





Јадранка Денкова ЈАВНА  
АДМИНИСТРАЦИЈА

**Автор:**

Проф.д-р Јадранка Денкова

**ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА**

**Рецензенти:**

Проф.д-р Јован Ананиев, Проф.д-р Страшко Стојановски

**Лектор:**

Проф.д-р Сузана Џамтовска Здравковска

**Уредник:**

Проф.д-р Јадранка Денкова

**Техничко уредување:**

Ангела Маневска

**Издавач:**

Универзитет „Гоце Делчев“ - Штип

Објавено во е-библиотека: [https://e-](https://e-lib.ugd.edu.mk)

[lib.ugd.edu.mk](https://e-lib.ugd.edu.mk)

DOI: <https://www.doi.org/10.46763/9786082449210>

CIP - Каталогизација во публикација

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

35(075.8)

ДЕНКОВА, Јадранка

Јавна администрација [Електронски извор] / Јадранка Денкова. - Штип  
: Универзитет "Гоце Делчев", Правен факултет, 2022

Начин на пристапување (URL): <https://e-lib.ugd.edu.mk/1084>. - Текст во ПДФ формат, содржи 253 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 04.11.2022. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 248-252

ISBN 978-608-244-921-0

а) Јавна администрација -- Високошколски учебници

COBISS.MK-ID 58525701



УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ



Проф.д-р Јадранка Денкова

**ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА**

Штип, 2022

## ПРЕДГОВОР

Јавна администрација претставува значаен сегмент во остварувањето на функцијата на државата, а сето тоа ја прави сложена научна дисциплина. Мојата главна цел е да им ги доближам до студентите новите форми и начини на функционирање на јавната администрација. Со оглед на тоа дека јавната администрација опфаќа обемна материја самото по себе, дополнително оптоварување се честите промени на административните норми кои ги применува јавната администрација во Република Северна Македонија. Со оглед на тоа, голем е предизвикот сето тоа да се претстави на јасен и разбирлив начин што ќе биде прифатлив за студентите. Притоа, настојував учебникот да даде опфат на сите сегменти што се значајни за јавната администрација, кои на јасен и практичен начин ќе им ги приближам на студентите за улогата и значењето на јавната администрација како нераскинлив дел од целокупниот административен систем, како и улогата и значењето на административните службеници како главни субјекти во тој систем. Така, целта на учебникот е студентите да се стекнат со основни познавања за јавната администрација, како и улогата и значењето на јавната администрација во остварувањето на функциите на државата. Акцентот на учебникот е да се претстави теоретскиот пристап, значењето, развојот на науката за јавната администрација, како и функцијата на администрацијата. Исто така, направив анализа на јавната администрација во Европските земји, службеничкиот систем, анализирајќи ги сите прашања поврзани со вработувањето на администрацијата, наградувањето, напредувањето, оценувањето на администрацијата, дисциплинската и материјалната одговорност. Објаснети се и принципите на работење на администрацијата во Европските земји чии што правила се унифицирани во Европскиот кодекс за добро административно однесување. Учебникот опфаќа содржини поврзани со новите пристапи на управување и организирање на администрацијата. Содржината во учебникот има поставено јасна цел студентите да го разберат значењето на јавната администрација, комуникацијата во јавната администрација, предметот, моделите на јавната администрација, а особено начинот на функционирање на администрацијата, за да можат како идни граѓани и вработени лица да се вклучат во процесите на функционирањето на административните органи, како идни административни службеници. Особено придонесот за студентите е во осознавање на прашањата кои се однесуваат на ефикасноста на јавната администрација, преку воведување на електронски систем на комуникација, новиот јавен менаџмент и системот за управување со квалитет. Учебникот се осврнува и на начините и формите на одлучување, а особено внимание посветив на реформата на администрацијата, задржувајќи се на сите значајни прашања што се однесуваат на реформирање и организирање на администрацијата во Република Северна Македонија. Материјалот во книгата се заснова на релевантни научни истражувања и други, научни и стручни показатели и практични примери, како и на сопствени анализи засновани на релевантни теоретски и практични пристапи. Верувам дека овој учебник ќе и овозможи на студентите, јасен и лесен начин да го совладаат материјалот и да се стекнат со нови знаења од доменот на јавната администрација.

Од авторот Проф. д-  
р Јадранка Денкова

## СОДРЖИНА

<b>I ВОВЕД ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА</b> .....	<b>14</b>
<b>1. ОСНОВНИ ПОИМИ ЗА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА</b> .....	<b>14</b>
1.1. Анализа на поимот јавна администрација.....	15
1.2. Дефинирање на јавната администрација .....	18
1.3. Јавната администрација како научна дисциплина.....	19
1.3.1. Јавната администрација и другите науки.....	20
1.3.2. Јавната администрација како посебна научна дисциплина.....	23
<b>2. МОДЕЛИ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА</b> .....	<b>24</b>
<b>3. НОВА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА</b> .....	<b>29</b>
3.1. Главните обележја на новата јавна администрација.....	30
<b>II ФУНКЦИИ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА</b> .....	<b>34</b>
<b>1. ВОВЕД</b> .....	<b>34</b>
1.1. Организационен поим на администрацијата .....	35
<b>2. ВИДОВИ ФУНКЦИИ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА</b> .....	<b>37</b>
2.1. Вовед.....	37
2.1.1. Спроведување на утврдената политика и извршувањето на законите, другите прописи на Парламентот (Собранието) и прописите на Владата и општите акти.....	37
2.1.2. Извршна дејност, извршување на законите и други прописи. ....	38
2.1.3. Следење на состојбите и давање иницијативи .....	38
2.1.4. Решавање на административните предмети. ....	40
2.1.5. Вршење на административен надзор.....	40
2.1.6. Подготвување прописи и други општи акти и вршење стручни работи за Собранието и Владата.....	41
2.1.7. Ефикасност во вршење на управната функција.....	41
<b>3. ОРГАНИЗАЦИЈА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО ЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ</b> .....	<b>42</b>
<b>III. СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ</b> .....	<b>46</b>
<b>1. ВОВЕД</b> .....	<b>46</b>
1.1. Принципи на службеничкиот систем.....	47
<b>2. ВРАБОТУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА</b> .....	<b>50</b>



2.1. Постапка за вработување на административните службеници.....	50
2.2. Селекција на кандидати.....	53
2.3. Испит за административен службеник.....	56
2.4. Постапка на полагање на испити и тестови.....	59
<b>3. УНАПРЕДУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ.....</b>	<b>64</b>
3.1. Интерен оглас.....	64
3.1.1. Комисија за селекција за унапредување.....	65
3.1.2. Постапка за селекција за унапредување.....	65
3.1.3. Одлука и решение за избор за унапредување.....	65
3.1.4. Видови напредување во државната служба.....	66
3.2. Наградувањето во државната служба.....	65
3.2.1. Законска поставеност на наградувањето и напредувањето во државната служба.....	67
3.2.2. Наградување според Законот за административни службеници.....	68
3.3. Класификација на административните службеници.....	69
<b>4. СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ.....</b>	<b>74</b>
4.1. Видови обуки.....	74
4.2. Годишна програма за генерички обуки за административни службеници.....	74
<b>5. УПРАВУВАЊЕ СО ЕФЕКТОТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ.....</b>	<b>76</b>
5.1. Утврдување на план за стручно усовршување.....	76
5.2. Оценување на ефектот на административниот службеник.....	77
5.3. Постапка на оценување во други околности.....	80
<b>6. ОПШТИ НАЧЕЛА ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР.....</b>	<b>81</b>
<b>7. ПРИНЦИПИ ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР.....</b>	<b>82</b>
<b>IV. ОДГОВОРНОСТ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....</b>	<b>84</b>
<b>1. ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....</b>	<b>84</b>
1.1. Видови дисциплинска одговорност.....	84
1.2. Начинот на водење на дисциплинската постапка.....	92
1.3. Материјална одговорност на административните службеници.....	97
1.4. Основ за материјална одговорност на административните службеници.....	99
1.5. Постапка за материјална одговорност.....	100
1.6. Заштита на правата на административните службеници (Второстепена постапка).....	103

**V. МЕНАЏИРАЊЕ СО АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО ЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ ..... 106**

**1. ПРИНЦИПИТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО ЕВРОПСКИОТ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР .....106**

1.1. Статусот на администрацијата во Европските земји.....	110
1.2. Управување со државната администрација низ законите на Европските земји.....	111
1.2.1 Професионални јавни менаџери.....	111
1.2.2.Карактеристики на законите за менаџирање со човечките ресурси во јавната администрација.....	112
1.3.Хомогеност на менаџментот во државната администрација.....	112
1.4.Причини за специјализирање на организациите и создавање на агенции.....	113
1.5.Усогласеноста на организациониот облик, владината функција и менаџерската автономија.....	116

**2. МЕНАЏИРАЊЕТО СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ЕВРОПСКИТЕЗЕМЈИ. .... 116**

2.1.Операционализација на менаџментот со човечки ресурси во праксата.....	117
2.2.Системи за вработување.....	120
2.3.Услови за вработување, Плата.....	123
2.4.Прашањата и предизвиците при менаџирањето со човечките ресурси во јавниот сектор.....	125
2.4.1. Стратегии на Владата во процесот на менаџирање со јавниот сектор.....	126
2.5.Организации за менаџирање со човечки ресурси.....	127
2.6.Вработувањата при процесот на менаџирањето во Европските земји.....	129
2.7.Програми за намалување на бројот на вработените во јавната администрација.....	131
2.8.Менаџмент на кариера во јавната администрација во Европските земји.....	132

**VI. НОВИ ФОРМИ НА УПРАВУВАЊЕ И ОРГАНИЗИРАЊЕ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.... 133**

**1. УПРАВУВАЊЕ СО КВАЛИТЕТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР. .... 133**

1.1. Заедничка рамка за проценка (ЦАФ модел).....	134
1.2. Управување со процеси и ISO системи за управување со квалитет.....	137
1.3. Малком Балдриџ модел.....	138
1.4. Европска фондација за управување со квалитет - EFQM.....	139
1.5. Мерење на задоволство на корисниците.....	139

**2. ЕЛЕКТРОНСКИ СИСТЕМ НА ДОКУМЕНТИРАЊЕ..... 140**

2.1. Инсталација на системот за АОП.....	143
------------------------------------------	-----

2.2. Заштита на податоци.....	144
<b>3.НОВ ЈАВЕН МЕНАЏМЕНТ.....</b>	<b>145</b>
3.1. Вовед.....	145
3.2. Пристапот кон новиот јавен менаџмент.....	147
3.3. Принципи на новото јавно управување.....	149
<b>VII. КОМУНИКАЦИЈА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....</b>	<b>151</b>
<b>1.ВОВЕД.....</b>	<b>151</b>
1.1. Значењето на комуникацијата во администрацијата.....	153
1.2. Форми на комуникација.....	155
1.3. Комуникациски систем.....	156
<b>2. ТЕОРИИ НА ОДЛУЧУВАЊЕ.....</b>	<b>157</b>
2.1. Критериуми за одлучување.....	159
2.2. Јавен интерес.....	159
2.3. Стили на одлучување.....	160
2.4. Имплементација на политиката.....	161
<b>3. СОСТАНОК.....</b>	<b>161</b>
3.1. Состаноци, поим и видови.....	162
3.2. Учесници на состанокот.....	166
3.3. Тек на состанокот.....	167
<b>VIII. СТРАТЕГИИ ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....</b>	<b>170</b>
<b>1.ЗАДАЧИ И СТРАТЕГИИ.....</b>	<b>170</b>
1.1. Стратегии на јавната администрација.....	170
1.2. Правци на изградба модерен административен систем.....	171
1.3. Избор на стратегии и реформи.....	171
1.4. Почеток и тек на процесот за реформи на јавната администрација.....	172
1.5. Организациски чекори кон нов стратески документ.....	174
1.6. Опфат и цели на реформата на јавната администрација.....	174
1.7. Принципи врз кои се засновува реформскиот зафат.....	176

1.8. Очекувања за унапредување во сите сфери на дејствување на администрацијата.....	177
1.9. Колку пречат кратките рокови за определни одлуки.....	178
1.10. Спроведување на целосната визија и на приоритетните цели.....	179
1.11. Предизвици за кои се потребни итни решенија.....	180
1.12. Реорганизација, рационализација и оптимизација на хоризонталната и вертикалната поставеност на државните органи.....	182
1.13. Корупцијата во државните органи.....	184
1.14. Тешкотии во спроведувањето на законските одредби.....	186

## **IX. ПРИМЕРИ НА ПОДЗАКОНСКИ АКТИ И ОБРАЗЦИ ЗА ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА..... 187**

### **1. ИЗЈАВА ЗА ПРИФАЌАЊЕ НА ДЕКЛАРАЦИЈАТА ЗА ЗАЕДНИЧКАТА МИСИЈА НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ..... 187**

#### **2. ОБРАЗЕЦ ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВЕН СЛУЖБЕНИК..... 188**

2.1. Образец Б за оценување на Раководен административен службеник, Категорија Б.....	189
2.2. Образец В за оценување на Стручен административен службеник, Категорија В.....	190
2.3. Образец Г за оценување на помошно-стручен административен службеник Категорија Г.....	193
2.4. Извештај за полугодишно интервју.....	193
2.5. Извештај за оценување во други околности.....	194
2.6. Листа за оценување на административните службеници од внатрешни оценувачи.....	195
2.7. Извештај со ранг листа на годишни оценки на административните службеници.....	196

#### **3. ОБРАЗЕЦ ЗА ТАЈНО ГЛАСАЊЕ НА КОМИСИЈАТА ЗА ВОДЕЊЕ НА ДИСЦИПЛИНСКА ПОСТАПКА ЗА ДИСЦИПЛИНСКИ ПРЕСТАП ..... 197**

3.1. Годишен извештај за изречените мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност.....	198
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

#### **4. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ЈАВНИОТ ..... 199**

4.1. Прилог А – Акциски план за спроведување на функционална анализа.....	199
4.2. Прилог Б – Преглед на документите потребни за спроведување на функционалната анализа. 200	
4.3. Прилог Г – Прашалник за самооцена на вработените.....	201
4.4. Прилог Д – Образец за детално истражување.....	201
4.5. Прилог Ѓ – Помошен прашалник за интервју.....	202
4.6. Прилог Е – Образец за оцена/евалуација според критериумите во функционалната анализа.....	204
4.7. Прилог Ж – Структура на извештај од функционалната анализа.....	208

#### **5. УРНЕЦИ НА АКТИ ЗА СИСТЕМАТИЗАЦИЈА.....212**

5.1. Урнек на актите за систематизација - јавни претпријатија.....	212
5.2. Урнек на актите за систематизација - државни органи.....	224
<b>6. КОДЕКС ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ .....</b>	<b>233</b>
<b>7. ИЗЈАВА ЗА ПРИФАЌАЊЕ НА ДЕКЛАРАЦИЈАТА ЗА ЗАЕДНИЧКАТА МИСИЈА НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР .....</b>	<b>238</b>
<b>8. УПАТСТВО ЗА ВОВЕДУВАЊЕ НА ЗАЕДНИЧКА РАМКА НА ПРОЦЕНА ФОРМИРАЊЕ И РАБОТА НА ТИМ ЗА ПРОЦЕНА, ПРОЦЕНА НА СОСТОЈБИТЕ И ПОДГОТВУВАЊЕ НА ИЗВЕШТАЈ ЗА СОСТОЈБИТЕ .....</b>	<b>239</b>
<b>9. ПРАВИЛНИК ЗА СОДРЖИНАТА И ФОРМАТА НА ГОДИШНАТА ПРОГРАМА ЗА ОБУКА ЗА АДМИНИСТРАТИВНО УПРАВУВАЊЕ.....</b>	<b>241</b>
<b>10. ПРАВИЛНИК ЗА ФОРМАТА И СОДРЖИНАТА НА ИНТЕРНИОТ ОГЛАС, НАЧИНОТ НА ПОДНЕСУВАЊЕ НА ПРИЈАВАТА ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ, НАЧИНОТ НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА СЕЛЕКЦИЈА И ИНТЕРВЈУТО, КАКО И НАЧИНОТ НА НИВНО БОДИРАЊЕ И МАКСИМАЛНИОТ БРОЈ НА БОДОВИ ОД ПОСТАПКАТА НА СЕЛЕКЦИЈА, ВО ЗАВИСНОСТ ОД КАТЕГОРИЈАТА НА РАБОТНО МЕСТО ЗА КОЕ Е ОБЈАВЕН ИНТЕРНИОТ ОГЛАС.....</b>	<b>242</b>
10.1. Упатство за објавување и спроведување на интерен оглас.....	245
Користена литература.....	249