



**SIGMA**

Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,  
principally financed by the EU

# Спроведување на Законите за општата управна постапка во Западен Балкан

## Документ на СИГМА бр. 62

Одобрено за објавување од г-ѓа Елса Пиличовски, Директор,  
Директорат за управување во јавниот сектор, ОЕЦД

2 Rue André Pascal  
75775 Paris Cedex 16  
France  
<mailto:sigmaweb@oecd.org>  
Тел.: +33 (0) 1 45 24 82 00  
[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Овој документ е подготвен со финансиска помош од Европската Унија (ЕУ). Документот не треба да се смета дека ги одразува официјалните ставови на ЕУ, на ОЕЦД или на нејзините земји членки, или на партнерите кои учествуваат во програмата СИГМА. Мислењата коишто се изразени и изнесените аргументи се ставови на авторите.

Овој документ и секоја мапа вклучена во истиот не се во спротивност со статусот или суверенитетот на која било територија, означувањето на меѓународните граници и со името на која било територија, град или област.

© ОЕЦД 2021 – Користењето на овој материјал, во дигитална или печатена форма, е уредено со Условите објавени на веб-страницата на ОЕЦД <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Преводот е изработен на барање од ОЕЦД. Единствените официјални верзии се текстовите на англиски и француски јазик. Насловот на документот на англиски јазик гласи: "Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 62. © OECD 2021, <https://doi.org/10.1787/e5162057-en>

# Содржина

Листа на кратенки и акроними	3
Извршно резиме	4
Вовед	8
<b>1 Добро административно однесување во законите за општата управна постапка</b>	<b>14</b>
Лесно започнување на управна постапка	14
Можност за електронска комуникација	25
Право на сослушување и пристап до списите	28
Времетраење на управната постапка	32
Услови во врска со содржината на управните акти	36
Делегирање на надлежноста за решавање во рамки на управните органи	40
Баланс помеѓу правната сигурност и законитоста	43
Функционирање на постапката по жалба	47
Заклучоци	61
<b>2 Спроведување на ЗОУП и реформа на административните услуги: можни идни чекори</b>	<b>65</b>
Преглед и усогласување на посебното законодавство со ЗОУП	65
Решавање на проблемите со жалбените постапки	71
Градење на капацитетите и подигнување на свеста	79
Јакнење на спроведувањето на начелото „само еднаш“ и електронската комуникација	81
Заклучоци	84
<b>Прилог I. Образец за поддршка на усогласувањето на посебните закони со ЗОУП</b>	<b>87</b>
<b>Програмата СИГМА</b>	<b>99</b>
<b>СЛИКИ</b>	
Слика 1. Јавна перцепција за ефикасноста на управните постапки	10
Слика 1.1. Преглед на примената на елементите на добро административно однесување во анализираниите постапки	62
Слика 2.1. Клучни чекори за усогласување на целото законодавство	66
Слика 2.2. Доверба во правосудството и владата во ЗБ	72

## ТАБЕЛИ

Табела 1.1. Примери на податоци кои се бараат од странките кои може да се добијат по службена должност од други јавни органи	16
Табела 1.2. Трошоци за одобренија за градење за семејна куќа во главниот град и некои други основни услуги, споредено со просечната месечна плата	20
Табела 1.3. Рокови за исправка на барањата со формални недостатоци	23
Табела 1.4. Исклучоци на правото на сослушување	29
Табела 1.5. Рокови за произнесување на даночните обврзници во постапката на контрола на ДДВ	31
Табела 1.6. Максимално времетраење на управната постапка според ЗОУП	33
Табела 1.7. Законски рокови за завршување на постапката	34
Табела 1.8. Усогласеност со условите од ЗОУП во посебното законодавство и примероците	38
Табела 1.9. Делегирање на надлежноста за решавање во избраните управни постапки	42
Табела 1.10. Рокови за поднесување жалба во избрани посебни постапки	48
Табела 1.11. Максимално времетраење на жалбената постапка	58
Табела 1.12. Рокови за разгледување на жалбата во избраните управни постапки	58
Табела 2.1. Клучни податоци за следење на управните постапки	73

## Листа на кратенки и акроними

АМА	Агенција за модернизација на администрацијата
СЕ	Совет на Европа
ГО	Граѓански организации
ВРП	Време на решавање на предметите
ЕК	Европска комисија
ЕРИ	Европска рамка за интероперабилност
ЕУ	Европска Унија
ЗОУП	Закон за општата управна постапка
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
СИГМА	Поддршка за подобрување на управувањето и раководењето
ДДВ	Данок на додадена вредност
ЗБ	Западен Балкан

Меѓународната организација за стандардизација (МОС) дефинира кодови од три букви за имињата на државите, зависните територии и посебните области од географски интерес. Следната табела ги дава кодовите кои се користат за географско прикажување на некои бројки во публикацијата во согласност со кодовите на МОС, а ако не постои официјален код на МОС, тогаш според практиката на ОЕЦД:

### Земји и територии на Западен Балкан

Албанија	ALB
Босна и Херцеговина	BIH
Косово*	XKV
Црна Гора	MNE
Северна Македонија	MKD
Србија	SRB

\* Оваа ознака не е во спротивност со ставовите за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244/99 на Советот за безбедност на Обединетите нации и Советодавното мислење на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

## Извршно резиме

Овој документ има за цел да го анализира спроведувањето на Законите за општите управни постапки (ЗОУП) кај администрациите од Западен Балкан (ЗБ) кои неодамна ги реформираа своите ЗОУПи – Албанија, Косово, Црна Гора, Република Северна Македонија (во натамошниот текст: „Северна Македонија“) и Србија. Новите ЗОУПи кај овие администрации влегоа во сила во 2016-2017 година, со цел да се реформира начинот на спроведување на управните постапки. Меѓутоа, извештаите на Европската комисија (ЕК) и на локалните граѓански организации посочуваат проблеми во нивното спроведување, вклучително и бавен напредок во усогласувањето на посебните закони со кои се уредуваат управните постапки со општите одредби од ЗОУП.

Начелата на добрата администрација кои треба да се почитуваат при спроведување на управните постапки се утврдени во препораките и резолуциите на Комитетот на министри на Советот на Европа, Повелбата за основните права на Европската Унија, Начелата на јавната администрација и Директивата на ЕУ за услугите. Ако од новите ЗОУПи се очекува да ги реформираат управните постапки во ЗБ според овие начела, тогаш нивните одредби треба да ги одразуваат начелата. Овој документ утврди дека неодамна донесените ЗОУПи во ЗБ, во голема мера, се усогласени со начелата на доброто административно однесување. Тие беа оценувани според осумте елементи кои произлегуваат од горенаведените стандарди, кои ги опфаќаат клучните чекори на управната постапка, како и основните права на странките:

- лесно започнување на управна постапка (вклучувајќи ја и примената на начелото „само еднаш“);
- можност за електронска комуникација;
- право на сослушување на учесниците;
- времетраење на постапката;
- услови во врска со содржината на управните акти;
- делегирање на надлежноста за решавање во рамки на управните органи;
- баланс помеѓу правната сигурност и законитоста;
- функционирање на жалбената постапка.

Новите ЗОУПи го промовираат спроведувањето на релативно нови концепти, вклучувајќи го и начелото „само еднаш“, електронската комуникација, делегирањето на надлежноста за решавање, но, исто така, ја обезбедуваат потребата да се почитуваат класичните барања на добро административно однесување (на пр. правото на сослушување и барањето да се поткрепат управните акти со докази). Правото на жалба, исто така, е загарантирано, иако ефикасноста на жалбените постапки може да биде намалена поради нејасно формулирани одредби. Таквите одредби може да остават простор за непотребно укинување на управните акти поради процедурални грешки кои не влијаат врз исходот од постапката (на пр. во Албанија и Косово) или одредби кои не налагаат органите што решаваат по жалбата да ги применат своите реформаторски надлежности и да решаваат мериторно за време на првото разгледување на жалбата (на пр. во

Црна Гора и Северна Македонија). Сепак, ЗОУПите ги содржат сите елементи кои овозможуваат управните органи ефикасно да управуваат со управните работи и во согласност со начелата на доброто административно однесување и, доколку е потребно, со примена на здраво-разумно толкување на одредбите.

Покрај општите барања кои произлегуваат од ЗОУП, правилата за функционирањето на управните постапки се утврдени со многубројни закони и подзаконски акти (т.е. посебно законодавство), кои пропишуваат подетални барања за органите кои ги спроведуваат поединечните постапки. Посебното законодавство може да предвиди различни решенија од ЗОУП (доколку е потребно, поради природата на постапката), но мора да ги почитува основните начела на ЗОУП и да обезбеди еднаков степен на заштита на правата на странките во постапката. Затоа беше важно да се разгледа посебното законодавство и, доколку е потребно, да се усогласи со општиот закон по донесувањето на новиот ЗОУП. Администрациите од ЗБ усвоија децентрализиран пристап во усогласувањето, односно секое ресорно министерство беше одговорно за усогласување на законите во областа за која тие се надлежни, додека министерството надлежно за ЗОУП има право да дава препораки и мислења за подоцнежните измени и дополнувања. Сите ЗОУПи во ЗБ предвидоа период на спроведување од најмалку една година за процесот на усогласување, но во ниту една од администрациите овој процес не заврши навреме, а во повеќето од администрациите напредокот досега е ограничен. Во секоја администрација, усогласувањето на подзаконските акти, кои обично ги содржат деталните одредби што ги применуваат службениците кои ги водат постапките, беше надвор од опфатот на процесот на разгледување.

Во сите пет администрации беа анализирани три примерока на управни постапки, во однос на осумте елементи на добро административно однесување, за да се оцени степенот на усогласеност помеѓу ЗОУП и соодветното посебно законодавство и примената на осумте елементи во практика. Трите постапки вклучуваат:

- барање на одобрение за градење за изградба на семејна куќа (одобрение за градење);
- барање за општ социјален надоместок за секој кој не ги исполнува утврдените минимални услови во однос на приходите или средствата (социјален надоместок);
- постапка за утврдување на правилниот износ на данок на додадена вредност, која би можела да заврши со решение кое налага да се исплати дополнителен данок (контрола на ДДВ).

Одредени основни предуслови за добро административно однесување, во принцип, се утврдени во посебното законодавство во ЗБ и, исто така, се почитуваат во практика, на пример, барањето да се поткрепат управните акти со докази и да се обезбеди правото на жалба. Сепак, забележани се многу недоследности помеѓу ЗОУП и посебното законодавство со кое се уредуваат постапките, како и во практиката на органите од ЗБ. Најголем дел од недоследностите помеѓу ЗОУП и посебното законодавство можеле да бидат избегнати. На пример, посебното законодавство (закон или подзаконски акт) за 12 од 15 анализирани постапки беше донесено или изменето по ЗОУП на соодветната администрација (т.е. беше дадена можност за усогласување).

Најчестите проблеми кои се појавија беа поврзани со спроведувањето на новите карактеристики на ЗОУП. На пример, начелото „само еднаш“ и електронската комуникација функционираа во само три од анализираниите постапки. Надлежноста за решавање е делегирана под нивото на функционерот кој раководи со органот во пет постапки. Меѓутоа, поединечните успешни приказни како што е начелото „само еднаш“ во постапката за одобрение за градење во Србија, како и во постапката за социјален надоместок во Северна Македонија и Црна Гора; електронската комуникација во постапките за одобрение за градење во Албанија, Северна Македонија и Србија; како и делегирањето на надлежноста за решавање во постапките за одобрение за градење во Косово, Црна Гора и Србија, но и во постапката за социјален надоместок во Северна Македонија и во

постапката за контрола на ДДВ во Црна Гора покажуваат дека новитетите можат да се применат во практика.

Недоследностите во примената на покласичните концепти на добро административно однесување се помалку, но и понатаму постојат. Роковите за жалба утврдени во посебното законодавство за постапките за социјален надоместок во Албанија и Косово, како и постапката за одобрение за градење во Србија се пократки отколку во соодветниот ЗОУП, што може да го поткопа ефективното право на жалба и, освен тоа, не можат да се оправдаат со специфичната природа на овие постапки. Надоместоците за одобрение за градење во Албанија и Косово значително се разликуваат од една до друга општина и се 10 до 20 пати повисоки отколку во останатиот дел од регионот (надминувајќи ги дури и надоместоците во неколку земји членки на ЕУ). Тоа укажува дека надоместоците за услугата не се секогаш пропорционални на трошокот, како што е јасно пропишано со соодветниот ЗОУП.

Покрај случаите на неусогласеност помеѓу посебното законодавство и ЗОУП, утврдени се, исто така, разлики помеѓу барањата на доброто административно однесување и реалната практика. Судејќи според анализираниите постапки, органите во целиот регион имаат тешкотии да ги исполнат барањата за законското времетраење на постапката. Во Албанија и Косово, управните акти на анализираниите постапки не содржат секогаш соодветни упатувања на достапните правни лекови. Ефективното право на странките на сослушување е поткопано во практика со намалувањето на законското време во кое даночните обврзници треба да се произнесат за резултатите од постапката за контрола на ДДВ.

Ниту една од администрациите нема потполно ефективни правни лекови кои се обезбедени со жалба во управната постапка и од судовите, поради „пинг-понг“ ефектот од предавање на предметите напред-назад во самата администрација, но и помеѓу администрацијата и судовите. За една управна работа може да се постапува повторно од различни инстанци во рамки на администрацијата и судството. Во случај кога жалбата е уважена, органите што решаваат по жалбата ретко решаваат мериторно за предметот, што би им овозможило да ја завршат управната постапка наместо работата да ја враќаат до првостепениот орган за повторно да ја разгледува. Освен тоа, процедуралните грешки може да резултираат со поништување на управниот акт, дури и ако грешката не би можела да влијае на исходот од постапката. Мерките утврдени во ЗОУП (и во актите со кои се уредува постапката пред Управниот суд во повеќето од администрациите на ЗБ) со цел да се надмине пинг-понг ефектот, сè уште не ги дадоа посакуваните резултати во практика.

Иако може да се најдат и успешни приказни во реформирањето на начинот на кој функционираат управните постапки, тие најчесто не се припишуваат на донесувањето на ЗОУП, туку на поединечни иницијативи од релевантните органи или во случаи кога има донаторска поддршка. Во меѓувреме, системските предизвици кои требаше да се надминат со ЗОУП не се решени, главно поради ограничениот или неконзистентен напредок во усогласувањето на посебното законодавство со ЗОУП, што не дозволи новитетите од ЗОУП да се применат во практика. На пример, подзаконските акти сè уште налагаат барателот да поднесе податоци и документи кои владата веќе ги поседува, а посебното законодавство може и понатаму да содржи ригорозни упатувања на постапки во хартиена форма. Иако општите начела на ЗОУП треба да преовладаат над неусогласените и контрадикторни одредби од посебното законодавство, органите кои ја споредуваат постапката го применуваат посебното законодавство. Во такви ситуации, учесниците во постапката би можеле да се обратат до органите што решаваат по жалби и до судовите за да ја обезбедат примената на начелата на ЗОУП, но тоа би било тешко, особено со оглед на неефективноста на системот на правна заштита, како што е опишано погоре и, во најдобар случај, би можело само да го обезбеди нивното барање во поединечен предмет.

Механизмите за следење на управните постапки во ЗБ не дозволуваат анализа на ефективността на поединечните управни постапки и нивната законитост, ниту да се утврдат предизвиците во

спроведувањето (на пример, висок процент на уважени жалби и причините за тоа, неможност да се почитува законското времетраење, итн.). Во најдобар случај, податоците се прибираат на институционално ниво, што обезбедува агрегирани податоци за сите постапки кои се спроведени во областа за која е надлежно едно министерство, но тоа не помага да се утврди кои се проблематичните постапки. На крај, иако ЗОУП не пропишува никакви предуслови за спроведувањето на новитетите како што е начелото „само еднаш“, очигледно е дека неговата примена е попречена од ограничената интероперабилност на клучните регистри и од проблемите со квалитетот на податоците во овие регистри.

Врз основа на искуствата од регионот и од земјите членки на ЕУ, следниве чекори би можеле да го подобрат спроведувањето на начелата на добро административно однесување, како што е предвидено во ЗОУП:

- усогласување на постојното посебно законодавство (вклучувајќи ги и подзаконските акти) со ЗОУП, преку користење на централизиран, добро координиран пристап (на пр. преку носење омнибус закони кои ги усогласуваат сите посебни закони во еден акт), бидејќи моменталните децентрализиран пристапи не ги дадоа очекуваните резултати;
- утврдување на надлежностите и постапките за да се одржува усогласеноста на посебното законодавство со начелата на ЗОУП, на пример, министерството надлежно за ЗОУП или органот кој ја координира агендата за подобри прописи да го разгледува релевантното нацрт-законодавство (вклучувајќи ги и новите закони и измени и дополнувања, како и подзаконските акти донесени од Владата и министрите), дури и по усогласувањето на постојното законодавството;
- воспоставување соодветни механизми за следење на управните постапки, вклучувајќи ги и жалбите, како и утврдување на најпроблематичните постапки (на пример, пинг-понг ефектот, прекумерното поништување на првостепените решенија од процедурални причини и неможноста да се почитуваат законските рокови, итн.), како и причините за предизвиците и тие да се решаваат со соодветни мерки (во документот се наведени одредени упатувања на практиките во соодветни земји членки на ЕУ);
- зајакнување на судската жалбена постапка, на пример да се обезбеди дека Управниот суд ги применува своите реформаторски надлежности во судската заштита и дека дава соодветни насоки за администрацијата да донесе законит управен акт, а истовремено дава надлежност на управните судии да ја санкционираат администрацијата доколку не ги извршува или не ги почитува наредбите и решенијата на судот;
- градење на капацитетите и подигнување на свеста, вклучително и традиционалната обука за примената на ЗОУП, како и дополнителни мерки како што се: организирање дискусии на тркалезна маса во кои учествуваат управни судии, управните органи што решаваат по жалби и службениците кои ги спроведуваат постапките; обука на адвокатите и правниците кои ги застапуваат учесниците во управните постапки; како и спроведување кампањи за подигнување на свеста за правата на учесниците во управната постапка;
- подобрување на примената на начелото „само еднаш“ и воведување електронска комуникација, на пример за да се подобрат четирите нивоа на интероперабилност во администрациите од ЗБ, да се подобри квалитетот на податоците во државните регистри и да се отстранат пречките за електронската комуникација (кои најчесто се недостиг на инфраструктура за дигитален идентитет и негова ниска искористеност поради високите трошоци).



## Вовед

Целта на овој документ е да го анализира спроведувањето на Законите за општите управни постапки (ЗОУП) кај администрациите од Западен Балкан (ЗБ) кои неодамна ги реформираа своите општи закони со кои се уредуваат управните постапки – Албанија, Косово, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Босна и Херцеговина не беше вклучена во анализата, бидејќи во последните години не е спроведена сеопфатна реформа на законодавството со кое се уредуваат управните постапки. Четири од петте анализирани администрации имаат долга традиција на Законот за управната постапка, бидејќи првиот Закон за општата управна постапка беше донесен во Кралството Југославија уште во 1930<sup>1</sup> година. Меѓутоа, сите пет администрации неодамна донесоа нови ЗОУПи, со цел да го подобрат спроведувањето на општите начела на добра јавна администрација кои произлегуваат од препораките и резолуциите на Комитетот на министри на Советот на Европа<sup>2</sup> (СЕ), Повелбата за основните права на Европската Унија (ЕУ)<sup>3</sup>, *Начелата на јавната администрација*<sup>4</sup> и Директивата на ЕУ за услугите<sup>5</sup>.

Донесувањето на новите ЗОУПи се сметаше за клучен елемент во спроведувањето на реформата на јавната администрација во ЗБ. Со оглед дека ЗОУП ги содржи општите начела кои треба да се применуваат во сите управни постапки, неговата улога беше да направи администрацијата да биде повеќе ориентирана кон граѓаните, да ги приспособи постапките на новите организациони форми во рамки на администрацијата и да ја овозможи и поттикне примената на развојот во информациските и комуникациските технологии при обезбедувањето на административните услуги.

Сепак, повратните информации од различни засегнати страни, вклучувајќи ги и извештаите на Европската комисија (ЕК), ОЕЦД и локалните граѓански организации (ГОи)<sup>6</sup>, сугерираат дека

<sup>1</sup> Еден исклучок, првиот Законик за управната постапка во Албанија, беше донесен во 1999 година. За детален преглед на историјата на Законите за управната постапка во ЗБ, види „*Правните лекови во управните постапки од Западен Балкан*“ (*Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*), РеСПА (Регионална школа за јавна администрација), Даниловград, Република Црна Гора, 2016, стр. 9-53.

<sup>2</sup> Вклучително и Резолуција (77) 31 за заштитата на поединецот во врска со актите на управните органи, Препорака КМ/Рес (2007)7 за добра администрација.

<sup>3</sup> Повелба за основните права на Европската Унија, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, член 41, кој директно се применува само за институциите и државните службеници на ЕУ. Сепак, како што е појаснето во образложенијата кои ја придружуваат Повелбата, правото на добра администрација се заснова на судската практика на Судот на правдата во однос на добрата администрација како општо начело на правото на ЕУ. Таквите општи начела, исто така, ги обврзуваат земјите членки кога тие дејствуваат во рамки на правото на ЕУ.

<sup>4</sup> ОЕЦД (2017), *Начелата на јавната администрација*, ОЕЦД, Париз, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.

<sup>5</sup> Директива 2006/123/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 12 декември 2006 година за услуги на внатрешниот пазар, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>.

<sup>6</sup> Види, на пример, Сивата книга од Националната алијанса за локален економски развој на Србија (НАЛЕД) (<https://www.naled.rs/en/siva-knjiga>) и публикациите на Институтот „Алтернатива“ во Црна Гора (<http://media.institut-alternativa.org/2018/04/study-new-law-on-administrative-procedures.pdf>).

ефектите од овие законодавни напори се релативно ограничени, а во некои случаи, може да бидат дури и контрапродуктивни. Извештаите на ЕК од 2020 година за ЗБ<sup>7</sup> укажуваат на предизвици и одлагања во усогласувањето на законите и подзаконските акти со неодамна донесените закони и законици на управните постапки. Извештаите ги опишуваат управните постапки во сите пет администрации како бирократски, долги и оптоварени. Во извештаите за Албанија, Косово и Србија јасно е наведено дека и граѓаните и правните лица не се свесни за своите права според новите закони, што доведува до правна несигурност и значи дека продолжуваат старите практики.

## Новите закони за општата управна постапка во ЗБ

	Наслов на закон	Донесување	Влегување во сила	Предизвици утврдени во извештаите на ЕК од 2019 и 2020 година
Албанија	Законик за управните постапки	30 април 2015	29 мај 2016	Правна несигурност за граѓаните и деловните субјекти, поради одлагања во донесувањето на потребното законодавство за спроведување и секторско законодавство.
Косово	Закон за општата управна постапка	25 мај 2016	21 јуни 2017	Одлагања во донесувањето на посебните закони и понатаму предизвикуваат правна несигурност за граѓаните и деловните субјекти.
Црна Гора	Закон за управната постапка	16 декември 2014	1 јули 2017	Спроведувањето на ЗУП е започнато, но некои подзаконски акти сè уште треба да бидат усогласени со него.
Северна Македонија	Закон за општата управна постапка (ЗОУП)	22 јули 2015	31 јули 2016	Поедноставувањето на управните постапки се покажа како тешко, бидејќи ЗОУП сè уште не се спроведува систематски.
Србија	Закон за општата управна постапка	29 февруари 2016	1 јуни 2017	Граѓаните често не се свесни за своите подобрени права, што овозможува администрацијата да ги применува старите постапки.

Извор: Извештаи на ЕК за земјите, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en).

Воведувањето на законите беше поддржано со обука на административните службеници. Коментарите кои содржат насоки за примената на новите закони беа подготвени или се во подготовка<sup>8</sup>. Меѓутоа, администрациите од ЗБ усвоија децентрализиран пристап за усогласување на посебното законодавство со новиот ЗОУП, што доведе до тоа секое ресорно министерство да биде одговорно за областа во негова надлежност. Дури и ако листата на закони за усогласување е подготвена под надзор на министерството надлежно за ЗОУП (кое, исто така, има надлежност да дава препораки и мислења за понатамошни нацрт-измени), секое ресорно министерство и понатаму е надлежно за подготвување на соодветните измени и дополнувања во поединечните законодавни акти.

<sup>7</sup> Извештаи на ЕК за земјите од ЗБ објавени во октомври 2020 година на: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1816](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1816).

<sup>8</sup> За Албанија, ОЕЦД (2018), „Правен коментар на Законикот за управните постапки на Република Албанија“, ОЕЦД, Париз (<http://sigmaweb.org/publications/Legal-Commentary-by-SIGMA-on-the-Code-of-Administrative-Procedures-of-the-Republic-of-Albania-April-2018-edition.pdf>); за Црна Гора, Prof. Dr. Zoran R. Tomić, Prof. Dr. Đorđije Blažić (2017), „Komentar Zakona o Upravnom Postupku Crne Gore“, Подгорица; исто така, Sreten Ivanović, „Komentar na novi Zakon o upravnom postupku“, Подгорица; За Северна Македонија, Жарко Хаџи Зафиров, Југослав Георгиевски (2017), „Практични прашања и одговори за примена на Законот за општата управна постапка“, Скопје ([http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP\\_03.pdf](http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP_03.pdf)); За Србија, Prof. Dr. Zoran Tomić, Prof. Dr. Dobrosav Milovanović, Prof. Dr. Vuk Cucić, „Praktikum za Primenu Zakona O Opshtem Upravnom Postupku“, Белград. Коментарот за ЗОУП на Косово е во подготовка.

## Преглед на усогласеноста на посебното законодавство со ЗОУП

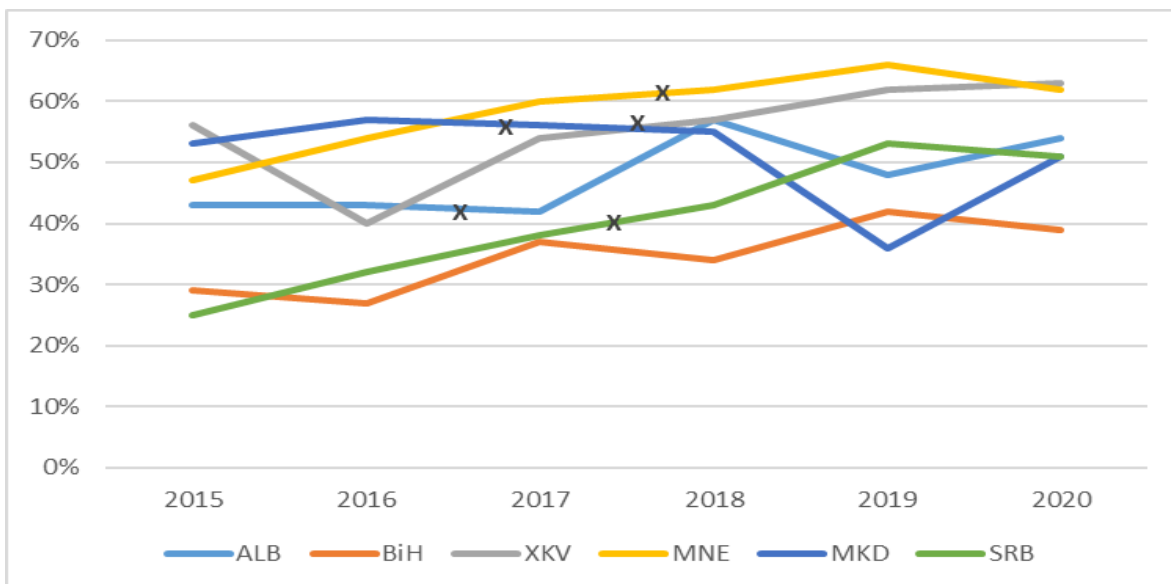
	Број на закони кои треба да бидат усогласени	Број на подзаконски акти кои треба да бидат усогласени	Напредок до 2020
Албанија	Не е извршен систематски преглед за да се утврди кои правни акти треба да се изменат за да бидат во согласност со ЗОУП.		Ограничен
Косово	Околу 200 закони	Не се знае	Ограничен
Црна Гора	90 закони	Не се знае	85 закони беа усогласени од 2019
Северна Македонија	169 закони	Не се знае	Ограничен
Србија	Околу 250 закони	Не се знае	Усогласени се околу 150 закони

Извор: Информации доставени од министерствата кои се надлежни за ЗОУП.

Како што се гледа од табелата погоре, во ниту една од администрациите процесот на усогласување не беше завршен за време на периодот на *вакацио легис* на ЗОУП (во повеќето администрации, напредокот до денес е ограничен). Подзаконските акти, кои по правило ги содржат деталните одредби што ги почитуваат службениците кои ги водат постапките, беа надвор од опфатот на усогласувањето.

Јавната перцепција во однос на ефикасноста на управните постапки, во принцип, е малку подобрена во последните години во ЗБ, но тоа се чини дека не е директна последица на донесувањето на ЗОУП. Јавната перцепција, исто така, е подобрена и во Босна и Херцеговина, која не изврши реформа на своето централно законодавство за управните постапки. Освен тоа, како што може да се види од ограничениот напредок во усогласувањето на посебното законодавство со ЗОУП, потенцијалното позитивно влијание на општите закони едноставно немаше време да даде резултат во повеќето постапки (и, според тоа, не можело да влијае врз перцепцијата на корисниците на овие услуги). Покрај тоа, во Северна Македонија, јавната перцепција малку се влоши откако почна да се применува ЗОУП.

Слика 1. Јавна перцепција за ефикасноста на управните постапки



Белешки: Графиконот го покажува процентот на испитаници кои потполно се согласуваат или се склони да се согласат со изјавата дека „Управните постапки во институциите од јавниот сектор се ефикасни“. X покажува кога почнал да се применува ЗОУП.

Извор: Резултати од анкетата на Балкански барометар. <https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>.

Администрациите од ЗБ беа предмет на одредени критики, како поради бавниот напредок во усогласувањето на законодавството така и поради проблемите кои продолжуваат со функционирањето на управните постапки. Според тоа, сметавме дека е корисно, пред да бидат преземени понатамошни чекори, да добиеме систематски преглед на она што би можело да ги предизвикува проблемите кои се појавија по административните реформи.

За подобро да се разберат предизвиците, во документот, прво, ќе се анализира општата усогласеност на новиот ЗОУП со избраните општи начела на добро административно однесување, а потоа ќе се оцени како три типични управни постапки кои се уредени со посебни закони и подзаконски акти се усогласени со соодветниот ЗОУП на секоја од администрациите. За целите на оваа анализа, утврдивме осум елементи кои ги опфаќаат клучните чекори во управната постапка, основните права на странките и проблемите кои требаше да ги реши новиот ЗОУП.

### Клучни елементи од управната постапка

Елемент	Основни карактеристики и важност
Лесно започнување на управна постапка, вклучувајќи го и <b>начелото „само еднаш“, пропорционалноста на надоместокот</b> за постапката и <b>правото да се исправат формалните недостатоци.</b>	Начелото „само еднаш“ налага граѓаните и деловните субјекти да даваат различни податоци само еднаш кога контактираат со јавната администрација. Трошоците на управната постапка, доколку ги плаќаат приватни лица на јавните органи за управните решенија, треба да бидат праведни и разумни. Доколку некое барање е некомплетно, на барателот мора да му биде дадена можност да го исправи во разумен рок.
<b>Можност за електронска комуникација</b>	Правната рамка треба да овозможи електронска комуникација помеѓу учесникот во постапката и управниот орган.
<b>Право на сослушување</b>	На странката во постапката мора да ѝ се даде можност да поднесува или предлага докази, активно да учествува во истражната постапка, да биде известена за исходот од постапката и да може да се изјасни за исходот пред да биде донесена конечната одлука.
<b>Времетраење на постапката</b>	Секој има право неговите работи да бидат решени во разумен рок.
<b>Услови во врска со содржината на управните акти</b>	Решението треба да ги содржи основите/причините, вклучувајќи ги и релевантните факти и правната основа (образложението) и упатување на можностите за жалба, вклучително и соодветните органи и временските рокови.
<b>Делегирање на надлежноста за решавање во рамки на управните органи</b>	Правото ниво на делегирање на надлежноста за решавање е поврзано со повисоко ниво на ефикасност и ефективност во рамки на организацијата, а, исто така, поттикнува и повисоко ниво на професионална и лична отчетност.
<b>Баланс помеѓу правната сигурност и законитоста</b>	Процедуралните правила со кои се уредува изменувањето, запирањето и поништувањето на управниот акт треба да гарантираат правичен баланс меѓу јавниот интерес и легитимните очекувања на поединецот за правна сигурност.
Функционирање на жалбената постапка, вклучувајќи го и <b>рокот за жалба, надлежноста на органот што решава по жалбата и времетраењето на жалбената постапка.</b>	Треба да биде дозволено соодветно време за поднесување на жалбата откако примателот на управниот акт ја дознал нејзината содржина. Второстепениот орган треба да може да врши дополнителни истраги за ефикасно суштински да решава по жалбата и, доколку е потребно, да го измени образложението на управниот акт и самиот да решава за работата со нов акт. Правото нивните работи да бидат решени во разумен рок, исто така, важи и за учесниците во жалбената постапка.

Извор: Анализа на СИГМА на релевантните меѓународни препораки и законите со кои се уредуваат управните постапки.

Анализата опфаќа суштински процедурални права, како што е правото на сослушување, соодветно времетраење на постапката, барања да се даде образложение на управниот акт, како и правото на жалба. Меѓутоа, листата на овие елементи не е сеопфатна. Не беа вклучени други важни елементи (на пр. правото на судска заштита или правна помош). Целта беше фокусот да се стави на основните елементи конкретно уредени со ЗОУП, за коишто ЗОУП во ЗБ требаше да воведо значајни реформи или на области кои беа утврдени како предизвик во правната култура на ЗБ. Како резултат на тоа, беа вклучени одредени концепти кои, по правило, не се сметаат за примарни елементи на доброто административно однесување (на пр. електронска комуникација, делегирање на надлежноста за решавање).

Целта на анализата е, прво, да потврди дали неодамна донесените ЗОУПи содржат одредби кои овозможуваат спроведување на општите начела на добро административно однесување, врз основа на осумте елементи наведени погоре. Само во тој случај може да се очекува дека ЗОУП ќе го има посакуваното влијание да ги модернизира управните постапки во ЗБ. Втората цел на анализата е да оцени до кој степен начелата на добрата администрација и новите елементи во ЗОУП се применуваат во практика. Овој аспект од анализата се заснова на правните акти со кои се уредуваат избраните постапки (т.е. посебното законодавство), врз анализа на примерок од управни акти обезбедени од органите кои ги спроведуваат постапките, на информации и повратни одговори во интервјуа и дискусии со фокус-групи со органите кои ги спроведуваат постапките, како и со органите што решаваат по жалби, претставници на академската заедница и судството. Трите управни постапки анализирани во сите администрации од ЗБ, за да разбереме колку добро се применуваат начелата и концептите на ЗОУП, се:

- постапката за барање на одобрение за градење за изградба на семејна куќа (одобрение за градење);
- постапката на барање за општ социјален надоместок за оние кои не ги исполнуваат утврдените минимални услови за приходите или средствата (социјален надоместок);
- постапката за следење дали извештаите поднесени за плаќање данок на додадена вредност се точни, што може да заврши со решение за плаќање дополнителен данок (контрола на ДДВ).

Трите посебни постапки беа избрани врз основа на тоа колку се важни за голем број потенцијални странки во управните постапки (од приватни лица до деловни субјекти) и со цел да се опфати широк спектар на аспекти кои би можеле да укажат како функционира управната постапка. Двете постапки кои започнуваат со барања (одобрението за градење и социјалниот надоместок) овозможуваат да се оцени дали администрацијата е „приспособена за корисниците“, врз основа на тоа колку е лесен процесот на поднесување (вклучувајќи го и начелото „само еднаш“) и времетраењето на постапката. Освен тоа, постапката за одобрение за градење овозможува да се анализира дали утврдениот надоместок за услугата е пропорционален. Правото на сослушување и пристап до списите кои ги води администрацијата е особено важно за постапките кои започнуваат по службена должност, како што е контролата на ДДВ. Сите три постапки овозможуваат да се анализира усогласеноста со општите барања за содржината на управните акти, како се спроведува постапката по жалба, можноста за електронска комуникација и делегирањето на надлежноста за решавање во рамки на администрацијата.

Важно е да се истакне дека сите соодветни ЗОУПи се сметаат за примарни (општи) закони за управната постапка, што се применуваат во сите управни постапки. Законите со кои се уредуваат посебните постапки може да предвидат поинакви решенија (во два случаи<sup>9</sup>, само ако е неопходно, со оглед на природата на постапката), но мора да ги почитуваат основните начела онака како што се утврдени во примарниот, „општ“ закон или да обезбедат еднаква заштита на правата<sup>10</sup>. Независно од тоа, таквите отстапувања од општите аранжмани, особено ако исклучоците се многубројни, мора да се сметаат за потенцијална пречка на правната сигурност, бидејќи лесно може да создадат збунувачки лавиринт од посебни правила. На крај, јасно е од табелата подолу дека секоја од администрациите имала доволно време да ги усогласи посебните постапки со ЗОУП, кој бил донесен најмалку четири години пред да биде спроведена оваа анализа.

<sup>9</sup> MNE: Член 4 (2); SRB: Член 3 (2).

<sup>10</sup> XKV: Член 2 (4); MNE: Член 4; MKD: Член 2; SRB: Член 3; ALB: Член 2 (1) – не експлицитно, но се толкува на овој начин.

## Правната рамка со која се уредуваат избраните управни постапки

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	Закон за територијално планирање и развој донесен во 2014, последен пат изменет во 2019; Решение бр. 408 на Советот на министри за одобрување на Уредбата за територијален развој донесена во 2015, последен пат изменета во 2019	Закон за социјална помош од 2019. Решение бр. 597 на Советот на министри за утврдување на постапките, документацијата и мерките за месечните надоместоци за економска помош и користењето дополнителни средства за условната економска поддршка од 2019.	Закон за даночната постапка од 2008, последен пат изменет во 2020; Упатство бр.24 на Министерството за финансии за даночните постапки во Република Албанија од 2008, последен пат изменето во 2020.
Косово	Закон за градење од 2012. Административна уредба бр. 06/2017 за утврдување на постапките за подготвување и разгледување на барањата за условите за градење, одобренијата за градење од 2017.	Закон за социјална помош од 2003, изменет во 2012; Административна уредба бр. 04/2013 за постапките за поднесување барања за социјална помош од 2013.	Закон за даночната управа и постапките од 2010, последен пат изменет во 2013; Административна уредба бр. 15/2010 за спроведувањето на Законот за даночната управа и постапките, последен пат изменета во 2016.
Црна Гора	Закон за просторното планирање и изградбата на објекти од 2017, изменет четири пати, последен пат во 2020; Правилник за обрасците за барање, барањата и изјавите во постапката за изградба на објекти од 2017, изменет три пати, последен пат во 2020	Закон за социјална заштита и заштита на децата од 2013, последен пат изменет во 2017; Правилник за условите за добивање основни материјални надоместоци од социјалната заштита и заштитата на децата од 2020.	Закон за даночната управа од 2001, последен пат изменет во 2019.
Северна Македонија	Закон за градење од 2010, последен пат изменет во 2020; седум различни подзаконски акти од 2011 до 2016.	Закон за социјалната заштита од 2019. Правилник за гарантирана минимална помош од 2019.	Закон за даночна постапка од 2006, изменет во 2019.
Србија	Закон за планирање и изградба од 2009, последен пат изменет во 2020; Правилник за постапката за спроведување унифицирана електронска постапка од 2019.	Закон за социјалната заштита од 2011. Правилник за обрасците во постапката за извршување на правото на парична социјална помош од 2011.	Закон за даночната постапка и даночната управа од 2002, последен пат изменет во 2019.

Извор: Законите и подзаконските акти со кои се утврдуваат барањата за избраните управни постапки во ЗБ.

Работната теза за анализата е дека новите ЗОУПи ги содржат основните елементи за она што се смета за добро административно однесување во ЕУ. Меѓутоа, овие елементи не се доследно одразени во законите и подзаконските акти со кои се уредуваат посебните управни постапки и не се спроведуваат ефективно во практика. Тоа значи дека средината за обезбедување на административните услуги не станала значително подостапна за граѓаните отколку што била пред да почнат да се применуваат моменталните ЗОУПи. Наодите опишани подолу треба да ја потврдат или побијат оваа хипотеза. Последниот чекор од анализата предлага опции за перспективите врз основа на искуствата на земјите членки на ЕУ кои преземале слични реформи за управните постапки и врз основа на други меѓусекторски и хоризонтални реформи во ЗБ.

Документот беше подготвен од Тимо Лиги од Програмата СИГМА и Андреј Кмецл од Врховниот суд на Република Словенија. Авторите добија значаен инпут и сугестии од колегите во СИГМА од тимот за државната служба и значителен стручен придонес од Давид Шешило, Бори Кос и Примож Вехар. Би сакале да искажеме благодарност до Генчи Чифлигу, Арбереша Љоџа, Резе Хоџа, Милица Милоњиќ, Жарко Хаџи-Зафиров и Дејан Миленковиќ за нивниот драгоцен придонес во прибирање на податоците и споделување на нивните директни сознанија за практиките во администрациите од Западен Балкан. Илана Демал и Рос Вилкинс помогнаа да се подготви документот за публикација. На крај, би сакале да се заблагодариме на службениците во владите, како и на колегите од Директоратот за управување на ОЕЦД и на Генералниот директорат за соседство и преговори за проширување на ЕК, кои дадоа драгоцен повратни информации за финализирањето на документот.

# 1 Добро административно однесување во законите за општата управна постапка

## Лесно започнување на управна постапка

Управните постапки се поведуваат по барање на странка или по службена должност од страна на администрациите. Ако странката поведе постапка, барањата за првичниот поднесок треба да бидат јасни и да не создаваат прекумерен финансиски или бирократски товар. Во спротивно, пристапот до административните услуги може да биде значително попречен. Следниве потпоглавја ја анализираат усогласеноста на ЗОУП во ЗБ со овие елементи на доброто административно однесување, како и нивната примена во практика:

- примената на начелото „само еднаш“;
- пропорционалноста на надоместокот за услугата;
- правото да се исправат формалните недостатоци во поднесоците.

### **Начелото „само еднаш“ онака како што е уредено во ЗОУП**

Начелото „само еднаш“ налага граѓаните и деловните субјекти да даваат различни податоци само еднаш кога контактираат со јавната администрација. Тоа предвидува органите во јавната администрација да ги споделуваат и повторно да ги користат овие податоци, дури и прекугранично, а притоа да ги почитуваат прописите за заштита на податоците и другите ограничувања<sup>11</sup>. Во управните постапки, тоа значи дека ако е потребен инпут од друг управен орган, дали во форма на решение, мислење, согласност, каква било друга исправа или податок што постои во рамки на целата администрација, постапките и организацијата на администрацијата мора да го обезбедат овој инпут без да бараат дополнително дејствие од страна на барателот (т.е. по службена должност од администрацијата). ОЕЦД одамна ја препознава важноста на споделувањето податоци, стандардизацијата и интероперабилноста а за намалување на прекумерната бирократија<sup>12</sup>. *Начелата на јавната администрација*<sup>13</sup> ја нагласуваат важноста на правната рамка во поттикнување интероперабилност на регистрите и дигиталните услуги за поедноставување на

<sup>11</sup> <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle>.

<sup>12</sup> Извештаите на ОЕЦД за Намалување на прекумерната бирократија се достапни тука: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cutting-red-tape\\_19976674](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cutting-red-tape_19976674).

<sup>13</sup> ОЕЦД (2017), *Начелата на јавната администрација*, ОЕЦД, Париз, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.

постапките за граѓаните. Начелото „само еднаш“ е одличен показател на добрата администрација ориентирана кон корисниците, па вклучувањето на ова начело во ЗОУП беше една од главните цели на новите реформи во законодавството во соодветните администрации<sup>14</sup>.

Според тоа, начелото е утврдено во сите ЗОУПи кои беа анализирани, иако со различен степен на деталност и амбиција. Најмалиот заеднички именител е должноста на администрацијата да обезбеди, по сопствена иницијатива, податоци кои се чуваат во официјалните регистри и други постојни докази. Во ЗОУП на Црна Гора, Северна Македонија и Србија, оваа должноста е издигната на ниво на основно начело кое автоматски се применува за сите управни постапки<sup>15</sup>, а во другите ЗОУПи е дефинирана како правото на барателот да обезбеди само податоци за идентификација<sup>16</sup>. Во некои случаи, тоа е дополнето со должноста на органот кој ги чува потребните податоци да ги достави без одлагање или во однапред утврден рок<sup>17</sup>. Преодните одредби од ЗОУП на Србија пропишуваат дека сите одредби од други закони кои се спротивни на примената на начелото „само еднаш“ се укинуваат 90 дена по влегувањето во сила на ЗОУП, со цел дополнително да се обезбеди примената на начелото (дури и ако има одлагања во усогласувањето на посебното законодавство)<sup>18</sup>. ЗОУП на Северна Македонија предвидува можност администрацијата да побара посебен надоместок за прибавување докази и податоци од друга институција (т.е. за прибавување податоци по службена должноста)<sup>19</sup>. Тоа може да ја поткопа ефективностa на начелото „само еднаш“ како алатка за поедноставување на управните постапки.

Како придружна мерка, ЗОУП дозволува администрацијата да воспоставува „едношалтерски системи“ за обезбедување на административните услуги кои вклучуваат повеќе од еден орган<sup>20</sup>. Одредбите на ЗОУП предвидуваат надлежниот едношалтерски систем да биде единствената точка за контакт помеѓу странката и администрацијата, но деталните правила за работењето на овие точки за контакт треба да бидат утврдени со посебните закони или со одлуки на владата<sup>21</sup>.

Како заклучок, основните законодавни предуслови за спроведување на начелото „само еднаш“ се воспоставени во сите ЗОУПи во ЗБ. Сепак, мора да се истакне дека овие одредби се веројатно најтешкиот тест за структуралниот интегритет на администрацијата. За ефективно да ги спроведе, администрацијата мора да функционира како една интегрирана целина. Одредени инфраструктурни елементи, како што е интероперабилноста на соодветните бази на податоци, можат значително да го поедностават неговото спроведување, но важно е да се нагласи дека според ЗОУП, тоа не е предуслов за спроведување на начелото „само еднаш“. Администрацијата е должна да го почитува начелото, независно од тоа дали е воспоставена интероперабилноста (на пр. преку директна комуникација помеѓу органите кои ги чуваат и користат податоците). Во случајот

<sup>14</sup> Според целите наведени во појаснувачките меморандуми на ЗОУП.

<sup>15</sup> MNE: Член 13; SRB: Член 9 (3); MKD: Член 10 (2).

<sup>16</sup> ALB: Член 77; XKV: Член 86.

<sup>17</sup> MNE: Член 43; MKD: Член 57; SRB: Член 103.

<sup>18</sup> Член 215.

<sup>19</sup> Член 57 (6).

<sup>20</sup> ALB: Член 74; XKV: Член 33; MKD: Член 28; MNE: Член 43; SRB: Член 42.

<sup>21</sup> Закон бр. 13/2016 за пристапот на обезбедување на јавните услуги на шалтерите во Република Албанија; во MKD и MNE, ЗОУП упатува на посебните закони со кои се уредуваат соодветните управни постапки. XKV: Член 33 (8) од ЗОУП и SRB: Член 42 (6) од ЗОУП упатуваат на одлуките на Владата.



на Србија, тоа е јасно објаснето во необврзувачкото упатство подготвено од Министерството за државна администрација и локална самоуправа за примената на соодветните членови од ЗОУП<sup>22</sup>.

### **Начелото „само еднаш“ според посебното законодавство и практиката**

Процесот на поднесување барање за одобрение за градење, како и за социјален надоместок, даваат добра можност да се примени начелото „само еднаш“ во практика, поради дополнителните документи и податоци кои органот надлежен за спроведување на постапката треба да ги прибави и разгледа за да реши по барањето. Меѓутоа, врз основа на условите за дополнителните документи кои странката мора да ги достави според анализираното посебно законодавство во ЗБ, концептот обично не се спроведува во целост во практика. Единствениот пример за потполна усогласеност со начелото „само еднаш“ е постапката за одобрение за градење во Србија.

**Табела 1.1. Примери на податоци кои се бараат од странките кои може да се добијат по службена должност од други јавни органи**

	Одобрение за градење	Социјален надоместок
Албанија	Имотен лист за сопственост на земјиштето, одобрение за градење издадено од истата општина, лиценци на учесниците во градењето (топограф, проектант), сите други дозволи, лиценци, овластувања или акти за одобрение, потребни за вршење на дејноста (на пр. во врска со користењето на комуналиите).	Имотен лист за сопственост на недвижен имот од катастар, потврда за редовен студент.
Косово	Имотен лист за сопственост или доказ заверен од нотар за правото на користење на земјиштето, услови за градење претходно издадени од истата општина, копии од универзитетски дипломи на ангажираните проектанти.	Разни потврди за личната состојба (раѓање, брак, развод), за сопственост на недвижен имот (катастар), вработување, данок, образование, итн.
Црна Гора	Имотен лист за сопственост на земјиштето, извештај за ревизија на основниот проект (издаден од градскиот архитект), доказ за платени надоместоци да добивање пристап до комуналии	Податоци кои се потребни само во специфични околности, на пр. доказ дека сопругот отслужува затворска казна, решенија од јавен извршител, итн.
Северна Македонија	Имотен лист за сопственост на земјиштето, лиценци на ангажираните стручни лица (проектант)	Потврда за редовен студент
Србија	Нема	Имотен лист за сопственост на недвижен имот, потврда за невработеност од Националната служба за вработување, потврда за редовен студент

Извор: Законите и подзаконските акти со кои се утврдуваат условите за барањата, како и информации од органите за реалната практика.

Сепак, во секоја од администрациите се гледаат и некои позитивни случувања. Во Албанија, Црна Гора и Северна Македонија, воспоставени се интероперабилни информациски системи за да се поддржи дел од прибирањето на податоците за постапката за социјален надоместок. Во Северна Македонија, посебното законодавство јасно пропишува дека надлежниот орган треба да ги прибави потребните информации (со мали исклучоци, вклучувајќи ја и потврдата за редовен студент) од другите органи. Тоа се обезбедува преку електронската размена на податоци овозможена преку Информатичкиот систем за управување со паричните надоместоци, по добиена писмена согласност од странката за користење на нејзините лични податоци. Овој процес функционира во практика,

<sup>22</sup> Упатството може да се види на <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070616/070616-vest3.html>. Тоа гласи: „Органот прибавува податоци од службената евиденција преку електронски или директен увид во евиденцијата или на барање.“

како што е предвидено во прописите. Во Црна Гора, кај системот за Социјална картичка, повеќето од релевантните регистри се интероперабилни, со цел да се овозможи на администрацијата да ги прибавува информациите по службена должност, освен во многу специфични околности. Меѓутоа, проблемите поврзани со точноста на податоците кои се чуваат во централните регистри и целокупната веродостојност на системот негативно влијаеја врз постапката досега.

Во Албанија, надлежниот орган кој решава за социјалните надоместоци бизарно го користи Информатичкиот систем за управување со економската помош за да ги провери информациите доставени од странката. Меѓутоа, тој не ја ослободува странката од обврската да поднесува информации кои потекнуваат од истите регистри.

Во наведените примери, воспоставувањето на интероперабилните регистри не е директна последица од ЗОУП. Всушност, тие се резултат на поединечните иницијативи на соодветните органи, а понекогаш со донаторска поддршка. Во Северна Македонија, на пример, Информатичкиот систем за управување со паричните надоместоци беше поддржан од Светска банка. Општина Приштина во Косово има воспоставено едношалтерски систем за одобренјата за градење и ги прибавува одобренјата од давателите на комунални услуги (вода, електрична енергија), но сè уште не ги прибавува од Катастарот, иако тоа е јасно пропишано во соодветниот подзаконски акт, како општо барање кое произлегува од ЗОУП.

Позитивните случувања се засенети од примери на прилично едноставни мерки за поедноставување на условите за поднесување кои не се воспоставени. Во Албанија, Косово и Црна Гора, барателите на одобренја за градење мора да поднесуваат документи (одобрение за градење, услови за изградба) кои претходно се издадени како дел од истата управна постапка, а во некои случаи, дури и од истата општина. Во Црна Гора, Катастарот, кој чува податоци релевантни за голем број управни постапки, е достапен онлајн за сите, па од странките не треба да се бара да доставуваат имотни листови како доказ за сопственост. Избегнувањето на овие непотребни административни оптоварувања треба да биде возможно дури и без спроведувањето на сложени ИТ системи кои поддржуваат онлајн размена на податоци. Системските предизвици околу спроведувањето на начелото „само еднаш“ постојано се споменуваат во годишните извештаи за спроведувањето на ЗОУП во Црна Гора<sup>23</sup>.

Четирите дискусии во фокус-групи со претставници на администрациите од ЗБ сугерираат дека основните причини за проблемите во спроведувањето на начелото „само еднаш“ може да се групираат во институционални и правно-културолошки. Институционалните пречки може да се појават кога одредени клучни носители на податоци, како што е Катастарот на недвижности, се целосно или делумно самофинансирачки државни институции, како во Албанија и Северна Македонија. Во тој случај, носителот на податоците има јасен финансиски интерес да задржи *статус кво* ако издавањето потврди од неговиот регистар на барателите на кои им се потребни во управните постапки е директен извор на неговите приходи. Правно-културолошките пречки ја вклучуваат потребата да се обезбеди усогласеност со правилата за заштита на личните податоци за време на прибавувањето лични податоци по службена должност. Судовите, исто така, може да имаат посебни услови за докажување на фактот дека податоците се прибавени од електронските регистри во текот на управната постапка, ако законитоста на управниот акт е оспорена пред суд. Би требало да биде возможно сите овие пречки да се надминат со комуникација и соработка помеѓу органите и, доколку е потребно, со приспособување на работните практики (на пр. обезбедувајќи ја целта на прибавувањето на податоците и дека прибавените податоци соодветно се чуваат). Во фокус-групите и во директната кореспонденција со органите, некои го потврдија фактот дека прибавувањето податоци по службена должност е возможно, но објаснија дека не го применуваат

<sup>23</sup> Извештај на Министерството за јавна администрација, од 2019 година, стр. 36-37, [https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019\\_MC.doc](https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc).

бидејќи соодветното посебно законодавство (вклучувајќи ги и подзаконските акти) пропишува дека странките треба да ги достават информациите. Тоа јасно укажува на потребата да се разгледа и усогласи посебното законодавство со ЗОУП. На крај, точноста на податоците во државните регистри беше спомената како пречка. Тоа може да се надмине само ако државните регистри постојано се користат за прибавување на потребните податоци (што е и целта на водењето на регистрите) и, доколку е потребно, да се извршат соодветните исправки во регистрите. Во спротивно, тешко е да се излезе од магичниот круг на неточни податоци.

### Примена на начелото „само еднаш“

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија			Не се применува
Косово			Не се применува
Црна Гора		✓	Не се применува
Северна Македонија		✓	Не се применува
Србија	✓		Не се применува

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања. Анализираниот елемент „не се применува“ ако во конкретната постапка елементот не е релевантен или не може да се примени.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

## Клучни наоди

- Врз основа на анализираниите постапки, начелото „само еднаш“, како што е утврдено во соодветните ЗОУПи, целосно функционира само во постапката за одобрение за градење на Србија (и делумно во постапката за социјален надоместок на Црна Гора и Северна Македонија).
- Во сите други постапки, од странката системски се бара да поднесе барем неколку документи и податоци кои веќе ги имаат другите јавни органи, а кои според ЗОУП треба да се прибираат по службена должност.
- Дури и кога меѓусебно поврзани информациски системи го поддржуваат процесот (на пр. постапката за социјален надоместок во Албанија), посебното законодавство не предвидува спроведување на начелото „само еднаш“ и поради тоа начелото не се применува во практика.
- Клучните носители на податоци, како што е Катастарот на недвижности, може да имаат финансиски интерес да не го спроведуваат начелото „само еднаш“, ако главниот дел на нивното финансирање, во моментот, доаѓа од надоместоците за издавање потврди за податоци кои се чуваат во нивните регистри.

### **Пропорционалноста на надоместокот за услугата онака како што е уредена во ЗОУП**

Според член 16 од Препораката на СЕ ((2007)7, трошоците, доколку ги плаќаат приватни лица на јавните органи за управните решенија, треба да бидат праведни и разумни. Јавните органи не треба да го користат обезбедувањето на административните услуги како мерка за создавање приходи. ЗОУП е соодветна алатка за ова начело да се утврди за сите управни постапки кои ги спроведуваат

општините и државата. Сите ЗОУПи во ЗБ го содржат начелото за економичност и ефикасност на постапката. Во Црна Гора, Северна Македонија и Србија, законите пропишуваат дека постапките треба да се спроведуваат со што помалку трошоци за странките<sup>24</sup>. Оваа одредба не обезбедува секогаш дека надоместокот за услугите е пропорционален на трошокот за обезбедување на услугата. Во Албанија и Косово, законите одат чекор подалеку и пропишуваат дека надоместокот за управната постапка не може да биде повисок од просечниот трошок за спроведување на постапката<sup>25</sup>.

### **Пропорционалност на надоместокот според посебното законодавство и практиката**

Од избраните управни постапки, постапката за одобрение за градење е единствениот пример на услуга со надоместок. Во Албанија, надоместокот за одобрението за градење зависи од проценетата вредност за изградба на планираната куќа. Сличен метод за утврдување на надоместокот, исто така, се користи и во други европски земји (на пр. Словенија). Меѓутоа, дискутабилно е дали за сите видови на градба (на пр. семејни куќи) проценетата вредност за изградбата е правата основа за пресметување на трошокот за обезбедување на административната услуга, кој треба да е основата за надоместокот според ЗОУП на Албанија. Проценетата вредност за изградба на семејна куќа може многу да варира, во зависност од видот и квалитетот на користените материјали.

Во Косово, надоместокот е врз основа на вкупниот број квадратни метри кои биле предвидени за претходната година во одобренијата за градење издадени од одредена општина, како и буџетот на надлежниот орган во секоја општина. Иако одредувањето на надоместокот според големината на планираниот градежен проект постои во Европа (на пример, во Австрија и Полска), косовскиот метод не е потполно во согласност со соодветниот ЗОУП. Вкупниот трошок за разгледување на барање на одобрение за градење не зависи ниту од буџетот на општината ниту од вкупниот број квадратни метри во одобренијата за градење издадени во претходната година. (Бројот на барања за одобренија за градење може да варира од година до година, но тоа не го менува трошокот за поединечната постапка.) На крај, со оглед дека постапката е иста во сите општини, трошоците и надоместокот за услугата, исто така, не треба значително да се разликуваат. Меѓутоа, во практиката во Косово (и поради начинот на пресметување на надоместокот за одобрение за градење), надоместоците варираат 2-3 пати од една до друга општина<sup>26</sup>.

Надоместоците за добивање одобрение за градење може да варираат од администрација до администрација, бидејќи може да се разликуваат и трошоците на постапката, како и просечната плата на службениците кои ја спроведуваат постапката. Сепак, проценетата висина на надоместокот за одобрение за градење на семејна куќа во Албанија и Косово е повеќе од десет пати повисока од надоместоците во Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Разликите во висината на надоместоците значително ги надминуваат разликите во просечната плата во регионот на ЗБ и разликите во максималното законско времетраење на постапката, што може да укаже на разлики во трошоците за разгледување на барањето на одобрението за градење. Надоместоците за одобренијата за градење во Албанија и Косово се многу поскапи отколку во неколку земји членки на ЕУ со повисоки просечни плати и повисоки трошоци на живот (на пр. надоместокот за одобрение за градење на слична куќа во Австрија би бил 28 евра, 150 евра во Естонија, 65 евра во Ирска, околу 33 евра во Полска, 90 евра во Португалија и околу 280 евра во Словенија).

<sup>24</sup> MNE: Член 10; MKD: Член 7; SRB: Член 9 (2).

<sup>25</sup> ALB: Член 19 (2); XKV: Член 12 (2).

<sup>26</sup> На пример, во општина Приштина, надоместокот е 6,5 евра по метар квадратен, а во општина Клина, надоместокот за одобрение за градење е 2,13 евра по метар квадратен.

Дискусиите во фокус-група со албанските органи потврдија дека пропорционалноста на надоместоците, т.е. усогласеноста со начелото од ЗОУП која е задолжителна за сите постапки, во практика не ја следи ниту еден државен орган. По правило, надоместоците за другите основни услуги во регионот не се разликуваат толку колку надоместоците за одобрената за градење, освен надоместоците за добивање одредени документи за лична идентификација (на пр. пасош, возачка дозвола), кои се двапати повисоки во Албанија споредено со останатиот дел од регионот. Паралелно, просечната месечна плата во Албанија е меѓу најниските во ЗБ.

**Табела 1.2. Трошоци за одобрената за градење за семејна куќа во главниот град и некои други основни услуги, споредено со просечната месечна плата**

	Албанија	Косово	Црна Гора	Северна Македонија	Србија
Надоместок за одобрение за градење	1% од вредноста на изградбата, на пр. ЕУР 750 за изградба од ЕУР 75 000	ЕУР 6,5/м <sup>2</sup> , на пр. ЕУР 650 за куќа од 100м <sup>2</sup>	ЕУР 50	ЕУР 24,29 МКД 1 500	ЕУР 33,32 РСД 3 920
Надоместок за лична карта	ЕУР 12,15 ЛЕК 1 500	Не се применува	ЕУР 5	ЕУР 3,10 МКД 190	ЕУР 9,80 РСД 1 154
Надоместок за пасош (не итна)	ЕУР 60,75 ЛЕК 7 500	ЕУР 10	ЕУР 33	ЕУР 29,23 МКД 1 800	ЕУР 30,60 РСД 3 600
Надоместок за возачка дозвола (не итна)	ЕУР 36,45 ЛЕК 4 500	ЕУР 20	ЕУР 15	ЕУР 6,33 МКД 390	ЕУР 13,90 РСД 1 635
Надоместок за извод од матичната книга на родени	ЕУР 0,41 ЛЕК 50	ЕУР 1 (постои посебен надоместок од ЕУР 30 за запишување на раѓање)	ЕУР 3	ЕУР 2,44 МКД 150	ЕУР 4,08 РСД 489
Потврда за место на живеење	Бесплатно	ЕУР 2	ЕУР 3	ЕУР 3,10 МКД 190 <sup>27</sup>	ЕУР 2,72 РСД 320
Просечна нето плата во 2019 (брuto во ALB)	ЕУР 424 ЛЕК 52 380	ЕУР 537	ЕУР 3	ЕУР 409 МКД 25 213	ЕУР 467 РСД 54 919

Извор: Анализа на СИГМА на националното законодавство и статистика од државните заводи за статистика.

Треба да се нагласи дека во Србија, вообичаените надоместоците во врска со издавањето одобрената за градење вклучуваат утврден надоместок од 8,5 евра за поднесување на барањето преку информацискиот систем кој се користи за обработка на барањата за одобрение за градење (т.е. онлајн алатките). Пропорционалноста на овој надоместок е дискутабилна бидејќи, ефективно, онлајн поднесоците би требало да се поевтини за обработка од администрацијата, затоа што можат да бидат избегнати трошоците за внес на податоците во информацискиот систем (т.е. работното време на службеникот одговорен за овој чекор), меѓу другите предности. Заштедата што се добива со користење на ИТ системот треба да биде еден од аргументите со кои се оправдува инвестицијата, а дополнителните плаќања на надоместоци од странките не треба да се користат за финансирање ИТ инвестиции во управните постапки. ГОи<sup>28</sup> во Србија во своите извештаи, исто

<sup>27</sup> Fee for issuing a new identity card due to change of residence.

<sup>28</sup> Види Сива книга 12 на НАЛЕД (стр. 60), во која се дадени 100 најважни препораки од бизнисите, локалната управа и граѓанските организации за отстранување на административните пречки за вршење деловна активност во SRБија, [https://www.naled.rs/htdocs/Files/04492/Siva\\_knjiga\\_12.pdf](https://www.naled.rs/htdocs/Files/04492/Siva_knjiga_12.pdf).

така, укажуваат на проблеми со голем број поединечни надоместоци и тарифи за исполнување на условите за градежните работи кои се несразмерни и не се транспарентно утврдени.

### Примена на барањето за пропорционалност на надоместоците за одредена услуга

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија		Не се применува	Не се применува
Косово		Не се применува	Не се применува
Црна Гора	✓	Не се применува	Не се применува
Северна Македонија	✓	Не се применува	Не се применува
Србија	✓	Не се применува	Не се применува

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања. Анализираниот елемент „не се применува“ ако во конкретната постапка елементот не е релевантен или не може да се примени.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

## Клучни наоди

- Методите за одредување на висината на надоместокот за одобренијата за градење на семејна куќа во Албанија и Косово се чини дека не обезбедуваат пропорционалност на надоместокот со трошоците за давање на услугата, како што е предвидено во ЗОУП.
- Во Косово, висината на надоместоците значително се разликува од една до друга општина. Тоа не би требало да биде така ако постапката за барањето е утврдена со законодавство на државно ниво и ако е иста за сите општини.
- Во споредба со надоместоците во други администрации од ЗБ, надоместоците за одобренијата за градење во Албанија и Косово се несразмерно повисоки. Усогласеноста на висината на надоместоците за административните услуги со општите начела на ЗОУП не се следи на централно ниво и, генерално, секое ресорно министерство или општина надлежни за услугата може да го одредат надоместокот.

### **Правото да се исправат формалните недостатоци во поднесоците онака како што е уредено во ЗОУП**

Условот за барањето да биде поднесено во одреден формат, особено со користење образец, може да ја забрза обработката на барањето со тоа што ќе се обезбеди дека сите податоци потребни за да се донесе решение се поднесени на организиран и јасен начин. Меѓутоа, ако овие услови се премногу ригидни, се користат на места каде што тоа не е потребно и/или доколку подлежат на несразмерно строги санкции (вообичаено, со резимирано отфрлање на барањето) можат да го попречат пристапот до управната постапка. Затоа во оваа анализа ги разгледавме условите за поднесување, како и последиците од нивното непочитување.

ЗОУП во ЗБ не утврдува несоодветни услови за формата и содржината на барањето за поведување управна постапка. Законите во Албанија и Косово дозволуваат барањето да биде поднесено „во соодветна форма“, додека другите ЗОУПи ги наведуваат сите изводливи методи за поднесување

барање и го постигнуваат практично истиот резултат<sup>29</sup>. Во секој случај, посебното законодавство може да ја уреди работата подетално.

Условите за содржината на барањето во ЗОУП, исто така, се ограничени на основите, кои овозможуваат јасно да се идентификува барателот и барањето<sup>30</sup>. Доколку барањето не ги содржи овие податоци, ЗОУП го обврзува органот да ја извести странката, која има право да го коригира барањето без негативни последици. Доколку странката не го направи тоа, постапката без одлагање завршува со управен акт. Само ЗОУП на Албанија остава извесна двосмисленост во овој поглед, бидејќи се чини дека пропишува неформално завршување на постапката од страна на органот, со што неправилното или неточно барање едноставно се враќа на подносителот без воопшто да се регистрира<sup>31</sup>. Поради тоа што враќањето нема да биде формулирано како управен акт (и подносителот нема можност да изјави жалба), буквалното толкување на законот би можело значително да го намали нивото на заштита која му е достапна на подносителот. Меѓутоа, заклучокот во правниот коментар за ЗОУП на Албанија е дека завршувањето на постапката на овој начин секогаш мора да биде формулирано како управен акт<sup>32</sup>.

Според важното начело утврдено во Европскиот кодекс за добро административно однесување<sup>33</sup>, доколку некое барање е поднесено до погрешен или ненадлежен управен орган, повеќето ЗОУП (со исклучок на оној на Албанија) предвидуваат дека органот кој го примил барањето треба да го препрати до надлежниот орган, наместо едноставно да го отфрли барањето<sup>34</sup>.

### ***Правото да се исправат формалните недостатоци во поднесоците според посебното законодавство***

Целта на следнава анализа е да се утврди дали постојат формални пречки за странката која сака да ги поведе избраните управни постапки според соодветното посебно законодавство, кое можеби се разликува од ЗОУП. Како резултат на тоа, анализирани беа само постапките за социјален надоместок и одобрение за градење, бидејќи постапката за контрола на ДДВ, по правило, не ја поведува странката.

Во ЗБ, барањата во двете анализирани постапки мора да бидат поднесени на посебен образец, како што предвидува ЗОУП. Обрасците, по правило, се утврдени со подзаконските акти кои ги уредуваат постапките, со што се гарантира нивната законитост и се спречуваат произволните услови на поединечни управни органи и, исто така, се обезбедува достапноста на тие обрасци за јавноста. Како единствен исклучок, во Косово, образецот за барањето во постапката за социјален надоместок е достапен само во службата која се занимава со оваа постапка, каде што, исто така, може да се поднесе образецот. Соодветниот подзаконски акт ги утврдува главните документи кои треба да бидат поднесени со барањето, но не и содржината на самиот образец. Доколку некој образец за барање не е достапен, странката може да не биде подготвена да ги достави сите

<sup>29</sup> ALB: Член 58, детални одредби за усни поднесоци во Член 63; XKV: Член 73; MKD: Член 39; MNE: Член 59 (3); SRB: Член 60 (2).

<sup>30</sup> ALB: Член 58 и 62; XKV: Член 73; MNE: Член 59/2 и 60; MKD: Член 39; SRB: Член 59 и 60 (2).

<sup>31</sup> Член 62 (5).

<sup>32</sup> ОЕЦД (2018), Правен коментар на СИГМА за Законикот за управните постапки на Република Албанија, ОЕЦД, Париз, <http://sigmaweb.org/publications/Legal-Commentary-by-SIGMA-on-the-Code-of-Administrative-Procedures-of-the-Republic-of-Albania-April-2018-edition.pdf>.

<sup>33</sup> Член 15.

<sup>34</sup> XKV: Член 75; MKD: Член 40 (7); MNE: Член 62 (1); SRB: Член 62.

потребни информации за успешен поднесок, што може да вклучува повеќе посети на надлежниот орган. Тоа може да биде избегнато ако образецот е достапен онлајн.

Друга можна контрадикторност со начелото на законитост се гледа во условите за барањето на одобрение за градење во Косово. Законот за градење пропишува исцрпен список на прилози кои треба да се поднесат заедно со образецот на барањето, но се чини дека подзаконскиот акт бара дополнителни документи кои не се предвидени во законот (вклучително и копии од професионалните лиценци на лицата кои го подготвиле проектот)<sup>35</sup>. Според информациите од службениците кои ја спроведуваат постапката во општина Приштина, копиите на лиценците не се бараат во практика, иако се бараат копии од универзитетски дипломи (кои, исто така, не се наведени во законот).

Во постапките за одобрение за градење кај сите администрации од ЗБ, странката има право да го коригира или надополни формално некомплетното барање без негативни последици. Во Црна Гора, онаму каде што ЗОУП го гарантира ова право во отсуство на други релевантни одредби во посебното законодавство, рокот од осум дена за поднесување на исправката е утврден во управната практика (рокот не е уреден со ЗОУП). Во Албанија, Косово и Северна Македонија, ова право е утврдено со посебниот закон, заедно со рокот, без никакви отстапувања од општите начела утврдени во ЗОУП.

**Табела 1.3. Рокови за исправка на барањата со формални недостатоци**

	Одобрение за градење	Социјални надоместоци
Албанија	15 дена (посебното законодавство), нема рок во ЗОУП	Не се применува, некомплетното барање не се прифаќа без писмено објаснување
Косово	8 дена (посебното законодавство), нема рок во ЗОУП	Не е можно, некомплетното барање не се прифаќа
Црна Гора	Не е уредено – 8 дена во практика (според примероците)	Се применува ЗОУП, рок од 8-10 дена во практика (според интервјуата)
Северна Македонија	15 дена (посебното законодавство и ЗОУП)	Не е уредено во посебното законодавство, во практика се даваат 8 до 15 дена (ЗОУП пропишува 15 дена)
Србија	Не е можно да се изврши исправка, 30 дена за поднесување ново барање без дополнителни трошоци (посебното законодавство)	Во рок од 8 дена, се применува ЗОУП

Извор: Законите и подзаконските акти со кои се утврдуваат условите за посебните постапки, како и ЗОУП.

Во Србија, посебниот закон поинаку ги уредува работите од ЗОУП, биејќи не дозволува странката да ги отстрани недостатоците од барањето<sup>36</sup>. Таквото барање веднаш е одбиено, но странката има право да поднесе изменето барање во рок од 30 дена без дополнителни трошоци. Во принцип, исходот може да биде ист, но во маргинални ситуации (на пр. ако условите за барањето биле заострени за време на 30-дневниот рок и новото барање треба да биде поднесено според новите правила), одбивањето може да има дополнителни негативни последици за подносителот, настрана од потребата да се платат надоместоци вториот пат. Во секој случај, тешко е да се препознае потребата за ова отстапување (како и посебните аранжмани предвидени во посебното законодавство на Албанија, Косово и Северна Македонија) од општите аранжмани утврдени во ЗОУП.

Во постапките за социјалните надоместоци, барањата, по правило, се поднесуваат лично во канцеларијата на надлежниот орган. Општите одредби на ЗОУП кои се применуваат во Црна Гора,

<sup>35</sup> Види образец во Прилог 2 од Административната уредба 06/2017 и Законот за градење, член 20 (3).

<sup>36</sup> Правилник за постапката за спроведување на унифицираната постапка по електронски пат, член 18 (1).



Северна Македонија и Србија дозволуваат исправка на грешките и повторно поднесување на барањето. Како пример на добра практика, службениците од Центарот за социјална работа во Северна Македонија планираат дополнителна иницијатива во соработка со Здружението на млади правници, каде што младите правници ќе им помагаат на странките да ги пополнат своите обрасци и да ја обезбедат дополнителната документација.

Од друга страна, во Албанија и Косово, последиците од поднесувањето некомплетно барање и можностите за исправка не се јасни. Во Косово, подзаконскиот акт пропишува дека службеникот „не треба да прифати некомплетно барање“<sup>37</sup>, без да биде појаснето дали тоа треба да биде формулирано како управен акт. Меѓутоа, според дополнителните информации добиени од органите, во принцип, е управен акт. Освен тоа, службениците појаснија дека секогаш се трудат да му помогнат на подносителот колку што е можно да ги исправи грешките, пред да одлучат да го вратат барањето со објаснувања. Во Албанија, посебното законодавство не го уредува ова прашање, но според практиката, некомплетното барање едноставно не се прифаќа, без јасна обврска да се наведат причините во писмена форма (според буквалното толкување на ЗОУП). Тоа може да ги комплицира подоцнежните обиди за отстранување на недостатоците и да се попречи ефективното користење на правните лекови. Иако личното поднесување може да биде преферираниот начин за да се обезбедат прифатливи поднесоци, сите недостатоци кои подносителот не може да ги отстрани на лице место треба да бидат формулирани во писмена форма, за да се обезбеди доследност во однесувањето на администрацијата и да се заштитат правата на подносителот.

### Примена на правото да се исправат недостатоците во поднесоците

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	✓		Не се применува
Косово	✓	✓	Не се применува
Црна Гора	✓	✓	Не се применува
Северна Македонија	✓	✓	Не се применува
Србија	✓	✓	Не се применува

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања. Анализираниот елемент „не се применува“ ако во конкретната постапка елементот не е релевантен или не може да се примени.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

<sup>37</sup> Административна уредба бр. 04/2013 за постапките за поднесување барања за социјална помош од 2013 година, член 6.

## Клучни наоди

- Во повеќето од анализираниите постапки, условите од посебното законодавство или реалната практика за постапување со некомплетни поднесоци не отстапуваат од соодветниот ЗОУП и се во согласност со доброто административно однесување.
- Меѓутоа, во Албанија и Косово, посебното законодавство остава простор за произволно отфрлање на барањата за социјален надоместок, а се чини дека тоа е така и во практика во Албанија.

## Можност за електронска комуникација

### **Електронска комуникација како што е уредена во ЗОУП**

Препораката на ОЕЦД од Советот за стратегиите за дигитална влада ја истакнува важноста на општите и секторските правни и регулаторни рамки за да се овозможи да се искористат дигиталните можности<sup>38</sup>. Сите ЗОУПи во ЗБ дозволуваат и поттикнуваат електронска комуникација помеѓу управните органи и странките во постапката. Во Албанија и Северна Македонија, тоа е издигнато на ниво на основно начело<sup>39</sup>. Според ЗОУП, електронската комуникација не е задолжителна туку обично зависи од согласноста на странката во постапката, освен ако електронската комуникација не е јасно предвидена како главната форма според посебните закони. Тука, исто така, ЗОУП на Северна Македонија оди подалеку од другите, бидејќи пропишува дека целата кореспонденција помеѓу управните органи задолжително се одвива во електронска форма<sup>40</sup>. ЗОУП, по правило, не ги уредува сеопфатно сите прашања поврзани со електронската комуникација, вклучувајќи ги и аспектите во врска со електронските потписи, деталите поврзани со електронската достава итн., туку остава тоа да биде уредено со посебните закони во кои е опфатена електронската комуникација и, општо, е-владата. Електронската комуникација, според најголем дел од ЗОУПите, не претпоставува секогаш користење електронски потписи, односно, исто така, возможна е едноставна комуникација по е-пошта, ако испраќачот и барањето можат да се идентификуваат<sup>41</sup>, но посебните закони може да утврдат дополнителни услови. Во ЗОУП јасно е пропишана обврската на администрацијата да издава електронска потврда за приемот на онлајн поднесоците<sup>42</sup>.

Меѓутоа, по подетално разгледување на законите, очигледно е дека во Албанија и Косово, спроведувањето на електронската комуникација во управните постапки како што е утврдено во ЗОУП зависи од одлука на Владата, што во двата случаја сè уште не е донесена<sup>43</sup>. Во Црна Гора, учесниците во постапката може, во принцип, да побараат сите документи да бидат доставени до

<sup>38</sup> ОЕЦД (2014), Препорака на Советот за стратегиите за дигитална влада, ОЕЦД, Париз, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.

<sup>39</sup> Види, ALB: Член 10 (2); MKD: Член 17 (2).

<sup>40</sup> Член 37 (4).

<sup>41</sup> ALB: Член 58 (3); XKV: Член 73 (2); MKD: Член 39 (2); MNE: Член 59 (2). Можни начини на единствена идентификација без електронски потпис може да вклучуваат електронско поднесување скенирани документи потпишани на хартија. Освен тоа, комуникацијата може да се врши преку е-пошта без потписи, ако, со првиот поднесок, подносителот наведе дека претпочита да користи лична адреса на е-пошта.

<sup>42</sup> ALB: Член 59 (7); XKV: Член 76 (4); MNE: Член 63 (2); MKD: Член 41 (4); SRB: Член 61 (2).

<sup>43</sup> ALB: Член 59 (7); XKV: Член 158.

нив по електронски пат, но управниот орган е обврзан од таквите барања само ако има технички капацитет за таков начин на достава<sup>44</sup>.

### **Можност за електронска комуникација според посебното законодавство и практиката**

Користењето електронска комуникација во управните постапки се разликува од една до друга администрација и од една до друга постапка. Најнапредна во овој поглед е онлајн постапката за одобрение за градење во Албанија, Северна Македонија и Србија. Трите администрации користат информациски системи кои ја опфаќаат постапката од поднесувањето до донесувањето на управниот акт. Во Албанија и Северна Македонија, електронската комуникација е задолжителна кога се поднесува барање за одобрение за градење, додека во Србија е дозволено барањето да се поднесе и во хартиена форма. Во Црна Гора, посебното законодавство предвидува сличен електронски процес, но тој сè уште не е целосно функционален. (Меѓутоа, според органите, електронската комуникација преку е-пошта се зголемила за време на кризата од КОВИД-19.) Во постапката за одобрение за градење на Косово, целата комуникација е во хартиена форма. Посебното законодавство предвидува поднесување дигитална копија од шематскиот проект, заедно со три копии во хартиена форма. Тоа укажува дека нема електронска комуникација во рамки на администрацијата (или релевантните органи кои треба да се консултираат) при спроведување на управната постапка.

Во повеќето од администрациите, до неодамнешните случувања предизвикани од пандемијата со КОВИД-19, барањето за социјален надоместок претежно се поднесуваше лично, што, по правило, подразбираше комуникација во хартиена форма. Тоа важи дури и за Албанија и Црна Гора, каде што напредни информациски системи ја поддржуваат целата постапка. Документите за барањето и понатаму се скенираат и внесуваат во системот од одговорниот службеник кога се поднесени од странката. Доколку е возможно барањата да се поднесуваат електронски директно во системите, администрацијата би била ослободена од еден дел од работата поврзана со внес на податоците и поднесувањето би одземало помалку време за странката. Како резултат на правилата за социјално дистанцирање со цел да се спречи ширењето на КОВИД-19, администрациите дозволија други форми на поднесување, покрај личното поднесување. На пример, Министерството за здравство и социјална заштита во Албанија пропиша дека, за време на пандемијата, барањата за економска помош треба да се поднесуваат исклучиво или по електронски пат или преку пошта<sup>45</sup>. Примената на ова донекаде нефлексибилно правило се покажа проблематична, па подоцна беше изменето да вклучува и лична достава. Иновативен пристап за автентикација на подносителот на електронски поднесок, во отсуство на електронски потпис, беше применет во постапката за социјален надоместок на Косово за време на пандемијата. Од странките се барало да поднесат скенирана лична карта заедно со барањето, кога поднесувале барање за надоместок по електронски пат и повеќе од 700 семејства ја искористиле оваа можност.

Посебното законодавство со кое се уредува постапката за контрола на ДДВ, со мали исклучоци, дозволува електронска комуникација, односно барем не содржи значителни пречки за електронската комуникација на основно ниво. Во Албанија, Законот за даночната постапка јасно бара согласност од даночниот обврзник за електронска комуникација. Во Србија, законот пропишува дека секоја страница од записникот на даночната контрола треба да биде потпишана, што укажува дека, во најдобар случај, електронската комуникација може да постои преку скенирање и испраќање преку е-пошта на документите во хартиена форма. Правната рамка не го поддржува

<sup>44</sup> Види Член 83 (1).

<sup>45</sup> Уредба бр. 213, од 31 март 2020 година, „За преземање мерки за спречување инфекција со КОВИД-19 на барателите на економска помош“.

во целост користењето на електронските потписи и комуникација преку порталите кои даночните обврзници ги користат за поднесување на редовните даночни пријави и слично. Второстепениот орган за даночните постапки во Косово прифаќа само жалби во хартиена форма, бидејќи посебното законодавство не дозволува жалбата да биде поднесена по електронски пат. Тоа дава уште еден пример колку е важно да се разгледа посебното законодавство за да се обезбеди доследно спроведување на ЗОУП.

Реалната примена на електронската комуникација е проблем во повеќето управни постапки (а не само во оние кои детално се анализираат тука). Според годишниот извештај за спроведувањето на ЗУП во Црна Гора во 2019 година, воведувањето на електронската комуникација помеѓу управните органи и учесниците во постапките нема постигнато значителен напредок<sup>46</sup>. Во целиот регион, искористеноста на инфраструктурата потребна за целосна електронска комуникација, вклучувајќи ги и дигиталните потписи, недостига или е ограничена. Косово не користи ниту дигитални ниту електронски потписи. Тие постојат во Албанија, но административните такси поврзани со воспоставување на предусловите за користење на електронските потписи може да достигнат висина и до 150 евра (18.500 леки). Во 2019 година, Државната агенција за информациско општество издала само 5.493 сертификати. Високите трошоци, долго време, беа пречка во Црна Гора, каде што трошокот за сертификатот кој го издава поштата е 110 евра и од 2010 година биле издадени само околу 30.000 сертификати. Од јуни 2020 година, Министерството за внатрешни работи го обезбедува потребниот сертификат бесплатно, во форма на чип кој е дел од личната карта, па само во 2020 година биле издадени речиси 70.000 сертификати. Во Србија, Министерството за внатрешни работи бесплатно дава слична услуга, но поврзаните софтверски апликации, наводно, се потешки за користење од оние од другите даватели на услуги кои наплаќаат одреден надоместок<sup>47</sup>. Покрај проблемите со користењето на дигиталните потписи, отсуството на унифицирани стандарди за електронска комуникација со државата, како и недостигот на координиран пристап за онлајн канцелариско работење во јавните органи, беа посочени како пречка во дискусиите на фокус-групите со претставници од органите и други засегнати страни во ЗБ.

### Примена на електронската комуникација

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	✓		
Косово*			
Црна Гора			
Северна Македонија	✓		
Србија	✓		

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања.

## Клучни наоди

- Електронската комуникација помеѓу странката/подносителот и органот целосно функционира само во постапката за одобрение за градење во Албанија, Северна

<sup>46</sup> [https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019\\_MC.doc](https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc), стр. 37.

<sup>47</sup> Според Извештајот на СИГМА од мониторингот за Србија во 2019 година, <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>, стр. 42.

Македонија и Србија. Во другите анализирани постапки, преовладува комуникацијата во хартиена форма или дури и личната комуникација.

- Посебното законодавство, во принцип, не го исклучува изречно користењето на електронската комуникација, но одредени одредби укажуваат дека постапките биле претежно наменети и уредени за размена во хартиена форма (како во барањето да се поднесуваат неколку хартиени копии во постапката за одобрение за градење во Косово или обврската во Србија да се потпишува секоја страница од јавната исправа во постапката за контрола на ДДВ).
- Подзаконските акти предвидени во ЗОУП за поддршка на спроведувањето на електронската комуникација во Албанија и Косово и понатаму не се донесени.
- Високите трошоци за добивање електронски или дигитални потписи се основна пречка за пошироката примена на електронската комуникација во Црна Гора, а истото важи и за Албанија.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

## Право на сослушување и пристап до списите

### **Правото на сослушување и пристап до списите како што е уредено во ЗОУП**

Правото на сослушување и пристап до списите на странката е клучен елемент во правото на добра администрација, според Повелбата на основните права на ЕУ<sup>48</sup>, Резолуцијата (77) 31 на Комитетот на Министри<sup>49</sup> во Советот на Европа и *Начелата на јавната администрација*. Ова право е утврдено во секој ЗОУП од ЗБ. Во Црна Гора, Северна Македонија и Србија, тоа е издигнато на ниво на општо начело<sup>50</sup>. Правото на сослушување ги вклучува правата на учесникот во постапката да поднесува или предлага докази во секоја фаза од постапката, активно да учествува во истражната постапка и да биде известен за исходот од постапката и да може да се изјасни за исходот пред да биде донесена конечната одлука<sup>51</sup>. Правото на сослушување не мора да значи усна расправа пред органот.

Сите закони во ЗБ содржат неисцрпна листа на основни за исклучоци од правото на сослушување, но тие, по правило, ги одразуваат основите утврдени во правните рамки на земјите членки на ЕУ. Исклучоците, обично, се применуваат во поедноставни постапки, ако решението може да се донесе исклучиво врз основа на податоците доставени од странката или податоците од јавните регистри или ако е јасно дека барањето на странката може да биде целосно одобрено. Со оглед на тоа што сите ЗОУПи во ЗБ овозможуваат посебните закони да пропишат посебни постапки во кои се применуваат овие исклучоци, почитувањето на правото на сослушување не зависи само од ЗОУП туку, можеби уште повеќе, од одредбите во посебните закони.

<sup>48</sup> Види Член 41 (2).

<sup>49</sup> <https://rm.coe.int/16804dec56>.

<sup>50</sup> MNE: Член 14; MKD: Член 11; SRB: Член 11.

<sup>51</sup> Види ги соодветните одредби со кои се уредува правото на сослушување во ЗОУП од ЗБ: ALB: Членовите 47, 78 и 87; XKV: Член 87, 94 и 95; MNE: Член 14 и 111-112; MKD Членовите 63 и 67, SRB: Членовите 65 и 106.

Табела 1.4. Исклучоци на правото на сослушување

	ALB	XKV	MKD	MNE	SRB
Итност, можна штета на јавниот интерес	Чл. 89 (1) а	Чл. 96 (1), 1.2.		Чл. 113 (1), 1	
Сите информации се веќе прибавени во постапката	Чл. 89 (1) б	Чл. 96 (1), 1.3.		Чл. 106, Чл. 111 (1)	Чл. 104 (1), 1
Решението е целосно во корист на учесникот	Чл. 89 (1) в	Чл. 96 (1), 1.1.	Чл. 67 (3)	Чл. 113 (1), 2	Чл. 104 (1), 2
Во постапки на јавни конкурси	Чл. 89 (1) в				
Јасно уредено со посебен закон.	Чл. 89 (1) г	Чл. 96 (1), 1.4.	Чл. 67 (3)	Чл. 113 (1), 3	Чл. 104 (1), 4

Извор: ЗОУП на администрациите во ЗБ.

Друго право кое е неопходно за активно учество во постапката и кое го надополнува правото на сослушување е правото на пристап до и разгледување на списите на предметот. Сите ЗОУПи во ЗБ обезбедуваат целосен пристап до списите, а во Косово и Црна Гора, ова право дури е издигнато на ниво на основно начело<sup>52</sup>. Без исклучок, секое отстапување од овие правила мора да биде пропишано со закон. Во овој поглед, може да се забележат два многу различни пристапи: потесниот, построго уреден и можеби побезбеден пристап ги ограничува таквите исклучоци на закони со кои се уредуваат службените тајни и личните податоци<sup>53</sup>, додека поопштиот пристап упатува општо на законите<sup>54</sup>, што барем во теорија остава простор за можноста посебното процедурално право да го ограничи пристапот до списите на предметот.

### **Правото на сослушување и пристап до списите според посебното законодавство**

Посебното законодавство со кое се уредуваат избраните постапки не мора да го потврди постоењето на правото, како што е пропишано во сите ЗОУПи од ЗБ, но самата постапка не треба да го поткопува. Целта на следнава анализа е да се утврди дали избраните постапки, како што се уредени со посебното законодавство, дозволуваат ефективно користење на правото на сослушување, во ситуации каде што исклучоците предвидени во ЗОУП не се применуваат.

Постапката за барање на социјален надоместок се квалификува како таков исклучок, бидејќи барањето се темели на информации кои ги доставува странката и тоа, најчесто, лично. Во тој случај, правото на сослушување е автоматски обезбедено, барем во однос на формалните недостатоци во барањето. Од друга страна, ако не се издаде формално решение за можните недостатоци, правото на сослушување нема сила (види потпоглавје погоре за последиците од непочитувањето на условите за поднесување). Во интервјуата со службениците од Центарот за социјална работа во Црна Гора за правото на сослушување беше истакнато колку е важно да се обезбеди кохерентно толкување на одредбите од ЗУП од страна на службениците кои ја спроведуваат постапката. Тие ги применуваат одредбите од ЗУП со кои се уредува истражната постапка, кои го пропишуваат правото на странката да дава изјави за исходот од постапката. Паралелно, во постапките кои се темелат на информации доставени од странката или прибавени од јавните регистри, ЗУП дозволува администрацијата да спроведе скратена постапка, во која не е задолжителна обврската да се сослушаат изјавите на странката за исходот од постапката<sup>55</sup>. Оваа погрешна примена на ЗУП непотребно ја комплицира и одолговлекува постапката за барањето на социјален надоместок.

<sup>52</sup> ALB: Член 45; XKV Член 9 (2); MNE: Членовите 16 и 68; MKD: Член 42; SRB: Член 64.

<sup>53</sup> XKV: Член 92 (5); SRB: Член 64 (4).

<sup>54</sup> ALB: Член 46; MNE: Член 16; MKD: Член 43.

<sup>55</sup> Види ЗУП на MNE, Член 106.

Освен тоа, според службениците, тоа е извор на забуни за странките, кои не разбираат зошто повторно треба да го потврдат важењето на податоците кои веќе ги доставиле до администрацијата.

Постапката за одобрение за градење во Албанија предвидува чекори со кои се обезбедува комуникацијата со странката за време на постапката, што може да се користи како гаранција на правото на сослушување (иако, истовремено, тоа донекаде го пролонгира времетраењето на постапката). На пример, странката треба да биде известена за извештајот од техничката процена за барањето пред да биде донесено конечното решение за барањето. Според информациите добиени од надлежните органи во Косово, во практика, тие ја известуваат странката за сите пречки во издавањето на одобрението за градење или доколку се потребни некакви корекции пред да издадат негативно решение. Другите администрации се чини дека немаат конзистентна практика во споделување на нацрт-негативните решенија за одобренијата за градење со странките, за да прибават конечни забелешки кои можеби би го измениле решението (и со тоа би се избегнала непотребна жалбена постапка).

Постапката за контрола на ДДВ се разликува од другите две избрани постапки бидејќи, во принцип, се поведува на иницијатива на надлежниот орган и поради тоа што учесникот во постапката може да поседува важни информации кои не се достапни од јавните извори, за информирање на потенцијалното решение за прашањето. Според тоа, обезбедувањето на ефективно право на сослушување пред да се донесе решение за тоа дали да се побара плаќање на дополнителен ДДВ е од голема важност за учесникот во постапката. Сите посебни закони го пропишуваат правото на странката да се произнесе за нацрт-извештајот од контролата или записникот од контролата (меѓутоа, документот е утврден во посебното законодавство). Покрај описот на фактичната состојба утврдена за време на контролата, тој треба да ги содржи и промените во пресметката на даночните обврски. Меѓутоа, рокот за произнесување не е јасно пропишан во посебното законодавство на Северна Македонија (8 дена во практика). Освен тоа, рокот пропишан од надлежните органи во Албанија, во практика, е значително пократок од рокот предвиден во соодветните подзаконски акти (5 дена, наместо 15 календарски денови<sup>56</sup>), со што директно ја загрозува законитоста на постапката. Во Црна Гора, рокот за произнесување е најкраток споредено со сите администрации во ЗБ (3 дена, од доставата на записникот). Роковите пропишани во избраните земји членки на ЕУ се, по правило, подолги отколку во ЗБ, на пример, 10 дена во Естонија, 14 дена во Австрија и Полска, 20 дена во Словенија и 30 дена во Португалија.

Според информациите добиени од дискусиите со фокус-групите, Даночната управа на Црна Гора нуди две можности за даночниот обврзник да се произнесе – 3 дена за произнесување за записникот од контролата (кој содржи „агрегирани промени утврдени за даночните обврски“, според посебното законодавство) и 3 до 8 дена за поднесување изјави за исходот од истражната постапка (како што е пропишано со ЗУП). Со оглед дека двата документа треба (или барем би можеле) да ги содржат истите информации, би требало да биде возможно двете фази да се спојат за да се зголеми ефикасноста на постапката, без да се ограничи правото на даночниот обврзник на сослушување. Овие примери посочуваат дека дури и онаму каде што процесот на усогласување помеѓу посебните закони и ЗОУП формално завршил, не се решени сите можни разлики или поклопувања помеѓу правните акти, а тоа, заедно со претераното формалистичко толкување на одредбите, може да резултира со неефикасности кои ја оптоваруваат и администрацијата и учесниците во постапката.

<sup>56</sup> Упатство бр. 24 (2 септември 2008) за даночните постапки во Република Албанија, член 83 (4).

**Табела 1.5. Рокови за произнесување на даночните обврзници во постапката на контрола на ДДВ**

	Рок	Пресметан врз основа на:
Албанија	15 календарски денови (посебно законодавство), 5 календарски денови во практика	Анализираната достава на записникот (ЗОУП)
Косово	5 работни дена (посебно законодавство)	Од доставата (ЗОУП и практика)
Црна Гора	3 дена (посебно законодавство)	Достава на записникот (посебно законодавство)
Северна Македонија	8 дена во практика (не е пропишан во законодавството, потврден преку примероци)	Достава на записникот (ЗОУП)
Србија	8 календарски денови (посебно законодавство)	Достава на записникот (посебно законодавство)

Извор: Законите и подзаконските акти со кои се утврдуваат условите за посебните постапки, како и ЗОУП.

Друга карактеристика на постапката на контрола на ДДВ, која е тесно поврзана со правото на сослушување, е првото да се биде известен за претстојна контрола. Сите посебни закони го пропишуваат ова право, но во Србија<sup>57</sup>, тоа претставува едноставно известување непосредно пред почетокот на контролата, со ограничени можности за жалба. Во другите администрации, даночните обврзници, обично, треба да ја известат странката 10 до 30 дена однапред (со исклучок на Косово, каде што условот е најмалку 3 работни дена однапред, според посебното законодавство, а 5 до 7 дена во практика), во зависност од видот на контролата и големината на даночниот обврзник<sup>58</sup>. Правото на пристап до списите на предметот е пропишано во посебното законодавство со кое се уредуваат контролите на ДДВ во речиси сите администрации од ЗБ, покрај тоа што е добро утврдено во ЗОУП. Единствен исклучок каде што посебното законодавство не го пропишува ова право е Косово, чија администрација ги почитува општите одредби од ЗОУП.

### Примена на правото на сослушување

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	✓	✓	
Косово*	✓	✓	✓
Црна Гора	✓		
Северна Македонија	✓	✓	✓
Србија	✓	✓	✓

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања.

## Клучни наоди

<sup>57</sup> Закон за даночната постапка и даночната управа, член 124 (1).

<sup>58</sup> Десет до 30 дена во Албанија (член 81 (1) од Законот за даночните постапки); 15-30 дена во Црна Гора (член 77 (1) од Законот за даночната управа); 2 до 4 недели во Северна Македонија (Законот за даночната постапка, член 92 (1)). Во Косово, тоа е уредено со Административната уредба бр. 15/2010 за спроведувањето на Законот за даночната управа и постапки, член 27 (2).



- Во принцип, правото на сослушување е обезбедено во анализираниите управни постапки, според основното разбирање на правото како што е утврдено во ЗОУП. Во постапките за социјален надоместок, вообичаеното лично доставување и директната комуникација со претставниците од администрацијата овозможуваат странката да ги отстрани формалните недостатоци од барањето. Во постапката на одобрение за градење во Косово, администрацијата ја применува добрата практика на споделување на нацрт-негативното решение пред да го издаде, што овозможува странката да ги отстрани причините.
- Во постапката на контрола на ДДВ, Даночната управа во Албанија дозволува значително пократок рок за произнесување за нацрт-извештајот од контролата кој е пропишан во посебното законодавство. Тоа може да го загрози ефективното користење на правото на сослушување.
- Од друга страна, Даночната управа во Црна Гора и нејзиниот Центар за социјална работа се чини дека ги применуваат условите за правото на сослушување и од посебното законодавство и од ЗУП, што непотребно ја комплицира и одолговлекува постапката и укажува на потреба од значително усогласување на законодавството или помалку формалистичко толкување на одредбите.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

## Времетраење на управната постапка

### **Времетраење на управната постапка како што е уредено во ЗОУП**

Според Повелбата за основните права на ЕУ, секое лице има право неговите административни работи да се процесираат „во разумен временски рок“<sup>59</sup>. Ограничувањето на максималното времетраење на управната постапка, очигледно, е една од најефикасните алатки за да се обезбеди навременост на постапката, особено ако тоа е соодветно санкционирано. На пример, Европскиот кодекс за добро административно однесување пропишува дека службениците треба да се погрижат одлуката за секое барање или жалба да се донесе најдоцна два месеца од датумот на приемот<sup>60</sup>. Секој ЗОУП во ЗБ пропишува максимално времетраење на управната постапка, а роковите варираат од 30 до 60 дена<sup>61</sup>. Меѓутоа, сите закони во ЗБ вклучуваат можност за продолжување на максималното времетраење на постапката (на пр. за дополнителни 60 дена во Албанија) и сите ЗОУПи дозволуваат посебните закони да утврдат различен рок за решавање на управната работа. Според тоа, почитувањето на начелото за „разумен временски рок“ може ефективно да се оцени само при анализа на секое соодветно посебно законодавство.

Практиката на земјите членки на ЕУ за утврдување законски рок за управните постапки во ЗОУП варира. Роковите варираат од 1 месец во Хрватска, Италија, Словенија и Полска до 3 месеци во Португалија и Шпанија. Роковите во Хрватска, Италија, Полска и Шпанија можат дополнително да бидат продолжени за посложени предмети. Меѓутоа, земји како Австрија, Данска, Германија,

<sup>59</sup> Види Член 41.

<sup>60</sup> Види Член 17. Кодексот е достапен на: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510#/page/1>. Кодексот е донесен од Европскиот омбудсман и директно се применува од институциите и државните службеници на ЕУ, но се темели на прецедентното право на Судот на правдата за добра администрација како општо начело на законодавството на ЕУ, кое, исто така, е задолжително за земјите членки.

<sup>61</sup> ALB: Членовите 91 и 140; XKV: Членовите 98 и 135; MNE: Членовите 114 и 130; MKD: Членовите 93 и 112; SRB: Членовите 145 и 174.

Франција, Холандија и Естонија одлучиле да не пропишуваат јасно општ рок во ЗОУП, имајќи предвид дека комплексноста на управните постапки значително варира и можеби не е потребен унифициран рок. ЗОУП во ЕУ содржи само инструктивни рокови и дозволува посебното законодавство да утврдува рокови за посебни постапки.

**Табела 1.6. Максимално времетраење на управната постапка според ЗОУП**

	Макс. времетраење во првостепениот орган, според ЗОУП	Можност за продолжување	Молчењето значи одобрување	Правни лекови против молчењето на управата
Албанија	60 дена	Да, до 60 дена	Само доколку е пропишано со посебен закон	Жалба/управен спор
Косово	45 дена	Да, до 45 дена	Да, освен ако поинаку не е уредено со посебен закон	Жалба/управен спор
Црна Гора	30 дена	Да, до 15 дена	Само доколку е пропишано со посебен закон	Жалба/управен спор
Северна Македонија	30 дена	Да, до 30 дена	Не	Жалба/управен спор
Србија	60 за општа/30 за скратена постапка	Да, до 30 дена од второстепениот орган	Не	Жалба/управен спор

Извор: ЗОУП на администрациите во ЗБ.

Сите ЗОУПи во ЗБ овозможуваат да се поднесе жалба до второстепениот орган или да се поведе управен спор во случај на молчење на управата (како во случајот на негативното решение). Освен тоа, во Албанија, Косово и Црна Гора, во ЗОУП е воведен концептот на молчењето значи одобрување, со што барањето на странката автоматски е одобрено ако администрацијата не донесе решение во законскиот рок<sup>62</sup>. Во Албанија и Црна Гора, овој концепт може да биде спроведен само ако посебниот закон со кој се уредува соодветната управна постапка јасно го дозволува тоа (како, на пример, во Германија, Полска и Португалија). Во Косово важи обратниот принцип: правилото дека молчењето значи одобрување се применува во сите управни постапки, освен ако поинаку не е уредено со посебниот закон. Со оглед дека одредбите за молчењето значи одобрување, по правило, се користат во релативно специфични управни постапки (на пр. поедноставни постапки за издавање дозволи или регистрација)<sup>63</sup>, воведувањето на таков концепт како стандардно решение, без да се обезбеди соодветен капацитет, може да биде контрапродуктивно и да ја намали правната јасност за странките и, општо, за граѓаните.

### **Времетраење на управната постапка според посебното законодавство и практиката**

Сите ЗОУПи во ЗБ пропишуваат максимално времетраење на управната постапка, кое варира од 30 до 60 дена, со можност за продолжување на времетраењето (за дополнителни 15 до 60 дена). Ова варирање е големо, а различна е и комплексноста на управните постапки, па затоа анализата на избраните посебни управни постапки во овој елемент има тројна цел:

1) да се одреди усогласеноста со прилично општите одредби од ЗОУП на соодветната земја во однос на максималното времетраење на постапката;

<sup>62</sup> ALB: Член 97; ХКВ: Член 100; МНЕ: Член 117.

<sup>63</sup> На пример, види ОЕЦД (2006), *Намалување на бирократијата: Национални стратегии за управно поедноставување*, ОЕЦД, Париз, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/cuttingredtapenationalstrategiesforadministrativesimplification.htm>, стр. 76-77.

2) онаму каде што се достапни податоци, да се провери усогласеноста помеѓу пропишаното времетраење на постапките и реалната практика;

3) да се спореди времетраењето на посебната управна постапка помеѓу администрациите на ЗБ и она на избраните европски земји.

Врз основа на природата на избраните управни постапки, анализата се фокусираше на постапките за одобрение за градење и за социјален надоместок. Максималното времетраење на постапката на контрола на ДДВ, најчесто, не е пропишано во правните акти и може да зависи од различни фактори. Анализата утврди дека во речиси сите случаи, времетраењето на постапката било пропишано во посебен закон или подзаконски акт и било во согласност со општите услови определени во ЗОУП. Единствениот исклучок беше Северна Македонија, каде што времетраењето е дозволено за постапката за социјалниот надоместок (60 дена) беше подолго од општиот услов во ЗОУП (30 дена). Меѓутоа, ЗОУП дозволува посебното законодавство да се разликува во овој аспект. Сепак, со оглед дека двете анализирани постапки се слични по природа помеѓу администрациите, разликите во законското времетраење се значајни: за одобренијата за градење, од 5 дена во Србија до 60 дена во Албанија; а за социјалните надоместоци, од 15 дена во Црна Гора до 60 дена во Северна Македонија. Важно е да се напомене дека во Црна Гора<sup>64</sup>, поради спецификите на постапката, законскиот рок за постапката на одобрение за градење кој тука е наведен го опфаќа само процесот, кој завршува со управен акт (одобрението на идејното решение). Освен тоа, од странката се бара да добие одобрение на основниот проект од овластениот давател на услуга.

Во Северна Македонија, нема утврдено општ рок за постапката за одобрение за градење туку се применуваат посебни рокови за поединечните фази од постапката. Имајќи предвид дека во овие фази учествуваат различни органи, овој пристап ја нагласува поединечната одговорност на органот кој одолговлекува. Освен тоа, целокупното времетраење на постапката за одобрение за градење во Северна Македонија, исто така, зависи и од странката, која има 15 дена да го плати надоместокот за одобрението, откако надлежниот орган го разгледал барањето и добил позитивни мислења од другите соодветни органи. Законските рокови за постапките на одобрение за градење во избраните земји членки на ЕУ варираат од 1 месец (на пр., Австрија, Естонија, Португалија) до 2 месеца (Ирска, Словенија) или 65 дена (Полска). Роковите можат да бидат продолжени во некои земји (на пр. Австрија, Словенија) за посложени постапки.

**Табела 1.7. Законски рокови за завршување на постапката**

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Стандард во ЗОУП
Албанија	60 дена	1 месец	60 дена
Косово	30 дена	45 дена	45 дена
Црна Гора	15 дена (не го вклучува целиот процес)	15 дена или 30 дена (потребна е истражна постапка), вкл. достава; може да биде продолжен за уште 15 дена според ЗУП	30 дена
Северна Македонија	5+5+2+5=17 дена, без времето дозволено за плаќање на надоместокот	60 дена	30 дена
Србија	5 дена	30 дена	30/60 дена

Извор: Законите и подзаконските акти со кои се утврдуваат условите за посебните постапки, како и ЗОУП.

При подготвувањето на овој документ не беа достапни сеопфатни податоци за реалното времетраење на соодветните постапки. Меѓутоа, според информациите кои ги добивме од органите

<sup>64</sup> Закон за просторното планирање и изградбата на објекти, член 87 (6); Закон за социјална заштита и заштита на децата, член 82.

во Косово, реалното просечно времетраење на постапката за одобрение за градење било 91 ден во 2019 година, (трипати над законскиот рок) и 45 дена во Северна Македонија (исто така, подолго од вкупното законско времетраење за сите чекори заедно, дури и со вклучувањето на времето дозволено за плаќање на надоместокот од странката). Тоа го потврдуваат примероците на решенијата за барања на одобренија за градење од градот Скопје, бидејќи ниту едно од барањата во примерокот не биле решени во законскиот рок (времметраењето на постапката варираше од 2 до 5 месеци). Во Србија, просечното времетраење за издавање одобрение за градење е 9,8 дена, според информациите доставени од органите. Тоа е значително пократко од останатиот дел од регионот, но подолго од рокот пропишан со посебното законодавство. Во дискусиите на фокус-групите, албанските органи кои ги разгледуваат барањата за дозволи на посложени градби, во кои решава колегијален орган, исто така, посочија на тешкотии во почитувањето на законскиот рок од 60 дена. Сепак, има и позитивни примери, како во случајот на одобрението за идејното решение во постапката за одобрение за градење на Црна Гора (каде што законскиот рок од 15 дена се почитува, според разгледаните примероци).

Барањата за социјален надоместок во Србија, во просек, се разгледуваат „за неколку месеци“ според одговорите од органите, иако законскиот рок е 30 дена. Законскиот рок за завршување на постапката за социјален надоместок, според посебниот закон во Црна Гора, го вклучува времето потребно за достава на решението. Во интервјуата, овластените службени лица посочија на тешкотиите во почитувањето на роковите (делумно поради обврската да се вклучи времето за доставување на решението).

Според правната рамка (ЗОУП и посебните закони) во Албанија<sup>65</sup> и Косово<sup>66</sup>, сите барања за одобренија за градење на семејни куќи кои не се решени во законскиот рок се сметаат за премолчено одобрени. Службениците од општина Приштина потврдија дека правилото кога молчењето значи одобрување се покажало проблематично во постапката за одобрение за градење, поради значителните одлагања во постапувањето по барањата. Сè поголем број баратели ја известиле општината за нивната намера да започнат со изградба без да добијат соодветно одобрение за градење (бидејќи сметаат дека барањето е одобрено со молчење). Во Албанија, правилото дека молчењето значи одобрување не се применува за посложени одобренија за градење. Црна Гора, каде што правилото дека молчењето значи одобрување се применува само ако е конкретно пропишано со посебното законодавство, го има воведено ова правило само за помалку сложени постапки (на пр. регистрација на деловни организации, НВО).

### Примена на правото на странката нејзините работи да бидат решени во разумен рок

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија		✓	Не се применува
Косово*		✓	Не се применува
Црна Гора	✓		Не се применува
Северна Македонија		✓	Не се применува
Србија			Не се применува

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања. Анализираниот елемент „не се применува“ ако во конкретната постапка елементот не е релевантен или не може да се примени.

<sup>65</sup> Закон 107/2014 за територијално планирање и развој, член 27 (3).

<sup>66</sup> Закон 04/L-110 за градење, член 4 (1.6).

## Клучни наоди

- Роковите за завршување на сите анализирани постапки се во согласност со општите услови од ЗОУП, освен во постапката за социјален надоместок во Северна Македонија (каде што ЗОУП дозволува посебниот закон да отстапува од роковите).
- Законското времетраење на истата постапка во различни администрации од ЗБ значително се разликува (до 12 пати во постапките за одобрение за градење и до 4 пати во постапките за социјален надоместок).
- Не се достапни сеопфатни податоци за времетраењето на сите постапки, што го оневозможува следењето на овој битен елемент за ефективност на постапката и воведувањето соодветни мерки во случај на системски одлагања. Постојат неколку индикации дека органите не можат доследно да ги почитуваат законските рокови.
- Правилото кога молчењето значи одобрување е воведено во постапките за одобрение за градење во Косово и за одредени одобренија за градење во Албанија (како што е предвидено со соодветните ЗОУПи и посебните закони). Поради одлагањата во донесувањето на соодветните управни акти, примената на ова правило може да доведе до изградба на градби кои не ги исполнуваат утврдените услови.

## Услови во врска со содржината на управните акти

### Услови во врска со содржината на управните акти како што се уредени во ЗОУП

Основните задолжителни елементи на управниот акт, според член 41 од Повелбата за основните права, Европскиот кодекс за добро административно однесување, Резолуцијата (77) 31 на Комитетот на министри на Советот на Европа и *Начелата на јавната администрација* вклучуваат:

- основи/причини за решението, вклучувајќи ги и релевантните факти и правната основа (образложението);
- упатување на можностите за жалба, вклучувајќи ги и надлежните органи и роковите.

Во секој соодветен ЗОУП не само што образложението е пропишано како задолжителен дел од управниот акт туку, исто така, утврдена е и неговата содржина. Истото важи и за информирањето на граѓаните за нивното право на жалба<sup>67</sup>. Законите дозволуваат образложението да биде целосно или делумно изоставено во одредени случаи, на пр. во случаи во кои барањето на странката е целосно одобрено и нема странка со спротивставен интерес<sup>68</sup>. ЗОУП на Албанија предвидува дополнителни основи за изоставане на образложението, вклучително и за колективни управни акти или ако „органот издава управен акт следејќи ја практиката која се применува за решавање на објективно исти предмети.“ Европскиот кодекс за добро административно однесување, исто така, дозволува да се изостави образложението и едноставно да се испрати стандарден одговор, ако голем број лица се засегнати од слични решенија и не е возможно детално да се соопштат основите

<sup>67</sup> ALB: Членови 99-100; XKV: Членови 47-48; MNE: Член 22; MKD: Член 88; SRB: Член 141.

<sup>68</sup> ALB: Член 101 (1), б; XKV: Член 49 (1.2); MNE: Член 23 (1-2) (нема целосно изоставане туку „резимирано образложение“); MKD: Член 90; SRB: Член 142.

за одлуката. Меѓутоа, службеникот, подоцна, треба да му достави поединечно образложение на граѓанинот кој изречно го бара тоа. ЗОУП во Албанија, Косово и Црна Гора дозволува посебните закони да предвидуваат дополнителни случаи каде што не е потребно образложение, но според црногорскиот ЗУП, единствената цел на таквите случаи е заштитата на јавниот интерес (ЗОУП на Албанија и Косово не содржат такви ограничувања). Накратко, сите ЗОУПи во ЗБ ги пропишуваат следниве клучни услови за содржината на управните акти:

- 1) вовед, кој треба да упатува на правната основа на управниот акт;
- 2) образложение зад одлуката и самото решение;
- 3) и опис на можностите за жалба (вклучувајќи го и надлежниот орган, рокот за жалбата и, кога е применливо, појаснувања за одложното дејство на жалбата или негово отсуство).

### **Услови во врска со содржината на управните акти според посебното законодавство и практиката**

Целта на анализата на условите за содржината на управните акти е да се провери усогласеноста на избраното посебно законодавство и, ако е можно, примерок од управни акти со прилично универзалните услови од ЗОУП. Очигледно е, врз основа на анализата во Црна Гора, Северна Македонија и Србија, дека посебните закони, по правило, не ги уредуваат условите за содржината на управните акти туку, наместо тоа, се потпираат на основните одредби од ЗОУП. Единствениот исклучок се законите со кои се уредуваат даночните постапки, вклучувајќи ја и контролата на ДДВ, кои обично пропишуваат услови кои ги отсликуваат оние од ЗОУП. Во Косово и, особено, во Албанија (администрацијата со најкратко искуство со ЗОУП), посебните закони содржат одредби со кои се уредува содржината на управните акти. Во принцип, овие услови се усогласени со соодветните услови од ЗОУП, но постојат важни случаи на неусогласеност. Во Албанија, во постапките за одобрение за градење<sup>69</sup> и социјален надоместок<sup>70</sup>, во управните акти не мора да биде наведена можноста за жалба. Упатувањето на правната основа не е задолжително во одобренијата за градење во Албанија, како и во решенијата за контролите на ДДВ во Албанија<sup>71</sup> и Косово<sup>72</sup>. Освен тоа, решенијата за контролите на ДДВ во Косово треба да вклучуваат само „кратко објаснување на процената“, а не целосно образложение за одлуката, што обично е основата за барањето да се плати дополнителен данок.

Во практика, повремено, дури и ако условот за содржината не е јасно пропишан во посебното законодавство, сепак, се почитува во практика (на пр. решенијата за контрола на ДДВ во Албанија и Северна Македонија вклучуваат упатување на правната основа). По правило, во реалната практика се почитуваат утврдените услови (или со ЗОУП или со посебното законодавство). Единствениот исклучок е решението за контрола на ДДВ во Албанија, кое не ги дава сите потребни информации за можноста за жалба. Освен тоа, некои од примероците на решенија за социјален надоместок од Косово упатуваат на рокови за жалба поинакви од оние пропишани со посебното законодавство (но, кои би биле во согласност со подолгите рокови за жалба од ЗОУП). Таквите недоследности во формулирањето на управните акти може да создадат забуна и ефективно да доведат до губење на правото на жалба, ако учесниците одлучат да ги почитуваат подолгите рокови за жалба, но органот што решава по жалбата ги почитува пократките рокови пропишани со посебното законодавство. Други разлики помеѓу условите и практиката се недостигот на

<sup>69</sup> Одлука на Советот на министри бр. 408, од 13 мај 2015 година, „За одобрение на уредбата за територијален развој“.

<sup>70</sup> Одлука на Советот на министри бр. 597, од 4 септември 2019 година.

<sup>71</sup> Закон 9920 од 19 мај 2008 година, „За даночните постапки во Република Албанија“, член 69.

<sup>72</sup> Закон за даночната управа и постапки, член 22 (2).

објаснувања за одложното дејство на жалбата во постапките, во кои тие би биле релевантни (на пр. постапката за одобрение за градење во Косово и Северна Македонија). Види, исто така, потпоглавје подолу за „Допуштено на жалби за процедуралните решенија и последици од жалбата“.

Наодот, дека во практика обично се почитуваат утврдените правила, ја нагласува потребата од јасни правила за содржината на управните акти кои се во согласност со европските стандарди. Тие правила можат да бидат утврдени во ЗОУП и не мора да бидат повторени или отсликани во посебното законодавство. Почитувањето на условите не зависи од тоа во кои правни акти се пропишани условите – во ЗОУП или во посебното законодавство. Меѓутоа, важно е посебното законодавство да не пропишува услови кои се разликуваат од оние во ЗОУП за овие универзални барања (во однос на вклучувањето на правна основа, образложение и можности за жалба).

**Табела 1.8. Усогласеност со условите од ЗОУП во посебното законодавство и примероците**

Администрација	Постапка	Упатување на правна основа	Образложение	Можности за жалба
Албанија	Одобрение за градење	Не е задолжително, вклучено е во примерокот	Задолжително за негативни решенија, вклучено е во примерокот	Не е задолжително, вклучено е упатување на ЗОУП
	Социјален надоместок	Задолжително е и вклучено е во примерокот	Задолжително е и вклучено е во примерокот	<b>Не е задолжително, не е вклучено примерокот</b>
	Контрола на ДДВ	Не е задолжително, но вклучено е во примерокот	Задолжително е и вклучено е во примерокот	<b>Задолжително е, но органот што решава по жалбата не е вклучен во примерокот</b>
Косово	Одобрение за градење	Задолжително е и вклучено е во примерокот	Задолжително е и вклучено е во примерокот	Задолжително е и вклучено е во примерокот
	Социјален надоместок	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот	<b>Задолжително е, но во некои примероци се наведени различни рокови за жалба од оние предвидени во посебното законодавство</b>
	Контрола на ДДВ	Не е задолжително, но вклучено е во примерокот на решение од органот што решава по жалба	Се бара само „кратко образложение на процената“, вклучено е во примерокот на решение од органот што решава по жалба	Задолжително е, вклучено е во примерокот на решение од органот што решава по жалба
Црна Гора	Одобрение за градење	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот
	Социјален надоместок	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот
	Контрола на ДДВ	Задолжително е, вклучено е во примерокот	Задолжително е, вклучено е во примерокот	Задолжително е, вклучено е во примерокот
Северна Македонија	Одобрение за градење	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот
	Социјален надоместок	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот
	Контрола на ДДВ	Не е задолжително, но вклучено е во примерокот	Задолжително е и вклучено е во примерокот	Задолжително е и вклучено е во примерокот
Србија	Одобрение за градење	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот
	Социјален надоместок	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот	Не е уредено, вклучено е во примерокот
	Контрола на ДДВ	Задолжително е, вклучено е во примерокот	Задолжително е, вклучено е во примерокот	Задолжително е, вклучено е во примерокот

Белешка: „Не е задолжително“ значи дека посебното законодавство не го содржи овој конкретен услов (додека другите услови може да бидат пропишани); „не е уредено“ значи дека посебното законодавство не вклучува никакви услови за содржината на управниот акт, што најчесто значи дека се применуваат условите од ЗОУП (и сите ЗОУП ги пропишуваат горенаведените услови).

Извор: Законите и подзаконските акти со кои се утврдуваат условите за посебните постапки, како и ЗОУП, примерок на управни акти.

Основните недостатоци во содржината на управните акти споменати во дискусиите на фокус-групите со службеници и претставници од органите што решаваат по жалби во ЗБ, како и со судиите, вклучуваат лошо утврдување на фактичката состојба и недостиг на образложение за тоа зошто во конкретните околности се применуваат наведените законски одредби. Таквите недостатоци не укажуваат на проблеми во ЗОУП или посебното законодавство, туку може да бидат решени преку систематско и насочено градење на капацитетите.

Еден дополнителен показател за тоа колку е важен ЗОУП во правната рамка на секоја администрација, како и општата свест за неговата применливост во сите управни постапки, е дали управните акти упатуваат на ЗОУП како дел од соодветната правна основа. Врз основа на анализирани примероци, тоа е така во повеќето од администрациите и постапките. Единствените исклучоци, кои не упатуваат на ЗОУП, се примероците од сите три постапки во Албанија и Северна Македонија.

### Примена на задолжителните елементи на управните акти

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	✓		
Косово*	✓		✓
Црна Гора	✓	✓	✓
Северна Македонија	✓	✓	✓
Србија	✓	✓	✓

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.



## Клучни наоди

- Посебното законодавство во Црна Гора, Северна Македонија и Србија или не ја уредува содржината на управните акти и се потпира на условите во ЗОУП или ја уредува на начин усогласен со ЗОУП.
- Посебното законодавство во Косово и Албанија, најчесто, ги пропишува условите, но не во потполна усогласеност со ЗОУП (во Албанија, управните акти за социјалниот надоместок и одобреноста за градење не мора да содржат информација за можностите за жалба, а во Косово, управниот акт за контролата на ДДВ може да ја изостави правната основа).
- Во практика, анализираниите примероци на управни акти најчесто ги содржат основните елементи, како што е пропишано со ЗОУП или со посебното законодавство. Единствените исклучоци се управните акти за социјален надоместок и контрола на ДДВ во Албанија (каде што делумно или целосно се изоставуваат упатувањата на можностите за жалба) и управниот акт за социјален надоместок во Косово (каде што се наведени поинакви рокови за жалба од оние во посебното законодавство).
- Клучните недостатоци во содржината на управните акти според органите што решаваат по жалби и судиите се лошото утврдување на фактичката состојба и нејзино поврзување со соодветните одредби од правната рамка.

## Делегирање на надлежноста за решавање во рамки на управните органи

### **Делегирање на надлежноста за решавање како што е уредена во ЗОУП**

Делегирањето на надлежноста за решавање, по правило, не е изречно пропишано меѓу основните начела на доброто административно однесување во соодветните европски кодекси и повелби. Тоа се однесува на внатрешното функционирање на администрацијата, а не директно на правата на граѓаните. Идејата зад делегирањето на надлежноста за решавање е дека не мора секогаш директорот на надлежната институција да ги носи (т.е. потпишува) решенијата во поединечните управни постапки. Напротив, тоа може да го прави службеникот кој ја спровел постапката или непосредниот претпоставен (на пр. раководител на сектор). Според тоа, правото ниво на делегирање на надлежноста за решавање е поврзано со повисоко ниво на ефикасност и ефективност во рамки на организацијата<sup>73</sup>. Делегирањето на надлежноста до соодветното ниво, оттука, може да придонесе за ефикасно и ефективно функционирање на администрацијата во постапувањето по управните работи. Поттикнувањето на делегирање на надлежноста за решавање, исто така, е наведено како една од целите или новитетите на новите ЗОУП<sup>74</sup>, што оправдува да се разгледа спроведувањето на овој концепт, како дел од компаративната анализа на спроведувањето на ЗОУП.

<sup>73</sup> Klaas, K., L. Marcinkowski и M. Lazarević (2018), „Раководна отчетност во Западен Балкан: Компаративна анализа на пречките и можностите со кои се соочуваат високите раководители во исполнувањето на целите на политиките“, *Документи на СИГМА*, бр. 58, издание на ОЕЦД, Париз, <https://doi.org/10.1787/88be2112-en>, стр. 34.

<sup>74</sup> Според образложенијата во законите на Црна Гора и Северна Македонија.

За да се овозможи ефикасно, флексибилно организирање на работата, речиси сите ЗОУПи дозволуваат да се делегира надлежноста за решавање до соодветното ниво во надлежната институција. Во Северна Македонија, ова дури е издигнато на ниво на општо начело<sup>75</sup>. Како единствен исклучок, ЗОУП на Албанија дозволува интерните акти дополнително да ја делегираат надлежноста за водење на постапката, додека надлежноста за решавање и потпишување на управните акти може да произлезе само од законите или од подзаконските акти<sup>76</sup>. Во другите администрации, службеното лице овластено за решавање може да биде определено со актите за внатрешна организација на органот или од страна на функционерот кој раководи со органот<sup>77</sup>. Актите за внатрешна организација се чини дека се претпочитаната алатка за делегирање, во споредба со *ад хок* одлуките од страна на функционерот кој раководи со органот, што овозможува систематски пристап кон делегирањето на надлежностите, наместо поединечни одлуки. Во актите за внатрешна организација, делегирањето на надлежностите секогаш би било поврзано со одредено работно место, наместо со лице. На крај, *ад хок* одлуките може полесно да се укинат, на пр. во случаи кога овластеното службено лице не ги почитува насоките од претпоставените, што ефективно може да направи целта на делегирањето да биде безначајна. *Ад хок* одлуките за делегирање на надлежноста за решавање може да не бидат секогаш достапни за јавноста, што, според ЗОУП во Албанија, Косово и Србија, е клучен услов<sup>78</sup>.

### ***Делегирање на надлежноста за решавање според посебното законодавство и практиката***

И покрај донесувањето на ЗОУП, кој во повеќето од администрациите во ЗБ предвидува делегирање на надлежноста за решавање од функционерот кој раководи со институцијата на другите службеници во институцијата, во практика, делегирањето на надлежноста за решавање и понатаму е исклучок, а не правило. Само во постапките за одобрение за градење во Косово<sup>79</sup>, Црна Гора и Србија, решенијата за контрола на ДДВ во Црна Гора, како и во постапките за социјален надоместок во Северна Македонија, функционерот кој раководи со надлежната институција (општина, регионален центар за социјална работа, регионална даночна дирекција) е ослободен од должноста да ги потпишува поединечните управни акти. Во сите други постапки, функционерот кој раководи со надлежната институција и понатаму го потпишува решението, дури и ако, сосема логично, постапката ја водел друг службеник.

---

<sup>75</sup> Член 13.

<sup>76</sup> Член 43 (3) и (4).

<sup>77</sup> ХКВ: Членови 26-27; МНЕ: Член 46; МКД: Член 24; СРБ: Член 39.

<sup>78</sup> АЛБ: Член 43 (2); ХКВ: Член 26 (2); СРБ: Член 39 (4).

<sup>79</sup> Иако делегирањето на надлежноста за решавање, само по себе, е позитивен пример, актот кој ја овластува Дирекцијата за урбанизам да носи одобренија за градење во Приштина не е достапен за јавноста, како што е пропишано со ЗОУП на Косово.

Табела 1.9. Делегирање на надлежноста за решавање во избраните управни постапки

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	Не е делегирана, решава градоначалникот	Не е делегирана, решава регионалниот директор на Државната социјална служба	Не е делегирана, решава директорот на Регионалната даночна дирекција
Косово	Делегирана, решава директорот на Директоратот за урбанизам во Приштина	Не е делегирана, решава директорот на Центарот за социјална работа	Не е делегирана, решава директорот на Регионалната даночна дирекција
Црна Гора	Делегирана, решава градскиот архитект на Подгорица	Не е делегирана, решава директорот на Центарот за социјална работа	Делегирана, решава даночниот инспектор, лицето овластено за водење на постапката
Северна Македонија	Не е делегирана, решава градоначалникот	Делегирана, решава службеникот овластен од директорот на Центарот за социјална работа	Не е делегирана, решава директорот на Регионалната даночна дирекција
Србија	Делегирана, решава раководителот на Секторот за градење и комунални работи	Не е делегирана, решава директорот на Центарот за социјална работа	Не е делегирана, решава директорот на Регионалната даночна дирекција

Извор: Законите и подзаконските акти со кои се утврдуваат условите за посебните постапки, како и примерок на управни акти.

Предизвиците во спроведувањето на концептот на делегирање на надлежноста за решавање се забележани во годишните извештаи за спроведување на ЗУП во Црна Гора<sup>80</sup>. Поттикнувањето на раководната отчетност е една од целите на Стратегијата за реформа на јавната администрација на Црна Гора, но според најновиот извештај за спроведувањето на стратегијата, процентот на министерствата кои формално ги делегираат одговорностите и надлежностите за решавање на раководителите на организационите единици бил 12% во 2019 година, споредено со 22% во 2016 година (пред ЗУП да стапи во сила)<sup>81</sup>. Состојбата, исто така, е влошена и во Албанија, според *Извештајот на СИГМА од мониторингот во 2019 година*<sup>82</sup>. Една од причините за ограниченото делегирање на надлежноста за решавање спомената во дискусиите на фокус-групите во Црна Гора ја посочи неусогласеноста помеѓу законодавство со кое се уредува оваа област, најмногу со Законот за спречување на корупцијата. Според член 102 од законот, функционерот кој раководи со органот може да биде казнет до 2.000 евра за повеќе повреди, вклучувајќи ги и случаите кога подреден службеник носи решение во име на приватни интереси, а функционерот кој раководи со органот не го поништи решението. Во такви околности, побезбедно и можеби помалку скапо е функционерот кој раководи со органот да ја задржи надлежноста за решавање.

<sup>80</sup> Види стр. 36 од извештајот од 2019 година, достапен тука:

[https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=lzvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019\\_MC.doc](https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=lzvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc).

<sup>81</sup> Види стр. 24 од извештајот: <https://srju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=408836&rType=2>.

<sup>82</sup> Види стр. 28 од извештајот: <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Albania.pdf>. Вредноста на потпоказателот „Делегирање на надлежноста за решавање во рамки на министерствата“ е намалена од 1/4 во 2017 на 0/4 во 2019 година.

## Примена на делегирањето на надлежноста за решавање

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија			
Косово*	✓		
Црна Гора	✓		✓
Северна Македонија		✓	
Србија	✓		

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

## Клучни наоди

- И покрај акцентот ставен врз делегирањето на надлежноста за решавање во речиси сите ЗОУПи од ЗБ, тоа е спроведено само во постапките за одобрение за градење на Косово, Црна Гора и Србија, постапката на контрола на ДДВ во Црна Гора и постапките за социјален надоместок во Северна Македонија.
- Во сите други постапки, функционерот кој раководи со органот формално ги носи решенијата (т.е. го потпишува управниот акт), дури и ако целата постапка ја водел друг службеник.
- Предизвиците во спроведувањето на делегирањето на надлежноста за решавање на министерско ниво, општо, вклучително и во други управни постапки, се исто така видливи од други извори, на пр. извештаи за спроведувањето на Стратегиите за реформа на јавната администрација.

## Баланс помеѓу правната сигурност и законитоста

### **Балансот помеѓу правната сигурност и законитоста како што е уреден во ЗОУП**

Според Начелата на јавната администрација, процедуралните правила со кои се уредува изменувањето, запирањето и поништувањето на управниот акт треба да гарантираат правичен баланс меѓу јавниот интерес и легитимните очекувања на поединецот. Историски гледано, управното право во целиот ЗБ давал предност на законитоста и заштитата на јавниот интерес над правната сигурност за странките во постапките. Тоа им дало бројни можности на управните органи да ги изменуваат, укинуваат и поништуваат претходно донесените решенија, независно од волјата на странките, конечноста на решенијата, а во некои случаи, дури и независно од нивната законитост. Според тоа, прекумерните лошо утврдени можности за интервенции по службена

должност („вонредните правни лекови“ во правната традиција на Југославија) со кои се ограничува правната сигурност беа препознаени како важен проблем во претходните ЗОУПи во регионот<sup>83</sup>.

Новите ЗОУПи се фокусираа на тоа да ја исправат оваа ситуација и забележано е извесно подобрување. Во речиси сите ЗОУПи, соодветните правни инструменти повеќе не се класифицираат како „правни лекови“ и се значително помалку на број<sup>84</sup>. Во сите анализирани јурисдикции, интервенциите по службена должност во постојните управни акти се склучуваат во форма на редовно управно решение. Според тоа, тие подлежат на правни лекови, како и секое друго решение издадено од надлежен орган, независно дали преку жалба или во управен спор (во случаи на второстепени органи). Во Северна Македонија и Србија, тоа дури е пропишано во изречна законска одредба. Со оглед дека правото на жалба и правото на судска заштита се утврдени во сите јурисдикции, правната заштита против интервенциите по службена должност може да се смета за соодветна. Повеќето од анализирани закони<sup>85</sup> прават дистинкција помеѓу основите за поништување и укинување на законити и незаконити решенија, иако користат различна номенклатура и систематика.

По правило, основите за поништување или укинување на **законито** управно решение по службена должност се строго ограничени, на пример, на случаи во кои странката не ја исполнила својата обврска да отстрани тешка опасност по животот или јавната безбедност или на барање на странката. Како пример, ЗОУП на Србија ги ограничува причините за поништување или укинување на вонредни околности (на пр. за да се отстрани тешка и непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, јавната безбедност, јавниот мир и поредок) или на волјата на странките<sup>86</sup>. Единствено големо отстапување од овој тренд може да се види во ЗОУП на Косово, кој дозволува укинување на законито решение „поради промената на фактичката или правната состојба или околности, односно од други причини пропишани со закон“<sup>87</sup>. Ова решение не само што не е во согласност со концептот на конечност туку, исто така, е потполно отворено и може да остави простор да се прошират причините во други закони. Законите пропишуваат надоместување на плаќањата и придонесите, вклучувајќи и надомест на штета, во случај на укинување или поништување на законит управен акт. Ограничувањето на можностите за повторување на постапката по службена должност за законити решенија, исто така, беше една од посебните цели на новите закони.

Основите за поништување на **незаконит** управен акт се пошироки, особено во Албанија и Косово, вклучувајќи ги и сите недостатоци на постапката и формата. Соодветните закони пропишуваат дека управниот орган има дискреционо право да решава дали ќе поништи или укине незаконит акт (т.е. не е автоматски), но не даваат многу насоки за администрацијата за тоа како да решава по слободна оценка за такви прашања (на пр. дека само недостатоците во постапката и формата кои значително влијаеле на решението треба да резултираат со поништување<sup>88</sup>). ЗОУП на Северна

<sup>83</sup> За детална анализа и препораки види: *Правни лекови во управните постапки во Западен Балкан (Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans)*, РеСПА (Регионална школа за јавна администрација), Даниловград, Република Црна Гора, 2016, стр. 111-132.

<sup>84</sup> Исклучоците се Косово и Северна Македонија, каде што повторувањето на постапката и понатаму се смета за вонреден правен лек. ХКВ: Член 124 (4); МКД: Член 104 (2).

<sup>85</sup> ALB: Членови 109, 113; ХКВ: Членови 52-57; MNE: Член 140; SRB: Членови 183-184. МКД не прави разлика помеѓу укинување/поништување на законити и незаконити акти: Членови 122-124.

<sup>86</sup> МКД: Член 122-123; SRB: Член 184.

<sup>87</sup> Член 57/1.

<sup>88</sup> Види Закон за управната постапка на Германија (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*), Член 46.

Македонија не прави дистинкција помеѓу укинување на законит и незаконит акт, но паралелно, тој е најрестриктивниот и методолошки најдоследен од сите анализирани закони во наведувањето на причините за тоа.

Сите јурисдикции го задржуваат концептот на „**апсолутно ништовен**“ управен акт, што потсеќа на германскиот концепт *Nichtigkeit* (иако со различни називи) кој значи дека актот е оптоварен со толку сериозни правни недостатоци што треба да се смета дека е суштински непостоечки<sup>89</sup>. Меѓутоа, отстапувајќи од строго ограничениот и прецизно утврден оригинален концепт, повеќето<sup>90</sup> од законите вклучуваат или општо дефинирани или многубројни основи за ништовност на управниот акт, со што се разводнува апсолутната природа на овој институт, веројатно во обид да се надомести за широчината на поранешните „вонредни правни лекови“. Иако повеќето од законите пропишуваат исцрпна листа на основи, ЗОУП на Албанија дозволува во други закони да се додадат дополнителни основи. Роковите за поништување или укинување на решението значително варираат, делумно во зависност од природата на правниот недостаток поради кој се врши интервенцијата. Разликите се од 30 дена до неопределен рок во случај на „апсолутно ништовни“ акти.

Во принцип, новите ЗОУПи имаат воведено порестриктивен пристап од нивните претходници за повторувањето на постапката по службена должност, поништувањето и укинувањето на управните акти. Меѓутоа, поради тоа што законите, паралелно, значително ги прошириле основите за ништовност и оставиле простор со посебните закони дополнително да се уредат основите, како и повторувањето на постапката или ништовноста<sup>91</sup>, влијанието на реформите може да се анализира само на ниво на посебното законодавство и постапките.

### **Балансот помеѓу правната сигурност и законитоста според посебното законодавство**

Трите управни постапки кои се анализираат малку се разликуваат по природа при утврдувањето на правиот баланс помеѓу законитоста и правната сигурност, како и во однос на потребата од повторување на постапката. Кај постапката за одобрение за градење и постапката на контрола на ДДВ, фактичката состојба, во принцип, не треба значително да се менува со текот на времето, за да се оправда честото повторување на управните постапки (освен ако администрацијата не била свесна за одредени факти на предметот во моментот кога е донесено решението). Кога барателот добил одобрение за градење, легитимното очекување на барателот е дека одобрението нема да биде укинато (освен ако барателот не исполни одредени познати обврски). Трошоците поврзани со таквата несигурност, во спротивно, ќе ги одвраќаат изведувачите и ќе го попречуваат економскиот раст. Меѓутоа, основите за доделување социјални надоместоци може често да се менуваат (на пр. економската состојба на барателите може да се подобри или тие може да најдат работа), што резултира со легитимна потреба да се преиспита претходното решение.

Генерално, законодавството со кое се уредуваат посебните управни постапки, како и практиката, ја одразува специфичноста на овие фактори. Одговорите од органите укажуваат дека повторувањето на затворена управна постапка, најчесто, се случува во постапките за социјален надоместок, поради промени во фактичката состојба. Законот на социјална заштита<sup>92</sup> на Србија дури оди и чекор подалеку, каде што на второстепениот орган му е доделено широко право за „ревизија“ (кое

<sup>89</sup> ALB: Член 108; XKV: Член 54; MNE: Член 139; MKD: Член 124; SRB: Член 183.

<sup>90</sup> Освен MKD: Член 124.

<sup>91</sup> ALB: Член 108 (1) § 113 (1); XKV: Член 53 (1); SRB: Член 184 (1) 3.

<sup>92</sup> Закон за социјалната заштита, Член 104.

овозможува решението да биде поништено или укинато), што не произлегува од ЗОУП и се чини дека е нејасно формулирано (т.е. не е поврзано со промените на фактичката состојба). Не беа доставени информации за реалната практика за време на подготвувањето на оваа анализа. Во други постапки, основите за повторување на постапката се ограничени. На пример, решенијата во постапката на контрола на ДДВ во Северна Македонија можат да бидат променети или да престанат доколку настанат сите пет јасно формулирани услови (вклучувајќи ја и согласноста на даночниот обврзник)<sup>93</sup>. Посебните закони, исто така, не ја ограничуваат правната заштита против решенијата донесени како резултат на повторувањето на постапката – сите такви решенија подлежат на управна жалба и/или судска заштита.

Според информациите од Даночната управа на Црна Гора, одредбите од новиот ЗУП создале пречка за вршењето на нивната работа, бидејќи повторувањето на постапката сега е можно само на барање на странката. Освен тоа, може да се појават нови докази за кои е потребно да се преоценат даночните обврски утврдени порано, што, според новиот ЗУП, се чини дека не е можно. Сепак, доколку имајќи ги предвид новите докази е очигледно дека даночниот обврзник пропуштил да достави одредени информации и погрешно ја навел администрацијата, треба да биде возможно да се поништи таквиот управен акт како незаконит според член 140 од ЗУП. Фактот што такви прашања произлегуваат во дискусиите повеќе од три години по влегувањето во сила на ЗУП укажува дека се потребни дополнително градење на капацитетите и дискусии на тркалезна маса, со учество на авторите на ЗУП и органите кои ги спроведуваат управните постапки.

### Примена на условот за избегнување прекумерни можности за повторување на постапката

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	✓	✓	✓
Косово*	✓	✓	✓
Црна Гора	✓	✓	✓
Северна Македонија	✓	✓	✓
Србија	✓		✓

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

<sup>93</sup> Закон за даночна постапка, Член 82 (2).

## Клучни наоди

- Можностите за повторување на затворените управни постапки во анализираниите примероци на постапките, најчесто, се усогласени со оние предвидени во ЗОУП.
- Само во постапката за социјален надоместок на Србија второстепениот орган има широки права за промена на првостепеното решение по ревизиите кои може да бидат спроведени по службена должност, а основите за започнување ревизија не се уредени.
- Сепак, во сите постапки, управните акти издадени како резултат на повторување на постапката подлежат на истата правна заштита како и секој друг управен акт.

## Функционирање на постапката по жалба

Правото на жалба – пред виш управен орган или пред правосудството – е важен предуслов за каква било ефективна управна постапка<sup>94</sup>. Значењето на брзиот пристап до жалбените постапки и нивното брзо решавање за да се обезбеди административен интегритет и унапредување на растот на бизнисот е истакнато во Препораката на ОЕЦД за регулаторна политика и управување<sup>95</sup>. Во сите ЗОУПи е обезбедено правото на жалба пред виш управен орган<sup>96</sup>. Ефективноста на правото на жалба зависи од бројни елементи на правната рамка, како и од реалната практика. Следните клучни елементи се разгледуваат како дел од оваа анализа: 1) рок за поднесување жалба и начела за сметање на роковите; 2) допуштеност на жалбите за процедурални решенија и последици од жалбата; 3) влијание од процедуралните грешки врз жалбената постапка; 4) надлежност на второстепениот орган; и 5) максимално времетраење на жалбената постапка.

### **Рок за поднесување жалба и начела за сметање на роковите, како што е уредено во ЗОУП**

Еден од предусловите за остварување на ефективното право на жалба е да се овозможи соодветно време за поднесување на жалбата, откако примателот на управниот акт бил информиран за нејзината содржина. Во сите ЗОУПи во ЗБ е пропишана појдовната точка за сметање на роковите за поднесување на жалбата како време за формално известување<sup>97</sup>. Роковите во Албанија и Косово (каде што и роковите во кои администрацијата треба да ја заврши постапката се малку подолги) изнесуваат 30 дена од известувањето, а 15 дена во Црна Гора, Северна Македонија и Србија. ЗОУП во последните три администрации дозволува со посебните закони да се пропишуваат различни рокови, но – во комбинација со општото начело дека со посебните закони не треба да се намали нивото на заштита на странките и како што е изречно утврдено во правото на Северна Македонија – тие не треба да бидат пократки од оние во релевантниот ЗОУП. Крајните рокови за поднесување жалби во ЗБ се генерално усогласени со роковите во земјите членки на ЕУ – рокот за поднесување

<sup>94</sup> Препорака на СЕ (2007)7, Член 22.

<sup>95</sup> ОЕЦД (2012), *Препорака на Советот за регулаторна политика и управување*, ОЕЦД, Париз, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.

<sup>96</sup> ALB: Член 130; XKV: Член 125; MNE: Член 119; MKD: Член 105; SRB: Член 151.

<sup>97</sup> ALB: Член 132 (1); XKV: Член 127; MNE: Член 121 (4); MKD: Член 106 (1); SRB: Член 153 (1).



на жалба во управна постапка е 2 недели во Данска и Полска, 15 дена во Португалија, 30 дена во Естонија и 6 недели во Холандија.

Соодветноста на рокот за жалба, исто така, зависи од начинот на кој се утврдува фактот и точниот момент на известување за управниот акт. Во сите ЗОУПи се вклучени сеопфатни описи на различните можности за известување на странките за постапките и за доставување на документите до нив, вклучително и преку лична достава, достава преку трето лице (на пример, роднина), по пошта (препорачана и стандардна пошта), јавно известување и преку електронски средства<sup>98</sup>. Во законите се пропишани општите услови во врска со временските рамки во текот на кои документите може лично да се достават (на пример, работни денови, да не се доставува во текот на ноќта) и кога заинтересираните страни може да се смета дека се известени во случај кога не е возможна лична достава. Во Албанија и Косово, се чини дека со законите дури и премногу се уредуваат определени аспекти преку пропишување на правила со кои се уредува начинот на определување на моментот во кој испратените документи по препорачана пошта се сметаат за доставени (иако со употребата на препорачана пошта е возможно да се определи точниот момент на доставување без дополнителни правила или толкување). Црногорскиот и српскиот ЗОУП изречно пропишуваат дека личното доставување во случај на рок што не може да се продолжи (на пример, рок за жалба) зависи од точниот момент на доставување<sup>99</sup>. Ова треба да значи дека, по правило, конечните управни акти се доставуваат лично или со препорачана пошта. Сите ЗОУПи му дозволуваат на учесникот во постапката да го оспори фактот или моментот на достава кој е првично утврден од страна на администрацијата.

### **Рок за поднесување жалба и сметање на рокот според посебното законодавство**

Во согласност со ЗОУП од ЗБ, во посебните закони може да се утврдат различни рокови за поднесување жалби (од оние кои се утврдени во ЗОУП), но со нив не треба да се намали нивото на заштита за странките, поточно, различните рокови не смее да бидат пократки.

**Табела 1.10. Рокови за поднесување жалба во избрани посебни постапки**

Администрација	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	Не е уредено, се применуваат 30 дена од ЗОУП	20 дена наспроти 30 дена во ЗОУП	30 дена (исто како ЗОУП)
Косово	30 дена (упатување кон ЗОУП)	5 дена наспроти 30 дена во ЗОУП	30 дена (исто како ЗОУП)
Црна Гора	Не е уредено, се применуваат 15 дена од ЗОУП	Не е уредено, се применуваат 15 дена од ЗОУП	Не е уредено, се применуваат 15 дена од ЗОУП
Северна Македонија	15 дена (исто како ЗОУП)	15 дена (исто како ЗОУП)	Нема жалба во рамки на администрацијата, 30 дена за доставување приговор до суд
Србија	8 дена наспроти 15 дена во ЗОУП	Не е уредено, се применуваат 15 дена од ЗОУП	15 дена (исто како ЗОУП)

Извор: Законите и подзаконските акти со кои се утврдуваат условите за посебните постапки.

Како што може да се види, со посебното законодавство обично се утврдуваат истите рокови за поднесување жалба како и во ЗОУП, или пак, прашањето не е уредено, а во тој случај се применуваат одредбите од ЗОУП. Сепак, има три значајни исклучоци со кои се пропишуваат

<sup>98</sup> ALB: Член 155-163; XKV: Член 108-123; MNE: Член 70-87; MKD: 69-86; SRB: Член 66-78.

<sup>99</sup> MNE: Член 84 (1); SRB: Член 75 (1).

пократки рокови за жалби од оние кои се пропишани со ЗОУП: постапките за социјален надоместок во Албанија<sup>100</sup> и Косово<sup>101</sup> и постапката за одобрение за градење во Србија<sup>102</sup>. Во сите три случаи, постоењето на ефективното право на жалба – како што е утврдено во ЗОУП – е нарушено со посебното законодавство и практика. На постапката за социјален надоместок во Косово треба да се обрне посебно внимание, бидејќи со релевантното посебно законодавство се обезбедува задолжителна жалбена постапка во два чекори во рамки на администрацијата, а странката во постапката има само 5 дена за поднесување на првото жалбено барање до раководителот одговорен за социјална помош (споредено со рокот за жалба од 30 дена во ЗОУП). По ова разгледување, подносителот може да достави жалба до Комисијата за приговори во Министерството за труд и социјална помош во рок од 15 дена од приемот на решението од жалбата во првостепената постапка. Меѓутоа, ако барањето за првостепената жалба не се достави во рок од 5 дена, странката не може да се обрати до второстепениот орган што решава по жалби во администрацијата и управниот акт станува конечен. Слична жалбена постапка во два чекори се применува во албанската постапка за социјален надоместок, но роковите за жалби се малку подолги (20 дена, што сепак е пократко од рокот за жалби според ЗОУП). Покрај тоа, во определени решенија земени како пример од косовската постапка за социјални надоместоци, исто така, се упатува на 30-дневен рок за жалби за првостепената жалба, но не на доследен начин (некои сè уште се со рок од 5 дена). Според тоа, практиката не е доследна и не е во согласност со посебното законодавство или со ЗОУП.

Роковите за жалби се сметаат од датумот на кој подносителот е известен за решението или од датумот на кој решението е доставено до учесникот во постапката. Дури и во постапките за контрола на ДДВ во Албанија<sup>103</sup> и во Косово<sup>104</sup>, каде посебното законодавство е донекаде нејасно во однос на методот на доставување или појдовната точка за сметање на роковите (датумот на решението или проценетото доставување на решението), во практика, роковите се сметаат по реалното доставување, кое обично е лично или по препорачана пошта, според добиените одговори од органите.

---

<sup>100</sup> Закон 57/2019 за социјална помош, Член 29.

<sup>101</sup> Закон за социјална помош (изменет со Закон бр.04/L-096 за измена и дополнување на Законот за социјална помош), Член 11.

<sup>102</sup> Уредба за процесот на електронско спроведување на интегрираната постапка, Член 22 (1).

<sup>103</sup> Закон за даночна постапка, Член 106 (3).

<sup>104</sup> Административна уредба за спроведување на Законот за даночна управа и постапките, Член 44 (6).

## Примена на правото на доволно време за поднесување на жалба

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	✓		✓
Косово	✓		✓
Црна Гора	✓	✓	✓
Северна Македонија	✓	✓	Не се применува
Србија		✓	✓

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања. Анализираниот елемент „не се применува“ ако во конкретната постапка елементот не е релевантен или не може да се примени.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

## Клучни наоди

- Роковите за поднесување жалба во анализираниите постапки обично се во согласност со соодветниот ЗОУП.
- Меѓутоа, роковите за жалба утврдени во посебното законодавство за постапките за социјален надоместок во Албанија и Косово, како и постапката за одобрение за градење во Србија, се пократки отколку во соодветниот ЗОУП, што може да го поткопа ефективното право на жалба и не може да се оправда со специфичната природа на овие постапки.
- Роковите за жалби се сметаат од реалното доставување на управниот акт.

## Допуштеност на жалби за процедуралните решенија и последици од жалбата како што е уредено во ЗОУП

Во сите ЗОУПи е дозволено жалбите да се поднесуваат против управни акти кои ги засегаат правата и интересите на подносителот (*locus standi*, под услов да постои правото на поднесување жалби) како и против пасивноста на администрацијата (молчење на управата)<sup>105</sup>. Како новина, жалбите во форма на приговори може да се поднесат против дејствија на администрацијата (не треба да се меша со процедурални акти, види подолу). Основите за жалба се изречно наведени само во српскиот ЗОУП и не се рестриктивни<sup>106</sup>. Ова се применува и за причините за прогласување недопуштеност на жалба. Тие вклучуваат непостоење на *locus standi* и непочитување на рокот за жалба, но во Албанија и Косово, овие причини може понатаму да се разработат со посебни закони<sup>107</sup>.

Од историски аспект, сите ЗОУПи во ЗБ дозволуваат жалби за процедурални решенија на администрацијата кои се носат во управната постапка пред издавањето на конечниот управен акт. Голем број процедурални жалби често биле причина за застој во управниот процес, без притоа значително да се подобри заштитата на вклучените странки. За да се поедностават и за да се

<sup>105</sup> ALB: Член 128 (3); XKV: Член 125 (1); MNE: Член 119 (1); MKD: Член 104 (1); SRB: Член 151 (3).

<sup>106</sup> Член 158.

<sup>107</sup> ALB: Член 135; XKV: Член 129 (1); MNE: Член 125 (1); MKD: Член 107 (3); SRB: Член 162.

намали времетраењето на управните постапки<sup>108</sup>, новите ЗОУПи се следствено многу порестриктивни во тој поглед. По правило, сите ЗОУПи дозволуваат жалби само за конечни управни акти или „материјални“ управни решенија. Сепак, во Албанија и во Косово, во ЗОУП е изречно пропишано дека посебните закони може да дозволат жалби и за процедурални решенија со што значително се ограничува потенцијалното влијание од општиот закон<sup>109</sup>. Во ЗОУП на Србија се вклучени бројни основи за поднесување жалба за процедурални решенија; до ограничен степен, такви исклучоци постојат и во законот на Северна Македонија<sup>110</sup>. Во оваа смисла, ЗОУПите не се целосно доследни во однос на општата цел за оневозможување на жалбите за процедурални решенија.

Во сите ЗОУПи, генерално, жалбата има одложно дејство, иако, се разбира, со посебното законодавство тоа може поинаку да се уреди. Општото одложно дејство на жалбата значи, исто така, дека управните акти обично не може да се извршат сè додека не помине рокот за жалба.

Во согласност со ЗОУП во Албанија и Косово, жалбите може да се поднесуваат до органот кој го донел првичното решение (надлежен орган, првостепен орган) или соодветниот виш орган (второстепен орган). Во Црна Гора и во Србија, жалбите по правило се поднесуваат до првостепениот орган, а во Северна Македонија се поднесуваат до второстепениот орган. Во сите администрации, првостепениот орган ја спроведува првичната анализа и може дури и да ја прифати жалбата и да ја смени својата првична одлука (со што ефективно завршува жалбената постапка). Концептот за поднесување на жалбата директно до второстепениот орган беше воведен во Северна Македонија со постојниот ЗОУП за да се разрешат ситуации во кои првостепените органи не ја препраќаат навремено жалбата до второстепената инстанца. Сепак, информациите кои се добиваат од дискусиите на фокус-групите сугерираат дека со оваа новина целосно не се решава проблемот. Во моментот, жалбениот орган ја прима жалбата, но поради тоа што првостепените органи го одложуваат препраќањето на релевантните списи по нивното првично разгледување, не е можно да се започне со разгледување на жалбата и да се донесе одлука во рамки на законскиот рок.

### ***Допуштеност на жалби за процедурални решенија и последици од жалбата според посебното законодавство***

Посебното законодавство и реалната практика во избраните постапки се, генерално, во согласност со пристапот во ЗОУП за ограничување на опциите за жалби по процедурални прашања. Во Србија, во ЗОУП и во постапката за контрола на ДДВ може да се забележат помали термилошки недоследности. ЗОУП на Србија изречно не дозволува жалба на процедурални решенија познати како „заклучоци“<sup>111</sup>, но Законот за даночната постапка и даночната управа дава можност за поднесување жалба против определени управни акти кои се нарекуваат „заклучоци“. Сепак, со понатамошна анализа станува очигледно дека овие управни акти се најчесто од материјална природа поради последиците за странката (на пример, заклучок за неповедување даночна постапка или заклучок за одбивање жалба<sup>112</sup>).

Во сите ЗОУПи од ЗБ е пропишано дека, во принцип, жалбата го одложува дејството од управниот акт, но со посебните закони ова може поинаку да се уреди, доколку е потребно. Еден таков исклучок

<sup>108</sup> Целта е наведена во образложението на ЗОУП на Северна Македонија.

<sup>109</sup> ALB: Член 130 (2); XKV: Член 125 (2).

<sup>110</sup> Види SRB: ЗОУП, Член 65 (3); MKD: ЗОУП, Член 53 (2).

<sup>111</sup> Член 146 (3).

<sup>112</sup> Закон за даночна постапка и даночна управа, Член 33 (3) и Член 144 (2).

во ЗБ (и на други места) е постапката за контрола на ДДВ каде жалбата нема одложно дејство. Ова е логично со цел да се избегнат ситуации во кои даночниот обврзник би можел да го продолжи рокот за плаќање на доспеаниот данок преку поднесување на жалба или приговор до судот. Во другите управни постапки, одложното дејство на жалбата обично помага за заштита на правата на заинтересираните страни кои може да се занемарат (со потенцијално непоправливи последици) ако управниот акт се спроведе додека законитоста му е оспорена. Во согласност со посебното законодавство во ЗБ, кај постапките за одобрение за градење, со поднесувањето на жалбата обично се одложува извршувањето на управниот акт. На пример, ако соседот поднесе жалба против издадено одобрение за градење, градењето не може да продолжи пред да се разреши спорот и пред актот да стане конечен. Меѓутоа, во Косово, според посебното законодавство, жалбата нема автоматско одложно дејство, туку органот може да одлучи да го одложи извршувањето врз основа на поединечни случаи<sup>113</sup>. Тоа може да резултира со ситуации во кои се градат дивоградби кои подоцна ќе треба да се срушат (потенцијално со дополнителни трошоци за јавниот орган и за другите заинтересирани страни).

Една карактеристика на посебното законодавство на Северна Македонија со кое се уредува постапката за издавање одобренија за градење е тоа што овозможува жалбите против издадено одобрение да имаат одложно дејство, а притоа на инвеститорите им се дозволува да продолжат со изградбата на сопствен ризик. Во законот е изречно наведено дека ако инвеститорот не продолжи со градењето, а жалбата не се прифати, инвеститорот може да бара оштета за изгубена добивка од подносителот на жалбата<sup>114</sup>. Не е позната причината за овој начин на уредување, но со овој пристап може да се одвратат подносителите на жалби кои се трети страни, имајќи го предвид потенцијалот за прекумерни трошоци, со што се намалуваат ефективните можности за остварување на нивното право на жалба.

---

<sup>113</sup> Закон за градење, Член 9 (2).

<sup>114</sup> Закон за градење, Членови 65а (2) и (3).

## Примена на пристапот за избегнување прекумерен број жалби за процедурални решенија

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	✓	✓	✓
Косово*	✓	✓	✓
Црна Гора	✓	✓	✓
Северна Македонија	✓	✓	Не се применува
Србија	✓	✓	✓

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања. Анализираниот елемент „не се применува“ ако во конкретната постапка елементот не е релевантен или не може да се примени.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

### Клучни наоди

- Посебното законодавство е усогласено со релевантните ЗОУПи, така што жалбите се дозволени само за конечните управни акти или решенија кои имаат материјални последици за учесниците.
- ЗОУП во ЗБ, генерално, дозволува жалбите да имаат одложено дејство во управните постапки, но со посебните закони може да се дозволат исклучоци кога истото е потребно поради природата на постапката (на пример, постапката за контрола на ДДВ).
- Меѓутоа, во Косово, дури и во рамките на постапката за одобрение за градење, жалбите автоматски немаат одложено дејство, што може да резултира во изградба на објекти кои подоцна ќе се прогласат за дивоградби и кои може да ја поткопаат ефективността на жалбата. Освен тоа, одредбите од посебното законодавство на Северна Македонија, кои му овозможуваат на инвеститорот да бара оштета од подносителот чија жалба против одобрението за градење била одбиена, може да ги одвратат потенцијалните подносителите на жалба.

### Влијание на процедуралните грешки врз жалбената постапка, како што е уредено во ЗОУП

Пред усвојувањето на новите ЗОУПи, законскиот претходник во повеќето администрации опфатени со оваа анализа овозможи процедуралните грешки кои настануваат кај првостепениот орган да имаат големо влијание на исходот од жалбената постапка. Ако процедуралната грешка се сметала за потенцијално доволно сериозна за да влијае на законитоста на решението, решението можело да се поништи само поради таа причина. Освен тоа, определени процедурални грешки се сметаа за доволно сериозни за да се гарантира поништување („апсолутно суштински грешки“)<sup>115</sup>. За жал, наместо да претставува заштита на основните процедурални права, ова стана главна причина за неоправдано одлагање на управните решенија, што најмногу се должи на можноста за последователни поништувања во еден предмет (т.н. „пинг-понг“ ефект во администрацијата), често поради тривијални процедурални грешки. Од аспект на странката во постапката, таквите одлагања

<sup>115</sup> Закон за општа управна постапка објавен во Службен весник бр. 47/1986, Член 242; мислење на проширеното Генерално собрание на Врховниот суд на Југославија од 8 ноември 1967.

се неоправдани, бидејќи од администрацијата се очекува да функционира како еден субјект и секоја процедурална грешка или интерни разлики треба брзо и ефикасно да се решат. Една од целите на новиот ЗОУП беше да се ограничи степенот на таквите одлагања во рамки на администрацијата<sup>116</sup>.

Во ниту еден ЗОУП не се признаваат „апсолутно суштински“ процедурални грешки кои автоматски водат кон поништување на управниот акт од страна на второстепениот орган. Во законите на Северна Македонија и Србија е изречно пропишано дека процедуралните грешки може да се сметаат како основи за уважување на жалбата само ако влијаат врз конечното решение<sup>117</sup>. Во српскиот и црногорскиот ЗОУП понатаму се појаснува дека процедуралните недостатоци може да резултираат со поништување на првостепеното решение само ако второстепениот орган не може поефикасно да ги коригира грешките<sup>118</sup>. Меѓутоа, во албанскиот и косовскиот ЗОУП, донекаде лаконски, е наведено дека процедуралните и формалните грешки претставуваат основа за незаконитост на управниот акт без да се наведе дека таквите недостатоци мора да влијаеле на конечното решение. Ефектот на таквите одредби може да се анализира само преку управната практика, но недостигот на насоки од ЗОУП за тоа како да се постапи со процедуралните грешки потенцијално може да значи дека секоја процедурална грешка би можела да се наведе како причина за поништување, особено во Албанија и Косово.

### ***Влијанието на процедуралните грешки врз жалбената постапка според посебното законодавство и практиката***

Посебното законодавство со кое се уредуваат избраните постапки обично не содржи посебни одредби кои му налагаат на второстепениот орган како да се справи со кои било процедурални грешки утврдени во текот на жалбената постапка. Тоа значи дека се применува соодветниот ЗОУП. Исклучок се правните акти со кои се уредува постапката за контрола на ДДВ во Косово и Србија, во кои е изречно наведено дека второстепениот орган треба да го врати предметот на првостепениот орган само ако самиот не може да ги коригира процедуралните грешки; или дека процедуралните грешки од овој вид може да бидат причина за уважување на жалбата ако влијаат на решавањето на управната работа. Во двата случаи, целта на посебното законодавство е да се избегне повторување на управните постапки за коригирање на процедуралните грешки и да биде усогласено со пристапот од ЗОУП. Со одговорите од второстепените органи во Косово се потврди дека таков пристап се применува и за спроведување на постапките за издавање одобрение за градење и социјални надоместоци, но не и во Србија, каде што каков било процедурален пропуст сè уште се смета како основа за жалба. Следствено, практиката не е во согласност со општиот пристап пропишан во ЗОУП и изречно утврден во посебното законодавство<sup>119</sup>.

Сличен пристап – за поништување на првостепеното решение во случај на процедурални грешки – беше усвоен во постапката за одобрение за градење во Северна Македонија. Во посебното законодавство не е уредена надлежноста на второстепениот орган за постапување по жалби, но е наведено дека одобрението за градење кое е издадено спротивно на одредбите од овој Закон се смета за ништовно<sup>120</sup>. Со толкувањето на ова правило, заедно со Член 109 (5) од ЗОУП, треба да се овозможи на второстепениот орган да ги процени потенцијалните спротивставености врз основа на нивното влијание врз образложената одлука за прашањето, но се чини дека ова сè уште не е влезено во практика. Претставниците на судиите од Црна Гора наведоа и проблеми при

<sup>116</sup> Како што е изречно наведено во образложението на ЗОУП на Црна Гора.

<sup>117</sup> MKD: Член 109/5, 7 и 8; SRB: Членови 170/2 и 171/3.

<sup>118</sup> MNE: Член 126/7.

<sup>119</sup> Закон за даночна постапка и даночна управа, Член 151 (2).

<sup>120</sup> Закон за градење, Член 62 (3).

определувањето кои процедурални грешки се доволно значајни за да резултираат во поништување на управниот акт.

Според одговорите од албанските второстепени органи што решаваат по жалби за постапки за одобренја за градење и контрола на ДДВ, потенцијалните процедурални грешки од страна на првостепените органи дури не се ни анализираат и се оставаат на следните судски постапки. Ова може да ги поткопа придобивките од правната заштита во управната постапка пред второстепениот орган, што може, меѓу другото, да се употреби за да се отстранат кои било процедурални грешки кои можеби настанале во текот на првостепеното одлучување со цел да се донесе законит управен акт. Со оглед на тоа што судот не може да ги исправи процедуралните грешки во име на администрацијата, сите приговори за управните акти во кои процедуралните грешки имале влијание врз исходот ќе треба да се уважат, што непотребно го продолжува процесот на решавање спорови за сите вклучени страни (вклучувајќи ги и управните органи).

### Примена на условот да се земе предвид влијанието на процедуралните грешки врз исходот од постапката пред да се решава по жалбата

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија		✓	
Косово*	✓	✓	✓
Црна Гора	✓	✓	✓
Северна Македонија		✓	Не се применува
Србија	✓	✓	

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања. Анализираниот елемент „не се применува“ ако во конкретната постапка елементот не е релевантен или не може да се примени.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

## Клучни наоди

- И покрај спротивните пристапи во повеќето ЗОУПи, процедуралните грешки сепак можат да доведат до поништување на оспорениот управен акт, без оглед на влијанието од овие грешки врз конечниот исход од постапката (како што е јасно во постапките за контрола на ДДВ во Србија, како и во постапките за одобренја за градење во Северна Македонија).
- Албанските органи што решаваат по жалби за постапки за одобренја за градење и контрола на ДДВ имаат дијаметрално спротивен пристап и не ги земаат предвид потенцијалните процедурални грешки на првостепениот орган и ги оставаат да бидат решени во следни судски постапки.
- Двата пристапи – прекумерен фокус на процедуралните грешки и целосно занемарување на истите – водат кон непотребно одложување на решавањето на споровите.

### Надлежноста на органот што решава по жалби како што е уредена во ЗОУП

Освен едноставното прифаќање на жалбата, поништувањето на управниот акт и враќањето на предметот на повторно разгледување до првостепениот орган, сите ЗОУПи овозможуваат на второстепениот орган да спроведува дополнителни истраги за ефикасно суштински да одлучи по



жалбата и, ако е потребно, да го промени образложението на управниот акт или целосно самостојно да одлучи за прашањето со нов акт<sup>121</sup>. За да се ограничи пинг-понгот со управните работи меѓу управните органи (во случај жалбата да е уважена од страна на второстепениот орган, а предметот да е вратен на првостепениот орган), ЗОУП во Црна Гора и Северна Македонија го задолжуваат второстепениот орган самиот суштински да одлучи за работата со издавање нов управен акт, ако веќе еднаш го вратил предметот на првостепениот орган<sup>122</sup>. Меѓутоа, нема последици ако жалбениот орган одлучи постојано да го враќа предметот до првостепениот орган и не е јасно зошто од второстепениот орган не се бара да решава за работата во текот на првата жалба, ако тоа е возможно.

### **Надлежноста на органот што решава по жалби според посебното законодавство и практиката**

Со посебното законодавство не се уредува надлежноста на органот што постапува по жалби (што значи дека се применуваат одредбите од ЗОУП) или се обезбедува истата надлежност на второстепениот орган за целосно и самостојно решавање по предметот (види постапки за контрола на ДДВ на Албанија<sup>123</sup>, Косово<sup>124</sup> и Србија<sup>125</sup>). Меѓутоа, според одговорите од органите, во практика, второстепените органи целосно не решаваат по предметот кога уважуваат жалба и, наместо тоа, го враќаат предметот на првостепениот орган. Ова може да доведе до ефектот на пинг-понг со управните предмети во рамки на администрацијата, а целта на неодамна донесените ЗОУПи беше тоа да се отстрани.

Единствени исклучоци кога второстепениот орган носи нов управен акт се постапките за контрола на ДДВ на Србија (каде што, според одговорите од Министерството за финансии, ова се случило во неколку прилики) и постапките за контрола на ДДВ на Косово. Во Косово, Одделот за жалби во Даночната управа дури и бара дополнителни докази од Регионалните дирекции ако тоа е потребно за самостојно да реши за работата без да го врати предметот на првостепениот орган.

Во согласност со достапните статистички податоци за избраните постапки, процентот на уважени приговори е околу 20% до 30%, 26% во жалбените постапки поврзани со даночни прашања во Албанија, 21% во жалбените постапки поврзани со даночни прашања во Косово и 19% во постапките за социјални надоместоци во Северна Македонија. Уважените приговори обично се праќаат до првостепениот управен орган за повторно разгледување (со исклучок на постапката за контрола на ДДВ во Косово), бидејќи второстепените органи не ги исправаат грешките на првостепените органи за донесат законит управен акт. Во Црна Гора, 64% од обжалените првостепени решенија на сите државни органи се уважени, во споредба со само 37% од обжалените првостепени решенија на локалните органи. Фактот дека две-третини од жалбите за решенијата на локалните органи се уважени укажува на сериозни проблеми во однос на квалитетот на управните постапки на општинско ниво. Во даночните постапки во Црна Гора, стапката на уважување на жалбите беше, исто така, повисока од просекот (45%)<sup>126</sup>.

<sup>121</sup> ALB: Членови 136-137; ХКВ: Член 131-132; MNE: Членови 125-126; MKD: Членови 107, 109; SRB: Членови 165, 169, 171.

<sup>122</sup> MNE: Член 126 (9); MKD: Членови 109 (11) и (12).

<sup>123</sup> Закон за даночни постапки, Член 108 (3).

<sup>124</sup> Административна уредба за спроведување на Законот за даночна управа и постапки, Член 44 (17).

<sup>125</sup> Закон за даночна постапка и даночна управа, Член 152.

<sup>126</sup> Од 810 решени жалби, 367 беа успешни. Во 38 предмети, органот што решава по жалби самиот донесе нова одлука, а останатите беа вратени до првостепениот орган (статистички податоци обезбедени од Даночната управа).

Во извештајот од 2019 година за спроведувањето на ЗОУП во Црна Гора е наведено општо зголемување на бројот на мериторни решенија на второстепените органи во сите управни постапки, но тие и понатаму изнесуваат до 7,25% од сите решенија по жалба, додека 22,70% од решенијата (две-третини од сите одобрени жалби) се вратени на првостепениот орган. Во дискусиите на фокус-групите со сите администрации во ЗБ, како перманентен проблем беше наведен „пинг-понг“ ефектот меѓу управните органи во постапувањето по жалбите. Ова може да се припише на високиот процент на уважени жалби (на пример, во предметите против локалните органи во Црна Гора), во комбинација со нискиот процент на мериторни решенија на органите што решаваат по жалбите.

Во Црна Гора, според органите што решаваат по жалби за трите управни постапки кои тука се анализираат, најчестите причини за поништување на првостепениот управен акт вклучуваат процедурални грешки (не е обезбедено правото на сослушување), нецелосно утврдување на фактичката ситуација и погрешна примена на материјалните прописи. Второстепениот орган во постапката за социјални надоместоци разгледуваше ситуации во кои жалбата треба да се одобри дури и ако процедуралните пропусти на првостепениот орган може да се припишат на спецификите на постапката за социјални надоместоци (во информациите обезбедени од страна на подносителот на жалбата или по службена должност). Ова укажува на фактот дека второстепениот орган може да има проблем со утврдувањето на значењето на процедуралните грешки или дека процедуралните правила во законодавството треба да се поедностават.

### Примена на реформаторските надлежности на органите што решаваат по жалби

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија			
Косово*			✓
Црна Гора			
Северна Македонија			Не се применува
Србија			

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања. Анализираниот елемент „не се применува“ ако во конкретната постапка елементот не е релевантен или не може да се примени.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

## Клучни наоди

- Со посебното законодавство не се ограничува надлежноста на органот што решава по жалби за самостојно и целосно одлучување по предметот.
- Сепак, одговорите од второстепените органи укажуваат на тоа дека тие ретко самите носат изменет или ревидиран управен акт кога жалбата е одобрена (како што е изречно дозволено во согласност со сите ЗОУПи, како и во дел од посебното законодавство). Наместо тоа, тие обично го враќаат предметот на првостепениот орган за повторно разгледување.
- Единствен исклучок кога самиот второстепен орган постојано усвојува нови управни акти е во постапката за контрола на ДДВ во Косово.

### Максимално времетраење на жалбената постапка, како што е уредено во ЗОУП

Во сите закони е утврдено максималното времетраење на жалбената постапка, кое е различно во различни администрации<sup>127</sup>. Интересно е да се забележи дека максималното времетраење на жалбената постапка е најкратко во администрациите каде што максималното времетраење на првостепената постапка е најдолго (Албанија и Косово). Сепак, во истите администрации може и да се продолжи рокот. Во црногорскиот и српскиот ЗОУП е пропишано дека со посебните закони може да се утврди поинаков рок за разгледување на жалбата, но само ако е пократок.

Табела 1.11. Максимално времетраење на жалбената постапка

	Максимално времетраење на жалбената постапка	Времетраење на можното продолжување
Албанија	30 денови	30 денови
Косово	30 денови	30 денови
Црна Гора	45 денови	Не е можно
Северна Македонија	1 + 7 + 60 = 68 денови	Не е можно
Србија	60 денови	Не е можно

Извор: ЗОУП на администрациите во ЗБ.

Според ЗОУП на Северна Македонија, жалбата се поднесува до второстепениот орган, кој следниот ден ја препраќа до првостепениот орган за првично разгледување. Ова било воведено во новиот ЗОУП како последица на претходните проблеми, каде што првостепените органи недоследно ги препраќале жалбите до второстепените органи и, како резултат на тоа, жалбите останувале нерешени во првостепената постапка. Според постојниот ЗОУП, првостепениот орган има 7 дена од приемот на жалбата да го спроведе првичното разгледување и, освен ако не одлучи во корист на самиот подносител на жалбата, мора да ги препрати сите материјали за предметот до второстепениот орган, кој потоа има дополнителни 60 дена да реши по жалбата.

Законското максимално времетраење на жалбената постапка во земјите членки на ЕУ значително варира зависно од видот на постапката и органот што решава по жалбата (на пример, најмалку 10 плус 7 дена во Естонија, 30 дена во Португалија, 2 месеци во Полска и 6-16 недели во Холандија). Максималното времетраење на жалбените постапки во ЗБ според ЗОУП не се разликува од временските рамки пропишани во земјите во Европа.

### Максимално времетраење на жалбената постапка во посебното законодавство и во практиката

Целта на следната анализа е да се провери дали со посебното законодавство се пропишуваат рокови со кои се продолжува времетраењето на жалбената постапка како што е утврдено во ЗОУП и, доколку е можно, да се провери усогласеноста помеѓу законските рокови и реалната практика.

Табела 1.12. Рокови за разгледување на жалбата во избраните управни постапки

Администрација	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	30 денови + 30-дневно продолжување за дополнително истражување (ЗОУП)	7 дена за првостепена жалбена постапка, 14 дена за второстепена жалбена постапка (посебен закон)	60 денови
Косово	30 денови + 30-дневно	10 дена за првостепена жалбена	60 денови + 15- до 45-дневно

<sup>127</sup> ALB: Член 140 (1); XKV: Член 135 (1); MNE: Член 130; MKD: Членови 107, 112; SRB: Член 174.

	продолжување за дополнително истражување (ЗОУП)	постапка, 21 ден за второстепената жалбена постапка (посебен закон)	продолжување/ одложување во случај да се потребни дополнителни информации (посебен закон и подзаконски акт)
Црна Гора	45 денови (ЗОУП)	45 денови (ЗОУП)	45 денови (ЗОУП)
Северна Македонија	68 денови (ЗОУП), вклучувајќи 60 денови за второстепената постапка	68 денови (ЗОУП), вклучувајќи 60 денови за второстепената постапка	Нема жалба, директен приговор до суд
Србија	60 денови (ЗОУП)	60 денови (ЗОУП)	60 денови (ЗОУП и посебен закон)

Извор: Законите и подзаконските акти со кои се утврдуваат условите за посебните постапки, како и ЗОУП..

Очигледно е дека со повеќето релевантни посебни закони или не се уредува максималното времетраење на жалбената постапка – што значи дека во тој контекст се употребува ЗОУП – или се утврдуваат рокови кои, генерално, одговараат на оние кои се утврдени со соодветниот ЗОУП. Единствените постапки во кои со посебното законодавство се пропишани подолги рокови за разгледување на жалбата отколку во ЗОУП, се постапките за контрола на ДДВ во Албанија и Косово, но соодветните ЗОУПи дозволуваат отстапувања во посебното законодавство. Од друга страна, за постапката по жалба кај постапките за социјалните надоместоци во Албанија и Косово, посебното законодавство пропишува пократки рокови. Треба да се истакне дека жалбените постапки во овие две администрации задолжително имаат две инстанци за жалба. Комбинираното законско времетраење на жалбените постапки во овие случаи е малку пократко во Албанија и само малку подолго во Косово во споредба со општиот рок пропишан во ЗОУП, но потребата од две инстанци за жалба во рамки на администрацијата може да се смета за дискутабилно. Жалбата во управната постапка не ја заменува судската заштита, а воспоставувањето на повеќекратни инстанци за жалба во рамки на администрацијата може да стане пречка за судската заштита<sup>128</sup>, особено ако не се почитуваат законските рокови за времетраење на жалбената постапка или кога предметот само се враќа и пак се препраќа меѓу надлежните управни органи.

За сите администрации во ЗБ не беа достапни сеопфатни компаративни податоци за времетраењето на жалбените постапки. Во одговорите на директните прашања во врска со просечното времетраење на жалбените постапки обично се наведува дека законските рокови се почитуваат (на пр. постапката за социјален надоместок на Косово). За определени постапки, подеталните статистички податоци за бројот на примени и разрешени приговори, како и бројот на нерешени предмети на крајот на годината, овозможуваат сметање на времето на решавање на предметите (ВРП)<sup>129</sup>. На пример, ВРП за жалбената постапка на Косово за контрола на ДДВ во 2019 година изнесуваше 54 дена, што е во рамки на законското времетраење од 60 дена дозволени со ЗОУП. Истовремено, ВРП на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен на Северна Македонија (која, меѓу другите прашања, постапува по жалби за постапката за социјален надоместок) беше малку над законскиот рок од 60 дена утврден во ЗОУП во последните неколку години<sup>130</sup>. Во 2019 година, 77% од жалбените постапки се решиле во рамки на законскиот рок на државно ниво во Црна Гора. Процентот на постапките кои го

<sup>128</sup> Начело за делотворна правна заштита во управното право: Европска перспектива (*The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Perspective*), стр. 21, прво издание.

<sup>129</sup> Показателот за „Време на решавање на предметите“ е бројот на нерешени случаи поделен со бројот на решени случаи на крајот на годината, помножен со 365 (денови). Тоа е стандарден показател дефиниран од страна на Европската комисија за ефикасност на правдата на Советот на Европа: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

<sup>130</sup> На пример, 67 денови во 2019 година. Види годишни извештаи на Второстепената комисија за 2018 и 2019 година. Комисијата има само мандат за постапување по жалби за предмети за социјални надоместоци од мај 2019 година, а ВРП за предметите за социјален надоместок за 2019 година сè уште не може прецизно да се пресмета. Сепак, врз основа на големиот број нерешени предмети на крајот на годината (752 предмети) споредено со предметите решени од јуни до декември 2019 година, проценетото времетраење на жалбената постапка во случаите за социјален надоместок изнесуваше повеќе од 220 денови во 2019 година.

надминуваат законскиот рок беше повисок од претходната година, кога 94% од жалбите беа навремено решени<sup>131</sup>. Органот што решава по жалби во постапката за социјални надоместоци наведе дека една од причините биле одлагањата во приемот на жалбата и списите од првостепениот орган.

Важно е да се има предвид дека законските рокови треба да се применуваат за сите релевантни управни постапки како максимални ограничувања. Ако просечното ВРП веќе го надминува законскиот рок, процентот на поединечните постапки кои го надминуваат законскиот рок веројатно ќе биде значителен. Свкупното времетраење на жалбената постапка во администрацијата може дополнително да се продолжи со тековната практика во повеќето администрации во ЗБ, според која второстепените органи – кога ја одобруваат жалбата – не усвојуваат коригирани управни акти, туку го враќаат предметот назад на првостепениот орган за корекции.

### Примена на правото на решавање на жалба во разумен временски рок

	Одобрение за градење	Социјален надоместок	Контрола на ДДВ
Албанија	Нема податоци	Нема податоци	Нема податоци
Косово*	Нема податоци	Нема податоци	✓
Црна Гора	Нема податоци	Нема податоци	Нема податоци
Северна Македонија	Нема податоци		Не се применува
Србија	Нема податоци	Нема податоци	Нема податоци

Белешка: За да се смета дека се применува (✓), елементот на доброто административно однесување кој се анализира треба да биде соодветно уреден во применливите правни акти и да функционира во практика, со само мали или ретки отстапувања. „Нема податоци“ се однесува на постапки каде не се обезбедени сеопфатни информации за реалното времетраење на жалбените постапки.

Извор: Анализа на СИГМА за правната рамка и реалната практика.

## Клучни наоди

- Со посебното законодавство или не се утврдуваат рокови за времетраењето на жалбената постапка (бидејќи треба да се применат роковите од ЗОУП) или се пропишуваат рокови кои се усогласени со оние од релевантниот ЗОУП. Единствени исклучоци се постапките за контрола на ДДВ во Албанија и Косово каде со посебното законодавство се утврдуваат рокови кои се двапати подолги од роковите во релевантниот ЗОУП, но со ЗОУП се овозможува отстапување од истите, ако е потребно, во посебното законодавство.
- Сеопфатни податоци за времетраењето на жалбените постапки не се прибираат на систематски начин и затоа не се достапни за сите постапки. Од постојните податоци е очигледно дека органите што решаваат по жалби не се секогаш во можност да ги почитуваат законските рокови.
- Освен тоа, треба да се истакне и дека жалбените постапки во постапките за социјални надоместоци во Албанија и во Косово минуваат низ две инстанци за жалба во рамки на администрацијата, што, исто така, може да го продолжи времетраењето на жалбената постапка и ефективно да го ограничи пристапот до суд.

<sup>131</sup> Извештај за спроведувањето на ЗОУП во 2019:

[https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stavama%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019\\_MC.doc](https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stavama%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc)

## Заклучоци

### **Усогласеноста на ЗОУП со начелата за добро административно однесување**

Неодамна донесените ЗОУПи во ЗБ, во голема мера, се усогласени со начелата за доброто административно однесување како што беше оценето во согласност со осумте елементи дадени погоре. Условите за барањата не се рестриктивни и сите закони дозволуваат корекција на погрешни или нецелосни поднесоци (дури и ако во законот на Албанија не е изречно пропишано дали отфрлањето на првиот поднесок е или не е управен акт). Начелото „само еднаш“ и пропорционалноста на трошоците за постапките се општи начела во речиси сите закони, што значи дека сите посебни управни постапки треба да ги почитуваат. Можноста за комуникација со администрацијата преку електронски средства е загарантирана на ниво на општо начело во Албанија и Северна Македонија и на поосновно ниво во другите администрации. Сепак, во ЗОУП на Албанија, Косово и Црна Гора се вклучени одредби со кои се овозможува одложување на реалното спроведување на електронските комуникации ако управните органи не се подготвени.

Клучните начела за повеќето управни постапки – правото на сослушување и пристап до списите, како и обврската на администрациите да ги образложат своите одлуки – се соодветно вградени во сите ЗОУПи. Законското максимално времетраење на управните постапки според ЗОУП е усогласено со општите услови од Европскиот кодекс за добро административно однесување, а реалното времетраење на сите посебни управни постапки зависи од нивната сложеност. Посебните реформски иницијативи на повеќето ЗОУПи од ЗБ (поттикнување на делегирањето на надлежноста за решавање и воспоставување на добар баланс меѓу правната сигурност и законитоста) се вградени во сите закони. Сепак, законите оставаат простор за различни правила утврдени со посебните закони.

Роковите за поднесување на жалбите и за разгледување на жалбите се споредливи со соодветните рокови во земјите членки на ЕУ. Жалбите за процедуралните решенија, во принцип, не се дозволени за да се избегне непотребно одложување, но во Албанија и Косово е сепак дозволено поинаку да се уреди прашањето со посебни закони, а и во Црна Гора, Северна Македонија и Србија сè уште има определени исклучоци во ЗОУП. Во Црна Гора, Северна Македонија и Србија, процедуралните грешки би требало да го поништат управниот акт во жалбената постапка ако грешките влијаеле на исходот од првостепената постапка. ЗОУП во Албанија и Косово не се толку изречни и оставаат простор за непотребно повторно разгледување на управните работи во случај на какви било процедурални грешки. Надлежноста на второстепените органи е широко формулирана во сите ЗОУПи, вклучувајќи ја и надлежноста самиот второстепен орган да решава за работата, суштински, преку издавање нов управен акт. Сепак, во Црна Гора и Северна Македонија, органот што решава по жалби е изречно должен тоа да го направи само кога по втор пат го разгледува истиот случај. Ова може да го легитимизира враќањето на сите предмети со уважени жалби до првостепениот орган најмалку еднаш, дури и ако органот што решава по жалбата може самостојно да одлучи за работата и да се избегне пинг-понг во рамки на администрацијата.

### **Усогласеност на посебното законодавство со начелата на добрата администрација и условите од ЗОУП**

Врз основа на анализата на трите избрани управни постапки во ЗБ, очигледно е дека има неколку елементи од управната постапка каде што посебното законодавство и практиката се значително усогласени со начелата од ЗОУП. На пример, жалбите за процедуралните решенија не се дозволени во ниту една од разгледуваните постапки, што е една од целите на новите ЗОУПи. Посебното законодавство обично не отстапува од ЗОУП кај основите за повторување на завршени управни постапки. Начелата и постапките за постапување по нецелосни или погрешни поднесоци се усогласени со *lex generalis* во 90% од анализираните посебни постапки. Најголем дел од

разгледуваните управни акти содржат задолжителни информации, вклучувајќи и правна основа, образложение и упатување на можностите за жалба. Правото на учесникот во постапката да се изјасни пред да биде донесено решението за управната работа е обезбедено во 80% од постапките. Фактот што усогласеноста со потрадиционалните елементи на доброто административно однесување (на пример, право на сослушување, задолжителна содржина на управен акт) е понапредна во ЗБ во споредба со некои новини, како што е делегирањето на надлежноста за решавање или начелото „само еднаш“, укажува дека повеќето од анализираниите администрации имале долга законодавна традиција на почитување на начелата за добро административно однесување, дури и пред донесувањето на новите ЗОУПи.

**Слика 1.1. Преглед на примената на елементите на добро административно однесување во анализираниите постапки**



Белешка: Процентот укажува на делот на анализираниите постапки во кои релевантниот елемент на добро административно однесување е соодветно уреден во важечките правни акти и е функционален во практика, со само мали или ретки отстапувања. Во пресметката се земени предвид само постапките кои се релевантни за определен услов, така што може да има разлики во бројот на постапки кои се анализирани за секоја постапка. Условот за максималното времетраење на жалбената постапка не е вклучен поради недостигот на сеопфатни податоци за реалната практика.

Извор: Анализа на СИГМА.

Истовремено, има елементи кои сè уште не се вградени во управните постапки во ЗБ на доследен начин врз основа на анализираниите примери. Најзначајната разлика е во примената на реформаторската надлежност на органот што решава по жалби, која треба да му овозможи на органот што решава по жалби ефикасно и суштински да одлучи по жалбата и да се избегне „пинг-понг“ ефектот во администрацијата. Повеќето органи што решаваат по жалби во ЗБ се склони да го вратат предметот на првостепениот орган, наместо да го изменат образложението на управниот акт, ако е потребно, или самостојно суштински да решат за работата со нов акт. Покрај тоа, клучните реформи кои се предвидени во ЗОУП (на пример, спроведувањето на начелото „само еднаш“, електронската комуникација, делегирањето на надлежноста за решавање) не се доследно вградени во посебните управни постапки и како такви, не се успешно спроведени. Следните фактори придонесоа за предизвиците во спроведувањето на ЗОУП.

- **Одлагања во усогласеноста на посебното законодавство со ЗОУП.** Секоја администрација имаше доволно време да го усогласи посебното законодавство со условите од ЗОУП, но ова не се реализираше на доследен начин, а можеби и воопшто не се

реализираше. Се разбира, важно е периодот *вакацио легис* за усогласување со посебното законодавство да биде реален и заснован на реалните капацитети на администрацијата. Меѓутоа, бројните примери на непочитување на условите од ЗОУП требаше релативно лесно да се разрешат со измените на посебното законодавство кои се усвоени по стапувањето во сила на ЗОУП. На пример, во жалбената постапка, роковите за поднесување на жалбата не треба да бидат пократки од оние кои се дозволени со ЗОУП. Анализата утврди постапки во кои се воспоставени техничките предуслови за примена на начелото „само еднаш“, но ефективното спроведување сè уште не е овозможено бидејќи посебното законодавство (вклучувајќи ги и подзаконските акти) не е соодветно изменето. Во неколку администрации не се воспоставени механизмите за обезбедување сеопфатна усогласеност на посебното законодавство со ЗОУП, како и дека општите начела од ЗОУП се целосно спроведени. На пример, во Албанија и Косово нема механизми за да се обезбеди дека надоместоците за административните услуги се сразмерни со реалните трошоци, како што е изречно пропишано со релевантните ЗОУПи. Неколкуте постапки за кои се спроведени новите концепти, како што е начелото „само еднаш“ или електронските комуникации, не се директна и координирана последица од новите ЗОУПи; тие се резултат на поединечните иницијативи преземени од страна на соодветните управни органи.

- **Улогата на ЗОУП не е јасна.** Органите кои ги уредуваат и спроведуваат посебните управни постапки се склони општиот закон да го сметаат како поткрепа на посебното законодавство и го користат за да се пополнат празнините во посебното законодавство, а не го сметаат за конечен извор на општите услови кои мора да се почитуваат во сите управни постапки. Истовремено, од формулирањето на општите начела во сите ЗОУПи, логично е ЗОУП да се гледа во улогата на конечен извор, а институциите кои го подготвиле ЗОУП треба да го сметаат за основа за сите управни постапки. По ова прашање може да се забележат определени разлики меѓу администрациите во ЗБ. Разбирливо е дека улогата на ЗОУП е најмалку воспоставена во Албанија каде неодамна беше воведена. Резервната улога на ЗОУП е очигледна главно во бројните примери во кои неговите изречни начела (на пример, во врска со пропорционалноста на надоместокот, електронската комуникација, начелото „само еднаш“, итн.) или задолжителните минимални услови не се почитуваат според посебното законодавство или, следствено, во практика (на пр., процедурални рокови за странките, услови во врска со содржината на управните акти). Исто така, од примерите е очигледно каде со посебното законодавство сè уште се уредуваат истите прашања – на сличен начин – кои се веќе пропишани во релевантните ЗОУПи. На крај, примерокот на управните акти кои не упатуваат на одредбите од ЗОУП како правна основа, исто така, укажува дека за управните органи кои го спроведуваат ЗОУП не е конечен извор на условите. Ако на ЗОУП главно се гледа како на поткрепа за посебното законодавство, а неговите општи начела не се ефективно обврзувачки за посебното законодавство, нема да може да се обезбеди спроведувањето на реформите кои се очекува да се обезбедат во сите управни постапки.
- **Неефективни жалбени постапки.** Жалбената постапка беше еден од различните елементи кои се анализираа. Предизвиците во примената на целосната реформска надлежност на органите што решаваат по жалби може да ја ограничат ефективноста на жалбената постапка. Следствено, проблемите со жалбените постапки можат генерално негативно да влијаат на примената на начелата за добро административно однесување. Функционалниот жалбен систем треба да помогне да се обезбеди дека општите начела, како што е начелото „само еднаш“, доследно се спроведуваат од страна на првостепените органи, без оглед дали тие се вклучени во посебното законодавство или не. Наместо тоа, органите што решаваат по жалби станаа дел од проблемот благодарение на „пинг-понг“ ефектот и неможноста ефикасно да се справат со потенцијалните процедурални грешки на првостепените органи. Фактот дека жалбените постапки – и генерално управните постапки



– не се сеопфатно следени во ЗБ (на пр., од аспект на времетраењето, процентот на уважени жалби и нивните причини, итн.) не дозволува соодветен преглед на степенот на проблемот и преземање чекори за негово разрешување.

- **Недостаток од капацитет или обврска за ефективно спроведување на начелото за добро административно однесување.** Еден од општите заклучоци на анализата е дека со кој било закон може само толку да се постигне ако нема соодветна посветеност или капацитет на администрацијата за да го поддржат. ЗОУП обезбеди мандат за второстепените органи секогаш кога е можно самите да ги коригираат грешките на првостепените органи и да донесат законит управен акт, наместо да го враќаат предметот до првостепениот орган и да придонесуваат кон создавањето на „пинг-понг“ ефектот помеѓу управните органи. Ова во практика ретко се случува. Законот не може целосно да го забрани враќањето на предметите до првостепениот орган, бидејќи во определени случаи тоа е потребно (на пр., за прибавување определени докази кои второстепениот орган не може да ги прибави). Исто така, не може да се пропишат исцрпни основи со кои се утврдува кога предметот треба, а кога не треба да се врати. Наместо тоа, првостепените и второстепените управни органи треба да функционираат како еден административен апарат (всушност, така и ги гледа секој еднадвор, вклучително и учесниците во управните постапки) и треба колку што е можно поефикасно да постапуваат по управните предмети. Покрај тоа, анализата на примерокот на управните постапки утврди определени предизвици во примената на некои од потрадиционалните елементи на управната постапка (на пр., повторлива примена на условите во врска со правото на сослушување, што произлегува од ЗОУП како и од посебното законодавство). Забележани се, исто така, одредени примери на едноставно погрешна примена на законските услови (на пр., скратување на законските рокови за произнесување од страна на учесниците, упатување на рокови за жалба кои се различни од оние утврдени со законот). Таквите примери укажуваат на потребата од продолжување на подобрувањето на капацитетот и менталитетот за примена на начелата за добро административно однесување во практика.
- **Недостиг на инфраструктура за спроведување на ЗОУП.** Недостигот на инфраструктура вклучува и техничка и правна инфраструктура и главно влијае на спроведувањето на новите карактеристики на ЗОУП. Достапноста на функционална, пристапна инфраструктура за дигитална автентикација несомнено би го подобрила воведувањето на електронската комуникација. Интероперабилните регистри не се предуслов за спроведување на начелото „само еднаш“, но со нивното постоење би се поедноставила неговата примена за администрацијата. Законодавството за борба против корупцијата, според кое функционерот кој раководи со органот е одговорен за сите поединечни решенија на подредените субјекти, не го поттикнува делегирањето на надлежноста за решавање.

И покрај предизвиците, има примери на постапки во кои се применуваат новините од ЗОУП. Тие ги вклучуваат начелото „само еднаш“ во постапката за одобрение за градење во Србија; електронската комуникација во постапките за одобрение за градење во Албанија, Северна Македонија и Србија; делегирањето на надлежноста за решавање во постапките за одобрение за градење во Косово и Црна Гора; постапката за контрола на ДДВ во Црна Гора и постапките за социјален надоместок во Северна Македонија. Овие примери се важни бидејќи покажуваат дека примената на ЗОУП и на начелото за добро административно однесување е навистина возможна.

## 2 Спроведување на ЗОУП и реформа на административните услуги: можни идни чекори

Во ова поглавје е даден преглед на мерките кои може да се преземат во ЗБ за да се обезбеди подоследно спроведување на ЗОУП и делотворна реформа на управните постапки. Мерките се предлагаат врз основа на постојните предизвици во врска со спроведувањето на ЗОУП, како што беше наведено во претходното поглавје. Освен тоа, се користи и искуството од избраните земји членки на ЕУ кои ги реформирале своите управни постапки во последните 15 до 20 години, како и искуствата на поединечните администрации во ЗБ. Мерките се групираат врз основа на главниот предизвик кој го решаваат:

- преглед и усогласување на посебното законодавство со ЗОУП;
- решавање проблеми кои ги вклучуваат жалбените постапки (во рамките на администрациите и правосудството);
- градење капацитети и подигнување на свеста;
- јакнење на спроведувањето на начелото „само еднаш“ и електронската комуникација.

### Преглед и усогласување на посебното законодавство со ЗОУП

Во периодот од четири до пет години од кога ЗОУП стапи во сила во регионот, усогласувањето на посебното законодавство со ЗОУП се одвиваше бавно. Дури и во Црна Гора, каде што овој процес беше формално завршен, сè уште има бројни примери за недоследности во правната рамка или едноставно, има процедурални одредби кои не се усогласени и за кои се покажа дека се оптоварувачки за учесниците во постапката и за администрацијата. На крајот, но не и најмалку важно, процесот на усогласување главно се фокусира на законите, но исклучени се подзаконските акти кои често содржат детални одредби кои управните органи што ги спроведуваат постапките ги следат секојдневно. Искуството од сличните реформи во земјите членки на ЕУ и во ЗБ укажува на тоа дека без соодветен правен процес на усогласување, недоследностите меѓу новиот правен акт што ги содржи реформските одредби и постојното законодавство нема да се испеглаат, а предвидените реформи може да останат илузорни. Србија имаше пристап со кој преодните одредби од ЗОУП автоматски ги укинуваат сите норми во посебното законодавство кои се во судир со одредбите од ЗОУП со кои се наложува примена на начелото „само еднаш“<sup>132</sup>. Ова создаде правна обврска за примена на начелото, но како што е прикажано во анализата во претходното поглавје, сè уште не е обезбедено ефективно спроведување на реформите. Сè додека посебното

<sup>132</sup> На пример, член 215 од ЗОУП на Србија ги укинува сите одредби од посебните закони кои се во судир со начелото „само еднаш“. Од постојната анализа е очигледно дека начелото „само еднаш“ сè уште не е целосно применето во српската администрација.

законодавство не биде усогласено со централниот закон, учесниците во постапката кои сакаат администрацијата да ги примени начелата или одредбите од општиот закон се принудени да се обратат до орган што решава по жалби или до суд, бидејќи органот кој ја спроведува управната постапка обично го почитува посебното законодавство. Неелективните жалбени постапки, исто така, ги поткопуваат одредбите за реформи ако се пропишани само како општи начела во ЗОУП. Дури и ако конфликтните одредби се смета дека се укинати, автоматското укинување може да остави празнини или несигурности во правната рамка кои може да бидат избегнати ако усогласувањето е добро осмислено.

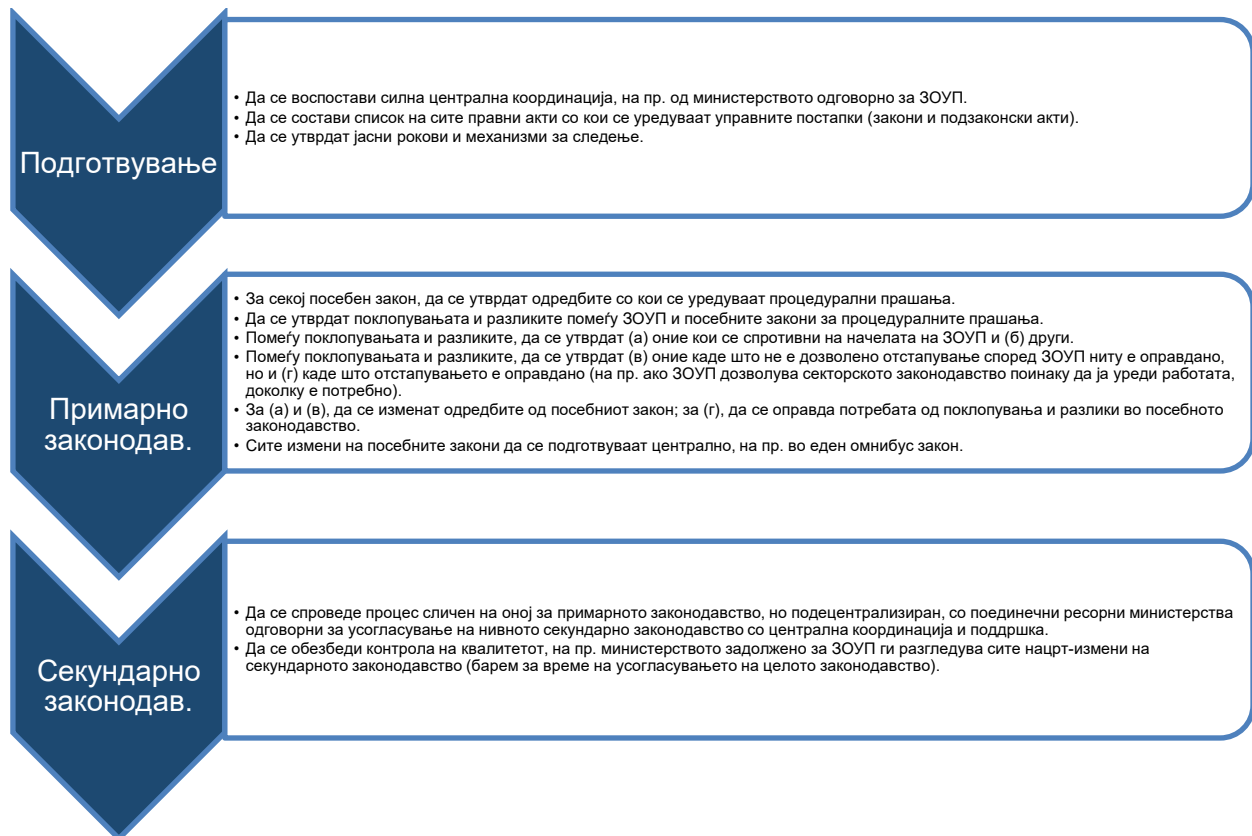
Следните механизми и практики може да бидат корисни за 1) усогласување на постојното посебно законодавство, како и за 2) да се обезбеди доследно усогласување помеѓу ЗОУП и посебното законодавство во иднина.

### **Усогласување на постојното посебно законодавство**

За да се постигне ефикасно усогласување на постојното законодавство, потребно е:

- да се воспостави целосен преглед на сите управни постапки како и на законодавството со кое е уредена нивната примена (примарно и секундарно);
- да се усогласи целото законодавство под силна централна координација.

### **Слика 2.1. Клучни чекори за усогласување на целото законодавство**



Извор: Наоди од истражувањето на СИГМА.

Определени елементи од овој процес се веќе спроведени во ЗБ, но не на доследен начин. Постојното примарно законодавство со кое се уредуваат управните постапки е воспоставено во рамките на ЗБ, освен во Албанија. Сепак, ова не ги вклучува подзаконските акти во кои често се пропишани важни одредби со кои се утврдуваат правата и обврските на учесниците во постапката (на пример, обрасците за барање и податоците или документите кои барателот треба да ги достави). Во примарното законодавство со кое се уредуваат посебните управни постапки може да не се содржани детални одредби за овие прашања и затоа може да се сметаат за усогласени со ЗОУП, а разликите со ЗОУП се појавуваат само на ниво на условите кои произлегуваат од посебното законодавство. Покрај тоа, со подзаконските акти обично се обезбедуваат подетални насоки кои службениците кои ја водат постапката детално ги следат. Поради тоа, обезбедувањето на усогласеноста со ЗОУП е подеднакво важно како и усогласеноста на примарното законодавство. Во администрациите во ЗБ се воспоставени различни видови на координативни органи и механизми или служби за поддршка на процесот за усогласувањето, но сите тие ги делат истите недостатоци кои предизвикаа застој во процесот на усогласување. Поради тоа, дури и ако усогласувањето е формално завршено или е во напредна фаза, не е обезбедена усогласеноста помеѓу посебното законодавство и ЗОУП од следните аспекти:

- 1) ефективно, сите ресорни министерства и понатаму се одговорни за усогласување на законодавството во областа за која се надлежни (министерството надлежно за ЗОУП обезбедува необврзувачки мислења или извршува технички или административни задачи за координативниот орган);
- 2) крајните производи од процесот на усогласување се стотици нацрт-закопи кои содржат измени на посебните закони кои треба да се подготват и обработат еден по еден (наместо еден комбиниран нацрт-закон кој содржи измени на сите поединечни делови од посебното законодавство);
- 3) подзаконските акти се целосно надвор од опфатот на овој меко координиран пристап.

Во текстот подолу е даден подетален преглед во кој е прикажано како Естонија употребила омнибус закон за да го усогласи посебното законодавство со ЗОУП. Сепак, во ЗБ има и примери во кои неколку закони се одеднаш изменети со еден закон. Во Црна Гора во 2011 година, спроведувањето на Законот за прекршоци беше обезбедено со подготвувањето и донесувањето на омнибус закон со кој се приспособија паричните казни во други 184 закони. Во поновата законодавна практика во Србија се признава Омнибус законот на Војводина<sup>133</sup>. Ако пристапот за усогласување на целото посебно законодавство со ЗОУП со еден омнибус закон се чини дека не е изводлив, можно е целото посебно законодавство во еден сектор да се усогласи со еден омнибус закон (на пример, целото законодавство со кое се уредуваат управните постапки во надлежност на Министерството за финансии). Во секој случај, главната улога во процесот на подготовка на омнибус закон за усогласување на посебното законодавство со ЗОУП треба да ја има министерството одговорно за ЗОУП, кое во рамките на ЗБ, ги вклучува следните министерства во времето на пишување на оваа анализа:

- Албанија – Министерство за правда;
- Косово – Министерство за внатрешни работи;
- Црна Гора – Министерство за јавна администрација, дигитално општество и медиуми;

<sup>133</sup> Двата примери се наведени во книгата на Проф. Д-р Стефан Лилиќ, *Law on General Administrative Procedure: Anatomy of a Legislative Project with a Model for the General Reconstruction of LGAP*, (Закон за општа управна постапка: Анатомија на законодавен проект со модел за општа реконструкција на ЗОУП) стр. 33. Закон за измени на законите со кои се пропишуваат парични казни за прекршоци, Службен весник на Црна Гора, бр. 40/2011; Закон за определување на надлежностите на автономната покраина Војводина, „Службен весник на РС“ бр. 99/2009, 67/2012.

- Северна Македонија – Министерство за информатичко општество и администрација;
- Србија – Министерство за јавна администрација и локална самоуправа.

Алтернативно, телото кое ја координира агендата за подобра регулација, исто така, може да има водечка улога. И другите ресорни министерство треба да бидат тесно вклучени во процесот преку билатерални дискусии, како и хоризонтално (ако со омнибус законот се покриваат сите или неколку сектори).

Целта на процесот на усогласување не е да се обезбеди целосна примена на одредбите од ЗОУП во сите елементи од посебните управни постапки. Како што може да се види во одредбите од ЗОУП во ЗБ, сите општи закони им дозволуваат на посебните закони да уредат определени елементи на малку поинаков начин. Како резултат на тоа, усогласувањето треба соодветно да биде земено предвид. Посебните закони треба да се усогласат со општите начела од ЗОУП и важно е да се избегнуваат непотребни повторувања. Сепак, од други аспекти, можно е да се отстапи од или да се надополни ЗОУП, ако е потребно. На пример, роковите за времетраењето на управната постапка зависат од сложеноста на постапката. Општиот 30-дневен рок може да биде предолг за едноставни постапки како што е одговорот на барање на информации од јавен карактери, а прекраток за одобрување на одобрение за градење за сложена индустриска градба. За да се утврди потребата од отстапувања или надополнување, потребно е да се анализираат елементите на посебните постапки и нивната цел, имајќи ја предвид целта на одредбите од ЗОУП. Во Прилог I од овој документ е вклучен образец за алатка која може да се користи за поедноставување и стандардизирање на процесот на усогласување.

## Поле 2.1. Спроведување на ЗОУП во Естонија

ЗОУП на Естонија беше донесен на 6 јуни 2001 година, со период на *вакацио легис* до 1 јануари 2002 година. На 17 јуни 2001 година, Владата го задолжи Министерството за правда (МП) да го координира ревидирањето на посебното законодавство за да се обезбеди усогласеност со новиот ЗОУП. Предлогот за измени на целото релевантно посебно законодавство требаше да се достави до Владата до 15 декември 2001 година. Како министерство одговорно за подготвување на ЗОУП, МП формираше работна група која вклучуваше членови од редовите на службениците во министерството, советници на Врховниот суд и претставници на невладината тинк-тенк организација која го поддржуваше МП во усогласувањето. Работната група ги анализираше сите закони со кои се уредуваат управните постапки и утврдуваше постоење на судири, недоследности и потенцијални двосмислености, а воедно и предлагаше конкретни предлози за отстранување на овие недостатоци. За предлозите билатерално се разговараше со релевантните ресорни министерства и на две општи тркалезни маси со сите ресорни министерства. Резултат од работата на работната група беше еден нацрт-закон со кој се менуваат 131 посебни закони, кој беше доставен до Владата на 8 февруари 2002 година, а беше донесен од страна на Парламентот на 19 јуни 2002 година. По завршувањето на ревидирањето на посебните закони, работната група продолжи советодавно и координативно да ги поддржува ресорните министерства во ревидирањето на подзаконските акти. Работата поврзана со подзаконските акти се предвидуваше дека ќе заврши до почетокот на 2003 година, но траеше подолго време. Според повратните информации од судиите, по 2003 година, Управниот суд повремено требаше да ги отфрли управните акти поради непочитување на ЗОУП (како резултат на неусогласеноста меѓу подзаконските акти со кои се уредуваат посебните постапки и ЗОУП). Сепак, иако периодот на *вакацио легис* беше шест месеци, што е прекратко за да се усогласи примарното законодавство, а усогласувањето на посебното секундарно законодавство траеше уште подолго, усогласувањето меѓу ЗОУП и посебните закони се обезбеди во рок од една година од донесувањето на ЗОУП. Силната централна координација на управно ниво и соодветната политичка поддршка беа клучни за ова да се постигне. Со обработката на сите измени на посебното законодавство во еден правен акт се обезбеди поголема процедурална ефикасност (во споредба со обработката на 131 посебни нацрт-закони што содржат измени) и се обезбеди еднообразен пристап и повисоко ниво на усогласеност, со оглед на тоа што за креирањето на законот беше одговорно едно министерство.

Извор: Нацрт-закон за изменување и дополнување на ЗОУП и неговиот меморандум за образложение, <https://www.riigikogu.ee/download/72b78f43-cd85-3957-b5d8-6e20cfc799d6>.

На крај, ако администрацијата планира да изврши преглед на законодавството со цел постигнување административно поедноставување (како што е случајот со Србија, а можеби и со Косово), се препорачува да се комбинира оваа иницијатива со процесот на усогласување на ЗОУП или барем овие две иницијативи блиску да се координираат (за да се избегнат празнини во двата процеси или да се избегне двојна работа, ако истиот дел од законодавството треба да се разгледа и измени два пати). Блиската соработка меѓу двете иницијативи е логична поради сличните цели (на пример, начелото „само еднаш“ произлегува од ЗОУП, но е и клучен елемент за намалување на административното оптоварување). На овој начин, усогласувањето со ЗОУП може да добие повисоко ниво на политичка поддршка отколку нивото на поддршка што процесот на административно поедноставување обично го добива. Ако административното поедноставување стане дел од иницијативата за усогласување, институциите кои се одговорни за намалување на административното оптоварување треба да бидат блиску вклучени во процесот.

## **Обезбедување доследно усогласување во иднина меѓу ЗОУП и посебното законодавство**

Доследното разгледување на новото нацрт-посебно законодавство (или неговите измени) со кое се уредуваат управните постапки е подеднакво важно како и осигурувањето дека постојното законодавство е усогласено со одредбите од ЗОУП. Во спротивно, ризикот е дека дури и ако законодавството е успешно усогласено, влијанието ќе биде привремено. Централното министерство кое го координира усогласувањето на законодавството треба, исто така, да може да ги разгледува сите нови нацрти и измени со кои се уредуваат управните постапки како и да обезбедува мислења за начинот на нивната усогласеност со ЗОУП. Освен тоа, ако е потребно, може да препорача начин за обезбедување на усогласувањето. Сите администрации во ЗБ се соочуваат со проблеми да обезбедат дека тоа е разгледано од министерството одговорно за ЗОУП, а особено разгледувањето на нацрт подзаконските акти кои ги донесуваат министерствата.

Во нормални околности, ресорните министерства имаат поголема автономија во донесувањето на подзаконските акти со кои се уредува областа во нивна надлежност отколку за подготвувањето нацрт-закопи или нацрт подзаконски акти кои ги носи Владата за кои се потребни меѓуминистерски консултации. Сепак, нивната слобода за донесување подзаконски акти не е апсолутна и може да е потребно одобрение од други министерства. На пример, може да биде потребно мислење од Министерството за финансии за прописите кои ги носат други ресорни министерства, ако истите влијаат на јавните финансии. Со деловникот за работа на Владата или слични акти се уредува процесот на подготвување на нацрт-закопи и прописи и нивното одобрување. Сите нацрт-закопи и подзаконски акти за управните постапки и нивните измени треба да се достават до министерството кое е одговорно за ЗОУП за да се добие мислење. За да се обезбеди дека така се постапува, во деловникот за работа ова треба изречно да се наведе или да се вклучи општа обврска за консултација со други министерства ако нацрт-актот влијае врз некоја област во надлежност на друго министерство. Барем додека целото мапирано секундарно законодавство не биде усогласено со ЗОУП, особено се препорачува целото министерско секундарно законодавство со кое се уредуваат управните постапки да помине низ процесот на консултација. Во моментот, условот за консултација за министерските прописи со други министерства (на пример, ако прописот влијае на областа на одговорност на друго министерство) не е изречно наведен во деловникот за работа на советот на министри на владите во ЗБ<sup>134</sup>. На пример, во Полска, со Уредбата на Советот на министри, од министерствата се бара да се консултираат за министерските прописи со органите чиј опсег на работа е засегнат<sup>135</sup>. Министерството надлежно за ЗОУП може да воспостави служба за поддршка за да им помогне на другите ресорни министерства во подготвувањето на релевантните закони и прописи, како што е направено во Северна Македонија.

Друг проблем кој го попречува доследното усогласување меѓу ЗОУП и посебното законодавство со кое се уредуваат управните постапки е високиот процент на нацрт-закопи донесени во итни постапки во ЗБ. Ова е особено акутен проблем ако овие нацрт-закопи се предложени од пратеници, а Владата немала можност да ги разгледа пред донесувањето. На пример, во 2017 година, 65,3% од законите донесени од страна на Собранието во Северна Македонија биле донесени во скратени или итни постапки. Во Србија, процентот изнесувал 44,8%, а во Црна Гора 34,7%.

<sup>134</sup> Исклучок е Албанија. Сепак, условот во Албанија за консултација за министерските прописи е ограничен на прописите кои се однесуваат на транспонирањето на правото на ЕУ, што вклучува консултации со министерот одговорен за европските интеграции (види стр. 25 од Деловникот за работа на Советот на министри).

<sup>135</sup> Уредба на Советот на министри, Резолуција бр. 190 од 29 октомври 2013, членови 140-146 и член 38. Во Финска и Естонија, условот за меѓуминистерски консултации се применува и за министерските прописи (ако тие влијаат врз област за која се надлежни други министерства).

Како посебен елемент на кој треба да се обрне внимание, администрациите во ЗБ (а особено Албанија) треба да ги воспостават и развијат нивните капацитети за да се обезбеди дека надоместоците за административните услуги се во согласност со начелата од ЗОУП (пропорционалност на надоместоците со трошоците за водење на постапката, најниски можни трошоци за подносителот на жалбата, итн.). Ако министерството надлежно за ЗОУП не е добро позиционирано за да ја изврши оваа анализа, неа треба да ја реализира Министерството за финансии.

## Решавање на проблемите со жалбените постапки

Во рамките на ЗБ нема достапни сеопфатни податоци за начинот на функционирање на жалбената постапка. Меѓутоа, врз основа на достапните податоци за трите постапки анализирани во овој документ и од дополнителни извори<sup>136</sup>, следните проблеми се јавуваат со жалбите во управните постапки во ЗБ:

- пинг-понг меѓу првостепените и второстепените органи (предизвикано од честото враќање на предметот на првостепениот орган во случај на уважена жалба);
- недоследности во решавањето на процедуралните грешки направени од страна на првостепените органи – што резултира во поништување на оспорениот управен акт поради процедурални грешки, без притоа да се процени влијанието од овие грешки врз исходот од постапката или без воопшто да се анализира целата процедурална усогласеност на првостепените органи (како што може да се види во Албанија);
- предизвици со почитувањето на законските рокови за постапување по жалбите;
- премногу инстанци за постапување по жалби (како што може да се види во постапките за социјален надоместок во Албанија и Косово).

Овие проблеми придонесуваат кон неефективноста на жалбите во управната постапка, со што се намалува навремената заштита на правата на учесниците. Сите администрации во ЗБ се соочуваат и со проблеми поврзани со обезбедувањето на ефективноста на судската жалбена постапка по управни прашања. Постојењето на „пинг-понг“ меѓу администрацијата и правосудството (што укажува на ситуација во која администрацијата и правосудството постапуваат по истата управна работа и спор на повторлив начин со што се одложува завршувањето на постапката за учесниците) е пријавено од различни извори, вклучувајќи ја и судската практика на Европскиот суд за човекови права<sup>137</sup>. Ниската доверба на јавноста во правосудството укажува на сериозноста на проблемот во ЗБ. Во повеќето администрации, довербата во правосудството е на пониско или еднакво ниво со

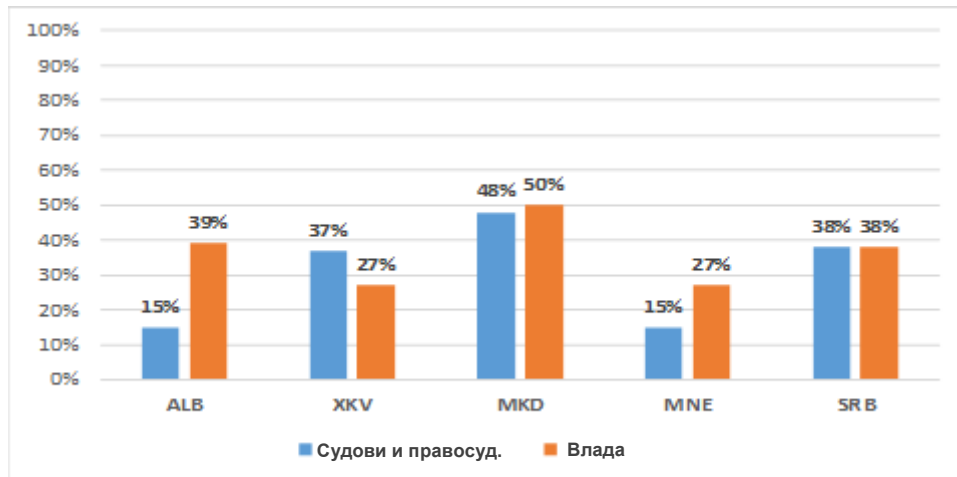
<sup>136</sup> Види, на пример, *Правни лекови во управни постапки во Западен Балкан*, РеСПА (Регионална школа за јавна администрација), Даниловград, Република Црна Гора, 2016; *Извештај за спроведувањето на Законот за управна постапка во 2019*, Министерство за јавна администрација, Црна Гора.

<sup>137</sup> За Косово, види „Управна правда во Косово, Закон наспроти практика“, Правен институт на Косово, 2019, <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2019/09/Drejt%C3%ABsia-Administrative-Final-19.09.2019-BM.pdf>; за Црна Гора, „Да зборваме за влијанијата! ...или празнините во известувањето за реформата во јавната администрација во Црна Гора, Институт Алтернатива, [http://media.institut-alternativa.org/2018/06/praznine-u-izvjestavanju\\_eng.pdf](http://media.institut-alternativa.org/2018/06/praznine-u-izvjestavanju_eng.pdf), и „Анализа на правната рамка и судска практика на црногорските судови во спроведувањето на ефективните правни лекови во однос на судење во разумно време“ од Мирјана Лазарова Трајковска, Маја Велимировиќ, Совет на Европа, 2019, <https://rm.coe.int/eng-finalna-analiza-duzine-sudskih-postupaka-u-crnjoj-gori/1680966dd7>; за Северна Македонија, види „Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022“, Министерство за правда, <http://justice.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan-ANG-web.pdf>; за Србија, види „Анализа на причините за преголемата работна оптовареност на управниот суд и зголемување на бројот на случаи“ од: Александар Стојановиќ, Билјана Брајтвajt, Добросав Миловановиќ, Душан Протиќ, Мирјана Лазарова Трајковска, Вук Цуциќ, Белград, февруари 2020.



довербата во владата, а правосудството треба да ја процени и да ја обезбеди законитоста на одлуките на владата во управните судови. Ако довербата во правосудството е толку ниска, учесниците во управните постапки може да не сакаат да се обратат на судовите, при што ќе останат без правната заштита на која имаат право.

## Слика 2.2. Доверба во правосудството и владата во ЗБ



Белешка: Процент на испитаници кои „целосно веруваат“ или „обично веруваат“ на релевантните институции.

Извор: Балкански барометар 2020.

Поддршката на ефикасните, ефективни органи што решаваат по жалби беше клучна во обезбедувањето на примената на новите уредби од ЗОУП (или кој било друг правен акт предвиден за реформа на јавната администрација) во земјите членки на ЕУ. Ако администрацијата не ја следи утврдената правна рамка, вклучувајќи ги и соодветните општи начела, учесниците во постапката би требало да имаат лесен пристап до брзи и ефективни правни лекови, што ќе помогне на администрацијата да ги коригира потенцијалните грешки (вклучувајќи и какви било недоследности во правната рамка) и да избегнува пак да ги повтори. Сепак, постојните предизвици во ЗБ укажуваат на фактот дека неефективните жалбени постапки – во управните и судските жалби – создаваат пречки за спроведувањето на начелата за добра администрација кои се утврдени во ЗОУП (начелото „само еднаш“, електронската комуникација, молчењето на управата, итн.).

### Подобрување на процесот на жалба во управната постапка

Јакнењето на процесот на поднесување жалба во управна постапка вклучува:

- воспоставување соодветни механизми за следење на управните постапки, вклучувајќи ги и жалбените постапки;
- утврдување на најпроблематичните постапки врз основа на прибраните и анализираните податоци (вклучително и од аспект на „пинг-понг“ ефектот, прекумерното укинување на првостепените одлуки поради процедурални причини, неможноста да се испочитуваат законските рокови, итн.);
- утврдување на конкретните причини за овие предизвици во проблематичните постапки;
- разрешување на истите со примена на соодветни мерки (примерите од другите европски земји се дадени подолу).

Воспоставувањето на механизми за следење на управните постапки е важно не само за да се зајакне жалбата во управна постапка, туку и за да се обезбеди усогласеност со законските услови за времетраењето на постапките, како и севкупната законитост и ефикасност на администрацијата. Оваа мерка се поставува тука – меѓу мерките што се фокусираат на жалбите – бидејќи со резултатите од жалбената постапка може да се обезбедат значителни информации за следењето и анализата на управните постапки од општ аспект. Соодветните механизми за следење би помогнале да се приберат податоците потребни за анализа на степенот и причините за проблемите кои влијаат на ефективността на жалбата (на пр., „пинг-понг“ ефектот) и би помогнале во нивното разрешување. Црна Гора веќе собира, анализира и објавува годишни извештаи за сите управни постапки на државно и општинско ниво. Другите земји, како што е Северна Македонија, подготвуваат институционални извештаи за постапките на управните органи што решаваат по жалби. Оттука, следењето на начинот на функционирање на управните постапки не е непознато во ЗБ. Меѓутоа, извештаите, без оглед дали се сеопфатни или институционални, треба да бидат поинформативни и поаналитички со тоа што ќе се додадат определени клучни информации (види табела подолу). Ако е потребно, регистрите или ИТ системите кои се користат за управување со управните постапки и спорови мора да се ажурираат за да се помогне во следењето на овие податоци (на пример, воведување дополнителни нумерички идентификатори за следење на постапката од почетокот до разрешувањето, ако е потребно и низ неколку инстанции). Министерството надлежно за ЗОУП е во најдобра позиција за прибирање податоци и изготвување сеопфатни и централизиран извештаи. Ако одлуката е да се подготвуваат институционални извештаи, министерството кое е надлежно за ЗОУП треба, како минимум, да утврди еднообразни барања за содржината на овие извештаи, со цел тие да ги содржат сите релевантни податоци и да помогнат во идентификувањето на потенцијалните предизвици.

**Табела 2.1. Клучни податоци за следење на управните постапки**

Податоци	Цел/додадена вредност
Податоци за бројот на започнати и завршени постапки, нивното времетраење и заостанати предмети, бројот на жалби и времето потребно да се разгледаат, <b>по категорија на управни постапки</b> (на пр., барања за одобренја за градење, барања за лични документи, итн.), не само од институциите кои ги спроведуваат.	Помош во процената на ефикасноста на управните постапки, во случај една институција да спроведува бројни постапки со различни карактеристики, вклучувајќи го и времетраењето/сложеноста, процентот на жалби, причините за уважените жалби, итн. Помага во утврдувањето на проблематичните постапки – на пр. со висок број на уважени жалби, прекумерно времетраење, итн.
<b>Причини за уважени жалби</b> за секоја категорија/вид на управна постапка, на пр. процедурални грешки, грешки во примената на материјалното право, грешки во примената на слободното одлучување на администрацијата, молчење на управата, итн.	Овие информации може да се употребат за развој на програми за обука и други мерки за градење на капацитетите. Тие би биле наменети за службениците од управните органи врз основа на конкретните предизвици кои се наведени во анализата на податоците за резултатите од жалбите и судската заштита.
Информациите за <b>резултатите од судската заштита</b> , по категории на управни постапки, вклучувајќи го и бројот на приговори доставени до судот, резултатите од анализата и причините за поништување на управниот акт.	
Информации за <b>бројот на постапките кои повторливо се спроведуваат</b> (т.е. се враќаат од страна на органот што решава по жалби или правосудниот орган).	Ќе помогне да се разбере степенот на „пинг-понг“ проблемот и постапките во кои овој проблем најчесто се јавува, како и причините за истиот.
<b>Клучни показатели на успешност</b> (КПУ) за ефикасноста на управните постапки од временски аспект, на пр., времетраење, процент на уважени жалби, итн.	КПУ може да се употребат за утврдување на целите за реформи или за утврдување на потенцијалните проблеми во поединечните постапки.

Извор: Наоди од истражувањето на СИГМА.

За да се реши проблемот со пинг-понгот во рамки на администрацијата, второстепените органи во целиот ЗБ треба да го ограничат на минимум бројот на предмети кои се враќаат на првостепените органи по уважувањето на жалбите и да одлучат самите по прашањето во колку што е можно повеќе предмети. Управните органи (без оглед дали се првостепени или второстепени) се дел од истиот

апарат и мора заедно и колку што е можно поефикасно да работат во однос на решавањето на управните предмети. Во рамки на организациската поставеност во ЗБ (како и во ЕУ), поединечните управни органи не се одделни или меѓусебно независни на ист начин како што правосудството е независно од извршните органи. Основните предуслови за борба против „пинг-понг“ ефектот (на пр., широка надлежност на второстепените органи, флексибилен пристап кон процедуралните грешки и процена на нивното значење за исходот од постапката, итн.) постојат во сите ЗОУПи од ЗБ, но ако е потребно, тие може дополнително да се зајакнат во ЗОУП и доследно да се применуваат во практика. На пример, во Црна Гора и во Северна Македонија, органите што решаваат по жалби веќе би требало самите да одлучуваат за работата кога за првпат ја разгледуваат жалбата (а не само вториот пат, како што е ситуацијата во моментот). Во Албанија и Косово, органите што решаваат по жалби треба, пред да одлучат по жалбата, да ги проценат потенцијалните процедурални грешки на првостепениот орган за да може да се оцени дали можеле да влијаат на исходот од првостепената постапка. Треба да има најмногу една инстанца на жалба во управна постапка во постапките за социјален надоместок во Албанија и Косово, наместо два последователни задолжителни органи што решаваат по жалби кои ефективно постојат во моментот. За да се зајакне надлежноста на жалбениот орган да решава мериторно, потребно е во ЗОУП да се воведат обврска дека второстепениот орган мора мериторно да решава во случаи кога станува збор само за прашања од материјалното право (т.е. не станува збор за фактите од предметот или процедуралните грешки кои органот кој решава по жалби не може самиот да ги исправи). Ако е потребно, може да се разгледаат дополнителни мерки за да се обезбеди дека предметите не се враќаат премногу често на првостепените органи (види подолу пример од Полска).

## Поле 2.2. Приговор – посебни мерки против административниот „пинг-понг“ во Полска

Со измените на Законот за управната судска постапка кој стапи во сила во 2017 година, странките добија нови мерки за справување со административниот „пинг-понг“, т.е. со неефикасноста на управната жалба предизвикана од решенијата на второстепените органи со кои предметите се враќаат на првостепениот орган наместо мериторно да решаваат по нив. Во согласност со новата мерка, страната има право да поднесе приговор до управниот суд ако второстепениот управен орган ја укинал првостепената одлука и го вратил предметот во првостепената постапка. При разгледување на приговорот, сепак, судот не може мериторно да одлучи за предметот, туку може само да оцени дали второстепениот орган имал основа да го врати предметот на првостепениот орган наместо мериторно да одлучи по истиот. Судот може дополнително да изрече парична казна на органот кој ја донел неоснованата одлука за враќање на предметот на првостепениот орган. Судот мора да го разгледа секој приговор во рок од 30 дена (инструктивен рок).

Извор: Закон за управната судска постапка, 30 август 2002 година.

Покрај тоа, потребно е редовно да се оценува севкупната ефективност на управните органи што решаваат по жалби. Жалбената постапка во рамки на администрацијата треба ефективно да функционира (т.е. на компетентен начин и во разумен рок). Ако органите што решаваат по жалби не го постигнат ова, тоа значи дека не учат од своите грешки (како што се утврди врз основа на уважените жалби пред судот) и ако со решавањето на интерните проблеми не се постигнат посакуваните резултатите, тие може да бидат укинати, а правната заштита во управните постапки може да се обезбеди само преку судска заштита. На пример, ако е висок бројот на решенија на органот кој решава по жалби кои се последователно отфрлени од страна на Управниот суд или ако органот кој решава по жалби не може да го намали бројот на приговори до судот (во споредба со жалбите кои ги прима) или ако има пинг-понг меѓу управните органи, тогаш органот кој решава по

жалби не служи на својата првична цел да биде филтер пред судската заштита. Иако во голем број европски земји жалбата во управна постапка е задолжителна, во Австрија, Белгија, Естонија, Франција, Унгарија, Италија и Шпанија таа е незадолжителна или воопшто не постои.

### **Подобрување на судската жалбена постапка**

Анализата на постапката на управниот суд е самата по себе одделна, широка област на анализа, која не е главниот фокус на овој документ. Меѓутоа, пинг-понгот меѓу администрацијата и управниот суд јасно укажува на тоа дека предизвиците во постапките на управниот суд директно влијаат на ефективностата на администрацијата и спроведувањето на ЗОУП. Ако судот не може да обезбеди ефективна заштита во ситуации во кои администрацијата не ги следи начелата за добра администрација кои произлегуваат од правната рамка, тогаш реформите кои се преземени во истата правна рамка нема да бидат доследно спроведени. Освен тоа, со пинг-понгот се попречува ефективниот пристап до правдата за учесниците преку зголемувањето на сложеноста, траењето на постапката и правната несигурност. Нерешените правни проблеми ги спречуваат луѓето, дејностите и општеството како целина да го достигнат својот полн потенцијал<sup>138</sup>. Целта на следниот дел не е сеопфатно да се опишат мерките за јакнење на постапките на управниот суд во ЗБ, туку да се предложат таргетирани инструменти кои може да помогнат во намалувањето на пинг-понгот меѓу администрацијата и судот, вклучувајќи го следното:

- обезбедување дека управниот суд ги применува своите реформаторски надлежности во судската заштита или обезбедува доволно насоки за администрацијата за да обезбеди дека управните акти се во согласност со законот;
- управните судии да имаат надлежности за санкционирање на администрацијата во случај на неспроведување или непочитување на судските одлуки и решенија;
- администрацијата да може да ја обжали одлуката на првостепениот Управен суд (пред Апелациониот или Врховниот суд) за да се добие конечна судска одлука за предметот колку што е можно побрзо;
- примена на мерките за подобрување на општиот капацитет на управниот суд и зголемување на довербата во управните судии.

Судската контрола над администрацијата може да го следи касацискиот модел (отстранување на одлука со недостатоци од страна на јавните органи) или реформаторскиот модел (што вклучува можност за материјално одлучување од страна на судот и „замена“ на решенијата издадени од страна на администрацијата со судска одлука). Овие модели не постојат во апсолутно чиста форма. Земјите имаат применето елементи од двата модели при воспоставувањето на своите правни системи (види поле за опис на надлежноста на германскиот Управен суд).

<sup>138</sup> ОЕЦД (2019), Еднаков пристап до правда за инклузивен раст: Луѓето во центар, Публикација на ОЕЦД, Париз, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>.

### Поле 2.3. Примери за реформаторски надлежности на германскиот Управен суд и за мерките кои се применуваат за да се ограничи „пинг-понгот“ меѓу администрацијата и судовите

Во Германија, ако странката побара измена на управниот акт во врска со утврдување на правата или обврските од финансиска природа, Управниот суд може да определи износ кој е поинаков од наведениот во управниот акт против кој е поднесена жалба. Кога судот не може да го утврди точниот износ на финансиското право или обврска, судот може во својата одлука да ги наведе фактичките или правните околности (кои биле погрешно разгледани или не биле разгледани), при што ќе даде доволно ниво на детали за да му се овозможи на органот самиот да го пресмета износот врз основа на судската одлука.

Судот не може да носи дискрециони решенија во име на администрацијата, но може да разгледа дали се испочитувани законските ограничувања на дискреционото право. Како следен пример на мерки за ограничување на пинг-понгот, управниот орган може да ги надополни своите дискрециони аспекти за управниот акт, дури и за време на постапки кои се водат пред управните судови.

Извор: Кодекс за управна судска постапка на Германија, членови 113, 114.

Во ЗБ, каде што пинг-понгот со управните предмети и спорови меѓу администрацијата и судот е широко распространет, логично е да се претпочита реформаторскиот пристап и, според правната рамка, тоа е така во речиси сите администрации, со исклучок на Косово. Албанскиот управен суд има право да го измени управниот акт целосно или делумно<sup>139</sup>. Сличен мандат за носење одлуки со „полна јурисдикција“ е даден на управните судови во Црна Гора, Северна Македонија и Србија<sup>140</sup>, „ако тоа е дозволено поради природата на работата“. Во практика, овој мандат за широки реформаторски надлежности многу ретко се користи во ЗБ. На пример, Управниот суд на Црна Гора одлучил со полна јурисдикција во 64 од 6.808 предмети кои ги решил во 2019 година (т.е. помалку од 1%), според неговиот годишен извештај, а во Србија, наведено е дека ситуацијата е аналогна<sup>141</sup>.

Проблемот е во тоа што судиите во ЗБ не се сигурни во примената на реформаторските надлежности кои им се доделени со закон и не се сигурни кога „природата на работата“ им дозволува да одлучат „во полна јурисдикција“. За да се отстрани овој проблем, правосудството треба да креира појасни интерни упатства за ситуации во кои одлуките „во полна јурисдикција“ може да се донесат и во кои не може да се донесат (на пр. заменувањето на управниот орган во решенијата донесени по слободна оценка веројатно треба да се исклучи). Ако се чини дека одлуките „во полна јурисдикција“ не може да се донесат во области во кои пинг-понгот најчесто се случува, потребно е да се преземат дополнителни мерки (на пр., во судската одлука треба да има доволно детални насоки за на администрацијата да ѝ се овозможи да донесе законито решение врз основа на судската одлука, види пример од Германија погоре). Овие иницијативи не треба да се разберат како надминување на границите, туку како олеснување на пристапот на жалителот до ефективен правен лек. Ако во моментот не е познато во кои области најчесто се јавува проблемот со пинг-

<sup>139</sup> Закон за организација и функционирање на управните судови во Албанија, Член 40.

<sup>140</sup> Закон за управни спорови на Црна Гора, Член 36; Закон за управни спорови, Член 60, во Северна Македонија; и Закон за управни спорови, Член 43, Србија.

<sup>141</sup> Според „Анализа на причините за преголемата работна оптовареност на управниот суд и зголемување на бројот на случаи“ од: Александар Стојановиќ, Билјана Брајтвajt, Добросав Миловановиќ, Душан Протиќ, Мирјана Лазарова Трајковска, Вук Цуциќ, Белград, февруари 2020, стр. 26.

понг, тогаш судот треба прво да ги анализира своите тековни предмети и да ги разгледува списите од предметот еден по еден, за да утврди во кои категории или видови на предмети спорот веќе бил изнесен пред суд (и колку пати). За да се избегне во иднина такво рачно прибирање податоци за појавата на пинг-понг, системите за управување со предмети или едноставните регистри би требало да се приспособат така што ќе се овозможи внес на податоци заради пронаоѓање на спорите кои се повторуваат во истиот управен предмет. Дури и употребата на обоени стикери на списите од предметите кои повеќе пати се во суд би требало да го олесни надзорот за обемот на пинг-понг проблемот.

Второ, управните судии треба да имаат овластувања за санкционирање на администрацијата во случај на непочитување на судските одлуки, вклучително и во случаи каде има јасно неспроведување на судските наредби и тие треба да ги применат ваквите овластувања, ако е потребно. Такви овластувања има во земјите членки на ЕУ (на пр. во Германија, Естонија и Полска) како и во правната рамка со која се уредуваат дел од судовите во ЗБ, на пр. Албанија, Северна Македонија и Србија<sup>142</sup>. Во ЗБ, паричните казни треба да се изречат на функционерот кој раководи со органот или на овластеното службено лице, додека во ЕУ, казните се изрекуваат на надлежната институција (без претпоставка за лична одговорност или вина). Освен тоа, иако администрациите во ЗВ немаат сеопфатни статистички податоци за примената на овие овластувања за санкционирање, судовите во ЗБ, за разлика од судовите во ЕУ, очигледно не ги применуваат доследно своите овластувања<sup>143</sup>. Врз основа на примерот од Естонија, овластувањата за санкционирање не треба често да се применуваат, но заканата за нивната можна примена треба да биде реална, а последиците да бидат доволно сериозни (во согласност со Законот за управна судска постапка на Естонија, може да се изречат казни во износ до 32.000 евра). Ако се покажа дека постојните санкции против поединци тешко може да се применат во ЗБ, законите би требало да овозможат санкции против надлежните институции (или дополнително). Иако институционалните парични казни би се платиле од буџетите на институциите, малку е веројатно дека функционерот кој раководи со институцијата би дозволил значителни делови од буџетот да се трошат на административни парични казни со што понатаму се намалува капацитетот на институцијата да ги извршува своите функции.

Друг аспект што може да придонесе<sup>144</sup> за пинг-понг помеѓу администрацијата и судовите е доктрината според која правата на администрацијата на жалба против одлуката на првостепениот управен суд се поограничени отколку правото на жалба на жалителот. Оваа доктрина ретко е детално уредена во законите за судската постапка. Сепак, во дискусиите со избраните управни судии се сугерира дека ако судот одлучи во корист на жалителот (и против администрацијата), ефективно не може да има жалба до повисокиот суд (и во тој случај, управниот орган против кој е донесена одлуката нема право на жалба). Ограничувањата на правата на жалба на администрацијата (против одлуката на Управниот суд) се чини дека се остаток од поранешната институционална поставеност, каде управните судии се сметале за дел од администрацијата, а не од правосудството, а жалбите против друг управен орган обично не биле дозволени. Покрај тоа, на прв поглед, ако не се дозволи на администрацијата да поднесе жалба против одлуката на судот пред повисок суд, би се избегнала појавата на „пинг-понг“. Сепак, се применува доктрина со која се

<sup>142</sup> Закон за управни судови и одлучување по управни спорови, Член 68 (2), во Албанија; Закон за управни спорови, Член 60 (7), во Северна Македонија; и Закон за управни спорови, Член 75, во Србија.

<sup>143</sup> Види „Анализа на причините за преголемата работна оптовареност на управниот суд и зголемување на бројот на случаи“ од: Александар Стојановиќ, Билјана Брајтвajt, Добросав Миловановиќ, Душан Протиќ, Мирјана Лазарова Трајковска, Вук Цуциќ, Белград, февруари 2020, стр. 25-26.

<sup>144</sup> Прашањето се појави во дискусиите со управните судии во Црна Гора. Нема доследни докази за неговата релевантност во другите судови во ЗБ, но поради сличностите меѓу правните доктрини во земјите од поранешна Југославија, веројатно е дека практиката е слична.

одложува завршувањето на управната постапка сè до разрешувањето на сите спорови и поминувањето на релевантните рокови за жалба. Поради тоа, почна сè повеќе да се смета дека одлуката на првостепениот суд со која се укинува управниот акт и предметот се враќа на администрацијата всушност не е „конечна“ – и обврзувачка за администрацијата – бидејќи постапката е сè уште во тек. Овој концепт значи дека администрацијата не е обврзана со содржината на „неправосилната“ судска одлука и поради тоа невозможно е да се применат административните санкции кои се утврдени во процедуралните кодекси на ЗБ (бидејќи санкцијата не може да се изрече заради неспроведување на неправосилна судска одлука или решение). Од друга страна, со доктрината се креира негативно поттикнување на управните судии да одлучат во корист на жалителот и да го вратат предметот на администрацијата наместо да донесат одлука во полна јурisdикција со која, ако е потребно, се менува управниот акт. Ова е затоа што сите одлуки во корист на жалителот не подлежат на жалба и овозможуваат на првостепениот судија да избегне потенцијална контрола од повисоките судови. Со проширувањето на можностите за жалба за управните органи – заедно со примената на реформаторските надлежности на судот – би требало да се овозможи побрзо постигнување на „потполно конечна“ одлука за управната работа, ако е потребно со вклучување на највисокиот судски орган и следствено ќе им овозможи на судовите да ги применат надлежностите за санкционирање ако администрацијата не ја почитува „потполно конечната“ одлука.

На крај, треба да се применат сите мерки за јакнење на општиот капацитет на управните судови како и нивната пристапност и ефективност<sup>145</sup>. Силните, ефективни и ефикасни управни судови претставуваат важен предуслов за примената на начелото за добра администрација, но управните судови во ЗБ страдаат од долги постапки како и од ниска доверба на јавноста. Следните мерки би можеле да се земат предвид во насока на јакнење на нивниот капацитет.

- Соодветната специјализација во управните работи би им овозможила на управните судии да се фокусираат на решавање спорови кои произлегуваат од примената на управната постапка. Ова би требало да ги исклучи помалите прекршоци и прекршочни предмети (кои сега се дел од портфолиото на управните судии во Косово и Северна Македонија) кои ги следат општите начела од кривичната постапка. Специјализацијата им овозможува на судиите дополнително да ги зголемат нивните компетенции како и поефективно да одлучуваат по споровите.
- Со развојот или ажурирањето на соодветните системи за управување со предметите може да се обезбеди целосен преглед на тековните постапки за поефикасна обработка на предметите и за да се овозможи автоматизирање на определени технички чекори на процесот (на пр., автоматско генерирање на стандардни дописи и судски документи, автоматска распределба на предмети, објавување на судски одлуки, евидентирање на сослушувањата, итн.). Ресурсите заштедени со автоматизацијата на техничките чекори треба да бидат прераспределени за да се обезбеди значителна поддршка за судиите, на пр. дополнителни работни места во правосудството или места за правни советници.
- Со проширувањето на базата на нови судии ќе може да се назначат повеќе управни судии од редовите на адвокатите и академската заедница, наместо од претходните службеници кои ја вршат управната постапка. Повторно, нема достапни сеопфатни информации за професионалното искуство на управните судии во ЗБ, но во извештаите од Северна

<sup>145</sup> Критериумите на ОЕЦД за дизајн фокусиран кон луѓето и обезбедувањето на правни и судски услуги може да бидат особено корисен извор на инспирација од овој аспект: <https://www.oecd.org/governance/global-roundtables-access-to-justice/oecd-criteria-for-people-centred-design-and-delivery-of-legal-and-justice-services.pdf>.

Македонија се покажува дека преовладуваат поранешните државни службеници<sup>146</sup>. Иако административните службеници кои имаат искуство во водењето на управните постапки може да бидат добри судии, ако се обезбеди поширока разновидност во именувањата на судиите ќе се обезбеди дека управното судство не претставува продолжение на жалбените постапки во рамки на администрацијата. Доколку е потребно, условите за квалификација и испит за управните судии треба да се ревидираат за да се мотивираат искусните адвокати со различно професионално и лично искуство да станат управни судии.

- Зголемувањето на транспарентноста во правосудството може да се постигне преку доследно објавување на сите одлуки на интернет (притоа почитувајќи ги законите за заштита на лични податоци) и преку овозможување систематски пристап до судската практика со употреба на поимници и системи за категоризација на предмети и одлуки според тема или правен концепт.

## Градење на капацитетите и подигнување на свеста

Статистичките податоци за уважените жалби против првостепените управни решенија (на пр., 63% против актите на локалните власти во Црна Гора), како и прашањата поврзани со условите на управната постапка забележани во дискусиите на фокус-групите организирани заради подготвувањето на овој документ (на пр., прашања поврзани со примената на правото на сослушување), укажуваат на тоа дека капацитетот на администрацијата за спроведување на управните постапки треба постепено да се зголемува. Во овој документ не се разгледуваат посебни програми за обука, туку едноставно се опишуваат четири мерки кои, покрај стандардната обука за административните службеници за водење на управните постапки, би можеле да помогнат во зајакнувањето на квалитетот на администрацијата:

- организирање дискусии на тркалезна маса во кои учествуваат управни судии, управните органи што решаваат по жалби и службениците кои ги спроведуваат постапките;
- воспоставување служби за поддршка и мрежи за службениците кои ги спроведуваат управните постапки;
- обука на адвокатите и правниците кои ги застапуваат учесниците во управните постапки, како и спроведување кампањи за подигнување на свеста за правата на учесниците во управната постапка;
- обука на управни судии, а особено размени со управните судии од земјите членки на ЕУ.

Еден од најефикасните начини за решавање на разликите во практиката и во толкувањата на различните органи кои ги спроведуваат и анализираат управните постапки се редовните дискусии на тркалезни маси во кои учествуваат управни судии, управните органи што решаваат по жалби и службениците кои ги спроведуваат постапките. Дискусиите на тркалезна маса може да бидат на иницијатива на управниот орган или правосудните органи, ако која било страна утврди постоење на систематски разлики во нивното толкување на законските одредби. Тркалезните маси може да се организираат и на барање на министерството кое ги следи управните постапки ако е укажано на постоењето на такви разлики (на пр. висок процент на усвоени приговори за судството). Дискусиите треба да бидат добро подготвени (т.е. да ги разгледуваат најспорните прашања кои најчесто резултираат во уважени жалби и приговори). Учесниците може да ги предложат темите или темите може однапред да бидат утврдени врз основа на анализа на управната и судската практика. Со ова

<sup>146</sup> „Функционална анализа на капацитетите на управното судство во Република Македонија“, 2018, стр. 51, <https://cpia.mk/media/files/funkcionalna-analiza-na-kapacitetite-na-upravното-sudstvo-vo-republika-makedonija.pdf>.



на судиите им се дава можност да ги објаснат своите одлуки и дополнително да ги легитимираат, а на администрацијата се овозможува да изврши разумни, систематски приспособувања во своето работење. Со дискусиите на тркалезна маса, администрацијата има можност да побара појаснувања за определени судски одлуки, ако е потребно. Повремено може да се поканат и експерти од земјите членки на ЕУ да учествуваат во овие дискусии.

Ако се појават системски проблеми во управните постапки (на пр. како што е посочено преку високиот процент на уважени жалби или приговори во судот), за определени постапки може да се формираат служби за поддршка за управување со управни работи, ако истите се особено проблематични, или централно, за целата администрација. Службениците од органите што решаваат по жалби или од министерствата одговорни за ЗОУП може да бидат назначени да обезбедуваат поддршка, со полно или со скратено работно време, зависно од бројот на барања. Еден добар пример е Северна Македонија. По донесувањето на ЗОУП, во Министерството за информатичко општество и администрација беше формирана служба за поддршка за да се обезбедуваат насоки за усогласувањето на посебното законодавство и за да се одговори на прашањата поврзани со примената на ЗОУП. Ако предизвиците се појавуваат само во конкретни постапки, секторските служби за поддршка веројатно ќе бидат поефективни затоа што ќе бидат поспецијализирани. Освен тоа, може да се формираат мрежи кои се состојат од практичари кои ги спроведуваат управните постапки и кои ќе бидат одржувани од страна на министерствата одговорни за ЗОУП. Овие мрежи би можеле редовно да се состануваат и да дискутираат за предизвиците поврзани со спроведувањето, како и да споделуваат најдобри практики, на пр. иновативни пристапи за начинот на ефективно обезбедување на правото на сослушување, за начинот на размена на податоците во рамки на администрацијата при отсуство на напредни рамки за интероперабилност, итн.

Покрај обуката за службениците за водење на управните постапки, учесниците во постапките може да имаат и придобивки од централно организирано градење на капацитетите од страна на државата. Со кампањите за подигнување на свеста (на пр. за клучните начела за добро административно однесување, како што е начелото „само еднаш“, сразмерноста на надоместоците во споредба со трошоците, правото на сослушување, законското времетраење на постапката и правните лекови) може да се едуцираат граѓаните за да знаат што да бараат од администрацијата. За министерствата одговорни за ЗОУП ќе има потаргетиран пристап за да се организираат обуки за ЗОУП за адвокатите и правниците. Тие може да бидат и спонзорирани од државата за да привлечат пошироко учество. Законските застапници на овој начин ќе бидат мотивирани да ги идентификуваат недостатоците во постапките на администрацијата бидејќи на тој начин тие би имале успешни жалби или судски предмети кои резултираат со финансиска или професионална добивка за адвокатот. На крај, ако се понудат грантови за граѓанските организации кои ги следат активностите на јавниот сектор, ќе се помогне во утврдувањето на проблемите со примената на начелото за добро административно однесување (како што е наведено во ЗОУП).

Посебно внимание треба да се обрне на градењето на капацитетите на управните судии, бидејќи силното судство претставува важен предуслов за силна, ефективна јавна администрација. Ова во моментов не е воспоставено во ЗБ (како што е посочено со ниската доверба на јавноста во судството). Правосудството е најдобро позиционирано за да може да ги утврди и анализира потенцијалните потреби од обука (на пр. врз основа на големиот процент на уважени жалби во повисоките судови и недоследностите во примената на законот од страна на пониските судови). Министерствата одговорни за ЗОУП можат, исто така, да препорачаат начини за подобрување на програмите за обука на правосудството, за да се обезбеди подоследна примена на ЗОУП во посебните управни постапки. Судиите се заштитници на поединците, а приватниот сектор штити од неправилностите направени од страна на државата. Ако не ја исполнат оваа улога, администрацијата може никогаш да не успее целосно да ги спроведе реформите во правната рамка. Судската практика треба да ја води управната практика и, ако е потребно, може да ја иницира

анализата на посебното законодавство заради усогласување со ЗОУП. Доследната судска практика ќе помогне во разјаснувањето и истакнувањето на централната улога на ЗОУП како водилка за сите управни постапки. Според тоа, обуките за ЗОУП и за управните постапки генерално треба да имаат редовно место во програмата за обука на центрите за обука на правосудството. Покрај обуката на судиите за спецификите на правната рамка (на пр. ЗОУП), подеднакво се важни обуките и размените со судиите од земјите членки на ЕУ за вештините на судиите и пошироката надлежност на судијата.

## Јакнење на спроведувањето на начелото „само еднаш“ и електронската комуникација

Спроведувањето на начелата за добра администрација како што е утврдено во ЗОУП може да се зајакне и со примена на други мерки. Следните примери немаат за цел да го опфатат целиот спектар елементи од ЗОУП, туку се фокусираат на мерките кои се најрелевантни за начелото „само еднаш“ и електронската комуникација. Ова беа клучните цели на ЗОУП во ЗБ, но во практика, напредокот беше ограничен или недоследен. Обврската на државата за интерна размена на податоци и можноста за електронска комуникација се утврдени во ЗОУП и не зависат од исполнувањето на какви било дополнителни предуслови. Сепак, со определени мерки може да се зајакне ефикасноста и ефективното на спроведувањето на овие одредби, вклучувајќи го следното:

- подобрување на интероперабилноста во администрацијата;
- подобрување на квалитетот на податоците во државните регистри;
- решавање на пречките поврзани со електронската комуникација.

### **Подобрување на интероперабилноста во администрацијата**

Во согласност со Европската рамка за интероперабилност (ЕРИ), има четири слоеви на интероперабилност: правна, организациска, семантичка и техничка<sup>147</sup>. Администрациите во ЗБ треба да се фокусираат на сите четири. Иако со ЗОУП се утврдува општ правен услов за интероперабилност, посебното законодавство целосно не ја поддржува. Дури и кога интероперабилноста помеѓу избраните регистри е технички воспоставена, посебното законодавство и понатаму може да бара од подносителот да ги обезбеди податоците, при што техничката интероперабилност на регистрите се користи само како резерва (на пр. во постапката за социјален надоместок на Албанија). За да се постигне правна интероперабилност во практика, посебното законодавство (вклучувајќи ги и подзаконските акти со кои се утврдуваат условите за поднесоците) треба да се ревидира и значително да се поедностави. На овој начин ќе се намали оптоварувањето на подносителот што произлегува од обврската за поднесување податоци кои државата веќе ги има. Важно е да се обезбеди дека правната основа постои за да се обезбедат и за да се управува со потребните податоци од другите регистри како и дека со работните практики се почитуваат условите за заштита на личните податоци.

Интероперабилноста не секогаш подразбира дека два или повеќе регистри меѓусебно комуницираат. Таа може да се однесува на способноста на управниот орган да пристапи до податоците во одреден регистар кој го води друга агенција, или на интегрирањето на пристапот до регистрите во информациските системи со кои се поддржуваат управните постапки. На пример, во Србија, системот за обезбедување административни услуги поврзан со раѓањето на дете вклучува

<sup>147</sup> [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif\\_brochure\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf).

автоматско внесување на податоците од релевантните регистри по барање на вработените во болницата, кои имаат улога на „едношалтерски“ службеници<sup>148</sup>.

За да се подобри организациската интероперабилност, услугите и постапките кои ги обезбедува администрацијата треба да бидат редизајнирани според животните настани гледано како целина (на пр. раѓање на дете, започнување на дејност), а не од институцијата која ја обезбедува конкретната услуга. Услугата која ја обезбедува една институција може да биде предуслов или под-услуга за услугата која ја обезбедува друга институција. Важно е да се сфати целиот процес како што на него гледа поединецот или компанијата кога се креираат е-услугите на владата или кога се воспоставуваат едношалтерски системи. Во ЗБ веќе има определени успешни приказни, како што е услугата за регистрација на новородени во Србија, но обично услугите се уредуваат и следат според институцијата која ги обезбедува (како што може да се види од годишните извештаи за спроведување на управните постапки во Црна Гора). Ако буџетот на еден од имателите на клучни податоци за неколку управни постапки (на пр. Катастарот за недвижности) зависи од надоместоците кои се плаќаат за издавање на потврди од својот регистар, иницијативите за подобрување на интероперабилност треба да се спроведат заедно со реформите на начелата за финансирање на релевантните институции.

За да се подобри семантичката интероперабилност, сите државни регистри треба да ги класифицираат клучните елементи од податоците на сличен начин и да ги чуваат во ист формат. Според ЕРИ, договорите за референтни податоци, во форма на таксономии, контролирани вокабулари, поимници, листи на кодови и податочни структури/моделите кои можат повторно да се користат, претставуваат клучен предуслов за постигнувањето на семантичката интероперабилност<sup>149</sup>. Во ЗБ, овие договори треба прво да се склучат на државно ниво за да се обезбеди дека клучните податоци кои се користат во неколку регистри (на пр. имиња, кодови за идентификација и регистрација, адреси, итн.) секогаш се чуваат во истиот формат, како и дека податочните полиња или елементи во различни системи се компатибилни.

За да се подобри техничката интероперабилност, важно е да се обезбеди дека развојот на нови ИТ системи (или замената на постојните) се планира и координира на централен начин, наместо со примена на пристапот „од доле нагоре“. За секој планиран ИТ систем, податочните елементи треба да бидат мапирани и анализирани пред креирањето, за да се анализира кои други системи веќе ги содржат истите податоци и кои може да се заинтересирани за употреба на податоците со кои новиот систем треба да управува. Ова може да помогне да се испланира кои регистри треба да се поврзат за да може да се споделуваат податоците преку веб-услугите и за да се избегне постојано барање на податоците од граѓаните или компаниите.

Слични механизми за координација, како што е модернизацијата на администрацијата во Португалија или X-патот во Естонија (види Поле 2.2. подолу), може да помогнат во зголемувањето на интероперабилноста во администрацијата на сите четири нивоа. Институциите кои се надлежни за обезбедување усогласеност може да се различни, во зависност од точното ниво на интероперабилност (на пр. за правна интероперабилност, институцијата надлежна за ЗОУП би била добро позиционирана како централен координатор, додека за семантичката и техничката интероперабилност, се претпочита институција која го координира ИТ системот на Владата). Сепак, овие институции треба да ги координираат своите активности и пристапи за да се постигнат најдобрите резултати за редизајнирање на управните постапки и обезбедувањето на услугите.

---

<sup>148</sup> <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/129970/ebaby.php>.

<sup>149</sup> Европска комисија (2017), *Европска рамка за интероперабилност: Промовирање беспрекорни услуги и текови на податоци за европските јавни администрации*, Луксембург, [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa2/files/eif\\_brochure\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa2/files/eif_brochure_final.pdf), стр. 29.

## Поле 2.4. Примери за практики во земјата во промовирањето на интероперабилноста

### Анализа на модернизацијата на администрацијата на правните и регулаторните иницијативи (Португалија)

Во Португалија, Агенцијата за модернизација на администрацијата (АМА) обезбедува влезни информации за новите правни и регулаторни иницијативи кои се изнесуваат пред Владата заради добивање одобрение за да се промовира пристап за модернизација на администрацијата во рамките на Владата. АМА ги разгледува релевантните прописи, уредби и резолуции на Советот на министри и предлага вклучување на дигитални инструменти и начела кои се сметаат за клучни за агендата на модернизација на администрацијата во Португалија. Примерите вклучуваат повторно користење на податоците, примена на начелото „само еднаш“ и употреба на националната платформа за интероперабилност и дигитална платформа за идентитет, Autenticação.gov. Овој трансверзален, меѓусекторски пристап ја добива политичката поддршка на високо ниво од министерот за претседателството и за модернизацијата на администрацијата. Ова може да помогне на АМА да го подобри усогласувањето и да обезбеди кохерентна политика која е дигитално дизајнирана во рамките на целата национална јавна администрација.

### Х-пат (Естонија)

Х-пат на Естонија е платформа на Владата со која се поддржува размена на податоците меѓу 900 организации и претпријатија во Естонија. Со платформата се обезбедуваат услуги за граѓаните и компаниите преку пристап до базите на податоци, креирање и пренос на големи пакети податоци и пребарување преку Интернет. Безбедноста на платформата е обезбедена преку дигитална идентификација, одобрувања на повеќе нивоа, систем за обработка на евиденција на датотеки и пренос на кодирани податоци. Системот обезбедува интелегентно решение во врска со прашањето за сопственост на податоците – неговата децентрализирана природа им овозможува на институциите кои се вклучени да ја задржат сопственоста на своите податоци, но овозможено им е и да споделуваат податоци или да пристапат до податоците од други институции кога е потребно. Заедно со начелото „само еднаш“, системот ја олесни зголемената соработка и размената на податоци меѓу институциите, што резултираше со намалување на трошоците и зголемување на ефикасноста.

Извор: ОЕЦД (2020), *Рамка на ОЕЦД за политика за дигитална влада: Шест димензии на дигиталната влада*, стр. 12-13.

## Подобрување на квалитетот на податоците во државните регистри

Слабиот квалитет на податоците и честите грешки во државните регистри често се наведуваа како причина зошто од подносителите се бара по неколку пати да ги обезбедат податоците, дури и ако државата веќе ги има. Квалитетот на податоците обично се подобрува кога податоците доследно и наменски се користат и кога нивната неточност има директни последици (на пр. за подносителот). ЕРИ препорачува воспоставување на основни регистри за да се зајакне обезбедувањето на интегрираните јавни услуги. Основниот регистар е доверлив, меродавен извор на информации кои можат и треба да бидат дигитално повторно користени од страна на други субјекти, каде една организација е одговорна и отчетна за прибирањето, употребата, ажурирањето и чувањето на тие информации (на пр. за луѓето, компаниите, возилата, лиценците, објектите, локациите и патиштата). „Меродавен“ значи дека основниот регистар се смета за извор на информации, т.е. го покажува точниот статус, ажуриран е и со највисок можен квалитет и интегритет. Во случај на

централизираны регистри, еден организациски субјект е одговорен да го обезбеди квалитетот на податоците и да утврди мерки со кои се обезбедува точност на податоците<sup>150</sup>.

Повеќето регистри содржат информации за адресите за контакт на лицата кои се внесени во нив. Сепак, Владата треба да води еден основен регистар во кој се содржани меродавни податоци за контакт (на пр. регистар на население), а другите регистри треба да ги користат информациите за контакт кои се чуваат во основниот регистар. Алтернативните адреси за контакт може да се чуваат во други регистри, но сите регистри треба да ги содржат информациите (на пр. со помош на релевантните веб-услуги) за главните адреси за контакт на лицето кои се чуваат во основниот регистар. Освен тоа, за да се подобри квалитетот на податоците, со интероперабилноста на регистрите на поединецот му се овозможува да ги ажурира своите податоци за адресата за контакт во основниот регистар кога користи услуги кои се засновани на други регистри. На пример, кога Даночната управа ќе утврди дека има адреса за контакт на даночен обврзник која не е внесена во регистарот за население, тогаш даночниот службеник треба да може – преку интероперабилните регистри – да ја ажурира адресата за контакт во регистарот за население откако ќе ја добие согласноста од даночниот обврзник.

### **Решавање на пречките поврзани со електронската комуникација**

Еден од клучните предизвици со кои се ограничуваат можностите за електронската комуникација меѓу приватните и јавните сектори (како и во рамките на јавниот сектор) е ограниченото искористување – или, во случајот со Косово, целосното непостоење на дигитална идентификација. Потребна е централна инфраструктура која е достапна и лесна за пристапување и користење. Ако странките не можат да поднесат дигитално потпишани документи, а администрацијата не може да склучи и потпише управни акти во електронски формат, тешко ќе биде целосно да се спроведат одредбите за електронска комуникација од ЗОУП. Може да е возможно да се премине на електронска комуникација при спроведување на постапката откако првата размена ќе се реализира преку традиционалните канали, а релевантните контакти преку е-пошта ќе бидат потврдени. Освен тоа, со иновативните ад-хок решенија (на пр. прикачување на скенирана лична карта на е-пошта како доказ за идентитет) може да се обезбеди краткорочно решение, но ова не е одржливо и ги намалува предностите на електронската комуникација.

Во Косово, инфраструктурата за дигитален идентитет и проверка на автентичноста мора да се креира како прв чекор. Во Албанија, дигиталните идентитети мора да бидат многу подостапни отколку што се сега. Земјите како Србија и Црна Гора треба да го зголемат нивото на искористеност на дигиталните идентитети со тоа што ќе се обезбеди дека можат лесно да се користат и преку обезбедување услуги кои на барателите им овозможуваат да користат електронска автентикација и дигитална комуникација. Може да биде потребно да се направи преглед на посебното законодавство кое вклучува остатоци од постапките засновани на хартија (на пр. обврска одделно да се потпише секоја страница од документ) како дел од општата иницијатива за усогласување на посебното законодавство со ЗОУП за да се овозможи целосна електронска комуникација.

### **Заклучоци**

Во Поглавје 2 се предлагаат опции за надминување на пречките со кои се спречува целосно спроведување на начелата за добро административно однесување вградени во ЗОУП, како што е наведено во Поглавје 1. Тие пречки вклучуваат застој во усогласувањето на посебното

<sup>150</sup> Европска комисија (2017), *Европска рамка за интероперабилност: Промовирање беспрекорни услуги и текови на податоци за европските јавни администрации*, Луксембург, [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa2/files/eif\\_brochure\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa2/files/eif_brochure_final.pdf), стр. 37.

законодавство, неефективни жалбени постапки, недоволен капацитет и недостаток од инфраструктура за поддршка на доследното спроведување на ЗОУП. Предложени се следните клучни мерки.

- Децентрализираниот пристап за усогласување на посебното законодавство со ЗОУП не обезбеди целосна усогласеност во текот на периодот на *вакацио легис*. Според тоа, централните министерства одговорни за ЗОУП треба централно да го координираат прегледот и процесот на усогласување што треба да го опфати и примарното и секундарното законодавство. Омнибус законите кои овозможуваат измена на неколку закони со еден правен акт може да помогнат усогласувањето на примарното законодавство да биде поефикасно и подоследно.
- Во иднина, потребно е да се обезбеди доследна усогласеност меѓу начелата од ЗОУП и посебното законодавство, откако ќе заврши усогласувањето на законодавството. Треба да се утврдат одговорности и постапки за меѓуминистерски консултации за да им се овозможи на министерствата одговорни за ЗОУП да го разгледаат и да коментираат на целото нацрт-примарно и – секундарно законодавство со кое се уредуваат управните постапки.
- За да се направи сеопфатен преглед на функционирањето на управните постапки, вклучувајќи ја и жалбената постапка, потребно е да се воспостават механизми за следење под раководство и координација на министерствата одговорни за ЗОУП. Со овие механизми треба да се утврдат најпроблематичните постапки (од аспект на пинг-понгот, прекумерното поништување на првостепените решенија поради процедурални причини, неможноста да се исполнат законските рокови, итн.) и причините за предизвиците, за да се помогне во утврдувањето на соодветните мерки за нивно решавање.
- За да се подобри системот на правни лекови во рамки на администрацијата, органите што решаваат по жалби треба да го ограничат бројот на предмети кои се враќаат на првостепените органи по уважувањето на жалбата. Тие самите треба, колку што е можно почесто, суштински да решаваат за управната работа (на пр. за работи каде е можно да се коригираат потенцијалните процедурални грешки на првостепениот орган и онаму каде спорот е поврзан со примената на материјалното право).
- За да се избегне „пинг-понг“ ефектот меѓу администрацијата и правосудството, управните судии треба да ги применат своите реформаторски надлежности во судската заштита или да обезбедат доволно насоки за администрацијата да донесе законит управен акт. Освен тоа, управните судии треба да имаат надлежности за санкционирање на администрацијата во случај на неспроведување или непочитување на судските одлуки и решенија.
- За да се зголеми капацитетот на администрацијата за управување со управните постапки на ефикасен и законит начин, потребно е да се продолжи со традиционалната обука за примена на ЗОУП за службениците кои ги спроведуваат постапките. Покрај тоа, дискусиите на тркалезни маси во кои учествуваат управни судии, управните органи што решаваат по жалби и службениците кои ги спроведуваат постапките, треба да се организираат од страна на релевантните органи или на иницијатива на министерствата одговорни за ЗОУП. Мрежата на практичарите и службите за поддршка кои ги обезбедуваат министерствата одговорни за ЗОУП може да обезбедат корисен форум за дискусија за предизвиците во спроведувањето и за споделување на најдобрите практики.
- За да се зголеми разбирањето на правата на учесниците во управните постапки, може да се организираат кампањи за подигнување на јавната свест (на пр. за примената на начелото „само еднаш“). Обуката на адвокатите кои ги застапуваат учесниците во управните постапки може да се употреби за истата цел.

- За да се зајакне спроведувањето на начелото „само еднаш“, услугите кои ги обезбедува администрацијата треба да се дизајнираат како животни настани (на пр. раѓање на дете или започнување на бизнис), наместо како институционална одговорност на вклучените управни органи. Во аранжманите за финансирање на имателите на клучни податоци за неколку управни постапки, како што е Катастарот на недвижности, треба да се избегне засновање на нивното финансирање на надоместоците за издавање потврди за податоци кои се водат во нивните регистри. Квалитетот на податоците во државните регистри може да се подобри со тоа што ќе се обезбеди идентификување и коригирање на празнините и грешките во податоците.
- За да се воведат електронска комуникација, потребно е да се воведат инфраструктура за дигитални идентитети (ако сè уште не е достапна) и истата да биде пристапна така што ќе се намалат трошоците поврзани со нејзиното искористување.

## Прилог I. Образец за поддршка на усогласувањето на посебните закони со ЗОУП

Основната теза на овој труд е дека некои од најбитните проблеми во постапките на анализираните управни системи можат да се припишат на ограничената или, во некои случаи, непостоечка усогласеност на посебните/секторските закони со процедуралните карактеристики на законите кои ја уредуваат управната постапка на општо ниво. Оваа теза беше потврдена со примерите наведени во трудот, кои посочија дека нивното усогласување не е лесен процес. Затоа беше подготвена алатка за урнек како онаа која ја користевме при подготвувањето на методолошката рамка на овој документ. Алатката би можела да им помогне на оние кои ги подготвуваат секторските закони и на органите надлежни да вршат проверки на усогласеноста на едноставен, ефикасен и транспарентен начин.

Алатката може да се користи за брза споредба помеѓу основните процедурални начела како што се утврдени во општите процесни закони (ЗОУП) и решенијата од секторските закони кои се подготвуваат или веќе се донесени (при усогласувањето на корпусот на закони). Со оглед дека понекогаш исклучително техничката или поинаку специјализирана природа на работата уредена со секторските закони не дозволува едноставно усогласување, разликите (ако не се веднаш очигледни), исто така, треба да бидат накосо наведени. Бидејќи законите не функционираат изолирано, не треба да се вклучат само законите кои се подготвуваат туку и очекуваните ефекти од нивната интеракција со други закони. На крај, доколку ЗОУП дозволува отстапувања од неговите општи начела, тоа секогаш е под услов да е неопходно. Затоа ако се забележи отстапување, исто така, треба да се наведе и кратко образложение на причините. Овој вид споредба не дозволува длабинска анализа, но може да ги утврди потенцијалните неусогласености помеѓу законите кои, во спротивно, би можеле да останат „затскриени“ во, честопати, долгите законски текстови, поради кои сите други видови на споредба се релативно тешки.

Алатката се состои од табела која ги опфаќа основните карактеристики на управните постапки. Листата на начела и елементи не е исцрпна, па може да се додадат и други (на пр. сите општи начела од соодветниот ЗОУП, ако веќе не се вклучени во табелата, бидејќи тие задолжително треба да се почитуваат). Целта на табелата е да се опфатат најбитните. Првата колона во табелата треба да ја содржи точната одредба од ЗОУП со која се уредува примената на општото начело или елемент во дадената земја. Образецот содржи избрани упатувања на некои одредби од ЗОУП во ЗБ како примери. Втората колона треба да ја содржи одредбата од посебниот закон или нацрт со кој се уредува истото начело или елемент. Повторно, образецот содржи некои избрани примери од посебното законодавство во ЗБ, кои произлегуваат од реалното законодавство во ЗБ, но се поедноставени во зависност од потребите за примерот да биде јасен и концизен. а) На крај, третата колона треба да содржи: а) предлогот за измена на посебниот закон (доколку има контрадикторност со начелата на ЗОУП или неоправдано отстапување од ЗОУП); б) образложението за сите разлики во однос на соодветните одредби на ЗОУП, доколку постојат и ако ЗОУП дозволува отстапувања кои можат да бидат оправдани; или в) потврдување на усогласеноста со ЗОУП.

Општите насоки за усогласување на посебното законодавство со ЗОУП ги вклучуваат следниве начела.

- Посебниот закон не треба да отстапува од општите начела на ЗОУП;



- Во други аспекти можат да постојат разлики во однос на ЗОУП, но тие треба да бидат образложени. Доколку нема конкретна потреба за отстапувања треба да се претпочита унифицирана примена на управната постапка како што е предвидена со ЗОУП, за да се поедностави учеството на странките во различни видови управни постапки.
- Во принцип, посебното законодавство не треба да го повторува општиот закон, со цел да се избегнат поклопувања, но во некои случаи може да постојат поклопувања (на пр. доколку без поклопување би се намалила јасноста на правната рамка).
- Посебниот закон треба да содржи јасно и општо упатување на ЗОУП (бидејќи начелата на ЗОУП треба да се применуваат во сите управни постапки).
- При усогласување на корпусот на постојното посебно законодавство, користењето на омнибус закони за изменување и дополнување на целото релевантно посебно законодавство со еден закон помага да се обезбеди доследност и ефикасно да се обработат измените.

УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
<p><b>Начелото „само еднаш“</b> налага граѓаните и деловните субјекти да даваат различни податоци само еднаш кога контактираат со јавната администрација. Органите во јавната администрација треба внатрешно да ги споделуваат и повторно да ги користат податоците, а притоа да ги почитуваат прописите за заштита на податоците и другите ограничувања. По правило, начелото „само еднаш“ се применува независно од постоењето на одредени предуслови (на пр. интероперабилноста на регистрите). Освен тоа, значењето на „државни“ тука се користи во најширока смисла и, исто така, ги опфаќа регистрите кои можеби ги водат самостојните органи или дури и другите гранки на власт.</p>		
<p><i>На пример, член 23:</i> Од странката нема да се бара да достави податоци кои веќе се достапни во јавните регистри.</p>	<p><i>Некои вообичаени примери на неусогласености се:</i> Член 45: • Странката треба да достави имотен лист. Член 34 од Законот за Катастар на недвижности: • Имотен лист се издава само по платен надоместок.</p>	
<p><b>Пропорционалност на надоместокот.</b> Трошоците на управната постапка, доколку ги плаќаат приватни лица на јавните органи за управните решенија, треба да бидат праведни и разумни. Административните услуги не треба да се гледаат како мерка за создавање приходи од страна на јавните органи. Не треба да има значителни разлики во надоместоците за истата постапка, дури и ако постапката ја водат различни институции (на пр. регионални или општински служби).</p>		
<p><i>Член 99: Постапката треба да се спроведе со што помалку трошоци за странката.</i></p>	<p><i>Член 15 од Законот за административни такси: 40 евра.</i></p>	
<p><b>Услови за барањата и последици од некомплетни или грешни поднесоци.</b> Условите во врска со формата и содржината на барањето не треба да бидат претерано строги, особено ако се бара образец, во однос на предметот. Доколку се бара конкретен образец, тој мора да биде лесно достапен до заинтересираните страни. Доколку некое барање е некомплетно, на барателот мора да му биде дадена можност да го исправи во разумен рок.</p>		
<p><i>Член 67:</i> • Може да биде поднесено во писмена форма или по електронски пат. <i>Член 68:</i></p>	<p><i>Член 76:</i> • Мора да содржи имотен лист. <i>Член 77:</i></p>	

УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Мора да содржи податоци за идентификација и барање, плус сите дополнителни податоци пропишани со посебен закон.</i></li> </ul> <p>Член 69:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Доколку поднесокот е некомплетен, на странките мора да им биде дозволено да го исправат тоа во разумен рок.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Некомплетниот поднесок мора да се комплетира во рок од пет дена.</i></li> </ul>	
<p><b>Известување и достава на документи</b></p> <p>Странките треба да бидат соодветно известени за сите релевантни активности во постапката. Секое решение кое влијае на нивниот интерес треба навремено да им биде доставено.</p>		
<p>Член 65:</p> <p><i>Странката, заинтересираниот орган и заинтересираното лице имаат право да бидат известени за текот на постапката. Известувањето е дејствие преку кое органот, на соодветен начин, ја известува странката и другите учесници за преземените дејствија за време на управната постапка.</i></p> <p>Член 68:</p> <p><i>Личната достава е задолжителна ако рокот кој не се продолжува почнува да тече од датумот на доставата, освен ако поинаку не е уредено со закон.</i></p>	<p>Член 77:</p> <p><i>Сите настани од постапката се објавуваат на веб-страницата на органот. Странките не се известуваат дополнително.</i></p>	

УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
<p><b>Можност за електронска комуникација</b></p> <p>Правната рамка треба да овозможи електронска комуникација помеѓу учесникот во постапката и управниот орган.</p> <p>По правило, електронската комуникација не е задолжителна туку обично зависи од согласноста на странката во постапката, освен ако електронската комуникација не е јасно предвидена како главната форма според посебните закони.</p> <p>Помеѓу управните органи, електронската комуникација треба да биде претпочитан начин на комуникација.</p>		
<p><i>Член 17: Јавниот орган овозможува пристап на странката до јавниот орган по електронски пат.</i></p>		
<p><b>Надлежност</b> Управните постапки може да бидат спроведени само од органи со законска надлежност за нивно спроведување. Надлежноста може да биде определена како стварна или месна надлежност.</p>		
<p><i>Член 20:</i> <i>Секој јавен орган ги врши управните дејствија во рамки на областа во негова надлежност.</i></p>	<p><i>Член 31:</i> <i>Секој јавен орган со општа надлежност во земјата може да решава за работата.</i></p>	
<p><b>Странката и нејзиното застапување.</b> Утврдувањето на релевантните странки е важно, со цел тие да бидат вклучени во постапката. Странките, исто така, по правило, имаат пошироки права од заинтересираните лица. Вообичаените странки се барателот, примателот на постапката (барателот и примателот може да се поклопуваат), трето лице, органот кој одобрува (доколку е потребна претходна согласност од друг орган; органот кој ја води постапката не е странка).</p> <p><b>Застапување.</b> Можноста барателот кој има деловна способност да се застапува себеси или слободно да избере застапник треба да биде обезбедена што е можно повеќе.</p>		
<p><i>Член 40:</i> <i>Странката која има потполна деловна способност може лично да презема дејствија во постапката.</i></p> <p><i>Член 45:</i> <i>Странката или нејзиниот законски застапник може да овласти адвокат или</i></p>	<p><i>Член 68:</i> <i>Барателот мора да биде застапуван од патентен адвокат.</i></p>	

УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
<i>друго лице со целосна процесна способност да ја застапува како странка во постапката, освен во давањето изјави кои можат да бидат дадени само од странката.</i>		
<b>Заинтересирани страни/активна легитимација.</b> Доколку решението може да има негативен ефект врз правните интереси на одредено лице, на лицето треба да му биде дадена можност да учествува во постапката. Кај честите барања за учество во постапките од чисто шпекулативни причини, за малициозно одлагање на решението, се потребни потполно објективни критериуми за утврдување на активната легитимација.		
<i>Член 3: „Странка“ е секое физичко или правно лице на чие барање се поведува управната постапка, против кого управната постапка е поведена, кое учествува во постапката поведена по службена должност, или кое, за да се заштитат неговите права или правни интереси, има право да учествува во управната постапка.</i>	<i>Член 58: Постоењето на правен интерес за учество во постапката зависи исклучиво од сопственоста на имот во рамки на зоната на влијание, која се определува преку формула утврдена во оваа одредба.</i>	
<b>Прибавување докази.</b> Усогласеноста е релевантна само во контекст на доследноста на системот.		
<i>Член 101-105: Детални технички правила за сослушување на сведок или вештак, разгледување на документите и увид на лице место.</i>	<i>Член 157: Специфични правила за техничка експертиза и разгледување на документите.</i>	
<b>Правото на сослушување.</b> На странката во постапката мора да ѝ се даде можност да поднесува или предлага докази, активно да учествува во истражната постапка, да биде известена за исходот од постапката и да може да се изјасни за исходот пред да биде донесена конечната одлука. Правото на сослушување не мора да значи усна расправа пред органот. Исклучоците од правото на сослушување може да се применуваат во поедноставни постапки, ако решението може да се донесе исклучиво врз основа на податоците доставени од странката или податоците од јавните регистри или ако е јасно дека барањето на странката може да биде целосно одобрено.		

УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
<p><i>Член 10:</i>  <i>Пред издавањето на управниот акт на странката мора да ѝ се даде можност да се изјасни за фактите и околностите што се од важност за донесување на решението.</i>  <i>Управниот акт може да се издаде без претходно изјаснување на странката само во случаите пропишани со закон.</i></p> <p><i>Член 99:</i>  <i>Доколку не се работи за општо познати факти, странката предлага докази за своите наводи и ги доставува до органот, доколку е можно.</i></p>		
<p><b>Правото на разгледување на списите.</b> Странката во постапката мора да има пристап до списите на предметот, освен ако тоа не е во согласност со други права и интереси заштитени со закон и посебно забранети со закон. Правото на разгледување на списите, исто така, може да се обезбеди и преку пристап до ИТ систем/регистар кој се користи за обработка на управната работа.</p>		
<p><i>Член 39:</i>  <i>Странките во управната постапка имаат право да ги разгледаат списите на предметот. Правото на разгледување на списите го вклучува правото да се копираат потребните исправи.</i></p> <p><i>Член 41:</i>  <i>Правото на разгледување на списите може да биде ограничено само со посебен закон со цел да се заштитат други правни интереси утврдени со закон.</i></p>	<p><i>Член 47:</i>  <i>Разгледувањето на списите е можно само по електронски пат, преку користење на контролиран систем за пристап за кој е потребно посебно овластување.</i></p>	
<p><b>Рокови во постапката и последици.</b> Роковите во постапката кои произлегуваат од законот треба да бидат јасно утврдени, вклучувајќи го и</p>		

УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
методот за пресметување на нивното траење (почетокот и крајот). Можат да постојат и рокови кои не се утврдени во законот, ако управниот орган може да го определи рокот врз основа на околностите на предметот и почитувајќи ги општите начела на ЗОУП.		
<p><i>Член 88:</i> Роковите што ги определило овластеното службено лице може да бидат продолжени по барање на заинтересираното лице, ако барањето е поднесено пред истекот на рокот, под услов да постојат оправдани причини за продолжување.</p>	<p><i>Член 51:</i> Роковите што ги определило овластеното службено лице не може да бидат продолжени.</p>	
<b>Поднесување на трошоците.</b> Аранжманите во врска со тоа како странките ги поднесуваат трошоците не треба да ги одвратат странките од активно учество во постапката.		
<p><i>Член 87:</i> Во постапка во која учествуваат странки со спротивни интереси, странката на чие барање е поведена постапката која завршила со решение против оваа странка ги надоместува разумните трошоци поднесени од спротивната странка, сразмерно на делот од барањето за кој странката загубила.</p>	<p><i>Член 65:</i> Во постапка во која учествуваат странки со спротивни интереси, странката на чие барање е поведена постапката која завршила со решение против оваа странка одговара за сета штета која ја претрпела спротивната странка поради одлагањето во постапката.</p>	<p>Кај честите барања за учество во постапки од чисто спекулативни причини – за малициозно одлагање на решението – може да биде потребно соодветно санкционирање.</p>
<b>Прекинување на постапката.</b> Странката треба да има ефективен лек против решение за прекин на постапката, со цел да се спречат неоправдани одлагања.		
<p><i>Член 95:</i> Жалба поднесена против решение за прекин на постапката не го одлага извршувањето на решението.</p>		
<b>Делегирање на надлежноста за решавање.</b> Правото ниво на делегирање на надлежноста за решавање е поврзано со повисоко ниво на		

УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
ефикасност и ефективност во рамки на организацијата, а, исто така, поттикнува и повисоко ниво на професионална и лична отчетност.		
<p><i>Член 37:</i>  <i>Органот постапува по управната работа преку овластено службено лице. Овластено службено лице, во смисла на овој закон, е лице определено на работно место, кое, исто така, вклучува и задачи поврзани со спроведување на постапките и решавање за управната работа, или само задачи поврзани со спроведување на постапките или преземање одредени дејствија во постапките. Ако службеното лице не е определено, решението за управната постапка го издава функционерот кој раководи со органот.</i></p>	<p><i>Член 37:</i>  <i>Градскиот архитект го издава (потпишува) решението.</i></p>	
<p><b>Содржината на решението.</b> Решението треба да ги содржи основите/причините, вклучувајќи ги и релевантните факти и правната основа (образложението) и упатување на можностите за жалба, вклучително и соодветните органи и временските рокови. Образложението може да биде скратено, па дури и изоставено, ако барањето на странката е целосно одобрено и не се ограничуваат правата на трети лица.</p>		
<p><i>Член 120:</i>  <i>Задолжителната содржина на управниот акт вклучува:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1) вовед, кој треба да упатува на правната основа на управниот акт;</i></li> <li><i>2) образложение зад одлуката и самото решение;</i></li> <li><i>3) и опис на можностите за жалба (надлежниот орган, рокот за жалбата и, кога е применливо, може да вклучува и</i></li> </ol>	<p><i>Член 68:</i>  <i>Образложението може да биде ограничено на извлекување заклучоци, со кратки забелешки и упатување на правната основа.</i></p>	



УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
<i>појаснувања за одложното дејство на жалбата или негово отсуство).</i>		
<p><b>Времетраење на управната постапка.</b> Секој има право неговите работи да бидат решени во разумен рок. На пример, Европскиот кодекс за добро административно однесување пропишува дека службениците треба да се погрижат одлуката за секое барање или жалба да се донесе најдоцна два месеца од датумот на приемот. Посебниот закон може да утврди и пократко времетраење на постапката од тоа пропишано во ЗОУП.</p>		
<i>Член 22: Мора да биде завршена во рок од 30 дена, а во посебни случаи можно е рокот да се продолжи за дополнителни 30 дена.</i>	<i>Член 33: Мора да биде завршена во рок од 15 дена, не е предвидено дополнително продолжување.</i>	
<p><b>Молчење на управата.</b> Треба да постои соодветен правен лек во случаи кога управата молчи или одбива да преземе дејствие.</p>		
<p><i>Член 100:</i> <i>Доколку странката побарала да биде издаден писмен управен акт, а јавниот орган не ја извести странката за управниот акт во дадениот рок и не ја извести за продолжување на рокот, барањето на странката се смета дека е целосно одобрено.</i></p>	<p><i>Член 37:</i> <i>Надминувањето на максималното времетраење пропишано за постапката создава правна претпоставка дека барањето на странката е одобрено.</i></p>	
<p><b>Правото на жалба и соодветните рокови.</b> Треба да биде дозволено соодветно време за поднесување на жалбата откако примателот на управниот акт ја дознал нејзината содржина. Доколку ЗОУП дозволува пократки рокови за жалба, посебниот закон може да ги вклучи, но мора да има причина (на пр. тоа да е неопходно поради итната природа на постапката) која е пропорционална на роковите кои се применуваат за администрацијата.</p>		
<p><i>Член 188:</i> <i>Рокот за изјавување жалба е 15 дена по доставувањето, освен ако поинаку не е пропишано со закон.</i></p>	<p><i>Член 39:</i> <i>Рокот за изјавување жалба е две недели.</i></p>	
<p><b>Надлежност на органот кој решава по жалба.</b> Второстепениот орган треба да може да врши дополнителни истраги за ефикасно суштински</p>		

УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
да решава по жалбата и, доколку е потребно, да го измени образложението на управниот акт и самиот да решава за работата со нов акт.		
<p><i>Член 153:</i>  <i>Доколку жалбата не е отфрлена од второстепениот орган, органот може да ја одбие жалбата, да го поништи решението целосно или делумно и да решава самиот за управната работа, да го поништи решението и да го врати предметот на првостепениот орган за повторување на постапката или за да го измени.</i>  <i>Второстепениот орган решава по жалба врз основа на фактите утврдени од првостепениот или од второстепениот орган.</i></p>		
<b>Процедурални ефекти на жалбата.</b> Процедуралните ефекти на жалбата треба да обезбедат ефективност на жалбата (одложно дејство), но да не ја пролонгираат постапката непотребно (неможност да се изјави жалба против процедурални решенија).		
<p><i>Член 142:</i>  <i>Решенијата не можат да бидат извршени пред истекот на рокот за жалба, освен ако не е поинаку определено со закон.</i>  <i>Жалбата го одлага извршувањето на решението додека жалителот не биде известен за решението издадено за жалбата, освен ако поинаку не е уредено со закон.</i></p>	<p><i>Член 53:</i>  <i>Жалбата не го одлага правното дејство на решението.</i></p>	
<b>Рок за решавање по жалба.</b> Учесниците во постапката имаат право нивните работи да бидат решени во разумен рок. Итниот карактер на конкретната работа може да наложи да биде утврден пократок рок од оној во ЗОУП.		

УПАТУВАЊЕ НА СООДВЕТНИОТ ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА (ЗОУП)	УПАТУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ ОД ПОСЕБНИОТ ЗАКОН КОЈ СЕ АНАЛИЗИРА	ПРЕДЛОГ ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ПОСЕБНИОТ ЗАКОН, ОПРАВДУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ ИЛИ ПОТВРДУВАЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА СО ЗОУП
<p><i>Член 205:</i> Работата треба да биде решена во рок од 30 дена, а во исклучителни околности, рокот може да биде продолжен за уште 30 дена.</p>	<p><i>Член 54:</i> Работата мора да биде решена во рој од 15 дена.</p>	
<p><b>Повторување на постапката.</b> Процедуралните правила со кои се уредува изменувањето, запирањето и поништувањето на управниот акт треба да гарантираат правичен баланс меѓу јавниот интерес и легитимните очекувања на поединецот за правна сигурност. Потенцијалните причини за ограничување на можностите за повторување на постапката може да ја вклучуваат потребата да се спречат малициозни барања за повторување без разумни можности за успех, кои имаат за цел исклучиво да нанесат штета на корисникот.</p>		
<p><i>Член 235:</i> Девет тесно дефинирани, исклучителни причини за повторување на постапката.</p>	<p><i>Член 75:</i> Дополнителен услов за странката да ја докаже можноста за различен исход ако се дозволи повторување на постапката.</p>	
<p><b>Можности за укинување или поништување на конечно решение.</b> Процедуралните правила со кои се уредува изменувањето, запирањето и поништувањето на управниот акт треба да гарантираат правичен баланс меѓу јавниот интерес и легитимните очекувања на поединецот за правна сигурност.</p>		
<p><i>Член 124:</i> Доколку странката се согласи. Доколку е неопходно за да се отстрани тешка и непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, јавната безбедност, јавниот мир и поредок, под услов опасноста да не може успешно да се отстрани на друг начин.</p>		

# Програмата СИГМА

СИГМА (Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето) е заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Унија (ЕУ), главно финансирана од ЕУ. СИГМА работи со земјите партнери на зајакнување на системите за управување во јавниот сектор и капацитетите на јавната администрација од 1992 година.

Во партнерство со Европската комисија (ЕК), Генералниот директорат за соседство и преговори за проширување (ГД НЕАР), во моментот работиме со:

- Албанија, Босна и Херцеговина, Косово\*, Црна Гора, Северна Македонија, Србија и Турција како земји кандидати и потенцијални кандидати на ЕУ и
- Алжир, Ерменија, Азербејџан, Белорусија, Египет, Грузија, Јордан, Либан, Молдавија, Мароко, Палестинската Самоуправа<sup>1</sup>, Тунис и Украина како земји од соседството на ЕУ.

СИГМА обезбедува помош во шест клучни области:

1. Стратешка рамка за реформа на јавната администрација,
2. Креирање и координација на политиките,
3. Јавна служба и управување со човечки ресурси,
4. Отчетност,
5. Обезбедување услуги,
6. Управување со јавните финансии, јавни набавки и надворешна ревизија.

СИГМА врши анализи и дава повратни информации за:

- Системите и институциите на управување,
- Правните рамки,
- Стратегиите и акциските планови за реформи,
- Напредокот во спроведувањето на реформите.

СИГМА обезбедува:

- Совети за подготвување и утврдување на приоритетите на реформите,
- Методологии и алатките за поддршка на спроведувањето,
- Препораки за подобрување на законите и административните аранжмани,
- Можности за споделување на добрите практики од широк спектар на земји, вклучувајќи и регионални настани,
- Документи за политиките и компаративни анализи за повеќе земји.

За повеќе информации во врска со СИГМА, посетете ја нашата веб-страница:

[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

© ОЕЦД 2021

Имајќи предвид дека СИГМА е дел од ОЕЦД, истите услови на користење важат за нејзините публикации:

<http://www.oecd.org/termsandconditions>.

\* Оваа ознака не е во спротивност со ставовите за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244/99 на Советот за безбедност на Обединетите нации и Советодавното мислење на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

<sup>1</sup> Фуснота од Европската служба за надворешно дејствување и Европската комисија: оваа ознака не треба да се смета за признавање на Државата Палестина и не е во спротивност со поединечните ставови на земјите-членки на Европската Унија за ова прашање.