

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

UDK 34

ISSN 0583-5062



ГОДИШНИК

НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ
„ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ

ANNUAIRE

DE LA FACULTÉ DE DROIT
„IUSTINIANUS PRIMUS“ DE SKOPJE

LIBER AMICORUM

ВО ЧЕСТ НА
ПРОФ. Д-Р ГЗИМЕ СТАРОВА



ТОМ
63

Скопје 2025

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

ГОДИШНИК

НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ
„ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ

ANNUAIRE
DE LA FACULTÉ DE DROIT
„IUSTINIANUS PRIMUS“ DE SKOPJE

LIBER AMICORUM

ВО ЧЕСТ НА
ПРОФ. Д-Р ГЗИМЕ СТАРОВА

СКОПЈЕ 2025

**ГОДИШНИК
НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ
„ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ**

ГОДИШНИК	ТОМ 63	СКОПЈЕ SKOPJE	2025
-----------------	---------------	--------------------------	-------------

**ANNUAIRE
DE LA FACULTE DE DROIT
“IUSTINIANUS PRIMUS” DE SKOPJE**

РЕДАКЦИСКИ ОДБОР

Главен и одговорен уредник

д-р Тодор Каламатиев, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје (Република Северна Македонија)

Уредувачки одбор

д-р Тодор Каламатиев, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје (Република Северна Македонија), д-р Лазар Јовевски, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје (Република Северна Македонија), д-р Александар Ристовски, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје (Република Северна Македонија), д-р Аднан Јашари, Универзитет на Југоисточна Европа (Република Северна Македонија), д-р Агим Нухиу, Универзитет во Тетово (Република Северна Македонија), Agnieszka Zwolińska, PhD, University of Warsaw (Полска); Atilla Kun, PhD, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary (Унгарија), Erika Kovács, PhD, Vienna University of Economics and Business (Австрија), Goran Obradović, PhD, University of Niš (Србија), José João Abrantes, PhD, NOVA University of Lisbon (Португалија), Costas Papadimitriou, PhD, University of Athens (Грција), Ljubinka Kovačević, PhD, University of Belgrade (Србија), Martin Bulla, PhD, University of Trnava (Словачка), Nicos Trimikliniotis, PhD, University of Nicosia (Кипар), Otmar Seul, PhD, Université Paris Ouest Nanterre La Défense (Франција), Plamenka Markova, PhD, Bulgarian Academy of Sciences (Бугарија), Raluca Dimitriu, PhD, Bucharest University of Economic Studies (Романија), Senad Jašarević, PhD, University of Novi Sad (Србија), Sergii Veneditkov, PhD, Taras Shevchenko National University of Kyiv (Украина), Vesna Simović-Zvicer, PhD, University of Montenegro (Црна Гора), Viktor Gotovac, PhD, University of Zagreb (Хрватска)

Секретар

д-р Александар Ристовски

Издавач

Правен факултет „Јустинијан Први“

Ул. Гоце Делчев 96 1000 Скопје, Република Северна Македонија

Лектура: Елизабета Коневска

Печати

МАР-САЖ Ташко ДООЕЛ Скопје

Тираж - 40 примероци

Објавувањето на овој Годишник и подготовката на трудови чии што автори се вработени на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје е во рамки на Проектот “Евроинтеграција на општествениот, правниот и политичкиот систем на Република Северна Македонија“.

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ.КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

ГОДИШНИК
НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ
„ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ

ANNUAIRE
DE LA FACULTÉ DE DROIT
“IUSTINIANUS PRIMUS” DE SKOPJE



LIBER AMICORUM

ВО ЧЕСТ НА
ПРОФ. Д-Р ГЗИМЕ СТАРОВА

СКОПЈЕ 2025

СОДРЖИНА

I.

ТРУДОВИ ОД ОБЛАСТА НА ТРУДОВОТО ПРАВО И ОД ДРУГИ ОБЛАСТИ ПОВРЗАНИ СО ТРУДОВОТО ПРАВО

1. ТРУДОВИ ОД ОБЛАСТА НА ТРУДОВОТО ПРАВО

Krasimira Sredkova

EMPLOYMENT PROTECTION OF WOMEN IN THE CURRENT
BULGARIAN LEGISLATION5

Costas Papadimitriou

21st CENTURY CHALLENGES FOR LABOUR LAW IN GREECE23

Тодор Каламатиев

Александар Ристовски

ФОРМИ НА УЧЕСТВО И ВИДОВИ КОЛЕКТИВНО ПРЕТСТАВУВАЊЕ НА
РАБОТНИЦИТЕ ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО КАЈ РАБОТОДАВАЧОТ: СОСТОЈБИ
И ПРЕДИЗВИЦИ ВО МАКЕДОНСКОТО РАБОТНО ЗАКОНОДАВСТВО
НАСПРОТИ ПРАВОТО НА ЕУ.....37

Сенад Јашаревиќ

ПРАВНА ПРИРОДА И РЕГУЛИРАЊЕ НА КОЛЕКТИВНИТЕ ДОГОВОРИ
ВО ПРАВНАТА ТЕОРИЈА И ЗАКОНОДАВСТВОТО НА СРБИЈА.....61

Ljubinka Kovačević

NORMES INTERNATIONALES SUR L'INTERDICTION DU TRAVAIL
DE NUIT POUR LES FEMMES – UNE PROTECTION NÉCESSAIRE OU
DISCRIMINATION “BÉNIGNE” DES FEMMES?75

Лазар Јовевски

Софија Волчевска

СИНДИКАЛИЗАМ И СИНДИКАЛНО ДЕЈСТВУВАЊЕ – ПРАВА И
ПРЕДИЗВИЦИ95

Leszek Mitrus

THE TERMINATION OF THE EMPLOYMENT CONTRACT WITHOUT
NOTICE UNDER POLISH LABOUR LAW 117

Александар Ристовски
Тодор Каламатиев,

ТРУДОВОТО ПРАВО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПОТРАГАТА ПО
„СОЦИЈАЛНОТО ЛИЦЕ“ НА ИНТЕГРАЦИСКИТЕ ПРОЦЕСИ129

Билјана Тодорова

МИРУВАЊЕ НА ПРАВАТА И ОБВРСКИТЕ ОД ДОГОВОРОТ
ЗА ВРАБОТУВАЊЕ.....153

Зоран Михајлоски

МЕНАЏЕРСКИ ДОГОВОРИ – ПРАВНИТЕ ПРОБЛЕМИ И ОДЛУКИТЕ НА
СУДОВИТЕ ВО ВРСКА СО ПРАВНИОТ СТАТУС НА МЕНАЏЕРИТЕ.....165

Живко Митревски

ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА НОВИОТ СОЦИЈАЛЕН ДОГОВОР И
МОДЕРНИЗАЦИЈАТА НА СИНДИКАТИТЕ КАКО ДЕТЕРМИНАНТИ НА
ПЕРСПЕКТИВИТЕ НА ТРУДОТ.....191

Љупчо Петкуќески

ПРАВНИ ОСНОВИ ЗА ПАРТИЦИПАЦИЈАТА НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО
УПРАВУВАЊЕТО СО ПРЕТПРИЈАТИЕТО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА207

Vesna Simović-Zvicer

THE BEGINNING AND DEVELOPMENT OF VOCATIONAL
REHABILITATION OF PERSONS WITH DISABILITIES227

Марија Драгиќевиќ

СЛУЧАИ НА ПРОМЕНА НА РАБОТОДАВАЧ ВО СРПСКОТО ПРАВО245

Agnieszka Zwolińska

THE CONCEPT OF THE RIGHT TO DISCONNECT267

Albena Velikova – Stoyanova

INFORMATION ON THE RIGHT TO TRAINING PROVIDED BY THE
EMPLOYER AS A CONDITION FOR TRANSPARENT AND PREDICTABLE
WORKING CONDITIONS.....281

Darko Božićić

THE RIGHT TO WORK IN THE UNITED NATIONS'S LEGISLATIVE291

Jovan Protić

GREEN JOBS – CONCEPT, SPECIFICITIES AND RELEVANCE FOR THE LABOUR MARKET	307
---	-----

Сузана Стошевска-Николовска

ПЛАТАТА И ПРОДУКТИВНОСТА.....	321
-------------------------------	-----

Тијана Ковачевиќ

КЛУЧНИ ФАКТОРИ ОД ЗНАЧЕЊЕ ЗА РАЗВОЈОТ НА СОВРЕМЕНОТО СРПСКО ТРУДОВО ПРАВО	335
---	-----

Андриана Матлиоска

РЕСТРУКТУРИРАЊЕ НА РАБОТОДАВАЧОТ – СПАС ЗА БИЗНИСОТ И/ИЛИ ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА РАБОТНИЦИТЕ	355
---	-----

Анѓела Јовановска

ПРАВА НА ЖЕНИТЕ ОД РАБОТЕН ОДНОС: ТРУДОВОПРАВНИ СТАНДАРДИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ЗА ПОСЕБНА ЗАШТИТА НА МАЈЧИНСТВОТО И ЗА РАБОТНОСЕМЕЕН БАЛАНС.....	369
---	-----

Никола Мурцев

ТЕОРЕТСКА РАМКА НА КОНЦЕПТОТ НА ФЛЕКСИГУРНОСТ НА ПАЗАРИТЕ НА ТРУД И ИНСТИТУЦИОНАЛИЗИРАЊЕ НА ФЛЕКСИГУРНОСТА ВО РАМКИ НА РАЗВОЈОТ НА СОЦИЈАЛНИТЕ И ЕКОНОМСКИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕУ	389
---	-----

Слободан Христовски

ПРЕСТАНОКОТ НА РАБОТНИОТ ОДНОС НИЗ ОДЛУКИТЕ НА ОСНОВНИОТ ГРАЃАНСКИ СУД – СКОПЈЕ	413
---	-----

2. ТРУДОВИ ОД ДРУГИ ОБЛАСТИ ПОВРЗАНИ СО ТРУДОВОТО ПРАВО

**Goran Obradović
Anđelija Tasić**

THE PROTECTION OF THE WHISTLEBLOWERS IN THE CIVIL
PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF SERBIA443

**Марика Ристовска,
Вишња Младеновска**

ПРАВОТО НА ПОСЕБНА ЗАШТИТА НА МАЉКИТЕ И ДЕЦАТА КАКО
УСТАВНО ГАРАНТИРАНО СОЦИЈАЛНО ПРАВО ВО УСТАВОТ НА
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА457

Јадранка Дабовиќ-Анастасовска

ПРАВАТА НА ИНТЕЛЕКТУАЛНА СОПСТВЕНОСТ ВО ДОГОВОРИТЕ ЗА
ВРАБОТУВАЊЕ.....475

Димитар Гелев

УЛОГАТА НА ИЗВРШНИТЕ ДИРЕКТОРИ ВО АКЦИОНЕРСКИТЕ
ДРУШТВА497

**Ана Павловска-Данева
Константин Битраков**

СЛУЖБЕНИК ВО АДМИНИСТРАЦИЈАТА НАСПРОТИ РАБОТНИК ВО
ПРИВАТНИОТ СЕКТОР: ДИСТИНКЦИИ И ПОТРЕБИ ЗА РЕФОРМИ513

**Александра Груевска-Дракулевски
Александра Деаноска-Трендафилова**

КАЗНЕНОПРАВНИ И КРИМИНОЛОШКИ АСПЕКТИ НА КРИВИЧНИТЕ
ДЕЛА ПРОТИВ РАБОТНИТЕ ОДНОСИ539

**Катерина Шапкова Коцевска
Александар Стојков**

МИНИМАЛНАТА ПЛАТА И ГРАНИЦИТЕ
НА СОЛИДАРНОСТА ВО ЕВРОПА.....559

Елена Нешовска-Ќосева

„РАБОТАТА ОД ДОМА“ И ПРЕДИЗИЦИТЕ
ПО ДАНОЧНОТО ПРАВО583

II. ТРУДОВИ ОД ДРУГИ ОБЛАСТИ

Рената Тренеска Дескоска

ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА МИЛИТАНТНАТА ДЕМОКРАТИЈА601

Тони Дескоски

Вангел Доковски

МОЛКУМЕН ИЗБОР НА МЕРОДАВНО ПРАВО ЗА ВОНДОГОВОРНИ
ОБВРСКИ СО СТРАНСКИ ЕЛЕМЕНТ615

Јелена Трајковска-Христовска

УЛОГАТА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО ЈАКНЕЊЕТО НА
ДЕМОКРАТСКИОТ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ.....633

Аднан Јашари

Стефани Стојчевска

КОНТРОЛА НА КОНЦЕНТРАЦИИТЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА655

Agim Nuhiu

POSITION OF MEDIA AND LAW ENFORCEMENT INSTITUTIONS IN THE
FIGHT AGAINST VIOLENT EXTREMISM AND TERRORISM – THE CASE
OF NORTH MACEDONIA.....669

Марко Кртолица

ПРОЦЕСОТ НА ЛУСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА ЧЕШКА: ПРИМЕР ЗА
НАВРЕМЕНА И ДОБРО РЕГУЛИРАНА ЛУСТРАЦИЈА679

Jeton Shasivari

PROMINENT LAWYER STANDARD, LEGAL REGULATION AND
FINANCIAL AUTONOMY OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF NORTH
MACEDONIA695

Александар Трешњев

ЗАБРАНА ЗА НАПУШТАЊЕ НА СТАНОТ КАКО МЕРКА ЗА
ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПРИСУСТВО НА ОБВИНЕТИОТ ВО КРИВИЧНА
ПОСТАПКА (ЗАКОНОДАВСТВО НА РЕПУБЛИКА СРБИЈА).....711

Д-р Ана Павловска-Данева,

редовна професорка на Правниот факултет „Јустинијан Први“
при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

М-р Константин Битраков,

асистент на Правниот факултет „Јустинијан Први“
при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

СЛУЖБЕНИК ВО АДМИНИСТРАЦИЈАТА НАСПРОТИ РАБОТНИК ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР: ДИСТИНКЦИИ И ПОТРЕБИ ЗА РЕФОРМИ

УДК: 349.2:35.08(497.7)
349.2:334.722-057.16(497.7)
1.01 Изворна научна статија

Апстракт

Овој труд, како што сугерира и неговиот наслов, се однесува на дистинкциите помеѓу службеникот и работникот, односно на спецификите на работниот однос на службениците во македонската администрација vis-à-vis работниот однос во приватниот сектор. Крајната цел на оваа споредба е да се дојде до заклучок дали македонскиот службенички систем треба уште повеќе да се одвои од општото работно законодавство, но и да се дадат насоки за таквата претстојна (дополнителна) реформа. Актуелноста на трудот произлегува од приликите во Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Македонија) во моментот на неговото пишување. Токму во овој период во државата се најавени новели на Законот за административните службеници, Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за работни односи. Од структурна гледна точка, трудот го сочинуваат неколку делови: воведни напомени, преглед на историскиот развој на службеничкиот систем во Македонија, општи напомени за разликите помеѓу службеникот во јавната администрација и работникот во приватниот сектор, поконкретни разлики помеѓу овие две категории од аспект на нивното регрутирање, наградување и унапредување, нивните плати и нивната одговорност наспроти работодавачот и други субјекти.

Клучни зборови: службеник, работник, службенички однос, работен однос, меритократија, плата, награда, напредување.

Воведни напомени

На денешниот степен на општествениот развој и развој на законодавството, веќе е апсолвирано дека секоја модерна држава треба да цели кон градење јавна администрација која ќе биде ефикасна и која ќе работи квалитетно, односно јавна администрација која ќе ги заштитува правата и/или правните интереси на граѓаните, но и јавниот интерес, постигнувајќи баланс во тој поглед, а истовремено ќе нуди и јавни услуги на индивидуите. Следствено, процесот на реформирање на јавната администрација е константа во сите држави. Во Македонија реформирањето на јавната администрација е неопходно и од аспект на целосната интеграција во Европската Унија која, иако нема унифициран концепт како организацијата треба да биде организирана и да работи, развива концепт на „добро управување“ (кој произлегува и од Повелбата за основните права на Европската Унија).¹ Во овој процес на градење модерна јавна администрација есенцијално место зазема прашањето за кадрите и, зборувајќи за нив, прашањето за службеничкиот систем и службеничкото законодавство. Со други зборови, за да се постави фундаментот на модерна јавна администрација неопходно е, во која било држава, пред сè да се изгради модерно службеничко законодавство со кое ќе се уреди статусот на административните службеници, начинот на пополнувањето на работните места во јавните органи, системот на класификација на работните места, одговорноста, системот на плати, системот на (у)напредување и слично.

Впрочем, развојот на посебно службеничко законодавство, кое е издвоено од општото работно законодавство, е тренд во најголемиот дел од модерните држави. Имено, анализите покажуваат дека во земјите членки на ОЕЦД работниот однос на најголемиот дел од вработените во јавната администрација се уредува со посебни закони – дел од службеничкото законодавство. Овие вработени имаат и посебен статус и се нарекуваат службеници. Во 2018 година тој број на вработени службеници во рамките на државната администрација изнесувал 68 %. Во Италија, Холандија, Полска, Словенија и Швајцарија, вработените во државната администрација, со исклучок на надворешните советници и времено вработените лица, се исклучиво државни службеници. За разлика од овие држави, во Шведска не се прави разлика помеѓу службеници и други вработени во јавниот орган. Слично е и во Данска, Мексико и Ирска, кои имаат сосема мал број на службеници вработени во државната администрација.²

Сличен пристап како и првата група на држави има и Македонија. Имено, работниот однос на најголемиот дел од вработените во јавната администрација³ се уредува со посебни закони, различни од Законот за работните односи. Станува збор за законската рамка со која се уредува статусот на административните службеници, регрутирањето на административните службеници во

¹ Види: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf> пристапено на: 28.10.2023.

² OECD Survey on Strategic Human Resources Management (SHRM) 2019, 1 <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b697075d-en.pdf?expires=1681633393&id=id&accname=guest&checksum=D02F85D6082D24DD43A9E78A4FF15323>> пристапено на: 28.10.2023.

³ Напомена: јавната администрација не треба да ја поистоветиме со јавниот сектор. Јавниот сектор е поширок од јавната администрација, односно ги опфаќа сите јавни органи и организации во државата, вклучувајќи ги и оние кои не се дел од извршната власт.

македонската јавна администрација, начините на нивно наградување, дисциплинската постапка и одговорноста на службениците и слично. Ваквото службеничкото законодавство го споредуваме со општото трудово законодавство за да ги истакнеме неговите дистинктивни обележја, но и за да дадеме критички осврт дали во извесни случаи е потребно дополнително одделување и разликување. Тоа е особено значајно кога ќе се земе предвид дека службеничкото законодавство во Македонија се развива малку повеќе од две децении, почнувајќи од донесувањето на Законот за државни службеници во 2000 година (заменет со Законот за административни службеници во 2014 година), но и со оглед на фактот дека во моментот се преземаат напори за негово реформирање преку усвојувањето на целосно нов Закон за административни службеници. Дотолку повеќе, паралелно со подготвувањето на Нацрт-закон за административни службеници се подготвува и нацрт на нов Закон за работни односи.

Оттаму, во текстот кој следува прво накратко ќе се обрне внимание на изворите на службеничкото право денес и неговиот историски развој, по што следува дефинирање на поимот „службеник“ наспроти поимот „работник“ во приватното право и на спецификите на работниот однос на службеникот (засновање, права и обврски, плати, напредување и слично).

1. Историски развој на службеничкото законодавство во Македонија, основните извори денес и најавените реформи

1.1. Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници во минатото

Во 1999 година Владата на Македонија за прв пат донесе Стратегија со која се предвиде воведување службенички систем. Како резултат на имплементација на оваа Стратегија во 2000 година, Собранието на Македонија го усвои Законот за државните службеници⁴ според кој со статус на државни службеници се стекнаа сите лица кои вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни работи и решаваат управни работи. Ова беше материјалната дефиниција за државен службеник содржана во член 3 ст. 1 од Законот. Иако Законот навидум предвидувааше голем опфат на вработени во јавниот сектор кои би имале статус на државни службеници, сепак примената на овој закон се сведе на вработените во класичната државна администрација и локалната самоуправа. До ваква правна и фактичка состојба доведе организационата дефиниција или формална законска дефиниција на државните службеници изразена како позитивна дефиниција во член 3 ст. 2 од Законот во која таксативно се наброени органите во кои дел од вработените имаат статус на државен службеник, а тоа се: органите на државната управа, Собранието на Македонија, претседателот на државата, Владата на Македонија, Уставниот суд на Македонија, Врховниот суд на Македонија, судовите, Републичкиот судски совет, Народниот правобранител, Јавното обвинителство, Народната банка на Македонија и Државниот завод за ревизија, органите на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје, јавните служби, установи и институции кои вршат функции

⁴ Сл. весник бр. 59/2000.

на државата доверени како јавни овластувања – член 2 и 3 (материјална и формална дефиниција). Во ограничувањето на опфатот на Законот особено имаше придонес негативната енумерација на државните органи чии вработени се изземени од Законот за државни службеници содржана во член 3 ст. 5: униформирани лица во Министерството за внатрешни работи, воените и граѓанските лица во служба на АРМ, казненопоправните и воспитнопоправните установи, лицата со посебни должности и овластувања вработени во Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи и Агенцијата за разузнавање. Во 2001 година со измени и дополнувања на Законот од неговиот опфат беа изземени и службениците вработени во Народната банка на Македонија. Во практиката, Законот за државните службеници се применуваше многу рестриктивно, наспроти изречните одредби за неговиот опфат, особено во поглед на вработените во фондовите, јавните установи и сл., чие работење и организација беа регулирани со посебни закони. Законот за државни службеници претрпе 21 законски измени и дополнувања⁵ и 6 укинувачки одлуки на Уставниот суд.

За да се надмине оваа правна празнина за регулирање на статусот на останатите вработени во јавниот сектор, во 2010 година се донесе Закон за јавни службеници⁶ со кои требаше да се регулира статусот на сите вработени во јавниот сектор – буџетски корисници, особено во јавните установи, јавните претпријатија, фондови, регулаторни тела итн.

Законот за јавни службеници од самиот почеток на неговата примена беше повеќе пати менуван, а Уставниот суд најде бројни забелешки на неговите одредби заради што донесе неколку укинувачки и поништувачки одлуки. Така, Уставниот суд прво од опфатот на Законот за јавни службеници ги иззема вработените во областа на здравството,⁷ аргументирајќи дека здравствените работници не можат да имаат статус на јавен службеник. Нивната примарна задача е зачувување на здравјето на граѓаните на Македонија, дејност која, според Уставниот суд, тие не ја вршат во име на државата, туку со цел заштита на поширокиот општествен интерес. Поистоветувањето на здравствените работници со јавните службеници е на штета на граѓаните на Македонија кои имаат интерес од здравствена заштита, како и на штета на здравствените работници чија примарна дејност е пружање здравствени услуги. Понатаму, Уставниот суд ги иззема и вработените во областа на културата и вработените во единиците на локалната самоуправа.⁸ Со наредната одлука, Уставниот суд ги поништи Законските одредби со кои се предвидува дека јавни службеници се лицата вработени во областа на образованието.⁹ Следни беа вработените во јавните претпријатија, за што ќе стане збор понатаму во текстот, а изземени беа и вработените во областа на науката.¹⁰ По сиве овие одлуки на Уставниот суд, Законот за јавните службеници практично остана беспредметен.

⁵ Сл. весник бр. 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/13 и 132/14.

⁶ Сл. весник бр. 52/2010.

⁷ У. бр. 77/2011 од 21.09.2011 година.

⁸ У. бр. 184/2011 од 15.02.2012 година.

⁹ У. бр. 221/2011 од 11.04.2011 година.

¹⁰ У. бр. 55/2012 од 24.04.2013 и У. бр. 42/2012 од 09.03.2012 година.

1.2. Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор

Регулаторниот хаос кој погоре го прикажавме беше основна причина да се пристапи кон носењето нови прописи во 2014 година. Тие прописи беа Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници.¹¹

Првиот е прилично општ и во него се содржани одредби кои се применуваат на јавниот сектор во целина. Основна цел на донесувањето на овој закон беше сите вработени во јавниот сектор да се класифицираат и подредат во групи. Така, според овој закон постојат четири групи на вработени во јавниот сектор: (1) административни службеници; (2) даватели на услуги (лекари, други здравствени работници, наставници, универзитетски професори, културни работници и слично); (3) лица со посебни овластувања (униформирани полициски службеници и други припадници на полицијата, припадници на армијата, вработени во безбедносно-разузнавачките служби и слично) и (4) помошно-технички лица (хигиеничари, возачи, лица кои одржуваат објекти и слично).

Законот за административни службеници, пак, подетално го уредува работниот однос на првата група вработени во јавниот сектор (административните службеници), но во него се содржани и други одредби со кои се уредуваат активности кои му претходат на работниот однос (планирање на вработувањата, подготовка на рамка на општи компетенции на службениците и друго). Од аспект на темата на овој труд, Законот за административни службеници е витален, така што нему му посветуваме внимание во текстот кој следува. Законот за административни службеници е менуван повеќе пати, заклучно со измените и дополнувањата објавени во Службен весник бр. 99/2022.¹²

Примената на одредбите од овие два Закона беше одложена за една година и тие започнаа да произведуваат правно дејство од 13.02.2015 година. Овие закони важат и во моментот на пишување на трудов, со тоа што низ текот на годините претрпеа повеќе измени и дополнувања.¹³ Во текстот кој следува обрнуваме внимание на Законот за административните службеници, а не и на Законот за вработените во јавниот сектор, со оглед на фактот дека во фокусот ја ставаме класичната администрација.

¹¹ Сл. весник бр. 24/2014.

¹² Значи, Законот за административни службеници и неговите измени и дополнувања се објавени во следниве изданија на Службениот весник: 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 80/2016, 127/2016, 142/2016, 2/2017, 16/2017, 11/2018, 275/2019, 14/2020, 215/2021, 99/2022.

¹³ Измени и дополнувања на Законот за административни службеници се содржани во Сл. весник бр. 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16, 11/18, 275/19, 14/20, 215/21 и 99/22. Измени и дополнувања на Законот за вработените во јавниот сектор се содржани во Сл. весник бр. 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18, 143/19 и 14/20.

1.3. Најавени новели

Во последните неколку години, започнувајќи по формирањето на Владата во 2017 година,¹⁴ но особено по формирањето на Владата во 2020 година,¹⁵ во повеќе наврати се најавуваат нов Закон за административни службеници и нов Закон за вработените во јавниот сектор. Ако се задржиме на Законот за административни службеници и погледнеме на Електронскиот национален регистар на прописи на Македонија – ЕНЕР,¹⁶ може да забележиме дека:

- Во месец ноември 2020 година е објавено Известување за почеток на процесот за подготовка на Предлог-закон за административни службеници;¹⁷
- Во месец септември 2021 е објавен Нацрт на Предлог-законот за административни службеници;¹⁸
- Паралелно, согласно процедурите за подготовка на предлог-законои, објавен е и Нацрт-извештај за процена на влијанието на регулативата за Предлог-законот за административни службеници;¹⁹
- Во месец септември 2022 е објавен нов Нацрт на Предлог-законот за административни службеници.²⁰

¹⁴ Види: <<https://web.archive.org/web/20170606100843/http://vecer.mk/makedonija/makedonija-so-nova-vlada>> пристапено на 28.10.2023.

¹⁵ Види: <<https://www.slobodnavevropa.mk/a/30792532.html>> пристапено на 28.10.2023.

¹⁶ ЕНЕР е платформа на која, освен постојните (важечките прописи), се објавуваат и известувања за почеток на процесот на подготовка на некој предлог-закон, извештаи за процена на влијанието на регулативата, но и предлог-законои и други типови документи (стратегии, акциски планови, методологии и слично) во фази на подготовка. Идејата зад објавувањето на предлог-законои и други документи е граѓаните да можат да коментираат додека тие се во фаза на подготовка, а потоа ресорното министерство и Владата да ги земат предвид коментарите.

¹⁷ Види: <https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_ann_detail&itemid=5LqnUpZV/gEvsPf8rTKkbA> пристапено на 28.10.2023.

¹⁸ Види: <https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=60140> пристапено на 28.10.2023.

¹⁹ Види: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fener.gov.mk%2Ffiles%2Fpropisi_files%2Fplan%2F4_1591658578%25D0%259D%25D0%25B0%25D1%2586%25D1%2580%25D1%2582%2520%25D0%2598%25D0%25B7%25D0%25B2%25D0%25B5%25D1%2588%25D1%2582%25D0%25B0%25D1%2598%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%2520%25D0%25BF%25D1%2580%25D0%25BE%25D1%2586%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25BA%25D0%25B0%2520%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D0%25B2%25D0%25BB%25D0%25B8%25D1%2598%25D0%25B0%25BD%25D0%25BD%25D0%25B8%25D0%25B5%25D1%2582%25D0%25BE%2520%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D1%2580%25D0%25B5%25D0%25B3%25D1%2583%25D0%25BB%25D0%25B0.doc&wdOrigin=BROWSELINK> пристапено на 28.10.2023.

²⁰ Види: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fener.gov.mk%2Ffiles%2Fpropisi_files%2Fria1%2F9_1418936425%25D0%259D%25D0%25B0%25D1%2586%25D1%2580%25D1%2582%2520%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25BD%25D0%259F%25D1%2580%25D0%25B5%25D0%25B4%25D0%25BB%25D0%25BE%25D0%25B3%2520%25D0%2597%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25BD%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%2520%25D0%25B0%25D0%25B4%25D0%25BC%25D0%25B8%25D0%25BD%25D0%25B8%25D1%2581%25D1%2582%25D1%2580%25D0%25B0%25D1%2582%25D0%25B8%25D0%25B2%25D0%25BD%25D0%25B8%2520%25D1%2581%25D0%25BB%25D1%2583.docx&wdOrigin=BROWSELINK> пристапено на 28.10.2023.

Малку повеќе од една година подоцна, медиумите пренесоа дека се очекува нов Нацрт на Предлог-закон за административни службеници кој е составен од Министерството за информатичко општество и администрација до Владата и дека се очекува наскоро тој, како официјален предлог, да биде доставен до Собранието.²¹ Но, на ЕНЕР не беше објавена нова верзија на овој нацрт, па оттука ни јавноста нема увид во тоа дали Министерството за информатичко општество и администрација до Владата ја поднесе верзијата од септември 2022 година или друга.

Во секој случај, очигледна е намерата на ресорното министерство и на Владата да иницира донесување нов Закон за административни службеници.

2. Разграничување на административните службеници од вработените во приватниот сектор

Општо гледано, во административноправната теорија постојат две дефиниции на јавниот, односно административниот службеник,²² а основната разлика помеѓу нив е пристапот. Првата дефиниција е функционалната, односно онаа која при дефинирањето на службеникот поаѓа од прашањето *што* тој работи. Според неа службеник е секој оној кој врши каква и да е јавна дејност или функција. Втората дефиниција е организационата, која поаѓа од тоа *каде* работат службениците. Така, службеник е секој оној што работи во рамките на определени органи и организации – управните.²³

Очигледно е дека двете дефиниции не се совршени, имајќи предвид дека извесни лица можат да изостанат од нив, иако би требало да се третираат како службеници, но уште повеќе бидејќи некои вработени може да се третираат како административни службеници, иако не се:

- во поглед на функционалната дефиниција, факт е дека не секој што врши јавна дејност или функција е службеник, имајќи предвид дека јавна дејност вршат и оние кои се носители на образовната дејност (учители, професори) во установите, лекарите кои се носители на здравствената дејност и слично, а кои не може да имаат работен однос кој е идентично регулиран како и лицето кое врши нормативно-правни,

²¹ Види:

<<https://24info.mk/2023/10/04/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%B2%D0%BE-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BE%D1%82-%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%82/>> пристапено на 28.10.2023.

²² Во теоријата може да се сретне наизменично користење на термините јавен службеник и административен службеник. Затоа во оваа пригода ги споменавме двата. Инаку, во македонското законодавство постои разлика, така што поимот административен службеник е поширок и во негови рамки влегуваат државните службеници (кои работат во типични органи на државната управа – министерства, органи во состав на министерствата и самостојните органи на државната управа) и јавните службеници (кои работат во самостојни државни органи, а вршат административни работи, но и во единиците на локалната самоуправа и слично). Ова произлегува од членот 3 од Законот за административни службеници.

²³ Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, *Административно право – прв дел (материјално право)* (Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје 2018) 197–200.

архивски работи, работи поврзани со човечките ресурси и слично, кои имаат типичен административен карактер;

- во поглед на организационата дефиниција, не секое лице вработено во административен орган ќе биде административен службеник, како, на пример, лицето кое е вработено заради одржување на хигиена или лицето кое врши превоз на лица и предмети за органот каде работи.

Значи, самите дефиниции во себе ги опфаќаат лицата кои се даватели на јавни услуги и лицата кои се помошно-технички кадар.

Во Македонија, дефиницијата на административен службеник е понудена, како што веќе спомнавме во фуснота број 22, во Законот за административни службеници. Во минатото таа беше содржана во Законот за државните службеници, како што прикажавме погоре. Според член 3 од Законот за административни службеници, административен службеник е лице кое засновало работен однос заради вршење административни работи во некоја од следниве институции:

- органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон (државен службеник);
- институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврдени со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија (јавен службеник).

Оваа дефиниција сама по себе не е доволно јасна, поради содржаната тафтологија: административен службеник е лице кое врши административни работи. Но, тоа се надополнува ако го погледнеме претходниот член 2, во кој е наведено дека административни работи се стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа.

Значи, административен службеник е секој оној кој работи во органите на државната и локалната власт или други институции кои вршат јавни дејности, а кој врши административни работи согласно член 2 и 3 од Законот за административни службеници.²⁴ Законската дефиниција, за разлика од погоре-изложените теоретски дефиниции, ни овозможува разграничување на административните службеници не само од вработените во приватниот сектор, туку и од другите групи вработени во јавниот сектор. Така, на пример, во една ус-

²⁴ Компаративно гледано, во регионот речиси идентична дефиниција е содржана во членот 2 од Законот за државните службеници на Србија (Сл. гласник на Србија 79/2005), според која државен службеник е лице чие работно место се состои од делокругот на органот на државната управа или со поврзаните општи правни, информатичко, материјално-финансиски, сметководствени и административни работи, и во членот 3 од Законот за државни службеници на Хрватска (Narodne novine 92/2005) каде се предвидува дека државните службеници вршат информатички, општи и административни работи, плански, материјално-финансиски, сметководствени и слични работи.

танова дел од вработените ќе бидат административни службеници, а дел, пак, ќе спаѓаат во другите групи вработени во јавниот сектор. Во една болница, лекарите и другите здравствени работници (т. н. „бели мантили“) ќе потпаднаат во групата даватели на јавни услуги (дефинирана во Законот за вработените во јавниот сектор), а вработените кои вршат правни работи, управуваат со човечки ресурси, спроведуваат јавни набавки и слично ќе бидат административни службеници.

Поимната определба на работник, пак, ја наоѓаме во Законот за работните односи (Сл. весник бр. 62/05 ... 288/21) – секое физичко лице кое е во работен однос врз основа на склучен договор за вработување. Значи, административните службеници се една посебна категорија на вработени кои се одликуваат по тоа што работат во јавниот сектор (јавните органи или институции), во чија постапка за вработување задолжителен елемент е решението за избор кое задолжително му претходи на склучувањето договор за работа и кои вршат посебен вид работи (наведени погоре). Административните службеници се практично лицата кои преку своето работење секојдневно влијаат врз квалитетот на животот на секој граѓанин:

- тие учествуваат во вршењето на планските работи и влијаат врз идните политики на ниво на државата или на ниво на единицата на локалната самоуправа, на тој начин што даваат иницијативи за нова регулатива, нови стратешко-ориентациони акти и слично, а врз основа на емпиријата од нивното работење;
- донесуваат управни акти, односно решаваат во управни предмети и овозможуваат апликација на општите норми на конкретни ситуации и овозможуваат ефективно уживање на правата на граѓаните, реализација на правните интереси, но и наметнуваат обврски;
- вршат надзор и го обезбедуваат почитувањето на законите;
- вршат други работи.

Во продолжение се осврнуваме на постапката за нивно вработување, наградувањето и стручната надградба (на знаењата и вештините) и други прашања.

2.1. Вработување на административен службеник наспроти вработување на лице во приватниот сектор

Можеби најважна разлика помеѓу службеничкото законодавство и општото работно законодавство гледаме кај вработувањето на службениците и вработувањето на лица во приватниот сектор. Имено, постапките за вработување драстично се разликуваат.

Така, за да се вработи едно лице во јавен орган и да се стекне со статус административен службеник, потребно е да се спроведе една релативно долга и комплексна постапка, со инволвираност не само на институцијата која вработува, туку и на ред други, а пред сè Агенцијата за администрација како самостоен државен орган надвор од извршната власт.

Основните предуслови за вработување административен службеник се:

- работното место задолжително да е пропишано со актот за систематизација на работни места на органот кој има потреба за вработување;
- понатаму, вработувањето да биде предвидено во годишниот план за вработување на институцијата;²⁵
- да биде добиена согласност од Министерството за информатичко општество и администрација и, секако,
- согласност од Министерството за финансии.²⁶

Специфики на самата постапка за вработување се следните:

- за да отпочне постапката за вработување²⁷, институцијата која вработува поднесува барање до Агенцијата за администрација, а таа, пак, го објавува јавниот оглас (на својата веб-страница и во три дневни весници);
- пријавата се пополнува електронски преку веб-страницата на Агенцијата за администрација (се приложуваат скенирани документи);
- за секоја постапка, поединечно, се формира Комисија за селекција (во која има претставници од Агенцијата за администрација, организационската единица за човечки ресурси во институцијата која вработува и организациската единица каде се вработува, како и Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците);
- Комисијата за селекција ја спроведува постапката на селекција која ја сочинуваат три фази:
 - административна селекција (се проверува дали се доставени сите неопходни докази и дали се исполнети условите за работното место – образование, искуство и слично);
 - испит (стручен дел и дел за јазик);
 - интервју;
- во секоја од фазите се доделуваат бодови:
 - во фазата на административна селекција секој кандидат може да добие максимум 40 бодови, од кои 30 за формалното образо-

²⁵ Овој план се подготвува врз основа на Законот за вработените во јавниот сектор. Секоја институција мора на годишно ниво да ги планира сопствените вработувања. Идејата зад ваквата одредба е да се спречат непотребни, неплански и арбитражни вработувања во дадени институции, иако, се разбира, тоа не може да се постигне само преку донесување годишни планови. Врз основа на Законот за вработените во јавниот сектор е донесена и Методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор (Сл. весник бр. 63/2016) во која во суштина се утврдува кои параметри треба да се земаат предвид кога се планираат вработувањата.

²⁶ Вреди да се спомне дека ваквата согласност не произлегува од самиот Закон за административни службеници, туку се пропишува во Законот за извршување на буџетот (на пример, член 20 од Законот за извршување на буџетот за 2023 година, објавен во Службен весник бр. 282/2022).

²⁷ Пред тоа, напоменуваме, институцијата треба да има изготвено план за вработувања во тековната година. Ова е уште една значајна разлика, во приватниот сектор самиот работодавач одлучува кога и како ќе вработува, независно дали донел план за идната година или не.

вание, 3 за неформалното образование, 5 за претходното работно искуство и 2 за познавањето работа со компјутерски програми за канцелариско работење;

- во фазата на испит секое лице може да добие максимум 40 бодови, од кои 25 за стручниот дел и 15 за делот во кој се проверува знаењето на еден од најчесто користените јазици на Европската Унија (англиски, француски и германски); во фазата на интервју секое лице може да добие максимум 20 прашања, од кои 6 за општите прашања во интервјуто, 6 за прашањата за општите компетенции, 6 за прашањата за посебните компетенции и 2 за активното познавање на македонскиот јазик.
- Комисијата за селекција подготвува ранг-листа и ја предлага на секретарот на институцијата/раководното лице доколку нема секретар, по што се врши избор на кандидатот.

Збирот на правни правила за вработување е толку комплексен, што не е возможно, ниту номотехнички прифатливо, сите тие да бидат содржани во Законот за административни службеници, туку постапката се доуредува со владина уредба.²⁸ Самата уредба е релативно сложена, односно содржи бројни правила за начинот на кој се доделуваат бодовите при секоја фаза од постапката за селекција, а исто така обврзува и на водење записници од секоја фаза.

Наспроти тоа, во приватниот сектор вработувањето остава далеку поширока слобода на одлучување на работодавачот, а самата постапка е поедноставна. Законот за работни односи (Сл. весник бр. 62/2005 ... 111/2023) не предвидува никакви обврски за планирање на вработувањата, што е сосема разбирливо, имајќи предвид дека државата не може да интервенира во приватната сфера на приватните работодавачи. Извесни ограничувања, сепак, постојат околу иницирањето на постапката за вработување и самата селекција на кандидат, на пример:

- ако се објави јавен оглас за вработување, тој мора да биде претходно внесен во електронскиот систем на Агенцијата за вработување, а и самиот оглас има извесни задолжителни елементи: назив на работното место, услови кои се бараат за вршење на работата, почеток и завршеток на дневно и неделно работно време, распоред на работното време, причинен износ на основна нето-плата и така натаму;
- половата еднаквост при објавувањето на работните места е императив, така што не смее да се објави оглас само за мажи или само за жени;
- работодавачот не смее од кандидатот да бара да приложува докази за други прашања, надвор од бараните услови за вршење на работите, а особено не за семејниот, брачниот статус и планирањето на семејство и слично.

²⁸ Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници објавена во Сл. весник бр. 27/2018.

Секако, овие ограничувања важат и во случајот кога се вработуваат административни службеници (Законот за работни односи има супсидијарна примена во однос на Законот за административни службеници). Самите тие се одраз на цивилизацискиот напредок и борбата за унапредување на позицијата на работникот во секоја држава. Како и да е, неспорен е заклучокот дека самото вработување на административен службеник е далеку подетално уредено – почнувајќи од планирањето па до самата постапка за селекција на кандидат – одошто вработувањето во приватниот сектор.

Една точка каде се изедначуваат службеничкото законодавство и општо-то работно законодавство е правната заштита. Имено, незадоволниот кандидат во постапката за вработување на административен службеник има право, откако ќе се објави одлуката за избор на кандидат, да поднесе жалба до Агенцијата за администрација, а таа жалба има суспензивно дејство. Но, доколку и Агенцијата за администрација ја одбие жалбата и ја потврди одлуката за избор, незадоволниот кандидат ја има истата правна заштита која ја имаат незадоволните кандидати кои се јавиле на оглас во приватниот сектор – да поведе постапка пред редовен суд со тужба. Вреди да се охрабри дискусија околу адекватноста на ова решение. Дали поведувањето работен спор во случај кога едно лице не било избрано на оглас за вработување административен службеник е делотворна правна заштита? Особено ако се земе предвид дека работниот спор нема да го одложи спроведувањето на одлуката за избор на кандидат, т. е. со избраниот кандидат ќе се склучи договор за вработување и пред правосилноста на решението за избор и тој ќе го стекне статусот на административен службеник, додека незадоволниот кандидат ќе води работен спор. Особено е важно да се има предвид дека предмет на спор во овие ситуации е законитоста на решение на јавен орган, за што, во сите други случаи се одлучува во управен спор пред управното судство. Факт е дека станува збор за одлука донесена во постапка за вработување, но, од друга страна, се чини далеку поадекватно управното судство да ревидира дали јавен орган законито спровел постапка за селекција на кандидат за административен службеник која завршува со решение кое ги содржи сите елементи на управен акт согласно поимникот од Законот за општа-та управна постапка.

2.2. Плати

Една од разликите во начинот на кој е уреден работниот однос на административниот службеник наспроти работниот однос на вработениот во приватниот сектор, гледаме и кај платите.

Законот за работните односи предвидува дека работникот има право на заработувачка – плата, согласно закон, колективен договор и сопствениот договор за вработување. Притоа, во законот се дадени основни насоки како се утврдува платата, така што според членот 106, таа се определува согласно „барањата на работното место, за кое работникот го склучил договорот за вработување“, а согласно членот 107, таа не може да биде „пониска од минималната плата утврдена според закон и колективен договор“. Секако, Законот за работни односи содржи и одредби според кои не може да постои разлика помеѓу

платите на мажите и жените, за еднаква работа со еднакви барања на работното место. Едноставно речено, Законот за работни односи содржи само основни одредби околу начинот на одмерување на платата, така што работодавачот во приватниот сектор има голема слобода во утврдувањето колку ќе го плати секој од работниците.

Наспроти тоа, Законот за административни службеници содржи далеку подетални одредби за платата на административните службеници. Во членот 85 е содржана општа одредба според која административниот службеник има право на плата и надоместоци на плата, односно според која платата и надоместоците се обезбедуваат од централниот буџет, односно од буџетот на локалната самоуправа и други средства. Членовите 86 и 87, понатаму, предвидува дека платата ја сочинуваат:

- основна компонента сочинета од:
 - минимална плата,
 - дел на плата за степен на образование,
 - дел на плата за ниво и
 - дел на плата за стаж;
- исклучителна компонента – посебни услови, ноќна работа и слично.

За делот на плата за степен на образование и делот на плата за ниво, како составни елементи на основната компонента на платата, во самиот член 87 од Законот за административни службеници, се предвидени бодови (различни за сите степени на образование и сите нивоа),²⁹ а секоја година се утврдува колку еден бод вреди (Владата донесува одлука за утврдување на вредноста на бодот за административните службеници вработени во органите на управата, Советот на општината носи одлука за вредноста на бодот за административните службеници вработени во општините, а за јавните службеници вработени во други органи – одлука за вредноста на бодот носи функционерот на органот).

Бодовите за плата и ниво, во моментот (според важечкиот Закон за административни службеници, заклучно со октомври 2023) се уредени вака:

²⁹ Согласно членот 87, ст. 3 од Законот за административни службеници максимум број на бодови за образование е 56 (за стекнати 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен). Максимален број на бодови за ниво е 677 за секретар од прво ниво (на пример, државен секретар), а минимален 1 за помошно-стручен административен службеник од четврто ниво, односно помлад референт.

Бодови за образование		Бодови за ниво	
56 бодови	240 ЕКТС, ниво на квалификации VIA или завршен VII/1 степен	677 бодови	Државен секретар
		535	Генерален секретар
		490	Секретар на градот Скопје
		424	Секретар на општина во град
		334	Секретар на општина во село
31 бод	180 ЕКТС, ниво на квалификации VIB	344	Државен советник
		323	Раководител на сектор
		233	Пом.-раководител на сектор
		172	Раководител на одделение
11 бодови	120 ЕКТС или вишо образование и ниво на квалификации VA	106	Советник
		71	Виш соработник
		56	Соработник
		25	Помлад соработник
1 бод	Ниво на квалификации IV, 240 кредити според ЕЦВЕТ или МКСОО или четиригодишно средно образование	15	Самостоен референт
		10	Виш референт
		5	Референт
		1	Помлад референт

Откако ќе се помножи бројот на бодови кој еден административен службеник го стекнал со оглед на неговото образование и согласно нивото на кое е вработен со износот на вредноста на бодот, се добива номиналната (брuto) сума која ќе му биде исплатена за образованието и нивото. Таа се собира со минималната плата и на крајот се додава делот од плата за стаж: 0,5 % од збирот на минималната плата, делот од платата за степен на образование и делот од платата за ниво за секоја година работен стаж, а најмногу до 20 %.

Значи, да поедноставиме, платата на административен службеник, без исклучителната компонента, се пресметува на следниов начин:

МП³⁰ + ДО³¹ + ДН³² + ДС³³ = плата на административниот службеник

Следствено, лесно може да пресметаме колку би била максималната плата на еден административен службеник, под претпоставка дека не е исплаќан за исклучителни околности (односно нема исклучителен дел од плата). Највисока би била платата на еден државен секретар кој има завршено магистерски студии и добива 20 % зголемување (максимално зголемување) за годините стаж.

Пресметката е следната:

$$21.776 + 56 \times 81.6^{34} + 677 \times 81.6 = 81.588,2 \text{ денари}$$

(МП)

(ДО)

(ДН)

На оваа сума додаваме 20 % (дел за стаж):

$$81.588,2 \text{ денари} + 16.317,6 \text{ денари}^{35} = 97.959,8 \text{ денари (бруто)}$$

(МП+ДО+ДН)

(ДС)

Значи, максимална бруто-плата на административен службеник би била 97.960 денари, што во нето-износ е 64.382 денари.³⁶

Најниска бруто-плата би била онаа на помладиот референт кој нема високо образование и стаж, која ќе биде за само неколку денари повисока од минималната плата утврдена од страна на Министерот за труд и социјална политика (МП + 1x81.6 + 1x81.6).³⁷

Со оглед на максималната и најниската можна плата, претпоставката е дека најголемиот дел од платите на службениците во јавната администрација се движат, во нето-износ, помеѓу 25.000 и 45.000 денари. Имајќи предвид дека просечната плата во државата според процените на Државниот завод за статистика во август 2023 година била 36.390 денари, треба да се размисли дали системот за плати во јавната администрација треба да биде ревидиран, така што

³⁰ Минимална плата.

³¹ Дел од плата за образование, кој се пресметува така што бројот на бодови за образованието кое лицето го има се множи со вредноста на бодот за дадената година – утврден во Одлуката на Владата за таа година.

³² Дел од плата за ниво, кој се пресметува така што бројот на бодови за конкретното ниво (знање) на кое лицето е вработено се множи со вредноста на бодот за дадената година – утврден во Одлуката на Владата за таа година.

³³ 0,5 % од сумата која се добива кога ќе се соберат сите претходни елементи, за секоја година стаж.

³⁴ 81,6 денари е вредноста на бодот во 2023 година според Одлуката на Владата од Сл. весник бр. 287/2022.

³⁵ 20 % од 81.588,2.

³⁶ Според бруто-нето калкулатор: <<https://plata.m.ie.mk/>> пристапено на 28.10.2023.

³⁷ Види: <<https://www.mtsp.gov.mk/plati.nspk>> пристапено на 28.10.2023.

барем оние кои се на позиции што имплицираат поголема одговорност ќе имаат повисоки примања, особено со оглед на тоа дека најчесто за таквите места се бара и повисок степен на образование и поголемо претходно работно искуство.

Исто така, фактот што платата е фиксна и не постои никаква можност да се зголеми или намали зависно од работната успешност, може да доведе до демотивираност за работење кај службениците, а особено земајќи ги предвид напомените дека воопшто не е уредено наградувањето ниту, пак, се практикува во јавната администрација (види во текстот подолу).

Наспроти тоа, платите во приватниот сектор ги утврдува самиот работодавач според сопствените расположливи средства. Во 2022 година, највисока месечна плата во Македонија била 225.000 евра во бруто-износ (годишно 2,7 милиони евра).³⁸

2.3. Оценување

Оценувањето е исто специфика на службеничкиот однос. Законот за административни службеници детално го уредува ова прашање, односно во него се предвидува дека секој административен службеник (освен секретарот и кабинетските службеници)³⁹ се оценува на годишно ниво. Согласно член 65 од Законот за административни службеници годишната оценка се добива така што се комбинира оцената која ја дава непосредно претпоставениот службеник, како и просечната оценка од четири други административни службеници (двајца на исто, а двајца на пониско ниво). Оцените се изразуваат од „А“ до „Д“ (највисока кон најниска). Иако, како што рековме горе, висока оценка не доведува до награда, ниската оценка доведува до „санкција“. Имено, според член 98, ст. 6 од Законот за административни службеници, работниот однос престанува доколку административен службеник е оценет со оценка „Д“ двапати последователно или најмногу трипати во последните пет години. На ова место би изложили дилема околу адекватноста на оваа одредба (член 98, ст. 6). Факт е дека на прв поглед оваа одредба доведува до поголема мотивираност на службениците и овозможува да се отстранат оние кои неадекватно ја вршат својата работа. Но, исто така, престанокот на работниот однос како резултат на незадоволителна оценка е навистина опасна алатка, имајќи предвид дека оцената во целост се добива од останатите административни службеници во органот (претпоставениот, двајца на исто ниво и двајца на пониско). Со други зборови, освен субјективниот елемент во оценувањето, не се предвидени никакви мерливи квалитативни критериуми.

³⁸ Види: <<https://faktor.mk/najvisoka-isplatena-plata-vo-makedonija--skopjanec-zemal-po-225000-evra-mesechno>> пристапено на 28.10.2023.

³⁹ Причината зошто секретарот и кабинетските службеници не се оценуваат е тоа што за нивното регрутирање не се применува принципот на мерит. Секретарот го назначува раководното лице (министер, градоначалник) од редот на највисоко позиционирани службеници (раководни административни службеници, т. е. државни советници, раководители на сектори, помошници раководители на сектори и раководители на одделенија). Исто така, од практична причина, секретарот не може да биде оценет бидејќи е на врвот на административната хиерархија, а оценувањето го врши претпоставениот службеник. Кабинетските службеници ги бира министерот.

2.4. Стручно оспособување и усовршување на административните службеници

Витална разлика во начинот на кој е уреден работниот однос на административниот службеник *vis-à-vis* вработениот во приватниот сектор гледаме и кај стручното оспособување и усовршување на административните службеници. Така, административните службеници имаат основна обврска за стручно оспособување и усовршување, додека, пак, кај вработените во приватниот сектор не постои таква обврска, туку единствено право. Сепак, би морало да се забележи дека ваквата обврска кај службениците во Македонија е само декларативна бидејќи недостасуваат правни норми за нејзина доследна доработка. Причината за ваквата констатација е следната: во Македонија обуките најчесто се *ad hoc*, а систематизирано и плански се спроведуваат само мал дел, и тоа од Министерството за информатичко општество и администрација, односно таканаречената Академија во негови рамки (која всушност е организациска единица во рамките на Министерството). Обуките на Министерството за информатичко општество и администрација се генерички – обрнуваат внимание на прашања како:

- решавање на проблеми,
- учење и развој,
- комуникациски вештини,
- иновации,
- ориентираност кон клиенти и слично.⁴⁰

Покрај ваквите генерички обуки, за жал, целосно изостанува систематизирано, планско, организирано спроведување на обуки по области, како, на пример, обуки за новините во управното процесно право, обуки за новините во јавните набавки или управувањето со јавните расходи и финансии, обуки за начинот на спроведување надзор, стратешко планирање, управување со човечки ресурси и слично. Практично институциите самостојно обезбедуваат обуки, тогаш кога можат, за сопствените службеници, зависно од нивниот интерес. Најчесто овие обуки ги спроведуваат деловни субјекти или невладини организации, тие се спроведуваат при носење некој нов пропис или некоја новонастаната фактичка ситуација и без континуитет со средства обезбедени од донации.

Според нас, неопходно е формирање едукативен субјект чија основна задача ќе биде развивање на вештините и капацитетите на службениците. Ваквата установа задолжително треба да биде надвор од Министерството за информатичко општество, односно треба да биде организациски поставена идентично како и Академијата за судии и јавни обвинители.

Формирањето на ваков едукативен субјект се предвидува во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2023–2030. Имено, предвидено е дека ќе се формира Академија за професионален развој на администрацијата која,

⁴⁰ Годишната програма за обуки за 2023 е објавена на: <<https://portal.mioa.gov.mk/?q=en/print/4104>> пристапено на 28.10.2023. Таа воопшто не се разликува од Годишната обука за 2022 или за 2021 година, исто објавени на веб-страницата на Министерството за информатичко општество и администрација.

според терминологијата во самата Стратегија, ќе биде „посебен правен ентитет“ и „ќе обезбеди унификација и сеопфатност на системот, прилагодливост на содржините опфатени со обуките кон реалните потреби на администрацијата и корисниците на нејзините услуги, како и централизирана евиденција (база на податоци) за одржаните обуки, тематските содржини, слушателите и обучувачите“ (стр. 53 од Стратегијата). Планирано е оваа активност да се заврши во петтиот месец од 2025 година (стр. 89).⁴¹

2.5. Наградување

Наградувањето, за жал, беше специфика на службеничкиот статус само во минатото. Законот за административни службеници во својата првична верзија го уредуваше и наградувањето на службениците. Имено, во главата која се однесува на оценувањето беше содржана одредба (член 68) според која најдобрите службеници (оценети со годишна оцена „особено се истакнува“, што можеа да бидат најмногу 5 % од сите службеници) можеше да се наградат со (паричен) бонус. Но, оваа одредба беше избришана во 2018, се претпоставува поради буџетските импликации кои ќе ги имаше ако воопшто некогаш беше спроведувана.⁴² Од тогаш во Законот за административни службеници не е содржана одредба за наградувањето. Цениме дека ваквиот пристап е несоодветен, имајќи предвид дека наградувањето треба да се уреди и да биде достапно, како би се мотивирале службениците и би се прикажало дека најдобрите ќе имаат извесен бенефит од себепрегорните напори.

Последниот Нацрт на Предлог-закон за административни службеници кој, како што рековме, е објавен септември 2022 година, не содржеше одредби за награди. Но, најава за нов Предлог-закон за административни службеници беше дадена дури во октомври 2023 (веќе говоревме за ова во точка 1.3. погоре), па оттаму не можеме со сигурност да кажеме дали станува збор за идентична верзија на нацртот со онаа од ЕНЕР од септември 2022.

Важно, во оваа конотација, е да се потенцира дека наградувањето не мора секогаш да биде парично. Напротив, може да се предвидат бројни начини да се награди службеникот:⁴³

- оддавање признание на службеникот;
- делегирање на посериозни задачи;
- планирање на унапредување (за унапредувањето ќе говориме во следната точка);
- обуки кои самиот службеник сака да ги посети, а чинат поголема сума на средства и се престижни и слично.

⁴¹ Стратегија за реформа на јавната администрација со акциски план (2023-2030)

⁴² https://www.mioa.gov.mk/content/Strategija%20RJA_MK%2003.pdf пристапено на 28.10.2023.

⁴³ Измени и дополнувања објавени во Сл. весник бр. 11/2018.

Види, на пример: Boyle, R. (1997) *The Use of Rewards in Civil Service Management*, Committee for Public Management Research

https://core.ac.uk/display/71727909?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1 пристапено на 28.10.2023.

Во секој случај, оваа материја беше специфика на службеничкиот однос, а веќе не е. Таквиот вакуум треба да се коригира при донесување на следниот Закон за административни службеници. Ако, пак, донесувањето на нов Закон за административни службеници не може да се очекува во поскоро време, може да се размисли за измени на постојниот Закон за административни службеници, така што ќе се вметнат одредби околу наградите. Но, од друга страна, значајно е да се потенцира дека некогаш за награда не се потребни законски одредби. Во овој дел помеѓу јавната администрација и приватниот сектор може да има аналогија, така што и на едното и на другото место може да се дадат таканаречени неопипливи награди, без да постои посебна регулатива, какво што е признанието. Признание на службеникот може да оддаде секој функционер, на ниво на орган, но и секој раководител на извесна организациска единица за неа. Тоа нема да предизвика никакви финансиски импликации, а за самиот службеник ќе има огромно значење. Ваквиот тип на „наградување“ можеби би бил уште позначаен од еднократна парична сума.⁴⁴

2.6. Унапредување

Како што службеничкото законодавство е поригорозно околу вработувањата, така тоа отстапува од општото работно законодавство и во поглед на унапредувањата. Постапката за унапредување детално се уредува во член 48 – 53 од Законот за административни службеници, така што се предвидува дека таа почнува по барање на секретарот (или раководното лице, ако станува збор за институција каде не се назначува секретар), по што се објавува интересен оглас на кој кандидатот се пријавува доколку исполнува неколку кумулативни услови:

- да е оценет со оценка „А“ или „Б“ при последното оценување;
- да е на работа на непосредно пониско ниво или да е на работно место во рамки на истата категорија во која е работното место за кое е објавен огласот;⁴⁵
- да поминал најмалку две години на истото ниво;
- да не му е изречена дисциплинска мерка во последната година пред објавувањето на огласот.

Гледајќи го првиот услов, може да аргументираме, во контекст на реченото во точка 2.3. во погорниот текст, оценувањето на некој начин и доведува до награда, но не парична. Имено, на интересен оглас може да се јави само лице со највисоки оценки. Сепак, оваа „награда“ не е доволна, имајќи предвид дека лице може да биде со години оценувано со оценка „А“ или „Б“, но сите работни места над него од актот за систематизација да бидат пополнети, така што тоа нема да може да се унапреди (додека некое од лицата нагоре во хиерархијата

⁴⁴ Според ОЕЦД, оддавањето признание е впрочем клучна компонента во системот за наградување на службениците: Ketelaar, A., Manning N., Turkisch, E. ‘Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences’ (2007) 5 *OECD Working Papers on Public Governance* <<https://www.oecd.org/gov/38990099.pdf>> пристапено на 28.10.2023.

⁴⁵ Што значи, кандидатот може во рамките на категоријата да биде унапреден и за повеќе од едно скалило, но ако преоѓа од една во друга категорија, тогаш ќе може само едно скалило.

не го напушти работното место). Значи, треба да се (до)уреди оваа материја, за да влијаат во иднина оценките на унапредувањето не само откако ќе се објави интересен оглас, туку и при планирањето на унапредувањата.

2.7. Мобилноста во јавниот сектор

Мобилноста не е уредена со Законот за административни службеници, туку со Законот за вработените во јавниот сектор, но е специфика на службеничкиот систем во споредба со општото работно законодавство. Мобилноста е хоризонтално движење на вработен од едно на друго работно место во рамките на истата група работни места. Значи, идејата е дека едно лице – без да биде објавен јавен или интересен оглас – може да биде трајно распоредено на друго работно место од исто ниво во својата институција, но и на работа во друга институција, сè додека станува збор за работно место на исто ниво и во иста група (и за кое ги исполнува потребните општи и посебни услови). Мобилноста, се разбира, не е во таква смисла можна во приватниот сектор. Идејата зад мобилност е благородна: лицата кои се квалификувани за дадени задачи да можат лесно да се движат во јавниот сектор, така што нивните компетенции ќе бидат искористени во институциите на јавниот сектор каде се најпотребни или каде тие го гледаат својот професионален развој. Но, тоа е отежнето имајќи предвид дека за да се движи едно лице по пат на мобилност, потребна е негова согласност, согласност на раководното лице од институцијата од која доаѓа и согласност на раководното лице на институцијата која би го презела, што најчесто тешко се постигнува.

Во Законот за вработените во јавниот сектор се содржани и одредби за мобилност во случаите кога дадена институција се укинува, односно ѝ се намалуваат надлежностите, така што на вработените им се нуди преземање од друга институција, а ако тие одбијат, им престанува работниот однос. На овој начин, македонскиот законодавец креативно ги заштитува вработените во јавниот сектор од отпуштања, што само по себе е дискутабилно. Ако дадена институција има стотици вработени и таа се укине без друга институција да ги преземе нејзините надлежности, дали навистина е оправдано сите овие вработени да бидат преземени од друга институција?

2.8. Други специфики

Освен наведените, кои се најзначајни, постојат и неколку други специфики во работниот однос на службениците:

- Административните службеници уживаат посебна заштита. Имајќи предвид дека задачите на службениците се состојат претежно од јавни овластувања, законодавството предвидува заштита за нив. Од друга страна, трудовото законодавство (кое го регулира работниот однос во приватниот сектор) никаде не предвидува таква заштита.
- Некои права им се ограничени на административните службеници. Имајќи предвид дека еден од основните принципи на јавните служби е континуитетот, законодавецот го ограничува правото на штрајк во јав-

ниот сектор, наспроти приватниот каде правото на штрајк не е во ниту еден случај ограничено.

- Служејќи му на јавниот поредок, службениците имаат обврска да учествуваат во изборниот процес како членови на изборните органи. За разлика од нив, вработените во приватниот сектор не можат никогаш да имаат таква обврска.
- Политичките активитети на службениците се законски ограничени, наспроти слободата на политичко дејствување на работниците. Исто така, кога еден јавен службеник ќе стапи на јавна функција се здобива со право на мирување на неговиот службенички однос, што не е одлика на работниот однос.
- Суштествена карактеристика на службеничкиот однос е дисциплинската одговорност на службениците. Оваа одговорност се докажува во строго утврдена законска постапка, за дела таксативно наброени во законот. Наспроти тоа, работниот однос нема такви одлики.

Заклучоци и препораки

Недискутабилен е фактот дека службеничкиот систем регулиран со нормите од областа на административното право, во голема мера се разликува од правилата за работа во приватниот сектор содржани во трудовото законодавство. Меѓутоа, исто така е несомнено дека приватниот сектор е поефикасен од јавниот сектор, иако одредени дејности едноставно не може или (сè уште) не треба да бидат ставени во надлежност на приватни субјекти, а тоа зависи од развојот на општеството, економската моќ на државата, степенот на политизација на одредени јавни служби и слично. Оттука, многу е важно да се задржат одредени принципи кои важат само за јавниот сектор (транспарентност, континуитет во вршењето на службата, департизација на службата и сл.), но исто така, треба да се размислува за примена на најдобрите практики од приватниот сектор и нивно преземање во работата на јавната администрација. Говориме за практики кои не се регулирани со Законот за работните односи, бидејќи се оставени на знаењето, умешноста и способноста на менаџерскиот тим и потребите на пазарот. Тие практики би биле:

- Стратешко планирање: За да биде оваа активност доследно спроведена и да резултира со успех, најнапред е потребно правилно дефинирање на визијата и мисијата на субјектот. Во рамките на јавните органи, тоа е нивната надлежност која претставува збир од права и обврски на јавниот орган, но законски пропишаната надлежност е потребно да се визуелизира преку утврдување на конкретна визија и мисија на органот, кои ќе одговорот на прашањето која е целта на неговото постоење и како таа се остварува во рамките на конкретниот орган. Притоа, многу е важно тие да не служат како декор на веб-страницата на јавниот орган, туку да бидат реално дефинирани и поставени, а со нив да биде запознаен секој службеник вработен во органот и да ги има предвид при секое преземање на дејствие во рамките на своите работни обврски. Дури

откако оваа задача ќе биде завршена, следува сериозно вложување во организационите единици за стратешко планирање во секој орган на државната управа. Стратешкото планирање подразбира краткорочно, среднорочно и долгорочно планирање не само на активностите на органот, туку и на расположливите финансиски средства, потребните материјални и човечки ресурси. Стратешкото планирање, понатаму, треба да биде рефлектирано во плановите за вработување, плановите за јавни набавки и, се разбира, во самото пополнување на работни места (но и намалување на работните места);

- **Обучување:** Најважниот елемент на константното унапредување на (ефикасноста и квалитетот во работата) на јавниот сектор е професионалното усовршување, односно обучувањето. Но, на обуките, за жал, во нашата држава не им е посветен сериозен пристап ниту во нивното нормативно регулирање ниту, пак, во практичната реализација. За разлика, од тоа што трудовото законодавство не ги обврзува компаниите да вложуваат во обуки на своите вработени, пазарот и конкуренцијата се оној обврзувачки елемент кој ги „приморува“ работодавците да вложуваат во стручната надградба на своите вработени. Така, без никаква законска обврска, успешните менаџери постојано се надградуваат себеси и вработените со нови знаења и вештини за да можат да се адаптираат на новите услови кои се резултат на динамичниот развој на општествените односи. Во македонскиот службенички систем, потребно е најпрво создавање услови за континуирана едукација и тренинг на административните службеници (просторни услови преку формирање единствен центар за едукација, развивање наставни програми за генеричка и специфични обуки, определување задолжителен број на часови обука на годишно ниво за секоја категорија службеници, обезбедување лиценцирани обучувачи и валоризација на резултатите од обуката). Согласно стратешките приоритети од последната Стратегија за реформа на јавната администрација, треба да очекуваме Академија за професионално усовршување на службениците во петтиот месец од 2025 година. Сепак, скептицизмот дека тоа навистина ќе биде реализирано е оправдан, имајќи предвид дека голем дел од стратешките цели поставени во разни стратешко-ориентациони документи, на крајот, остануваат само слово на хартија.
- **Мобилност:** Уште една алка во низата услови неопходни за подобрување на квалитетот на работата на јавната администрација треба да биде овозможување на поголема и поедноставена мобилност на службениците, кои без посебни формалности и бироократски процедури би можеле да се движат по хоризонтала низ службеничките звања во јавниот сектор. Откако во рамките на секој орган ќе постојат издржани и аргументирани планови за бројот и видот на потребни службеници, под претпоставка најголемиот број административни службеници да ги владее неопходните вештини за работа во јавен орган, и со олеснета мобилност на службениците кои би се прераспоредувале хоризонтално од еден во друг јавен орган, согласно потребите на јавниот сектор (во

услови на еднакви плати за еднакви службенички звања), ефикасноста на јавниот сектор во голема мера ќе биде зголемена.

- Наградување: Јавната администрација, во недостаток на одредби за наградувањето, не практикува никакви награди за службениците кои се истакнуваат како исклучителни во својата работа. Самото тоа ќе го доведе во прашање мотивот на административните службеници беспрекорно да ги вршат задачите на работното место, односно да понудат повеќе од минимумот. Во таа смисла, потребни се интервенции во службеничкото законодавство со цел да се овозможи наградување на службениците во смисла на парични бонуси и други бенефити. Исто така, потребна е и промена на практиките, имајќи предвид дека дел од наградите не изискуваат законска основа – на пример, оддавање признание на службеникот кој себепрегорно работел даден период. Со други зборови, во поглед на наградувањето, јавниот сектор треба да преземе примери од приватниот сектор. Наградувањето на способните и успешните административни службеници е особено значајно, ако се земе предвид дека, согласно калкулациите, платите на административните службеници не се окарактеризирани како високи, а и се фиксни, односно неврзани со учинокот. Оттука, единствен начин да се обезбеди задржување на кадрите во јавната администрација кои би имале далеку поголеми примања во приватниот сектор, е наградувањето (покрај тоа, и редовното унапредување на извесен временски период).

Крајниот заклучок од овој труд би бил дека во современите европски држави, преку процесите на глобализација, европеизација и дигитализација, преку новите форми на управување со државите и пружањето на јавни услуги, како што се јавно-приватните партнерства и outsourcing-от, во значајна мера избледуваат реско исцртаните граници помеѓу јавниот и приватниот сектор. Тоа значи дека многу од принципите за работа во приватниот сектор треба да станат принципи на работа и на јавните службеници, со постепено напуштање на климата и амбиентот во кои тие работат, а кои се карактеризираат со строга хиерархиска структура, централизација, ограничени можности за мобилност и демотивирачки критериуми за напредување.

Доколку со реформата на јавната администрација која претставува непрекинат процес, бидат опфатени погоре споменатите премиси, тогаш службеничкото законодавство ќе треба да се ослободи од пренормираноста, што моментно претставува негова основна карактеристика, и на одреден начин да се приближи на трудовото законодавство кое дозволува поголема слобода во менаџирањето со процесот на работа, вклучувајќи го и управувањето со човечките ресурси.

Користена литература

1. Boyle R. (1997) *The Use of Rewards in Civil Service Management*, Committee for Public Management Research <https://core.ac.uk/display/71727909?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1>
2. Давитковски Б., Павловска-Данева А., *Административно право – прв дел (материјално право)* (Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018)
3. Ketelaar A., Manning N., Turkisch E. ‘Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences’ (2007) *5 OECD Working Papers on Public Governance* <<https://www.oecd.org/gov/38990099.pdf>>
4. Marčetić Gordana, “Komparativni službenički sustavi” (2015) 15 (1) *Croatian and comparative public administration* 33–68
5. OECD, *Government at a Glance 2019* (Paris OECD Publishing 2019) <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en#page4>
6. Томић З. *Општо управно право* (Београд, Правни факултет Универзитета у Београду 2018)
7. Годишна програма за обуки за 2023 година <<https://portal.mioa.gov.mk/?q=en/print/4104>>
8. Закон за административни службеници, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 14/20, 215/21 и 99/22
9. Закон за вработените во јавниот сектор, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19 и 14/20
10. Закон за државните службеници, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000
11. Закон за јавните службеници, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/13 и 132/14
12. Закон о државним службеницима, „Службени гласник Републике Србије“ 79/2005 ...142/2022
13. Zakon o državnim službenicima, Narodne Novine Republike Hrvatske 92/2005... 141/2022
14. Одлука на Владата на Република Северна Македонија за вредност на бод за пресметување на плата на административни службеници, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 287/2022
15. Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030 со Акциски план: <https://www.mioa.gov.mk/content/Strategija%20RJA_MK%2003.pdf>

16. Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2018
17. Одлуки на Уставниот суд: <<https://ustavensud.mk/>>