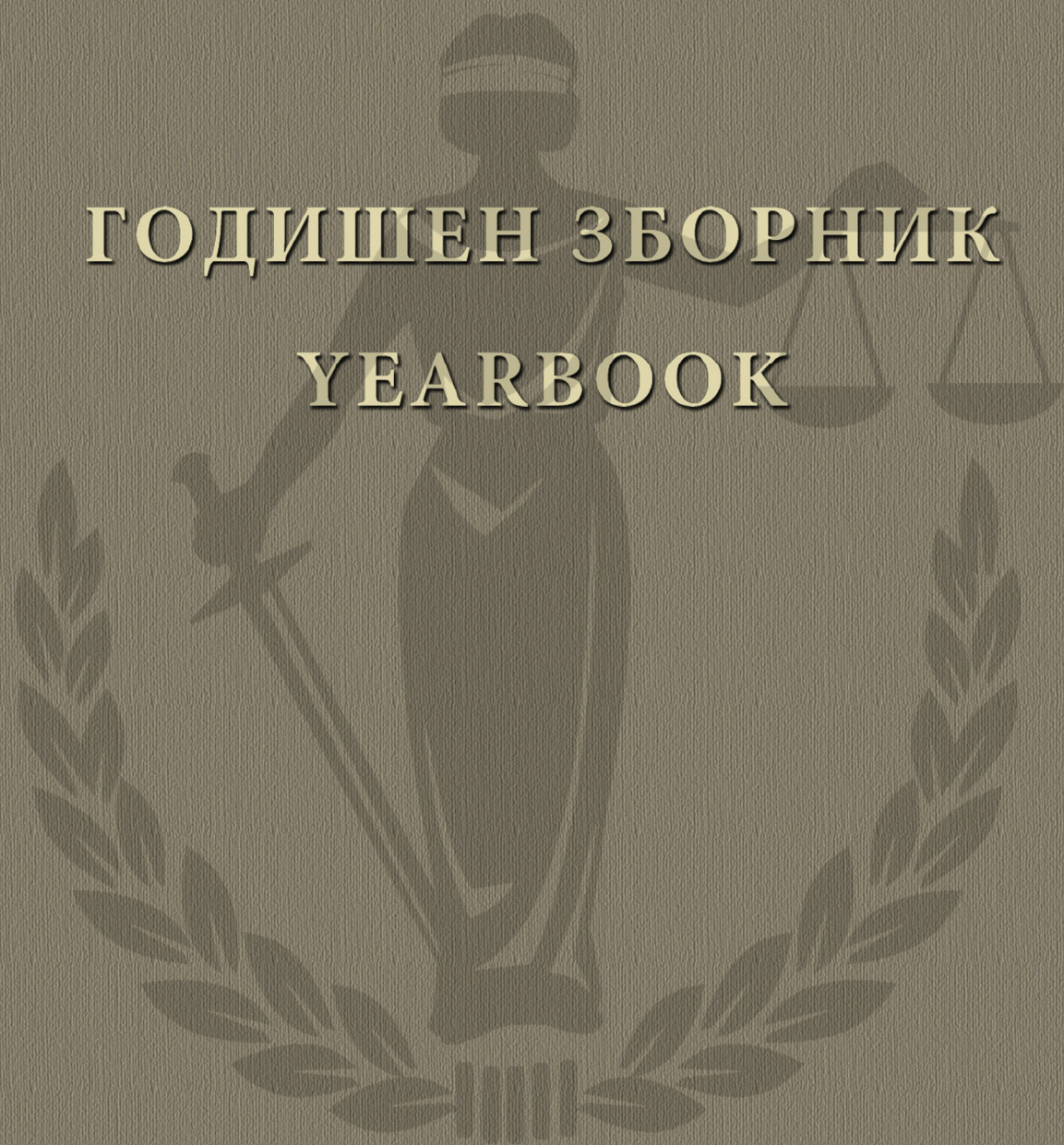


УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“-ШТИП
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ



ISSN 1857-8713

ГОДИШЕН ЗБОРНИК
YEARBOOK



ГОДИНА 11

VOLUME XI

GOCE DELCEV UNIVERSITY - STIP
FACULTY OF LAW

УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ

ISSN 1857-8713



ГОДИШЕН ЗБОРНИК
2021

YEARBOOK
2021

ГОДИНА 11

VOLUME XI

GOCE DELCEV UNIVERSITY – STIP
FACULTY OF LAW



**ГОДИШЕН ЗБОРНИК
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ
YEARBOOK
FACULTY OF LAW**

За издавачот

Проф. д-р Олга Кошевалиска
For the publisher:
Assoc. prof. Olga Koshevaliska, Ph.D

Издавачки совет

Проф. д-р Блажо Боев
Проф. д-р Лилјана Колева Гудева
Проф. д-р Јован Ананиев
Проф. д-р Ана Никодиновска Крстевска

Editorial board

Prof. Blažo Boev, Ph.D.
Prof. Liljana Koleva Gudeva, Ph.D.
Prof. Jovan Ananiev, Ph. D
Prof. Ana Nikodinovska Krstevska, Ph. D

Меѓународен програмски комитет

Проф. Д-р Јован Ананиев,
Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Р. Македонија
Проф. Д-р Јадранка Денкова,
Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Р. Македонија
Проф. Д-р Жан Пол Ленер,
Универзитет на Луксембург, Луксембург
Проф. Д-р Аленка Верболе,
Универзитет на Љубљана, Словенија
Проф. Татјана Петровна Суспицина,
Московска Правна Академија, Русија
Проф. Габриела Белова,
Југозападен Универзитет
„Неофит Рилски“ - Бугарија

International Editorial board

Prof. Jovan Ananiev, Ph. D,
Goce Delcev University - Štip
Prof. Jadranka Denkova, Ph. D,
Goce Delcev University - Štip
Prof. Jean Paul Lehnern, Ph. D,
University of Luxembourg
Prof. Alenka Verbole, Ph. D,
University of Ljubljana
Prof. Tatjana Petrovna Suspiciina,
Moscow State Law Academy
Prof. Gabriela Belova,
South West University
“Neofit Rilski” - Bulgaria

Редакциски одбор

Проф. д-р Јован Ананиев
Проф. д-р Ана Никодиновска Крстевска
Проф. д-р Борка Тушевска Гавриловиќ

Editorial staff

Prof. Jovan Ananiev, Ph. D
Prof. Ana Nikodinovska Krstevska, Ph. D.
Prof. Borka Tuševska Gavrilovikj, Ph. D

Главен уредник

Проф. д-р Олга Кошевалиска

Managing editor

Assoc. prof. Olga Koshevaliska, Ph.D

Одговорен уредник

Проф. д-р Ана Никодиновска Крстевска

Editor in chief

Prof. Ana Nikodinovska Krstevska, Ph. D

Јазично уредување

Весна Ристова
(македонски јазик)

Language editor

Vesna Ristova
(Macedonian)

Техничко уредување

Славе Димитров

Technical editor

Slave Dimitrov

Редакција и администрација

Универзитет „Гоце Делчев“ - Штип
Правен факултет
ул. „Крсте Мисирков“ 10-А
п. фах 201, 2000 Штип
Р. Македонија

Address of the editorial office

Goce Delcev University – Štip
Faculty of Law
Krstе Misirkov 10-A.,
PO box 201, 2000 Štip,
R. of Macedonia



СОДРЖИНА

ЕЛЕНА МАКСИМОВА БИО-БИБЛИОГРАФИЈА НА ДОЦ. АЛЕКСАНДРА РОГЛЕВА.....	7
НИКОЛА АМБАРКОВ КРИЗАТА НА ПАРЛАМЕНТАРИЗМОТ И ПАРЛАМЕНТАРНАТА ДЕМОКРАТИЈА ВО ДЕЛТОНСКА БОСНА – ЕДЕН ОСВРТ ВО ПРЕДВЕЧЕРИЕТО НА 30-ГОДИШНИНАТА ОД НЕЗАВИСНОСТА НА БИХ	11
АПАСИЕВ ДИМИТАР CORPVS IVRIS CIVILIS ROMANI контровеузите при создавањето на Јустинијановата кодификација	21
АТАНАСОВСКА-ЦВЕТКОВИЌ АНЕТА РИМСКИОТ ЕМРТИО - VENDITIO (ДОГОВОР ЗА КУПОПРОДАЖБА) ВО ФРАНЦУСКИОТ CODE CIVILE ОД 1804 ГОДИНА	31
ДЕНКОВА ЈАДРАНКА, АНАНИЕВ ЈОВАН и МАЈХОШЕВ АНДОН УЛОГАТА И ЗНАЧЕЊЕТО НА ИНСПЕКЦИСКИОТ СОВЕТ ЗА ЕФИКАСНИ ИНСПЕКЦИСКИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	41
ЃОРЃИЕВА ДИЈАНА, СТОИЛЕВА ЗОРИЦА и ЃОРЃИОСКА ЕМИЛИЈА МЕСТОТО НА ГРАЃАНСКОТО ПРОЦЕСНО ПРАВО ВО СИСТЕМОТ НА ПРАВОТО НИЗ ПРИЗМАТА НА ФИЛОЗОФСКИТЕ ПРИСТАПИ ЗА ПРОУЧУВАЊЕ НА ПРАВОТО	51
ЗДРАВЕВА АНА и ПАНЕВ КРИСТИЈАН СТАТУС НА ИНФЛУЕНСЕРИТЕ ВО МАКЕДОНСКИОТ ПРАВЕН СИСТЕМ	59
ЈОСИФОВИЌ ИВИЦА ЕВРОПСКИОТ НАЛОГ ЗА АПСЕЊЕ И УСЛОВИТЕ ЗА ПРИТВОР VIS-À-VIS ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА: СЛУЧАЈОТ DOROVANTU	67
МАЈХОШЕВ АНДОН ИЗВОРИ НА ПРАВОТО НА ИНДУСТРИСКИ ОДНОСИ ОД МЕЃУНАРОДНО ПОТЕКЛО	77
ПОПОСКА ВЕСНА УПОТРЕБАТА НА СИЛА ВО МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО И ОДГОВОРОТ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ЗАКОНОДАВСТВА ВО КОНТЕКСТ НА СОВРЕМЕНИТЕ БЕЗБЕДНОСНИ ЗАКАНИ	87
ТОДОРОВА БИЛЈАНА ПАНДЕМИЈАТА КОВИД-19 И ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ПАРИЧНИ НАДОМЕСТОЦИ ОД ЗАДОЛЖИТЕЛНО ЗДРАВСТВЕНО ОСИГУРУВАЊЕ	93
ЧОБАНОВ МАРИО INCOTERMS РЕГУЛАТИВИТЕ ЗА МЕЃУНАРОДНА ТРГОВИЈА: ПРАВНО И ЕКОНОМСКО ГЛЕДИШТЕ	99
ШУТОВА МИЛИЦА ПРАВНОТО ДЕЈСТВО НА ОДЛУКАТА ПО ПРЕТХОДНОТО ПРАШАЊЕ ВО СУДСКИТЕ ПОСТАПКИ	107
ŠUTOVA MILICA THE CONCEPT OF THE PREVIOUS QUESTIONS IN ACCORDANCE WITH THE MACEDONIAN LAW AND PRACTICES	117

УЛОГАТА И ЗНАЧЕЊЕТО НА ИНСПЕКЦИСКИОТ СОВЕТ ЗА ЕФИКАСНИ ИНСПЕКЦИСКИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Апстракт: Законот за инспекциски надзор од 2010 година направи реформа во инспекцискиот надзор од аспект на организација на инспекциските служби, надлежностите и правилата за работење на инспекторите итн. Овој закон ги воспостави начелата за работење на инспекторите, компатибилни со управните Европски закони. Исто така, Законот е насочен кон јакнење на капацитетите на инспекциските служби, воведува нови правила за работа на инспекциските служби од аспект на (испити, лиценци и квалификации за добивање на звање инспектор итн). Како најзначајна реформа е воведувањето на Инспекцискиот совет, кој најпрво беше воспоставен како координативен орган на инспекциските служби, за да подоцна во период од десет години прерасне во самостоен државен орган со својство на правно лице кој има силна корективна улога во контрола на работењето на инспекциските служби. Методологијата на трудот се базира на анализа на содржина на јавни документи за инспекциските служби, законските и подзаконски акти, програми, анализи релевантни за предметот на истражувањето. Целта на трудот е да се испита каков е пристапот на Инспекцискиот совет во обавување на својата надлежност како контролен орган над инспекторатите и другите инспекциски служби. Заклучокот е дека постои напредок во остварувањето на функцијата на Инспекцискиот совет од аспект на транспарентност, мотивацијата на инспекторите преку можностите за унапредување во повисоко знаење, можноста за континуирани обука на инспекторите, награди во однос на постигнувањата и зголемување на надоместокот за плата. Но и покрај тоа, инспекциските служби се соочуваат со недостаток на кадри, финансии, просторна и техничка опременост.

Клучни зборови: инспекциски надзор, инспекциски служби, инспектори, ефикасност

DENKOVA JADRANKA⁴
ANANIEV JOVAN⁵
MAJHOSEV ANDON⁶

THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE INSPECTION COUNCIL FOR EFFECTIVE INSPECTION SERVICES IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Abstract: The Law on Inspection of 2010 made a reform in the inspection supervision from the aspect of organization of the inspection services, competencies, rules for work of the inspectors, etc. This law established the principles for the work of the inspectors compatible with the European administrative law. This Law is aimed at strengthening the capacities of the inspection services, introduces new rules for the work of the inspection services in terms of (exams, licenses and qualifications for obtaining the title of inspector, etc.). The most important reform is the introduction of the Inspection Council which was first established as a coordinating body of inspection services, and later in a period of ten years to grow into a separate state body with the capacity of a legal entity that has a strong corrective role in controlling the work of the inspection services. The methodology of the paper is based on the analysis of the content of the public documents for the inspection services, laws and bylaws, programs,

¹ Универзитет „Гоце Делчев“ Штип Правен факултет jadranka.denkova@ugd.edu.mk

² Универзитет „Гоце Делчев“ Штип Правен факултет jovan.ananiev@ugd.edu.mk

³ Универзитет „Гоце Делчев“ Штип Правен факултет; andon.majhosev@ugd.edu.mk

⁴ University “Goce Delcev”-Stip, Faculty of Law; jadranka.denkova@ugd.edu.mk

⁵ University “Goce Delcev”-Stip, Faculty of Law; jovan.ananiev@ugd.edu.mk

⁶ University “Goce Delcev”-Stip, Faculty of Law; andon.majhosev@ugd.edu.mk

analyses relevant to the subject of the research. The purpose of the paper is to examine the approach of the Inspection Council in exercising its competence as a controlling body over the inspectorates and other inspection services. The conclusion is that there is progress in the realization of the function of the Inspection Council in terms of transparency, motivation of inspectors through opportunities for promotion to a higher title, the possibility of continuous training of the inspectors, rewards in terms of achievements and increase of salary compensation. Nevertheless, inspection services face a shortage of staff, finances, space and technical equipment.

Keywords: *Inspection, inspection services, inspectors, efficiency*

1. ВОВЕД

Функционирањето на инспекциските служби е од исклучителна важност за успешното остварување на надлежностите на извршната власт затоа што преку нив извршната власт го следи и контролира имплементирањето на прописите од страна на сите субјекти на кои тие прописи се однесуваат. Инспекциските служби се главни чинители за доследно спроведување на законите, а истовремено да ги заштитуваат правата и слободите на граѓаните. Надзорот има клучна улога во процесот на управување на државата, особено во контролата на спроведувањето на нејзините политики, закони, подзаконски акти, се во насока за воспоставување на ефикасна држава.

Организацијата и постапувањето на инспекциските служби, според постојната регулатива во Република Северна Македонија, (PCM) е уредено со материјалните закони со кои се регулира работата на одделните инспекциски служби, а како супсидиерен пропис во постапувањето на инспекциските служби се применува Законот за општата управна постапка⁷. Меѓутоа непостоењето на системски закон со кој ќе се регулираат сите аспекти на постапувањето на инспекциските служби, вклучително и инспекциската постапка, која има свои специфики по кои се разликува од управната постапка, претставуваше правна празнина која имаше негативно влијание на ефикасноста во работата на инспекциските служби.

Оваа состојба е надмината со носењето на Законот за инспекциски надзор⁸, кој од денот на неговото донесување во 2010 година е менуван повеќе од десет пати. Со донесување на Законот за инспекциски надзор во 2019 година⁹ престана да важи претходниот Закон за инспекциски надзор од 2010 година со сите негови измени до 2018 година. Голем дел од одредбите се задржани. Идејата за измена се однесува на поголема функционалност на инспекциските служби и инспекторите, упростување на процедурите за работа на инспекторите итн.

Идејата за нов Закон за инспекциски надзор од 2010 година беше одраз на голема разноликост како во однос на начинот на организација на инспекциските служби, така и во однос на начинот на нивно постапување со што се создаваше претстава дека истите не се во состојба да ги реализираат основните цели поради кои се формирани. Како резултат на сето погоре наведено се покажа дека е нужно донесувањето на посебен закон со кој ќе се регулира инспекцискиот надзор, а со кој ќе бидат опфатени начелата на инспекцискиот надзор, организацијата на инспекциските служби, нивната координација и раководење, правата и должностите на инспекторите, правата и должностите на субјектите над кои се врши надзорот, посебните дејствија во инспекциската постапка, односот на инспекциските служби и надлежните органи, трошоците од инспекциската постапка, како и заедничкото вршење на надзор од страна на повеќе инспекциски служби. Одредбите од Законот за инспекциски надзор, кои се однесуваат на постапката за вршење на инспекциски надзор, се применуваат на инспекциските служби организирани како органи во состав на министерствата или како организациски единици, во рамки на органите на државната управа, општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје. министерствата или како организациски единици во рамки на органите на државната управа. Новиот Закон за инспекциски надзор во член 2¹⁰ дословно наведува дека одредбите од Законот не се однесуваат за Министерството за финансии, вклучувајќи ги Управата за јавни приходи и Царинската управа, Министерството за одбрана, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации и Министерството за внатрешни работи.

⁷ Закон за општа управна постапка („Службен весник на РМ“ бр. 38/05, 110/08, 124/15, 65/18).

⁸ Закон за Инспекциски надзор („Службен весник на РМ“ бр. 50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15, 53/16, 11/18, 83/18 и 120/18, 102/19).

⁹ Закон за инспекциски надзор, („Службен весник на РМ“ бр. 50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15, 53/16, 11/18, 83/18 и 120/18, 102/19).

¹⁰ Закон за инспекциски надзор, („Службен весник на РМ“ бр. 50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15, 53/16, 11/18, 83/18 и 120/18, 102/19).

Со донесувањето на Законот за инспекциски надзор¹¹ кој претставува новина во правниот систем на Република Северна Македонија, а со кој систематски се регулира постапувањето на инспекциските служби, се придонесе за унификација и поголема ефикасност во нивното постапување и за надминување на досега воочените недостатоци во нивното функционирање.

Во Законот за инспекциски надзор од 2010 година за да се подобри функционирањето на инспекциските служби и инспекторите беа воведени начела за работење на инспекторите и инспекторатите во насока на зголемување на одговорноста, објективноста и транспарентноста при вршењето на инспекцискиот надзор. Од сите овие начела, начелото на превенција е сосема ново начело кое е карактеристично за идната ориентација во постапувањето на инспекциските служби кое во корелација со начелото на пропорционалност даваат една нова димензија за работењето на инспекциските служби во РСМ. Овие начела се содржани и во најновиот Закон за инспекциски надзор од 2019 година¹². Законот за инспекциски надзор доживува трансформација од аспект на звањата на инспекторите, мотивацијата, наградувањето, постапката и начинот на полагањето на испитот за инспектор, кој подоцна прераснува во лиценца за вршење инспекциски надзор, која добива статус од траен карактер.

Инспекцискиот надзор пак,¹³ го опфаќа надзорот над спроведувањето и примената на законите и другите прописи од страна на државните органи, јавните претпријатија, трговските друштва, установите, физичките и правните лица. Инспекцискиот надзор го вршат само органите на државната управа во рамките на своите овластувања, но може да се образува инспекторат како орган во состав на министерствата. Работите на инспекцискиот надзор ги вршат инспектори. Секој има право да даде иницијатива за вршење на инспекциски надзор и за преземање на соодветни мерки од министерствата и органите на државната управа надлежни за инспекциски надзор. Постапката на инспекцискиот надзор инспекторот ја покренува и ја води по службена должност, според правилата на управната постапка. Во вршењето на инспекцискиот надзор инспекторот е должен да постапува во согласност со закон и друг пропис.

Вака поставената рамка за исполнување на функцијата надзор во РСМ преку анализата на одредбите на Законот за организација и работа на органите на државната управа и Законот за инспекциски надзор укажува на фактот дека инспекцискиот надзор е централизиран соодветно на поставеноста и надлежноста на ресорните министерства. Впрочем, инспекторатите се сè уште органи во состав на министерствата, иако конечно со измените на легислативата од 2015 година се здобија со својство на правно лице и буџетски корисници од прва линија.¹⁴

Во услови на едностепена државна управа во РСМ и можноста на самите единици на локалната самоуправа и градот Скопје во рамки на своите надлежности да организираат посебни единици со инспекциски надлежности, е доволна основа за успешно извршување на функцијата надзор во РСМ.

2. АНАЛИЗА НА ИНСПЕКЦИСКИОТ СОВЕТ НИЗ ЗАКОНИТЕ

Инспекцискиот совет за прв пат е формиран во Законот за инспекциски надзор од 2010 година.¹⁵ Најпрво истиот бил формиран како меѓуресорско тело за меѓусебна координација и поголема ефикасност на инспекциските служби. Првично неговата функција била само координативна без поголеми надлежности од репресивен карактер. Тој имал улога да разгледува прашања во врска со работењето на инспекциските служби и стручното оспособување и усовршување на инспекторите, како и примената на законите и другите прописи кои се однесуваат на инспекцискиот надзор. На чело на советот бил именуван координатор од страна на Владата на РСМ. Со оглед на тоа што членови на Инспекцискиот совет биле директорите на инспекторатите и функционерите на органите на државната управа кои имале инспекциски надлежности истиот не профункционирал, односно не ја оправдал целта на своето постоење. Инспекцискиот совет имал обврска да ја известува Владата два пати годишно и инспекциските служби да му

¹¹ Закон за Инспекциски надзор („Службен весник на РМ“ бр. 50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15, 53/16, 11/18, 83/18 и 120/18, 102/19).

¹² Овие начела се содржани во II глава во членовите од 5 до 15 од Законот за инспекциски надзор Службен весник на РСМ, бр. 102 од 22.5.2019 година.

¹³ член 42 од Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. весник на РМ, бр. 38/05, 110/08, 51/11, 145/15).

¹⁴ член 13 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/10, 161/10, 157/11, 147/13, 193/15, 53/16, 11/18, 83/18 и 120/18, 102/19).

¹⁵ Во Член 16 од Законот за инспекциски надзор 50/2010 се утврдени неговата функција и надлежности.

доставуваат извештаи за својата работа, тоа не било обврзно, тој можел да ги бара само по потреба. Стручно-административните работи за Инспекцискиот совет ги вршел Државниот управен инспекторат, орган во состав на Министерството за правда. Сето ова упатува на формалноста на оваа институција. За подобрување на функционалноста на Инспекцискиот совет, Владата на РСМ во октомври 2013 година, со измени и дополнувања на Законот за инспекциски надзор¹⁶ го трансформираше како самостоен орган на државната управа со назив Инспекциски совет, со основна цел координација на работата и реформи на инспекцискиот надзор во РСМ како и системска рамка за обезбедување независност на инспекторатите во управувањето со буџетот, човечките ресурси и другите ресурси за функционирање на инспекторатите.

Кон крајот на јануари 2014 година, со именување на претседател и шест членови на Инспекцискиот совет по области на инспекциски надзор, Владата на РСМ го формираше Инспекцискиот совет.¹⁷ Претседателот и членовите на Инспекцискиот совет ги избира, по пат на јавен конкурс, и ги разрешува Владата на РСМ. Советот има стручно – административна служба, со која раководи генерален секретар на начин кој обезбедува законито, стручно, одговорно, навремено и економично работење. Предметните реформи се насочени кон унапредување на капацитетот на инспекциските служби за заштита на владеењето на правото, заштита на правата на граѓаните, заштита на животот и здравјето на луѓето, заштита на конкурентноста на пазарот и заштита на фискалните интереси на РСМ. Воспоставени се основните претпоставки за спроведување на реформите предвидени со Законот за инспекциски надзор, во смисла на подготвувањето и одобрување на годишните програми за работа на инспекциските служби, планирањето на инспекцискиот надзор и вреднување и оценувањето на извршениот инспекциски надзор, како методи за следење на ефективност и ефикасноста на инспекцискиот надзор и постоење елементи на дисциплински повреди од страна на инспекторите.

Инспекцискиот совет е надлежен за 28 инспекциски служби (нема надлежност врз инспекциските служби и инспекторите во единиците на локалната самоуправа и градот Скопје, Министерството за финансии, вклучувајќи ги Управата за јавни приходи и Царинската управа, Министерството за одбрана, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации и Министерството за внатрешни работи), од кои 14 се организирани како инспекторати и 14 како организациони единици во други органи на државната управа.¹⁸

Надлежности¹⁹. Од формирањето на Инспекцискиот совет како самостоен орган со Законот од 2013 година беа детектирани слабости во однос на детализирање на неговите надлежности во однос на надзорот, како и одговорноста за неговата работа пред надлежните органи. Од таа причина новиот Закон за инспекциски надзор отстапува голем број на одредби кои ја детализираат улогата и значењето на Инспекцискиот совет. Посебно за нагласување се казнените одредби кои се однесуваат за неподнесување на извештај за работа од страна на инспекциските служби и инспекторите. Исто така, Советот за својата работа поднесува годишен извештај за информирање до Владата и Собранието на Република Северна Македонија, најдоцна до крајот на првото тримесечје на тековната, за претходната година.²⁰ Овој Закон ги детализира надлежностите на Инспекцискиот совет во членот 18 во 23 алинеи. Особено е значајна да се истакне можноста да поднесува иницијативи за дисциплинска одговорност на инспекторите, како и предлог за разрешување на директорите на инспекциските служби. Инспекцискиот совет постапува по преставки и има значајна улога во транспарентноста и координација со информациите поврзани со работењето на инспекциските служби. Важечкиот закон ги детализира начинот на избирање на претседателот и членовите на Советот, како и нивното разрешување. Детално е објаснет и начинот на работа, односно со какво мнозинство се донесуваат одлуките. Ова укажува на сериозниот пристап на законодавецот кон овој орган. Казнените одредби упатуваат на задолжителноста на инспекциските служби да поднесуваат извештаи до Инспекцискиот совет, така во членот 99 од Законот за инспекциски надзор²¹ е наведено Глоба во износ од 450 евра во денарска

¹⁶ Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16, 11/18, 83/18 и 120/18, 102/19).

¹⁷ Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр. (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16, 11/18, 83/18 и 120/18, 102/19).

¹⁸ Член 18 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр. 102 од 22.5.2019).

¹⁹ член 16-а од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр. (Службен весник на Република Македонија бр. 50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16, 11/18, 83/18 и 120/18, 102/19).

²⁰ Член 16 од Законот за инспекциски надзор (Службен весник на РСМ, бр. 102 од 22.5.2019 година).

²¹ Законот за инспекциски надзор (Службен весник на РСМ, бр. 102 од 22.5.2019 година).

противвредност ќе му се изрече на директорот односно раководителот на инспекциската служба ако не го објави на веб страницата на инспекциската служба извештајот за работа за претходните шест месеци и ако не го достави извештајот за работа за претходните шест месеци најдоцна до 15 јули за периодот јануари–јуни во тековната година, односно најдоцна до 15 јануари за периодот јули–декември до Советот, во електронска и хартиена форма. По влегување во сила на овие одредби видлива е транспарентноста на Инспекцискиот совет и на другите инспекциски органи. Инспекцискиот совет има веб-страница која е јасна и добро организирана. Веб страницата е поврзана со сите инспекциски органи за кои има надежност, како и линк за претставки од сите заинтересирани физички и правни лица.

Во Годишниот извештај за работата на Инспекцискиот совет за 2020 година се наведени сите активности кои ги реализирал Инспекцискиот совет согласно важечкиот Закон за инспекциски надзор од 2019 година. Видливо е дека кон транспарентноста за работењето на Инспекцискиот совет и другите инспекциски служби имаат сериозен пристап што ќе се одрази над функционалноста и ефективноста на инспекциските служби и инспекторите. Споредбените анализи на извештаите ќе упатат на детектирање на придобивките и слабостите со кои се соочуваат инспекциските служби и Инспекцискиот совет. Вакви анализи треба да изготвува Инспекцискиот совет и истиот транспарентно да ги претставува. Сега е видлив само извештајот за 2020 година и истиот го анализираме во наредниот текст.

Согласно годишниот извештај на Инспекцискиот совет во 2020 година, Советот разгледал вкупно 367 дописи со содржина на претставки, поплаки, жалби и друго, од кои 46 претставки се однесуваат на работата на инспекторите. Потоа 260 претставки се однесуваат на барање за инспекциски надзор, врз основа на кои Инспекцискиот совет издал 20 налози за вршење на поединечен или заеднички инспекциски надзор, додека останатите се препратени до надлежна инспекциска служба, и тоа: - 198 барања за вршење инспекциски надзор се препратени во надлежност на инспекциските служби. Најголем број од овие барања, дури 58, се препратени до Државниот инспекторат за труд, 38 до Државниот пазарен инспекторат, додека вкупно 24 барања се доставени до Државниот просветен инспекторат); - 42 барања за вршење на инспекциски надзор се препратени во надлежност на општинските инспекциски служби. Од преостанатите 61 претставка, седум, исто така, се препратени до друг надлежен државен орган, за четири претставки се побарани дополнителни информации, додека за 50 претставки е констатирано дека се неосновани или некомплетни. Компаративно, вкупниот број на пристигнати претставки во 2020 година (367) однос на 2019 година (237) бележи значителен пораст од дури 55%, што може да се толкува како зголемување на довербата која граѓаните ја имаат во Инспекцискиот совет, особено ако се има во предвид дека најголемо зголемување има кај претставките чие решавање спаѓа во доменот на надлежностите на локалната самоуправа и општинските инспектори. На друга страна, кај претставките кои се однесуваат на работата на инспекторите постои благо намалување, што може да укажува на подигнување на квалитетот на работење на инспекторите.

Со стапување на сила на новиот ЗИН, Советот нема надлежност да спроведува дисциплински постапки против инспектор, но, согласно член 18, став (21) од ЗИН, Советот може да поднесе иницијатива за утврдување на дисциплинска одговорност на инспектор, до директорот или раководителот на инспекциската служба, во која е вработен инспекторот, кој пак спроведува дисциплинска постапка согласно одредбите од Законот за административните службеници. Врз основа на доставени претставки, за кои Советот утврдил дека се основани, со исклучок на иницијативата за поднесување на дисциплинска постапка која е поднесена до директорот на Дирекцијата за заштита и спасување која е поднесена заради непостапување по обврски кон Инспекцискиот совет, поднесени се десет иницијативи за утврдување на дисциплинска постапка за сторен дисциплински престап и тоа: четири иницијативи до директорот на Државниот просветен инспекторат; четири иницијативи до директорот на Државниот инспекторат за труд; една иницијатива до директорот на Државниот управен инспекторат и 21 една иницијатива до директорот на Дирекцијата за заштита и спасување. Почетните искуства од примената на новиот Закон за инспекциски надзор, во однос на дисциплинската одговорност, најде на одредени предизвици. Имено, иако идејата на новиот ЗИН е дисциплинските постапки, како прашање кое е дел од комплексот на прашања поврзани со управувањето со човечките ресурси, е тие да се водат во инспекциската служба во која е вработен инспекторот, се чини дека одредбата од Законот за административните службеници, со која за тоа прашање одлучува раководното лице на институцијата, создава потешкотии и ја доведува во сомнеж непристрасноста на инспекциските служби. Ова е особено важно, бидејќи Советот, пред да поднесе иницијатива за отпочнување

на дисциплинска постапка против инспектор, вложува сериозни напори и ресурси, прибира и анализира обемни материјали кои произлегуваат од постапувањето и врз основа на тоа се донесува одлука на седница. Оттука, Советот смета дека ваквата иницијатива поднесена до раководното лице на инспекциската служба, треба да има задолжителност за спроведување на дисциплинската постапка против инспекторот. Советот во Извештајот констатирал недостатоци во контекст на член 78 од Законот за административни службеници,²² кои се однесуваат на застареноста на рокот за поведување на иницијатива за дисциплинска постапка од 3 месеци. Ваквиот рок е многу краток за Инспекцискиот совет да ги испита сите околности за повредите во работењето на инспекторот за да поведе иницијатива за дисциплинска постапка. Според нив овој рок треба да се зголеми на една година, како што на пример е регулирано за постапка иницирана со извештај од внатрешна ревизија.

Во однос на финансирање во извештајот е истакнато дека не се одобрени побараните средства за 2021 година потребни за спроведување на законските обврски на Советот, кои произлегуваат од новиот ЗИН, најмногу во делот на одржување и организирање на генерички и интерактивни обуки за инспекторите и кандидатите за инспектори, што би можело да има последици во доследната имплементацијата на Законот. Други детектирани слабости во извештајот се три клучни ризици, чие појавување може да влијае на загрозувањето на редовното работење и остварувањето на планираните цели и резултати. Тие ризици се: - Несоодветна примена на Законот за инспекциски надзор и соодветните подзаконски акти, пред се, поради почетната фаза на нивна примена, - Неразбирање на улогата на Советот од страна на инспекциските служби, односно непочитувањето на неговата независност во работењето и одлучувањето, и неефикасна и ненавремена комуникација меѓу инспекциските служби и Советот, во однос на почитување на законските рокови за доставување на релевантни плански и извештајни документи.²³

За унифицирање на работењето на инспекциските служби и усогласување со Законот за инспекциски надзор како и нагласувањето на транспарентноста во работењето на инспекциските служби, Инспекцискиот совет донел Правилник за формата и содржината на извештајот за работа на инспекциските служби.²⁴

3. АНАЛИЗА НА СЛАБОСТИТЕ И ЕФЕКТИТЕ НА ИНСПЕКЦИСКИТЕ СЛУЖБИ

Во Република Северна Македонија постојат 14 инспекторати и повеќе инспекциски служби²⁵ Последните измени на Законот за инспекциски надзор од 2019 година кој ги стави вон сила сите претходни одредби се должеше на детектираните слабости во работењето на инспекциските служби. Инспекциските служби се соочуваат со огромни надлежности базирани на контрола на примена на голем број на закони кои се предмет на надзор. Исто така, инспекциските служби се преоптоварени со обврски од административна природа. Така што, инспекторите контролираат и повеќе од еесетина законски и подзаконски акти. Особено што истите постојано се менуваат во голем обем. Ваквата гломазност на работењето наметнува потреба од специјализирање на стручноста на инспекторите, така што еден инспектор да биде специјализиран да контролира само одредена група на закони. Најновите измени на Законот за инспекциски надзор беа насочени кон детектирани слабости во работењето на инспекциските служби кои се однесуваат на линиите на нивната одговорност и обврските што ги имаат кон Инспекцискиот совет. Во речиси сите инспекциски служби има сериозен недостаток на инспектори, а во добар дел и недостаток на други административни службеници за ефикасно спроведување на надлежноста на органот и извршување на делокругот на работни задачи на вработените лица.

Стекнувањето на статус инспектор и контролата врз неговото работење е многу посложена и потешка отколку за било кој друг административен службеник, додека во однос на платите, надоместоците и наградите нивниот статус е ист.

²² Закон за административни службеници 27/2014, 199/14, 48/15, 154/15, 05/16, 142/16, 11/18, 275/19, 14/20, 215/21.

²³ Годишен извештај за работа на Инспекцискиот совет за 2020 година www.is.gov.mk

²⁴ Службен весник на РСМ, бр. 238 од 18.11.2019 година.

²⁵ Државен инспекторат за труд, Државен санитарен и здравствен инспекторат, Државен инспекторат за животна средина, Државен инспекторат за земјоделство, Државен инспекторат за шумарство и ловство, Државен пазарен инспекторат, Државен инспекторат за техничка инспекција, Државен Управен инспекторат, Државен просветен инспекторат, Државен девизен инспекторат, Државен инспекторат за транспорт, Државен инспекторат за градежништво и урбанизам, Државен комунален инспекторат, Државен инспекторат за локална самоуправа. Реформите во инспекциските служби се однесуваат на сите сегменти напредок, ефикасност, обученост, транспарентност, превенција, одговорност, самостојност итн.

Во начинот на вршење на инспекцискиот надзор меѓу различни инспекциски служби има големи разлики, а нивната меѓусебна координација е на ниско ниво. Субјектите на надзор не се доволно запознаени со своите права и обврски при вршењето на надзорот. Репресивниот карактер на надзорот е многу поизразен отколку неговата превентивна и советодавна улога.

Новиот Закон за инспекциски надзор ги детализираше надлежностите на Инспекцискиот совет и укина голем дел од административните обврски на инспекциските служби за изработка и доставување на квартални и други извештаи кон Инспекцискиот совет, кои не придонесуваа за квалитативна оценка на работата на инспекторите и инспекциските служби. Законот направи измени и во пристапот кон оценувањето на инспекторите, го зајакна системот на наградување и дополнителните надоместоци како мотивација на инспекторите. Како други недостатоци кои беа детектирани се невоедначениот пристап на инспекторите во рамките на иста инспекциска служба, што предизвикува потешкотии кај субјектите на надзор во исполнување на своите законски обврски. Отсуство на соодветен механизам за планирање и вршење на инспекциски надзор врз база на проценка на ризик што влијае за чести надзори врз исти субјекти на надзор во кратки временски интервали и високи износи на глоби кои не одговараат на тежината на прекршокот и сериозно го загрозуваат работењето на субјектите на надзор.

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Од аспект на воспоставување на инспекциските служби и Инспекцискиот совет, Законот за инспекциски надзор има јасна визија во поглед на нивните потреби за ефикасно функционирање. Во Законот се вовеле опомената како примарна инспекциска мерка и се очекуваат ефекти од истата во насока на намалување на пропустите и јакнење на свесноста на инспекторите. Во поглед на проценка на ризикот е зголемена сигурноста и предвидливоста за субјектите на надзор, со задолжителноста на листите на проценка и степенувањето на ризикот. Инспекциските служби треба да ја јакнат транспарентноста во однос на нивното работење од секој аспект (извештаи за работа, процедури за работа, закон, подзаконски акти, тешкотии, слабости итн). Сите индикатори за нивното работење треба да бидат достапни до јавноста. Сето тоа ќе влијае за заедничко надминување на проблемите и јакнење на инспекциските служби како самостојни, непристасни органи кои ќе обезбедат задоволство на граѓаните. Секако значајна улога има Инспекцискиот совет и истиот треба да се насочува кон јакнење на неговата улога преку примена на своите надлежности кои се во голем обем и делуваат превентивно и репресивно за инспекциските служби, одговорните лица и извршителите во инспекциските служби.

Особено системот на инспекциски служби треба да ги јакне процедурите и правилата кои се однесуваат на подобрување на координативните и контролни механизми за следење на работењето на инспекциските служби. Особено треба да се обрне внимание кон јакнење на капацитетите на инспекциските служби со стручни кадри кои постојано ќе се обучуваат и усовршуваат во духот на одговорно, самостојно, независно, законско, ефективно, ефикасно и непристрасно работење. Особено е од голема важност да се обрне внимание кон подигнување на имиџот на професијата инспектор преку мотивација, реално вреднување на трудот, висока плата и додатоци на плата, наградување и други бенифиции, што ќе оневозможи истите да прибегнат кон мито и корупција. Може да се заклучи дека инспекциските служби рестриктивно, односно слабо ја спроведуваат превентивната функција, како резултат на недоволната подготовка, капацитет на инспекторите, но и немање систем на основна и континуирана обука.

Слабата обученост, непостоење на систем за едукација на инспекторите со честа измена на прописите доведува до невоедначена пракса во постапувањето на инспекторите што значително ја отежнува работата на инспекторите но и состојбата на субјектите над кои се врши надзорот. Поради тоа неопходно е да се воведат задолжителна основна и задолжителна континуирана обука на инспекторите со цел подигање на нивото на компетеност од една страна, и специјализација на инспекторите за посебни надзори од друга страна. Освен обука за примена на новите прописи, потребно е да се обезбеди обука за општите начела и добрите инспекциски практики, односно обука за т.н меки вештини: комуникација, разбирање на различните психолошки профили на личноста и слично. Заложбата на една држава е да се смалат репресивните мерки за секој вид на казниви дела, поради тоа инспекциските служби треба да се насочуваат да делуваат превентивно да влијаат во јакнење на свеста, а со тоа да придонесат кон намалување на прекршоците. Силна е онаа држава која може да се пофали со малку казни, а зголемена ефикасност во секој поглед. Послушноста на граѓаните се одразува преку изречените казни. Колку помалку казни толку поефикасна и посигурна држава.

Користена литература:

- [1] Анализа на потенцијалот за добро управување во Република Македонија – Фондација Институт отворено општество Македонија, 2009 (извор: <http://soros.org.mk/dokumenti/analiza-11-06-ok.pdf>)
- [2] Закон o drzavnoj upravi I Zakon o inspekciskom nadzoru (sa pratecim pozakonski propisama), Podgorica, Juli 2005.
- [3] Primjena zakona o drzavnom inspektoratu: Poslovi drzavne uprave sa stajalista inspekciskog nazora, Stipic Milan, Zagreb, veljaca 2007.
- [4] Gradjani kao partneri – Informiranje, konzultiranje I participirawe javnosti u kreiranje javnosti u kreiranje agreb, Oksimoron, 2004.
- [5] Прирачник за учество на јавноста во процесот на донесување на закони, ОБСЕ, Скопје, ноември 2010.
- [6] Универзитет „Св. Кирил и Методиј“– Институт за социолошки и политичко правни истражувања: Акционен проект - Стратешки менаџмент со реформата на јавната администрација во РМ , Скопје 2000.
- [7] Административно право, Жан Валин; 23 издание, август 2010
- [8] Анализа на состојбите во инспекторатите и други инспекциски служби од аспект на надлежноста, кадровската пополнетост и обученоста, материјалната и техничката опременост; Министерство за права на РМ- ДУИ; Скопје, декември 2009
- [9] Информација до Влада на РМ за можностите за здружување на инспекторатите; Управен Државен инспекторат; Министерство за економија, Скопје, август 2007.
- [10] Унапредување на казнената политика и подобрување на бизнис климата во РМ, анализа на Владата на РМ, Кабинет на Вицепремиер за економски прашања.
- [11] Одлука за образување на координативно тело за остварување на соработка во вршењето на работите од инспекциски надзор; Службен весник на РМ 26/2006.
- [12] Информација до Влада на РМ за состојбата во инспекторатите и одделни служби во состав на министерствата кои имаат инспекциски надлежности; Секретаријат за Европски прашања, 23.08.2008
- [13] Извештај од Експертска мисија за функционирањето на инспекциските служби во РМ – Државен управен инспекторат; ТАИЕХ настан: ЈНА 33144, Скопје, април 2009 година.
- [14] Предлог информација од Министерство за економија до Министерство за правда на РМ, за можностите за здружување на инспекторатите во еден Државен инспекторат, Скопје 2007 година.
- [15] Информација за состојбата и организационата поставеност во инспекторатите и одделни служби во состав на министерствата кои имаат инспекциски надлежности со предлог одлука за образување на Координативно тело на инспекторатите и одделни служби во состав на Министерствата кои имаат инспекциски надлежности- Влада на РМ; Скопје, јануари 2006.
- [16] Закон за инспекциски надзор на Република Словенија- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02, 26/07)) (извор: https://www.uradni-list.si/_pdf/2007/Ur/u2007043.pdf#/u2007043-pdf)
- [17] Case study: Inspectorate reform in Latvia 1999- 2003; Jacqueline Coolidge, Lars Graava, Sanra Putnina; December 23, 2003 (извор: http://siteresources.worldbank.org/INTEXPCOMNET/Resources/Module_7.5_-_Case_Study_Inspectorate_Reform_in_Latvia_1999-2003.pdf)
- [18] Односот на државата и граѓаните од аспект на управното законодавство во РМ, д-р Ана Павловска- Данева; Скопје, октомври 2009 година.
- [19] Законот за инспекциски надзор (Службен весник на РСМ, бр. 102 од 22.5.2019 година).
- [20] Годишен извештај за работа на Инспекцискиот совет за 2020 година www.is.gov.mk
- [21] Закон за административни службеници (Службен весник на РСМ бр.27/2014, 199/14, 48/15, 154/15, 05/16, 142/16, 11/18, 275/19, 14/20, 215/21.
- [22] Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 58/2000, 44/2002, 82/08, 167/2010, 51/2011, 96/19, 110/19) – ЗОРДУ.
- [23] Закон за државни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 193/2015, 5/2016 и 142/2016).
- [24] Закон за управна инспекција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015 и 53/2016, 11/18, 103/21) (ЗУИ).

- [25] Закон за општа управна постапка („Службен весник на Република Македонија” бр. 38/05, 110/08, 124/15, 65/18) (ЗОУП).
- [26] Закон за прекршоци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2007 и 152/2015).
- [27] Закон за локална самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 05/02).
- [28] Прирачник за административните процедури во управна постапка во областа на урбанизмот (извор: http://i2.wp.com/www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/04/Screenshot_6.png)
- [29] Препорака П (2004) 6, на Комитетот на министри до земјите членки за подобрување на домашните правни лекови (стр 147).
- [30] Препорака П (2001) 9 на Комитетот на министри до земјите членки за алтернативно решавање на спорови помеѓу управните органи и физичките лица или правните лица (стр 103).
- [31] Управно право и управна постапка , Мишел и Оливие Русе, САД 2008; ISBN-10: 0199379378
- [32] Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16).
- [33] Извештаи за напредокот на РМ (извор: <http://www.sep.gov.mk/content/?id=155#V9nFWzUegn0>)