

Д-р Тодор Витларов<sup>1</sup>

## ПРИНЦИПИТЕ НА ЦЕНТРАЛИЗАМ И ХИЕРАРХИСКА СУБОРДИНИРАНОСТ КАКО ОРГАНИЗАЦИСКИ ПРИНЦИПИ НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО

1.04 Стручна статија  
УДК 343.347:614.253.83(497.7)

### Апстракт

Во трудот авторот се осврнува на принципите на централизам и хиерархиска субординираност како организациски принципи на Јавното обвинителство. Овие организациски принципи, од историски и споредбено правен аспект, отсекогаш и секаде се принципи врз основа на кои е организирано Јавното обвинителство. Иако постојат различни јавни обвинителства (основни, виши, Јавно обвинителство на РС Македонија), според принципот на централизам, сите тие претставуваат единствен орган. Ова произлегува од правната дефинираност на Јавното обвинителство (чл. 2 од новиот Закон за јавното обвинителство).

Принципот на хиерархија како организациски принцип означува вертикална поврзаност и меѓусебен однос на органите во една структура во која повисокиот орган има одредена надредена положба во однос на понискиот. Субординацијата, пак, е облик на хиерархија со построга димензија во смисла на обврзаност, потчинетост на понискиот во однос на повисокиот орган.

Авторот на трудот заклучува дека овие организациски принципи не се во спротивност со начелото на самостојност на Јавното обвинителство како државен орган. Напротив, преку нив се обезбедува почитување на принципот на легалитет во кривичното гонење, уставното начело на еднаквост на сите граѓани пред законот и владеењето на правото.

Во практиката, честопати, овие организациски принципи неправилно се толкуваат од некои јавни обвинители.

**Клучни зборови:** принцип на централизам, хиерархиска субординираност, организациски принципи, Јавно обвинителство

Од компаративно правен и историски аспект, Јавното обвинителство како државен орган чија основна функција е гонење на сторителите на кривични дела секаде и секогаш било и е организирано врз основа на принципите на централизмот и хиерархиската субординираност.

Навидум, значењето на овие принципи е јасно во функционирањето на Јавното обвинителство. Но, практиката покажа дека некои јавни обвинители не ги разбираат правилно овие организациски принципи, наспроти принципот на самостојност на јавните обвинители во извршувањето на нивната функција.

Имам впечаток дека некои јавни обвинители при извршувањето на нивната функција се споредуваат со извршувањето на судиската функција, која е независна. Притоа забораваат дека постои суштинска разлика помеѓу поимите независност и самостојност

<sup>1</sup> Виш јавен обвинител во Вишото јавно обвинителство Штип

во вршењето функција.

**1. Централизмот** како административно организациски принцип означува меѓусебен однос на органите на управата од повисок и понизок степен.

Во функционална смисла, овој принцип постои и во Јавното обвинителство како државен орган. Ова произлегува од самата законска поставеност (дефинираност) на Јавното обвинителство.

Во сите современи правни системи, Јавното обвинителство е организирано врз принципот на централизам.

**Јавното обвинителство е единствен** и самостоен државен орган што ги гони сторителите на кривичните дела и на други казниви дела утврдени со закон и врши други работи утврдени со закон (чл. 2 од Законот за јавното обвинителство, „Сл. весник“ бр. 150/2007).

Ваквата поставеност на Јавното обвинителство како единствен државен орган е пропишано и со новиот Закон за јавното обвинителство („Сл. весник“ бр. 42/2020, кој би требало да стапи во правна сила и да се применува од 30.6. 2021 година).

Јавното обвинителство е организирано како Јавно обвинителство на Република Северна Македонија, виши јавни обвинителства, Основно јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција и основни јавни обвинителства (чл. 11 од постојниот Закон и чл. 10 од новиот Закон).

Принципот на централизам, како организациски принцип на Јавното обвинителство, значи дека иако постојат повеќе видови различни јавни обвинителства, сите тие претставуваат единствен орган.

Согласно принципот на централизам (Т. Васиљевич, Систем кривичног процесног права, стр. 135, Савремена Администрација, Београд, 1981 г.), сите јавни обвинителства се делови од едно единствено тело и актот на секој јавен обвинител го ангажира Јавното обвинителство како целина.

Со овој принцип се обезбедува поголема ефикасност во извршувањето на основната функција на Јавното обвинителство за гонење на сторителите на кривични дела за кои гонењето се презема по службена должност. Преку него се обезбедува доследно почитување на принципот на легалитет на кривичното гонење (чл. 18 од ЗКП, „Сл. весник“ бр. 150/2010).

Со вој принцип, исто така, се обезбедува и еднаква примена на законите во практичното постапување на јавните обвинители, како еден од овластените тужители во кривичната постапка, односно доследна примена на уставниот принцип за еднаквост на граѓаните пред законот (чл. 9 од Уставот на Република Северна Македонија).

**2. Принципот на хиерархија** како организациски принцип означува вертикална поврзаност и меѓусебен однос на органите во една структура во кои повисокиот орган има одредена надредена положба во однос на понискиот.

**Субординацијата**, пак, е облик на хиерархија со построга димензија во смисла на обврзаност, потчинетост на понискиот орган во однос на повисокиот.

Исто така, **принципот на хиерархија и субординација** е организациски принцип врз кој е поставена организацијата на Јавното обвинителство како државен орган.

Во постојниот Закон за јавното обвинителство чл. 6 („Сл. весник“ 150/2007) пропишано е дека Јавното обвинителство се организира според принципите на хиерархија и субординација, но тој не смее да ги загрози самостојноста и одговорноста на секој јавен обвинител во вршењето на функцијата.

Идентична е одредбата и во новиот Закон за јавното обвинителство во чл. 3 („Сл. весник“ бр. 42/2020).

Во практиката, токму ова законска одредба предизвика различни толкувања.

Бидејќи според постојното законско решение (исто и во новиот Закон) сите се јавни обвинители (нема заменици), некои основни обвинители во однос на самостојноста сметаат дека во своето постапување секој јавен обвинител самиот одлучува по конкретни предмети.

Според нивното мислење, доколку јавниот обвинител на соодветното обвинителство (раководителот) има поинакво правно мислење, тоа не е обврзувачко за нив.

Во обвинителствата со проширена надлежност, каде што функционираат колегиуми, тие сметаат дека правните мислења на мнозинството на членовите на колегиумот не се обврзувачки за нив.

Ваквото мислење беше засновано врз фактот за самостојност на Јавното обвинителство како државен орган. Тие сметаат дека оваа самостојност е неограничена и целосна при решавањето конкретни предмети.

Самостојноста како принцип што е синоним на самата институција Јавно обвинителство мора најпрво да се сфати од аспект на немешање во работата на јавните обвинители отстрана. Овде, пред сè, се мисли на самостојност во однос на извршната власт, односно политиката, како и секакви други надворешни влијанија од бизнис или други групи од интерес или поединци.

Правните мислења на раководителите (јавните обвинители на јавните обвинителства), засновани врз практиката или толкувањето одредени законски решенија, а особено мислењата на стручните колегиуми, не се и не може да бидат нарушување на принципот на самостојност во постапувањето на јавните обвинители по конкретни предмети.

Оваа законска одредба би требало да се толкува и во духот на принципот на централизам, односно дека Јавното обвинителство е единствен државен орган. Ова значи дека Јавното обвинителство како орган надлежен за кривично гонење на сторителите на кривични дела во извршувањето на својата функција е должно да обезбеди доследно почитување на принципот на легалитет, еднаквост на граѓаните пред законот и функционирање на правната држава.

Исто така, оваа законска одредба би требало да се толкува и од вториот аспект (дел од законското решение), односно дека секој јавен обвинител одговара за својата работа – вршењето на функцијата.

Ако се имаат предвид, пак, законските одредби за одговорност на јавните обвинители за својата работа (чл. 20 од постојниот и чл. 27 од новиот Закон), односно дека секој јавен обвинител одговара за својата работа пред претпоставениот (раководителот) и повисоките јавни обвинители, како и пред Советот на јавните обвинители, ваквите мислења за некаква „целосна самостојност“ се апсолутно правно неодржливи.

Мора да се спомене дека иако стануваше збор за исклучоци, некои основни обвинители, дури и во постапката по жалба на решенијата за отфрлање на кривичните пријави, со нивно укинување од страна на надлежните виши обвинители (чл. 288 од ЗКП), сметаат дека им се повредувал принципот на самостојност во нивното одлучување.

Зар на некој судија што е независен во својата работа би му паднало на памет дека одлуката на повисокиот суд, со која се укинува или се преиначува неговата одлука, би значела „повреда“ на принципот на независност на судијата?

Токму во овој дел, со цел правилно разбирање на принципот на самостојност на извршувањето на јавнообвинителската функција, наспроти принципот на хиерархија и субординација, потребно е да се осврнеме на прашањето која е улогата на стручниот колегиум.

*Стручен колегиум*

Со постојното решение, надлежностите на стручниот колегиумот во Јавното обвинителство и начинот на неговото функционирање беа регулирани со подзаконски акт (Правилник за внатрешна организација на работата во јавните обвинителства).

Со новиот Закон за јавното обвинителство, токму со цел разјаснување и правилно толкување на принципот на хиерархија и субординација како организациски принципи на Јавното обвинителство, наспроти принципот на самостојност во извршувањето на обвинителската функција, ова прашање е регулирано со закон.

Стручниот колегиум (чл. 17 од Законот за јавното обвинителство, „Сл. весник на РС Македонија“ бр. 42/2020) се дефинира како постојано стручно и советодавно тело во остварувањето на јавнообвинителската функција во јавните обвинителства со најмалку тројца јавни обвинители.

Како колективно тело, тоа работи на седница. За донесување полноважни одлуки во вид на предлози, мислења, забелешки и сугестии по одредени прашања, потребно е учество на повеќе од половината на неговите членови (јавни обвинители).

Исто така, со Законот за јавното обвинителство (чл. 19) се пропишани прашањата за кои е надлежен стручниот колегиум и по нив да донесува некоја од наведените одлуки (предлози, мислења, забелешки и сугестии). Тоа се: донесување, план, програма и распоред за работа; конкретни правни прашања што се појавиле во текот на работата; начелни ставови по прашања за единствена примена на законите; политика на гонење и казнување итн.

Законот пропишува можност за одржување и проширени колегиуми (чл. 20 од Законот за јавното обвинителство) од страна на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија со виши обвинители, основни обвинители од основните јавни обвинителства и Основното јавното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Можноста за одржување проширени колегиуми е пропишана и за вишите јавни обвинители со подрачните основни јавни обвинителства.

Од аспект на хиерархијата и субординацијата, од особена важност е да се знае кога одлуките на колегиумот (предлозите, мислењата, забелешките и сугестиите) ќе се сметаат за усвоени.

Одлуките на стручниот колегиум ќе се сметаат за усвоени ако бидат прифатени од мнозинството јавни обвинители што присуствувале на колегиумот, и тоа, и кумулативно и од страна на јавниот обвинител на тоа јавно обвинителство.

Ова значи дека сепак определена одлука се смета за донесена од страна на стручниот колегиум ако за неа има мнозинство кај присутните јавни обвинители и таа може да биде прифатена од јавниот обвинител на соодветното јавно обвинителство. Ваквото законско решение, во суштина, го изразува принципот на централизам и хиерархија и субординација во институцијата Јавно обвинителство.

Во практиката, од досегашниот начин на функционирање на колегиумите, во принцип, јавните обвинители на јавните обвинителства ги почитуваа мислењата и сугестиите на стручните колегиуми.

Но, особено треба да се истакне присуството на појави од страна на некои јавни обвинители на извесна „злоупотреба“ на мислењата на стручните колегиуми, и тоа во насока на некакво „алиби“ на донесени одлуки за преземено или преземено кривично гонење. Ваквите појави се во спротивност најпрво со конспиративноста во работата на Јавното обвинителство, имајќи предвид дека постапувањето може сè уште да биде во фаза кога постојат само основи на сомневање дека е сторено кривично дело.

Ваквите постапувања, исто така, се во спротивност со начелата на Етичкиот кодекс на јавните обвинители во Република Северна Македонија („Сл. весник“ бр. 194/2014), поточно со начелото на професионалност.

Посебно би требало да се истакне прашањето за начинот на досегашното

функционирање на проширените колегиуми.

Во принцип, вакви колегиуми би се одржувале кога за соодветното особено правно прашање постои неусогласеност на мислењата во стручниот колегиум на основните обвинителства за проширен колегиум со Вишото јавно обвинителство.

Доколку, пак, и на овој проширен колегиум не може да се усогласат мислењата, би се барал проширен колегиум во Јавното обвинителство на РС Македонија.

Во практиката, на барање на основните обвинители се одржуваа колегиуми директно со јавниот обвинител на Македонија, без да биде известен за тоа вишиот обвинител и без неговото присуство. Ваквата појава, според моето мислење, е кршење на принципот на хиерархија.

Според принципот на хиерархија, иницијативата за одржување проширени колегиуми за определени предмети што се од особен интерес за јавноста може да биде и од повисоките обвинители (вишите или јавниот обвинител на РС Македонија).

Во однос на Основното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, проширен колегиум на нивна иницијатива може да се бара директно од јавниот обвинител на РС Македонија (тој врши контрола на нивната работа) или, пак, на негова иницијатива.

#### ***Хиерархиската субординираност опфаќа:***

***а) Надзор над законитото и навремено извршување на јавнообвинителската функција на пониските јавни обвинителства од страна на повисоките (чл. 21 од постојниот Закон и чл. 28 од новиот Закон за јавното обвинителство);***

***б) Оценување на работата на јавните обвинители;***

***в) Задолжителни општи писмени упатства;***

***г) Постапување на повисокиот јавен обвинител по конкретни предмети од надлежност на понискиот, т.н. право на авокација (чл. 26 од постојниот и чл. 29 од новиот Закон за јавното обвинителство);***

***д) Право на повисокиот јавен обвинител во определени предмети, наместо надлежниот јавен обвинител, да овласти по предметот да постапува друг јавен обвинител, т.н. право на делегација (чл. 26 од постојниот и чл. 29 од новиот Закон за јавното обвинителство).***

***а) Надзор над работата на пониските од страна на повисоките јавни обвинителства***

Надзор над законитото и навремено извршување на јавнообвинителската функција на пониските јавни обвинителства се врши од страна на повисоките јавни обвинителства (чл. 21 од постојниот и чл. 28 од новиот Закон за јавното обвинителство).

Правото на надзор отсекогаш постоело во Јавното обвинителство и тоа практично се имплементира.

Така, Јавното обвинителство на РС Македонија врши надзор над работата на вишите јавни обвинителства и Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција.

Вишите јавни обвинителства вршат надзор над работата на подрачните основни обвинителства.

Начинот на вршењето надзор е регулирано со посебни правилници што ги донесува Советот на јавните обвинители (со оглед на одложената примена на Законот за јавното обвинителство, овие правилници сè уште не се донесени, но постојат постојни според Законот за јавното обвинителство, кој е во примена).

Правото на надзор на Јавното обвинителство на РС Македонија над вишите јавни

обвинителства се врши повремено. Според досегашната практика, можеби на две-три години. Додека, пак, надзор од страна на ова обвинителство на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, според одредени сознанија (можеби се нецелосни), е извршен само двапати (од неговото постоење најпрво како одделение, а потоа како посебно обвинителство). Во последните неколку години, ваков надзор на ова обвинителство воопшто не е извршен. Можеби тоа се должи на посебната надлежност на ова обвинителство и на непосредната соработка и информираност на јавниот обвинител на РС Македонија за сите предмети на кои се работи во него.

Правото на надзор, вишите обвинителства го вршат двапати годишно на подрачните основни јавни обвинителства. На овие посети на основните обвинителства, по правило, учествуваат и јавни обвинители од Јавното обвинителство на РС Македонија.

По извршениот надзор над сите констатирани недостатоци, се составуваат посебни писмени записници. Примероци од записниците се доставуваат кај соодветното обвинителство, каде што е извршен надзорот и на Јавното обвинителство на РС Македонија.

Кога се врши надзор над работата на основните обвинителства со проширена надлежност, се одржуваат и проширени колегиуми на кои и усно се изнесуваат констатирани забелешки.

Практиката покажува дека овие надзори се корисни. Преку нив се обезбедува увид во ажурното извршување на јавнообвинителската функција (посебно од страна на основните обвинителства), а се обезбедува и изедначена примена на законите.

Забележително кај некои основни јавни обвинителства со проширена надлежност е појавата при овие надзори, особено на заедничките колегиуми, да не учествуваат сите јавни обвинители. Несомнено е дека некои обвинители објективно се спречени. Но, присутни се појави за нивно учество на едукации (кои во тој момент не може да се сметаат за неодложна работа). Впрочем, овие надзори однапред писмено им се најавуваат на сите пониски обвинители и секој обвинител може да ги приспособи своите активности и би требало да присуствува на овие заеднички колегиуми.

### ***б) Оценување на работата на јавните обвинители***

Според постојното законско решение, Советот на јавните обвинители донесува Правилник за утврдување на начинот на оцена на работата на јавните обвинители. Оцената ја врши непосредно повисокиот јавен обвинител за секој јавен обвинител поединечно во период на секои две години.

Од воведувањето на правото на оценување на работата на секој јавен обвинител, досега вакво оценување е направено само за некои јавни обвинители во основните јавни обвинителства еднаш до двапати.

Како причина за ова се наведува недоволната кадровска екипираност особено на вишите јавни обвинителства (факт што е точен за некои виши обвинителства).

Меѓутоа, оценувањето е важен сегмент од функционирањето на Јавното обвинителство, особено од аспект на унапредувањето – кариера на јавните обвинители и, во иднина, особено на имплементирањето на оваа законска обврска би требало да ѝ се стави посебен акцент.

Исто така, преку оценувањето ќе се добие една попрецизна слика за ажурното и стручното извршување на јавнообвинителската функција од страна на сите носители на оваа функција.

Оценувањето на работата на јавните обвинители со новиот Закон за јавното обвинителство подетално е уредено со пропишувањето постапка и критериуми за оценување (чл. 35-44 од новиот Закон за јавното обвинителство).

Се пропишува редовно и вонредно оценување.

Редовното оценување се врши за период од четири години.

Вонредното оценување се врши во случај ако јавниот обвинител конкурира за избор во повисоко обвинителство, за јавен обвинител во Јавното обвинителство, за јавен обвинител во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција или за член на Советот на јавните обвинители.

Оцена за работата на јавните обвинители, на јавните обвинителства, на вишите обвинителства, на основниот јавен обвинител за гонење организиран криминал и корупција и за работата на јавните обвинители во Јавното обвинителство на РС Македонија дава јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

Оценување на работата на јавните обвинители во вишите јавни обвинителства и на основните јавни обвинители во основните јавни обвинителства врши вишиот јавен обвинител. Исто така, тој дава оцена за работата на јавните обвинители во основните обвинителства по претходно добиено мислење (кое не е обврзувачко, но секако дека би морало да се почитува од аспект на хиерархија) од јавниот обвинител на тоа обвинителство.

Основниот јавен обвинител во Јавното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција дава оцена за работата на јавните обвинители во ова основно обвинителство.

Досега беше пропишан еден поширок избор на оценки (задоволителна, добра, многу добра, особено се истакнува). Сега оцената може да биде позитивна или негативна (која, според моето мислење, е подобро решение).

Исто така, пропишани се критериумите за оцена. Тоа се: стручност и квалитет на одлуките, правните лекови и други писмени изјави; ажурност и ефикасност; непристрасност и совесност; углед и етичност достоини за функцијата; соработка и однос спрема странките и другите вработени во обвинителството; способност и спремност за стручно усовршување и стекнување нови знаења; организациски способности (чл. 37 од Законот).

Понатаму, дадени се законски објаснувања за тоа што би се подразбирало под овие критериуми (чл. 38-44).

Според моето мислење, дел од критериумите се однесуваат на стручното извршување на функцијата, а другиот дел се критериуми од аспект на етичноста за извршување на јавнообвинителската функција.

Функционирањето на оценувањето мора да ѝ се препушти на практиката. Евентуалните недостатоци би ги согледале преку непосредна примена на овие законски одредби. Сепак, според моето мислење, освен стручноста, конечно, акцентот би требало да се стави и на етичките критериуми за оцена на работата на јавните обвинители.

Постапката за оценување ќе се врши со непосреден увид во предметното работење, изготвените месечни извештаи за работа, разговори со јавните обвинители, поднесени претставки. Сите овие податоци би требало да се соберат во посебно професионално досие за секој јавен обвинител.

На почетокот на годината веќе се воведени изменети месечни извештаи (досега се изготвувала вакви месечни извештаи) според содржината и прегледноста на податоците за сработеното од страна на секој јавен обвинител поединечно.

Посебен образец за оценување ќе биде донесен од страна на јавниот обвинител на РС Македонија.

Според утврдените критериуми, ќе се добиваат бодови, а начинот на бодувањето ќе биде пропишан со Правилник донесен од страна на јавниот обвинител на РС Македонија.

За оцената ќе се изготвува посебна одлука. Примерок од одлуката ќе се доставува до јавниот обвинител што се оценува, до јавниот обвинител на РС Македонија и до Советот

на јавните обвинители.

Доколку јавниот обвинител што се оценува е незадоволен од оцената, има право на приговор до Советот на јавните обвинители во рок од осум дена. Тој е должен во рок од триесет дена да одлучи по приговорот. Пред тоа, Советот може да изврши увид во работата на тој јавен обвинител, да разговара со него или да разговара со јавниот обвинител што го извршил оценувањето.

Доколку Советот оцени дека приговорот е основан, ќе му даде посебни упатства на јавниот обвинител што го извршил оценувањето со цел повторно да изврши оценување.

На повторно дадената оценка, незадоволниот јавен обвинител има право на приговор. Доколку Советот оцени повторно дека приговорот е основан, тој донесува конечна оценка за работата на јавниот обвинител.

### ***в) Задолжителни општи писмени упатства***

Правото на давање задолжителни писмени упатства секогаш било дел од практичната реализација на принципот на хиерархија и субординација.

Ова е регулирано со чл. 25 од постојниот Закон за јавното обвинителство. Според хиерархијата, регулирано е кој може да ги издава овие општи писмени упатства. Исто така, тие може да се однесуваат на преземање одредени мерки и активности за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, заштита на интересите на државата и други правни субјекти, со цел поефикасно откривање и гонење кривични дела и нивни сторители, вложување правни средства итн. Кога вишиот обвинител издава вакви упатства, задолжително писмено го известува јавниот обвинител на РС Македонија.

Во врска со прашањето за издавање на овие упатства и обврската за нивно почитување од страна на јавните обвинители на кои им се издадени, се водеше расправа од аспект на тоа дека со ова се нарушува самостојноста на јавниот обвинител и одговорноста на секој јавен обвинител во вршењето на функцијата.

Според моето мислење, со овие писмени упатства воопшто не е доведена во прашање самостојноста на извршувањето на функцијата (ако ги имаме предвид прашањата за кои може да се однесуваат тие). Напротив, со ваквата законска можност се обезбедува еднаквост на граѓаните пред законот и се обезбедува доследно почитување на принципот на легалитет на кривичното гонење.

Во крајна линија, доколку повисокиот обвинител донесе вакво писмено упатство, тој автоматски за конкретната правна работа ја презема врз себе евентуалната одговорност.

Практиката покажа дека проблемот околу овие упатства е во нивната „злоупотреба“ од страна на повисоките обвинители.

Забележани се појави на издавање општи упатства (но и конкретни) од страна на повисоки обвинители на пониски обвинители, но не писмени, туку усни. Фактички, пониските обвинители да постапат на одреден начин по упатство на повисок обвинител, но за тоа да нема никаква писмена трага.

Се разбира, секогаш мора да се реагира на ваквите појави. Овие упатства мора да бидат на писмено. Кога пониските обвинители барале од повисоките да им издадат писмено упатство, тие се повлекувале (што, секако, значи злоупотреба на овој институт од страна на повисоките обвинители).

Токму поради овие причини, со новиот Закон за јавното обвинителство (чл. 56) е нагласено дека овие упатства треба да содржат образложение и дека тие не може да се однесуваат на работата по конкретни предмети.

Според хиерархијата, јавниот обвинител на РС Македонија може да им издава вакви општи писмени упатства на сите јавни обвинители во јавните обвинителства.

Вишиот јавен обвинител може да им издава вакви упатства на подрачните основни



обвинители, а за тоа е должен да го извести јавниот обвинител на РС Македонија.

***з) Постапување на повисокиот јавен обвинител по предмети од надлежност на понискиот, т.н. право на авокација***

Ваквата можност, како право на повисокиот во однос на понискиот обвинител, отсекогаш беше пропишана како израз на хиерархиската уреденост на Јавното обвинителство.

Јавниот обвинител на РС Македонија може да преземе кривично гонење и вршење одредени работи за кои е надлежен виш јавен обвинител или основен јавен обвинител (чл. 29 од новиот Закон).

Единствено, со новото законско решение, во насока на обезбедување поголема самостојност на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, правото на авокација (како и делегација) е ограничено на јавниот обвинител на Република Северна Македонија за предмети од надлежност на ова јавно обвинителство.

Тој може да изврши авокација на предмет од надлежност на ова јавно обвинителство на друго по претходна согласност на јавниот обвинител на ова основно обвинителство (за гонење организиран криминал и корупција).

Но, пропишан е исклучок да се изврши авокација на предмет од ова јавно обвинителство на друго и без негова согласност, доколку при вршењето надзор (чл. 28 ст. 3 од Законот) се утврди дека Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција не ја извршува ажурно својата функција, односно не ги почитува роковите утврдени со ЗКП.

Иако не е пропишано со закон, во ваков случај логично би било јавниот обвинител што постапува по овој предмет од Основното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција да сноси консеквенции во смисла на поведување дисциплинска постапка против него.

Исто така, виш јавен обвинител може да преземе кривично гонење и да изврши определени работи за кои е надлежен основен јавен обвинител од тоа подрачје.

Примената на правото на авокација е ограничено и ваквото преземање кривично гонење и вршење одделни работи од повисоките обвинителства е можно доколку јавниот обвинител (од кој се одзема предметот) постапува непрофесионално и нестручно, не ги презема потребните дејствија за покренување и водење на кривичната постапка, и функцијата ја врши ненавремено и незаконски.

Исто како и при авокација на предмети од Основното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, мора да се преземат мерки и за поведување дисциплинска постапка против обвинителот што постапувал по тој предмет.

Правото на авокација е пропишано и во случај кога постојат закани по животот и здравјето на јавниот обвинител и на неговото семејство.

Ваквото законско решение не е сосема јасно. Ако постоеле закани врз тој јавен обвинител, зар не би можело да постојат закани и против повисокиот обвинител?

Начелно, вршејќи ја својата функција, јавниот обвинител често се среќава со разни појави на закани врз него или врз членови на неговото семејство. За такви случаи е пропишано посебно кривично дело Попречување на правдата од чл. 368-а од КЗ или Загрозување на сигурноста од чл.144 ст. 3 в.в. со ст. 1 од КЗ. Во ваков случај, јавниот обвинител што постапува по предметот се јавува како оштетен, а тоа е законски основ за негово иземање од постапувањето по конкретниот предмет.

Во ваков случај, повисокиот обвинител би го искористил своето право да овласти друг јавен обвинител да ја води постапката (право на делегација).

Според одредени сознанија, правото на авокација речиси воопшто да не се користи во практиката.

Тоа се применуваше со поранешните законски решенија, кога во хиерархиската организираност на Јавното обвинителство постоеја окружни јавни обвинители. Тие постапуваа во прв степен за гонење потешки облици на криминалитет, кои беа во надлежност на тогашните окружни судови. Честопати тие преземаа кривично гонење за предмети од надлежност на тогашните општински јавни обвинителства.

***д) Право на повисокиот јавен обвинител по определени предмети, наместо надлежниот јавен обвинител, да овласти да постапува друг јавен обвинител, т.н. право на делегација***

Исто така, и ова право отсекогаш беше пропишано на повисокиот во однос на понискиот јавен обвинител во хиерархиската поставеност на неговата организација.

Правото на делегација значи јавниот обвинител на РС Македонија да овласти вишо или основно обвинителство да води постапка по определени предмети или да врши определени работи од надлежност на друго вишо или основно јавно обвинителство (чл. 29 од новиот Закон).

Во однос на вршењето делегација за предмети од надлежност на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, постои соодветно решение како и кај правото на авокација.

Виш јавен обвинител може да овласти јавен обвинител во основно јавно обвинителство од подрачјето на тоа вишо обвинителство да води постапка по одделни предмети или да врши определени работи од надлежност на друг јавен обвинител од тоа подрачје.

Исто како и кај правото на авокација, делегација може да се преземе само во случај кога јавниот обвинител постапува непрофесионално и нестручно, не ги презема потребните дејствија за покренување и водење на кривичната постапка поради незаконско, ненавремено или немарно извршување на функцијата (чл. 29 ст. 4 од новиот Закон за јавното обвинителство).

Како што наведовме во правото на авокација и во случај на делегација во пропишаните случаи, против јавниот обвинител што постапувал по тој предмет би морало да се преземе соодветна дисциплинска мерка.

Дали за делегација во случај на постоење закани по животот и здравјето на јавниот обвинител и на неговото семејство се поставува истото прашање?

Зар не би можело овие закани да продолжат и против делегираниот јавен обвинител?

Во вакви случаи, како што наведовме, постои кривичноправна заштита на ваквите дејствија. Во овие постапки, јавните обвинители би се јавиле како оштетени, а тоа претставува законски основ за нивно иземање од постапување по тие предмети.

Правото на делегација се применува во практиката. Постојат основни јавни обвинители со еден јавен обвинител и, честопати, поради постоење законски основи за нивно иземање од страна на вишите јавни обвинители, се делегираат по предметите да постапуваат други јавни обвинителства од тоа подрачје.

### ***Резиме***

Јавното обвинителство, како државен орган чија основна функција е гонење на сторителите на кривични дела за кои гонењето се презема по службена должност, е организирано врз принципите на централизам и хиерархија и субординација.

Овие организациски принципи, од историски и споредбено правен аспект, отсекогаш

и секаде се принципи врз основа на кои е организирано Јавното обвинителство.

Иако постојат различни јавни обвинителства (основни, виши, Јавно обвинителство на РС Македонија), според принципот на централизам, сите тие претставуваат единствен орган. Ова произлегува од правната дефинираност на Јавното обвинителство (чл. 2 од новиот Закон за јавното обвинителство).

Принципот на хиерархија како организациски принцип означува вертикална поврзаност и меѓусебен однос на органите во една структура во која повисокиот орган има одредена надредена положба во однос на понискиот. Субординацијата, пак, е облик на хиерархија со построга димензија во смисла на обврзаност, потчинетост на понискиот во однос на повисокиот орган.

Овие организациски принципи не се во спротивност со начелото на самостојност на Јавното обвинителство како државен орган. Напротив, преку нив се обезбедува почитување на принципот на легалитет во кривичното гонење, уставното начело на еднаквост на сите граѓани пред законот и владеењето на правото.

Самостојноста во извршувањето на јавнообвинителската функција би требало да се сфати најпрво од аспект на самостојноста во однос на какво било влијание, пред сè, однадвор (политички, од бизнис-групи, од поединци итн.), во извршувањето на функцијата. Во прилог на ваквото мислење е законското решение дека со овој принцип не смее да се загрози и одговорноста на секој јавен обвинител во вршењето на функцијата. Според одредбите за одговорност на јавните обвинители за својата работа (чл. 20 од постојниот и чл. 27 од новиот Закон), секој јавен обвинител одговара за својата работа пред претпоставениот (раководителот) и пред повисоките јавни обвинители, како и пред Советот на јавните обвинители (значи хиерархиски).

Хиерархиската субординираност опфаќа:

а) Надзор над законитото и навремено извршување на јавнообвинителската функција на пониските јавни обвинителства од страна на повисоките јавни обвинителства (чл. 21 од постојниот Закон и чл. 28 од новиот Закон за јавното обвинителство);

б) Оценување на работата на јавните обвинители;

в) Задолжителни општи писмени упатства;

г) Постапување на повисокиот јавен обвинител по конкретни предмети од надлежност на понискиот, т.н. право на авокација (чл. 26 од постојниот и чл. 29 од новиот Закон за јавното обвинителство);

д) Право на повисокиот јавен обвинител во определени предмети, наместо надлежниот јавен обвинител, да овласти по предметот да постапува друг јавен обвинител, т.н. право на делегација (чл. 26 од постојниот и чл. 29 од новиот Закон за јавното обвинителство).

Во практиката, честопати, овие организациски принципи неправилно се толкуваат од некои јавни обвинители. Ова беше една од основните причини пошироко да го елаборирам моето мислење во однос на ова правно прашање.

**Dr. Todor Vitlarov<sup>2</sup>**

**PRINCIPLES OF CENTRALISM AND HIERARCHY  
SUBORDINATION AS ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF THE PUBLIC  
PROSECUTOR'S OFFICE**

1.04 Стручна статија  
УДК 343.347:614.253.83(497.7)

**Abstract**

In the paper the author addresses the principles of centralism and hierarchical subordination as organizational principles of the Public Prosecutor's Office. These organizational principles, from a historical and comparative legal point of view, have always and everywhere been principles on the basis of which the Public Prosecutor's Office is organized. Although there are different public prosecutor's offices (basic, senior, Public Prosecutor's Office of RN Macedonia), according to the principle of centralism, they are all a single body. This arises from the legal definition of the Public Prosecutor's Office (Article 2 of the new Law on the Public Prosecutor's Office).

The principle of hierarchy as an organizational principle means vertical connection and interrelationship of the organs in a structure in which the higher authority has a certain superior position in relation to the lower one. Subordination, on the other hand, is a form of hierarchy with a stricter dimension in terms of obligation, subordination of the lower to the higher authority.

The author of the paper concludes that these organizational principles are not contrary to the principle of independence of the Public Prosecutor's Office as a state body. On the contrary, they ensure respect for the principle of legality in criminal prosecution, the constitutional principle of equality of all citizens before the law and the rule of law.

In practice, these organizational principles are often misinterpreted by some public prosecutors.

**Keywords:** principle of centralism, hierarchical subordination, organizational principles, Public Prosecutor's Office

<sup>2</sup> Senior Public Prosecutor in the Higher Public Prosecutor's Office Stip