

## THE ADMINISTRATIVE – LEGAL RELATIONS IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

**Zoran Jovanovski**

Associate professor, Military academy „General Mihailo Apostolski“ – Skopje  
Republic of North Macedonia  
[zoranjovanovski43@gmail.com](mailto:zoranjovanovski43@gmail.com)

### **Abstract**

In this paper, the subject of discussion is the administrative-legal relations from the aspect of definition, origin, performance forms and elements as well as the manner of their termination as part of the administrative law which consists of all those legal regulations that regulate the organization, activity and control of the administration. regarding administrative-legal relations through their legal, theoretical and scientific study and explanation.

In modern conditions, starting from the rights, interests and needs of the citizen, the individual and the rapid and dynamic development of legal relations, there is a need to raise the basic motives for the existence and operation of the administration to a higher level of putting the administrative system at the service of citizens at the same time with content control over the work of the administrative bodies and analysis of their activities on the realization of human rights and freedoms.

Considering that, in the constitution of these relations, the social interest is often touched upon, the whole procedure of their occurrence, change and termination is subject to special procedural-legal institutes contained in the Law on General Administrative Procedure. In this way, the effect of the objective law is ensured in the constitution of each administrative-legal relationship and protection of each subject.

The Law on General Administrative Procedure, with its service orientation, enables all bodies in resolving administrative matters in administrative procedure to achieve the objective and subjective goal of legality.

**Keywords:** administration, legality, administrative-legal relations, administrative procedure

## АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВНИ ОДНОСИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

**Зоран Јовановски**

Вонр. Проф., Воена академија „Генерал Михаило Апостолски“, Скопје

Република Северна Македонија

[zoranjovanovski43@gmail.com](mailto:zoranjovanovski43@gmail.com)

### **Апстракт**

Во овој научен труд предмет на дискусија се административно правните односи од аспект на дефиниција, настанување, изведбени форми и елементи како и начин на нивно престанување како дел на административното право кое го сочинуваат сите оние правни прописи со кои се регулира организацијата, дејноста и контролата на администрацијата во врска со административно правните односи преку нивно правно, теоретско и научно проучување и објаснување.

Во современи услови, тргнувајќи од правата, интересите и потребите на граѓанинот, поединецот и брзиот и динамичен развој на правните односи се јавува потребата основните мотиви за постоење и работење на администрацијата да се издигнат на едно повисоко ниво на ставање на административниот систем во служба на граѓаните истовремено со содржинска контрола врз работата на административните органи и анализа на нивните активности врз остварувањето на правата и слободите на човекот.

Со оглед на тоа, при конституирањето на овие односи често се задира во општествениот интерес, целата постапка на нивно настанување, менување и престанување подлежи на специјални процесно-правни институти содржани во Законот за општата управна постапка. На овој начин се обезбедува ефектуирање на објективното право при конституирањето на секој административно-правен однос и заштита на секој субјект.

Законот за општа управна постапка, со неговата сервисна ориентација, овозможува сите органи во решавањето на управните работи во управна постапка да ја остварат објективната и субјективната цел на законитоста.

**Клучни зборови:** администрација, законитост, административно-правни односи, управна постапка

### **ВОВЕД**

Во општеството постојат голем број разновидни односи како што се правни, економски, политички, морални, културни и сл. Оние општествени односи кои се регулирани со правни норми добиваат квалификација на правни односи. Одреден правен однос за да го добие атрибутот на административен неопходно е една од страните меѓу кои се заснова односот, или еден од субјектите што воспоставува взаемна врска со друг субјект да биде административен орган или организација која врши јавни овластувања.

Преку непосредна примена на законите, прописите и општите акти, со решавање административни предмети и вршење на други административни работи за кои се овластени, административните органи во најголем број случаи донесуваат конкретни административни акти за кои се овластени.

Со донесувањето на конкретни акти, административните органи создаваат административно-правни односи со физички и со правни лица односно решаваат за правата и обврските на граѓаните и на другите правни субјекти, при што им признаваат некои права или правни интереси или пак им одредуваат конкретни обврски. Во овој контекст, административните органи поаѓаат од општата норма и ја применуваат на конкретни случаи, во одредени случаи по своја иницијатива или врз основа на предлог на некој правен субјект. Според тоа, непосредното применување на прописите во индивидуалните случаи не е само право туку и должност на административниот орган, што значи и недејствувањето на органот во одредени случаи може да доведе до кршење на законски заснованите права и интереси на одделни граѓани и на други правни лица.

Принципот на сервисна ориентација е воведен со Законот за општа управна постапка од 2005 година и означува обврска за органите на управата и другите овластени органи за решавање во управна постапка кога создаваат административно-правни односи и донесуваат решенија дека ќе мораат тоа да го прават во својство на сервис на граѓаните и согласно положбата на човекот и граѓанинот во општеството.

## **1. Определување на предметот на истражување**

### **1.1 Теоретско одредување на предметот на истражување**

Предмет на ова истражување секако се административно-правните односи кои се специфични општествени односи. Нивната специфичност се гледа во нивното воспоставување, субјектите кои стапуваат во нив, како и начинот и целта поради која настануваат.

Административно-правните односи настануваат кога административните органи решаваат за правата и обврските на одредени субјекти и се манифестираат со донесување на конкретен административен акт.

Ако само за момент се послужиме со литературата која ни стои на располагање, односно која истото го проучува, нема да ни е потребно многу време за да констатираме и да заклучиме дека административно-правните односи се јавиле многу одамна. Поточно, првите почетоци се сретнуваат уште во периодот на античките цивилизации. Така на пример, во Египетската цивилизација постоело организирано управување што го спроведувала државната бирократија во врска со одржувањето на системот на наводнување и регулацијата на водените текови без кои не можел да се замисли опстанокот на таа цивилизација. Во тоа време, администрацијата се јавувала како колективна

структура да го прави она, што не можело индивидуално да се направи толку добро. Сето она што своевременно било пружено како доброволна услуга (како на пр. заштита од пожар или елементарна непогода, грижа за сиромашните и сл.) било канализирано во рамки на институциите, кога луѓето започнале преку плаќањето на даноците да ја финансираат работата на тие институции.

Формите на овие односи многу зависеле од општествено економските состојби на самата држава, нејзината централна власт, каква била политичката состојба и слично. Но, може да се заклучи дека во ваквите односи човекот стапува со самото раѓање.

Со раѓањето, лицето заснова правна врска и стапува во административно-правен однос со државата на чија територија се родило, добивајќи нејзино државјанство.

Значи, ако добро се анализира низ историјата административно-правните односи со своите појавни облици и карактеристики во зависност од периодот и општественото уредување, настанувале се со цел луѓето да ползуваат одредени свои права, но истовремено и да ги исполнат своите обврски.

Пред да се премине на посериозно запознавање со предметот на научно истражување прво и неопходно е да се спомене дека во чл. 1 од Законот за општата управна постапка е дефинирано дека: Со овој закон се уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која седолжни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи. Тука би додале и дека, во зависност од спецификите на секој поединечен административно-правен однос постојат и низа посебни закони со кои се доуредени одделни работи.

Значајно во истражувањето е да се направи точно дефинирање на предметот на интерес и неговото јасно разграничување со нему блиските поими како што е во конкретниов случај граѓанско-правните односи. Затоа за да не дојде до некоја забуна во нивното поимање и толкување мора да се знаат нивните разлики, односно видот на правните норми со кои се уредуваат и двата видови на односи. Разликата е во тоа што правните норми на административното право имаат императивен карактер, додека пак нормите на граѓанското право имаат диспозитивен карактер.

Предмет на истражување ќе бидат законодавството врзано за настанувањето на административно-правните односи, одредбите во кои се воспоставени условите и начините како и повеќе сегменти кои влијаат на ефективноста или функционалноста на административните органи. Во тој контекст најзначајна

компонента е опсегот на надлежностите што ги имаат државните органи односни нивните подрачни одделенија, нивната организациска поставеност, стручноста на органите преку нивната квалификациска подготвеност во преземањето на потребните дејствија и спроведувањето на прописите при одлучувањето за правата и обврските на граѓаните.

## 1.2 Поимно - категоријален апарат

Во рамките на поимно- категоријалниот апарат ќе ги дефинираме поимите кои ќе ги користиме во истражувањето. Дел од тие поими кои најчесто ќе бидат употребувани се содржани во самиот наслов на истражувањето, а останатите поими ќе бидат користени за подобро, полесно и поточно доаѓање до целта на истражувањето.

*Административно правна норма* - како претпоставка за постоење на административно-правниот однос, административно-правната норма е онаа норма која ги регулира таквите односи. Административно-правните норми, во однос на останатите правни норми се карактеризираат собројност, разновидност, променливост, релативна содржинска непрецизност и распространетост низ огромен број правни акти.<sup>1</sup>

*Административен орган* како поим претставува посебен дел од организацијата на администрацијата, формиран врз основа на закон, со точно определени овластувања и должности заради вршење на авторитативните дејности кои ја сочинуваат управната функција, т.е. вршењето на власта.<sup>2</sup>

*Административната постапка* ги опфаќа сите правни прописи кои ја регулираат надлежноста, формата, текот на дејствијата, обликот и содржината на актите кои ги донесуваат административните органи кога ги применуваат материјалните прописи од разни административни области на конкретни случаи.

## 2. Цел на истражувањето

### 2.1 Општа цел на истражувањето

Општа цел на ова истражување е да се даде опис на постапката на настанување и менување на административно-правните односи, како е воспоставена законската рамка, кои се условите и начините за нивен престанок, кои институции се надлежни за спроведување на постапката и колкав е опсегот на нивните надлежности.

Да се пристапи кон идентификување на мерки, средства и механизми кои треба да се преземат за да се подобри законската регулатива, да се отстранат недоследностите при нејзиното практично спроведување, да се зголеми

<sup>1</sup> Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, *Административно право*, прв дел (материјално право). III изменето и дополнето издание, Скопје, 2018, стр. 45.

<sup>2</sup> Д. Витански, *Јавна и државна администрација*, II издание, Битола, 2014, стр. 27.

мотивираноста на вработените, да се спроведе стручно усовршување на службените лица и да се прецизираат надлежностите на административните органи.

Всупност, целта е да се прикажат причините, обемот, појавните облици, субјектите и објектот на административно-правните односи, материјалните прописи и т.н., за да се добие една слика за ефикасноста и ефективноста на административните органи при примената на законите и подзаконските акти. Исто, целта е да се утврди дали и колку е ефикасен целокупниот административен систем при одлучувањето за правата и обврските на граѓаните односно што се треба да се направи и преземе и на кој начин за истото да се подобри.

## **2.2 Теоретски цели на истражувањето**

### *2.2.1 Научна - општествена цел на истражувањето*

Научната цел се однесува пред сè на елементите кои се дел од административно-правните односи. Ќе дејствувам во насока на подобрување на одредбите од постојната регулатива, зголемување и зајакнување на заштитните механизми како и подобрување на институциите преку зголемување на мотивираноста и стручноста на службените лица.

Исто така, овие добиени податоци на ова истражување можат истите да бидат искористени и за други заинтересирани граѓани, медиуми, невладини организации односно секој кој сака да се запознае или пак да стапи во конкретен административно-правен однос.

## **3. Хипотези**

Имајќи го предвид ова истражување, теоретски се допушта да се изведат поголем број на хипотези, но сепак ние ќе искористиме неколку кои според наше мислење ќе дадат најсоодветен одговор на темата на интерес, односно би се доближиле поблиску до целта на истражувањето.

### **Генерална хипотеза**

**Функционалното остварување на правата и налагањето на обврските на поединците и на правните лица зависи од соодветното законодавство и органите кои ја спроведуваат постапката.**

Заради сеопфатност на истражувањето поставивме и **поединечни хипотези.**

1. Административно-правниот однос содржи два правни елементи-правно овластување и правно задолжение;
2. Ефикасноста на административните органи зависи од сите административно-процесни правила;
3. Доколку од односот произлегува одредена обврска, станува збор за однос кој настанува со посилна волја на државниот орган или на организацијата која врши јавни овластувања;

4. Во непосредната примена на прописите, конкретниот акт на органите на администрацијата може да биде врзан со предлог на странката, но може и да се донесе и по службена должност, по сила на законот;
5. Неопходна е содржинска контрола врз работата на административните органи.

#### 4. Поим на административно-правен однос

Административно-правниот однос претставува правен однос кој настанува кога административните органи решаваат за правата и обврските на одредени субјекти и се манифестира со донесување на конкретен административен акт.

Според професорот Иво Крбек административно-правниот однос претставува однос во кој стапува органот на државната администрација во процесот на управување и однос кој настанува врз основа на административното право. Првата дефиниција е во потесна смисла, а втората во поширока смисла.<sup>3</sup>

Административно-правниот однос како посебен вид на правен однос има свои специфики и може да се дефинира на најразлични начини, но во секој случај може да се определи во потесна и во поширока смисла како што и веќе споменав. Во поширока смисла, тоа е однос во кој стапуваат субјектите на јавната администрација со одредени граѓани или правни лица во непосредна примена на законите и другите прописи. Притоа, правните субјекти што се носители на правата и должностите имаат можност да ги заштитат своите законски права и интереси, но и должност своите права и обврски кои произлегуваат од административно-правниот однос да ги вршат на начин како што е предвидено во општата норма. Во потесна смисла, тоа е однос во кој стапува органот на државната администрација во процесот на управување.

Во најопшта смисла, поимот административно-правен однос се употребува во две значења. Едното значење е кога тој се користи во односите на државните органи и граѓаните, односите меѓу јавните служби и граѓаните, како и односите меѓу самите органи. Во овој случај станува збор за апстрактен административно-правен однос т.е однос регулиран со општи правни правила (правни норми) кои имаат апстрактен карактер. Второто значење на поимот административно-правен однос го имаме во случаите кога, на пример, ќе речеме дека лицето X стапило во однос со Фондот за пензиско и инвалидско осигурување добивајќи старосна пензија или инвалидска пензија, лицето Y стапило во однос со Секторот за урбанизам и градежништво со добивање градежна дозвола, со Министерството за образование заради добивање стипендија, со Управата за јавни приходи плаќајќи данок и тн. Во овие случаи се работи за конкретни административно-правни односи, кои фактички настануваат во општествениот живот меѓу конкретни субјекти. Овие административни односи се индивидуално-конкретни бидејќи настануваат во облик на заемна врска на

---

<sup>3</sup> Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, Административно право, прв дел (материјално право). III изменето и дополнето издание, Скопје, 2018, стр. 41.

конкретни лица. Меѓу апстрактниот и конкретниот административно-правен однос постои најтесна поврзаност. Имено, апстрактните односи регулирани со безлични, општи правни норми би останале „мртво слово на хартија“ кога во административната практика, во секојдневниот живот, врз нивна основа, не би се креирале конкретните административни односи со кои, всушност не би се оживотворувале апстрактните административни односи. Што значи дека, во однос на субјектите на конкретниот административно-правен однос, се применуваат норми, кои претставуваат индивидуализација на општите правни норми.

Гледано од правен аспект, административно-правниот однос има само два чисто правни елементи-**правно овластување** и **правно задолжение**. Овие два елементи нужно треба да постојат во секој административно-правен однос. Меѓу нив постои корелативност: секое овластување на еден субјект истовремено претпоставува должност за другиот субјект и обратно. На ова упатува и самата административно-правна норма која се когаш претставува извесна заповед за еден субјект со што, истовремено го овластува другиот субјект да бара извршување на заповедта од страна на соодветниот субјект. Во овој контекст, административно-правната норма има императивно-атрибутен карактер.

На пример, ако диспозицијата на општата норма гласи дека работникот има право на старосна пензија, а хипотезата (условот или претпоставката) за да биде остварена диспозицијата е лицето да има навршено 64 години старост и минимум 15 години работен стаж, тогаш надлежниот орган откако ќе ја утврди материјалната вистина ќе донесе конкретен административен акт-решение со кое на лицето му го признава соодветното право. На овој начин, всушност се воспоставува конкретен административно-правен однос помеѓу Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и лицето кое добило пензија. Правно овластување на работникот, кое му го признава позитивното, објективно право е да бара остварување на законски загарантираното право, а правно задолжение на органот е да му го признае и овозможи тоа право. Или, да ја земеме за пример диспозицијата на нормата која гласи-секое лице кое остварува приход е должно да плати данок. Доколку одредено лице Н.Н. остварува приход станува даночен обврзник спрема државата, односно со исполнување на условот (остварен приход) всушност се воспоставува однос помеѓу него и државата. Поконкретно, Управата за јавни приходи со решение ќе му определи на лицето обврска за плаќање данок во определен износ. Од овој однос за едната страна (Управата за јавни приходи) произлегува овластувањето да бара плаќање на данок, а за другата страна (лицето кое остварило приход) постои задолжение обврската во определен рок да биде исполнета.



## 5. Субјекти и објект на административно-правен однос

Покрај чисто правните елементи-правно овластување и правно задолжение, одреден административно-правен однос не може да биде заснован без субјектот и објектот на односот.

**5.1 Субјекти на административно-правниот однос** се од една страна државните органи или организациите кои вршат јавни овластувања, а од друга страна граѓаните или правните субјекти. На субјектите правото им дава можност да бидат носители на правни овластувања и правни задолженија, така што без учесници воопшто не може да стане збор за конституирање на одреден однос. Државните административни органи или организациите со јавни овластувања се јавуваат како партиципенти во одреден однос, кога законот или друг пропис заснован на закон ги обврзува на одредени субјекти да им признаат права кои им припаѓаат или пак да им наложат обврски кои треба да ги исполнат. Како субјект на административно-правниот однос може да се јави физичко лице кое покрај правна способност поседува, странечка способност и деловна способност. **Странечката способност** односно способноста да се биде носител на права и обврски е облигаторен услов, кој треба да го исполнува одредено лице за да заснова административно-правен однос. Физичкото лице може да учествува во административно-правни односи од неговото раѓање па до неговата смрт. По исклучок, по пат на правна фикција, како субјект може да се јави и насцитурусот и во одредена административна постапка да остварува свои права. Деловната способност е способност на физичкото лице самостојно со свои лични дејствија да учествува во административно-правниот сообраќај, да создава, да менува или да укинува административно-правни односи.

Значи, можно е еден субјект на административното право да има само административна правна способност, без да поседува административна деловна способност. На пример, новородено бебе има право да прими подарок автомобил, но дејствијата во врска со регистрацијата на истиот не може да бидат извршени од детето, туку од неговиот законски застапник.

Покрај се ова, одредено лице да може да се јави како субјект во некој административно-правен однос треба да има легитимација за тоа. Тоа значи дека во конкретниот однос треба да се решава за негови права, за негови правни интереси или за негови обврски. Според ова, никој неовластено не може да учествува во административно-правен однос. Легитимацијата може да биде **активна** и **пасивна**.<sup>4</sup> На пример, лицето кое смета дека ги исполнило условите за стекнување со право на старосна пензија и поднесува барање до надлежниот орган има активна легитимација (активна странка) да стане потенцијален учесник во односот доколку биде донесено решение со кое ќе

<sup>4</sup> Д. Витански, *Јавна и државна администрација*, II издание, Битола, 2014, стр. 59.

му биде признаено бараното право, додека пак, лицето против кое е донесено решение за уривање на неговата диво изградена куќа е пасивна странка односно има пасивна легитимација во конкретниот административно-правен однос. Овластеното службено лице треба да внимава *ex officio* дали лицето што се јавува како учесник во односот, односно како странка во одредена административна постапка може да учествува во такво својство.

**5.2 Објектот на административно-правниот однос** исто така претставува облигаторен услов за воспоставување конкретен однос. Под објект се подразбира предметот, поводот, целта заради која субјектите стапиле во одреден административно-правен однос. Тоа е еден вид на спојка односно причина која субјектите ги поврзува во административно-правен однос.

Бидејќи при конституирањето на овие односи често се задира во општествениот (јавниот) интерес, целата постапка на нивно настанување, менување и престанување подлежи на специјални процесно-правни институти содржани во Законот за општата управна постапка. На овој начин се обезбедува ефектуирање на објективното право при конституирањето на секој административно-правен однос и заштита на секој субјект.

## **6. Елементи на административно-правниот однос**

Основни белези или елементи на административно-правниот однос се:

- Административно-правниот однос не може да се заснова помеѓу самите граѓани, туку во него секогаш како една од странките се појавува државен орган или организација која во согласност со закон врши јавни овластувања. Значи, покрај државен орган како актери во воспоставувањето на административно-правните односи може да се јават и некоја установа (јавна, мешовита или приватна), јавно претпријатие, фонд (јавен или приватен) единица на локална самоуправа итн.<sup>5</sup>
- Станува збор за однос кој настанува со посилна волја на државниот орган или на организацијата која врши јавни овластувања само доколку од односот за странката (граѓанинот) произлегува одредена обврска. Кога, пак, предмет на административно-правниот однос е остварување некое законско или правен интерес на граѓанинот, првенствено од волјата на граѓанинот зависи дали ќе го искористи тоа право. Во конкретниов случај, административно-правниот однос се иницира по барање на граѓанинот, при што надлежниот орган е обврзан да го реши предметот.
- Извршувањето на административно правниот однос се обезбедува со принуда, само во ситуација кога не е доброволно извршена обврската што произлегла од односот. Кога станува збор за правата на странките од административно-правниот однос, принудата изостанува, т.е правата произлезени од односот не се остваруваат принудно. Нивната реализација

---

<sup>5</sup> Д. Витански, *Јавна и државна администрација*, II издание, Битола, 2014, стр. 62.

зависи од волјата на самите странки.<sup>6</sup> Прописите, врз основа на кои извираат обврските од односот, истовремено предвидуваат и изрекување санкција од страна на овластените органи во случај на нивно неизвршување. Санкциите, иако можат да бидат и имотно-правни, секогаш имаат карактер на репресивни мерки.

- Административно-правниот однос подлежи на административно-судска контрола, што значи конкретните административни акти што ги донесуваат административните органи можат да бидат предмет на специјализирана судска контрола по повод инициран управен спор.

Авторите кои се претставници на традиционалната школа во определувањето на поимот управа ги определуваат основните белези на административно-правниот однос преки негово компарирање со граѓанско-правниот однос, со цел да се нотираат разликите меѓу нив, кои првенствено се последица на различниот карактер на правните норми со кои се регулираат овие два правни односи. Основниот елемент за дистинкција се состои во тоа што правните норми на административно-правниот однос имаат императивен карактер, додека пак нормите на граѓанско-правниот однос имаат диспозитивен карактер.

Кај граѓанско-правните односи, во основа, станува збор за релации кои се воспоставуваат помеѓу самите граѓани нивното основно обележје е автономната волја на учесниците во тие односи. Но, како елемент за дистинкција односно разграничување на административно-правниот од граѓанско-правниот однос не може да послужи тоа што во него мора да учествува државен орган, бидејќи постојат и одредени граѓанско-правни односи во кој учеството на одреден овластен орган претставува неопходен елемент за нивно конституирање. Така, на пример, при склучување на брак учеството на државниот орган е конститутивен елемент на формата на бракот, т.е. на неговата полноважност.

## **7. Изразување и засновање административно-правен однос**

Во непосредната примена на законите и на другите прописи, овластените органи донесуваат административни акти и со тоа создаваат административно-правни односи со различни правни субјекти. Административните органи и при спроведувањето на надзорот над извршувањето на законите и другите прописи, преземаат одредени управно-надзорни мерки и други управни дејства, а исто така решаваат и во форма на конкретен административен акт. Значи, и во овие случаи се создаваат одредени административно-правни односи кои се манифестираат со донесување на решение врз основа на правото на надзор.

Во непосредната примена на прописите, конкретниот акт на органите на администрацијата може да биде врзан со предлог на странката, но може и да се донесе и по службена должност, по сила на законот. Во првиот случај, предлогот

---

<sup>6</sup> Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, Административно право, прв дел (материјално право) III изменето и дополнето издание, Скопје, 2018, стр. 43.

на странката претставува законски услов за донесување на актот, додека пак во вториот, овластениот орган е должен да го донесе по своја иницијатива.

Административно-правниот однос настанува **експлицитно**, кога за одредена работа се донесува управен акт<sup>7</sup> или пак, **имплицитно** кога органот воопшто не се произнесува, односно не донесува никаков акт, при што во одредени земји тоа е законска претпоставка дека е донесен позитивен акт, а во други постои законска пресумпција дека е донесен негативен акт (кај молчењето на администрацијата).

Настанување на административно-правен однос непосредно, по сила на закон, значи без да биде донесен конкретен административен акт (решение) има во исклучителни ретки ситуации, на пример кај стекнувањето на државјанство со самото раѓање на територијата на една држава (*jus soli*).<sup>8</sup>

Административно-правниот однос, чие создавање го налага некоја условна административно-правна норма, настанува со исполнување на предвидениот услов. На пример, ако нормата гласи дека студентот има право на стипендија доколку е редовен студент и постигнува континуиран одличен успех во текот на студиите, односот ќе настане кога ќе бидат исполнети пропишаните услови. Административно-правниот однос се заснова тогаш кога ќе биде исполнет одреден правен факт предвиден во хипотезата на административно-правната норма. Така, ако нормата гласи дека во случај на заразна болест се донесува наредба со која лицата имаат обврска задолжително да се вакцинираат, односот се заснова со појавата на заразна епидемија. Кај безусловните правни норми, односот непосредно произлегува од самата норма. На пример, овластен пазарен инспектор донел акт со кој поради констатирани незаконитости му изрекол на сопственикот забрана за вршење дејност во траење од еден месец и парична санкција во определен износ. Во овој случај односот веќе настанал со самото донесување на актот, без да се чека настапување на некој услов.

Поблиското определување на поимот административно-правен однос неминовно бара да се нотира и карактерот на правата и обврските што произлегуваат од административниот акт. Правата и обврските се строго од лична природа и за нив постојат посебни правни институции, како во поглед на располагањето, така и во однос на одговорноста во случај на неизвршување.

Поради фактот што правата и обврските кои извираат од одреден административно-правен однос се од строго лична природа, нив ги извршува правниот субјект определен со прописите. Меѓутоа, има исклучоци во кои е дозволено одредени права и должности да ги врши некое друго овластено лице.

---

<sup>7</sup> Управен акт е поединечен акт на јавен орган кој е донесен врз основа на закон со кој се решава за правата, обврските и правните интереси на странките. Управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или други.

<sup>8</sup> З. Јовановски, Управно (административно) право-учебник за студенти-питомци со практични примери, Скопје, 2020, стр. 21.

Странката може да се одрече од реализирањето на правата од управно-правниот однос, но доколку од одреден однос за неа произлегува определена обврска таа мора да биде исполнета без оглед на нејзината волја.

За правата и обврските од управно-правните односи се врзани посебни правила во однос на нивното пренесување односно одрекување. На пример, лицето на кое врз основа на прописите му било признаено право за вршење одредена занаетчиска дејност, не може ова свое право да го пренесе на други субјекти. Исто така, не може да се пренесе обврската за мобилизација во воени формации, обврската за задолжителна вакцинација и сл. Постојат и обврски од кои субјектот не може да се одрече, но може да ги пренесе. Таков е случајот, на пример, со плаќањето данок. Во права пак, што не се пренесуваат и не се отуѓуваат спаѓа, на пример, стекнатото право на детски додаток, пензија итн.

## **8. Престанување на административно-правните односи**

Административно-правниот однос може да престане на повеќе начини. Така, до прекинување на одреден воспоставен однос може да дојде по пат на негово еднострано раскинување. Тоа е случај кога административниот орган ќе се откаже од натамошно водење на административната постапка што ја иницирал по службена должност или, пак кај концесиските договори кога јавно-правниот субјект еднострано го раскинува договорот за концесија со другиот субјект од односот односно концесионерот.

Исто така, административно-правниот однос може да престане кога на пример, странката која поднела барање за признавање на некое право, ретерира од барањето во текот на постапката. Таков е случајот кога странката која поднела барање за приватизација на градежно земјиште во државна сопственост, истото во текот на постапката го повлекува односно се откажува од барањето да и се утврди правото на сопственост на определена катастарска парцела. И со донесување на ново решение, со кое претходно донесениот акт се става вон правна сила, односно се укинува или поништува, престанува претходно воспоставениот однос. На крајот, административно-правниот однос може да престане и со донесување на акт на друг субјект, на пример со донесување на пресуда во административно-судска постапка (управен спор) со која решението се укинува или поништува.<sup>9</sup>

## **ЗАКЛУЧОК**

Позицијата и улогата на администрацијата се определува од нејзините односи со општеството, државата, организациите, граѓаните и секако нејзината рефлексија врз нашиот живот. Може да се каже дека администрацијата ги задоволува задачите на државната и локалната политика во врска со потребите и очекувањата на населението.

---

<sup>9</sup> Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, Административно право, прв дел (материјално право) III изменето и дополнето издание, Скопје, 2018, стр. 44.

Токму заради тоа целокупниот административен систем е ставен во служба на граѓаните кои секојдневно стапуваат во најразлични административно-правни односи.

Административниот орган е основниот елемент на администрацијата, кој располага, врз основа на закон, со сопствена структура и со точно определени овластувања во управувањето со определена сфера од општествениот живот. Самата администрација е составена од луѓе кои ги определуваат и ги разбираат целите на административните органи и организации и активно се залагаат за разрешување на нивните проблеми.

Всушност, администрацијата претставува „производител“ на административни производи и услуги. Така на пример, издавањето на решение за градба од страна на општината е услуга исто како и издавањето на лична карта, а самата лична карта односно самиот документ претставува административен производ.

Административната постапка претставува правна форма, односно правна процедура преку која се врши реализација на материјалните прописи од областа на административно-правната материја со цел да се донесе законито и објективно решение со кое се решава за правата, обврските и интересите на граѓаните. При непосредната примена на тие прописи на конкретни случаи административните органи донесуваат административни акти.

Постапката за остварување на поединечни права, обврски и интереси на правните и физичките лица е пропишана со посебните закони, меѓутоа основата на тие посебни постапки се наоѓа во Законот за општа управна постапка, како општ процесен закон. Ова претпоставува дека посебните постапки не се целосни и тие секогаш треба да бидат усогласени во рамките на одредбите на ЗОУП.

### **КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА**

1. Б. Давитковски; А. Павловска-Данева, Административно право, прв дел (материјално право) III изменето и дополнето издание, Скопје, 2018.
2. Б. Давитковски; А. Павловска-Данева, Административно право – Книга втора (процесно право), Скопје, 2020.
3. Б. Давитковски; Н. Гризо, Административно право, Скопје, 2008.
4. Д. Витански, Јавна и државна администрација, Битола, 2014.
5. Д. Витански, Сервисна ориентација на администрацијата, Битола, 2011.
6. Д. Витански, Утврдување на материјалната вистина во административната постапка, 7-ма меѓународна научна конференција, „Социјални промени во глобалниот свет“, Штип, 2020.
7. Ж. Валин, Административно право, Скопје, 2012.
8. З. Јовановски, Управно (административно) право-учебник за студенти-питомци со практични примери, Скопје, 2020.

9. М. Русе; О. Русе, Управно право, Скопје, 2006.
10. Прирачник за примена на општата управна постапка, Скопје, 2007.
11. Р. Димитровски; Ј. Кекеновски, Јавна администрација, Скопје, 2007.  
(online available on [https://www.researchgate.net/profile/Jove-Kekenovski/publication/287206069\\_Public\\_Administration/links/5673399508ae1557cf494fe0/Public-Administration.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jove-Kekenovski/publication/287206069_Public_Administration/links/5673399508ae1557cf494fe0/Public-Administration.pdf))
12. Закон за општата управна постапка (Сл. весник на РМ бр. 124/2015).
13. Закон за управни спорови (Сл. Весник на РМ бр. 96/2019).
14. Закон за организација и работа на органите на државната управа (Сл. весник на РМ бр. 58/2000).
15. Уредба за општите начела за внатрешна организација на органите на државната управа (Сл. весник на РМ бр. 105/2007).
16. Етички кодекс за државните службеници (Сл. весник на РМ бр. 129/2011).
17. <https://sigmaweb.org/publications/Implementation-laws-administrative-procedure-SIGMA-2021-Macedonian.pdf>