ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
AVOKATURA SHTETËRORE REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT
СКОПЈЕ - SHKUP

| Примено: Pranuar më: | 16-04-2020 | | |
|---|---|---|---|
| Орг. Един. Nj. org | Број Numër | Прилог Shtojcë | Вредност Vlera |
| | | | |

Број/ Numri: 11-320/7
Дата/ Data: 13.04.2020

**ДО**
**ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**
**Г. Фехми Стафа, државен правобранител**
**Бул. Гоце Делчев бр.18**
**1000 Скопје**

**Предмет:** Доставување на Конечен извештај

Почитуван г. Стафа,

Согласно член 31 став 1 од Законот за државната ревизија („Службен весник на Република Македонија" бр. 66/2010, 145/2010, 12/2014 и 43/2014, 154/2015, 192/2015, 27/2016 и 83/2018 година) Ви доставуваме 1 (еден) примерок од Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на усогласеност на институционалните капацитети на Државното правобранителство на Република Северна Македонија за реализација на надлежностите.

Во рок од 90 дена од приемот на Конечниот извештај, согласно член 32 од Законот за државната ревизија должни сте да го известите Државниот завод за ревизија за преземените мерки во врска со наодите во ревизорскиот извештај.

Во прилог Ви испраќаме образец ИЗПМ и Ве молиме во рамките на Вашите надлежности, да преземете активности за доставување на повратни информации за преземените мерки од Ваша страна по Конечниот извештај за извршена ревизија на усогласеност на институционалните капацитети на Државното

**DREJTUAR**
**AVOKATISË SHTETËRORE TË REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT**
**z. Fehmi Stafa, avokat shtetëror**
**Bul. Goce Dellçev numër 18**
**Shkup 1000**

**Lënda:** Dorëzimi i Raportit Përfundimtar

I nderuar z. Stafa,

Në pajtim me nenin 31 paragrafi 1 të Ligjit për revizion shtetëror ("Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë" numër 66/2010, 145/2010, 12/2014, 43/2014, 154/2015, 192/2015, 27/2016 dhe 83/2018), Ju dorëzojmë 1 (një) kopje të Raportit Përfundimtarë të Revizorit të Autorizuar Shtetëror për realizimin e revizionit të pajtueshmërisë të kapacitetit institucional të Avokatit Shtetëror të Republikës së Maqedonisë së Veriut për realizimin e kompetencave.

Në afat prej 90 ditëve nga pranimi i Raportit Përfundimtarë, në pajtim me nenin 32 të Ligjit për revizion shtetëror jeni të obliguar ta njoftoni Entin Shtetëror të Revizionit për masat e ndërmarra në lidhje me gjetjet në raportin e revizorit.

Në shtojcë Ju dorëzojmë formularin IZPM dhe ju lutemi në kuadër të kompetencave tuaj, të ndërmerrni aktivitet për dorëzimin e informatave kthyese për masat e ndërmarra nga ana juaj pas Raportit Përfundimtar për realizimin e revizionit të pajtueshmërisë të kapacitetit institucional të

правобранителство на Република Северна Македонија за реализација на надлежностите.

Avokatit Shtetëror të Republikës së Maqedonisë së Veriut për realizimin e kompetencave.

Со почит,

Me respect,

**Изработил/Përgatiti:** Билјана Стојановска, Самостоен ревизор

**Превел/Përktheu**;Sefedin Rexhepi, bashkëpuntor i ri

**Одобрил/Miratoj**; м-р Цвета Ристовска, помошник на главниот државен ревизор

**Главен државен ревизор**
**Kryerevizori shtetëror**
**м-р Максим Ацевски**
**mr. Maksim Acevski**

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

# КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
# ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ КАПАЦИТЕТИ НА ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ

01 2019 03 10

Скопје, април 2020 година

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 11-320/6

Дата: 13.04.2020

## КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

### Резиме


Извршивме ревизија на усогласеност на институционалните капацитети на Државното правобранителство на Република Северна Македонија (во понатамошниот текст: Државното правобранителство) за реализација на надлежностите за период од 2016 до 30.10.2019 година.

Имајќи ја предвид значајноста на надлежностите на Државното правобранителство на РСМ за правна заштита на имотните права и интереси на државата односно застапување на државните органи пред судовите и другите органи во земјата и странство, констатиравме дека не се преземени неопходните мерки и активности за зајакнување, унапредување и воспоставување на институционални капацитети соодветни на улога на Државното правобранителство во правосудниот систем на државата. Застапувањето на само дел од државните органи пред судовите и другите органи во земјата и странство, утврдување на потребниот број на државни правобранители и седиштата на државните правобранителства без акт во кој ќе се уреди учеството на секој од критериумите предвидени во законот, донесени стратешки документи за правосудниот систем во РСМ без предвидени активности и цели за зајакнување и унапредување на институционалните капацитети на Државното правобранителство, тренд на намалување на одобрените финансиски средства за извршување на надлежноста на Државното правобранителство, недоволната кадровска екипираност на Државното правобранителство, потребата од континуирана и задолжителна обука за државните правобранители и останатите вработени, недоволен обем на просторните капацитети, материјално техничките услови и опремата за извршување на државно правобранителската функција, унапредување на соработката со други органи и организации, се состојби кои имаат влијание врз непречена, соодветна и целосна реализацијата на надлежностите на Државното правобранителство на РСМ.

Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај за усогласеноста на институционалните капаците ти на Државното правобранителство на РСМ за реализација на надлежностите.

Со извршената ревизија ги утврдивме следниве состојби:

**Правна рамка и стратешки документи**

Со Законот за државното правобранителство се уредува организацијата и надлежноста на Државното правобранителство, условите и постапката за именување и разрешување на државниот правобранител на РСМ и државните правобранители, нивните овластувања, права и должности, средствата за работа, пристапот до информации, соработката со органите на државната управа и други прашања од значење за неговата работа. Во однос на застапувањето на државните органи пред судовите и другите органи во земјата и странство утврдивме недоволна регулираност на надлежностите на државното правобранителство; отсуство на акт во кој ќе се уреди учеството на секој од предвидените критериуми во утврдувањето на бројот на државни правобранители и бројот на седиштата на државните правобранителства; не е предвидена законска обврска за оценување на државните правобранители, за разрешување на државниот правобранител на РСМ и државните правобранители, како и не е регулирана дисциплинската постапка за државните правобранители.

Министерството за правда има донесено Стратегија за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 со цел создавање независно, непристрасно, ефикасно, квалитетно и транспарентно правосудство, надлежно за заштита на јавниот интерес, како и Стратегија за информатичко-комуникациска технологија во правосудството 2019-2024, чија цел е воведување на централизиран податочен систем на правосудниот систем во РСМ. Со утврдените стратешки цели во овие стратегии не се предвидени активности за зајакнување и унапредување на институционалните капацитети на Државното правобранителство.

**Финансирање, организација, надлежности, обуки и кадровска екипираност на Државното правобранителство на РСМ**

Државното правобранителство, како самостоен орган, своето финансиско работење го врши со средства од Буџетот на РСМ, како посебен раздел во буџетот на државата, а трошењето на одобрените средства се реализира преку сметките на Основниот буџет. Од извршената анализа на буџетските барања во период од 2016-2020 година, констатиравме тренд на намалување на бараните и одобрените средства на Државното правобранителство во период од 2016-2019 година. Исклучок е буџетот за 2020 година, кога побарани се 50% повеќе средства во однос на 2019 година, поради потребите на Државното правобранителство за нови вработувања и унапредувања, набавка на автоматизиран компјутерски софтвер и средства за судски вештачења. Како резултат на оваа состојба, МФ, одобрило и

поголем буџет, во износ од 117.007 илјади денари. Најголем процент од одобрените средства (од 73% до 78%) се однесуваат за плати за вработените и обврски од плати, а останатите трошоци, кои се потребни за извршување на основната надлежност на Државното правобранителство, и тоа средствата за судски вештачења и за капитални расходи се сведени на минимум.

Државното правобранителство во период од 2016 до 2018 година постапувало по вкупно 265.946 предмети во 18 видови области и тоа: превентива, парнични, атхезиони, извршни, правни мислења, организациони, управни за приватизација на градежно земјиште со надомест, управни за приватизација на градежно земјиште без надомест, управни за приватизација на градежно земјиште со закуп, денационализација, вонпарнични, стечајни, извршно кривични, извршно прекршочни, пристап до информации, платен налог и управен спор. На крајот на 2018 година, во работа се 186.754 премети, кои се завршени од страна на Државното правобранителство, но се уште се во постапка на завршување кај други надлежни органи. Согласно законската регулатива, Државното правобранителство доколку со прописите на странската држава, не може непосредно да застапува пред нејзините судови и други органи, Владата на РСМ, по предлог на државниот правобранител, ќе овласти друго лице кое според прописите на државата во определен предмет може да го замени во застапувањето. Државното правобранителство не располага со акт со кој ќе се уреди начинот на кој ќе се врши избор на адвокатите со постапувањето во предметите со странски елемент, кои треба да ги предложи на Владата на РСМ, додека пак во постапувањето со предметите кои се водат пред арбитража добиено е толкување од Законодавно - правната комисија на Собранието на РСМ согласно кое овој член од законот, нема примена во случаи кога РСМ или нејзините органи се појавуваат како странка во спорови кои се решаваат пред арбитража, поради што Државното правобранителство не постапува по овие предмети.

Актот за систематизација на работните места во Државното правобранителство дава информација за вкупниот број на систематизирани извршители по работни места, но не и на ниво на подрачјата на кои функционира Државното правобранителство, поради што не ја отсликува неговата моментална организациона поставеност. Од вкупниот број систематизирани работни места, пополнети се само 62% од истите. Ревизијата направи споредбена анализа на бројот на вработени по подрачни одделенија со вкупниот број на предмети во работа и утврди состојба на недостиг и не соодветно пополнет кадар на клучните работни места потребен за непречено извршување на надлежноста на Државното правобранителство. Поради недостиг на вработени Државното правобранителство во 2019 година, ангажирало 17 лица по основ на договор на дело за вршење работи и работни задачи систематизирани со Правилникот за систематизација на работните места во Државното правобранителство.

Отсуство на обуки за државните правобранители, како и мал процент на реализирани обуки за останатите вработени, е резултат на малиот износ на

буџетски средства со кои располага Државното правобранителство за оваа намена.

**Просторни капацитети, материјално технички услови и опрема во Државното правобранителство на РСМ**

Државното правобранителство својата надлежност и активности ја извршува во петнаесет седишта на државните правобранители и подрачјата на судовите каде се врши државно правобранителската функција и тоа во Скопје, Прилеп, Кавадарци, Гевгелија, Струмица, Штип, Битола, Велес, Кочани, Куманово, Тетово, Струга, Кичево, Гостивар и Охрид. Владата на РСМ, на Државното правобранителство му доделила на користење административен простор во Скопје, Прилеп, Битола и Струга, врз основа на кои извршен е упис на корисничкото право во Агенцијата за катастар на недвижности, додека останатите подрачја се сместени и користат простории во судовите, освен подрачјето во Кавадарци кое користи простории во Општина Кавадарци. Државното правобранителство не располага со документација врз основа на која е доделено правото на користење на просториите во кои се сместени подрачните државни правобранителства. Просторните капацитети, материјално техничките услови и опремата со кои располага Државното правобранителство не ги исполнуваат основните услови за нормално извршување на државно правобранителската функција, од причина што на Државното правобранителство му се доделени мал износ на средства или воопшто не му се доделени средства за набавка на нови основни средства (автоматизиран компјутерски систем за управување со предметите, мебел, моторни возила), како и за тековно и инвестиционо одржување на просториите.

**Соработка со други органи и организации**

Државното правобранителство остварува соработка со другите органи и организации преку протоколи, меморандуми и договори за соработка. Во 2010 година потпишан е Протокол за соработка помеѓу Државното правобранителство, Владата на РСМ и органите на државната управа, согласно кој органите на државната управа имаат обврска да го известуваат државниот правобранител за секој имотно – правен спор, со домашни и странски физички и правни лица, како и да ги достават сите податоци, докази и информации за предметот, во рок од пет работни дена. Исто така има потпишано протокол и со Министерството за финансии и Управа за финансиска полиција, а со Агенцијата за катастар на недвижности има склучено договор за соработка.

Од страна на овластеното лице на Државното правобранителство добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и утврдено е дека една забелешка се прифаќа, една забелешка не се прифаќа, четири забелешки преставуваат известување/образложение за причините за констатираните состојби во Нацрт извештајот и две забелешки преставуваат известување за преземени активности од страна на одговорното лице.

## 1. Вовед

1.1. Извршена е ревизија на усогласеност на институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ за реализација на неговите надлежности.

1.2. Ревизијата на усогласеност на институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ за реализација на надлежностите од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

1.3. Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај за усогласеноста на институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ за реализација на надлежностите.

1.4. Институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ за реализација на надлежностите од точка 1.1. на овој извештај е одговорност на раководството на Државното правобранителство застапувано од:

- Насер Ајдари, државен правобранител од 05.11.2013 година до 13.03.2018 година,
- Саша Станчевски, државен правобранител за подрачје Скопје кој е назначен со Годишниот распоред за работа на ДПРСМ за 2018 година да го менува државниот правобранител на РСМ во период од 14.03.2018 година до 21.08.2018 година,
- Фехми Стафа, државен правобранител од 22.08.2018 година.

Оваа одговорност вклучува: дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешни контроли кои што се релевантни за подобрување на институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ за реализација на неговите надлежности.

1.5. Одговорност на ревизорите врз основа на извршената ревизија е да изразат заклучок за институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ за реализација на надлежностите за областите наведени во точка 1.1. погоре, со позитивната законска регулатива.

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI). Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали активностите и мерките кои ги презема Државното правобранителство за обезбедување на соодветни институционални капацитети (материјални, финансиски и човечки ресурси) за остварување на своите надлежности, се во согласност со законската и подзаконската регулатива, интерните акти и процедури.

Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и проценката на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

## 2. Цели, критериуми и период на вршење на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на усогласеност на институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ за реализација на надлежностите е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали:

- стратешките документи, законската и подзаконската регулатива, овозможуваат услови за соодветни институционални капацитети на Државното правобранителство;
- организацијата, надлежностите, кадровската екипираност, обуките и финансирањето на Државното правобранителство се доволни за непречено извршување на надлежноста на Државното правобранителство;
- материјално техничките ресурси, опремата и просторно сместување на вработените во државното правобранителство овозможуваат непречено извршување на нивните активности и
- комуникацијата, координацијата и соработката на Државното правобранителство со останатите државни органи и институции е на задоволителни ниво и овозможува навремена реализација на законски утврдената надлежност, како и решавање на предметите кои ги застапува Државното правобранителство.

2.2. Ревизијата на усогласеност на институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ за реализација на надлежностите е извршена согласно следните критериуми:

- Закон за Државното правобранителство,
- Закон за организација и работа на органите на државната управа,
- Закон за плата и другите надоместоци на избрани и именувани лица во РМ,
- Закон за вработени во јавниот сектор,
- Закон за административни службеници,
- Законот за Владата на РМ,
- Закон за академија на судии и јавни обвинители.

Во извршената ревизија користени се следните ревизорски техники:

- анализа на законска регулатива, подзаконски акти, интерни упатства и друга документација, кои се однесуваат на активностите од областа на институционалните капацитети на Државното правобранителство за реализација на надлежностите,

- анализа на документацијата во врска со кадровската екипираност, просторното сместување и финансиските средства со кои располага Државното правобранителство за извршување на својата надлежност,
- компаративна анализа и аналитички постапки на прашалниците, доставени до државниот правобранител и подрачните државни правобранители,
- интервјуа, разговори со раководството и непосредните извршители кои се вклучени во работните процеси, одговорни за нивно спроведување и
- анализа и испитување на извештаите и информациите за реализација на предметите кои ги застапува Државното правобранителство.

Со ревизијата ги опфативме и државните правобранителства во Тетово, Гостивар, Охрид, Струга, Битола, Прилеп, Велес, Штип и Куманово.

Исто така со ревизијата го опфативме и Министерството за правда од аспект на надлежностите кои ги извршува во однос на функционирањето на Државното правобранителство согласно член 17 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, во делот на спроведувањето на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија 2017-2019, Стратегијата на реформите во правосудниот сектор 2017-2022 и Стратегијата за информатичко-комуникациска технологија во правосудството 2019-2024.

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 02.09.2019 до 15.11.2019 година од тим на Државниот завод за ревизија во состав:

- м-р Цвета Ристовска, помошник на главниот државен ревизор и овластен државен ревизор;
- м-р Љубица Тошевска, раководител на ревизија и овластен државен ревизор;
- Билјана Стојановска, самостоен ревизор и овластен државен ревизор;
- Ведран Јовановски, ревизор и овластен државен ревизор и
- Лирим Емини, помлад ревизор.

## 3. Осврт на ревизијата од претходната година – спроведување на препораките

Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај за усогласеноста на институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ за реализација на надлежностите.

## 4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на субјектот - предмет на ревизија, одржан на ден 24.12.2019 година.

Од страна на овластеното лице на Државното правобранителство добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 11-320/1 од 18.02.2020 година, истите се разгледани и утврдено е дека една забелешка се прифаќа, една забелешка не се прифаќа, четири забелешки преставуваат известување/образложение за причините за констатираните состојби во Нацрт извештајот и две забелешки преставуваат известување за преземени активности од страна на одговорното лице. Забелешките и содржината на одговорот на забелешките се прилог на Конечниот извештај.

Констатирани се следните состојби:

## 4.1. Правна рамка

### Закон за Државното правобранителство

Со Законот за државното правобранителство се уредува организацијата и надлежноста на Државното правобранителство, условите и постапката за именување и разрешување на државниот правобранител на РСМ и државните правобранители, нивните овластувања, права и должности, средствата за работа, пристапот до информации, соработката со органите на државната управа и други прашања од значење за неговата работа.

Државното правобранителство е државен орган кој презема мерки и правни средства заради правна заштита на имотните права и интереси на РСМ и врши други работи утврдени со овој и други закони. Од причина што согласно постојната законска регулатива на РСМ, заштита на имотните права и интереси преставува широка област за постапување, Државното правобранителство постапува и по надлежности кои произлегуваат од други закони и тоа:

- **Законот за нотаријат** во кој предвидена е одредба во член 56 став 2 согласно која ... „ *Ако е во прашање изготвување на нотарска исправа врз основа на која се врши пренос на правото на сопственост, физичка делба на недвижност, односно размена на недвижности, кога како една од договорните страни се јавува Република Македонија, нотарот е должен да прибави мислење од Државниот правобранител„* ....
- **Законот за градежно земјиште** во кој се предвидени одредби согласно кои надлежните органи постапуваат по претходно прибавено позитивно мислење од страна на Државното правобранителство во следните случаи:
  - права на градежно земјиште во сопственост на РСМ, во делот на размена на градежно земјиште во сопственост на РМ, во делот на носење на одлука и склучување на договор за размена,
  - отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РСМ по пат на јавно наддавање
  - отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РСМ со непосредна спогодба,

- согласно член 16 и член 39 од **Законот за земјоделско земјиште**, договорот за размена на земјоделско земјиште и склучување на нов договор за закуп, во име на РСМ го потпишува министерот, по позитивно мислење на Државното правобранителство и претходна согласност на Владата на РСМ,
- во членот 22 од **Законот за експропријација** предвидено е дека ...„ *Кога се врши потполна експропријација заради реализација на јавен интерес ...., предлогот за експропријација го поднесува Република Македонија преку Државниот правобранител ..... и за јавните претпријатија, фондовите, агенциите, дирекциите, јавните установи, трговските друштва и други институции основани од државата„...*
- во постапката за денационализација, согласно член 14 од **Законот за денационализација**, правната заштита на имотните права и интереси на РСМ ја врши Државното правобранителство.

Државното правобранителство постапува и по предмети кои произлегуваат од надлежности предвидени во Законот за стечај, Законот за сопственост и други стварни права, Законот за парничната постапка, Законот за извршување, Законот за општа управна постапка, Закон за кривична постапка.

Врз основа на извршената анализа на законската регулатива која го регулира функционирањето на Државното правобранителство, ревизијата утврди состојби кои упатуваат на недоволна регулираност на државно правобранителската област поради следново:

- Државниот правобранител и државните правобранители ги штитат имотните права и интереси на РСМ и на државните органи основани со закон пред судовите и другите органи во земјата и странство, предвидено во член 5 од Законот за Државното правобранителство. Врз основа на анализата на добиените одговори на прашалниците од подрачните државни правобранителства, како и од спроведените интервјуа со одговорни лица во Државното правобранителство, констатиравме дека Државното правобранителство ги застапува сите органи на државна управа, предвидени со Законот за организација и работа на органите на државната управа, кои имаат потреба од постапување, освен државните органи основани со закон, кои согласно поодделните закони имаат регулирано надлежност дека раководното лице го преставува и застапува органот пред надлежните институции, во кои случаи застапувањето се врши од страна на вработени лица со положен правосуден испит или се ангажираат адвокати, со овластување односно согласност од раководното лице. Ваквата состојба не е во согласност со член 6 став 2 од Законот за Државно правобранителство, согласно кој државниот правобранител може да овласти лице вработено во орган на државна управа со положен правосуден испит, кој работи на правни работи да застапува пред судовите

и други органи во имотно-правните спорови. Понатаму ангажирањето на адвокати за застапување од страна на државните органи предизвикува одлив на буџетски средства за адвокатски услуги.

- Владата на РСМ, по предлог на државниот правобранител, донесува одлука со која го определува бројот на државните правобранители, како и одлука со која го утврдува седиштето на државните правобранители и подрачјето на судовите каде што се врши државно правобранителската функција. Согласно законот при донесувањето на погоре наведените одлуки треба да се имаат во предвид неколку критериуми и тоа:
    - за определување на бројот на државните правобранители, се тргнува од бројот, видот и карактерот на предметите како и надлежноста на судот на чие подрачје државните правобранители ја вршат својата функција,
    - за определување на седиштето на државните правобранители и подрачјето на судовите каде што се врши државно правобранителската функција се тргнува од економската оправданост и бројот на судовите за кои државните правобранители превземаат дејства.

  Со ревизијата констатиравме дека за изработка на погоре наведените предлози за донесување одлука, Државното правобранителство нема донесено интерен акт во кој ќе го уреди учеството на секој од предвидените критериуми во утврдувањето на бројот на државни правобранители, односно бројот на седиштата на државните правобранителства, туку истите се изработуваат врз основа на искуствата од минат период.

  Наведениот начин на утврдување на потребите создава ризик предложениот број на правобранители и седишта на државните правобранители, да не се соодветни и доволни согласно реалните потреби од истите.

- во Законот за Државно правобранителство не е предвидена законска обврска за оценување на државните правобранители во однос на квалитетот и ажурноста во нивната работа, кој ќе го врши оценувањето, начинот и постапката, без при тоа да се наруши независноста и самостојноста на државните правобранители при вршење на нивната функција. За разлика од нив, вработените кои имаат статус на државни службеници се оценуваат во постапка превидена согласно Законот за административни службеници.

  Согласно член 24 од Законот за Државното правобранителство, Владата на РСМ може да го разреши државниот правобранител поради нестручно и несовесно вршење на функцијата, по предлог на државниот правобранител на РСМ. Во законот не е определена постапката на разрешување на државниот правобранител на РСМ и државните правобранители, како и видовите на повреди кои преставуваат причина за разрешување.

Понатаму, Законот за Државното правобранителство не содржи одредби со кои ќе се регулира дисциплинската постапка за државните правобранители, органот кој ќе одлучува (негов избор, состав и начин на работа), видовите на дисциплинската одговорност, дисциплинските мерки, како и правната заштита по изречените санкции.

Ваквата состојба оневозможува потврдување на квалитетот и ажурноста на работата на правобранителите, нивната професионалност и одговорност, како и нивна правна заштита во извршувањето на правобранителската функција.

- согласно член 8 од Законот за Државното правобранителство предвидено е дека правобранителите за својата работа одговараат пред Влада на РСМ и пред Државниот правобранител. Врз основа на оваа законска обврска Државното правобранителство најмалку еднаш годишно ја известува Владата на РСМ со доставување на Годишен извештај за работа, кој содржи податоци за примени, завршени, незавршени предмети и преглед на поднесени правни лекови и средства, како и други податоци од делокругот на работа на правобранителството. Во законот не е предвидена обврска на Владата на РСМ за разгледување и усвојување на Годишен извештај за работа. Исто така законот не предвидува краен рок до кога Државното правобранителство треба да го достави извештајот до Владата на РСМ, поради што Државното правобранителство, во период од 2016 до 2018 година, во различни периоди во годината го доставува годишниот извештај на Владата на РСМ. Ваквиот начин на отчетност на работењето на Државното правобранителство без усвојување на извештајот за работа и давање насоки, заклучоци, препораки за идно постапување за состојби каде е потребно, влијае врз можноста за поефикасно наминување на евентуални недостатоци во работењето.

- распределбата на предметите за работа по државни правобранители и останати вработени се врши врз основа на Годишен распоред за работа, предвиден во член 22 од Правилникот за внатрешна организација на Државното правобранителство на РМ[1], иако во законската регулатива истиот не е предвиден како задолжителен акт. Државното правобранителство не располага со компјутеризиран систем за постапување по предметите (детално образложено во точка 4.4.2.), поради што распределбата па предметите сеуште се врши рачно. Во Годишниот распоред за работа е дефинирано дека секој државен правобранител ќе постапува по предмети кои завршуваат со определен конкретен реден број, заради обезбедување непристрасност во распределбата. При ваквата распределба не се врши „групирање„ на предметите ниту по надлежности, ниту по државните органи, што создава ризик од неадекватна распределба

[1] ДП 02-864/15 од 17.12.2015 година

на предметите по одделен правобранител, што може да влијае врз навременото постапување по истите.

**Препорака:**
Одговорното лице на Државното правобранителство да преземе мерки и активности од делокругот на своите надлежности за:

- носење на интерен акт во кој ќе се уреди учеството на секој од предвидените критериуми во утврдувањето на бројот на државни правобранители и бројот на седиштата на државните правобранителства,
- предвидување на законска обврска за оценување на државните правобранители, определување на постапката на нивно разрешување и регулирање на дисциплинската постапка за државните правобранители,
- регулирање на начинот на отчетност на Државното правобранителство пред Владата на РСМ, преку разгледување и усвојување на Годишен извештај за работа,
- утврдување на рокот до кога Државното правобранителство треба да го достави извештајот до Владата на РСМ,
- да се преиспита можноста за воведување и примена на компјутеризиран систем за распределбата на предметите за работа по државни правобранители.

## 4.2. Стратешки документи

### Стратешки план на Државното правобранителство

Државното правобранителство има изработено тригодишен Стратешки план за 2016 и 2017 година. Како застапник на државата, Државното правобранителство своите стратешки цели ги утврдува преку стратешките приоритети на Владата на РСМ во својот домен на дејствување.
Во насока на остарување на својата цел, правната заштита на имотните права и интереси на РСМ, Државното правобранителство има планирано активности кои во следните три години ќе треба да се реализираат и тоа во делот на:

- кадровска доекипираност,
- спроведување на обуки,
- обезбедување на финансиски средства за набавка на нова опрема,
- компјутеризиран систем за управување со предмети, тековно и инвестиционо одржување на објектите во кои се сместени подрачните државни правобранителства.

Со овие стратешки акти преку дефинирање на приоритетите и утврдување на програмите и активностите, Државното правобранителство континуирано се залага за реализација на утврдените стратешки цели, обезбедување на потребните ресурси и финансиски средства за нивна реализација, преку следење на очекуваните резултати.

Обезбедување на компјутеризиран систем за управување со предмети, тековно и инвестиционо одржување на објектите во кои се сместени подрачните државни правобранителства, како цел не е предвидена во стратешките планови за 2018 и 2019 година, од причина што не се обезбедени буџетски средства за набавка на истиот. Во Стратешкиот план за 2020-2022 година набавката на истиот е превидена како приоритетна цел на Државното правобранителство.

**Националната програма за усвојување на правото на Европската унија – НПАА**

Владата на РСМ, во текот на месец ноември 2009 година со Одлука[2] формирала работна група за Поглавје 23 „Правосудство и фундаментални права", со која раководи Министерството за правда, со цел следење на степенот на усогласеност на националното законодавство со Правото на Европската унија. Главна задача на работната група, во која вклучено е и Државното правобранителство, е да подготви Национална програма за усвојување на правото на Европската унија (во натамошниот текст: НПАА) и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската унија. Министерството за правда на годишна основа ја ажурира Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА), по претходно добиено известување од страна на Секретаријатот за европски прашања. Од страна на Владата на РСМ усвоена е националната програма за периодот 2017-2019 година. Составен дел на НПАА преставуваат и Матрицата на цели и активности во која се вклучени сите мерки кои во претстојната година ќе се реализираат во насока на усвојување на Правото на Европската унија, како и три анекси и тоа: Анекс Буџет, Анекс Институции (дистрибуција на работни места) и Анекс Странска помош.

Од извршената анализа на доставената документација во врска со НПАА, како и од доставениот одговор на прашалникот од Министерството за правда, ревизијата констатира дека Државното правобранителство е вклучено како институција само во анексите Буџет и Институции (дистрибуција на работни места), без конкретни цели, активности и препораки за понатамошни постапувања на Државното правобранителство во делот на обезбедување на средства за набавка на техничка опрема, за советување и обуки на ниво на државни правобранители и стручно-административен кадар, како и нови вработувања, во насока на зајакнување на неговите институционални капацитети. Од страна на одговорните лица во Министерството за правда добивме одговор дека Државното правобранителство во наведениот период нема предложено активности кои би влегле во матрицата на цели и

[2] Одлука за формирање на работни групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во ЕУ број 19-4303/1 од 06.11.2009, 42-3717/1 од 14.04.2015 и 45-5668/7 од 09.07.2019 година

активности (акциски план), согласно бараните критериуми, односно мерки кои се однесуваат на хармонизирање на националното законодавство со Правото на Европската унија или исполнување на препораки од извештаите за напредок на Европската комисија.

Истакнуваме дека во 2018 година Државното правобранителство, до Министерството за правда - Сектор за Европска унија има доставено Предлог со приоритетните активности и тоа активности за правна заштита на имотните правни интереси на РСМ, за кадровско зајакнување и материјални и оперативни трошоци за работа кои треба да биде вклучени во националната програма за 2019 година, која до денот на ревизијата се уште не е усвоена.

**Стратегија за реформи во правосудниот сектор**

Министерството за правда има донесено Стратегија за реформи во правосудниот сектор 2017-2022, чија единствена цел е создавање независно, непристрасно, ефикасно, квалитетно и транспарентно правосудство, надлежно за заштита на поединечните права и слободи на граѓаните, односно заштита на јавниот интерес. Констатиравме дека во оваа стратегија со утврдените стратешки цели не се предвидени активности за зајакнување и унапредување на институционалните капацитети на Државното правобранителство.

Истакнуваме, дека Државното правобранителство единствено е спомнато во делот на:

- *постапувањето во управните спорови* - согласно Законот за општо управна постапка од 2015 година, службеникот кој ја водел управната постапка, должен е таа постапка и да ја заврши, да донесе и потпише решение и да одговара на жалбените наводи против решението пред второстепената државна комисија што одлучува по жалби во управна постапка.
  Истакнуваме дека со стратегијата е утврдена потреба, јавните органи да не бидат застапувани од Државното правобранителство во управните спорови,
- *употреба на медијацијата во имотно-правните спорови* кои јавните органи и Државното правобранителство планираат да ги иницираат или пак во кои се тужена страна.

**Стратегија за информатичко-комуникациска технологија во правосудството**

Министерството за правда има донесено и Стратегија за информатичко-комуникациска технологија во правосудството 2019-2024, чија цел е воведување централизиран податочен систем на правосудниот систем во РСМ преку кој ќе се зголеми ефикасноста, транспарентноста и отчетноста на информатичките системи во правосудството, како и ќе обезбеди навремено и

лесно користење на правосудните услуги за сите корисници, подобар квалитет на податоците, заштита и безбедност, како и соработка со други правосудни системи, институциите на Европската Унија, нејзините земји-членки и меѓународните организации.

Од извршениот увид на стратегијата за ИКТ во правосудството, како и од анализа на одговорот на прашалникот доставен до Министерството за правда, ревизијата утврди дека Државното правобранителство како дел од правосудниот систем не е опфатено и во оваа стратегија.

Отсуството на предвидени активности за постапување, со утврдени временски рокови и носители за нивно извршување, во погоре наведените стратешки документи, влијае врз унапредувањето на институционалните капацитети на Државното правобранителство во вршењето на државно правобранителската функција, како и врз зајакнувањето на неговата улога во правосудниот систем.

**Препорака:**

Одговорното лице на Државното правобранителство, имајќи ја предвид потребата од непречена реализација на стратешки утврдените цели во планот за работа, во соработка со Министерството за правда и надлежните органи, да преземе мерки и активности Државното правобранителство да биде вклучено во стратешките документи кои се однесуваат на правосудниот систем во РСМ.

## 4.3. Финансирање, организација, надлежности, обуки и кадровска екипираност на Државното правобранителство на РСМ

### Финансиски средства

4.3.1. Државното правобранителство како самостоен орган своето финансиско работење го врши преку средства обезбедени од Буџетот на РСМ, како посебен раздел во буџетот на државата. Трошењето на одобрените средства се реализира преку сметки на Основниот буџет.

Планирањето на буџетот на Државното правобранителство се врши согласно Законот за буџети и интерната процедура[3], во рамки на одделението за буџетска координација и контрола за јавни набавки. Раководителот на ова одделение, врз основа на известувањата доставени од подрачните државни правобранителства за потребните финансиски средства за функционирање, максимално утврдените износи во буџетскиот циркулар од МФ и историските податоци за трошоците за две години station наназад, го изработува предлог буџетот кој се доставува до МФ и одобрува од негова страна.

[3] Процес на планирање и изготвување на буџет број 03-429/1 од 02.11.2011 година

Учеството на потребните средства искажани во буџетското барање и одобрените средства, за период од 2016 до 2020 година е прикажано во следниот графикон:

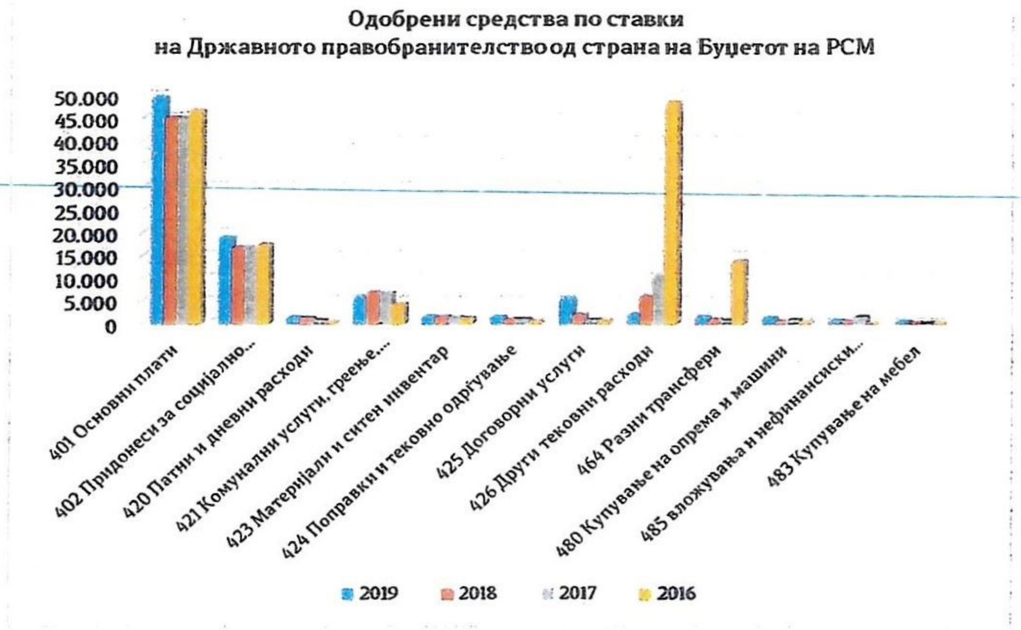
во 000 денари

Од извршената анализа на буџетските барања констатиравме дека во период од 2016-2019 година бараните и одобрените средства за работа на Државното правобранителство бележат тренд на намалување, односно одобрениот буџет во 2019 година (износ од 81.659 илјади денари) изнесува 62,1% од буџетот во 2016 година (износ од 131.494 илјади денари). Истакнуваме дека со предлог буџетот на Државното правобранителство за 2020 година од Буџетот на РСМ побарано е обезбедување на средства во вкупен износ од 166.444 илјади денари, што претставува 50% повеќе од предлог Буџетот за 2019 година, од кои одобрени се 117.007 илјади денари, односно 31% зголемување на расположливите буџетски средства во однос на 2019 година, особено во делот на плати и придонеси од плати, што ќе овозможи зголемување на кадровската екипираност на Државното правобранителство.

Во одобрениот буџет на Државното правобранителство, за период од 2016 до 2019 година, најголем процент од 73% до 78% од одобрените средства се однесуваат за плати за вработените и обврски од плати, а останатите се средствата за судски вештачења и за капитални расходи се сведени на минимум. Исклучок преставуваат одобрените средства на ставката Други тековни расходи, во износ од 48.260 илјади денари, со Буџетот за 2016 година, поради што Државното правобранителство ја застапува РСМ пред Меѓународен центар за решавање на инвестициски спор и за тоа му се потребни и одобрени дополнителни средства за покривање на трошоците кои произлегуваат од застапувањето (образложено т.4.3.2. алинеа Постапување по предмети со странски елемент).

Структурата на одобрените средства по одделни конта и по години е прикажан на следниот графикон:

во 000 денари




Врз основа на Решение за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет на Државното правобранителство, годишно се врши распределба на буџетот по подрачни државни правобранителства, кои не се посебни прави лица ниту пак имаат посебни сметки за функционирање. Со генерални овластувања одредени државни правобранители се овластени само за преземање на финансиски обврски по основ на доставени фактури, но не и за нивно плаќање. Согласно приложената документација за реализацијата на буџетот на Државното правобранителство за 2018 година со најголем буџет, во износ од 79.104 илјади денари и реализација, во износ од 65.745 илјади денари, располага државното правобранителство во Скопје, а со најмал државното правобранителство во Струга и тоа буџет во износ од 125 илјади денари и реализација во износ од 28 илјади денари.

Од извршената анализа на прашалниците кои беа доставени до подрачните правобранителства утврдивме дека истите имаат недостиг на финансиски средства за извршување на своите надлежности, и тоа средства за судски вештачења, за тековно одржување на просториите, за набавка на мебел и возила.

Државното правобранителство најголем процент на реализација на буџетот остварило во 2018 година 85%, а најмал во 2016 година само 63% реализација.

Реализацијата на буџетот на Државното правобранителство за период од 2016 до 2018 година по одделни видови расходи е прикажан во следниот Преглед:

во 000 денари

| ОПИС | 2018 | | | 2017 | | | 2016 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Одобрен буџет | Реализација на буџет | % на реализација | Одобрен буџет | Реализација на буџет | % на реализација | Одобрен буџет | Реализација на буџет | % на реализација |
| 401 Основни плати | 44.800 | 43.021 | 96% | 44.800 | 43.889 | 98% | 46.247 | 45.337 | 98% |
| 402 Придонеси за социјално осигурување | 16.570 | 15.911 | 96% | 16.570 | 16.243 | 98% | 17.078 | 16.787 | 98% |
| 420 Патни и дневни расходи | 1.145 | 579 | 51% | 575 | 448 | 78% | 180 | 120 | 67% |
| 421 Комунални услуги, греење, комуникација и транспорт | 6.740 | 4.795 | 71% | 6.539 | 4.645 | 71% | 4.132 | 4.591 | 111% |
| 423 Материјали и ситен инвентар | 1.340 | 1.181 | 88% | 1.250 | 1.278 | 102% | 1.036 | 735 | 71% |
| 424 Поправки и тековно одржување | 732 | 335 | 46% | 810 | 384 | 47% | 352 | 265 | 75% |
| 425 Договорни услуги | 1.806 | 1.179 | 65% | 550 | 429 | 78% | 450 | 424 | 94% |
| 426 Други тековни расходи | 5.544 | 1.069 | 19% | 10.100 | 692 | 7% | 48.260 | 1.358 | 3% |
| 464 Разни трансфери | 650 | 107 | 16% | 390 | 151 | 39% | 13.533 | 13.352 | 99% |
| 465 Извршни исправи | 0 | 0 | 0% | 0 | 0 | 0% | 0 | 41 | 0% |
| 480 Купување на опрема и машини | 250 | 118 | 47% | 556 | 529 | 95% | 226 | 129 | 57% |
| 485 вложувања и нефинансиски средства | 300 | 294 | 98% | 1.200 | 1.110 | 93% | 0 | 30 | 0% |
| РАСХОДИ | 79.877 | 68.589 | 86% | 83.340 | 69.798 | 84% | 131.494 | 83.169 | 63% |

Од извршената анализа на оваа реализација на буџетите на Државното правобранителство за период од 2016-2018 година, ревизијата утврди дека најголем процент на одобрени и реализирани средства се трошоците за основни плати и придонеси за социјално осигурување на вработените, трошоците за комунални услуги и набавки на материјали и ситен инвентар, додека најмал процент имаат трошоците за поправки и тековно одржување, купување на опрема, вложување во нефинансиски средства и други тековни расходи.

Недостигот на финансиски средства за непречено извршување на надлежностите, како и фактот дека најголем дел од одобрените средства се реализираат за плати на вработените, а мал дел за капитални инвестиции односно вложување во опрема и осовременување на процесот на работење, влијае врз можноста Државното правобранителство да преземе дополнителни активности во насока на подобрување на севкупните институционални капацитети.

**Препорака:**
Одговорното лице на Државното правобранителство во соработка со надлежното министерство да преземе мерки и активности за зголемување на буџетските средства кои се потребни за непречено извршување на државно правобранителската функција.

**Организација и надлежност**

4.3.2. Државното правобранителство при извршувањето на својата надлежност постапува по предмети од сите области на правото каде е потребно преземање мерки и правни средства за заштита на имотните права и интереси на РСМ ( детално образложено во точка 4.1.).

Од извршената анализа на податоците за бројот на примени, завршени предмети и предмети во работа содржани во Годишните извештаи на Државното правобранителство за 2016, 2017 и 2018 година, ревизијата ја констатира следната состојба:

- Државното правобранителство во наведениот период постапувало по вкупно 265.946 предмети во 18 видови области и тоа: превентива, парнични, атхезиони, извршни, правни мислења, организациони, управни за приватизација на градежно земјиште со надомест, управни за приватизација на градежно земјиште без надомест, управни за приватизација на градежно земјиште со закуп, денационализација, вонпарнични, разно, стечајни, извршно кривични, извршно прекршочни, пристап до информации, платен налог и управен спор.
  На почетокот на 2016 година Државното правобранителство тековно во работа имало 171.233 предмети. Во период од 2016-2018 година по сите основи примени се 94.713 предмети, додека завршени се 79.192 предмети, што укажува дека 83,61% од предметите се завршени.

  На крајот на 2018 година, во работа се 186.754 премети, кои се завршени од страна на Државното правобранителство, но истите се уште имаат статус „во работа„, од причина што кај други надлежни органи истите сеуште се во постапка на работа.

  Состојбата на движењето на предметите по сите области на постапување на Државното правобранителство е прикажана во следниот преглед:

**ПРЕГЛЕД НА ДВИЖЕЊЕ НА ПРЕДМЕТИТЕ ВО ДРЖАВНОТО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО ЗА ПЕРИОД 2016 - 2018 ГОДИНА**

| Вид на предмет | Број на незавршени предмети на почеток на 2016 | Примени предмети 2016 | Примени предмети 2017 | Примени предмети 2018 | Вкупен број на примени предмети | Завршени предмети 2016 | Завршени предмети 2017 | Завршени предмети 2018 | Вкупен број на завршени предмети | Број на незавршени предмети на крајот на 2018 | Намалување/ Зголемување (почеток на 2016 крај на 2018) | Намалување/ Зголемување (почеток на 2016 крај на 2018) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6(3+4+5) | 7 | 8 | 9 | 10(7+8+9) | 11(2+6-10) | 12(11-2) | 13(2/11%) |
| Превентива | 3.746 | 424 | 302 | 532 | 1.258 | 324 | 391 | 340 | 1.055 | 3.949 | 203 | 5% |
| Парнични | 7.688 | 3.805 | 5.119 | 5.391 | 14.315 | 2.624 | 3.665 | 4.846 | 11.135 | 10.868 | 3.180 | 29% |
| Атхезиони | 771 | 175 | 160 | 182 | 517 | 160 | 136 | 233 | 529 | 759 | -12 | -2% |
| Извршни | 5.378 | 1.682 | 1.553 | 1.965 | 5.200 | 1.273 | 1.289 | 1.625 | 4.187 | 6.391 | 1.013 | 16% |
| Правни мислења | 17.863 | 15.982 | 1.411 | 2.026 | 19.419 | 13.670 | 4.329 | 3.229 | 21.228 | 16.054 | -1.809 | -11% |
| Организациони | 1.562 | 1.926 | 910 | 1.032 | 3.868 | 1.659 | 419 | 176 | 2.254 | 3.176 | 1.614 | 51% |
| Управни | 10.975 | 2.901 | 3.601 | 2.208 | 8.710 | 2.283 | 2.454 | 2.672 | 7.409 | 12.276 | 1.301 | 11% |
| Управни за приватизација на градежно земјиште без надомест | 1.586 | 2.279 | 10.134 | 8.597 | 21.010 | 873 | 7.035 | 6.829 | 14.737 | 7.859 | 6.273 | 80% |
| Управни за приватизација на градежно земјиште со надомест | 578 | 183 | 1.446 | 1.048 | 2.677 | 134 | 1.260 | 871 | 2.265 | 990 | 412 | 42% |
| Денационализација | 6.558 | 215 | 183 | 170 | 568 | 315 | 271 | 227 | 813 | 6.313 | -245 | -4% |
| Вонпарнични | 1.482 | 703 | 542 | 1.521 | 2.766 | 457 | 468 | 883 | 1.808 | 2.440 | 958 | 39% |
| Разно | 834 | 1.136 | 2.031 | 2.246 | 5.413 | 1.050 | 1.877 | 2.152 | 5.079 | 1.168 | 334 | 29% |
| Стечајни | 3.707 | 962 | 1.283 | 183 | 2.428 | 542 | 630 | 524 | 1.696 | 4.439 | 732 | 16% |
| Извршно кривични | 11.757 | 0 | 0 | 0 | 0 | 86 | 71 | 93 | 250 | 11.507 | -250 | -2% |
| Извршно прекршочни | 90.985 | 0 | 0 | 0 | 0 | 958 | 659 | 739 | 2.356 | 88.629 | -2.356 | -3% |
| Слободен пристап до информации | 6 | 22 | 24 | 37 | 83 | 23 | 14 | 26 | 63 | 26 | 20 | 77% |
| Платена налог | 502 | 517 | 240 | 201 | 958 | 443 | 236 | 202 | 881 | 579 | 77 | 13% |
| Управен спор | 5.255 | 2.223 | 1.909 | 1.391 | 5.523 | 475 | 538 | 434 | 1.447 | 9.331 | 4.076 | 44% |
| Вкупно: | 171.233 | 35.135 | 30.848 | 28.730 | 94.713 | 27.349 | 25.742 | 26.101 | 79.192 | 186.754 | 15.521 | 8% |

- согласно член 2 став 4 од Законот за извршување[4], од 2006 година извршувањето за наплата на парични казни и трошоци изречени во парница, прекршочна, кривична и управна постапка, започнува на барање на Државниот правобранител на РМ. Оваа законска обврска е избришана во 2010 година од Законот за извршување и со донесување на Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи[5], обврската за управување и извршување за наплата на казни, односно глоби и трошоци изречени во парнични, прекршочни, кривични и управни постапки во корист на Република Македонија, е доделена на Управата за јавни приходи. Поради ваквата состојба, Државното правобранителство постапува по веќе започнатите извршно кривични и извршно прекршочни предмети, кои на почетокот на 2016 година изнесуваат 102.742 предмети, од кои во периодот предмет на ревизија завршени се само 2.606 предмети. Од страна на Државното правобранителство постапено е по овие предмети, односно истите се поднесени до надлежните органи за постапување и се чека повратен одговор кога истите ќе бидат завршени. На крајот на 2018 година оваа група на предмети опфаќа вкупно 100.136 предмети што

[4] Службен весник на РМ број 35 од 05.05.2005 година
[5] Службен весник на РМ број 145 од 05.11.2010 година

преставува 53,62% од вкупниот број на активни предмети во Државното правобранителство,

- врз основа на член 6 став 2 од Законот за Државното правобранителство, Државниот правобранител може да овласти и лице вработено во орган на државната управа со положен правосуден испит, кој работи на правни работи да застапува пред судовите и други органи во имотно-правните спорови. Имено, со генерално полномошно за застапување Државниот правобранител овластил лица вработени во Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Царинската управа, Казнено поправна установа Идризово и Воспитно поправен дом Тетово, да ја застапуваат РСМ пред судовите, нотарите, извршителите и медијаторите во имотно правни спорови, со преземање на сите правни средства и мерки утврдени со закон, заради заштита на имотните права и интереси на РСМ. Од добиените одговори на прашалниците доставени од подрачните државни правобранителства, ревизијата утврди дека предметите по овој основ се заведуваат во уписниците на Државното правобранителство и истите се препраќаат на постапување до носителите на полномошното. Предметите се затвораат по добиено известување на судот дека предметниот спор е завршен.
Известуваме дека во Државното правобранителство од вкупно евидентираните 8.941 парнични предмети, во кои се евидентираат и предметите кои се дадени со овие овластувања, заклучно со 28.10.2019 година, на МВР и МО се отстапени вкупно 4.646 предмет што претставува 52% од вкупните парнични предмети,

- врз основа на доставените прегледи за старосната структура на предметите евидентирани по следните основи: парнични, извршни, атхезиони, правни мислења, приватизација, денационализација, стечај, извршно кривични и извршно прекршочни, ревизијата констатира дека од евидентираните 131.510 предмети 102.861 предмет потекнуваат од период од 2011 година и претходно, што претставува 78,22%. Истакнување дека податоците во прегледите се од 2011 година од причина што предметите кои се останати во работа, во Државното правобранителство до тој период се презаведувале.

Состојбата со старосната структура на предметите во работа, по вид на предмет, врз основа на добиени податоци во текот на ревизијата, за период од 2011 до 2018 година се прикажани во следниот Преглед:

Староснa структура на предмети во работа заклучно со 10.10.2019 година

| Година | Парнични | Извршни | Атхезиони | Правни мислења | Приватизација | Денационализација | Стечај | Извршно кривично | Извршно прекршочно | Вкупно |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2011 | 863 | 8 | 308 | 2.231 | - | 800 | 1.709 | 17.730 | 80.921 | 104.570 |
| 2012 | 971 | 10 | 135 | 1.254 | - | 110 | 251 | - | - | 2.731 |
| 2013 | 640 | 197 | 220 | 593 | - | 229 | 98 | - | - | 1.977 |
| 2014 | 730 | 17 | 106 | 1.362 | - | 98 | 384 | - | - | 2.697 |
| 2015 | 407 | 10 | 84 | 2.808 | - | 85 | 94 | - | - | 3.488 |
| 2016 | 879 | 7 | 101 | 3.927 | 867 | 91 | 227 | - | - | 6.099 |
| 2017 | 1.528 | 5 | 61 | 271 | 3.926 | 87 | 716 | - | - | 6.594 |
| 2018 | 2.923 | 8 | 82 | 303 | 3.427 | 90 | 196 | - | - | 7.029 |
| Вкупно | 8.941 | 262 | 1.097 | 12.749 | 8.220 | 1.590 | 3.675 | 17.730 | 80.921 | 135.185 |

Од страна на одговорните лица во Државното правобранителство добивме објаснување дека иако Државното правобранителство постапува и ги завршува своите надлежности во законски предвидените рокови, состојбата на голем број незавршени (активни) предмети е условена и зависи од постапувањето на другите надлежни органи, односно од должината на траењето на судските, управните и други постапки во кои што учествува Државното правобранителство за правна заштита на имотните права и интереси на РСМ и на државните органи основани со закон.

Податоците за бројот на примени, завршени предмети и предмети во работа се содржани во Годишните извештаи за 2016, 2017 и 2018, кои ги доставува Државното правобранителство до Владата на РСМ. Ваквиот начин на информирање на Владата на РСМ не ја прикажува реалната слика за бројот на предмети кои се уште се во работа во Државното правобранителство, од причина што голем дел од предметите се предадени на постапување кај други надлежни органи (нотари, извршители) и до денот на ревизијата истите се уште не се завршени од страна на овие органи.

**Препорака:**

Одговорното лице на Државното правобранителство:

- да преземе мерки и активности за добивање на информација од страна на надлежните органи за постапувањето по извршно кривичните и извршно прекршочните предмети, за причините поради кои овие предмети се незавршени,
- во Годишниот извештај за работење да даде информација за причината за бројот на предмети кои се евидентирани како незавршени, односно да се даде образложение дека истите се уште се во постапка на завршување кај други надлежни органи.

➢ **Постапување по предмети со странски елемент**

Согласно член 5 од Законот за Државното правобранителство, државниот правобранител и државните правобранители ги штитат интересите на РСМ пред судовите и други органи и во странство, додека согласно член 6 став 3 од законот, доколку согласно со прописите на странската држава, Државното правобранителство не може непосредно да застапува пред нејзините судови и други органи, Владата на РСМ, по предлог на државниот правобранител, ќе овласти друго лице кое според прописите на државата во определен предмет може да го замени во застапувањето.

За потврдување на начинот на реализација на оваа законска обврска, ревизијата изврши увид во 14 предмети со странски елемент отворени во период од 2016 до 30.09.2019 година и ја констатира следната состојба:

- во овие постапки не е обезбеден доказ со кој ќе се потврди дека Државното правобранителство, согласно прописите на странската држава, не може непосредно да застапува пред нејзините судови и други органи,
- Државното правобранителство нема воедначена пракса во постапувањето при избор на правно лице кое ќе ја застапува РСМ во странска држава, од причина што Државното правобранителство не располага со акт со кој ќе се уреди начинот на кој ќе се врши избор на адвокатите, кои треба да ги предложи на Владата на РСМ, како и кој ќе ги покрива трошоците за реализација на постапката, во случај кога предлогот за извршениот избор согласно Законот за Државното правобранителство, до Владата на РСМ, го дава државниот правобранител,
- наведената одредба не прецизира дали во услови на неможност за застапување, избраното лице треба да биде домашно или странско и дали доколку станува збор за домашно лице, истото во извршувањето на овластувањата може да ангажира други домашни и странски физички и правни лице.

  Наведената состојба придонесува за зголемен одлив на буџетски средства за застапниците на РСМ, домашни или странски правни лице, од причина што за наведените постапки не се ангажирани државните правобранители,
- во четири предмети со странски елемент кои се водат пред арбитража, не е постапено согласно член 5 и член 6 став 3 од Законот за Државно правобранителство. Имено целокупната постапка на избор на лице кое ќе ги застапува имотните права и интереси на државата, ја спровела Владата на РСМ преку соодветни координативни тела во кои, преку свои претставници, има учество и Државното правобранителство. Во текот на 2018 година, од причина што Државното правобранителство не било запознаено со условите за постапување на странските адвокатски куќи ангажирани врз основа на договори, ниту со договорената награда која претставува основ за плаќање на доставените фактури, државниот правобранител на ден 20.12.2018 година се повлекол од Координативното

тело за следење на арбитражни постапки произлезени од меѓународни договори во областа на инвестициите. Во прилог на горенаведената состојба е и даденото мислење од претседателот на Владата на РСМ, а подоцна и од Законодавно - правната комисија на Собранието на РСМ, за автентично толкување на член 5 и член 6 став 3 од Законот, согласно кое овие членови од законот, немаат примена во случаи кога РСМ или нејзините органи се појавуваат како странка во спорови кои се решаваат пред арбитража.

Согласно наведеното постои потреба од законско уредување на постапката кој е надлежен да ги штити имотните права и интереси на РСМ во арбитражни постапки во случај кога тоа не е Државното правобранителство.

Во декември 2019 година, Владата на РСМ со заклучок[6], го задолжува Државното правобранителство да го застапува Министерството за култура, во поведена постапка, пред Постојниот избран суд – Арбитража при стопанска комора на Македонија. Државното правобранителство доставува мислење[7] до Министерството за култура дека нема правен основ законски да го застапува, поради погоре наведеното толкување од страна на Законодавно - правната комисија на Собранието на РСМ на членот 6 став 3 од Законот за државно правобранителство.

Во период од 2010 до 30.09.2019 година во уписникот во кој се заведуваат предметите со странски елемент, евидентирани се вкупно 29 предмети од кои 9 се завршени, а останатите 20 сеуште се во работа.

**Препорака:**
Одговорното лице на Државното правобранителство во соработка со Министерството за правда и Владата на РСМ, да преземе мерки и активности за уредување на:

- одредбите од Законот за Државното правобранителство кои се однесуваат на застапување на имотните права и интересите на РСМ во предметите со странски елемент кои се водат пред арбитража, во кои согласно прописите на странската држава, Државното правобранителство не може непосредно да ја застапува РСМ пред нејзините судови и други органи,
- донесување на акт за начинот на избор на правно лице кое ќе ја застапува РСМ во странска држава, пред нејзините судови и други органи.

[6] Извадок од Нацрт - записникот од сто шеесет и осмата седница на Владата на РСМ одржана на 03.12.2019 година

[7] Мислење број 506/19 од 23.12.2019 година

Кадровска екипираност

- **Државен правобранител и државни правобранители**

4.3.3. Функцијата на Државното правобранителство ја врши државниот правобранител на РСМ и државните правобранители во Државното правобранителство.

Владата на РСМ по предлог на државниот правобранител со одлука го определува бројот на државните правобранители, како и донесува одлука со која го утврдува седиштето на државните правобранители и подрачјето на судовите каде што се врши државно правобранителската функција. При донесувањето на одлуката Владата на РСМ тргнува од бројот, видот и карактерот на предметите, како и надлежноста на судот на чие подрачје државните правобранители ја вршат својата функција.

Со Одлука[8] на Владата на РСМ утврдени се 15 седишта на државните правобранители и подрачјата на судовите каде се врши државно-правобранителската функција и тоа во Скопје, Прилеп, Кавадарци, Гевгелија, Струмица, Штип, Битола, Велес, Кочани, Куманово, Тетово, Струга, Кичево, Гостивар и Охрид.

Владата на РСМ со одлуки[9] го определува вкупниот број на државни правобранители на 56 државни правобранители и тоа за подрачјето Скопје од 12 на 18 државни правобранители, за подрачјето Гостивар од 2 на 4 државни правобранители, за подрачјето Куманово од 3 на 4 државни правобранители, за подрачјата Битола, Тетово, Струга, Кичево, Кочани и Велес од 2 на 3 државни правобранители и за подрачјата Охрид, Кавадарци, Гевгелија, Струмица, Штип и Прилеп од 1 на 2 државни правобранители.

Заклучно со 30.10.2019 година бројот на избрани и именувани државни правобранители изнесува 35, што преставува 62% од вкупниот број на државни правобранители утврден со одлуката на Владата на РСМ.

Согласно наведените податоци, евидентна е потребата од кадровско зајакнување на човечките ресурси во Државното правобранителство, како еден од најзначајните фактори на институционалните капацитети на правобранителствата во РСМ, кои имаат влијание врз ефикасна реализација на надлежностите утврдени во законите.

[8] Одлука за утврдување на седиштата на државните правобранители и подрачјата на судовите каде се врши државно - правобранителската функција, број 19-6641/1 од 02.01.2008 година

[9] Одлука за определување на бројот на државните правобранители во Државното правобранителство на РМ, број 19-6641/1 од 02.01.2008 година, Одлука за изменување на одлуката за определување на бројот на државните правобранители во Државното правобранителство на РМ број 44-10331/1 од 20.11.2018 година и Одлука за изменување на одлуката за определување на бројот на државните правобранители во Државното правобранителство на РМ број 45-5748/1 од 20.08.2019 година,

Во текот на извршување на ревизијата, Владата на РСМ, со Одлука[10] распиша оглас за именување на 21 државен правобранител, со кои треба да се пополни бројот на предвидени државни правобранители во Државното правобранителство. Постапката за нивен избор и именување се уште е во тек.
Доколку Државното правобранителство кадровски се „зајакне„ со 21 правобранител, а имајќи во предвид дека за период 2016-2018 година, процентот на завршените во однос на примените предмети изнесува 83.61% (детално образложено во точка 4.3.2.), се создава реална можност Државното правобранителство да има кадровски капацитет за застапување и на другите државни органи, основани со закон, кои во најголем број случаи ангажираат адвокати за нивно застапувањето пред надлежните судови (детално образложено во точка 4.1.1.), со цел ефикасно користење на буџетските средства.
Платата на државниот правобранител на РСМ и државните правобранители во Државното правобранителство се пресметува врз основа на коефициентите за пресметување на плати на функционерите именувани од Владата на РСМ утврдени со Одлука. Во јануари 2019 година, платата на државните правобранители започнува да се пресметува врз основа на зголемени коефициенти, поради што е зголемен износот на платата која ја добиваат државните правобранители за извршување на својата функција, како избрани и именувани лица од Владата на РСМ.

На овој начин Државното правобранителство, преку зголемување на бројот на државните правобранители по подрачни правобранителства, како и зголемување на коефициентот врз основа на кој се пресметува платата на правобранителите, презема активности за подобрување на институционалните капацитети за реализација на неговите надлежности.

**Препорака:**
Одговорното лице на Државното правобранителство во соработка на Владата на РСМ, да преземе мерки и активности за пополнување на бројот на државни правобранители во Државното правобранителство, предвидени во одлуката на Владата на РСМ со која е определен нивниот број.

- **Државни службеници и други вработени во Државното правобранителство**

4.3.4. Со членовите 30 и 31 од Законот за Државното правобранителство е уредено дека во Државното правобранителство се вработуваат државни службеници и други работници за вршење на стручно-административни работи. Со актот за организација на работењето на Државното правобранителство и актот за систематизација на работите и задачите се определуваат внатрешната

[10] Одлука број 24-6848/1 од 03.09.2019 година

организација и бројот на извршителите, посебните услови што треба да ги исполнуваат за засновање на работен однос и работите и задачите што треба да ги извршуваат.

Од извршениот увид на Правилникот за внатрешна организација на Државното правобранителство[11] и Правилникот за систематизација на работните места[12], ревизијата ја констатира следнава состојба:

- правилникот за систематизација на работните места и неговите измени и дополнувања дава информација за вкупниот број на систематизирани (пополнети) извршители по работни места, но не и за потребите од квалификуван кадар на ниво на подрачјата на кое функционира Државното правобранителство, поради што не ја отсликува моменталната организационата поставеност на Државното правобранителство,
- правилникот за систематизација на работните места, за дел од нивоата на работни места на административни службеници кои се класифицирани во четирите категории, предвидени со член 22 од Законот за административните службеници, систематизира значително помал број на работни места од бројот предвиден за работното место на непосредно пониското ниво. Ваквата состојба влијае на постапката за унапредувањето на административните службеници која има за цел да им овозможи нивно кариерно напредување, односно преминување од пониски на повисоки работни места во институцијата, што не е во согласност со член 48 од Законот за административни службеници.

Во насока на пополнување на работните места предвидени со актот за систематизација, Државното правобранителство во 2019 година има преземено активности за обезбедување на согласност од Министерство за финансии за вработување на седум лица. По спроведување на постапката за вработување од страна на Агенцијата за администрација, Државното правобранителство вработило четири лица. За пополнување на останатите работни места во тек е постапка за нивно вработување. Во правилникот за систематизација во Државното правобранителство систематизирани се вкупно 119 работни места и заклучно со 30.10.2019 година пополнети се вкупно 74 работни места, што преставува 62% пополнетост. Процентот на пополнетост на работни места е прикажан во следниот Преглед:

---

[11] Правилник за внатрешна организација на државното правобранителство на Република Македонија ДП бр. 02-864/15 од 17.12.2015 година

[12] Правилник за систематизација на работните места на ДП на РМ број 02-863/15 од 17.12.2015 година, Правилници за измена и дополна на Правилникот систематизација на работните места на ДП на РМ бр. 04-473/17 од 18.08.2017, бр.04-202/18 од 07.03.2018 и бр.02-667/18 од 24.10.2018 година

| Работно место | Пополнети 2018 | Систематизирани 2018 | % на пополнетост |
|---|---|---|---|
| Генерален секретар | 1 | 1 | 100% |
| Државен советник | 0 | 2 | 0% |
| Раководител на сектор | 0 | 3 | 0% |
| Помошник раководител на сектор | 0 | 3 | 0% |
| Раководител на одделение | 3 | 7 | 43% |
| Советник | 17 | 22 | 77% |
| Виш соработник | 0 | 4 | 0% |
| соработник | 1 | 3 | 33% |
| помлад соработник | 13 | 21 | 62% |
| Самостоен референт | 3 | 4 | 75% |
| Виш референт | 20 | 23 | 87% |
| Референт | 11 | 16 | 69% |
| помлад референт | 1 | 4 | 25% |
| јавни службеници ( Возач, Курир, Дактилограф и хигиеничар) | 4 | 6 | 67% |
| **Вкупно** | **74** | **119** | **62%** |

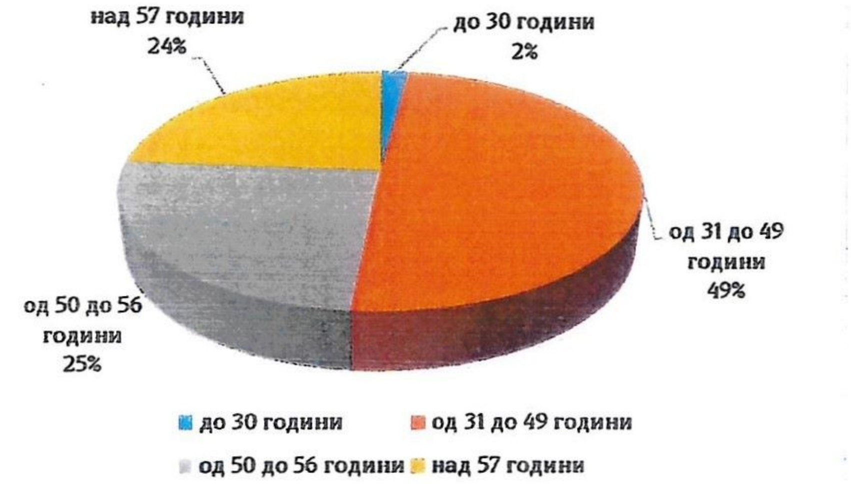
Ревизијата направи споредбена анализа на бројот на вработени по подрачни одделенија со вкупниот број на предмети во работа, прикажана во Прилог 1 и утврди состојба на недостиг и не соодветно пополнет кадар на клучните работни места потребен за непречено извршување на надлежноста на Државното правобранителство, и тоа:

- работните места Државен советник, Раководител на сектор и Помошник раководител на сектор воопшто не се пополнети,
- работното место Советник, кој го заменува државниот правобранител во застапувањето по предметите пред Основните судови по овластување од државниот правобранител со кој е распореден за работа, не е пополнето во државните правобранителства во Кичево, Кочани, Гостивар и Струга,
- работните места Виш соработник и Соработник кои исто така се ангажирани за поддршка во извршувањето на државно правобранителската функција, од вкупно седум работни места пополнето е само едно.

Врз основа на оваа анализа, ревизијата констатира разлики во бројот на предмети по кои постапуваат државните правобранители по подрачните правобранителства. Имено во Државното правобранителство просечниот број на предмети кои се во работа кај државните правобранители, по вработен изнесува 1.680 на годишно ниво. Од тука утврдивме дека од 15 подрачни правобранителства, седум постапуваат над просечниот број на предмети, додека осум имаат под просечниот број на предмети во работа. Отстапувањето се движи од 9.767 предмети над просекот за една подрачна, до 7.530 предмети под просекот за друга подрачна.

Горенаведената состојба укажува дека при утврдувањето на бројот на државните правобранители по одделни правобранителства, потребно е да се имаат во предвид и бројот на предмети, кој секако како критериум е предвиден во член 4 од Законот за државното правобранителство, од причина што нерамномерна распределеност со работа во одделни правобранителства низ РСМ, влијае врз ефикасноста на државните правобранители во извршувањето на нивните надлежностите.

Исто така од извршената анализа на старосната структура на вработените во Државното правобранителство утврдивме дека заклучно со 30.10.2019 година, од вкупно 105 вработени, 22 лица се 5 години пред исполнување на условите за старосна пензија, од кои 8 лица во моментот на ревизијата ги исполнуваат условите за старосна пензија.
Старосната структура на вработените е прикажана на следниов Графикон:




Исто така, истакнуваме дека Државното правобранителство во февруари 2019 година иницирало постапка за донесување на Закон за државноправобранителска служба со кој ќе се уредат правата, должностите, одговорностите на државно правобранителските службеници и системот на плати и надоместоци на плати на државноправобранителските службеници. Целта на овој закон е издвојување на вработените во Државното правобранителство од останатите државни службеници чиј статус е регулиран со Законот за административни службеници и вреднување на нивниот труд соодветно на надлежностите кои ги извршуваат во постапувањето со предметите.
Нацрт - Законот за државноправобранителска служба е доставен до Владата на РСМ и до Министерството за правда за негово разгледување и понатамошни постапувања. Од страна на Министерството за правда добиено е известување дека не постои законски основ за донесување на нов Закон за државно правобранителска служба, од причини што, во постоечкиот Закон за

државно правобранителство не постојат одредби со кои се овозможува одредени прашања во врска со работниот однос на вработените државни службеници и другите работници во истиот, во целост или делумно, да можат да бидат уредени со закон и колективен договор, на начин различен од Законот за административни службеници. Од таа причина Државното правобранителство изработил предлог за изменување и дополнување на Законот за државно правобранителство со дополнување на членот 30 со член 30-а кој би гласел „ .... *во Државното правобранителство се основа државноправобранителска служба која се уредува со посебен закон* .... „. Исто така, Државното правобранителство предлагаат измена и на членот 4 став 2 од Законот за административните службеници, со додавање на Државното правобранителство во делот на субјектите[13] кои прашањата од работен однос, можат да ги уредат со закон и со колективен договор, на начин различен од оној предвиден со Законот за административните службеници.

Предлозите се доставени до Владата на РСМ-Генерален секретаријат, Министерството за правда и Министерството за информатичко општество и администрација, но до денот на ревизијата законот се уште не е донесен.

Истакнуваме дека Државното правобранителство во ноември 2019 година изработило нови акти за внатрешна организација и систематизација и ги доставило на одобрување до надлежното министерство. Постапката на обезбедување на потребната согласност за новите акти се уште е во тек.

**Препорака:**

Одговорното лице на Државното правобранителство да преземе мерки и активности:

- во правилникот за систематизација на работните места, по спроведена функционална анализа, да ги систематизира работните места на ниво на одделни правобранителства, согласно неговата моменталната организационата поставеност,
- за изменување и дополнување на актот за систематизација во насока на предвидување на доволен број на работни места, со што ќе овозможи кариерно напредување на вработените односно преминување од пониски на повисоки работни места во институцијата и
- во соработка со надлежното министерство да се обезбедат финансиски средства за нови вработувања.

➢ **Договор на дело**

Согласно член 8 од Законот за трансформација во редовен работен однос институциите не смеат да ангажираат лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело повеќе од 1% од

[13] Административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, регулаторните тела и Народната банка на РСМ

вкупниот број на вработени на крајот од претходната година односно повеќе од три лица во институциите во кои вкупниот број на вработени е помал од 300 лица за период подолг од 24 месеци. По исклучок институциите може да ангажираат лица над утврдениот процент и со поголемо времетраење од предвиденото, по претходно обезбедена согласност од Министерството за финансии.

Државното правобранителство поради недостиг на вработени, во 2019 година согласно член 8 и член 9 од Законот за трансформација во редовен работен однос, ангажирало 17 лица по основ на договор на дело и тоа 14 лица со обезбедена согласност од МФ и 3 лица без согласност од МФ. Лицата се ангажирани за вршење работи и работни задачи систематизирани со Правилникот за систематизација на работните места во Државното правобранителство, што не е во согласност со член 619 од Законот за облигациони односи, согласно кој договорот за дело не претставува основ за засновање на работен однос, туку основ едно лице да изработи определен предмет или да изврши определена физичка и интелектуална работа. Ангажираните лица по договор на дело немаат доставено месечни извештаи за извршените работи до надлежниот раководител на сектор како потврда за изработените активности, предвидено со член 3 од склучените договори. По основ на договори на дело во текот на 2019 година исплатени се средства, во износ од 2.008 илјади денари.

Наведената состојба укажува дека кадровската екипираност на правобранителствата во државата не е доволна, постои потреба од дополнителен кадар, со цел навремено и ефикасно извршување на активностите на државните правобранители и останатите вработени во Државното правобранителство.

**Препорака:**
Одговорното лице на Државното правобранителство да преземе мерки и активности:

- за преиспитување на потребата од ангажирање на работници по договор за дело за вршење на секојдневни работни задачи, како и за вработување на лица и пополнување на работните места предвидени со актот за систематизација согласно позитивните законски прописи,
- Државното правобранителство во соработка со МФ да обезбеди финансиски средства за нови вработувања,

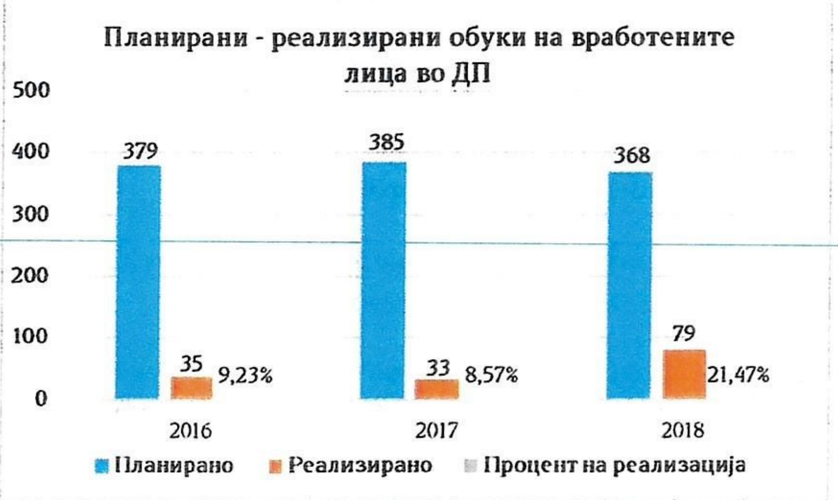
> **Обуки на државните правобранители, државните службеници и другите вработени во Државното правобранителство**

Имајќи ја во предвид значајноста на надлежностите на државните правобранители во насока на заштита на имотните права и интереси на РСМ пред судовите и другите органи во земјата и странство, нивниот траен

мандат, констатиравме дека во период од 2016 до крајот на октомври 2019 година, спроведена е само една обука на тема Актуелни прашања и проблеми во управни спорови и парничната постапка. Наведената состојба не е во согласност со член 29 од Законот за државно правобранителство, согласно кој државните правобранители, како носители на државно правобранителската функција имаат право и должност на постојано и стручно оспособување и усовршување, што има за ефект неможност од нивна континуирана надградба како и размена на искуства и знаења за прашања кои се во надлежност на правобранителството и унапредување на неговото работење.
Ревизијата истакнува дека согласно член 1 од Законот за Академијата на судии и јавни обвинители, една од надлежностите на Академијата преставува и обука на субјектите кои учествуваат во спроведување на законите од областа на правосудството. Континуираната обука за стручно усовршување се спроведува со цел стекнување и унапредување на знаењата потребни во нивната секојдневна работа, како и стручно усовршување заради ефикасно спроведување на законите од областа на правосудството.
На 10 декември 2019 година Агенцијата на судии и јавни обвинители одржала едно советување на тема "Денационализација", во кое учествувале и двајца државни правобранители.

Во однос на државните службеници и другите вработени во Државното правобранителство, МИОА изработува годишна програма за генерички и обуки за административно управување, согласно Законот за административни службеници. Врз основа на истата Државното правобранителство изработува годишен план за обуки на административните службеници, кој опфаќа најмалку пет генерички обуки и дополнително една обука за административните службеници во институцијата кои се распоредени на работно место со ниво В1.

Состојбата на планираните и реализираните обуки, во периодот од 2016 до 2018 година, е прикажана на следниот Графикон:



Со извршениот увид во бројот на планирани и реализирани обуки и бројот на лицата кои ги посетиле обуките, ревизијата ја констатира следнава состојба:

- мал процент на реализирани обуки, од причина што располага со мал износ на буџетски средства за оваа намена. Во периодот од 2016 - 2018 година на име обуки, исплатени се средства во износ од 656 илјади денари,
- во 2016 година, од вкупно планираните 379 обуки кои требало да ги посетат 73 вработени лица, реализирани се 35 обуки, кои ги посетиле 12 вработени лица. Од реализираните обуки, 19 обуки ги посетиле само 3 вработени лица,
- во 2017 година, од вкупно планираните 385 обуки кои требало да ги посетат 75 вработени лица, реализирани се 33 Обуки, кои ги посетиле 12 вработени лица. Од реализираните обуки, 20 обуки ги посетиле само 4 вработени лица,
- во 2018 година, од вкупно планираните 368 обуки кои требало да ги посетат 71 вработени лица, реализирани се 79 Обуки, кои ги посетиле 43 вработени лица. Од реализираните обуки 16 обуки ги посетиле само 3 вработени лица.
- во првото полугодие од 2019 година Државното правобранителство ги интензивирало обуките и опфатот на лицата кои ги посетиле истите па од вкупно планираните 338 обуки кои требало да ги посетат 79 вработено лица реализирани се 52 обуки кои ги посетиле 37 вработени. Во овој период на име обуки исплатени се 362 илјади денари.

Отсуството на обуки за државните правобранители, како и малиот процент на реализирани обуки за останатите вработени влијае врз ефикасноста на Државното правобранителство.

**Препорака:**

Одговорното лице на Државното правобранителство да преземе мерки и активности за воспоставување на континуиран процес на усовршување, организирање на специјализирани обуки, во соработка со домашни и меѓународни организации и сродни институции, со цел размена на искуства и знаења за прашања кои се во надлежност на правобранителството и унапредување на неговото работење.

## 4.4. Просторни капацитети, материјално технички услови и опрема во Државното правобранителство на РСМ

**Просторни капацитети**

4.4.1. Државното правобранителство својата надлежност и активности ја извршува во 15 седишта[14] на државните правобранители и подрачјата на судовите каде се врши државно правобранителската функција и тоа во Скопје, Прилеп, Кавадарци, Гевгелија, Струмица, Штип, Битола, Велес, Кочани, Куманово, Тетово, Струга, Кичево, Гостивар и Охрид.

[14] Одлука бр.19-6641/1 од 2 јануари 2008 година на Владата на РСМ

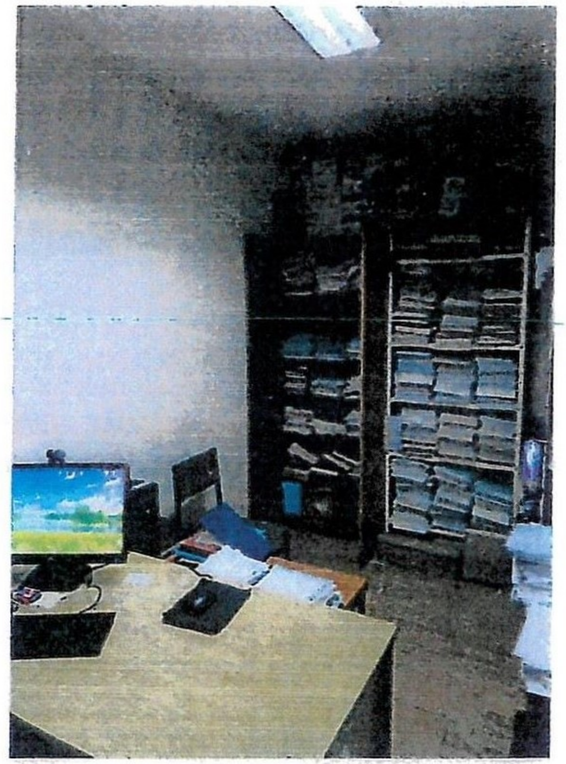
Од извршениот увид на приложената документација во врска со просторните капацитети на Државното правобранителство, посетата на објектите во кои се сместени десет државни правобранителства[15] кои беа опфатени со ревизијата и добиените одговори на прашалниците доставени до сите државни правобранителства, ревизијата ја утврди следнава состојба:

- Владата на РСМ со Одлуки[16] на Државното правобранителство му доделила на користење административен простор во Скопје, Прилеп, Битола и Струга, врз основа на кои извршен е упис на корисничкото право во Агенцијата за катастар на недвижности.
  Останатите државни правобранителства сместени се и користат простории во судовите, освен подрачјето во Кавадарци кое користи простории во Општина Кавадарци. Државното правобранителство не располага со документација врз основа на која е доделено правото на користење на просториите во кои се сместени подрачните државни правобранителства. Ваквата состојба влијае врз можноста за нивно евидентирање, како и преземање на активности за подобрување на условите за работа преку тековно и инвестиционо одржување на објектите, набавки на основни средства со кои ќе се изврши замена на стариот и дотраен мебел и опрема која во моментот се наоѓа и ја користат подрачните државни правобранителства.
- просторните капацитети со кои располага Државното правобранителство не ги исполнуваат основните услови за извршување на државно правобранителската функција, од причина што Државното правобранителство во периодот предмет на ревизија нема извршено тековно и инвестиционо одржување на просториите и дел од просториите се одржуваат со лични средства на вработените.

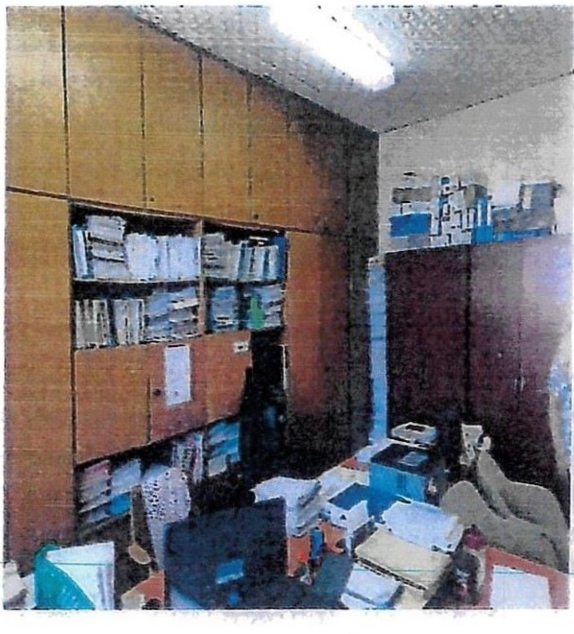
Состојбата во која се наоѓаат просториите во кои подрачните државни правобранителства ја извршуваат својата надлежност, а кои беа опфатени со ревизијата е прикажана во следниве фотографии:

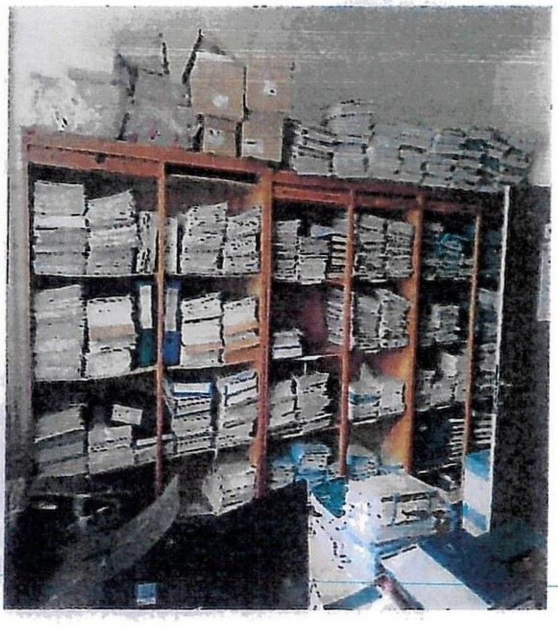
[15] Скопје, Тетово, Гостивар, Охрид, Струга, Битола, Прилеп, Велес, Штип и Куманово
[16] Одлука бр.42-11173/2-14 од 8 јануари 2015 година; Одлука бр. 19-5453/1 од 2 декември 2008 година; Одлука бр. 23-3275/1 од 7 јули 2003 година; Одлука број 33-4059/1 од 14.08.2008 година

1. Канцеларии на државни правобранители



2. Канцеларии на останати вработени





Од страна на државниот правобранител на РСМ доставени се дописи/известувања/ургенции до Владата на РСМ и до Службата за општи и заеднички работи за обезбедување на просторни капацитети, но до денот на ревизијата состојбата се уште не е надмината.

**Препорака:**

Одговорното лице на Државното правобранителство во соработка со Владата на РСМ, да преземат мерки и активности за обезбедување на:

- документ согласно кој Државното правобранителство ќе може да го упише корисничкото право за просториите во кои во моментот ја извршува својата функција, врз основа на кои ќе се изврши нивно сметководствено евидентирање,
- дополнителни просторни капацитети за нормално извршување на своите активности.

**Материјално технички услови и опрема**

4.4.2. Од извршениот увид на објектите во кои се сместени десет државни правобранителства кои беа опфатени со ревизијата и добиените одговори на прашалниците доставени до сите државни правобранителства, ревизијата ја утврди следнава состојба:

- мебелот со кој располагаат подрачните државни правобранителства е во многу лоша состојба, стар и оштетен. Во периодот предмет на ревизија на Државното правобранителство не му се доделени буџетски средства за набавка на нов мебел и замена на сегашниот. Владата на РСМ, во 2015 и 2016 година со одлуки на Државното правобранителство му е доделена опрема (столови, плакари, фиокари) на трајно користење од Службата за општи и заеднички работи на Владата на РМ, во вредност од 147 илјади денари.
- постои недостаток на службени возила при извршувањето на државно правобранителската функција. Државното правобранителство во моментов располага со две возила во возна состојба, а станува збор за 15 подрачни државни правобранителства, од кои осум ја извршуваат државно правобранителската функција на подрачјето на основните судови во неколку градови, согласно Одлуката[17] за утврдување на седиштата на државните правобранители,
- отсуство на автоматизиран компјутерски систем за управување со предметите. Една од приоритетните цели на Државното правобранителство преставува воспоставување на автоматизиран компјутерски систем за управување, сигурност и заштита во заведувањето и распоредувањето на предметите кои се водат во Државното правобранителство. Располагањето со ваков систем ќе му овозможи на Државното правобранителство внесување на сите податоци во врска со предметот, од неговиот прием и заведување, автоматската распределба, прифаќањето од страна на државниот правобранител, решавањето на предметот и се до неговото архивирање. На овој начин Државното

[17] Одлуката за утврдување на седиштата на државните правобранители и подрачјата на судовите каде се врши државно- правобранителската функција број 19-6641/1 од 02.01.2008 година

правобранителство во секој момент ќе располага со детални информации за состојбата на предметите кои се во работа.

До денот на ревизијата, Државното правобранителство нема набавено ваков компјутеризиран систем. Предметите се уште се заведуваат рачно во уписници, распределбата на предметите по државни правобранители се врши согласно годишен распоред за работа, односно нема автоматска распределба на предметите, се формираат досиеа по предметите во хартиена форма.

Отсуството на компјутеризиран систем создава ризик од појава од субјективен фактор во распределба на предметите, како и грешки во податоците кои Државното правобранителство ги презентира во Годишните извештаи за работењето. Од извршената споредба на податоците во збирниот извештај и поединечните извештаи по подрачни државни правобранителства за 2018 година, ревизијата утврди разлика од 10.278 предмети повеќе прикажани во Годишниот извештај кој Државното правобранителство го доставува до Владата на РСМ, како резултат на рачната обработка на податоците од страна на вработените.

Владата на РСМ во 2019 година со одлука[18] и има доделено движна ствар-скенер на трајно користење со цел скенирање на целокупната документација по предметите и нивно внесување во софтверот и формирање на електронски досиеа, кој се уште не се користи од причина што не е набавен софтвер.

Исто така, Државното правобранителство нема вработено лице информатичар кое ќе биде техничка поддршка на вработените во нивното работење. Во февруари 2019 година, обезбедена е согласност за вработување на соработник за информационен систем за апликативни и хардверски решенија и база на податоци и спроведен е оглас за вработување, но до денот на ревизијата не е вработено лице од причина што на огласот за вработување не се пријавил ниту еден кандидат.

Ваквата кадровска екипираност не овозможува техничка поддршка во работењето и не создава услови за непречена работа на вработените во Државното правобранителство.

**Препорака:**

Одговорното лице на Државното правобранителство, во соработка со МФ, да преземе мерки и активности за обезбедување соодветни буџетски средства за набавка на компјутерски систем за електронска обработка на предметите, опрема и мебел, со што би се подобриле материјално технички услови за работа во Државното правобранителство.

[18] Одлука на Владата на РСМ број 45-316/1 од 15.01.2019 година

## 4.5. Соработка со други органи и организации

4.5.1. Државното правобранителство во судските и управните постапки презема мерки и правни средства, поднесува тужби, дава одговор на тужби, жалби, одговор на жалби, ревизии, одговор на ревизии, застапува во судски и управни постапки, дава мислења, поднесува Барања за извршување пред извршители во извршни постапки, предјавува оштетни побарувања во кривични-адхезиони постапки и врши други работи утврдени со Законот за Државно правобранителство и друг закон во законски предвидени - преклузивни рокови.

Со цел остварување на успешна соработка во извршување на својата надлежност, Државното правобранителство има потпишано протоколи/ меморандуми/ договори за соработка и тоа:

- Протокол[19] за соработка помеѓу Државното правобранителство, Владата на РСМ и органите на државната управа. Органите на државната управа согласно Законот за Државното правобранителство имаат обврска да го известуваат државниот правобранител за секој имотно – правен спор, со домашни и странски физички и правни лица, како и да ги достават сите податоци, докази и информации за предметот, во рок од пет работни дена, заради потреба од понатамошно постапување пред второстепените органи. Исто така и сите правни и физички лица се должни по барање на Државното правобранителство да доставуваат информации за заштита на имотните права и интереси на РСМ во рок од пет работни дена. Од извршениот увид во Годишните извештаи за работа на Државното правобранителство за период од 2016-2018 година, како и од одговорите во прашалниците доставени до државните правобранителства, ревизијата констатира дека соработката на Државното правобранителство со судовите, јавното обвинителство, министерствата и други органи и организации е на задоволително ниво, иако во определени случаи се појавуваат потешкотии, кои најчесто се резултат на релативно краткиот законски рок за постапување и преземање на определени правни дејствија, Ваквата состојба на ненавремено доставување на предметите од страна на органите на државната управа, создава ризик од неможност за постапување на Државното правобранителство во законски предвидениот рок и ненавремено преземање на соодветни мерки за постапување,
- Протокол[20] со Министерството за финансии со кој се уредува начинот и постапката за доброволно исполнување на парична обврска по основ на правосилни судски одлуки, судски порамнувања или вонсудски спогодби, одлуки и порамнувања во управна постапка кои гласат на исполнување на парична обврска, нотарски исправи и други извршни исправи предвидени

[19] Протокол за соработка помеѓу Владата на РСМ, органите на државна управа и државното правобранителство на РСМ број 03-1921/10 од 16.12.2010 година
[20] Протокол со Министерство за финансии број 03-96/2011 од 05.09.2011 година

со закон, а по кои не се преземени дејствија за присилно извршување кога како должник се јавува РСМ. На овој начин се спречува одлевање на буџетски средства за присилно извршување, како и за исплата на дополни средства за камати,

- Меморандум[21] за соработка со МФ-Управа за финансиска полиција со цел заштита на интересите на РСМ,
- Договор[22] со Агенцијата за катастар на недвижности. Согласно член 10 од Законот за државното правобранителство, Државното правобранителство има можност да прибавува податоци од Агенцијата за катастар на недвижности по електронски пат. Исто така, Државното правобранителство без плаќање на надоместок, до Агенцијата за катастар на недвижности може да ги доставува исправите за правен основ врз основа на кои се врши запишување на имот во корист на РСМ.

  Врз основа на извршената анализа на одговорите по доставни прашалници ревизијата утврди дека државните правобранители не се запознаени со можноста да користат услуги предвидени во склучениот договор со Агенцијата за катастар на недвижности.

  Неинформираноста на државните правобранители за можноста за користење на податоците од Агенцијата за катастар по електронски пат, влијае врз ефикасноста на државните правобранители во извршувањето на нивните активности.

Ревизијата истакнува дека Државното правобранителство до денот на ревизијата нема воспоставено меѓународна соработка со државни правобранителства од други земји, што упатува на потреба од развивање на истата, имајќи ја предвид потребата од усогласување на националното законодавство со Правото на Европската унија, размена на искуства и знаења, добро воспоставени пракси и нивна примена во извршување на надлежностите на Државното правобранителство.

**Препорака:**

Одговорното лице на Државното правобранителство да преземе мерки и активности:

- за преиспитување на законскиот рок од пет работни дена, во кој органите на државната управа треба да го известат државниот правобранител за секој имотно – правен спор, како и да ги достават сите податоци, докази и информации за предметот,
- доставување на известување до подрачните правобранителства дека е потпишан договор со Агенцијата за катастар на недвижности, согласно кој ќе можат да обезбедуваат податоци по електронски пат во текот на нивното работење,

[21] Меморандум за соработка со МФ-Управа за финансиска полиција број 03-802/18 од 30.10.2018 година

[22] Договор за користење на електронскиот шалтер на АКН број ДП 03-174/13 -3 од 16.12.2013 година

- меѓународна соработка со државни правобранителства од други земји со цел разменување на искуства при извршување на своите надлежности, прифаќање на добро воспоставени пракси и други активности кои се од значење при извршување на државно правобранителската функција.

## 5. Основ за изразување на заклучок

Вкупен ефект од изнесените наоди, кои се основ за изразување на заклучок, во точките 4.1., 4.2., 4.3., 4.4. и 4.5. е:

- застапување на дел од државните органи пред судовите и другите органи во земјата и странство; отсуство на акт за начинот на утврдувањето на бројот на државни правобранители и бројот на седиштата на државните правобранителства и непредвидена законска обврска за оценување на државните правобранители, како и за нивно разрешување,
- во стратешките документи кои се однесуваат на правосудниот систем во РСМ, не се предвидени активности за зајакнување и унапредување на институционалните капацитети на Државното правобранителство,
- тренд на намалување на одобрените финансиски средства за извршување на надлежноста на Државното правобранителство, во период од 2016-2019,
- недоволна кадровска екипираност за непречено извршување на надлежноста на Државното правобранителство,
- недоволни средства за спроведување на обуки за државните правобранители и останатите вработени,
- просторните капацитети, материјално техничките услови и опремата со кои располага Државното правобранителство, не ги исполнуваат во целост основните услови за нормално извршување на државно правобранителската функција
- унапредување на соработката со други органи и организации.

## 6. ЗАКЛУЧОК

Имајќи ја предвид значајноста на надлежностите на Државното правобранителство на РСМ за правна заштита на имотните права и интереси на државата односно застапување на државните органи пред судовите и другите органи во земјата и странство, констатиравме дека не се преземени неопходните мерки и активности за зајакнување, унапредување и воспоставување на институционални капацитети соодветни на улога на Државното правобранителство во правосудниот систем на државата. Застапувањето на само дел од државните органи пред судовите и другите органи во земјата и странство, утврдување на потребниот број на државни правобранители и седиштата на државните правобранителства без акт во кој ќе се уреди учеството на секој од критериумите предвидени во законот, донесени стратешки документи за правосудниот систем во РСМ без предвидени активности и цели за зајакнување и унапредување на институционалните капацитети на Државното

правобранителство, тренд на намалување на одобрените финансиски средства за извршување на надлежноста на Државното правобранителство, недоволната кадровска екипираност на Државното правобранителство, потребата од континуирана и задолжителна обука за државните правобранители и останатите вработени, недоволен обем на просторните капацитети, материјално техничките услови и опремата за извршување на државно правобранителската функција, унапредување на соработката со други органи и организации, се состојби кои имаат влијание врз непречена, соодветна и целосна реализацијата на надлежностите на Државното правобранителство на РСМ.

Прилог 1

## Преглед на пополнети работни места и број на предмети во работа по државни правобранителства

| Работно место | Битола | Велес | Гевгелија | Гостивар | Кавадарци | Кичево | Кочани | Куманово | Охрид | Прилеп | Скопје | Струга | Струмица | Тетово | Штип | Вкупно вработени по звања |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Државен првобранител | 2 | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 8 | 2 | 1 | 2 | 1 | 30 |
| Генерален секретар | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Државен советник | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Раководител на сектор | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Помошник раководител на сектор | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Раководител на одделение | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3 | - | - | - | - | 3 |
| Советник | 2 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | 1 | 1 | 6 | | 2 | 1 | 1 | 18 |
| Виш соработник | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Соработник | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Помлад соработник | - | 1 | - | - | - | 1 | | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | - | 4 | - | 13 |
| Самостоен референт | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3 | - | - | - | - | 3 |
| Виш референт | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 19 |
| Референт | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 12 |
| Помлад референт | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Јавни службеници | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 2 | - | - | 1 | - | 4 |
| Вкупен број на вработени заклучно со 31.12.2018 година | 7 | 6 | 3 | 5 | 3 | 4 | 3 | 5 | 7 | 5 | 34 | 5 | 4 | 10 | 4 | 105 |
| Број на предмети во работа заклучно со 31.12.2018 | 15.565 | 14.202 | 1.511 | 10.815 | 7.093 | 2.744 | 14.808 | 6.022 | 4.233 | 4.423 | 50.431 | 6.714 | 16.075 | 11.752 | 10.062 | |
| Просечен број на предмети по вработен | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | 1.680 | |
| Просечен број на предмети кои треба да ги има секоја подрачна во однос на бројот на вработени | 11.763 | 10.083 | 5.041 | 8.402 | 5.041 | 6.722 | 5.041 | 8.402 | 11.763 | 8.402 | 57.136 | 8.402 | 6.722 | 16.805 | 6.722 | |
| Повеќе/Помалку од просечен број на предмети по вработен | 3.802 | 4.119 | -3.530 | 2.413 | 2.052 | -3.978 | 9.767 | -2.380 | -7.530 | -3.979 | -6.705 | -1.688 | 9.353 | -5.053 | 3.340 | |

Република Северна Македонија
Државно правобранителство на
Република Северна Македонија

Republika e Maqedonisë së Veriut
Avokatura Shtetërore e Republikës
së Maqedonisë së Veriut

ДП Бр 02-138/19
Скопје , 13.03.2020 година

Државно правобранителство
на Република Северна Македонија
Бул. Гоце Делчев бр 18
1000 Скопје
Тел 02/3230-214 3230-217
Фах 02/3229-351
e mail [illegible].gov.mk

ДО
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
СКОПЈЕ

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETEROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP
Примено: 18.03.2020
11-320/5

**ПРЕДМЕТ**: Известување со Забелешки
**ВРСКА**:Ваш бр.11-320/4 од 18 02.2020 година

Државниот правобранител на Република Северна Македонија , согласно Вашиот допис под горниот број и дата, а по повод Нацрт извештајот за извршената ревизија за усогласеност на институционалните капацитети на Државното правобранителство на Република Северна Македонија, пред се Ви се заблагодарува на исцрпниот Нацрт извештај во кој се согледани проблемите со кои се соочува Државното правобранителство на Република Северна Македонија.

Државниот правобранител на Република Северна Македонија Ве известува дека по Вашите препораки ќе бидат превземени соодветни активности по завршување на изборниот процес.

По детално разгледување на Нацрт извештајот за извршената ревизија за усогласеност на институционалните капацитети на Државното правобранителство на Република Северна Македонија, даваме одредени забелешки како што следат:

- По однос на точка 4.1. од Нацрт извештајот која упатува на недоволна регулираност на државно правобранителската област, укажуваме дека Државното правобранителство на РСМ е застапник по закон на сите државни органи основани со закон и ги застапува истите пред

судовите и другите органи непосредно или со генерално овластување овластува вработени лица во органот со положен правосуден испит да го застапуваат, со оглед на тоа дека истите немаат постулациона способност сами да се застапуваат, освен државните органи основани со закон за кои е регулирано надлежноста на раководното лице да го претставува и застапува органот.

Напоменуваме дека само во тој случај раководното лице на државниот орган може да ангажира адвокат за застапување на државен орган.

Сите останати државни органи каде не е регулирано дека раководното лице го застапува државниот орган не можат да ангажираат адвокати да го застапуваат државниот орган, туку истиот е застапуван непосредно од страна на Државното правобранителство на РСМ како застапник по закон на државниот орган или од страна вработени лица во органот со положен правосуден испит со генерално овластување на Државното правобранителство на РСМ.

- По однос на точка 4.3.1. во табелата за одобрени буџетски средства за период 2016-2020 година во 2019 година одбрените средства се во вкупен износ од 81.659,00 денари а, не 80.827.00 денари

Во однос на реализацијата на буџетот за 2016 година за ставка

421-Комунални услуги треба да стои 4.591 а, не 4.514

423-Материјали и ситен инвентар треба да стои 735 а, не 726

426-Други тековни расходи треба да стои 1.358 а, не 1.339

-Во вкупност реализација на Буџетот за 2016 година изнесува 83.169 а, не 83.064

-Во однос на 2018 година одобрен Буџет за 2018 година на

ставка 420-Патни и дневни расходи треба да стои 1.145 а, стои 945

ставка 426-Други тековни расходи треба да стои 5.544 а, стои 5.744

Во вкупност останува исто 79.877

Во однос на реализација на Буџетот за 2018 година за ставка

421-Комунални услуги треба да стои 4.795 а, стои 4.574

424-Поправки и тековно одржување треба 335 а, стои 325

425-Договорни услуги треба 1.178 а, стои 824

426-Други тековни расходи треба 1.069 а, стои 1.057

Во вкупност треба да има 68.589 а, не 67.991

Државниот правобранител на Република Северна Македонија е во постојана соработка со надлежното министерство за зголемување на буџетските средства кои се потребни за непречено извршување на државно правобранителската функција

-По однос на точка 4.3.4. Државни службеници и други вработени во Државното правобранителство во поглед на дадените препораки, укажуваме дека постојат законски одредби кои не овозможуваат постапување по истите.

Имено согласно член 17 алинеја 5 од Законот за вработените во јавниот сектор ( Сл весник на РМ бр.27/14, 199/14 27/16, 35/18 198/18 и Сл. Весник на РСМ бр.143/19), утврдено е дека во актот за систематизација може да се систематизираат најмногу 10% повеќе работни места од работните места за кои се обезбедени финансиски средства за плати и надоместоци во буџетот на институцијата.

Имено на 27 ноември 2019 година беа изработени нови Правилници за внатрешна организација и за систематизација , во кои беа утврдени 421 работни места, кои беа утврдени како потребни согласно фактичките потреби на Државното правобранителство на Република Северна Македонија, со тоа што беа утврдени советнички места за секој државен правобранител, виши соработници соработници виши референти и референти и Државниот правобранител на Република Северна Македонија ги поднесе вака донесените акти на согласност до Министерството за информатичко општество и администрација, но од ова министерство по емаил на ден 29 ноември 2019 година бевме известени дека во однос на систематизираните работни места треба да бидат 20% од вкупниот број на пополнети работни места.

Со допис ДП бр.02-793/19-4 од 11.12.2019 година Државниот правобранител на Република Северна Македонија, ги извести сите релевантни институции (Претседателот на РСМ, Влада на РСМ, Собрание на РСМ. МИОА) за неопходноста за донесување на вака изработени внатрешни акти.

Од страна на Владата на РСМ потребата за деловниот простор за Државното правобранителство на РСМ и внатрешните акти беа ставени на дневен ред на седница на Генералниот колегиум на државни секретари на ден 04.03.2020 година, но оваа точка беше симната од дневен ред со упатување дека е потребно да завршуви Изборниот процес, па потоа предлагачот да достави ново барање.

Државното правобранителство на Република Северна Македонија повторно по завршување на изборниот процес ќе поднесе ново барање, но истовремено до МИОА на согласност се доставени корегирани внатрешни акти согласно нивното барање, со тоа што се систематизирани 106 работни места. Со овие предложени 106 работни места нема можности за утврдување на доволно работни места кои што би овозможиле кариерно напредување на вработените односно преминување од пониски на повисоки работни места во институцијата.

Исто така е проблем и самата постапка за вработување, предвидена во Законот за административни службеници. Истата е долга и најчесто при испразнување на работни места поради исполнување на услови за пензија на лица кои дале изјави дека ќе продолжат со работа, па ја повлекуваат таа изјава, се создава голем простор додека се измени Годишниот план за вработување, прибавување на потребни согласности за негово имплементирање, па добивање на согласност од Министерството за финансии, поведување на постапка и завршување на сите фази можност од вложување на правни лекови.

Од сите погоре наведени причини проблем ќе се појави доколку се постапи по првата препорака за систематизирање на работните места на ниво на одделни правобранителства

- По однос на точка 4.3.4. за делот на договорите за дело, за кои во Нацрт извештајот се констатира дека истите не се во согласност со член 619 од Законот за облигациони односи, кој не претставува основ за засновање на работен однос, туку основ едно лице да изврши определена физичка или интелектуална работа, а склучените договори за дело се ангажирање за вршење на работи и работни задачи систематизирани со Правилникот за систематизација на работните места во ДПРСМ, сметаме дека е потребно да укажеме на следново.

Договорите за дело се склучени врз основа на член 8 од Законот за трансформација во редовен работен однос, во кој е утврдено дека институциите можат да ангажираат лица по договор за дело, со тоа што согласно овој закон за повеќе лица потребна е согласност од Министерството за финансии. Овие лица не смеат да бидат ангажирани повеќе од 24 месеци. Во Законот за облигациони односи не е утврдено кои се тие интелектуални работи, за да склучените договори за дело бидат спротивни на него. Овие склучени договори не претставуваат основ за засновање на работен однос, истите се склучуваат на одреден период, најчесто на три месеци, за обавување на точно утврдени интелектуални работи, за кои договори се плаќа само за извршената работа и персонален данок. Со овие договори само е констатирано кои работи и работни задачи согласно Правилникот за систематизација се потребни за извршување од страна на лицата ангажирани за работа. Истите уште еднаш укажуваме дека не претставуваат основ за вработување. Договорите се склучуваат во одредени периоди и се со прекини, затоа што лицата се ангажираат кога навистина има поголем обем на работа, за што и самиот Државен завод за ревизија се увери при вршење на ревизијата, а што е констатирано и низ целиот Нацрт извештај.

Проблем кој што се јавува за да се остварат нови вработувања како што е наведено и во препораките на самиот нацрт извештај е подетално елаборирано во претходната алинеја од овој допис.

-Во поглед на констатацијата во Нацрт извештајот по однос на планираните и реализираните обуки на административните службеници во ДПРСМ, укажуваме дека предвидените генерички обуки се согласно Годишниот план објавен од МИОА и овие обуки доколку се погледнат извештаите не се спроведуваат (оправдание од МИОА дека не се опремени со простор за спроведување на истите), а најголем процент на реализирани обуки се специјализираните на кои се испраќаат службениците, спрема темата на предложените обуки од страна на Државното правобранителство на РСМ. На овој начин не може да биде спроведен годишниот план за генерички обуки и да бидат спроведени најмалку пет генерички обуки, а со тоа не може да биде исполнет ниту Годишниот план за обуки кој се донесува во ДПРСМ.

-Препораката од точка 4 5.1 за преиспитување на законскиот рок од 5 работни дена во кој органите на државната управа треба да го известат државниот правобранител за секој имотно-правен спор, како и да ги достават сите податоци, докази и информации за предметот, е рок кој е поврзан со судските рокови и Законот за парнична постапка, во кој на пример за работните спорови одговор на тужба мора да се даде во рок од 8 дена од приемот на дописот од судот, со што самиот рок оставен од страна на ЗПП е краток , па со оглед на тоа и се поставени овие рокови

Се работи за постапки во кои ДПРСМ не може да интервенира, па со оглед и овој рок од 5 дена не може да се преиспита ако се земе во обзир дека и државниот правобранител кој работи на конкретен предмет по добивање на произнесувањето од органот треба да го изработи и достави до судот во тој рок од 8 дена

Сметаме дека табелата во Прилог 1 по однос на распоред на предмети не е јасно и реално прикажана распределбата на предметите. Имено предметите (освен организациските "ДП" слободен пристап до информации од јавен карактер "ПИ" и предметите за постапување по претставки и поплаки "УПП") се од предметно работење и се во непосредна надлежност само на државните правобранители. Останатите

вработени се со други работни задачи и обврски, и овој начин на преглед на пополнети работни места и број на предмети во работа по државни правобранителства, сметаме дека не ја прикажува вистинската состојба на предметите и обемноста на работа на секое подрачје. На страна 29 е констатирано дека од 15 подрачни правобранителства седум постапуваат над просечниот број на предмети додека осум имаат под просечен број на предмети во работа, и дека нерамномерната распределеност со работа во одделни правобранителства влијае врз ефикасноста на државните правобранители во извршување на нивните надлежности. Сметаме дека на овој начин не е опфатена тежината на предметите. Во Скопје на пример се постапува со предмети со странски елемент, кои предмети другите подрачја ги немаат, а чие постапување бара посебна ангажираност, потоа се предметите кои се водат по предмети на Основното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција кое е единствено со седиште во Скопје, потоа најголем предмети кои се водат пред надлежните судови се за министерства и други органи чии седишта се во Скопје и најголем број на постапки се водат во Скопје. Со ова укажување не ја намалуваме обемноста на работата на подрачјата но тежината на предметите кои се водат во Скопје на овој начин како што е претставено во Прилог 1 сметаме дека навистина не ја прикажува вистинската состојба на постапувањата на државните правобранители низ РСМ. Тука сметаме дека останатите вработени кои немаат непосредно работење воз предметите, а кои ја нагоменуваат бројката на пример во Скопје, не ја отсликува правата тежина и обем на работа на државните правобранители кои работат во подрачје Скопје.

Затоа сметаме дека во оваа табела (Прилог 1) би требало да се примени некоја друга формула која би ја отсликала правата состојба на работите или воопшто применетата формула да не се прикажува затоа што не ја прикажува и отсликува реалната состојба со предметите и обемноста на работата по подрачја на ДПРСМ.

-По однос на точка 4.4.1. во поглед на просторните капацитети дадени во Нацрт-извештајот сметаме дека е јасно прикажана состојбата со просторот со кој располага ДПРСМ Ве известуваме дека од страна на Државниот правобранител на РСМ, до Владата на РСМ беше поднесено барање за решавање на прашањето за просторот за сите подрачја, но како што укажавме погоре во текстот од страна на Владата на РСМ потребата за деловниот простор за Државното правобранителство на РСМ и внатрешните акти беа ставени на дневен ред на седница на Генерален колегиум на државни секретари на ден 04.03.2020 година но оваа точка беше симната од дневен ред со упатување дека е потребно да завршуви Изборниот процес, па потоа предлагачот да достави ново барање.

Државното правобранителство на Република Северна Македонија повторно по завршување на изборниот процес ќе поднесе ново барање.

Државниот правобранител на РСМ како што и досега превземаше дејствија за подобрување на институционалните капацитети на Државното правобранителство на РСМ, така и понатаму ќе превзема и согласно Вашите препораки, активности за подобрување на условите за работа на овој важен државен орган, кој досега беше ставен на маргините и не му беше посветено доволно внимание за неговата важна улога во правосудниот систем на РСМ.

Со почит,

**ДРЖАВЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ НА**
**РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**
**Фехми Стафа**

Изработил: **Генерален секретар Андријана Сливоска**
Контролирал:
Одобрил: **Државен правобранител за подрачје Скопје Саша Станчевски**

**Одговор**
**на забелешки/коментари/известувања на**
**Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор**

На ден 18.03.2020 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на усогласеност на институционалните капацитети на Државното правобранителство на Република Северна Македонија (во понатамошниот текст: Државното правобранителство) за реализација на надлежностите за период од 2016 до 30.10.2019 година број 11-320/1 од 18.02.2020 година, од овластеното лице на Државното правобранителство, заведени во Државниот завод за ревизија под број 11-320/5 од 18.03.2020 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Забелешката на констатираната состојби во **точката 4.1.** која се однесува на недоволна регулираност на државно правобранителската област со законската регулатива која го регулира функционирањето на Државното правобранителство, преставува **известување** за констатираната состојба во Нацрт извештајот во однос на застапувањето на органите на државна управа, како и на државните органи основани со закон, која овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.

2. Забелешката на констатираните состојби во **точката 4.3.1.** кои се однесуваат на бараните, одобрените и реализираните финансиски средства за работа на Државното правобранителство за периодот предмет на ревизија, **се прифаќа** поради дополнително доставена документација од страна на Државното правобранителство и истиот е дополнет со износот од 105 илјади денари. Состојбата со финансиските средства ќе биде соодветно обелоденета во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор.

3. Забелешката на дадените препораки по **точката 4.3.4.** кои се однесуваат на мерките и активностите кои треба да ги преземе одговорното лице на Државното правобранителство за надминување на констатираните состојби и тоа систематизирање на работните места во правилникот за систематизација на ниво на одделни правобранителства како и предвидување на доволен број на работни места, со што ќе овозможи кариерно напредување на вработените односно преминување од пониски на повисоки работни места во институцијата, преставува **известување** за преземени активности од страна на Државното правобранителство во насока на спроведување на препораките.
   Имено од страна на Државното правобранителство известено е дека се изработени нови акт за организација и систематизација кои се доставени до надлежното министерство за обезбедување на потребната согласност, која

# СОДРЖИНА


| Опис | Страна |
| --- | --- |
| КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР | |
| Резиме | 1-4 |
| Вовед | 5-6 |
| Цели, критериуми и период на вршење на ревизијата | 6-7 |
| Осврт на ревизијата од претходната година | 7 |
| Наоди и препораки | 7-40 |
| Основ за изразување на заклучок | 40 |
| Заклучок | 40-41 |

Прилог 1 - Преглед на пополнети работни места и број на предмети во работа по државни правобранителства
Прилог 2 – Забелешки на Нацрт извештај
Прилог 3 – Одговор на забелешки на Нацрт извештај