

Автори

Проф. д-р Рената Дескоска

Проф. д-р. Тања Каракамишева-Јовановска

Проф. Снежана Бриндевска

Основи на јавно право за втора година

(задолжителна програма)

Рецензенти
Доц. д-р. Искра Акимовска-Малетиќ, Факултет за безбедност
Владо Грнчаревски, професор во СЕПУГС, „Васил Антевски – Дрен,“
Ана Ациевска професор во СЕПУГС, „Васил Антевски – Дрен,“

Лектура
Силвана Блажевска

Техничка обработка и корица
Гордана Костовска

Издавач: Министерство за образование и наука за Република Македонија

Печати: Графички центар довел, Скопје

Тираж: 400

Со решение на Министерот за образование и наука на Република Македонија бр. 22-4655/1 од 27.08.2010 година се одобрува употребата на овој учебник.

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св.Климент Охридски”, Скопје
342 (075.3)

ДЕСКОСКА, Рената
Основи на јавно право за II Година : (задолжителна програма) / Рената Дескоска, Тања Каракамишева-Јовановска, Снежана Бриндевска. - Скопје: Министерство за образование и наука на Република Македонија, 2010, - 224 стр. : илустр. ; 30 см

ISBN 978-608-226-198-0

1. Каракамишева-Јовановска, Тања [автор], 2. Бриндевска, Снежана [автор]
COBISS.MK-ID 85374986

Тема 1

ПОИМИ ЈАВНО И ПРИВАТНО ПРАВО

1. ЗНАЧЕЊЕ НА ПОДЕЛБАТА НА ПРАВОТО НА ЈАВНО И ПРИВАТНО

Разликувањето на јавното од приватното право потекнува уште од римското право. Втемелувач на поделбата на правото на јавно (*ius publicum*) и на приватно право (*ius privatum*) е Улпијан - познат римски правник од класичниот период. Неговата дефиниција на јавното и на приватното право е цитирана во Јустинијановата кодификација (*Corpus iuris civilis*), која е составена од четири дела: Кодекс (збирка на императорски одредби), Дигести (збирка на списи од римските правници), Институции (краток прирачник во кој биле содржани извори од двата претходни дела – Кодекс и Дигести, со коментари) и Новели (нови одредби и прописи од времето на Јустинијан). Улпијановата дефиниција на јавното и на приватното право е цитирана во Дигести и во Институции.

Според Улпијан, јавно право е она право што се однесува на положбата на римската држава, а приватно право е она што е во корист на поединци. (*Publicum ius est, quod as statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet.*) Според оваа дефиниција, јавното право го опфаќа она што е од општа корист, а во тоа време такви биле светите работи, свештенството, магистратите и сè она што опфаќала римската држава. Приватното право го регулирало и се однесувало на она што е од поединечна корист, односно се сметало дека приватното право е во корист на индивидуите.

Бидејќи јавното право се однесувало на римската држава тоа било задолжително за сите и како што е запишано во Дигестите на Јустинијан, тоа не може да се измени со спогодба на поединци (*Ius publicum privatorum pactis mutari non protest*).

Во записите на Улпијан може да се согледаат четири различни критериуми за разликување на јавното од приватното право, и тоа:

1. интересите на кои правото им служи: јавното право им служи на јавните интереси, а приватното право на приватните интереси;

2. творците на правото: јавното право е создадено од државата, а приватното право не го создава државата;

3. предметот што се уредува со правото: јавното право ја уредува државата и односите во кои таа е субјект, а приватното право ги уредува односите во кои субјекти се поединците;

4. задолжителноста на правото: јавното право е составено од т.н. строго право (*jus strictum* или *jus cogens*) што е создадено од државата и е задолжително за сите правни субјекти. Ова право се разликува од т.н. диспозитивно право (*jus dispositivum*) што, исто така, е создадено од државата, но е задолжително за оние на кои се однесува само доколку тие место него не создадат друго т.н. автономно право.

Како што може да се види, и покрај постоењето на критериуми според кои правото се делело на јавно и на приватно, тоа не можело да се направи доследно ниту во времето на Улпијан. Така, и покрај тоа што еден од критериумите за разликување на јавното од приватното право бил творецот на правото (дали државата е создавач на правото или не), сепак, не севкупното право што го создавала државата се третираше како јавно право, бидејќи постоела разлика меѓу строго и диспозитивно право. И строгото и диспозитивното право биле создадени од државата, но само строгото право било третирано како јавно право, бидејќи тоа било задолжително за сите и не можело да се измени со спогодба на поединци. Исто така, ниту во времето на Улпијан не била можна доследна поделба на јавниот од приватниот интерес.

Во средниот век, со настанувањето на патримонијалниот концепт на државата, во кој положбата и надлежностите на кралот не беа одвоени од неговиот имот, приход и привилегии; од законите исчезна поделбата на јавно и на приватно право. Но, средновековните универзитети од римското право го проучуваа само приватното право и со тоа придонесоа за зачувување на поделбата на правото на јавно и на приватно.



Corpus Iuris Civilis, 1589

Во првата половина на XVIII век идејата за поделбата на власта, разработена во книгата „Духот на законите“ од Монтеѕкје, извршила влијание за прифаќање на поделбата на јавно и на приватно право во практиката во Франција во тој период. Монтеѕкје не зборувал за разлика меѓу јавно и приватно право, туку за поделба на власта на законодавна власт, извршна власт што се занимава со меѓународни односи (склучува мир или одлучува за војна, испраќа или прима амбасадори, ја обезбедува сигурноста) и судска власт што се занимава со прашања што спаѓаат во граѓанското право. Оваа поделба на власта на Монтеѕкје во Франција била протолкувана како да вклучува поделба на правото на јавно и на приватно право, при што јавното право е во надлежност на управата (извршната власт), а приватното право е во надлежност на судството.

Во натамошниот развој на правната наука може да се согледаат различни критериуми за поделба на правото на јавно и на приватно, а врз основа на тоа се развиле различни сфаќања што го оправдуваат разликувањето меѓу јавното и приватното право.

2. РАЗЛИЧНИ СФАЌАЊА ЗА ПОИМИТЕ ЈАВНО И ПРИВАТНО ПРАВО

Во земјите во кои се користат термините јавно право и приватно право, нивното значење не се одредува од страна на законодавецот, туку од страна на теоријата и практиката. Значи, поделбата на јавното и на

приватното право нема правно, туку теоретско значење. Поради тоа, поимите јавно и приватно право не се позитивно-правни термини, туку термини со кои се користат теоријата и практиката. При нивното дефинирање и разликување, различни теории поаѓаат од најразлични критериуми и аспекти.

Позначајни теории што ги дефинираат поимите јавно и приватно право се теоријата на власт, теоријата на субординација, теоријата на строго право и теоријата на интерес.

1. Теорија на власт

Теоријата на власта ја оправдува поделбата на јавното и на приватното право со тврдењето дека јавно-правните односи се оние во кои еден од субјектите е државата, при што таа се однесува кон поединците како власт што заповеда и принудува. Значи, јавното право регулира правни односи во кои барем една страна е државата што настапува од позиции на сила.

Притоа, треба да се има предвид дека сите правни односи во кои учествува државата не се односи од јавно-правен карактер. На пример, државата може да биде страна на купопродажен договор со друго лице и во тој правен однос државата и другиот субјект имаат еднаква, рамноправна волја, односно односите меѓу нив се „хоризонтални“, без елементи на принуда. Во тој случај станува збор за приватно-правен однос во кој учествува и државата. Значи, за разлика од јавно-правните односи, доколку државата учествува во приватно-правен однос таа не настапува од позиција на сила и не може да го принуди или да му наредува на другиот учесник во правниот однос, туку таа може само да поднесе тужба или барање за остварување определено дејство од другите субјекти.

2. Теорија на субординација

Теоријата на субординација, која, всушност, користи слични аргументи со теоријата на власт, тврди дека јавно-правните односи ги карактеризира подреденоста на недржавните субјекти под државата, додека приватно-правните односи ги карактеризира координација т.е. еднаквост на субјектите што учествуваат во нив.

Значи, за да постои јавно-правен однос потребно е еден од субјектите во тој однос да биде државата или друг јавно-правен субјект, чија волја е наредена над волјата на другите субјекти во тој однос.

3. Теорија на строго право

Теоријата на строго право тврди дека јавното право претставува *jus strictum*, кое е задолжително за сите субјекти на правниот систем и се спроведува по службена должност. Според оваа теорија приватното право е *jus dispositivum*, кое е задолжително само за оние правни субјекти што сами го создале и тоа се спроведува само по приватна иницијатива.

На оваа теорија и се приговара дека не води сметка дека и во приватното право постојат строги правила, кои субјектите на правниот однос не може да ги менуваат, како, на пример, правилата во семејното или во наследното право. Исто така, се укажува дека и во јавното право постојат правила што се спроведуваат само по приватна иницијатива. Застапниците на теоријата на строго право им се спротивставуваат на овие приговори со аргументот дека критичарите ја превидуваат можноста правните гранки да содржат елементи и од јавното и од приватното право и укажуваат дека правните гранки се класифицираат во групата на јавното или на приватното право во зависност од тоа кои елементи доминираат.

4. Теорија на интерес

Теоријата на интересот смета дека јавното право го штити јавниот интерес, додека приватното право го штити приватниот интерес. На оваа теорија и се приговара дека честопати јавниот и приватниот интерес се неразделни. Исто така, оваа теорија се критикува од аспект што поимот интерес е релативен, променлив и нејасен критериум за разликување на правото.

На крајот од овој преглед на сфаќања за поимите јавно и приватно право, може да се сумира дека најчесто прифатено и користено е сфаќањето според кое јавното право е право што ги регулира односите во рамките на државата, или односите меѓу државата, односно власта од една страна, а поединецот од друга страна, при што државата стапува во тие правни односи како носител на империум, на принуда и надреденост; додека приватното право се сфаќа како право што ги регулира односите на еднаквост, односи без елементи на принуда, односно регулира односи меѓу еднакви правни субјекти. Значи, јавното право регулира односи на надреденост и подреденост, во кои субјект е државата како носител на принуда, додека приватното право регулира однос на еднаквост, односно односи на субјекти еднакви меѓу себе.

3. ОДНОСИ МЕЃУ ЈАВНОТО И ПРИВАТНОТО ПРАВО

Од моментот на воспоставување на концептот на разликување на јавното од приватното право до денес односите меѓу јавното и приватното право се менувале. Но, не само што меѓусебните односи на јавното и на приватното право во практиката биле подложени на историски промени, туку се развиле и различни теоретски сфаќања за нивното место и односи. Притоа, се воделе расправи околу следниве прашања: Дали е потребно да се воспостави хиерархиски однос меѓу јавното и приватното право? Доколку одговорот е позитивен, кое право треба да има примат: јавното или приватното? Дали јавното и приватното право треба да бидат еднакви? Дали јавното право треба да се претопи во приватното? Како да се заштити приватното право од јавното? итн.

Досегашната историја покажа дека карактерот на еден правен поредок се изразува и преку меѓусебно воспоставениот однос на приватното и на јавното право. Во феудализмот исчезна поделбата на јавно и приватно право, а приватното право е претопено во јавното право. Постојењето на јавно право над приватното право се смета за израз на апсолутизам. Победата над феудализмот се совпадна со појавата на свеста за разликата меѓу јавното и приватното право и барањето за автономија на приватното право како сфера ослободена од „омnipотентната“ држава.

Појавата на правната држава се врзува за ослободувањето на приватното право од јавно-правните стеги. За либерализмот приватното право е срцева комора на целото право, а јавното право е тесна заштитна рамка што се создава околу приватното право. Ваквото различно вреднување на приватното и на јавното право од страна на либерализмот наоѓа свој израз во теоријата на општествениот договор, која претставува „посредување меѓу приватното и јавното право“. Според теоријата за општествен договор, хиерархијата во државата е воспоставена врз основа на спогодбата меѓу поединците што првобитно биле еднакви меѓу себе. Значи, според теоријата за општествениот договор, поединците ја создале власта за таа да работи за доброто на сите. Доколку оној што владее не работи во општ интерес, народот има право да го смени. Тоа значи дека власта е отповиклива, а народот има право на побуна против онаа власт што не работи во општ интерес.

Затоа, за либерализмот приватното право е примарно и хиерархиски надредено над јавното право. Значи, за либерализмот, јавното право на некој начин треба да се претопи во приватното право, односно државата сама треба да се подреди под приватното право.

За превласт на приватното право се залага и анархизмот, но на еден екстреман начин, бидејќи се залага исклучително за чисто приватно-правен поредок.

Наспроти ваквите сфаќања, постојат гледишта според кои јавното право треба да има предност пред приватното. Според овие гледишта, приватното право се смета за простор, кој привремено и отповикливо и е отстапен на приватната иницијатива. Притоа, се очекува тој простор да се користи сообразно на обврските, а може да биде и одземен доколку тоа очекување не биде исполнето.

Во рамките на овие сфаќања е социјалистичката идеологија, која се залага за целосно претопување на приватното право во јавно.

Исто така, развојот на социјалната држава што ја замени либералната држава значи воведување на ограничувања на приватното право. Имено, социјалната држава се залага за интервенција на државата во сферата на сопственоста и договарањето заради постигнување на принципите на социјална сигурност, правда и благосостојба. Всушност, преобразбата на либерализмот во социјална држава се изразува во јавно-правните ограничувања што му се наметнуваат на приватното право, особено на слободата на сопственост и слободата на договарање.

Но, кога се разгледуваат сфаќањата што му даваат примат на јавното право, треба да се има предвид дека тие меѓу себе се разликуваат според мотивите заради кои му се дава предност на јавното право. Така, според едни сфаќања (теоретичарите на социјализмот), причина за давање примат на јавното право е првенството што го има државата пред поединецот. Според други сфаќања (теоријата за социјална држава), мотив за примат на јавното право е првенството на државата како заштитник на послабиот поединец.

Во современото право, приватното и јавното право не стојат едно до друго ниту едно над друго, поделени со јасна граница, туку тие се проникнуваат, се испреплетуваат и коегзистираат. Во таква состојба, најмалку што треба да се направи е да се дефинира колку што е можно попрецизно доменот на јавното право кое и е оставено на државата, за да се заштити сферата на слободата на поединците т.е. приватното право.

4. КЛАСИФИКАЦИЈА НА ПРАВНИТЕ ГРАНКИ ВО ЈАВНОТО И ВО ПРИВАТНОТО ПРАВО

Токму поради тоа што во правниот систем, јавното и приватното право не стојат паралелно, едно наспроти друго, остро разграничени и одвоени, туку постојано навлегуваат едно во друго, денес се дебатира и се оспорува поделбата (дистинкцијата) меѓу јавното и приватното право.

Оваа поделба во рамките на правната наука е проблематична и повеќе е од техничко, отколку од научно значење. Во современото право, понекогаш исти појави може да спаѓаат во јавното право, а некогаш во приватното право. Таков е, на пример, работниот однос. Во поновите правни гранки, како што е, на пример, социјалното право доаѓа до сраснување на јавното и приватното право. Всушност, речиси во сите правни гранки постојат делови што се од јавно-правен карактер и делови што се од приватно-правен карактер.

При обидот да се направи разликување на јавното и на приватното право, правните гранки се класифицираат во одредена група, според карактерот на односите што доминираат во неа.

Така, гранки на правото во кои доминираат јавно-правните односи, што се сметаат за дел од јавното право, се: уставното право, управното право, финансното право, меѓународното јавно право, казненото право, судското право (казнено процесно право и граѓанско процесно право) итн.

Како гранки на правото што се дел од приватното право се сметаат: граѓанското право, трговското право, поморското право, авторското право итн.

Резиме:

Разликувањето на јавното од приватното право потекнува уште од римското право. Втемелувач на поделбата на правото на јавно (*ius publicum*) и на приватно право (*ius privatum*) е познатиот римски правник Улпијан.

Поделбата на јавното и на приватното право нема правно, туку теоретско значење, односно поимите јавно и приватно право не се позитивно-правни термини, туку термини со кои се користат теоријата и практиката.

Јавното право е право што ги регулира односите во рамките на државата, или односите меѓу државата, односно власта од една страна, а поединецот од друга страна, при што државата стапува во тие правни односи како носител на империум, на принуда и надреденост.

Приватното право се сфаќа како право што ги регулира односите на еднаквост, односи без елементи на принуда, односно регулира односи меѓу еднакви правни субјекти.

Денес се оспорува поделбата (дистинкцијата) меѓу јавното и приватното право. Во современото право, понекогаш исти појави може да спаѓаат во јавното право, а некогаш во приватното право. Затоа, при обидот да се направи разликување на јавното и на приватното право, правните гранки се класифицираат во одредена група, според карактерот на односите што доминираат во неа.

Прашања за проверка на знаењата

1. Кој е втемелувач на поделбата на јавно и на приватно право?
2. Кое право е јавно право, според Улпијан?
3. Кое право е приватно право, според Улпијан?
4. Според кои критериуми се вршела поделбата на јавно и на приватно право во записите на Улпијан?
5. На кои интереси им служи јавното право, според Улпијан?
6. На кои интереси им служи приватното право, според Улпијан?
7. Кој е творец на јавното право, според Улпијан?
8. Кој е творец на приватното право, според Улпијан?
9. Што е предмет на јавното право, според Улпијан?
10. Што е предмет на приватното право, според Улпијан?
11. Во што е разликата меѓу строго право и диспозитивно право?
12. Што е јавно право?
13. Што е приватно право?
14. Дали секој правен однос во кој учествува државата како субјект е јавно-правен однос?
15. Дали купопродажниот договор на хартија за принтање меѓу државата и некој продавач е однос од јавно-правен карактер?
16. За каков однос меѓу јавното и приватното право се залага либерализмот?
17. Каков е односот меѓу јавното и приватното право денес: дали тие се одвоени или се испреплетени?
18. Кои правни гранки спаѓаат во рамките на јавното право?
19. Кои правни гранки спаѓаат во рамките на јавното право?
20. Кои карактеристики се својствени за јавното право, а кои за приватното право?

Тема 2

ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

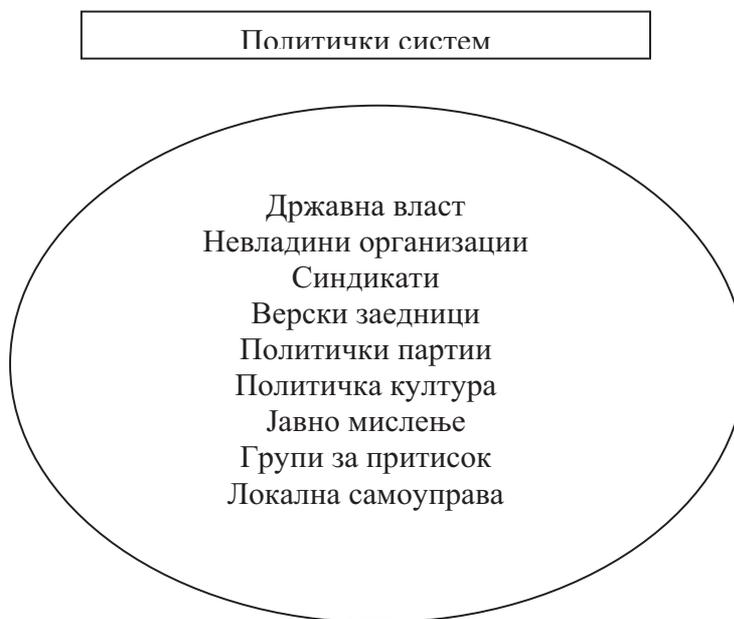
1. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ: ПОИМ, ЦЕЛИ И ЕЛЕМЕНТИ

Живеењето на луѓето во заедница со други луѓе денес е неминовност. Во таа заедница поединците влегуваат со различни потреби и различни уверувања. Ниедно општество и ниедна заедница не располага со неограничени ресурси за задоволување на сите потреби на поединците, особено ако се има предвид дека желбите и потребите на секој човек се зголемуваат со развојот на општеството и со напредокот на цивилизацијата. Поради тоа, секоја заедница се соочува со потреба да направи распределба на добрата со кои располага, да донесе одлуки кои потреби ќе ги третира како приоритетни и ќе им даде предност. Доколку се има предвид дека во ниедно општество не постои консензус како да се користат расположливите средства, кои вредности да се промовираат и на кои потреби да им се даде приоритет, нужно е да се воспостави систем за донесување одлуки за овие и за многу други прашања.

Системот што постои за проблемите и за прашањата кои се поставуваат пред едно општество да може да се решаваат по однапред утврден и предвидлив начин се нарекува политички систем. Негова *цел* е донесување одлуки за важните прашања со кои се соочува општеството. Значи, политичкиот систем е организиран метод во едно општество за ефикасно решавање на проблемите.

Политичкиот систем ги опфаќа политичките процеси, односи, дејства и влијанија што се случуваат во општеството. Тој ги опфаќа политичките институции, но и пошироката општествена средина што е поврзана со политичките институции. Политичкиот систем ги опфаќа сите учесници во политичкиот живот, без оглед на степенот на нивно влијание. Тој ги опфаќа сите општествени и политички институции, организации и асоцијации што се формираат во општеството и вршат влијание на донесувањето и спроведувањето на значајните политички одлуки. Всушност, политичкиот систем во целина ги опфаќа сите

институции, организации и здуженија што вршат одредени влијанија врз процесите на одлучување во државата, односно врз процесот на создавање и на спроведување на правото. Како таков политичкиот систем е поширок од државата, бидејќи во него влегуваат и политички и општествени институции и организации што не се дел од државата. Така, на пример, дел од политичкиот систем се и политичките партии, здуженијата на граѓани, групите за притисок, црквите и другите верски организации, јавното мислење и сл., кои не се дел од државниот апарат.



Од сликата може да се забележи дека елементите на политичкиот систем може да бидат групирани во неколку групи, и тоа:

- власта и институциите преку кои се остварува процесот на одлучување,
- граѓаните и општествените групи кои имаат желба да ги остварат своите политички барања,
- вредностите (верувањето за целите на општеството и за целите на поединците).

Доколку политичкиот систем, генерално, може да се сфати како систем на одлучување, тогаш кои се неговите *основни задачи*? Какви одлуки носи политичкиот систем?

Прво, политичкиот систем треба да го определи начинот на донесување одлуки. Потоа треба да определи на кој начин поединците ќе влијаат на процесот на одлучување. Следна задача на политичкиот систем е да определи до кој степен одлуките што ќе се донесуваат ќе водат сметка за заедничките вредности, а до кој степен ќе се земаат предвид интересите на поединците.

Значи, основни задачи на политичкиот систем се да го определи:

- начинот за донесување одлуки,
- начинот на кој поединците ќе влијаат на процесот на одлучување,
- степенот до кој одлуките треба да бидат засновани на заедничките добра и степенот до кој индивидуалните цели ќе се земаат предвид.

По утврдувањето на овие начелни прашања, политичкиот систем, како механизам за идентификување и дефинирање на проблемите и механизам за донесување на политички одлуки, влегува во донесувањето конкретни политички одлуки. Имено, поединците и групите во едно општество секојдневно упатуваат барања до политичкиот систем. Тие нивни барања, всушност, се информација за нивните политизирани желби, приоритети и интереси. Политичкиот систем треба да донесе одлуки по тие барања. Значи, на барањата од поединците или од групите, политичкиот систем одговара со креирање политика или со донесување одлуки. Доколку граѓаните се задоволни од донесените одлуки тогаш тие ќе го поддржуваат политичкиот систем. Всушност, поддршката е енергијата што политичкиот систем ја добива и што му е неопходна за да функционира. Доколку системот не може да одговори на барањата што му се упатуваат, тогаш тој се наоѓа пред колапс зашто слабее неговата поддршка, поради што мора да ја обнови поддршката, или деновите му се „избројани“.

2. ВИДОВИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ

Во современиот свет постојат различни видови политички системи. Во теоријата се прават класификации на политичките системи по различни критериуми. Првата класификација на политичките системи се врзува за името на грчкиот историчар Херодот. Класификации на

политичките системи може да се најдат и во делата на Аристотел, Платон, Жан Боден, Монтескје, Џон Лок и многу други.

Еден од критериумите врз чија основа може да се направи класификација на политичките системи е **кој владее**, односно **колкумина владеат** во државата. Врз основа на овој критериум постои разликување на монархија, аристократија и демократија.

Монархија е систем во кој државата е управувана од крал или кралица, кои имаат има овластувања во водењето на политиката на земјата. Во монархијата власта се наследува во рамките на кралското семејство. Пример за монархија е денешен Јордан.

Аристократија или олигархија е владеење на неколкумина. Олигархиите најчесто настануваат кога се врши преминување од владеење на еден кон владеење на неколкумина. Како пример за олигархија е Англија од 1215 година, кога кралот бил принуден да ја донесе Големата повелба за слободите, со која ја ограничил својата власт, со давање права на аристократијата. Всушност, аристократија како облик на политички систем постоела долго време во Англија, бидејќи земјата била управувана од група богати и образовани аристократи собрани околу кралот.

Еден вид олигархија е **теократија**. Тоа е олигархија што се заснова на религија. Во теократиите групата е предводена од нејзините духовни водачи. Во овој вид политички систем верските водачи имаат огромно влијание врз активностите на групата. Правните кои важат во теократиите се засновуваат врз религиозни идеи. Понекогаш, духовните водачи во теократиите се прифаќаат како претставници на одреден бог. Пример за теократии се некои современи исламски држави, како Иран.

Демократија – Во оваа класификација на политичките системи, која се прави врз основа на критериумот колкумина владеат, демократијата е владеење на мнозинството. Инаку, зборот демократија денес се користи во многу значења. Во буквална смисла, демократија е владеење на народот. Ваквото поимно определување значи дека секоја одлука треба да биде донесена од страна на целиот народ. Тоа би било можно само во помали заедници. Па, така, со оглед на тоа што „чистата демократија“ е невозможна, се појавиле различни нејзини варијанти,

како што е **претставничката или индиректната демократија**. Во овој систем граѓаните избираат претставници што одлучуваат во нивно име. Таа селекција на претставници на граѓаните се врши преку избори.

Во оваа класификација може да ја додадеме и **анархијата** што претставува целосно отсуство на политички систем и отсуство на власт. На некој начин тоа е природна состојба, во која не постојат правила и владее законот на посилниот. Анархија може да настане поради внатрешни судири (револуција или граѓанска војна), кога постојната гарнитура на власт паѓа, а ривалски групи се обидуваат да ја заменат или, пак, поради природни непогоди, кога власта не ја контролира ситуацијата и не владее со законите. Сепак, и покрај можноста во вакви ситуации да настане анархија, таа не е одржлива како политички систем. Во крајна линија, доколку анархијата не може да се надмине на друг начин, тогаш голема е веројатноста да се појават лидери што ќе ја преземат власта и ќе управуваат тирански.

Современите класификации на политичките системи почесто поаѓаат од критериумот **како се управува** во една држава, дали политичките лидери имаат целосна контрола и власт над заедницата или, пак, власта се врши врз основа на верувањето дека таа треба да биде ограничена и во согласност со законите. Врз основа на овој критериум се разликува **демократски** политички системи (демократија) и **недемократски** политички системи (диктатура и тоталитаризам). Суштинското разликување на овие два вида политички системи може да се согледа преку еден секојдневен пример од семејството.

Едно од најчестите прашања што се поставува пред едно семејство е која програма на телевизорот ќе се гледа. Семејството има два начина да го реши тоа прашање. Едниот начин е тој што го има далечинскиот управувач в рака сам да одлучува што ќе се гледа, без оглед дали на другите им се допаѓа тоа или не. Другите членови на семејството се принудени да го гледаат она што им го пушта оној што го има далечинскиот управувач, односно се подведени под неговата волја, сè додека не успеат да му го одземат управувачот. Ова е недемократски начин на одлучување, кога оној што ја има власта управува во свој интерес, без да води сметка за волјата на другите.

Вториот начин да се реши која програма ќе се гледа е преку заедничко договарање на целото семејство, при што оној што го има далечинскиот управувач в рака ќе ја спроведе заеднички донесената одлука на семејството. Тоа е демократски начин на одлучување, кога

одлуките се донесуваат преку заеднички разговор и почитување на волјата на мнозинството.

На оваа класификација на политичките системи ќе се задржиме во продолжение.

3. НЕДЕМОКРАТСКИ СИСТЕМИ

Недемократските системи се засновуваат на верувањето дека одлуките треба да се донесуваат во име на граѓаните, наместо од страна на граѓаните. Во недемократските системи луѓето се сметаат за неспособни да донесат одлуки за себе, па тоа се прави од страна на еден или од мала група луѓе. Всушност, недемократските системи се засновани на верувањето дека на луѓето им е потребно водство, потребно е им насочување, бидејќи сами не може да донесат одлуки. И затоа одлуките во недемократските системи се донесуваат од мала група или од самиот лидер. Оние што ја вршат власта во недемократските системи користат сила, односно **принуда** за да се одржат на власт. Всушност, овие системи се карактеризираат со **апсолутна власт**.

Во недемократските системи, вообичаено, **се кршат човековите права** и малку внимание им се посветува на поединците. Недемократските системи ги игнорираат и правата на малцинствата. **Власта** во недемократските системи е **неодговорна, неограничена и неконтролирана**. Во овие системи се верува дека лидерите знаат што е најдобро за општеството и за поединците и општеството се организира на таков начин за да се обезбеди спроведување на волјата на политичките лидери. Од граѓаните во недемократските системи се очекува да ги остават настрана своите цели и да ги поддржуваат општите цели на општеството. Во овие системи се нагласува значењето на редот и на стабилноста, што се остваруваат преку силниот лидер, па од граѓаните се очекува да придонесуваат на начин што ќе им служи на интересите на општеството. Значи, во недемократските системи акцентот е ставен на заедничките цели, како што се: развој на нови технологии, силна армија, целосно вработување, образование и сл., но проблемот е во тоа што честопати, заради пренагласување на заедничките цели, се прават ограничувања на индивидуалната слобода на избор и на човековите права. За постигнување на тие заеднички цели, за постигнување ред и стабилност, обично, се забрануваат критиката, постоењето на опозиција и демонстрации против оние што се на власт.

Во недемократските системи **нема независно судство**. Судовите се ставени во позиција на потчинетост на политичките лидери и на власта, кои се над законот. Уставот и другите правни норми во недемократските системи се само декорација и не се спроведуваат.

Во недемократските системи може да се организираат избори, но и не мора. Притоа, ако се организираат избори, тие се со однапред познат резултат.

Значи, како карактеристики на недемократските системи може да се издвојат:

- власта е во рацете на едно лице или на мала елитистичка група,
- власта не им е одговорна на граѓаните,
- власта користи сила, страв и терор за да се контролира опозицијата,
- ограничување на човековите права и на правата на малцинствата,
- се промовираат цели на општеството,
- лидерите промовираат и бараат послушност, одговорност и покорност од страна на граѓаните.

Во теоријата се среќаваат повеќе видови недемократски системи. Ние ќе се задржиме на поделбата на диктатура и тоталитаризам.

Терминот **диктатура** значи владеење на едно лице што ја монополизира целата власт во една држава и ја врши без никакви ограничувања. Диктаторот најчесто владее со харизма на спасител и со градење личен култ. Тој добил власт заради неговите специјални карактеристики и таленти и поради тоа го заслужил правото да го води општеството. Примери за диктатури се Италија во времето на Бенито Мусолини, Германија во времето на Адолф Хитлер, Северна Кореја во времето на Ким. Диктатурите во кои армијата ја контролира нацијата се нарекуваат воени диктатури.

Терминот **тоталитаризам** доаѓа од латинскиот збор totus што значи цел, потполн. Придавката цел, потполн се однесува на степенот на доминација или контрола што се воспоставува над општеството. Тоталитарни системи се оние во кои власта остварува целосна контрола над поединците, а е укината и секоја автономија на активностите на луѓето. Во тоталитаризмот исклучително внимание и се посветува на

идеологијата што го оправдува таквиот политички систем. Карактеристики на тоталитаризмот се:

- постои само една политичка партија што ја монополизира целокупната политичка активност,
- идеологијата е основна движечка сила на политиката и со тоа официјална државна вистина,
- за да ја шири оваа вистина државата ги монополизира средствата за принуда, но и средствата за убедување како, на пример, медиумите,
- повеќето економски активности и се подредени на државата и со тоа станале дел од државата.

Кога се прави анализа на недемократските системи како нивна предност се истакнува тоа што во овие системи се обезбедени основните потреби на граѓаните и редот и безбедноста во општеството. Но, овие предности се минорни во однос на слабостите на недемократските системи, а тие се: кршење на човековите права, непостоење одговорност на власта, наметнување на одлуките што ги донесуваат лидерите, контрола над личното однесување на граѓаните со барање да се приспособат на општествените цели итн.

4. ДЕМОКРАТИЈА

4.1. Зачетоци и развој на демократијата

Демократијата е концепт што денес општо се употребува: од науката, политичарите, невладините организации, граѓаните... Демократијата денес е општоприфатена „идеологија“ и никој самиот себе не се декларира како антидемократ. Но, не било отсекогаш така, односно демократијата не уживала општо одобрување и општо прифаќање како денес.

Во античка Грција многу мислители сметале дека владеењето на демосот (народот, мнозинството) е лош и неповолен облик на политички систем и може да води во пропаст или во тиранија.

Но, наспроти ваквите сфаќања на мислителите, почетоците на демократијата се поврзани со создавањето на грчкиот полис (град-држава). Демократијата во градовите-држави во Атина се засновувала на директно и трајно учество на граѓаните во работите на заедницата. Но,

во тоа време како граѓани со право да учествуваат во одлучувањето биле третирали само слободните полнолетни мажи. Жените, робовите, странците и жителите што немале потполно граѓанство немале такво право, односно тие немале право на глас, не можеле да вршат јавни служби ниту да поседуваат имот. Притоа, во овој период демократијата била непосредна, односно сите што имале право да одлучуваат тоа го правеле со лично изјаснување во народните собранија. Доколку се погледне бројот на луѓе што имале право да учествуваат во управувањето со полисот (полнолетните слободни мажи) во однос на вкупното население може да се согледа дека фактички владеело малцинството. Но, тоа не го намалува придонесот на грчките полиси за зачетоците на демократијата. Сепак, класичниот модел на демократија содржан во идеалот на малиот грчки полис има малку заедничко со современите масовни демократии на модерниот свет.

Натамошниот развој на историјата е обележан со постоење на апсолутни монархии и со доминантно мислење дека демократијата е лош облик на политички систем. Некои конзервативни мислителци дури зборуваат за демократијата како за „најбесрамно нешто на светот, бидејќи мнозинството граѓани е способно да врши најсуров притисок“.

Широкото прифаќање на демократијата како добар и пожелен облик на политички систем е старо стотина години. Терминот демократија во неговата модерна смисла почна да се употребува во XIX век, означувајќи систем на претставничка демократија, во која власта не се врши непосредно од страна на граѓаните, туку ја вршат претставници избрани на слободни избори.

Веќе во XX век демократијата станува критериум за оценување на секое политичко дејствување. Во овој век првпат нема ниту една доктрина што би била антидемократска. Но, за да дојде до тоа светот во XX век помина низ еден турбулентен период. Така, во 30-тите години од минатиот век во Европа беа воспоставени авторитарни системи. По 1945 година почна „демократска ренесанса“, која беше „вознемирена“ од ширењето на социјалистичкиот блок. Но, со економското и со политичкото распаѓање на речиси сите социјалистички системи, повторно е остварен „победничкиот поход“ на моделот на демократија на Западот.

Денес демократијата е прифатена како најдобар облик на политичка и на општествена организација. Тоа, пак, од своја страна е знак дека во светот постои согласност околу вредностите што се клучен

елемент на демократијата, како и околу крајните цели на модерните политички институции.

4.2. Поим демократија

Како што веќе спомнавме, во буквална смисла зборот демократија значи владеење на народот. Најопшто, демократија значи дека политичката моќ во едно општеството е во рацете на народот. Притоа, моќта треба да се сфати како можност да се влијае на одлуките. Во демократијата граѓаните имаат влијание врз одлуките што се донесуваат и тоа на непосреден начин, преку референдум, собири на граѓани и други форми на непосредно изјаснување, и на посреден начин, преку избраните претставници.

Услов за постоење на демократија е граѓаните да бидат вклучени во процесот на одлучување, при што тие сами одлучуваат каква ќе биде нивната вклученост. Некои граѓани само се јавуваат во улога на избирачи, додека други се вклучени и во одредени групи, како што се политичките партии, лоби-групите и сл. Значи, во демократијата граѓаните играат значајна улога, а демократијата поттикнува слободно и активно учество на граѓаните во процесите на одлучување.

Во демократските системи граѓаните се слободни да ги изразат своите различни ставови и интереси и да се организираат во различни групи заради остварување на тие интереси. Во демократијата одлуките се носат преку дебата, дискусија, преговори и компромис. За демократијата е карактеристично постоењето на слободен натпревар меѓу политичките партии, односно меѓу носителите на различни интереси. Во демократските системи политичката сцена е отворена за сите и треба да нуди фер услови за меѓусебен натпревар. Отвореноста на демократијата, всушност, е и нејзина слабост. Демократијата, помалку од кој било друг поредок, е систем на сигурност. Таа повеќе е систем на отвореност и на трајна изложеност на опасности и на неизвесности. Всушност, демократијата содржи можност за самоукинување со тоа што овозможува на политички функции да дојдат лица што не се демократи. Таков е примерот со Хитлер, кој дојде на власт во Германија по пат на избори и ја укина демократијата во таа земја. Но, сепак, ризиците што ги носи демократијата се многу поголеми од нејзините предности.

Демократското владеење не се темели на потчинување, туку на добивање задача и мандат од страна на граѓаните. Оние што се избрани

на слободни и фер избори во еден демократски систем добиваат задача да ги претставуваат интересите на граѓаните. Поради тоа, во демократијата постојат механизми за контрола и одговорност на носителите на јавни функции, кои треба да се однесуваат на начин што е прифатлив за граѓаните или ќе бидат сменети од власт. Во секое демократско општество мора да биде загарантирана слободата на искажување јавна критика и да се овозможи слободно дејствување на медиумите и слободно формирање на јавното мислење.

Всушност, демократијата е систем што ги почитува сите човекови права и овозможува нивно остварување. Тоа е клучно за да се определи дали еден систем е демократски или не. За да постои демократија не смеат да бидат повредени правата на поединците и на малцинствата заради остварување цели што ги поддржува мнозинството. Во демократијата се можни ограничувања на човековите права единствено заради заштита на другите поединци и на општеството како целина.

Демократијата е неразделно поврзана со владеењето на правото. Всушност, не може да постои демократија без владеење на правото. Во најопшта смисла, владеењето на правото значи власт што е ограничена и контролирана со правото. Владеење на правото значи дека никој не е над законите, дека власта треба да биде подведена под истите закони како и поединците и оти сите имаат исти права што се заштитени од злоупотреби. Владеење на правото значи постоење на правни норми што ги утврдуваат правилата на игра и границите на политичкото дејствување. Постоенето на правила на игра во политиката е суштински предуслов и за демократијата. Наедно, и демократијата и владеењето на правото бараат предвидливост на однесувањето на носителите на власта и отсуство на арбитрерност во нивното дејствување. Исто така, и за демократијата и за владеењето на правото нужно е гарантирањето на човековите права. Всушност, човековите права се нивна заедничка клучна вредност.



Слободата на говор е предуслов за демократија

Доколку се обидеме да ги сумираме елементите на дефиницијата за демократијата, таа е облик на политички систем во кој:

- клучна улога имаат граѓаните,
- власта се избира на слободни и фер избори,
- власта е заснована на согласноста од страна на граѓаните,
- власта е ограничена, контролирана и одговорна пред граѓаните,
- јавните функции се достапни за сите граѓани,
- се почитуваат човековите права,
- прифатен е принципот на мнозинство при одлучувањето,
- постои заштита од тиранија на мнозинството и се заштитени правата на малцинствата.

4.3. Видови демократија и принципот на мнозинство

Иако демократијата често се дефинира како владеење на мнозинството, сепак, тоа не смее да не наведе на погрешен заклучок

дека мнозинството може да донесува какви било одлуки. Мнозинството не може да одлучува за сè по сопствена волја, туку при донесувањето на одлуките мора да ги почитува малцинските групи и поединците.

Денес, кога на политичката сцена сè почесто се појавуваат малцинства од различен тип, демократијата се соочува со вистински предизвик како да овозможи остварување на општите цели и во исто време да ги заштити правата на малцинствата.

За да постои демократија при донесувањето одлуки од страна на мнозинството мора да бидат заштитени правата на поединците и на малцинствата. Уставот и декларациите за правата ги содржат правата што не смеат да бидат повредени со волјата на мнозинството.

Во демократските системи ставот на малцинството се јавува како коректив на одлуките на мнозинството, но цел на тоа треба да биде да се зајакне стабилноста на заедницата. Почитување на ставот на малцинствата е нужно кога се одлучува за прашања од нивен витален интерес. Затоа тие прашања треба да бидат изземени од одлучување со надгласување, бидејќи во спротивно би дошло до мајоризација.

Мајоризација е надгласување, односно донесување одлука што ги погодува битните интереси на малцинството, со нејзино изгласување од страна на мнозинството. Значи, станува збор за донесување одлука за некое прашање за кое мнозинството не е подлабоко заинтересирано, или со таа одлука за себе си обезбедува некоја поволност, а малцинството што е надгласано со таа одлука е погодено во некој суштински интерес.

Од друга страна, пак, не може да се бара сите одлуки (оние што не се однесуваат на суштински интерес на малцинството) да се донесуваат со консензус, односно со согласност на малцинствата, бидејќи во тој случај може да дојде до блокирање на системот на одлучување, односно до „тиранија на малцинството над мнозинството“.

За најголемиот број прашања што се поставуваат пред власта во демократските системи се одлучува со употреба на принципот на мнозинство, бидејќи, обично, за повеќето прашања постојат голем број различни гледишта, а притоа нема критериум врз чија основа би се утврдило кои од тие гледишта се правилни. На пример, на прашањето колку треба да изнесува даночната стапка во една земја може да се добијат различни одговори, од такви дека не треба да се плаќа данок до тоа дека таа треба да биде 5%, 10%, 15%, 20% итн. Не постои критериум по кој би се определило кој од овие одговори е правилен. Затоа единствен валиден принцип за донесување одлука за ова и за многу други прашања е мнозинскиот.

Значи, во најголем број земји постои **мнозинска демократија** во која доминантен принцип на одлучување е мнозинскиот. Од друга страна, во мал број земји во кои постојат повеќе етнички, верски или јазични заедници (сегменти), што се приближни по големина, е воведена **консоцијална демократија**. Водечки принцип за одлучување во консоцијалната (консензуална) демократија е консензусот, што се применува за повеќе прашања за кои треба да се донесат одлуки. Во консоцијалната демократија одлуките се донесуваат преку договарање и спогодби меѓу лидерите на сегментите во рамките на една голема коалиција што е на власт. Притоа, секој сегмент може да вложи вето, односно да се спротивстави на донесувањето на одредена одлука што ги допира неговите суштински малцински интереси. Во консоцијалната демократија се води сметка и за пропорционална застапеност на сегментите при именувањето државни службеници и при распределбата на буџетските средства. Што се однесува до внатрешните прашања, секој сегмент има право на висок степен на самостојност при нивното решавање. Слабост на консоцијалната демократија е нејзината бавност и неефикасност.

4.4. Видови демократија според начинот на одлучување: посредна и непосредна демократија

Во современите демократски системи граѓаните учествуваат на два начини во управувањето со својата заедница: на непосреден и посреден начин.

Непосредната демократија е облик на демократија во која граѓаните непосредно одлучуваат за прашања од заедничкото живеење. Наспроти неа кај **посредната (претставничка) демократија** одлуките ги донесуваат претставници избрани од страна на граѓаните. Значи кај непосредната демократија граѓаните гласаат и донесуваат одлука по конкретни прашања, додека кај претставничката демократија граѓаните гласаат за нивни претставници, како што се пратениците, претседателот на државата, градоначалникот или советниците во локалната самоуправа, кои потоа донесуваат одлуки по конкретни прашања.

Најрана позната форма на непосредно одлучување е атинското собрание од V век пред н.е., но во овој период не може да се зборува за вистинска демократија, бидејќи жените и робовите немале право да

одлучуваат. Модерните облици на непосредна демократија почнуваат да се развиваат во кантоните во Швајцарија во 13 век, во локалната самоуправа во Англија итн.

Денес, облици на непосредна демократија се референдумот, граѓанската иницијатива и собираите на граѓани.

Референдумот е облик на непосредно одлучување на кој граѓаните се изјазнуваат „за“ или „против“ некоја одлука. Во одредени земји измените на уставот мора да бидат потврдени на референдум. Во Република Македонија Уставот предвидува дека одлуката за определени прашања мора да биде донесена на референдум, како што е промена на границата на државата или пак стапување или истапување во сојуз или заедница со други држави. Тоа се одлуки кои нема право никој друг да ги донесе, освен непосредно граѓаните со гласање на референдум. Но, исто така, покрај овие прашања, граѓаните можат да одлучуваат и за голем број други прашања, на централно или на локално ниво, по пат на референдум.

Но, непосредната демократија не вклучува само процес на одлучување, туку и на иницирање на одлуки, со што се овозможува на граѓаните да предлагаат донесување закони и други одлуки. Па така, **граѓанската иницијатива** е облик на непосредна демократија преку кој граѓаните имаат право да предложат донесување на закон или друга политичка одлука. Граѓанската иницијатива значи собирање потписи од страна на граѓаните со цел да предложат донесување на одредена одлука. На пример, во нашата земја, ако граѓаните сакаат да предложат определен закон во Собранието на Република Македонија, потребно е да соберат 10 000 потписи.

Собираите на граѓани се практикуваат во помалите локални заедници, каде граѓаните се собираат и одлучуваат за определени локални прашања, или пак разгледуваат определни прашања и заземаат ставови или подготвуваат предлози за определни прашања од локално значење.

Кога се прави обид да се **спореди непосредната демократија со претставничката**, најчесто може да се согледа дека непосредната демократија е попогодна за мали заедници. Во големи заедници, таа е скапа и бара како пари, така и време. Од друга страна, развојот на

современата технологија, како што е интернетот, раѓа надеж за примена на непосредната демократија и во поголеми заедници.

Политичките партии имаат поголема улога во претставничката демократија. Тие се сметаат за „нужно зло“ во претставничката демократија. Кај претставничката демократија политичките партии најчесто се оние кои кандидираат лица кои ги донесуваат одлуките во име на граѓаните. Кај непосредната демократија нема посредник меѓу граѓаните и донесените одлуки, така што улогата на политичките партии се намалува, но не исчезнува бидејќи политичките партии активно се вклучуваат во кампањата и убедувањето на граѓаните како да се произнесат на некоја од формите на непосредна демократија.

Апатијата (незаинтересираноста) на граѓаните е феномен кој може да влијае врз остварувањето на демократијата. Се претпоставува дека ако граѓаните имаат поголемо влијание врз процесот на донесување одлуки, тие ќе бидат позаинтересирани да учествуваат во тој процес. Од друга страна, и пречестото инсистирање на непосредно одлучување од страна на граѓаните може да доведе до нивно презаситување од тој процес и апситинирање од гласање.

Исто така, и покрај тоа што непосредната демократија се сфаќа како облик на одлучување во кој граѓаните имаат можност да го искажат своето мислење за определено прашање, често пати се поставува прашањето колку тие одлуки се слободно донесени, ако се имаат во предвид современите можности за манипулирање со јавното мислење, кампањи, како и вршење притисоци врз граѓаните.

Денеска во современиот светот доминира посредната демократија, односно најголем број од одлуките се донесуваат од страна на претставниците на граѓаните, избрани на слободни, тајни и повеќе партиски избори.

5. ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

И покрај тоа што демократиите низ светот делат заеднички основни принципи, секоја го организира демократскиот процес на различен начин. Притоа, историските традиции и институции влијаат на начинот на остварување на демократијата.

Република Македонија по 1991 година влезе во процес на демократска транзиција. Во тој процес се случија крупни промени во политичкиот систем на земјата, чии основни карактеристики се:

А) Во Република Македонија се вовеле **принципот на поделба на власта**. Во согласност со Уставот на Република Македонија, власта е поделена на законодавна, извршна и судска. Поделбата на власта е еден од начините за нејзино ограничување, бидејќи концентрирањето на власта во еден орган носи опасност за демократијата и за човековите права. Односите меѓу различните носители на власт се поставени на таков начин што во одредени сфери нивните надлежности се испреплетени, така што тие вршат меѓусебно ограничување и контрола. Притоа, доколку се погледнат односите меѓу законодавната и извршната власт, може да се констатира дека во Република Македонија постои мешовит систем на организација на власт во кој извршната власт ја вршат шефот на државата и владата. Сепак, ако се спореди со другите земји каде што постои мешовит систем, во Република Македонија претседателот на државата нема толку силни овластувања.

Б) Со уставните измени од 2001 година во Република Македонија се воведени **елементи на консоцијална демократија**. За одреден број прашања што се однесуваат на употребата на јазиците, културата, образованието, употребата на симболите, локалната самоуправа и слично, во Собранието се одлучува со т.н. двојно мнозинство, односно се бара, покрај одреден тип мнозинство (двотретинско, апсолутно или релативно) од сите пратеници, и одреден тип мнозинство и од пратениците што припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија. Исто така, во нашиот Устав како темелна вредност е воведено начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните што припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

В) Во политичкиот систем на Република Македонија е присутна **непосредна и посредна демократија**. Непосредна демократија се остварува преку референдум, граѓански иницијативи и собир на граѓани, додека посредна демократија се остварува преку избори. Граѓаните на Република Македонија на непосредни избори избираат пратеници во Собранието, претседател на Републиката, градоначалници на општините и членови на советите на општините. Пратениците ги претставуваат граѓаните, но тие не се обрзани да ги следат инструкциите на граѓаните ниту, пак, граѓаните имаат можност да ги отповикаат пратениците доколку не се задоволни од нивната работа. Тоа значи дека

пратеничкиот мандат е **претставнички**. За разлика од него, теоријата и практиката разликуваат и т.н. **императивен мандат**, кој им дава право на граѓаните да им даваат задолжителни инструкции на избраните лица и можност да ги отповикаат доколку се незадоволни од нивната работа.

Г) Во Република Македонија постои **повеќепартиски систем**. Уставот на Република Македонија гарантира слобода на политичко здружување. На таа основа граѓаните формираат политички партии, со цел полесно да ги артикулираат и остварат своите интереси. Политичките партии во Република Македонија на изборите се борат меѓу себе за освојување на власта.

Д) Во Република Македонија со Уставот од 1991 година се утврдени гаранции на **основните човекови права** и се потенцира улогата на поединецот. Исто така, во нашиот систем се предвидени повеќе органи што имаат ингеренции во заштитата на човековите права, како што се: судовите, органите на управата, Уставниот суд, народниот правобранител.

Повеќето од овие карактеристики на политичкиот систем ќе бидат разгледани во натамошните глави во учебникот.

Резиме:

Политичкиот систем ги опфаќа политичките процеси, односи, дејства, влијанија што се случуваат во општеството; политичките институции, но и пошироката општествена средина што е поврзана со политичките институции; како и сите учесници во политичкиот живот, без оглед на степенот на нивно влијание. Како таков политичкиот систем е поширок од државата, бидејќи во него влегуваат и политички и општествени институции и организации што не се дел од државата.

Современите класификации на политичките системи почесто поаѓаат од критериумот како се управува во една држава и врз основа на овој критериум се разликува демократски политички системи (демократија) и недемократски политички системи (диктатура и тоталитаризам).

Недемократските системи власта се потпираат на принуда, во нив се кршат човековите права, а власта е неодговорна, неограничена и неконтролирана.

Демократија значи дека политичката моќ во едно општеството е во рацете на народот. Во демократијата граѓаните имаат влијание врз одлуките што се донесуваат и тоа на непосреден начин, преку референдум, собири на граѓани и други форми на непосредно изјаснување, и на посреден начин, преку избраните претставници.

Прашања за проверка на знаењата

1. Што е политички систем?
2. Која е целта на политичкиот систем?
3. Кои се елементите на политичкиот систем?
4. Кои се основните задачи на политичкиот систем?
5. Какви видови политички системи постојат?
6. Што е карактеристично за недемократските политички системи?
7. Какви видови недемократски системи постојат?
8. Кои се слабостите на недемократските системи?
9. Каде се зачетоците на демократијата?
10. Опишете ја демократијата на грчкиот полис!
11. Што е демократија?
12. Каква е власта во демократијата?
13. Каков е односот меѓу демократијата и владеењето на правото?
14. Какви видови демократија постојат?
15. Што значи принцип на мнозинство?
16. Што е карактеристично за консоцијалната демократија?
17. Што е тоа непосредна, а што претставничка демократија?
18. Какви видови мандати постојат?
19. Зошто е значајно начелото на поделба на власт?
20. Кои се карактеристиките на политичкиот систем на Република Македонија?

Тема 3

УЧЕСТВО НА ГРАЃАНИТЕ ВО ЈАВНИОТ И ВО ПОЛИТИЧКИОТ ЖИВОТ

1. ПОЈАВА И РАЗВОЈ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

1. Неспорен е фактот дека првите политички партии се формирани во САД, кон крајот на XVIII век, а целосен модерен израз добивале во XIX век. Модерните партии настанале како резултат на:

1. проширувањето на општото избирачко право,

2. развојот на парламентот како претставничка институција на граѓаните.

Се смета дека политичките партии настанале на различни начини. Така, на пример, во САД партиите се развиле од групите на парламентарните приврзаници на Томас Џеферсон и на Александар Хамилтон.

Вториот начин е преку работничките движења. Така настанала Лабуристичката партија во Велика Британија.

Трет начин е преку националноослободителните движења, како што, на пример, настанала Конгресната партија во Индија.

И на крај, причините за појава на политичките партии може да бидат идеолошки. Од идеолошки причини настанале марксистичките, односно комунистичките партии.

2. ПОИМ ПОЛИТИЧКА ПАРТИЈА

Терминот партија своето етимолошко потекло го наоѓа во латинскиот збор **парс - со значење дел од некоја целина и зборот партуре - со значење делба.**

Така, терминот политичка партија има двојно значење:

прво, политичката партија е дел од целината, и

второ, политичката партија е дел кој идејно-политички и организациски може да се издвои од целината, но може, доколку е потребно, повторно да се поврзе со целината.

Основни елементи на секоја партија се:

- внатрешната организација;
- желба за освојување на власта или задржување на власта што е можно подолго време;
- партиската идеологија.

Врз основа на овие општоприфатени елементи **политичката партија ја дефинираме како:**

- а) релативно трајна политичка организација,
- б) инспирирана од одредена идеологија,
- в) формирана со цел (самостојно или во коалиција со други партии) да ја освои или да ја задржи власта во државата,
- г) во интерес на остварување пошироки политички интереси.

3. РАЗЛИКИ МЕЃУ ПОЛИТИЧКА ПАРТИЈА, ИНТЕРЕСНА ГРУПА И ОПШТЕСТВЕНО ДВИЖЕЊЕ

1. Желбата за освојување на власта ги разликува партиите од интересните групи (синдикати, цркви, културни или спортски здруженија и други организации), иако во современи услови, интересните групи честопати знаат да дејствуваат на начин својствен за политичките партии.

Но, сепак, општо земено, интересните групи се разликуваат од партиите по тоа што тие немаат желба да ја освојат власта ниту директно да учествуваат во неа. Тие се задоволуваат со помали или со поголеми отстапки што власта ги прави во нивна корист.



Интересните групи не се насочени кон остварување политички интереси како партиите. Нивните интереси имаат економски, социјален, верски и сличен карактер. Интересните групи се разликуваат од партиите и поради следниве причини:

- а) Тие се насочени кон промовирање специфичен збир цели. Иако не се директно вклучени во изборниот процес како политичките партии,

сепак, енергијата и економската моќ на интересните групи може директно да се искористи за политичко влијание во системот.

б) Интересните групи ги насочуваат своите активности исклучително кон задоволување на барањата и на желбите на своите членови, за разлика од партиите чија активност и насоки на дејствување најчесто се пошироко поставени.

Меѓутоа, многу е потешко да се направи разлика меѓу партиите и општествените движења. Интересот за општествените движења е обновено со настанувањето на т.н. нови општествени движења во 60-тите години на XX век, како што се: движењата за правата на жените, движењата за заштита на животната средина, движењата за мирот итн.

Меѓутоа, историјата на општествените движења може да се следи од почетокот на XIX век, кога прво настанаа работничките движења што се залагаа за подобрување на условите за работа и живот на работниците, потоа се појавија националните движења што се бореа за независност на државите и слично.

Под поимот општествено движење се подразбира посебен облик на колективно организирање заради остварување одредени интереси. По правило, движењата имаат послаба организациска структура од партиите. Се вели дека и самиот назив движење асоцира на форма што се движи, што не мирува.



Од друга страна, општествените движења се разликуваат од спонтаните акции (востанија, демонстрации и слично) по тоа што нивната активност е секогаш плански насочена и целно поставена. Нивниот натамошен развој не ја исклучува можноста од формирање политичка партија.

Но, основната разлика меѓу партиите и општествените движења се бара во тоа што првите имаат организација, додека вторите немаат. За движењата е карактеристично тоа што стотици илјади, па дури и милиони луѓе дејствуваат во иста насока и кога не се припадници на партии, синдикати или на некои други организации. Фактот дека

огромен број луѓе дејствуваат во иста насока, без никаква организациска поврзаност и хиерархиски односи, ја сочинуваат силата на општественото движење.

Додека партиите најчесто се распаѓаат кога ќе дојде до уништување на виталниот центар (раководството), кај движењето тоа е невозможно токму поради неговата дифузност. Движењето секогаш се карактеризира со голема виталност кога се бори за остварување на своите цели.

4. ПОИМ ФРАКЦИЈА

Под поимот **фракција се подразбира група партиски членови што имаат желба да управуваат со партијата.** Фракцијата е посебна група членови во партијата која е трајна, а не привремена. Членовите на фракцијата се свесни за своите разлики во однос на останатите членови во партијата, поради што одлучиле да формираат фракција внатре во партијата.



Фракцијата е фактичка група, што значи дека таа постои и тогаш кога не е призната со статутот на партијата. Во една партија може да постојат повеќе фракции.

Фракциите може да имаат нагласена автономија во партијата. Тие дури може и самостојно да соработуваат со други партии, односно да дејствуваат како партија во партија. Во екстремни случаи, фракциите може да бидат поцврсто организирани отколку партијата во чии рамки дејствуваат, меѓутоа, тоа не е нужно, бидејќи фракциите постојат и кога не поседуваат висок степен на автономија во однос на партијата. Во рамките на фракцијата секогаш постои разлика меѓу лидерот и следбениците, а во одредени случаи фракциите, по својата внатрешна физиономија, многу личат на политичка партија.

Односот на партиите кон фракциите е многу различен.

Некои партии ги забрануваат фракциите и постојано се насочени кон нивно уништување. Станува збор, пред сè, за комунистичките партии (на власт или во опозиција) што, барем во европските држави, се настанати како резултат на фракционерската борба и поделба меѓу

социјалдемократските партии по Првата светска војна на т.н. револуционерно и реформистичко крило.

Втората група партии се спротивставуваат на создавањето фракции во смисла на организирани групи, но официјално прифаќаат или толерираат постоење на одредени внатрешни поделби во партијата.

5. ПОИМ ПАРТИСКИ СИСТЕМ

Партиски систем е потсистем на политички систем во кој дејствуваат политички партии. Во него се уредени односите меѓу политичките партии, но и нивните права и обврски.

Како **критериуми за класификација на партиските системи** се користат следниве фактори:

- прво, бројот на релевантни партии што постојат во системот,
- второ, интензитетот на поделбите меѓу партиите што се одраз на подлабоки социјални, идеолошки и политички разлики во општеството,
- трето, природата на политичкиот систем (конкурентска, демократска или неконкурентска),
- четврто, степенот на стабилноста на политичкиот систем.

Бројот на политичките партии традиционално служи како критериум за поделба на партиските системи. Со оглед на овој критериум, партиските системи најчесто се делат на:

- еднопартиски,
- двопартиски,
- повеќепартиски.

Исто така, политичките партии може да се поделат и според т.н. партиски семејства. Така, најголем дел од авторите разликуваат два вида партиски семејства: семејство на левица и семејство на десница.

Врз основа на оваа поделба се појавува уште една, според која партиските семејства се делат на:

- левоориентирани,
- либерални,
- конзервативни,
- радикално-десни,
- радикално-леви.

Од **левите партии** треба да се спомнат:

- социјалдемократските, односно социјалистичките,
- комунистичките,

- новата левица,
- еколошките партии.
- Во десни партии спаѓаат:
- класичните конзервативни,
- демохристијанските,
- конзервативните ахристијански,
- земјоделските партии.

6. ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Според Законот за политичките партии на Република Македонија, партијата се дефинира како **доброволна организација на граѓани, формирана заради:**

- а) остварување и заштита на политичките, економските, социјалните, културните и другите права и уверувања,**
- б) учество во процесот на донесување политички одлуки при учество во власта.**

Политичка партија во Република Македонија **може да основаат најмалку 1.000 граѓани што имаат избирачко право** и кои го дале својот потпис за основање една политичка партија.

Членувањето во партија е доброволно.

Секоја партија има статут, програма, членство и партиска организација (органи на партијата).

Секоја партија мора да биде регистрирана пред надлежен суд.

Политичките партии не смее да остваруваат профит. Тие имаат право на сопственост на деловен простор, опрема, канцелариски материјал, превозни средства и друг движен имот. Нивното финансирање може да биде јавно и приватно. Јавното финансирање е од буџетот на РМ или од буџетите на општините, додека приватното финансирање е од членарината, донациите, од подароците и слично.

Позначајни политички партии во Република Македонија се: ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ, ДПА, НСДП, ЛДП и други.

7. ПОИМ ЗДРУЖЕНИЕ НА ГРАЃАНИ И ФОНДАЦИЈА

7.1. Карактеристики и видови здруженија на граѓани и фондации

1. Граѓаните може слободно да се здружуваат во здруженија на граѓани и да основаат фондации заради остварување и заштита на своите економски, социјални, културни, научни, спортски, образовни и други права и интереси. Здруженијата на граѓани се правни лица кои не смеат да вршат политички активности, ниту да користат средства за помош на некоја политичка партија. На пример, не смеат да учествуваат во изборна кампања, не смеат да финансираат политички партии и слично. Исто така, здруженијата не можат да вршат стопански дејности.

Во Република Македонија граѓаните може да основаат здруженија на граѓани заради задоволување на своите лични и заеднички цели и интереси. Основачи на здружение може да бидат најмалку петмина полнолетни граѓани - државјани на Република Македонија. Тие здруженија на граѓани имаат приватен карактер.

Во Република Македонија постојат и здруженија на граѓани од јавен карактер. Станува збор за здруженија на граѓани на кои некое министерство им доверува да врши јавно овластување.

2. Фондација е имотна маса осамостоена како правно лице, обезбедена од еден или од повеќе основачи (донатори) заради постигнување одредени цели. Фондацијата се основа од еден или од повеќе основачи (физички или правни лица) за определено или за неопределено време.

Здружението на граѓани и фондацијата се запишуваат во Централниот регистар, кој води Единствен регистар на регистрирани здруженија на граѓани и фондации во Република Македонија.

7.2. Основање и органи на здруженија на граѓани и на фондации

1. Здружението на граѓани се основа на собрание на основачи на кое се донесува акт за основање програма, статут и се избираат органите

на здружението. Член на здружение може да биде секој граѓанин државјанин на Република Македонија кој доброволно, со потпишување на пристапница ќе пристапи кон здружението. Здружението на граѓани се запишува во Централниот регистар, кој води Единствен регистар на регистрирани здруженија на граѓани во Република Македонија.

2. Органи на здружението на граѓани се:

- собрание и
- извршен орган.

Собранието е највисоко тело на здружението во кое членуваат сите членови на здружението. Ова тело ги донесува сите акти на здружението: статут, програма, финансиски план, усвојува завршна сметка и слично. Исто така, ова тело избира извршен орган на здружението, одлучува за прием на нови членови, избира и другите органи на здружението, одлучува за престанок на здружението итн.

Извршниот орган на здружението ги подготвува седниците на собранието, го подготвува нацрт-статутот на здружението, управува со имотот на здружението и слично.

3. Фондацијата, исто така, се основа со акт за основање кој мора да е потпишан од сите основачи и да е заверен пред надлежен нотар. Фондацијата исто како и здружението мора да е запишана во регистарот на фондации за да може да има својство на правно лице. Орган на фондацијата е управниот одбор кој ја претставува фондацијата и ги води нејзините работи.

7.3. Синдикат

Синдикатот е доброволна, самостојна, општествено-економска организација на работниците чија што основна цел е насочена кон реализација на нивните, пред сè, економски интереси, и тоа: подобрување на работните услови и квалитетот на заштитата на работничките права, подобрување на животниот стандард на работниците и слично.

Првите синдикати во светот се појавиле во Велика Британија за време на индустриската револуција, кон крајот на XVIII и почетокот на XIX век.

Во теоријата, синдикатите се делат на:

- **независни синдикати**, кои се независни и самостојни организации во однос на работодавците и државата и на

- **зависни или т.н. „жолти“ синдикати.**

Исто така, во зависност од тоа дали се синдикатите достапни за сите работници, или за зачленување во синдикатот се бара исполнување на одредени критериуми, тие се делат на:

- **отворени и,**
- **затворени синдикати.**

Во зависност од **принципот на организација**, синдикатите се делат на:

- **струкови**, или синдикати каде што членуваат работници од конкретна професија или струка,
- **индустриски**, или синдикати кои ги зачленуваат работниците од индустријата и
- **општ или генерален синдикат** во кој членуваат работници од сите професии и занимања.

8. ПОИМ ИЗБОРЕН СИСТЕМ

Изборниот систем заедно со партискиот претставуваат два клучни подсистема на политичкиот систем. Изборниот систем може да го дефинираме во потесна и во поширока смисла на зборот.



Изборниот систем, во потесна смисла на зборот, е систем со кој се обезбедува пренесување на резултатите од гласањето на изборите во пратенички мандати. Значи, изборниот систем, во потесна смисла на зборот, е со закон регулиран модел за пренесување на гласовите во мандати.

Изборниот систем, во потесна смисла на зборот, е формулата или моделот или, како што уште се нарекува, техника на пребројување на гласовите и нивно префрлување во мандати.

Во поширока смисла, изборниот систем е збир на правила и постапки со кои се одвива изборниот процес од почеток до крај. Во него се опфатени избирачкото право на граѓаните, изборната администрација, избирачкиот список, финансирањето на изборната кампања, водењето на изборната кампања итн.

Изборниот систем, во поширока смисла на зборот, е сложен и комплексен механизам на правила и на постапки, кои се однесуваат на целата содржина на изборите уредена со закон.

8.1. Изборен систем во потесна смисла на зборот

Постојат четири најзначајни вида изборни системи:

- а) Мнозински изборни системи;
- б) Полупропорционални изборни системи;
- в) Пропорционални изборни системи;
- г) Мешовити изборни системи.

8.1.1. Мнозински изборни системи

Мнозинскиот изборен систем е најстар и наједноставен изборен систем. Овој систем се дели на:

- **систем со релативно мнозинство,**
- **систем со апсолутно мнозинство.**



1. Системот со релативно мнозинство е наједноставен модел на мнозински изборен систем што се појавил во изборната теорија. Според овој модел, за победник се смета оној кандидат што освоил најголем број гласови.

Предноста на овој модел е неговата едноставност, граѓаните гласаат за кандидат-лице што го познаваат, а не за политичка партија. Овој систем е лесен за разбирање, изборните резултати се добиваат за многу пократко време и слично. Се смета дека овој модел форсира формирање еднoпартиска влада, **создава двoпартиски систем, или систем позиција-опозиција итн.** Од друга страна, пак, овие предности честопати може да се сметаат и за недостатоци на системот.

Така, на пример, двопартискиот систем може да биде опасност за интересите на малцинствата што живеат во една држава. Честопати, големите партии не се заинтересирани да ги застапуваат интересите на малцинствата, а *малите партии, односно партиите на малцинствата се обесправени со овој систем*, бидејќи гласовите дадени за нив се сметаат за изгубени гласови во изборниот процес. Исто така, се смета дека овој систем создава *диспропорционалност во вкупните изборни резултати. Голем број од изгубените гласови не одат на сметка на ниту еден кандидат во изборната трка.*

Мнозински изборен модел со релативно мнозинство се употребува во Велика Британија, САД итн.

2. Мнозинскиот изборен систем со апсолутно мнозинство е систем што најчесто се организира во два изборни круга.

За победник во првиот изборен круг се смета оној кандидат што има освоено половина плус еден (50%+1%) од вкупниот број избирачи запишани во избирачкиот список. Бидејќи овој процент на гласови е многу висок и многу е тешко да биде достигнат од кој кандидат, се организира втор круг на гласање, при што постојат **две можности**.

Според првата можност, во вториот изборен круг влегуваат само првите двајца кандидати кои во првиот круг освоиле најголем број гласови, при што победникот во вториот круг ќе се избира од двајцата кандидати. За победник во вториот изборен круг ќе се смета оној кандидат што освоил апсолутно мнозинство гласови (половина плус еден 50%+1%) од вкупниот број гласови на избирачите што излегле на гласање.

Според втората можност, во вториот изборен круг влегуваат кандидатите што освоиле одреден процент на гласови утврден во законот. Притоа, за победник во вториот изборен круг се смета кандидатот што освоил најмногу гласови, или најмалку еден глас повеќе од другите кандидати во изборната единица.

Изборен систем во два круга се применува во Франција, Белгија, како и на претседателските избори во Република Словенија, Австрија, Финска, Португалија, Русија, Полска итн.

Основни предности на овој изборен систем се тоа што е лесен за разбирање и за употреба. Основна цел на изборите што се организираат во два изборни круга е да се сконцентрира поддршката кај победникот, како и да се охрабри процесот на создавање меѓупартиски коалиции и сојузи во последната фаза од изборната кампања.

Недостатоци на овој систем се дека тој ги обесхрабрува кандидатите од малите партии да влезат во изборната трка. Исто така, овој систем им создава дополнителна тешкотија на избирачите да гласаат во два изборни круга, поради што најчесто се јавува голем пресврт во одзивот на избирачите меѓу првиот и вториот изборен круг. Овој систем создава голема диспропорционалност меѓу освоените гласови и добиените мандати итн.

8.1.2. Полупропорционални изборни системи

Полупропорционални изборни системи се системи што ги комбинираат елементите од мнозинскиот и од пропорционалниот систем. Од мнозинскиот систем го земаат елементот на гласање за кандидати, додека од пропорционалниот го земаат гласањето за партиски листи. Рускиот изборен систем се смета за класичен пример на полупропорционален изборен систем, бидејќи 225 депутати се избираат според пропорционалниот систем со регионални партиски листи, додека останатите 225 депутати се избираат во едномандатни изборни единици според мнозинскиот изборен систем (руската Дума брои вкупно 450 претставници). Овој вид систем се употребува и во Хрватска, Албанија, Литванија итн.



Најспомнувани предности на овој систем се дека создаваат помала фрагментираност на партиските системи, отколку, на пример, пропорционалните изборни системи, со многу подобра претставеност на помалите политички партии.

Исто така, полупропорционалните изборни системи му даваат можност на избирачот да гласа за индивидуален кандидат во својата изборна единица, но и за партиска листа, поради фактот што овој систем дава можност да се спроведат две гласања.

Од друга страна, овие системи имаат и одредени недостатоци. Релативната сложеност на овие системи може да предизвика забуна меѓу гласачите околу начинот на распределба на гласовите во мандати.

8.1.3 Пропорционални изборни системи

Кај пропорционалните изборни системи граѓаните гласаат за партиски листи.

Белгија е прва држава што го примени пропорционалниот изборен систем како резултат на сè побројните критики упатени кон мнозинскиот изборен систем. Пропорционалниот изборен систем се смета за подемократски и покоректен во споредба со мнозинскиот систем.

Во теоријата се смета дека пропорционалниот изборен систем многу повеќе ги нагласува улогата и значењето на политичките партии отколку мнозинскиот изборен систем. Претставниците што се избрани според овој систем не ги претставуваат граѓаните во системот на власта, туку политичките партии што се непосреден избор на граѓаните. Граѓаните гласаат за програмата на политичката партија.

Пропорционалните изборни системи се применуваат единствено во три или помалку мандатни изборни единици, бидејќи е невозможно едно пратеничко место да се распредели на повеќе политички партии.

Во пропорционалниот систем со партиски листи мандатите се добиваат сразмерно на освоените гласови.

Предност на пропорционалниот изборен систем е неговата едноставност. Секоја политичка партија што се пријавува на изборите подготвува своја партиска листа на кандидати за секоја изборна единица. Бројот на кандидатите содржани во партиската листа зависи од бројот на мандати што се избираат во изборната единица. На пример, во Република Македонија има шест изборни единици по 20 мандати. Тоа значи дека партиската листа на секоја партија што се вклучува во изборите во една изборна единица треба да брои 20 кандидати.

Партиите се стимулирани да водат активни изборни кампањи во сите делови на државата. Токму затоа пропорционалните изборни системи даваат и повисока излезност на избирачите на денот на изборите, за разлика од другите изборни системи. Политичките партии повеќе се стимулирани да ги мобилизираат избирачите да излезат на гласање.

Од друга страна, и избирачите имаат повеќе избор и желба за гласање од причина што постои помал ризик нивните гласови да бидат изгубени на т.н. безнадежни кандидати, или на особено силни кандидати.

Пропорционалниот изборен систем најчесто е поборник за формирање коалициона влада, што ќе овозможи поголема стабилност во процесот на донесување одлуки. Приврзаниците на пропорционалните системи сметаат дека ефективната политика бара многу повеќе стабилна рака, отколку силна.

Пропорционалните системи употребуваат повеќемандатни изборни единици, во кои бројот на кандидатите што се избираат зависи од бројот на избирачите што живеат во нив.

Овие системи имаат малку изгубени гласови, особено во случаи кога изборниот праг е многу низок. Секоја политичка партија, што има одреден процент на изборна поддршка, може да се надева на претставнички мандати во законодавниот дом.

Пропорционалните системи многу повеќе ги претставуваат интересите на малцинските групи.

Но, пропорционалните системи имаат и недостатоци.

На пример, широките коалициони влади, што се креација на пропорционалните системи, може да прераснат во проблем за политичкиот систем на една држава. Изборот на поголем број партии, од кои ниту една нема мнозинство во претставничкиот дом, може да создаде нестабилна влада и несигурност меѓу партиите што соработуваат при формирањето коалиции и сојузи. Малите партии може да извлечат поголема корист од поголемите партии, особено доколку посегнат по разни форми на учествување и на закани. Тоа може да создаде висок степен на несигурност во системот.

Во Република Македонија се применува Донтовиот пропорционален изборен систем.

8.1.4 Мешовити изборни системи

Мешовитите изборни системи се системи во кои постои комбинација на пропорционално и мнозинско гласање. Овие системи ја компензираат диспропорционалноста на гласовите освоени во мнозинските изборни единици. Токму во моментот на компензација на гласовите овие системи ги разликуваме од полупропорционалните системи.

Мешовитите изборни системи може да се најдат во изборната теорија и под други називи, како што се, на пример, системи со компензаторно пропорционално претставување, персонализирано пропорционално претставување, германски изборен систем и слично.

Освен во Германија, мешовити системи се во употреба и во Нов Зеланд, Италија, Мексико, Венецуела итн.

Без оглед на термилошките разлики во називот, суштината на **мешовитите изборни системи** е во желбата за обединување на позитивните својства на мнозинските и на пропорционалните изборни системи.

Основна предност на мешовитиот изборен систем е неговата поголема флексибилност. Избирачот има можност двапати да гласа, при што со вториот глас најчесто се врши корекција на диспропорционалноста направена со изборните резултати од првото гласање.

Мешовитиот систем може да има и одредени слабости:

- Се определува како многу комплексен и комплициран систем - **комплексен** е затоа што ги користи предностите на двата изборни система, при што конкретните ефекти што се добиваат, на крај и најчесто, може да ги деформираат нивните основни карактеристики, и **комплицираноста** не само од технички аспект, туку и од начинот на неговата организација.

Негативните страни на овој систем може да бидат надминати со прифаќање на одредени предлози, што одат во корист на принципот на персонализација.

9. ИЗБИРАЧКО ПРАВО – ПОИМ, ЗНАЧЕЊЕ И КАРАКТЕРИСТИКИ

Избирачкото право се развива и усовршува низ историјата со развојот на демократијата. Имено, со развојот на демократските односи, избирачкото право се одредува како **основно индивидуално и политичко право на граѓаниној**.

Дури во првата половина од XX. век избирачкото право станува **општо и еднакво за сите граѓани**. Сè дотогаш општото избирачко право беше достапно само за припадниците на машкиот пол. Жените воопшто немале избирачко право.

Избирачкото право може да го разгледаме како :

- **активно и пасивно;**
- **еднакво и нееднакво;**
- **посредно и непосредно и**
- **јавно и тајно.**

Активно избирачко право значи право на секој граѓанин, кој ги исполнува условите предвидени во Уставот и законите, да учествува на изборите.

Исто така, граѓаните имаат **право да бидат избирани** што значи имаат **пасивно избирачко право**. Претпоставките и условите за остварување на активното и пасивното избирачко право не се еднакви.

Најчесто, граѓаните го стекнуваат активното избирачко право со навршување на полнолетството. Возрасната граница за граѓаните кои што се избираат во различните државни органи е различно определена. Така, на пример, во Република Бугарија, граѓаните стекнуваат активно избирачко право со навршување на 18 години, додека пасивното избирачко право го стекнуваат подоцна, односно за пратеник со навршени 21 година, за советник или градоначалник 18 години, за претседател или потпретседател на државата 40 години, итн.

И во Република Македонија граѓаните стекнуваат активно избирачко право со навршување на 18 години, додека пасивното избирачко право е ограничено само во случај на избор на претседател на Републиката (со наполнети 40 години).

Избирачко право е еднакво тогаш кога сите граѓани на изборите имаат право на еден глас. Ако во државата некои граѓани имаат поголем број гласови од останатите, тогаш се вели дека во неа постои **нееднакво избирачко право**. Еднаквото и нееднаквото избирачко право не треба да се меша со прашањето за општото и ограниченото избирачко право.

Имено, можно е во државата да се практикува општо избирачко право за сите граѓани, а сепак тоа да е нееднакво, и обратно. Нееднаквото избирачко право најчесто во историјата се поврзува со материјалниот статус на избирачите.

Со посредното избирачко право избирачите не гласаат непосредно (директно) за своите претставници, туку избираат свои повереници кои ги избираат претставниците. Постојат едностепени и повеќестепени посредни избори. Во сите демократски системи, **непосредното избирачко право** е основа на демократскиот начин на избор на претставниците.

Избирачкото право може да се реализира на *јавен или таен начин*. Тоа по правило ја следи судбината на начинот на гласањето. Изборите во сите демократски системи се остваруваат со тајно гласање. Се смета дека тајното гласање многу повеќе излегува во пресрет на слободата на определувањето на граѓанинот и слободата од притисок на власта или други видови притисоци, наспроти јавното гласање кое што ги ограничува граѓаните во слободата на изразување на својот личен став и мислење и ја зголемува нивната апстиненција.

Резиме:

Граѓаните учествуваат во јавниот и во политичкиот живот на државата индивидуално или колективно, преку различни форми на граѓанско и политичко здружување. Најзначајна форма на политичко здружување на граѓаните е политичката партија, додека на неполитичко или граѓанско здружување се различните здруженија на граѓани, интересни групи, општествени движења, фондации и слично.

Со помош на политичките партии граѓаните учествуваат на избори, додека преку здруженијата на граѓаните или различните видови интересни групи, граѓаните ги остваруваат своите економски, културни, социјални, верски, спортски и други видови интереси.

Основните правила за организација на изборите се содржани во изборниот систем на една држава. Во него е утврден изборниот модел, но и останатите правила за организирање на изборниот процес, како што се на пример, правилата за утврдување на изборните единици, правилата за организирање на изборната кампања, финансирањето на изборите, медиумското претставување на изборните учесници, карактеристиките на избирачкото право и слично.

Прашања за проверка на знаењата:

1. Кога се појавиле првите политички партии и зошто?
2. Како се дефинира политичката партија?
3. Кои се основните елементи во дефиницијата на секоја политичка партија?
4. Што е фракција?
5. Каков е односот на партиите кон фракциите?
6. Што е партиски систем?
7. Какви видови партиски системи постојат?
8. Што е интересна група?
9. Која е разликата меѓу политичка партија и интересна група?
10. Што е општествено движење?
11. Што е здружение на граѓани, а што фондација?
12. Кои се органи на здружението на граѓани?
13. Кои се органи на фондацијата?
14. Што е синдикат?
15. Какви видови синдикати постојат?
16. Што е изборен систем?
17. Што е изборен систем во потесна смисла на зборот?
18. Што е изборен систем во поширока смисла на зборот?
19. Какви изборни модели постојат?
20. Која е разликата меѓу мнозински изборен модел со релативно и со апсолутно мнозинство?
21. Кои се предностите и недостатоците на мнозинскиот изборен модел со релативно мнозинство?
22. Кои се предностите и недостатоците на мнозинскиот изборен модел со апсолутно мнозинство?
23. Што е пропорционален изборен модел?
24. Кои се предностите и недостатоците на пропорционалниот изборен систем?
25. Што е мешовит изборен модел?
26. Што е избирачко право?
27. Какво може да биде избирачкото право?
28. Што е активно, а што пасивно избирачко право?
29. Што е посредно, а што непосредно избирачко право?
30. Што е јавно, а што тајно избирачко право?

Тема 4

ЈАВНА УПРАВА

1. ПОЛОЖБАТА И УЛОГАТА НА ДРЖАВНАТА УПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Поимот управа може да се разгледува како формален/организациски поим и како материјален/функционален поим.

1. *Управата како формален/организациски поим* означува збир на државни органи, организации што вршат управни работи определени со устав и закони (министерства, органи во состав на министерствата, самостојни државни органи и управни организации), поим што е надминат на нашите простори.

2. *Управата како материјален/функционален поим* подразбира вршење управни функции, збир на дејности кои претставуваат вршење на власт (извршување на закони, решавање управни предмети и вршење управен надзор). Овој поим не ги опфаќа сите активности на управата и затоа е неадекватен за употреба.

Во македонската правна терминологија сè почесто применуван термин е поимот администрација, поим што е поширок од поимот управа, затоа што во формална смисла ги опфаќа не само државните органи, туку и локалните органи, установите, јавните служби, приватните субјекти со јавни овластувања и невладиниот сектор во рамките на вршење јавни дејности, а од материјален аспект, акцент се става на материјалните дејства што се преземаат и на нивното дејство врз правниот поредок.

Уставот на РМ од 1991 година само начелно ја определува положбата на државната управа во системот на поделба на власта, при што предвидува дека државната управа ја сочинуваат министерствата и другите органи на управата и организациите утврдени со закон. Со Уставот се забранува политичко организирање и дејствување на органите на државната управа. Со Законот за организација и работа на органите на државната управа („Сл.весник на РМ“ бр. 58/2000 година), поблиску се определуваат нивната организација и надлежност.

2. УСТАВНИ ПРИНЦИПИ ЗА РАБОТА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

1. **Принцип на самостојност** – означува самостојно и независно спроведување на политиката и извршување на законите и на другите општи акти на Собранието и на Владата, нивно следење при извршувањето, како и вршење други управни работи.

Органите на управата се сосема самостојни кога со решенија одлучуваат за правата, обврските или за правните интереси на граѓаните и на другите субјекти. Во ваков случај тие се раководат исклучително од Уставот и од законите, а не од конкретната наредба на некој повисок и надреден орган.

2. **Принцип на уставност и законитост** – означува задолжение на административните органи своите овластувања да ги извршуваат во рамките на Уставот и на законите. Секое пречекорување е противуставно и противзаконито и за таквото работење следуваат и соодветни санкции. Со ова начело воедно се гарантираат еднаквоста и рамноправноста на граѓаните пред законот и се спречуваат арбитрерноста и самоволието на административните органи.

3. **Принцип на одговорност** - означува одговорност на државната администрација пред Владата и пред Собранието на РМ за своето работење во примената и во извршувањето на законите и на другите општи акти. Преку доследна примена на овој принцип се обезбедува политичка контрола врз нејзиното работење, а одговорен за нејзината работа е функционерот што раководи со него.

Законот за организација и работа на органите на државната управа предвидува начела, што органите на управата треба да ги почитуваат во вршењето на своите дејности. Тоа се начелата на законитост, одговорност, економичност, еднаквост, предвидливост и транспарентност.

3. ОДНОСИ МЕЃУ СОБРАНИЕТО И УПРАВАТА



Надворешен изглед на Собранието на Република Македонија

Во системот на поделба на власта Собранието е законодавно тело, носител на законодавната власт. Како законодавно тело тоа ги донесува Уставот и законите, врши избор, именување и разрешување на носители на јавни функции, врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции, одобрува буџет, разгледува и усвојува извештаи. Но, покрај овие надлежности парламентот има овластувања и спрема органите на управата. Тие овластувања се:

- **права од организациски карактер** – тоа значи дека ги формира органите на управата,

- **персонални права** – врши избор, именување и разрешување на министри, функционери и други носители на јавни функции по предлог на претседателот на владата,

- **финансиски права** – иако финансирањето се врши врз основа на програма за работа и со самостојно располагање со средствата, сепак, тие средства се определуваат од буџетот на РМ. Во зависност од тоа колку успешно ги извршуваат своите обврски, парламентот им определува поголеми или помали износи на финансиски средства.

- **политичка контрола** – функционерите во администрацијата одговараат пред претставничките тела преку:

А) пратенички прашања (секој пратеник може да постави пратеничко прашање што треба да биде кратко и прецизно и точно да се означи на кого се однесува. На седница прашањето се поставува усно и се одговара на истата седница, а ако носителот на јавна функција изјави дека од оправдани причини не е во можност да даде устен одговор на таа

седница, должен е одговорот да го даде во писмена форма во рок од 10 дена. Во време меѓу две седници прашањето се поставува во писмена форма преку претседателот на Собранието и одговорот се дава во писмена форма до претседателот на Собранието. Пратеникот на една седница може да постави најмногу три прашања. За пратеничките прашања својствено е отсуството на расправа и непосредна политичка санкција.



Внатрешен изглед на Собранието на Република Македонија

Б) интерпелација (може да се постави за работата на секој носител на јавна функција, Владата и на секој член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи, се поднесува од најмалку пет пратеници во писмена форма, потпишана од нив и образложена. Субјектот на кој му е упатена интерпелацијата поднесува до претседателот на Собранието писмен извештај, најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на интерпелацијата.

На првата наредна седница се става на дневен ред и за неа се отвора расправа во која може да учествуваат не само интерпелатот и интерпелираниот, туку и останатите членови на парламентот. Претресот по интерпелацијата завршува со заклучок.

В) прашање за доверба на Владата (Владата и секој нејзин член, за својата работа одговараат пред Собранието, кое може да и изгласа недоверба на Владата. Прашање за доверба на Владата може да постават најмалку 20 пратеници, а гласањето се врши по истекот на три дена од поставување на прашањето. Одлука за изгласување недоверба на

Владата се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и во таков случај Владата е должна да поднесе оставка.



Говорница во Собранието на Република Македонија

Г) анкетни комисии (Собранието може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашање од јавен интерес. Предлог за основање анкетна комисија може да поднесат најмалку 20 пратеници. Наодите на анкетните комисии се основа за поведување постапка за утврдување одговорност на носителите на јавни функции).

4. ОДНОСИ МЕЃУ ВЛАДА И УПРАВА



Надворешен изглед на Владата на Република Македонија

Во системот на поделба на власта, управната и извршната функција го сочинуваат комплексот на извршната власт со централна и раководна улога на Владата, а управата го сочинува техничкиот дел.

Владата ја утврдува политиката на извршување на законите, а управата ја спроведува таа политика под надзор од Владата. Владата во односот спрема органите на управата има одредени права:

- **права од организациски карактер** (изготвува начела и донесува акти за внатрешна организација и систематизација),

- **персонални права** (именува функционери што не се избираат од Собранието на РМ),

- **финансиски права** (обезбедува финансиски средства за работа од буџетот на РМ, прераспределени на соодветните министерства),

- **политичка контрола** (Органите на управата се должни да поднесуваат извештаи за својата работа и треба на увид да биде достапна целата документација од нивното работење. На барање од Владата ја испитуваат состојбата од одредена област и во одреден рок може да им биде наложено да извршат одредена работа. Владата има право да им дава насоки и упатства во врска со спроведувањето на утврдената политика и извршувањето на законите и на другите прописи од Собранието и од Владата. Владата може да отвори расправа за работата и за одговорноста на функционерот од одреден орган, кој може да биде и сменет од вршење на таа функција.),

- **правна контрола** (Владата има право да укинува или да поништува прописи и акти донесени од органите на управата, кои не се во согласност со Уставот и со законите. Во жалбените постапки по конкретни решенија донесени од органи на управа од прв степен решаваат посебни владини комисији од втор степен.)

5. МЕЃУСЕБНИ ОДНОСИ НА ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА

Меѓусебни односи на органите на управата зависат од степенот на развој на политичките и на економските односи, од степенот на демократичност и од општествената структура на државата. Иако овие односи од држава до држава се разликуваат, сепак, постојат принципи кои, повеќе или помалку, се заеднички за сите држави. Тоа се следниве принципи со нивните карактеристики:

Централизам

-*означува јакнење на надзорот во организацијата од едно место - од еден центар;*

-*буџетските средства се во рацете на државата;*

-*почитување на принципите на хиерархија и субординација;*

-кај крутиот централизам подрачните и локалните претставници немаат свои надлежности, а и да имаат лесно може да им бидат одземени од страна на централните органи (право на авокација) или може да им пренесат дел од своите надлежности (право на делегација);
-непостоење на партиципација на граѓаните во одлучувањето за прашања од локален интерес.

Деконцентрација - ублажување на централизмот

-пренесување на одредени работи и задачи од највисоки органи до локалните претставници (целосно или делумно);
-пренесувањето се врши по волја на централните органи.

Децентрализација - спротивност на централизмот

-пренесување на надлежности од централните органи на локалните заедници по сила на закон;
-локалните заедници имаат статус на правно лице;
-финансиска автономија на локалните заедници;
-директно одлучување на граѓаните за работи од локален интерес.

Хиерархија - пирамидален начин на организација на администацијата (од поголем број пониски-потчинети органи се оди кон помал број повисоки органи)

-повисоките органи вршат контрола над законитоста на управните акти донесени од пониските органи (може актот да го укинат, изменат или понишат);
-издаваат наредби и упатства за работа;
-дисциплински казнуваат и ги извршуваат изречените дисциплински мерки;
-решаваат судир на надлежности меѓу пониски органи;
-право на авокација или супституција (преземање надлежности од пониски органи).

Субординација - должност на потчинети органи да извршуваат наредби од свои претпоставени органи, без оглед дали наредбата е во согласност со законот или не

-субординацијата добива поинакво значење при владеење на принципот на законитост, каде што наредбата мора да биде во пропишана форма и во согласност со законот.

Во Р.Македонија изворните надлежности на единиците на локалната самоуправа се предвидени со закон и тие не може да бидат одземени од централните органи. Контрола се врши само врз законитоста и тие се финансираат од сопствени извори. Централните органи може да им пренесат надлежности на единиците на локалната самоуправа и да вршат контрола и надзор врз законитоста на нивното

извршување, а можна е и авокација, доколку централниот орган не е задоволен од начинот на извршување на надлежностите од страна на локалната самоуправа.

6. ОДНОСИ МЕЃУ ГРАЃАНИТЕ И ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА

Односите меѓу граѓаните и органите на управата настануваат кога граѓаните бараат остварување на одредени права, а органите бараат исполнување на одредени обврски од страна на граѓаните. Овие односи може да се разгледуваат од различни аспекти:

- односи во кои органите на управата истапуваат на авторитативен начин во одлучувањето за правата, обврските и за правните интереси на граѓаните;

- односи во кои се забележува непосредно учество на граѓаните во вршењето на власта и во вршењето на други општествени работи;

- односи што настануваат во процесот на остварување на општествениот надзор што го спроведуваат граѓаните над управата;

- односи во кои органите на управата настапуваат во корист на граѓаните и им помагаат во остварувањето на нивните права и интереси;

- односи кога граѓаните вршат одредени работи за управата (парични или непарични давачки).

Оттука, произлегува дека органите се основаат за да може граѓаните и правните лица, ефикасно да ги остварат своите права и должности, почитувајќи им ги нивните уставно и законски гарантирани слободи и права. Органите на управата се должни да ја информираат јавноста за својата работа, вршејќи консултации со нив или преку организирање јавни трибини и др.

Резиме:

Поимот управа може да се разгледува како формален/организациски поим и како материјален/функционален поим.

Уставни принципи кон кои се придржуваат органите на управата се : принципот на уставност и законитост, самостојност, одговорност,

како и принципот на економичност, предвидливост и транспарентност.

Односот меѓу Парламентот и органите на управата се изразува преку остварување на правата од организационен карактер, финансиските права, персоналните права како и преку политичката одговорност на министрите и другите функционери.

Односот меѓу Владата и органите на управата се изразува преку остварување на правата од организационен карактер, финансиските права, персоналните права, преку политичката одговорност на министрите и другите функционери како и преку правната контрола врз донесените правни акти.

Меѓусебни односи на органите на управата зависат од следниве принципи: централизам, деконцентрација, децентрализација, хиерархија и субординација (која може да е ограничена поради владеење на принципот на законитост).

Односите меѓу граѓаните и органите на управата настануваат кога граѓаните бараат остварување на одредени права, а органите бараат исполнување на одредени обврски од страна на граѓаните.

Поимот управа може да се разгледува како формален/организациски поим и како материјален/функционален поим.

Уставни принципи кон кои се придржуваат органите на управата се : принципот на уставност и законитост, самостојност, одговорност, како и принципот на економичност, предвидливост и транспарентност.

Односот меѓу Парламентот и органите на управата се изразува преку остварување на правата од организационен карактер, финансиските права, персоналните права како и преку политичката одговорност на министрите и другите функционери.

Односот меѓу Владата и органите на управата се изразува преку остварување на правата од организационен карактер, финансиските права, персоналните права, преку политичката одговорност на министрите и другите функционери како и преку правната контрола врз донесените правни акти.

Меѓусебните односи на органите на управата зависат од следниве принципи: централизам, деконцентрација, децентрализација, хиерархија и субординација (која може да е ограничена поради владеење на принципот на законитост).

Односите меѓу граѓаните и органите на управата настануваат кога граѓаните бараат остварување на одредени права, а органите бараат исполнување на одредени обврски од страна на граѓаните.

Прашања за проверка на знаењата

1. Што се подразбира под поимот управа?
2. Објаснете ги основните принципи за работа на органите на управата?
3. Кои и какви права има парламентот во однос на органите на управата т.е. администрацијата?
4. Кое е значењето на пратеничките прашања?
5. Што е интерпелација и кој може да ја постави?
6. Што опфаќа вршењето правна контрола?
7. Кој може да врши политичка контрола и врз кого таа се врши?
8. Преку кои принципи доаѓа до израз меѓусебниот однос на органите на управата (административните органи)?
9. Кој принцип го ограничува принципот на субординација?
10. Од кои аспекти може да се разгледуваат односите меѓу граѓаните?

Тема 5

ОРГАНИЗАЦИЈА НА УПРАВАТА

1. ОРГАНИЗАЦИЈА НА УПРАВАТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Организација на управата во Република Македонија е определена со административно-правни норми содржани во соодветни уставни, законски, и други прописи со кои се регулираат нејзината положба, организација, правниот статус на вработените и на другите лица, нејзините меѓусебни односи и односите со други државни органи, недржавни субјекти и односите со граѓаните.

Во зависност од критериумите што се применуваат, може да се извршат повеќе поделби на органите на управата:

* **централни и локални** (во зависност од територијата на кои органите ја вршат својата надлежност). Централните органи својата надлежност ја остваруваат на цела територија на Република Македонија, а локалните органи ја остваруваат својата надлежност на потесна територија. Централни органи се: министерствата, а може да бидат и други органи, како што се Комисијата за односи со верските заедници, Агенцијата за млади и спорт и др.

* **индивидуални и колегијални органи** (во зависност од начинот на раководење и одлучување). Доколку со работењето на органот раководи едно лице и ако при донесувањето или извршувањето на одлуките во име на старешината учествува цел тим советници тогаш органот е инокосен, а ако со работењето раководат повеќе лица што по својата полкожба се еднакви, одлуките ги донесуваат заеднички на седница, тогаш станува збор за колегијално тело.

* **самостојни органи и органи во состав на самостојните органи** (во зависност од степенот на самостојност во работењето). Надзорот врз работењето на самостојните органи го врши непосредно Владата, а преку неа и Собранието, додека, пак, врз органите формирани во состав на други органи на администрацијата, надзорот го врши органот во чиј состав се наоѓаат.

Во Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на РМ“ бр. 58/2000), во Република Македонија се предвидени следниве органи:

- самостојни органи (министерства);
- други самостојни органи (агенции, комисии и управни организации),
- органи во состав (инспекторати, бироа, служби и управи).

2. САМОСТОЈНИ ОРГАНИ (МИНИСТЕРСТВА)

2.1. Министерство за одбрана - се грижи за остварување на системот на одбрана на земјата, врши подготовка за одбрана и за цивилна заштита, и друго.

2.2. Министерство за внатрешни работи - се грижи за обезбедување на државната и на јавната безбедност, за пријавување на престојувалиште и живеалиште на граѓаните, за државјанство и патни исправи, престој и движење на странци, за набавување, поседување, носење и контрола на оружје и муниција, за укажување помош при елементарни непогоди и други работи.

2.3. Министерство за правда - врши работи што се однесуваат на судството, обвинителството, правобранителството, на кривичната и прекршочната одговорност, нотарските работи, наследувањето, сопственоста, стварните права, облигационите обврски, меѓународната правна помош, извршувањето санкции, судските вештачења, амнестијата, помилувањето, изборниот систем, судските постапки, управниот надзор, управувањето со казнено-поправните установи и други работи.



2.4. Министерство за надворешни работи – врши работи што се однесуваат на надворешната политика, афирмирањето на Република Македонија на меѓународен план, раководењето со дипломатските и со конзуларните претставништва на Република Македонија, склучувањето и ратификувањето на меѓународни договори, одбележувањето на државната граница, акредитацијата на дипломатски претставници, примањето акредитивни писма и друго.



2.5. Министерство за финансии – врши работи околу финансирањето, царинскиот систем, даночниот систем и даночната политика, девизното работење, системот на банките и штедилниците, системот на сметководството, ревизијата и платниот промет, заемите и кредитите, макроекономската политика и политиката за развој на националната економија, платниот биланс, макроекономските биланси, осигурувањето на имот и на лица, игрите на среќа, изготвувањето и извршувањето на Буџетот и завршната сметка на Буџетот на Република Македонија, сопственоста и други имотно-правни односи, стоките резерви, надзорот од негова надлежност и други работи.



2.6. Министерство за економија - врши работи што се однесуваат на: следењето на состојбата и појавите на пазарот на стоки и на услуги, следењето на економските, структурните и техничко-технолошките состојби и предлагањето мерки за остварување развојна и тековна економска политика во областа на производството, трговијата, туризмот, угостителството и занаетчиството, политиката на цени на производи и на услуги, подготвувањето програма за глобален материјален развој на човечките ресурси, индустриската сопственост, и други работи.

2.7. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство - врши работи што се однесуваат на: земјоделството, шумарството и водостопанството и нивното искористување, ловот и риболовот, заштитата на добитокот и на растенијата од болести и штетници, подобрувањето на режимот на водите, хидромелиоративните системи, хидролошките и агрометеоролошките мерења, како и противградобијната заштита, метеоролошките, хидролошките појави, надзорот и други работи.

2.8. Министерство за здравство - врши работи што се однесуваат на: здравствената заштита и осигурувањето на населението, загаденоста на воздухот, водата, земјиштето и животните продукти, следењето на здравствената состојба на населението и заштитата на населението од заразни болести, и друго.

2.9. Министерство за образование и наука - врши работи што се однесуваат на: организацијата, финансирањето, развојот и унапредувањето на воспитанието, образованието и науката на децата, се грижи за ученичкиот и студентскиот стандард, технолошкиот развој, информатиката, информацискиот систем и друго.



2.10. Министерството за труд и социјална политика - врши работи што се однесуваат на: работните односи, вработувањето, пензиско-инвалидското осигурување, заштитата на работниците при работење, материјалното обезбедување на привремено невработените, платите и животниот стандард, социјалната политика, правните односи во бракот, семејството и вонбрачната заедница, односите меѓу родителите и децата, старателството и посвојувањето, и друго.

2.11. Министерство за локална самоуправа - врши работи што се однесуваат на: следењето на развојот и предлагањето мерки за унапредување на локалната самоуправа, следењето на состојбата за територијалната поделба, предлагањето мерки и инструменти за остварување порамномерен регионален развој и развој на стопански недоволно развиените подрачја, користењето на средствата наменети за стопански недоволно развиените подрачја, надзор и други работи.

2.12. Министерство за култура - врши работи што се однесуваат на: предлагањето акти и мерки за развој и унапредување на културата, финансирањето на програми и проекти од национален интерес, заштитата на културното богатство, издавачката, музичката, сценско-уметничката, филмската, галериската, библиотекарската, архивската, музејската и кинотекарската дејност и друго.

2.13. Министерство за транспорт и врски - врши работи што се однесуваат на: патниот, железничкиот, воздушниот сообраќај, внатрешната пловидба, телекомуникациите, радиодифузијата, поштенскиот сообраќај, други видови транспорт и нивните инфраструктури, и друго.

2.14. Министерство за животна средина и просторно планирање - врши работи што се однесуваат на: следењето на состојбата на животната средина, заштитата на водите, почвата, флората, фауната, воздухот и озонската обвивка од загадување, заштитата од бучава, радијација, заштитата на националните паркови, реставрацијата на загадените делови од животната средина, просторното планирање, надзорот и друго.

2.15. Министерството за информатичко општество ги врши работите што се однесуваат на: обезбедување и раководење со средствата за финансирање на развојот на информатичкото општество; евиденција, координација и следење на прифатените проекти за развој на информатичкото општество во органите на државната управа и друго.

3. ДРУГИ САМОСТОЈНИ ОРГАНИ

3.1. Дирекциите се основаат за вршење стопански работи покрај административните работи. Тоа се: Дирекција за слободни економски зони, Дирекција за спречување на перење на пари, Дирекција за супервизија на банките, Дирекција за банкарска регулатива, Дирекција за заштита на класифицирани податоци и Дирекција за заштита на личните податоци.

3.2. Агенциите вршат стручни и со нив поврзани административни работи. Тоа се: Агенција за поддршка на претприемаштвото, Агенција за санација на банки, Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување (МАПАС), Агенција за цивилна и воздушна пловидба, Агенција за поттикнување и развој на земјоделството, Агенција за државни службеници, Агенција за млади и спорт, Агенција за иселеништво и Агенција за информации.

3.3. Комисиите се колегијални органи што може да се основаат како самостојни или како органи во состави. Тоа се: Комисија за односи со верските заедници и религиозните групи, Комисија за заштита на потрошувачите, Комисија за државна помош, Комисија за хартии од вредност, Комисија за спречување на корупцијата, Регулаторна комисија за енергетика, Комисија за слободен пристап до информации од јавен карактер и Комисија за заштита на конкуренцијата.

3.4. Управните организации вршат стручни дејности и научни истражувања со примена на научни и стручни методи. Тоа се: Државен архив на Р.Македонија, Државен завод за геодетски работи и Државен завод за статистика.

4. ОРГАНИ ВО СОСТАВ НА МИНИСТЕРСТВОТА

инспекторати	Бироа	служби	управи
-за локална самоуправа, -санитарен и здравствен, -за транспорт, -комунален, -за градежништво и урбанизам, -управен, -просветен, -за земјоделство, -за шумарство и ловство, -за животна средина, -девизен, -пазарен, -за техничка инспекција, -трудова инспекција	-за метеорологија -за туризам, -за стокови резерви, -за јавни набавки, -за развој на образованието, -за судски вештачења, -за јавна безбедност, -за лекови, -за стопански недоволно развиени подрачја	-за животна средина, -за просторен информативен систем, - педагошка служба, - за стандардизација и метеорологија	-за јавни приходи, -за прашања на борците и воените инвалиди, -за наменско производство, -за имотно-правни работи, -за катастар и регистрација на недвижен имот, -за ветеринарство, -за водостопанство, -за хидрометеоролошки работи, -за семе и семенски материјал, -за заштита на растенија, -за афирмирање и унапредување на културата на припадниците на заедниците, -за извршување санкции, - за телекомуникации, -за безбедност и контраразузнавање
капетанија		заводи	
- Капетанија на пристаништа		-Републички завод за здравствена заштита -Завод за индустриска сопственост	

Внатрешната организација на органите на управата е уредена со уредба на Владата на Република Македонија, во која се определува дека во органите постојат организациони единици што претставуваат потесен организациски дел на органот, формиран заради вршење одредени работи од вкупната надлежност на органот на кој му припаѓаат.

Резиме:

Во зависност од критериумите што се применуваат, може да се извршат повеќе поделби на органите на управата: **централни и локални; инокосни и колегијални органи; самостојни органи и органи во состав на самостојните органи.**

Во Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на РМ“ бр. 58/2000), во Република Македонија се предвидени следниве органи:

- **самостојни органи (министерства);**
- **други самостојни органи (агенции, комисии и управни организации),**
- **органи во состав (инспекторати, бироа, служби и управи).**

Прашања за проверка на знаењата

1. Како е извршена поделбата на органите на управата (административните органи) во Р.Македонија?
2. Кои органи се самостојни?
3. Кои органи се наоѓаат во состав на самостојните органи на Р.Македонија?
4. Со кој акт се уредува внатрешната организација на органите на управата т.е. на административните органи?
5. Како се нарекува органот со кој управува едно лице?
6. Кој е критериумот врз чија основа е направена поделбата на централни и на локални органи?
7. Кои органи, покрај административни работи, вршат и стопански дејности?
8. Кои органи вршат стручни дејности и научни истражувања?
9. Какви органи се комисиите?
10. Кои органи ја вршат контролата врз работењето на самостојните органи?

Тема 6

УПРАВНАТА ФУНКЦИЈА И ДЕЈНОСТА НА ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА

1. ПОИМ ЗА УПРАВНА ФУНКЦИЈА

Управната функција е неделива и се манифестира како власт и како стручна служба и, во таа смисла, во неа спаѓаат и следниве дејности:

Управната функција како власт	Управната функција како стручна служба
-решавање во управни работи -вршење управен надзор -преземање мерки на принуда	-следење на состојбите во одредени области -организирање и вршење на одредени служби -подготвување на акти -вршење на други стручни работи за Собранието и за други органи

Од тука произлегува и поимот за управната функција која се остварува од органите на управата преку спроведување на утврдената политика и извршување на законите, прописите и другите општи акти донесени од Собранието и Владата, преку спроведување на нивните насоки, ставови и мислења, следење на состојбите во одредени области, решавање во управни работи и вршење надзор, подготвување на прописи и други општи акти како и вршење на стручни работи.

Во современото демократско општество државната управа треба да ја зголемува својата активна и творечка улога во остварувањето на работите од интерес на граѓаните и секаде каде што е можно да избегнува да истапува како власт.

Значи, управата мора да пронајде нов начин на комуникација со граѓаните. Во поглед на вршењето на својата функција таа применува и иновации, кои опфаќаат следење на состојбите во одредени области и може да поведат иницијатива за решавање на тие прашања од соодветната област што била предмет на следење. Управата ги задржала и стандардните овластувања, како што се: спроведувањето на утврдената политика и извршувањето на законите, прописите и на другите општи

акти; решавањето во управните работи; вршењето на нормативната дејност; донесувањето на поединечните акти; вршењето на административни дејства и преземањето на соодветни административни мерки.

2. СПРОВЕДУВАЊЕ НА УТВРДЕНАТА ПОЛИТИКА И ИЗВРШУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ, ДРУГИТЕ ПРОПИСИ И ОПШТИ АКТИ

2.1. Спроведување на утврдената политика

Собранието на Република Македонија како законодавно тело ја утврдува политиката и одлучува за прашања од значење за политичкиот, стопанскиот, социјалниот, културниот и општествениот развико, политика што ја изразува преку донесување на законите и на другите прописи. Органите на администрацијата ја спроведуваат политиката на Собранието и го обезбедуваат спроведувањето преку благовремено укажување на состојбите и на појавите, со предлагање мерки и нивно спроведување, со подготвување прописи и општи акти, изготвуваат план и акција за спроведување на утврдената политика, а издаваат и стручни упатства. Органите на администрацијата соработуваат и со други органи и институции. Собранието, непосредно или преку Владата, врши контрола во спроведувањето на утврдената политика, така што Владата може да бара извештаи од органите како ја спроведуваат политиката, може да преземе соодветни организациски и кадровски мерки, да отвори расправа за работата и за одговорноста на органите на администрацијата.

2.2. Извршување на законите, другите прописи и општи акти

Тоа се врши преку нивна непосредна примена, со обезбедување на нивното извршување, со решавање на административните предмети, со вршење управен надзор, со донесување прописи за извршување на законите, другите прописи и општи акти.

Донесува решенија во управната постапка	Донесува поединечни акти надвор од управната постапка	Вршат нормативна дејност	Вршат управни дејства	Управни мерки (акт или збир од акти)
-кога решава за правата, обврските и за правните интереси на граѓаните и на правните лица донесуваат конкретни решенија	-преку примена на норми од други правни гранки (граѓанско, стопанско, трудово, финансово и др.), донесуваат: финансов план, договор за работа и др.	-донесуваат подзаконски акти (правилници, наредби, стручни и правни упатства)	-водат евиденции (за родени, венчани и умрени) -водат регистри -принудно извршуваат решенија	-забрани (за вршење дејност, продажба на одредени стоки и др.) -наредби (за вакцинирање, евакуација и др.)

3. СЛЕДЕЊЕ НА СОСТОЈБИТЕ И ДАВАЊЕ ИНИЦИЈАТИВА

Следењето на состојбите бара и творечки ангажман во преземањето и во давањето иницијативи до надлежните органи за решавање на проблемите во дадени области. Администрацијата превзема и мерки за решавање на проблемите, но може да даде иницијатива и до Собранието, Владата и до други субјекти за и тие да се ангажираат во надминувањето на слабостите во одредени состојби. Органите на управата ги следат состојбите врз основа на податоците до кои сами дошле, како и врз основа на податоците што им ги доставуваат други овластени органи, организации и служби. Овие податоци органите на управата ги користат како службени податоци. Органите на управата се одговорни за потполност и ажурност на податоците и на известувањата и за стручната заснованост на оцените за состојбите и за појавите, како и за поведените иницијативи за решавање на соодветни прашања.

4. РЕШАВАЊЕ НА УПРАВНИ ПРЕДМЕТИ

Утврдената политика од Собранието и од Владата, изразена преку донесените закони, другите прописи и општи акти, органите на управата се должни да ги применуваат во конкретни ситуации и односи, при што за граѓаните настануваат управно-правни односи со кои се решава за нивните права, обврски и интереси и се донесува конкретно

решение. Во донесувањето на конкретните акти органите се самостојни и никој не може да врши влијание врз нив и да одредува каков акт треба да донесе органот во конкретен случај.

Ова не значи и апсолутна слобода на органите кога решаваат и постапуваат по одредени предмети, затоа што тие мора да се придржуваат кон основниот принцип на законитост, не запоставувајќи ги и принципите на ефикасност (граѓаните да може полесно и во пократка постапка да ги остварат своите права т.е. да ги извршат своите обврски), како и принципот на одговорност (кон државните службеници се спроведува итна постапка за утврдување на нивната одговорност: материјална, дисциплинска и кривична). Утврдувањето на суштествените белези на административно-правниот однос доаѓа до израз при негово разграничување со граѓанско-правниот однос. Основните карактеристики, обележја т.е. елементи се:

Управно-правен однос	Граѓанско-правен однос
<ul style="list-style-type: none"> -секогаш една страна е државен орган или организација -настанува по волја на државниот орган -се користат мерки на принуда -не подлежи на судска контрола 	<ul style="list-style-type: none"> -се засновува меѓу граѓани -постои еднаквост на волјите на учесниците во односот -постои судска заштита

Во денешни услови се менува управно правен однос, така што како една од странките може да се јави и недржавен орган или организација (приватна, невладина и сл.), која располага со јавни овластувања; иницијатива за почнување на овој однос имаат и граѓаните; извршувањето може да биде доброволно кога предмет на односот е право или правен интерес на граѓаните и административно-правниот однос подлежи на судска контрола од страна на Управниот суд или од редовните судови.

5. ВРШЕЊЕ УПРАВЕН НАДЗОР

Преку вршење надзор т.е. контрола се води грижа за доследна примена на законите и на другите прописи и тоа претставува класична дејност на органите на управата, кои се служат и со принудни мерки. Во сегашни услови примената на репресија се намалува, со што акцент се става на превентивниот, советодавниот и укажувачкиот карактер на

следењето на состојбите и давањето иницијативи до Собранието и до Владата. Надзорот може да се остварува над:

* законитоста на актите со кои се решава за правата и за должностите на граѓаните, трговските друштва, установите и други организации (*инстанционен надзор*). Врз основа на поднесена жалба или по службена должност повисокиот орган врши контрола врз работењето на понискиот (првостепениот) орган, преку конкретното решение што го донел кога одлучувал за правата, обврските или за правните интереси на граѓаните и на правните лица.

* законитоста на општите акти на државните органи, организации и установи (дополнителен и превентивен). Управните органи за своите наоди ги известуваат Собранието и Владата, но може и сами да преземат мерки за усогласување на подзаконските акти на овие организации со законите и со Уставот. Доколку актите не се во согласност со Уставот и со законите, органите може да стават суспензија врз тие акти и ако нема ефект, тогаш се поведува постапка за оцена на нивната уставност и законитост пред Уставен суд на Р.Македонија. Овој надзор се нарекува *дополнителен надзор*. Доколку надзорот се врши врз законитоста на подзаконските акти донесени од трговски друштва и установи што вршат работи од јавен интерес, при што надлежниот орган дава согласност или одобрение за општиот акт во делот на одредбите што се од значење за јавниот интерес, се нарекува *превентивен надзор*.

* законитоста во работењето на трговските друштва, установите и други организации (*инспекциски надзор*). Предмет на овој надзор е законитоста во извршувањето на дејностите на трговските друштва, установите и граѓаните преку остварување непосреден увид во нивното работење и нивното придржување кон законите, другите прописи и општи акти. Нивната улога, пред сè, треба да биде превентивна со преземање мерки за спречување на кршење на законите и на прописите без принуда и репресија.

6. ПОДГОТВУВАЊЕ ПРОПИСИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ И ВРШЕЊЕ СТРУЧНИ РАБОТИ ЗА СОБРАНИЕТО И ЗА ВЛАДАТА

При вршење на оваа функција, органите на администрацијата истапуваат како стручна служба. На своја иницијатива или по барање на Собранието или на Владата тие изготвуваат прописи и други општи акти доколку при следењето на состојбите се појави

потреба од нивно донесување. Врз основа на собраните податоци, информации, анализи, изготвуваат нацрт-прописи или предлог на прописи и општи акти и ги упатуваат до Владата или до Собранието. При нивното изготвување тие може да побараат мислења и од други органи и стручни организации и за тоа се должни да ја известат Владата. Како предлагачи на прописи остануваат органите на управата, но нивната улога треба да се намалува и таа улога да им ја препуштат на пратениците.

Во рамките на своите надлежности, органите на управата за потребите на Собранието и на Владата изработуваат аналитички, информативни и други материјали, при што органите меѓусебно соработуваат со стручни и научни организации и во овој случај управата истапува како сервис и стручен соработник.

7. ЕФИКАСНОСТ ВО ВРШЕЊЕ НА УПРАВНАТА ФУНКЦИЈА

Активностите што управата ги врши бараат максимален ангажман за успешно и ефикасно вршење во конкретната управна постапка. Ефикасноста означува трошење на помалку време и енергија на државниот службеник со цел да се постигне висок степен на управен ефект, односно максимално остварување на поставените цели во управните дејности. Начелото на ефикасност означува брзо, успешно и квалитетно вршење на сите оние управни активности наспроти државните органи, граѓаните и другите субјекти. Начелото на ефикасност е уставна и законска обврска на управата.

Во законот за општата управна постапка исто така воведено е начелото на ефикасност, така што управната постапка мора да се води без одложување, што побргу и со максимално почитување на временските рокови предвидени со законските прописи. Со развојот на техниката и компјутеризацијата се олеснува и поедноставува работата на државните службеници. За успешна и ефикасна работа на управата од значење е како е таа организирана, какви кадри се вработуваат, дали се доволно стручни и др. Со ефикасноста се овозможува брзо и успешно остварување на правата и слободите на граѓаните.

Резиме:

Управната функција се остварува од органите на управата преку спроведување на утврдената политика и извршување на законите, прописите и другите општи акти донесени од Собранието и Владата, преку спроведување на нивните насоки, ставови и мислења, следење на состојбите во одредени области, решавање во управни работи и вршење надзор, подготвување на прописи и други општи акти како и вршење на стручни работи.

Спроведувањето на утврдената политика се состои преку благовремено укажување на состојбите и на појавите, со предлагање мерки и нивно спроведување, со подготвување прописи и општи акти, изготвуваат план и акција за спроведување на утврдената политика давање стручни упатства, соработување на органите на управата со други органи и институции, а Собранието, непосредно или преку Владата, врши контрола во спроведувањето на утврдената политика.

Извршувањето на законите, прописите и другите општи акти се остварува преку донесување на решенија во управна постапка, донесување на поединечни акти во управната постапка, преку вршење нормативна дејност, превземање на управни дејствија и управни мерки.

Органите на управата ги следат состојбите сами врз основа на податоците до кои сами дошле, како и врз основа на податоците што им ги доставуваат други овластени органи, организации и служби или да побараат помош и соработка од Собранието и Владата.

Решавање во управни работи се остварува кога органите на управата решаваат во конкретни случаи за правата и обврските на физичките и правните лица и при тоа донесуваат конкретни решенија.

Надзорот што го остваруваат органите на управата може да биде дополнителен, превентивен инспекциски (репресивен) и инстанционен кога се решава по жалба.

Органите на управата на своја иницијатива или по барање на Собранието или на Владата, изготвуваат прописи и други општи акти доколку при следењето на состојбите се појави потреба од нивно донесување.

Прашања за проверка на знаењата

1. Кои дејности ги вршат органите на управата т.е. административните органи?
2. Кои се стандардните овластувања на органите на управата т.е. административните органи?
3. Во вршењето на кои дејности органите на управата т.е. административните органи истапуваат како стручна служба, а во кои како позиција на вршење власт?
4. Што содржат иновациите?
5. Кои поединечни управни акти може да ги донесат органите на управата надвор од управната постапка?
6. Што опфаќа вршењето нормативна дејност?
7. Кои управни мерки може да ги преземат органите на управата т.е. административните органи?
8. Кои се карактеристиките на административно-правниот однос?
9. Кои се карактеристиките на граѓанско-правниот орган?
10. Какви видови надзор постојат?

Тема 7

КАДРИ ВО УПРАВАТА

1. СТАТУСОТ (ПОЛОЖБАТА) НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА

Градењето на административни капацитети на државните службеници, како дел од реформата на јавната администрација, подразбира инвестирање во кадри и воспоставување стандарди за раководење со луѓе, како дел од процесот на зголемување на продуктивноста и ефикасноста на вработените во државната служба. Стручноста и квалитетот на државните службеници претставува клучен фактор за напредокот на спроведувањето на стратегиските цели на Владата на Република Македонија и за успешноста на реформата на јавната администрација.

Администрација (на латински, *administratio*, сложен збор од рекламата, „да“ и *ministratio* „послужи“ или „се обезбедат услуги“, на англиски и на француски јазик, администрација) е термин што може да има многу значења, но сите се сведени на значењето на услугата, односно давањето услуги.

Цел на Законот за јавна администрација е да се обезбеди целосна професионализација и деполитизација на државната служба. Воведувањето елементи на вертикална кариера и зајакнувањето на улогата на Агенцијата за државни службеници е во насока на вршење надзор во примената на законот и подзаконските акти што произлегуваат од него.

Професионализацијата на кадрите доаѓа до израз преку изборот на соодветен стручен кадар, кој треба во работата да се докажува, да напредува и да стигнуваат на високи позиции во административната хиерархија и за тоа да бидат и наградувани. Стручното оспособување и усовршување на кадрите е дело од нивната професионализација.

а) При прегледот на потребата за стручно оспособување и усовршување на државните службеници во Република Македонија е заклучено следново:

– Стручното оспособување и усовршување на државните службеници се клучни за интеграцијата во Европската унија (ЕУ), за

делотворното спроведување на Acquis Communautaire и за постигнувањето на стратегиските и извршните цели на Владата на Република Македонија и на сите други државни органи;

– Инвестирањето во градењето на капацитетот на државните службеници ќе ја подобри делотворноста на државните органи и долгорочно ќе ги направи попривлечен избор за вработување;

– Систематскиот пристап при проценувањето на потребите од обука и нивното планирање ќе го подобри квалитетот на процесот што ќе придонесе за видливи промени и подобрувања;

– Обуките и професионалниот развој треба да се прифатат како стратегиско прашање и тие да се интегрираат во процесите на планирање, следење и евалуација на државните органи.

б) Агенцијата за државни службеници (АДС) има законска одговорност за координација на обуките на државните службеници. Исто така, АДС има и консултативна улога за поддршка на кадарот за управување со човечките ресурси во државните органи и за споделување на добрата практика. Агенцијата за државни службеници е самостоен државен орган со својство на правно лице, надлежен за вршење стручни, управни и други работи што се однесуваат на статусот, правата, должностите и одговорностите на државните службеници. АДС одговара пред Собранието на РМ и со неа раководи *директор (и заменик)*, со мандат од шест години, избран од Собранието на РМ.

в) Тековниот систем на обука има бројни примери: Со цел да се зголеми ефикасноста на јавната администрација воведен е систем на кариера. Кај постојниот т.н. систем на работни места можно е при промена на власта многу низок службеник да се издигне во многу висок службеник, бидејќи се дозволува прескокнување на неколку позиции.

Принципи на вработување во јавниот сектор се:

- забрана на верска, расна, политичка и друга дискриминација и политичко убедување
- еднаква достапност на јавните служби (уште од 1789 година, член 6 од Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот)
Општи услови за вработување во јавна служба се:
- државјанство

- полнолетство
- здравствена состојба
- соодветно образование
- службенички систем во РМ

Во Република Македонија службеничкиот систем повторно е воведен во 2000 година со Законот за државни службеници. Првпат статусот на вработените во јавниот сектор се регулира со посебен закон (јавно право) за разлика од останатите вработени, чиј статус се уредува со Законот за работни односи (приватно право).

2. ПОИМ И СТАТУС НА ДРЖАВЕН СЛУЖБЕНИК (СЛУЖБЕНИЧКИ СТАТУС)

Службеничкиот систем во Република Македонија е воведен во 2000 година со Законот за државни службеници и за прв пат статусот на вработените во јавниот сектор беше регулиран со посебен закон.

Законот за државни службеници ги содржи двете дефиниции за одредување на поимот државен службеник.

Материјална (функционална) дефиниција за поимот државен службеник е лица што вршат работи поврзани со функциите на државата, во согласност со Уставот и со законите и тоа професионално, политички неутрално и непристрасно, односно лица што вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни работи и решаваат управни работи.

Формална (организациона) дефиниција за поимот државен службеник е лица што се вработени во органите на државната управа, во општинската администрација и во администрацијата на Град Скопје и во стручните служби на: Собрание на РМ, кај претседател на РМ, Влада на РМ, Уставен суд на РМ, Врховен суд на РМ, судови, Судски совет на РМ, народен правобранител, Јавно обвинителство, Државна изборна комисија, Државна комисија за спречување на корупција, Дирекција за заштита на лични податоци, Комисија за заштита на конкуренција, Агенција за државни службеници, Државен завод за ревизија и лица вработени во установи на кои им се доверени јавни овластувања и во установи што вршат дејност од јавен интерес.

Лицата што вршат административно-технички или помошни работи немаат статус на државен службеник. Државни службеници не се воените и граѓанските лица во служба на Армијата на Република Македонија, униформираниите лица во Министерството за внатрешни работи, во казнено-поправните установи, шумската полиција, судската полиција, финансиската полиција и во Царинската управа, лица со посебни должности и овластувања вработени во Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи, Агенцијата за разузнавање, Управата за јавни приходи, Царинската управа, потоа овластените државни ревизори и лицата што вршат работи и работни задачи на државна ревизија во Државниот завод за ревизија, како и вработените во Управата за цивилно-воздушна пловидба.

Државните службеници ја вршат својата работа како главна животна професија со која им е поврзана нивната егзистенција и кариера. За својата работа добиваат соодветен надоместок (плата), ако се покажат како успешни , во тој случај може и да напредуваат и да добијат и соодветна награда.

3. ДЕПОЛИТИЗАЦИЈА НА УПРАВАТА

Во Република Македонија уште со Законот за органите на управата од 28 ноември 1990 година се предвидуваше дека во органите на управата не можат да се основаат политички организации, партии, странки и други политички здруженија, ниту одделни внатрешни организациони форми и други форми на дејствување. Со законот се предвидуваше дека функционерите, раководните работници и работниците во вршењето на работните задачи не можат да се раководат од своите политички убедувања и не можат истите да ги застапуваат на своето работно место.

Уставот на Р.Македонија од 1991 год. за статусот и улогата на управата содржи малку одредби и тоа го остава да се регулира со закон. Но сепак Уставот на РМ забранува политичко организирање и дејствување во органите на државната управа. Државниот службеник има право да членува во политичка партија и да биде политички активен, со тоа што овие активности ќе ги врши надвор од вршењето на своите службени задачи. Тој не смее директно да учествува во изборни кампањи, не смее самиот да носи или да истакнува симболи на партијата

на која ѝ припаѓа во неговата работна просторија. Во рамките на прашањето за деполитизација, Законот за државни службеници предвидува дека оној кандидат кој се кандидира за одредена политичка изборна функција или учествува во изборна кампања, е должен да даде отказ од своето работно место и неговиот работен однос во државна служба му престанува. (одлука на Уставниот суд на Р.Македонија од 03.04.2001 год.).

Иако кај нас се вовеле повеќепартискиот систем сè уште не можеме да кажеме дека во целост се почитува принципот на деполитизација на управата. Ова се однесува на врвните функционери (министрите во Владата на Р.Македонија) како и на нововработените кадри во управата кои иако се предложени од партиите сепак би требало да се деполитизираат и да не вршат никаква партиска активност во органите на управата. Надвор од работното место тие можат да останат верни на својата партија.

Управата ќе мора да се оддалечи од политиката и повеќе да се ориентира кон професионализацијата и стручноста на кадрите.

Деполитизацијата значи ослободување од партиското влијание на работното место и бара одговорно, стручно и професионално вршење на работните задачи во согласност со Уставот и законите со цел да се оствари принципот на правна држава.

4. ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА НА УПРАВНИТЕ КАДРИ

Во услови на постоење на парламентарна демократија, пазарно стопанство и социјална држава, вршењето на управните работи бара висок степен на познавање на работите, стручност и експертиза која би водела до професионализација на кадрите. Деполитизацијата води кон професионализација на кадрите при што сите кадри треба максимално да го вложат своето знаење, умешност и стручност во вршењето на своите работни задачи за да можат да постигнат успех во својата работа. Нововработените кадри треба постојано да се остручнуваат и да го надградуваат своето знаење, треба да посетуваат обуки и семинари кое воедно е нивно право и обврска предвидена со Законот за државните службеници. Од друга страна органите на управата се должни тоа да им го овозможат на државните службеници со цел да се оствари професионализација која би водела до успех во извршување на

работните задачи. Стручното оспособување и усовршување се спроведува врз основа на годишна програма, а средствата за стручното оспособување се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија и буџетот на општината и на Градот Скопје. Исто така и при вработувањето на нови кадри треба однапред да се знае какви кадри треба да се вработат и какви резултати од нив треба да се очекуваат. Пред се тоа треба да се луѓе со широка култура и наобразба, со познавање на специјални вештини, знаења, да се комуникативни, постојано да се остручнуваат и оспособуваат и да ги следат сите промени кон кои треба да се адаптираат. Одличните ученици и студенти треба да се стимулираат и да се подготвуваат за идните занимања. Тие со своите професионални знаења треба да внесуваат натпреварувачки дух во работата, да бидат соодветно наградувани и унапредувани, бидејќи само на таков начин ќе се постигне успех во работата, а граѓаните ќе бидат уверени дека на нивните барања и поднесоци ќе одговори стручно оспособен професионален кадар.

5. ПРАВА И ДОЛЖНОСТИ НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

5.1. Права на државните службеници

Законот за државни службеници ги предвидува следниве права:

а) Право на политичка активност на државен службеник и нивна деполитизација;

Уставот на РМ забранува политичко организирање и дејствување во органите на државната управа. Државниот службеник има право да членува во политичка партија и да биде политички активен, со тоа што овие активности ќе ги врши надвор од вршењето на своите службени задачи. Тој не смее директно да учествува во изборни кампањи, не смее самиот да носи или да истакнува симболи на партијата на која ѝ припаѓа во неговата работна просторија. Во рамките на прашањето за деполитизација, Законот за државни службеници предвидува дека оној кандидат кој се кандидира за одредена политичка изборна функција или учествува во изборна кампања, е должен да даде отказ од своето работно место и неговиот работен однос во државна служба му престанува. (одлука на Уставниот суд на Р.Македонија од 03.04.2001 год.)

б) Право на професионално и стручно оспособување и усовршување (обука);

в) Право на заштита - Државниот службеник има право на заштита доколку кон него непосредно се упатени закани, напади и слични постапки во врска со вршењето на службените задачи;

г) Право на основање и членување во синдикати заради остварување на економските и на социјалните права;

д) Право на соодветни плати и надоместоци;

ѓ) Право на одмор и отсуства;

е) Право на штрајк - Со оглед на природата на функциите што ги вршат органите во кои се вработени, правото на штрајк за државните службеници е ограничено. За време на штрајкот треба да се обезбеди:

- минимум непречено одвивање на функциите на органот во кој државните службеници штрајкуваат,

- неопходно ниво во остварување на правата и на интересите на граѓаните и на правните лица.

5.2. Должности на државните службеници

Како должности кои ги предвидува Законот за државни службеници се :

а) Според Законот за државни службеници, државниот службеник е должен работите да ги врши совесно, стручно, ефикасно, уредно и навремено во согласност со Уставот и со законот, воедно е должен да ја врши својата работа непристрасно и без влијанија од политичките партии, да не се раководи од свои политички уверувања, од лични финансиски интереси, да не ги злоупотребува овластувањата и статусот што го има како државен службеник и да го штити угледот на органот;

б) Исто така, државниот службеник е должен да ја чува државната и службената тајна на начин и под услови утврдени со

закон и со друг пропис, неговата обврска за чување службена тајна трае до три години откако ќе престане да работи во службата;

в) Државниот службеник што работи со странки е **должен да носи ознака со лично име и звање;**

г) Државниот службеник, **на барање од странките, мора да дава информации** заради остварување на нивните права или интереси, освен ако информациите се класифицирани како службена или државна тајна;

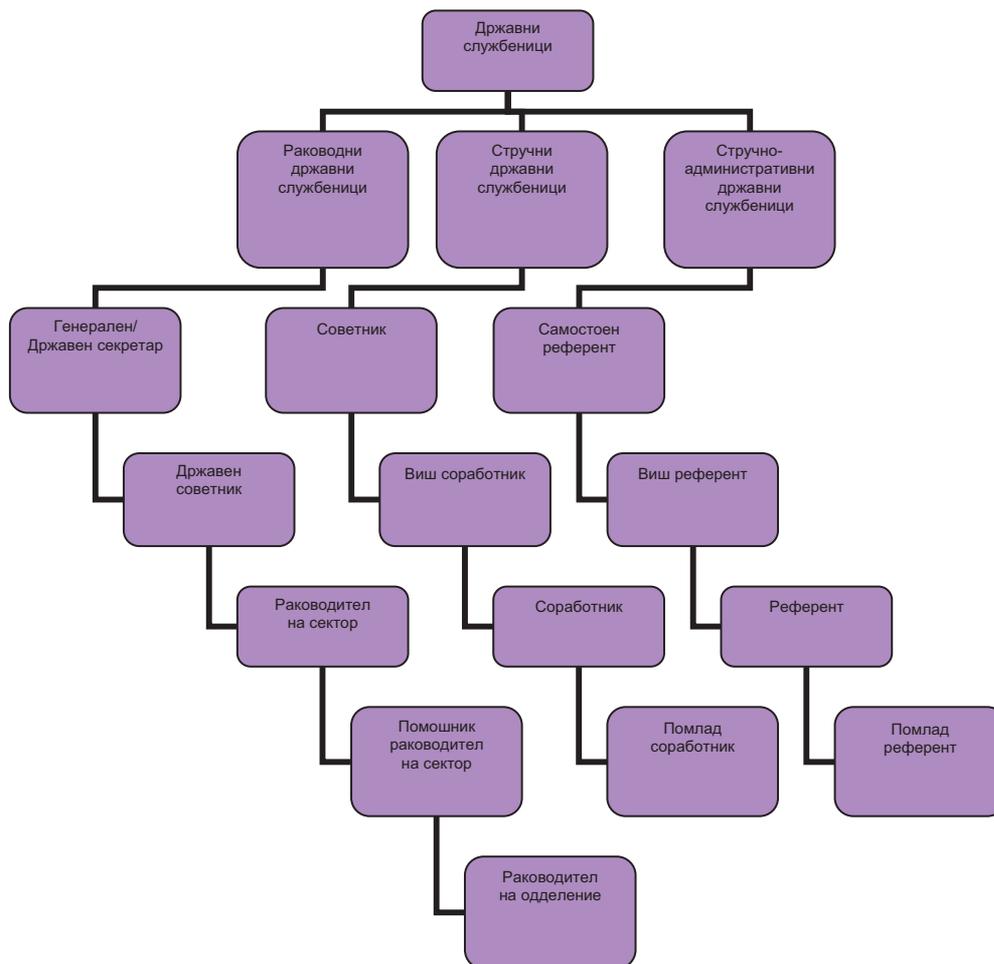
д) Државниот службеник **треба да ги извршува наредбите на функционерот што раководи со органот**, односно од непосредно претпоставениот службеник и да постапува по нив во согласност со Уставот, законите и со други прописи. Доколку државниот службеник смета дека наредбата не е во согласност со Уставот, законите и со другите прописи, должен е да го предупреди непосредно претпоставениот службеник дека наредбата е неуставна и незаконита, а ако не го предупреди и ја изврши ќе сноси одговорност како и оној што ја издал наредбата. Доколку наредбата биде повторена во писмена форма државниот службеник ќе ја изврши, но ако оцени дека нејзиното извршување претставува кривично дело должен е да го извести непосредно повисокиот претпоставен службеник од оној што ја издал наредбата;

ѓ) Државниот службеник е **должен стручно да се оспособува и остручува.**

6. КАДРОВСКА СТРУКТУРА ВО УПРАВАТА

Постојат две издвоени групации на луѓе кои работат во органите на управата. Првата група ја сочинуваат државните службеници кои управната работа ја вршат трајно, професионално како своја постојана и платена дејност и политичките функционери кои не се постојани кадри во управата кои можат да бидат сменети во зависност од резултатите што партиите ќе ги остварат на изборите. Министерите кои раководат со министерствата ги избира Собранието на Република Македонија и тие за својата работа политички се одговорни пред Собранието и Владата.

Видови државни службеници во Република Македонија (шематски приказ)



Со Законот за државните службеници, усвоен во јули 2000 година, за првпат во Република Македонија е воведен статусот државен службеник.

Цел на донесувањето на Законот за државни службеници е преку афирмација на принципите на професионална, деполитизирана,

ефикасна и одговорна државна администрација, што обезбедува навремено и квалитетно вршење на услугите на граѓаните, да се надмине застарениот модел на организација на државната служба. Со воведувањето на Законот се регулираат статусот, правата, должностите и одговорностите на државните службеници, како и системот на плати и надоместоци на плати на државните службеници. Државните службеници ги вршат работите поврзани со функциите на државата во согласност со Уставот и со законот, професионално, политички неутрално и непристрасно. Државниот службеник е должен да работи во согласност со Етичкиот кодекс на државни службеници.

Етички кодекс на државни службеници е Акт на Агенцијата за државни службеници, со кој се уредуваат начинот на однесување и на работење на државните службеници, со цел да се обезбеди почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност и лојалност при вршењето на нивните службени должности.

7. ВРАБОТУВАЊЕ НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Вработување - општи услови:

- да е државјанин на Република Македонија
- да е полнолетен (18 години)
- степен на образование
- работно искуство (освен за помлад соработник и помлад референт)
- да не му е изречена казна забрана за вршење професија или должност
- општа здравствена способност

Вработување - посебни услови:

Секој орган посебно ги утврдува овие услови со акт (правилник) за организација и систематизација на работните места.

На пример: познавања на светски јазик (јазици), работа со компјутери, години на старост, специфична специјализација, посетена обука (тренинг) и други.

8. НАЧИН НА ЗАСНОВАЊЕ СЛУЖБЕНИЧКИ ОДНОС

Органот што има потреба од вработување на државни службеници, поднесува барање до Агенцијата за државни службеници за да се објави јавен оглас.

Државните службеници, освен генералните секретари, државните секретари, секретарот на Град Скопје, секретарите на општините со седиште во град и секретарите на општините со седиште во село, се вработуваат преку јавен оглас што го објавува Агенцијата во најмалку два дневни весника, од кои најмалку во еден од весниците што се издаваат на македонски јазик и весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20 отсто граѓаните што зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик. Рокот за пријавување не може да биде пократок од пет дена. Секретарот т.е. функционерот на органот формира комисија за спроведување на постапката за вработување државен службеник, составена од три члена (еден раководен државен службеник, еден стручен државен службеник и еден член од Агенцијата). Доколку во органот нема раководни државни службеници, комисијата ја сочинуваат двајца државни службеници или двајца вработени што немаат статус на државни службеници и еден член од Агенцијата. Кандидатите полагаат стручен испит во Агенцијата (ова не се однесува за вработување на место: помлад референт и помлад соработник). Агенцијата подготвува листа од најмногу пет најуспешни кандидати за секое работно место и листата ја доставува до комисијата. Комисијата врши интервју со кандидатите и изготвува ранг-листа што ја доставува до функционерот т.е. до секретарот што го врши изборот. Незадоволниот кандидат може против одлуката да вложи жалба до Агенцијата во рок од осум (8) дена, а Агенцијата одлучува во рок од 15 дена од приемот на жалбата. Функционерот донесува решение за вработување. Избраниот кандидат се вработува како приправник и приправничкиот стаж за приправници со високо образование трае една година, а за приправници со вишо или средно образование трае шест месеци. По завршувањето на приправничкиот стаж, приправниците полагаат приправнички испит пред истата комисија и на кандидатот што нема да го положи испитот му престанува работниот однос. Државен службеник, со негова согласност, може да се вработи без јавен оглас од еден во друг орган, доколку за тоа се согласат секретарите, односно функционерите што раководат со органите.

9. ПРЕСТАНОК НА СЛУЖБЕНИЧКИ ОДНОС

На државниот службеник му престанува вработувањето:

- а) по спогодба
- б) по негово барање
- в) по сила на закон и тоа:

- доколку ја изгуби работната способност
- престане да биде државјанин на Република Македонија,
- му е изречена казна забрана за вршење професија, дејност или

должност

- биде осуден за кривично дело во врска со службата или за друго кривично дело што го прави недостоен за државен службеник

- поради издржување казна затвор во траење подолго од шест месеци

- исполнува услови за пензија

г) други случаи предвидени со закон:

- доколку биде оценет со оцена „не задоволува“ двапати последователно или во последните пет години најмалку трипати,

- доколку неоправдано отсуствува од работа најмалку три дена последователно во еден месец,

- доколку се утврди дека при вработувањето премолчал или дал невестинити податоци во однос на општите и посебните услови за вработување,

- доколку во рок од 15 дена не се врати на работа по завршувањето на стручното оспособување или усовршување,

- доколку трудовиот инспекторат во рок од една година утврди дека државниот службеник е вработен спротивно на одредбите на Законот за државни службеници.

Решение за престанување на вработувањето донесува секретарот т.е. функционерот на органот. Против решението државниот службеник има право да поднесе жалба до Агенцијата за државни службеници во рок од осум (8) дена од денот на врачување на решението.

10. МЕНАѢЕРСТВОТО ВО ЈАВНАТА УПРАВА

Со воспоставување на новиот концепт на државната управа како јавна управа се отвора можноста од ангажман на нови кадри во управата-менаѢери.

Во областа на јавните служби и услуги се бара да се постигнат подобри резултати затоа што на јавниот сектор, конкуренција му претставува приватниот сектор па врз основа на тоа се јавува потреба од нови кадри – менаѢери кои би стоеле на чело на управните органи. МенаѢерите кои се раководни кадри во приватниот сектор, се вредни, паметни и тежнеат кон ефикасно и успешно работење преку мобилизирање на сите ресурси во соодветниот орган. МенаѢерите треба да ги решаваат организационите и функционалните проблеми на јавните служби со тоа што би создале ефикасна и економична јавна управа. МенаѢментот во јавната управа значи барање како да се најде најдобриот начин на активност на управата. МенаѢерот е тој кој треба да ги обедини луѓето, средствата и целта за да се постигнат максимални резултати со минимално трошење на материјални средства.

Резиме

Администрација (на латински, *administratio*, сложен збор од рекламата, „да“ и *ministratio* „служи“ или „се обезбедат услуги“, на англиски и на француски јазик, администрација) е термин што може да има многу значења, но сите се сведени на значењето на услугата, односно давањето услуги.

Државни службеници се лица што вршат работи поврзани со функциите на државата, во согласност со Уставот и со законите и тоа професионално, политички неутрално и непристрасно, односно лица што вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни работи и решаваат управни работи.

Лицата што вршат административно-технички или помошни работи немаат статус на државен службеник.

Државните службеници ја вршат својата работа како главна животна професија со која им е поврзана нивната егзистенција и кариера.

Деполитизацијата значи ослободување од партиското влијание на работното место и бара одговорно, стручно и професионално вршење на работните задачи во согласност со Уставот и законите со цел да се оствари принципот на правна држава.

Деполитизацијата води кон професионализација на кадрите при што сите кадри треба максимално да го вложат своето знаење, умешност и стручност во вршењето на своите работни задачи за да можат да постигнат успех во својата работа.

Законот за државни службеници ги предвидува следниве права:

а) Право на политичка активност на државен службеник и нивна деполитизација;

б) Право на професионално и стручно оспособување и усовршување (обука);

в) Право на заштита;

г) Право на основање и членување во синдикати;

д) Право на соодветни плати и надоместоци;

ѓ) Право на одмор и отсуства;

е) Право на штрајк .

Како должности кои ги предвидува Законот за државни службеници се :

а) државниот службеник е должен работите да ги врши совесно,

стручно, ефикасно, уредно и навремено во согласност со Уставот и со законот, наедно е должен да ја врши својата работа непристрасно и без влијанија од политичките партии,

б) државниот службеник е должен да ја чува државната и службената тајна;

в) државниот службеник што работи со странки е должен да носи ознака со лично име и звање;

г) државниот службеник, на барање од странките, мора да дава информации;

д) државниот службеник што работи со странки е должен да носи ознака со лично име и звање;

ѓ) Државниот службеник е должен стручно да се оспособува и остручува.

Постојат две издвоени групации на луѓе кои работат во органите на управата. Првата група ја сочинуваат државните службеници кои управната работа ја вршат трајно, професионално како своја постојана и платена дејност и политичките функционери кои не се постојани кадри во управата кои можат да бидат сменети во зависност од резултатите што партиите ќе ги остварат на изборите

Вработување - општи услови: да е државјанин на Република Македонија; да е полнолетен (18 години); да има соодветен степен на образование; работно искуство (освен за помлад соработник и помлад референт); да не му е изречена казна забрана за вршење професија или должност и да има општа здравствена способност.

Вработување - посебни услови: На пример: познавања на светски јазик (јазици), работа со компјутери, години на старост, специфична специјализација, посетена обука (тренинг) и други.

Органот кој има потреба од вработување на државни службеници поднесува барање до АДС која објавува оглас не пократок од 5 дена во најмалку два дневни весника, потоа пријавените кандидати полагаат стручен испит во АДС и најдобрите петмина пријавени кандидати од секое работно место се интервјуираат од стручна комисија која изготвува ранг листа и се доставува до функционерот на органот кој врши конечен избор.

На државниот службеник му престанува вработувањето: по спогодба; по негово барање; по сила на закон и според други случаи предвидени со закон. Против решението за престанување на вработувањето донесено од секретарот т.е. функционерот на органот,

државниот службеник има право да поднесе жалба до Агенцијата за државни службеници во рок од осум (8) дена од денот на врачување на решението.

Менаџерите треба да ги решаваат организационите и функционалните проблеми на јавните служби со тоа што би создале ефикасна и економична јавна управа. Менаџментот во јавната управа значи барање како да се најде најдобриот начин на активност на управата.

Прашања за проверка на знаењата:

1. Што означува терминот администрација?
2. Кои лица се сметаат за државни службеници и во кои органи се вработуваат?
3. Како материјалната дефиниција го одредува поимот државен службеник?
4. Како формалната дефиниција го одредува поимот државен службеник?
5. Кои лица не се сметаат за државни службеници?
6. Кои права ги имаат државните службеници?
7. Какви должности ги имаат државните службеници?
8. Дали државен службеник смее да изврши неуставна и незаконска одлука?
9. Што се подразбира под поимот деполитизација на кадрите?
10. Во што се состои суштината на деполитизацијата?
11. Што се подразбира под професионализација на кадрите?
12. Каков е твојот став и мислење за професионализација на кадрите?
13. Објасни ги групациите на луѓе кои вршат управни работи.
14. Кои услови треба да ги исполнуваат лицата што се пријавуваат на јавниот оглас за вработување на државни службеници?
15. Дали работното искуство е услов за вработување за работно место помлад референт или помлад соработник?
- 16.. Објаснете ја постапката за засновување службенички однос?
- 17.. Наброј ги причините за престанување на службенички однос?
18. Дали државен службеник има право на жалба против решение за престанување на работниот однос и ако има право до кого ја поднесува жалбата?

19. Која е улогата на менаџерот?

Тема 8

ОДГОВОРНОСТ НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

1. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ

Собранието врши постојана контрола над Владата преку поставување на пратенечки прашања, интерпелација, преку формирање на анкетни комисии на кој начин врши парламентарна контрола и доколку се утврдат неправилности во работата претставува вовед за поведување на парламентарна односно политичка одговорност. Собранието ја избира и ја разрешува Владата.

Под поимот политичка одговорност се подразбира одговорноста на министрите поединечно или на Владата во целина за својата работа пред парламентот. Министерот политички е одговорен за постапките што сам ги презема, за спроведување на владините одлуки, за учество во работата на Владата, а воедно е должен да обезбеди усогласеност на својата работа од целиот ресор со работата на целата Влада.

Министрите и Владата се одговорни пред Собранието на Република Македонија. Најчести начини за вршење политичка контрола се пратеничките прашања и интерпелацијата. Секој пратеник може да постави пратеничко прашање и тоа усно на седницата, а во времето меѓу две седници во писмена форма. Прашањето треба да е кратко и прецизно и точно треба да се означи на кого се упатува. За поставување на пратенички прашања се свикува посебна седница и тоа секој последен четврток од месецот. Во трекот на седницата пратеникот може да постави најмногу до три прашања. На усно поставените прашања се одговара усно на истата седница, или може одговорот да се даде во писмена форма во рок од 10 дена. Пратеникот по добиениот одговор треба да се изјасни дали е задоволен или ќе постави дополнително прашање.

Интерпелацијата може да се постави за работата на секој носител на јавна функција, Владата како и на секој министер поединечно за прашања од работа на државните органи и тоа од најмалку 5 пратеника во писмена форма и при тоа мора да биде образложена. Оној кому му е поставена интерпелацијата има право во рок од 15 дена да достави

писмен извештај до претседателот на Собранието. Интерпелацијата се става на дневен ред на првата наредна седница по истек на 10 дена од денот на доставување на извештајот до пратениците, а ако лицето не доставило извештај, тогаш интерпелацијата се става на дневен ред на првата седница по истекот на рокот во кој тој можел тоа да го стори. При давање на одговор се отвора расправа (претрес), во која учество можат да земат и останатите членови од парламентот и на крај од расправата се гласа. Претресот по интерпелација завршува со заклучок во кој се изнесува ставот на Собранието (задоволство или незадоволство од добиените објаснувања од носителот на јавната функција). Незадоволството е основа за поведување на политичка одговорност или оставка на Владата или на носителот на јавна функција. Претресот по интерпелација се прекинува ако се постави прашање за доверба на Владата, ако Владата поднесе оставка, ако претседателот на Владата поднесе предлог за разрешување на членот на Владата за чија работа е поднесена интерпелација и ако носителот на јавна функција поднесе оставка.

Најмалку 20 пратеника можат да постават прашање за доверба на Владата кое мора да е во писмена форма и да е образложено. Гласањето за доверба на Владата се врши по истекот на три дена од поставувањето на прашањето за доверба. Прашање за доверба на Владата може да постави и претседателот на Владата во писмена форма или усно на седницата на Собранието. Собранието може да изгласа недоверба на Владата и во тој случај претседателот на Владата до Собранието поднесува оставка. Значи Парламентот т.е. Собранието може да поставува и сменува функционери поединечно или пак Владата во целина.

2. ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ

Државниот службеник одговара дисциплински за дисциплинска неуредност и дисциплински престап.

А) *Дисциплинска неуредност* е полесна незначителна повреда на службената должност, односно полесна повреда на угледот на службата или угледот на државниот службеник. Дисциплинска неуредност претставува:

- недоаѓање на работа во определено време и одење од работа пред завршувањето на работното време и покрај опомената од непосредно претпоставениот службеник,
- неуредно чување на службените списи и податоци,
- неоправдано недоаѓање на работа до два работни дена во текот на една календарска година,
- неносење на ознаките со лично име,
- неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот службеник, односно функционерот што раководи со органот за спреченост за недоаѓање на работа во рок од 24 часа,
- одбивање за стручно оспособување и усовршување на кое се упатува.

За дисциплинската неуредност на државниот службеник може да му се изрече јавна опомена или парична казна. Дисциплински мерки за дисциплинска неуредност изрекува секретарот, односно функционерот што раководи со органот по претходно писмен извештај од непосредно претпоставениот државен службеник. Пред изрекување на мерката државниот службеник се известува писмено за наводите што постојат против него и тој има можност да даде одговор на извештајот.

Б) Дисциплински престап е потешка, значителна повреда на службената должност, односно потешка повреда на угледот на службата или на угледот на државниот службеник. За дисциплински престап се смета:

- неизвршување или несовесно, непријатно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност,
- изразување и застапување политичко уверување во вршењето на службените задачи,
- одбивање да се даде или давање неточни податоци на државните органи, правните лица и на граѓаните,
- незаконито располагање со материјални средства,
- одбивање да се вршат службени задачи од работното место на кои е распределен или одбивање да се извршат наредби од министерот, односно од функционерот што раководи со органот,
- преземање или делумно преземање на пропишаните мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети,
- предизвикување поголема материјална штета,
- повторување на дисциплинската неуредност,
- примање подароци или друг вид корист,

- злоупотреба на статусот или пречекорување на овластувањата во вршењето на службените задачи,
- злоупотреба на боледување,
- оддавање класифицирана информација со степен на тајност,
- внесување, употреба и работење под дејство на алкохол или наркотични средства,
- непридржување кон прописите за заштита од болест, заштита при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материји, повреда на прописите за заштита на животната средина,
- поставување на личниот финансиски интерес во судир со положбата и статусот на државниот службеник,
- навредливо или насилничко однесување.

За дисциплински престап на државниот службеник може да му се изречат следниве мерки: парична казна, распоредување на друго работно место во пониско звање во времетраење од шест месеци до една година и престанок на вработувањето. За водење на постапката за дисциплински престап секретарот, односно функционерот што раководи со органот формира комисија за водење дисциплинска постапка. По спроведувањето на дисциплинската постапка комисијата му предлага соодветна мерка на секретарот, односно на функционерот за што тој донесува решение против кое државниот службеник има право на жалба до Агенцијата за државни службеници во рок од осум (8) дена од врачувањето на решението.

3. МАТЕРИЈАЛНА ОДГОВОРНОСТ

Законот за државни службеници познава две ситуации во однос на постоењето материјална одговорност на државниот службеник.

3.1. Првата ситуација се однесува на тоа кога службеникот во вршењето на своите работи му предизвикал штета на органот во кој работи и тој ќе биде одговорен за штетата што ја предизвикал со умисла – намерно или од крајна т.е. свесна небрежност. Постоенето на материјална штета, нејзината висина, околностите под кои настанала, кој ја предизвикал и кој ќе ја надомести утврдува комисијата што е формирана од страна на функционерот на органот. Врз основа на извештајот од утврдената фактичка состојба на комисијата,

функционерот што раководи со органот донесува решение за надоместок на штета.

Доколку државниот службеник претрпи штета на работа или во врска со работата, органот е должен да му ја надомести штетата.

3.2. Втората ситуација е поврзана со случаите кога државниот службеник при вршењето на службената должност му предизвикал материјална штета на трето лице, односно на граѓанин или на правно лице. Во ваква ситуација органот во кој работи државниот службеник ја презема одговорноста за надоместок на штетата, односно должен е да ја надомести материјалната штета што државниот службеник им ја предизвикал на трети лица. Министерот, односно функционерот што раководи со органот може целосно или делумно да го ослободи од надоместување на штетата, доколку таа не е сторена со умисла или доколку со исплатата на надоместокот на штетата се загрозува егзистенцијата на државниот службеник и на неговото семејство. Доколку штетата е сторена намерно, државниот службеник не може да биде ослободен од обврската за нејзин надоместок.

Резиме

Под поимот политичка одговорност се подразбира одговорноста на министрите поединечно или Владата во целина за својата работа пред парламентот. Министерот политички е одговорен за постапките што сам ги презема, за спроведување на владините одлуки, за учество во работата на Владата, за работата на органот со кој раководи како за целокупната работа и за состојбата на ресорот со кој раководи. Министерот е должен да обезбедува усогласеност на својата работа од целиот ресор со работата на целата Влада. Парламентот т.е. Собранието може да поставува и сменува функционери поединечно или пак Владата во целина.

Државниот службеник одговара дисциплински за **дисциплинска неуредност** (полесна незначителна повреда на службената должност, односно полесна повреда на угледот на службата или угледот на државниот службеник) и **дисциплински престап** (потешка, значителна повреда на службената должност, односно потешка повреда на угледот на службата или на угледот на државниот службеник)

Материјална одговорност на државниот службеник се состои во нанесување материјална штета во самиот орган во кој работи или во нанесување материјална штета на трето лице, односно на граѓанин или на правно лице.

Прашања за проверка на знаењата:

1. Какви видови одговорност се предвидени за државните службеници?
2. Колку и кои видови одговорности спаѓаат во дисциплинската одговорност?
3. Набројте ги ситуациите што спаѓаат во дисциплинска неуредност?
4. Кои дисциплински мерки може да му се изречат на државниот службеник за утврдено постоење на дисциплинска неуредност?
5. За што се известува службеникот пред да му се изрече дисциплинска мерка и какво право има тој по приемот на извештајот?
6. Кои ситуациите се сметаат за дисциплински престап?
7. Кои дисциплински мерки може да му се изречат на државниот службеник за утврдено постоење на дисциплински престап?
8. За кој вид дисциплинска одговорност се води дисциплинска постапка?
9. Што се подразбира под материјална одговорност? Објаснете ги ситуациите во кои државниот службеник може да сноси одговорност за предизвиканата штета?
10. Кога државниот службеник може, целосно или делумно, да биде ослободен од надоместок на предизвиканата штета?

Тема 9

ОБЛИЦИ НА НАДЗОР

ПОИМ, СУБЈЕКТИ И ОВЛАСТУВАЊА ЗА ВРШЕЊЕ НАДЗОР

Поимите контрола и надзор се синоними за означување на иста дејност, која опфаќа следење, проверка и оцена на дејноста и на актите и нивно усогласување со Уставот и со законите. Поточно, под поимот надзор се подразбира утврдена дејност доверена од Собранието и спроведувана од посебни извршни и административни органи (на пример, инспекциите кои може да изрекуваат и санкции).

Субјекти на надзорот:

* **активен** – субјектот што го врши и го спроведува надзорот, најчесто од позиција на власт.

* **пасивен** – субјект врз кој се врши оцена на законитоста на работата и на актите.

Субјекти што вршат надзор

1. Собрание Врши контрола врз агенции и дирекции, чии директори или колективни органи се избрани од Собранието.	2. Влада Врши инстанционен надзор кога нејзините комисии решаваат по жалби против првостепени органи.
3. Министерства Даваат согласност за донесување акти и одлуки од владини агенции, органи во состав, установи, организации со јавни овластувања, јавни претпријатија и слично.	4. Инспекциски органи Вршат надзор врз работата на трговските друштва, установите и другите органи во однос на тоа дали се придржуваат кон законските прописи и притоа може да изрекуваат административно-надзорни мерки.
5. Државен завод за ревизија Врши финансиски надзор врз користењето и законското располагање со финансите.	6. Установи и други организации што вршат јавни овластувања Вршат инстанционен надзор кога решаваат по жалба против поединечни акти од установи и организации што решаваат во прв степен.

Овластувања за вршење надзор се:

- *правни средства*: суспензија на акт, укинување и поништување на акт, (не) издавање согласност, изрекување управно-правни мерки, изрекување прекршочни казни,
- *воиправни мерки*: укажувања, насоки, стручни мислења, обуки.

2. ВИДОВИ НАДЗОР

Постојат повеќе поделби на надзорот:

2.1. Според субјектите на надзорот:

1. Надзор врз административните органи во кој јавната администрација се јавува како пасивен субјект (повисок орган на државната администрација врши надзор врз понискиот орган).

2. Надзор врз административните органи во што јавната администрација се јавува како активен субјект – повисок орган на државната администрација од оној врз кој се врши надзор (над министерството - Владата; над орган во состав - министерството во чиј состав се наоѓа; над административна организација - надлежно министерство; над органи на локалната самоуправа - Министерството за локална самоуправа.

2.2. Според предметот на контрола:

1. превентивен и дополнителен
2. инстанционен
3. инспекциски
4. финансиски
5. стручен надзор во образованието и во здравството

2.2.1. Дополнителен надзор

Органите, установите и другите правни лица се овластени самостојно да донесуваат статuti, правилници и други акти, со кои ги регулираат внатрешните односи, така што државните органи, установите и други правни лица (активни субјекти), надзорот го вршат врз нивните веќе донесени акти. Актите може да имаат формални и материјални

недостатоци. Формални недостатоци се: актот е донесен спротивно на одредбите на законот, актот не е донесен спрема соодветниот начин на одлучување, не била одржана претходна јавна расправа за предлогот или нацртот на актот, актот е донесен од ненадлежен орган и друго. Материјални недостатоци се: ако суштинските одредби не се содржани во актот или актот е спротивен на Уставот и на законите и друго. Субјекти што вршат надзорот се органите на администрацијата (органите на управата).

Органот што врши надзор (министерот) укажува на неправилностите на актот донесен од пасивниот субјект, кој може доброволно да ги отстрани недостатоците во рок од 30 дена, но ако тоа не го направи пасивниот субјект, министерот во рок од 8 дена ќе поведе постапка пред Уставен суд за оцена на неговата уставност и законитост. Доколку Уставниот суд констатира неусогласеност на актот со Уставот и со законите, актот може да го поништи или да го укине целосно или само делумно. Доколку постапката не биде поведена, решението за запирање на извршувањето на актот престанува да важи и запрениот акт станува извршен.

Доколку органот што го донел актот е во согласност со Уставот и со законите, но не сака да постапува по него, тогаш активниот субјект на надзорот може да го суспендира т.е да го запре актот од негово натамошно извршување.

2.2.2. Превентивен надзор

Превентивен надзор се врши врз законитоста на актите (цел акт или само на оние одредби што содржат јавен интерес, на пример, статути донесени од органи, организации и од установи што вршат јавни служби. Надзорот го вршат основачите (Влада, Собрание, министер, совет, сенат и др.) или од нив определени органи што се овластени да даваат согласност, одобрение или потврдување.

Согласност се дава по донесување на актот и има ретроактивно дејство, значи, општиот акт е ставен под резерва во однос на неговото извршување.

Доколку органот што го врши надзорот оцени дека во доволна мера не се застапени интересите на граѓаните и на корисниците на услугите, тој нема да ја даде потребната согласност и во таков случај органот, кој го донел актот, ќе мора да го усогласи со законските

прописи. Рокот за давање согласност не е строго одреден, иако за одредени акти изнесува 30 дена, а ако органот не се изјасни во тој рок, ќе се смета дека е дадена согласност.

Претходна согласност или одобрение се дава за предлог-акти подготвени од установи и од организации со јавни овластувања и има дејство од донесувањето на актот во иднина. Бидејќи станува збор за предлог-акт што сè уште не е донесен, актот може во секој момент да биде повлечен пред да биде донесен. Со одобрението актот се усвојува во целост или делумно. Субјектот што го донел предлог-актот може доброволно да ги прифати предложените измени или да ги одбие и да се откаже од предлогот. Доколку се даде одобрение актот има важност за во иднина. Надлежниот орган треба да се изјасни во рок од 30 дена, а ако не се изјасни ќе се смета дека одобрението е дадено.

2.2.3. Инспекциски надзор (репресивен)

Овој надзор се покренува *ex officio* или по иницијатива на физичко или правно лице.

Тој е инспекциски затоа што го вршат инспекциите, а репресивен затоа што се служат со санкции. Надзорот се врши врз законитоста на работењето на државните органи, установите, трговските друштва и други правни и физички лица. Постојат повеќе видови инспекции (види тема Организација на администрацијата во Република Македонија). Иако овој вид надзор во основа е репресивен, сепак, активностите на инспекторите се насочени и кон превентива. Откако инспекторот ќе констатира одредени недостатоци во трговското друштво или во установата, тој може да им укаже на недостатоците и да им определи рок во кој ќе треба тие да бидат отстранети. Доколку се постапи според упатствата на инспекторите, тогаш надзорот ќе се изврши без примена на санкција и репресија (во овој случај доаѓа до израз превентивниот карактер на инспекцискиот надзор). Доколку инспекциите констатираат неправилности од потежок карактер и тие претставуваат опасност за вработените или за јавниот интерес, инспекторот ќе мора веднаш да интервенира со преземање административни мерки, како што се: опомена, укор, привремена или трајна забрана за вршење одредена дејност; затворање на работни простории; забрана за продавање одредена стока поради лош квалитет, опасност по животот и здравјето на луѓето и др.; наредба за ставање на

стока во промет и друго. По извршениот увид и контрола се составува записник. Новина е што инспекциските органи може да поведат и прекршочна постапка и да изречат прекршочни мерки за полесни прекршоци. Потешките прекршоци остануваат во надлежност на прекршочните судови.

Интервенциите на инспекторите се состојат од: донесување наредби т.е. решенија за отстранување на недостатоците, предлози до надлежните органи тие да преземат мерки за отстранување на неправилностите, пријави до надлежни органи (јавно обвинителство) за почнување кривична или прекршочна постапка и овластување на инспекциите да водат прекршочна постапка од прекршочните органи формирани во инспекциите. Незадоволната странка има право против изречената прекршочна казна, со тужба, да поведе управен спор.

2.2.4. Инстанционен надзор

Инстанционен надзор е надзор што се спроведува над законитоста на конкретните акти донесени од административните органи, претпријатијата, установите, здруженијата на граѓани и други организации кога тие донесуваат решенија при вршењето јавни овластувања. Овој надзор се врши над конкретен акт, со кој се одлучувало за правата, обврските и правните интереси на физички и на правни лица од страна на повисоките органи т.е. второстепените органи, а на тој начин се обезбедува материјална и формална законитост во решавањето на административните работи, како и законска заштита на правата, обврските и интересите на странките во административната постапка. Инстанционен надзор се врши од страна на повисок орган врз основа на поднесена жалба против поединечен конкретен акт од понизок орган на управата кога органот решавал за одредени права и обврски на физички и правни лица. На тој начин повисокиот орган решавајќи по жалбата ја оценува работата на понискиот орган со што може конкретното решение донесено од понизок орган да го потврди, укине или измени.

Резиме

Под поимот надзор се подразбира утврдена дејност доверена од Собранието и спроведувана од посебни извршни и административни органи (на пример, инспекциите кои може да изрекуваат и санкции). Надзорот опфаќа следење, проверка и оцена на дејноста и на актите и нивно усогласување со Уставот и со законите.

Субјекти на надзорот: **активен** – субјектот што го врши надзорот (Собрание, Влада, Министерства, Инспекциски органи, Државен завод за ревизија и Установи и други организации што вршат јавни овластувања) и **пасивен** – субјект врз кој се врши надзорот.

Органите при вршење на надзорот користат правни средства и вонправни мерки.

Постојат повеќе поделби на надзорот:

Според субјектите на надзорот: Надзор врз административните органи во кој јавната администрација се јавува како пасивен субјект или кога јавната администрација се јавува како активен субјект ;

Според предметот на контрола: **превентивен** (врз законитоста на актите, цел акт или само на оние одредби што содржат јавен интерес, на пример, статути донесени од органи, организации и од установи што вршат јавни служби) ; **дополнителен** (надзорот врз веќе донесени акти: статути, правилници и други акти, со кои ги регулираат внатрешните односи) ; **инстанционен** (по жалба против конкретно решение донесено од понизок орган); **инспекциски** (врз законитоста на работењето на државните органи, установите, трговските друштва и други правни и физички лица) ; **финансиски и стручен надзор во образованието и во здравството.**

Прашања за проверка на знаењата

1. Кој е активен, а кој е пасивен субјект на надзорот?
2. Кои субјекти вршат надзор?
3. Какви овластувања преземаат субјектите во вршењето на надзорот?
4. Какви видови надзор постојат според предметот?
5. За кој надзор велиме дека е дополнителен надзор?
6. Во што се состои значењето на превентивниот надзор?
7. Која е разликата меѓу давање согласност и претходна согласност, односно одобрение?
8. Зошто инспекцискиот надзор се нарекува и инстанционен?
9. Какви мерки преземаат инспекциските органи при вршењето инспекциски надзор?
10. Која е улогата на второстепениот орган во вршење инстанциониот надзор?

Тема 10

ЈАВНИ СЛУЖБИ И УСТАНОВИ

1. ПОИМ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ

Јавните служби настанале како резултат на поделбата на трудот во општеството затоа што поединец, како единка, не може сам да ги задоволува сите свои потреби, како што се потребите од областа на здравството, образованието, социјалната и детската заштита, науката, културата и спортот, сообраќајот, електростопанството, поштите, телеграфот и телефонот.

За определување на поимот јавна служба постојат две дефиниции:

Со општата дефиниција на поимот јавна служба, јавната служба се определува како служба (јавна услуга-јавен сервис) со која е задоволуваат одредени видови потреби во општ или јавен интерес.

Со правната дефиниција на поимот јавна служба, јавната служба се определува како правен институт наменет за задоволување на одредени видови потреби од општ или јавен интерес.

Многу теоретичари, познати француски професори се обидуваале да го дефинираат поимот јавна служба со цел да се опфати предметот и нејзината содржина.

Најпозната и општо прифатена дефиниција за јавна служба е дефиницијата на Леон Диги според кого: Јавната служба е секоја активност чие што извршување мора да се обезбеди, регулира, контролира од управувачите, затоа што извршувањето на оваа активност е неопходна за остварување на социјалната меѓузависност и затоа што е од таква природа која во целост може да се оствари само со интервенција од управувачката сила.

Класичното сфаќање за јавната служба ја подведува под режимот на управното право кое сфаќање не е адекватно затоа што управното право не ја регулира само јавната служба туку регулира и други управно правни дејности. За одредени ситуации и за одредени јавни служби важат и одредбите на приватното право. Ако јавната служба ја вршат јавноправни тела тогаш за нив ќе важи режимот на јавното право. Ако јавната служба се пренесе на приватно лице, тогаш државата им дава

концесија и тие јавната служба можат да ја вршат во здравство , образование, сообраќај и др.

За јавна служба станува збор кога задачата од општ интерес ја извршува јавно-правен субјект, но и кога ваквата задача му е доверена на приватно-правен субјект, на кој му се доделуваат посебни овластувања и му се наметнуваат посебни обврски.

2. ПРИНЦИПИ НА ЈАВНИ СЛУЖБИ

а) Принцип на еднаквост

Според овој принцип, секој поединец што се јавува како корисник се здобива со право на користење на услугите без да биде дискриминиран и има право на исти погодности.

б) Принцип на адаптација кон нови услови

Овој принцип означува приспособување на јавните служби кон новонастанатите економски услови, а ова приспособување т.е. адаптација може да оди на товар на корисниците, на пример: зголемување на цената на автобуските билети како резултат на поскапувањето на нафтата и на нафтните деривати на берзата. Но, може да оди и во корист на корисниците, на пример: укинување на училишната партиципација.

в) Принцип на континуитет

Принципот на континуитет обезбедува редовно, непрекинато функционирање на јавната служба, така што за оној што ќе ја запре активноста на службата следуваат санкции. (Замислете што ќе се случи ако дојде до прекинување на школувањето или на сообраќајот или се прекине давањето здравствени услуги.) Важна улога за непречено функционирање на јавната служба има правото на штрајк, право што ним им е ограничено. За да може да се повикаат на правото на штрајк, јавните служби мора штрајкот да го најават преку синдикалната организација и известувањето за одржување штрајк мора да пристигне 5 дена пред почетокот на штрајкот до управата на установата и со него да се утврдат местото, датумот и часот на негово почнување и траење. Во услови на штрајк јавната служба не може да го запре процесот на работа, туку мора да обезбеди минимум давање јавни услуги.



Влада на Република Македонија

Во поглед на управувањето со јавните служби се јавуваат три модалитети:

- * јавна установа;
- * режија;
- * концесија.

3. ЈАВНА УСТАНОВА

Установа е форма на организирање заради вршење јавна услуга како дејност што не е предвидена како трговска дејност (нестопанска дејност) и која може со закон да биде утврдена како дејност од јавен интерес („Службен весник на РМ“ бр. 32/05 од 11.5.2005 година).

Установите се делат според два критериума:

А) Според субјектот (**основачот**) може да се појават како:

- **јавна установа** што може да биде основана од Република Македонија (Собранието на Р.Македонија со закон, а Владата со одлука), со средства во државна сопственост како државна установа, може да биде основана од општина или од Град Скопје со средства во сопственост на општината, односно градот Скопје, како општинска јавна установа т.е. јавна установа на Град Скопје;

- **приватна установа** од јавна корист, основана од домашно и од странско правно или физичко лице, со средства во приватна сопственост;

- **мешовита установа**, основана од Република Македонија со средства во државна сопственост, од општина или од Град Скопје со средства во сопственост на општината, односно Град Скопје и домашно и странско правно или физичко лице со средства во приватна

сопственост. Соосновачите се здобиваат со основачки удел во установата („Службен весник на РМ“ бр. 32/05 од 11.5.2005 година).

Установите во државна сопственост и во сопственост на единиците на локалната самоуправа стекнуваат средства за работа од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на единиците на локалната самоуправа, од фондовите, од корисниците на јавни услуги, со продажба на услуги и производи на пазарот, од авторски права, патенти, камати, легати, подароци и други начини. Приватните установи стекнуваат средства од корисниците, продажба на стоки и услуги, камати, дивиденди, подароци, авторски права и патенти, легати прилози и други начини.

Б) Според дејноста:

- образование: училиште, универзитет, факултет, висока школа и друго;



Универзитет

- наука: институт и слично;

- здравство: клинички центар, здравствен дом, клиника, болница, завод, медицински центар, аптека, здравствена станица, ординација и друго;



Болница

- социјална заштита: социјална установа, градинка и друга детска установа и друго;
- култура: дом, театар, опера, балет и др.

Установата се основа заради вршење дејност од областа на образованието, науката, културата, здравството, социјалната заштита, детската заштита, заштитата на лица со интелектуална или телесна попреченост во развојот, како и во други дејности утврдени како јавна услуга. Установата може да врши една или повеќе дејности на јавна услуга. На установата може да и се доверат и јавни овластувања. Установата има својство на правно лице и таа може во рамките на својата дејност да склучува договори и да врши и други правни работи. Секоја установа има назив што ја содржи ознаката „установа“; има седиште што се наоѓа во местото во кое таа ја врши дејноста, а ако има повеќе места каде што ја врши дејноста тогаш седиште ќе биде во местото каде што се наоѓа раководниот орган. Секоја установа има своја печат и статут, со кој се уредуваат организацијата, начинот на вршење на дејноста, називот, седиштето, управувањето, раководењето, контролата, правата и обврските на корисниците и други прашања. Основачот може да одлучи установата да се припои кон друга установа, две или повеќе установи да се спојат во една или установата да се подели на две или на повеќе установи.

Органи на установата се: орган на управување составен од најмалку три, а најмногу 15 члена; директор (еден или повеќе); орган за внатрешна контрола, има најмалку три, а најмногу 5 члена; и други органи. („Службен весник на РМ“ бр. 32/05 од 11.5.2005 година).

Установа може да се основа доколку се исполнети некои услови:

1. да има елаборат за соодветната дејност, да има потребен број стручни кадри, објекти и опрема, да обезбеди заштита при работа, заштита на корисниците на јавните услуги и др.;

2. финансиски план;

3. континуирано, без прекин да ја врши јавната услуга и да ја надомести штетата што може да им биде предизвикана на корисниците на јавната услуга.

Постапката за основање се состои од следниве фази:

Прва фаза:

- донесување акт за основање од основачот;
- доставување елаборатот за основање;
- доставување документ за обезбедување простории, список на опрема и средства, листа на стручни лица, доказ за обезбедена квалитетна финансиска гаранција, договор за заедничко основање, ако повеќе лица ја основаат установата и други документи;
- надлежното министерство во рок од 30 дена донесува решение за почеток со работа.

Втора фаза:

- склучување управен договор меѓу надлежното министерство и основачот.

Следни фази се: привремен упис во Централен регистар по добивањето решение и склучувањето на управниот договор додека се вршат подготвителните работи за основање и конституирање; поднесување барање од основачот до надлежното министерство за остварување увид во исполнувањето на условите за почнување со работа на установата; поднесување барање за запишување во соодветниот регистар на установи што се води во надлежното министерство, по правосилноста на решението; се конституираат органите и потоа се врши упис на конституирањето на установата во Централен регистар.

Средства за работа стекнуваат од Буџетот на РМ, од буџетите на општините, односно Град Скопје, од фондовите, непосредно од корисникот на јавните услуги, со продажба на услуги и производи на пазарот, камати, авторски права и патенти во сопственост на установата, легати, подароци, донации и др.

Врз установите се вршат следниве надзори:

- надзор над законитоста на работата и на актите на установите (го врши надлежното министерство);
- надзор над законитоста на општите акти на установата (го врши надлежен министер);
- надзор над издавањето јавни исправи (го врши надлежното министерство);
- надзор над материјално-финансиското работење на установата (го вршат надлежното министерство и државната ревизија);

- стручен надзор што го вршат специјализирани стручни организации и стручни лица. („Службен весник на РМ“ бр. 32/05 од 11.5.2005 година).

4. КОНЦЕСИЈА

Под концесија на јавна служба се подразбира постапка со помош на која јавен орган (државата или единицата на локалната самоуправа), наречен концедент, му го доверува на едно физичко или на правно лице (концесионер) правото да управува со една јавна служба и тоа така што ќе ги покрива трошоците со надоместоци земени од корисниците. Ваквото својство на дел од јавните служби (образование, школство, социјално осигурување), доведува во прашање еден нов тренд – приватизација. Предмет на концесија може да биде изведување градба, вршење јавни услуги и користење на добрата од општ интерес за Република Македонија. Концесијата се доделува за период до 35 години, без право на продолжување, доколку со друг пропис не е поинаку одредено. Рокот почнува да тече од денот на потпишувањето на договорот. Изборот на концесионерот не се врши само врз основа на финансиското ниво на концесионерот, туку и според техничките способности. Правата и обврските на концесионерот се утврдуваат со договор во кој се утврдува постојаното функционирање на службата и услугите да не се наплатуваат повеќе од утврдените тарифи во договорот. Концесионерот мора да се придржува и кон колективните договори. Концедентот е должен да му ги стави на располагање сите услови што се потребни за непречено одвивање на активноста на јавната служба.

Концесијата престанува да важи со:

- завршувањето на рокот на важењето на договорот за концесија,
- еднострано раскинување на договорот за концесија од страна на концедентот,
- еднострано раскинување на договорот за концесија од страна на концесионерот,
- спогодбено раскинување на договорот,
- стечај или со ликвидација на концесионерот,
- други случаи предвидени со закон и со договорот за концесија („Службен весник на РМ“ бр. 32/05 од 11.5.2005 година).

Резиме

За јавна служба станува збор кога задачата од општ интерес ја извршува јавно-правен субјект, но и кога ваквата задача му е доверена на приватно-правен субјект, на кој му се доделуваат посебни овластувања и му се наметнуваат посебни обврски.

За јавна служба важат принципите : **еднаквост, адаптација и континуитет.**

Установа е форма на организирање заради вршење јавна услуга како дејност што не е предвидена како трговска дејност (нестопанска дејност) и која може со закон да биде утврдена како дејност од јавен интерес.

Установите се делат според **субјектот (основачот)** како **јавна установа, приватна установа** од јавна корист и **мешовита установа**; а според **дејноста**: образование; наука; здравство; социјална заштита и култура.

Установа може да се основа доколку има **елaborат, финансиски план; континуирано т.е. без прекин да ја врши јавната услуга.**

Постапката за основање поминува низ неколку фази.

Врз установите се вршат следниве надзори: надзор над законитоста на работата и на актите на установите , надзор над законитоста на општите акти на установата, надзор над издавањето јавни исправи, надзор над материјално-финансиското работење на установата и стручен надзор.

Под концесија на јавна служба се подразбира постапка со помош на која јавен орган (државата или единицата на локалната самоуправа), наречен концедент, му го доверува на едно физичко или на правно лице (концесионер) правото да управува со една јавна служба и тоа така што ќе ги покрива трошоците со надоместоци земени од корисниците. Концесијата престанува да важи со: завршувањето на рокот на важењето на договорот за концесија, со еднострано раскинување на договорот за концесија од страна на концедентот или концесионерот, спогодбено раскинување на договорот, со стечај или со ликвидација на концесионерот и во други случаи.

Прашања за проверка на знаењата

1. Што е јавна служба?
2. Кои принципи важат за јавните служби?
3. Како се делат јавните установи според субјектот, односно основачот?
4. Какви видови установи постојат според дејноста што ја вршат?
5. Кои карактеристики се карактеристични за јавната установа?
6. Кои услови треба да се исполнат за да се основа јавна установа?
7. Од каде јавните установи стекнуваат средства за работа?
8. Какви видови надзор се вршат врз јавните установи?
9. Што е концесија?
10. Што е предмет на концесијата, за колку време се дава и како престанува да важи?

Тема 11

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

1. ПОИМ ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

1. Под поимот локална самоуправа се подразбира **облик на управување во локалните заедници** (места, општини, градови, околии, окрузи, департмани, провинции, војводства и области).

Нејзините први зачетоци се наоѓаат во средновековните градови-комуни. Со буржоаско-демократските револуции, пред сè, со Француската револуција, локалната самоуправа се востановува како установа на „граѓанската власт“.

Локалната самоуправа најголем развој доживува во XIX век и оттогаш почнува да станува составен дел на единственото државно уредување.

Преку локалната самоуправа луѓето почнале, повеќе или помалку, самостојно и директно да управуваат со работите во своите заедници. Тие работи граѓаните ги остварувале непосредно на собранија или собири, каде што ја утврдувале политиката на заедницата, ги уредувале односите меѓу заедницата и луѓето, донесувале одлуки, ги избирале органите во заедницата и слично, на директен начин, без посредници. Тоа значи дека **прв облик на локална самоуправа е непосредната самоуправа.**

Но, со развојот на заедницата и на демократијата, граѓаните почнале да избираат органи на управување, кои во име и за сметка на граѓаните управувале со локалните работи во заедницата. Граѓаните, покрај правото на избор на свои претставници во локалните органи на власта, имале право и да вршат надзор над претставниците, како и да преземаат други средства на влијание. Овој облик е наречен **претставнички облик на локална самоуправа и денес е доминантен облик во државите во кои постои локална самоуправа.**

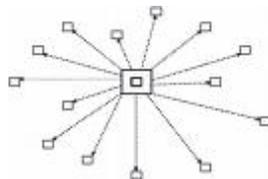


2. Постои разлика меѓу поимите **локална самоуправа, децентрализација и деконцентрација.**

Поимот децентрализацијата има потесно и пошироко значење.

Во **потесно значење**, поимот децентрализација се употребува за да означи одредена состојба или насока на движење на односите меѓу централните и локалните органи на власта. Во услови на децентрализација локалните органи на власта имаат одредена самостојност во однос на централните органи на државната власт и самостојно располагаат со законските овластувања.

Во **пошироко значење**, поимот децентрализација значи дека локалните органи во вршењето на работите од својата надлежност имаат одреден степен на правна самостојност, при што централните органи на власта не може да се мешаат во локалните работи. Како граница на правната самостојност, обично, се зема начинот на кој централните органи вршат контрола над актите што се донесени од локалните органи на власта.



Децентрализација постои кога централните органи се ограничени во правото да вршат контрола над актите на локалните органи. Централните органи на власта немаат право да им поништат, укинат или да променат акт на локален орган, доколку е донесен во рамките на законските овластувања на локалниот орган и ако не е во спротивност со законот.

Децентрализацијата, во поширока смисла, значи и право на локалните органи самостојно да ги избираат органите на власта. Централните органи немаат право да наметнуваат свои претставници во

локалната власт. Политичката одговорност на локалните органи на власта е пред граѓаните што живеат во локалната заедница. Во овие случаи, децентрализацијата многу личи на локалната самоуправа.

Под **поимот деконцентрација се подразбира состојба во која:**

- локалните органи на власта се директно поставени или именувани од централните органи на власта;
- централните органи ја контролираат законитоста и целисходноста (оправданоста) на локалните акти и дејствување;
- централните органи имаат право да ги менуваат актите на локалните органи со кои не се согласуваат, може да ги преземаат работите од надлежност на локалните органи и сами да ги решаваат;
- централните органи имаат право да издаваат конкретни наредби, кои локалните органи се должни да ги извршуваат.

Со деконцентрацијата, на локалните органи на власт им се пренесуваат одредени овластувања што се извршуваат во согласност со упатствата и под целосен надзор на централните органи на власт. Тоа подразбира не само надзор над одлуките на локалните органи, поставување и менување на локални извршители на власта, одлучување за финансиските средства, право на надзор и супституција, туку и право да се укинат и да се поништат актите на локалните органи на власта од страна на централните органи на власта. Во услови на деконцентрација централните органи на власта се функционално надредени спрема локалните органи. Локалните органи се поставени како обична експозитура на централните.

2. ВИДОВИ ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Постојат повеќе видови локална самоуправа.

1. Покрај гореспомнатата поделба на **непосредна и посредна локална самоуправа, во теоријата се спомнува и поделбата на едностепена, двостепена и повеќестепена локална самоуправа.**

Денес, во светот преовладува двостепениот систем на локална самоуправа. Во некои држави (Швајцарија, Австрија, Турција) постои едностепена локална самоуправа, додека во други (на пример, Англија) постои систем на тростепена локална самоуправа.

Во системот на двостепена и тростепена локална самоуправа, општината и градската самоуправа во вистинска смисла е самоуправна организација. Организацијата на двостепената и на повеќестепената

локална самоуправа, во извесна смисла, претставува деконцентрација на централната власт (примерот со Франција и со Италија).

Во некои држави, покрај локалните органи на власт, постојат и установи на централните државни органи што вршат надзор над локалните органи. Таков „двоен колосек“ денес постои во некои европски држави (примерот со Франција).

Локалната самоуправа се дели и според тоа дали се разгледуваат англосаксонските држави или континентално-европските држави. Евидентна е разликата во сфаќањата на локалната самоуправа во САД, Англија и во Канада, од една страна, и локалната самоуправа во поголем дел од европските држави, од друга страна. Оваа разлика се прави од аспект на положбата и карактеристиките на локалните органи на власта.

Во прашање се разлики што постојат меѓу самоуправниот тип „административна децентрализација“ (во голем број европски држави) и локалната самоуправа во смисла на локална влада или локално владеење (local government) како англосаксонски модел на локална самоуправа.

Самоуправата од првиот вид е дел од централистички организираниот државен систем, додека англосаксонската самоуправа се разликува во зависност од видот системи на владеење. Кај англосаксонскиот модел на самоуправа не постои установата претставник на централната влада, како што е случај со континентално-европските системи (примерот со Франција и со Италија).

Напротив, во англосаксонскиот модел, локалните органи на власта целосно се самостојни во правата и во обврските.

3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

3.1. Уставен и законски концепт на локалната самоуправа

Во согласност со член 114 од Уставот на Република Македонија, граѓаните на Република Македонија имаат уставно загарантирано право на локална самоуправа. Исто така, локалната самоуправа претставува една од темелните вредности на кои се засновува уставниот поредок на Република Македонија.



Заедница на единиците на локалната самоуправа на РМ

Како основна и единствена единица на локалната самоуправа Уставот ја наведува општината во чии рамки може да се основаат облици на месна самоуправа. Тоа значи дека Република Македонија го прифаќа концептот на едностепена локална самоуправа. Градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа, чија организација се уредува со посебен закон.

Општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со законот, додека надзор над законитоста на нејзината работа врши Р Македонија.

Локалната самоуправа, односно прашањата поврзани со надлежностите на општината, непосредното учество на граѓаните во одлучувањето, организацијата и работата на органите на општината, општинската администрација, надзорот над работата на органите на општината, распуштањето на органите на општината итн. се уредуваат со закон, кој се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници што припаѓаат на заедниците, кои не се мнозинство во Република Македонија.

Оттука, во согласност со Законот за локалната самоуправа, општината се дефинира како:

- единица на локалната самоуправа, и**
- заедница на жителите на одредено подрачје, која преку свои органи, администрација и организирани јавни служби овозможува вршење на надлежностите пропишани со закон.**

Општината се основа за подрачје на едно или на повеќе населени места во кои граѓаните се поврзани со заеднички потреби и интереси. На тоа подрачје треба да постојат услови за материјален и за општествен развој, но и за слободно учество на граѓаните во процесот на одлучувањето за своите локални потреби и интереси.

Истовремено, подрачјето на кое се основа општината треба да претставува природна географска и економска поврзана целина со

комуникација меѓу населените места и центарот, со изградени инфраструктурни објекти и објекти од општествен стандард.

Во согласност со извршената децентрализација на власта во Република Македонија, општините добија надлежности во поголем број области, и тоа:

- урбанистичко планирање;
- локален економски развој;
- комунални дејности (снабдување со вода за пиење, јавно осветлување, собирање, транспортирање и постапување со комунален отпад, организирање јавен превоз, изградба и одржување на јавниот простор за паркирање итн.);
- култура, образование, спорт и рекреација;
- здравствена и социјална заштита и заштита на децата, детските градинки, домовите за стари и инвалидизирани лица, домување на лица со социјален ризик итн.;
- преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и на материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди, противпожарна заштита и други работи определени со закон.

3.2. Органи на општината

3.2.1. Совет на општина

Секоја општина во Република Македонија има совет и градоначалник.

1. Советот е претставнички орган на граѓаните во општината, чии претставници се избираат за период од четири години на општи, непосредни и слободни избори, со тајно гласање од страна на граѓаните што се запишани како избирачи во општината.

Бројот на членовите на советот варира во зависност од бројот на жителите во општината, при што тој број не може да биде помал од девет члена ниту поголем од 33 члена.

Во надлежност на советот на општината влегуваат прашања што се однесуваат на:

- а) донесување општински буџет и годишна сметка на општината,
- б) донесување статут на општината и други прописи важни за функционирањето на општината,
- в) основање јавни служби што се во надлежност на општината,

г) именување членови во управните одбори на јавните служби,
д) одлучување за давање дозволи за вршење дејност од јавен интерес од локално значење и други работи утврдени со закон.

Со советот раководи и го претставува претседател што се избира од членовите на советот, со мнозинство гласови од вкупниот број членови, за период од четири години.

Во случај ако советот на општината донесе одлука со која се загрозуваат суверенитетот и територијалниот интегритет на РМ, Министерството за локална самоуправа треба до Владата на РМ да поднесе предлог за распуштање на советот, додека Владата во рок од еден месец треба да донесе решение за распуштање на советот по сила на закон.

3.2.2. Градоначалник на општина

1. Градоначалникот ја претставува општината и ги застапува нејзините интереси. Тој може да ги предлага годишниот буџет и годишната сметка на општината, како и да го извршува буџетот. Во негова надлежност се и: контролата на законитоста на прописите на советот, објавувањето на прописите на советот во службеното гласило на општината, изборот на директори на јавните служби што ги основала општината, раководењето со општинската администрација, обезбедувањето правилно и законито користење и заштита на сопственоста на општината, а тој предлага и донесување прописи од надлежност на општината и слично.

Функцијата градоначалник се врши професионално, што значи дека за времетраењето на мандатот градоначалникот не може да врши друга професионална дејност, а не може да биде именуван и за член во надзорни, управни и контролни органи на трговски друштва и јавни служби.

3.2.3. Надзор над работата на органите на општината

Надзорот над работата на органите на општината може да се јави како:

- надзор над законитоста на прописите и работењето на органите на општината,

- надзор над делегираните работи од надлежност на органите на државната управа (надзор над законитоста и над ефикасноста),

- контрола и ревизија на материјалното и на финансиското работење на органите на општината.

Надзор над законитоста на прописите на општината врши Министерството за локална самоуправа. Градоначалникот на општината е должен да ги достави прописите донесени во општината, во рок од 10 дена од денот на нивното објавување во службеното гласило на општината, до Министерството за локална самоуправа. Доколку Министерството за локална самоуправа смета дека донесениот пропис не е во согласност со Уставот и со законот донесува решение за запирање на примената на прописот во рок од 45 дена од денот на неговото доставување.

Во делот на работите што се делегирани од страна на органите на државната управа, овие органи може да навлезат не само во надзорот над законитоста во работењето на органите на општината, туку и во нивната ефикасност.

Контрола на материјалното и на финансиското работење на општината врши Министерството за финансии, додека ревизија на материјалното и на финансиското работење врши Државниот завод за ревизија преку редовни ревизии на финансиските сметки на општините.

3.3. Финансирање на единиците на локалната самоуправа

Општините може да бидат финансирани од:

- сопствени извори на приходи во кои влегуваат: локалните даноци, локалните такси, локалните надоместоци, приходите од сопственост, приходите од донации, приходите од парични казни и други средства утврдени со закон,

- дотации од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите,

- задолжувања.

3.4. Облици на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето во општините

Граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓани и референдум.

1. Граѓаните преку граѓанска иницијатива имаат право да му предложат на советот на општината да донесе одреден акт или да реши одредено прашање што е од негова надлежност.

2. Собирот на граѓаните може да се организира на целата територија на општината или на подрачјето на една или на повеќе месни самоуправи по иницијатива на градоначалникот на општината, на барање на советот на општината или на барање од најмалку 10 отсто од избирачите во општината, односно месната самоуправа.

3. Советот на општината е должен да распише локален референдум за прашање што е од негова надлежност, по сопствена иницијатива или доколку најмалку 20 отсто од избирачите во општината го побараат тоа. Одлуката што е донесена на референдум е задолжителна за советот на општината.

Покрај овие облици на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето во општините, законот предвидува и право на граѓаните да поднесуваат претставки и предлози до органите во општината во врска со нивната работа.

Резиме:

Локалната самоуправа е облик на управување во основните и пошироките локални заедници. Односите меѓу локалната и централната власт се уредуваат на три начина: децентрализација, деконцентрација и локална самоуправа. Во Република Македонија општината се дефинира како единица на локалната самоуправа и како заедница на жителите на одредено подрачје надлежна да врши работи утврдени во закон. Секоја општина во РМ има совет и градоначалник. Градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа со свои органи и законски надлежности.

Прашања за проверка на знаењата

1. Што е локална самоуправа?
2. Каде и кога се наоѓаат првите зачетоци на локалната самоуправа?
3. Кој е првиот облик на локална самоуправа?
4. Што е децентрализација?
5. Што е деконцентрација?
6. Што е непосредна, а што посредна локална самоуправа?
7. Наведете ги државите во кои има едностепена локална самоуправа!
8. Наведете ги државите во кои има двостепена локална самоуправа!
9. Наведете ги државите во кои има повеќестепена локална самоуправа!
10. Како се дефинира општината во Република Македонија?
11. Кои се органите на управување во општините на РМ?
12. Како се избираат членовите на советите на општините во РМ?
13. Како се избира градоначалниците на општините во РМ?
14. Набројте неколку надлежности на општините во РМ!
15. Кој врши надзор над работењето на општините во РМ?
16. Како се финансираат општините во РМ?

17. Преку кои облици граѓаните одлучуваат непосредно за прашања од локално значење?

Тема 12

БУЏЕТ И ДАНОЧНА ПОЛИТИКА



БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Буџет е листа на планирани приходи и расходи. Всушност тој е план за годишно штедење и трошење. Буџетот е финансиски документ со кој се проектираат идните приходи и расходи. Од буџетот може да се види со колку пари располага (или очекува да собере) еден субјект, од каде планира да ги добие тие права и колку планира да потроши и за што тие средства ќе бидат потрошени. Всушност од буџетот може да се види дали лицето на кое тој се однесува може финансиски да опстане или не. Таков план за прилив и трошење пари има секое семејство (семеен буџет), претпријатие (буџет на претпријатието), општините (општински буџет), државите (буџет на државата). Буџетот на Република Македонија се носи од страна на Собранието на Република Македонија. Тој се носи во форма на закон, но по својата содржина се разликува од другите закони, затоа што не содржи класични правни норми, туку претставува преглед на приходи и расходи за една календарска година.

Секој буџет и Буџетот на Република Македонија треба да биде:

1. потполн – да ги опфати сите приходи и расходи на државата за една година
2. реален – прогнозите за приходи и расходи да бидат реални, со што ќе се обезбеди да нема разлика меѓу планираните и остварените приходи и расходи

3. урамнотежен – да постои рамнотежа меѓу приходите и расходите со цел да не се појави дефицит во буџетот (поголеми расходи, односно трошоци од приходи).

Буџетот на Република Македонија е годишен план на приходи и други приливи и одобрени средства и ги вклучува централниот буџет, буџетите на фондовите и буџетот на единиците на локалната самоуправа.

Централен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства, а се однесува на буџетските корисници на централната власт. Централниот буџет ги вклучува: основниот буџет, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

Фондови се: Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија, Фонд за здравствено осигурување на Македонија, Фонд за магистрални и регионални патишта и Агенција за вработување на Република Македонија. Буџет на фонд е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства за финансирање на активностите на фондот утврдени со закон.

Буџетот на единиците на локалната самоуправа е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности. Основен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници. Буџет на донации е годишен план на приходи од донации и одобрени средства што се користат строго наменски и во согласност со договорот склучен со донаторот. Буџет на дотации е годишен план на приходи од дотации и одобрени средства што се користат за финансирање на надлежностите на општината, за финансирање конкретна намена, надлежност, програми и инвестициски проекти. Буџет на заеми е годишен план на приливи од заеми и одобрени средства што се користат за финансирање на надлежност, програми и проекти. Буџет на самофинансирачки активности е годишен план на приходи од активностите на буџетските корисници, односно единките- корисници што се дополнителни на основните активности.

Корисниците на буџетот (оние кои добиваат средства од буџетот) се делат на корисници од прва и корисници од втора линија. Како буџетски корисници од прва линија се јавуваат корисници од областа на законодавната, извршната и на судската власт (централна власт), фондовите, корисниците на буџетите на општините и корисниците основани со закон, на кои им е доверено вршење јавни овластувања. Единки-корисници што се јавуваат како корисници од втора линија се финансираат преку соодветниот буџетски корисник. На пример, корисник на Буџетот од прва линија е Министерството за образование, а единка-корисник (корисник од втора линија) се државните училишта.

Составувањето на буџетот е сложен процес кој подразбира процес на планирање на приходите и на расходите.

Расходи се плаќањата (одливите) од буџетите за одобрени намени.

Приходи се приливите кои се собираат од даноци и други задолжителни плаќања што се утврдени со закон, приливи што произлегуваат од сопственост на средства (камата, дивиденда, закупнина и слично), надоместоци за дадени добра или услуги, подароци, донации (неповратни средства добиени од други држави, меѓународни организации и домашни или странски физички и правни лица), субвенции и трансфери. Други приливи се приливи од заеми, од продажба на капитални средства, од издадени државни хартии од вредност и друго.

Буџетски дефицит е негативна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи. Кога постои буџетски дефицит значи не постојат доволно пари за да се намират потребите, односно трошоците се поголеми од приходите.

Буџетски суфицит е позитивна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи. Кога постои буџетски суфицит значи дека се собрани повеќе пари во буџетот од потрошените, односно приходите се поголеми од трошоците.

Трезор е организациска единица при Министерството за финансии, која управува со Трезорската сметка и со други сметки на државата, а врши и други активности. Трезорска сметка е сметка или систем на сметки управувани од страна на Трезорот, преку која се врши евиденција на наплатата на сите приливи и се извршуваат сите одливи на Буџетот на Република Македонија, на буџетите на општините и на други институции.

Буџетот на Република Македонија и буџетите на општините се однесуваат за период од една фискална година, која изнесува 12 месеци и почнува од 1 јануари, а завршува на 31 декември.

Буџетските корисници не смеат да преземаат обврски или да направат расходи над одобрените средства со Буџетот на Република Македонија и буџетот на општината. Неискористените одобрени средства со буџетот престануваат да важат на 31 декември во тековната фискална година.

Министерството за финансии е надлежно за управување со средствата добиени од Буџетот на Европската унија, во согласност со одредбите и со правилата на Европската унија за финансирање и за склучување договор.

Во рамките на централниот буџет, односно на буџетот на општината се планираат средства за непредвидени случаи, како постојана и тековна буџетска резерва. Планираните средства за непредвидени случаи се наменети за покривање на расходи во случај на виша сила, елементарни непогоди и други непредвидени случаи, како и за програми што во текот на подготовката на буџетите не можело да бидат планирани.

2. ПОСТАПКА ЗА ПОДГОТВУВАЊЕ И ЗА ДОНЕСУВАЊЕ БУЏЕТ

2.1. Подготвување буџет

Министерот за финансии е одговорен за подготвување на Буџетот на Република Македонија и за негово доставување до Владата на Република Македонија. Владата го доставува Предлог-Буџетот до Собранието на Република Македонија, кое го усвојува. Градоначалникот е одговорен за подготвување на буџетот на општината и за негово доставување до советот на општината.

Основа за подготвување на буџетите се стратегиските приоритети на Владата на Република Македонија, Фискалната стратегија, предлогот на стратегиските планови на буџетските корисници и буџетската политика, како и приоритетите на општините.

При предлагање на Буџетот на Република Македонија, Владата прибира информации од буџетските корисници за нивните потреби, но Министерството за финансии, предлага максимални износи на одобрени

средства за наредната фискална година по функционални области на централната власт и за фондовите.

Доколку во текот на фискалната година, по донесувањето на буџетот, е неопходно преземање на обврски над одобрените средства со буџетот, Владата на Република Македонија одлучува за преземањето на обврските и предлага извори на средства за нивно финансирање.

2.2. Донесување буџет

Министерството за финансии до Владата го доставува предлогот на буџетот на Република Македонија на усвојување, најдоцна до 1 ноември во тековната година. Во предлогот на буџетот на Република Македонија се вклучени: економските политики, програмите на Владата и на буџетските корисници, планот на приходи и на други приливи, очекуваните одобрени средства, активностите што се финансираат од донации и заеми, капиталните инвестициски проекти по програми, новиот долг и планираната отплата на долгот.

Владата го доставува предлогот на буџетот на Република Македонија до Собранието на Република Македонија, најдоцна до 15 ноември во тековната година. Собранието на Република Македонија не може да го разгледува предлогот на буџетот на Република Македонија пред да поминат 20 дена од денот кога тој е доставен до Собранието на Република Македонија. Собранието на Република Македонија го донесува Буџетот на Република Македонија најдоцна до 31 декември. Министерот за финансии го презентира предлогот на буџетот на Република Македонија во Собранието на Република Македонија. Во постапката на донесување на Буџетот на Република Македонија, секое зголемување на предложените одобрени средства мора да биде проследено со соодветно намалување на други предложени одобрени средства. Резервата во предлогот на буџетот не може да се намали, со цел да се зголеми друга ставка на одобрени средства.

2.3. Управување со буџетите

Министерството за финансии води евиденција на одобрените средства со Буџетот на Република Македонија и со буџетите на општините во Трезорската главна книга. Буџетските корисници во

тековната фискална година може да вршат пренамена во рамките на одобрените буџети. Пренамената ја одобрува Министерството за финансии, а за општините ја одобрува советот на општината. Пренамените што се однесуваат на владините програми и потпрограми ги одобрува Владата на Република Македонија. За пренамените меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите одлучува Собранието на Република Македонија.

Министерството за финансии, односно градоначалникот на општината, во случај кога очекуваните приходи и другите приливи се реализираат на пониско ниво од одобриениот план, но не повеќе од 5 отсто, ги намалуваат одобрените средства на основните буџети, а ако очекуваните приходи и другите приливи на основните буџети се реализираат на повисоко ниво од одобриениот план, но не повеќе од 5 отсто, може да извршат дополнителни отплати на главнината и на каматите. Доколку отстапувањето од планот на приходите и од другите приливи е повисоко од 5 отсто, на предлог на Министерството за финансии, Владата на Република Македонија доставува до Собранието на Република Македонија измени и дополнувања на Буџетот на Република Македонија (ребаланс на Буџетот), односно градоначалникот доставува измени и дополнувања на буџетот на општината до советот на општината.

2.4. Извршување на буџетите

Извршувањето опфаќа наплата и евидентирање на приходите и на другите приливи во согласност со планот на приходи, како и извршување на плаќања во согласност со одобрените средства.

За управување со финансиските средства на Буџетот на Република Македонија, со буџетите на општините, како и за сите други финансиски средства на државата, Министерството за финансии отвора Трезорска сметка во Народна банка на Република Македонија. Министерството за финансии, покрај Трезорска сметка, може да отвори и други сметки кај носител на платен промет за одделни финансиски средства за кои се потребни посебно оперативно извршување и следење. За девизните средства од донаторите и за другите девизни средства што ги поддржуваат активностите на буџетските корисници и единките-корисници тие отвораат девизни сметки во Народна банка на Република Македонија по претходна согласност од Министерството за финансии.

Во рамките на Трезорската сметка, како посебни потсметки, се водат сметките на буџетските корисници и на единките-корисници и на други институции во согласност со закон.

2.5. Користење на одобрените средства со буџетите

По усвојување на буџетот буџетските корисници изготвуваат годишен финансиски план по квартали за користење на одобрените средства.

Во текот на годината буџетските корисници го распределуваат одобреното право за трошење по единки-корисници, во согласност со годишниот финансиски план. Буџетските корисници на централната власт доставуваат годишен финансиски план по квартали до Министерството за финансии, за користење на одобрените средства со буџетот.

Министерот за финансии, најдоцна до 31 мај, до Владата на Република Македонија ги доставува завршната сметка на Буџетот на Република Македонија на која претходно е извршена ревизија од Државниот завод за ревизија, како и извештајот на овластениот државен ревизор, заедно со коментарите на Министерството за финансии.

Кон завршната сметка на Буџетот на Република Македонија се приложуваат и завршните сметки на буџетите на општините. По утврдувањето на завршната сметка од страна на Владата на Република Македонија, таа се доставува за разгледување и за донесување до Собранието на Република Македонија, најдоцна до 30 јуни.

3. ДАНОЦИ

3.1. Поим на данок

Уставот на Република Македонија утврдува дека секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Даноците се јавен приход кој произлегува од обврската што ја наложува државата на граѓаните и на претпријатијата задолжително да

издвојуваат дел од својот приход или имот за задоволување на државните потреби.

Основни елементи на секој даночен систем се:

- Предмет, објект на оданочување
- Даночен обврзник
- Даночна основица
- Даночна стапка

Предмет на оданочување се: приходите, потрошувачката и имотот. Определување на предметот или објектот на оданочување, односно, кои даноци ќе се плаќаат, значи, истовремено определување и на видовите даноци.

Порано земјоделството било најважна дејност, а земјата најзначаен имот, предмет на оданочување главно била земјата и приходите од земјата, а подоцна и на другите имоти како што се зградите, капиталот, приходите. Со тек на времето значајно пораснала и улогата на потрошувачката, односно прометот. Државата посебно воведувала и наплатувала данок на некои производи на кои имала монопол, како што биле солта и тутунот. Државата наплаќала царини, трошарина, патарина и други слични давачки кои имат облик на данок на потрошувачка.

Даночен обврзник е лицето кое треба да плаќа данок. Носители на даночната обврска се фирмите и граѓаните.

Даночна основица е оној обем и износ од предметот на оданочување врз кој се пресметува данок. На пример, данок на добивка се плаќа на остварената добивка во текот годината, а персоналниот данок на доход се плаќа на сите приходи што ги има граѓанинот по сите основи во текот на една година.

Даночна стапка е процентот, делот што треба да се плати во вид на данок од утврдента даночна стапка. Ако даночната стапка е утврдена на 10% тоа значи дека толкав процент од вкупната добивка која се оданочува, треба да се плати како данок на државата.

Најчесто се практикуваат два вида даночни стапки:

- Пропорционални и
- Прогресивни

Плаќањето на данок со пропорционална стапка значи да се плаќа данок секогаш со иста стапка, независно од големината на имотот или приходот. Кај прогресивната стапка, на поголем износ на имот, приход

или добивка, се предвидува повисока стапка, а на помала добивка пониска стапка.

3.2. Видови даноци

Даноците можеме да ги групираме во три групи: даноци на доход, даноци на потошувачка и даноци на имот.

3.2.1. Даноци на доход

Постојат два вида даноци на доход:

а) Данок на добивка

Даночни обврзници кои се должни да плаќаат данок на добивка се:

- Правните лица резиденти на Република Македонија кои остваруваат добивка од вршењето на дејност во земјата и странство. Резидент е субјект кој што е основан или има седиште на територијата на Република Македонија.
- Правните лица, кои не се резиденти на Република Македонија, за добивката што ја остварува од вршење на дејност на територија на Република Македонија.
- организационата единица на нерезидент, која остварува добивка од вршење на дејност на територија на Република Македонија

б) Персонален данок на доход

Приходите кои ги остваруваат физичките лица, во земјата и во странство, се оданочуваат со персонален данок на доход (ПДД). Од 01.01.2008 година даночната стапка по која се пресметува персоналниот данок во Република Македонија е 10%. Даночната основа за пресметување на ПДД е различна во зависност од видот на приходот што го остваруваат или дејноста што ја вршат физичките лица. Даночен период за кој се утврдува данокот на доход е календарската година.

Одделните приходи, кои ги остваруваат во текот на календарската година, даночните обврзници-физички лица имаат обврска да ги пријават во Управата за јавни приходи и да поднесат соодветна аконтативна даночна пријава во законски предвидените рокови.

По завршувањето на календарската година, а најдоцна до 15 март, физичкото лице има обврска да поднесе Годишна даночна пријава за утврдување на ПДД, во која ќе ги пријави сите приходи остварени по различни основи во текот на календарската година, како што се личните примања, приходи од самостојна дејност, приходи од имот, приходи од авторски права и права од индустриска сопственост, приходи од капитал (дивиденди, камати и сл.), приходи од капитални добивки (продажба на хартии од вредност, добивки од игри на среќа и наградна игра и др.

3.2.2. Даноци на потрошувачка

Во Република Македонија се плаќаат 3 вида даноци на потрошувачка:

а) Данок на додадена вредност (ДДВ)

Даночен обврзник за ДДВ е лице кое трајно или повремено самостојно врши стопанска дејност, независно од целите и резултатите од таа дејност. Даночни обврзници за ДДВ можат да бидат правни и физички лица, како и здружувања на лица кои остваруваат приходи во рамките на нивната стопанска дејност.

Предмет на оданочување со данокот на додадена вредност е:

- прометот на добра и услуги кој се врши со надоместок во земјата од страна на даночниот обврзник во рамките на неговата стопанска дејност и
- увозот на добра

ДДВ се пресметува со примена на пропорционални даночни стапки и тоа: општа даночна стапка од 18% и повластена даночна стапка од 5%.

б) Акцизи

Акцизата е посебен вид на данок која се наплатува посредно или непосредно на потрошувачката на посебна група-акцизни добра (минерални масла, алкохолни пијалоци, тутунски надомест). Акцизните

добра се подложни на акциза со нивното производство на акцизната територија или со нивниот увоз.

в) Царини

За разлика од другите видови на даноци, на кои основна функција им е фискалната, кај царините, како еден вид данок, таа функција им е споредна, а основната им е заштитната функција (при увозот, цената на некој производ се оптоварува со износот на царината). Увезениот производ во споредба со домашните производи ќе биде со повисока цена и со намалена конкуретност, што е и основната функција на царината.

Предмет на царинење, односно оданочување е увозот на стоки (ретко извозот), а основицата на царината е вредноста на увезената стока. Како обврзници се јавуваат сите граѓани и фирми, односно сите физички и правни лица кои увезуваат стоки од странство. Притоа, предвидени се олеснувања или ослободувања за определени стоки. На пример: личниот багаж на патниците или за стока до определен паричен износ, за определени случаи или за некои граѓани, на пример, за дипломатските и конзуларните службеници, за вработените во странство, за инвалидски помагала.

Стапките, односно, царинските тарифи, како многу важен елемент на Царинскиот систем, во сегашниот царински систем се пониски за производите кои не се произведуваат во Република Македонија. За другите производи тарифите се повисоки, врз основа на потребите за заштита на тие производи.

3.2.3. Даноци на имот

Со процесот на децентрализација во Република Македонија, од 30.06.2005 година, администрирањето на данокот на имот и комуналните такси го вршат единиците на локалната самоуправа.

а) Данокот на имот се плаќа на недвижен имот и определени видови подвижен имот, како на пример на моторни возила. Даночен обврзник е правно или физичко лице, сопственик или корисник на имотот. Даночните стапки се пропорционални и изнесуваат 0,10% за недвижен имот и 0,05% за другите средства.

б) Данок на наследство и подарок се плаќа на наследен или подароци, на недвижен имот, пари, акции, обврзници или други

средства. Обврзник на данокот е правно лице или физичко лице за наследен или подарен имот во земјата или странство. Странско физичко лице плаќа данок само за наследен или подарен имот на територијата на Република Македонија. Даночната основица е пазарната цена на имотот. Стапката на данокот за наследници од втор наследен ред е 5%, а за другите наследни редови 10%. Наследниците од прв наследен ред се ослободени од данок.

в) Данок на промет на недвижности и права - Се плаќа на промет на недвижности и права. Стапката на данокот е 3%. Даночен обврзник е продавачот на недвижноста или правото - правно или физичко лице.

Резиме:

Буџет е листа на планирани приходи и расходи. Всушност тој е план за годишно штедење и трошење. Буџетот е финансиски документ со кој се проектираат идните приходи и расходи. Од буџетот може да се види со колку пари располага (или очекува да собере) еден субјект, од каде планира да ги добие тие права и колку планира да потроши и за што тие средства ќе бидат потрошени.

Централен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства, а се однесува на буџетските корисници на централната власт. **Буџет на фонд** е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства за финансирање на активностите на фондот утврдени со закон. **Буџетот на единиците на локалната самоуправа** е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности. **Расходи** се плаќањата (одливите) од буџетите за одобрени намени. **Приходи** се приливите кои се собираат од даноци и други задолжителни плаќања што се утврдени со закон, приливи што произлегуваат од сопственост на средства надоместоци за дадени добра или услуги, подароци, донации, субвенции и трансфери. **Буџетски дефицит** е негативна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи. **Буџетски суфицит** е позитивна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи. **Трезор** е организациска единица при Министерството за финансии, која управува со Трезорската сметка и со други сметки на државата.

Министерот за финансии е одговорен за подготвување на Буџетот на Република Македонија и за негово доставување до Владата на Република Македонија. Владата го доставува Предлог-Буџетот до Собранието на Република Македонија, кое го усвојува. Министерството за финансии води евиденција на одобрените средства со Буџетот на Република Македонија и со буџетите на општините во Трезорската главна книга. Извршувањето опфаќа наплата и евидентирање на приходите и на другите приливи во согласност со планот на приходи, како и извршување на плаќања во согласност со одобрените средства.

Даноците се јавен приход кој произлегува од обврската што ја

наложува државата на граѓаните и на претпријатијата задолжително да издвојуваат дел од својот приход или имот за задоволување на државните потреби.

Предмет на оданочување се: приходите, потрошувачката и имотот. Определување на предметот или објектот на оданочување, односно, кои даноци ќе се плаќаат, значи, истовремено определување и на видовите даноци.

Даноците можеме да ги групираме во три групи: даноци на доход, даноци на потрошувачка и даноци на имот.

Даноци на доход: данок на добивка и персонален данок на доход.

Даноци на потрошувачка :данок на додадена вредност (ДДВ), акцизи и царини.

Даноци на имот: данок на имот, данок на наследство и промет и данок на промет на недвижности и права.

Прашања за проверка на знаењата:

1. Што е буџет и кои се буџетски корисници?
2. Што се приходи, а што расходи на буџетот?
- 3.Објаснете ја постапката за подготвување и за донесување буџет!
4. Како се користат буџетските средства?
5. Кои даноци на лични доходи се плаќаат?
6. Кои даноци на приходи се плаќаат?
7. Кои даноци на имот и имотни права се плаќаат?
- 8.Што е предмет на оданочување кај данокот на додадена вредност?
9. Што претставува персонален данок на доход?
10. За што се плаќаат административни, а за што судски таксени марки?

Тема 13

ПРАВОСУДЕН СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. ПОИМ ПРАВОСУДЕН СИСТЕМ

Под поимот правосуден систем во Република Македонија се подразбира системот на:

- организација и работа на судовите,
- организација и работа на јавното обвинителство,
- организација и работа на пошироките правосудни јавни служби: адвокатурата, нотаријатот, судските извршители, медијаторите и слично.

Судството, јавното обвинителство, адвокатурата, нотаријатот, судските извршители и медијаторите се основни елементи на правосудниот систем на Република Македонија. Во оваа смисла, судскиот систем е потесен поим од поимот правосуден систем.

2. ОРГАНИЗАЦИЈА НА СУДСКИОТ СИСТЕМ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во согласност со Уставот на Република Македонија, судовите се самостојни и независни државни органи, кои ја вршат судската власт во државата. Тие судат и своите одлуки ги донесуваат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.

Начелото на независност и самостојност во вршењето на судската функција е основно уставно начело кое треба да гарантира објективно, непристрасно и совесно вршење на судската функција.

Од не помало значење е и **начелото на легалитет** на судската функција што значи дека судовите можат да се формираат и укинуваат само со закон.

Судската власт во Република Македонија е обврзана да го применува правото непристрасно и независно од положбата и својството на странките, да ги заштитува, почитува и унапредува човековите права и слободи, да обезбедува еднаквост, рамноправност и недискриминација по кој било основ и да обезбедува правна сигурност врз основа на владеењето на правото.



Во судскиот систем на Република Македонија судската власт ја вршат **27 основни судови, четири апелациони судови, еден Управен суд на Република Македонија и еден Врховен суд на Република Македонија.**

2.1. Основните судови се основаат за една или за повеќе општини и тие судат во прв степен како судови **со основна и со проширена надлежност**. Основна надлежност на основните судови е да одлучуваат во прв степен по:

- кривични дела и прекршоци,
- граѓански спорови (имотно-правни и други граѓанско-правни односи на физички и на правни лица),
- спорови со кои се утврдува и оспорува татковство, мајчинство, утврдување на постоење на брак,
- поништување на брак, развод на брак,
- законска издршка на деца, чување и воспитување на деца,
- работни односи итн.

Во рамките на проширената надлежност, во Основниот суд Скопје 1 - Скопје **се формира специјализирано судско одделение** надлежно за судење на дела од областа на

организираниот криминал и корупција за цела територија на Република Македонија.

2.2. Апелационите судови во Скопје, Битола, Гостивар и во Штип се надлежни да решаваат по жалбите против одлуките на основните судови од своето подрачје, да решаваат за судир на надлежност меѓу судовите од прв степен од своето подрачје и да вршат други работи определени со закон.



2.3. Управниот суд на Република Македонија е надлежен да решава за:

- законитоста на поединечните акти донесени во изборната постапка и на поединечните акти за избори, именувања и разрешувања на носители на јавни функции, како и за акти за именување, назначување и разрешување на раководни државни службеници, ако поинаку не е определено со закон,
- законитоста на актите на државните органи, Владата и на носителите на јавни овластувања донесени во форма на пропис, доколку тие ги уредуваат поединечните односи,
- спор што ќе произлезе од спроведувањето и од извршувањето на одредбите на концесиските договори, договорите за јавни набавки што се од јавен интерес и за секој договор во кој една од страните е државен орган, организација со јавни овластувања, јавно претпријатие, општина и Град Скопје,
- спор против поединечни акти на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општини и сл.,
- судир на надлежности меѓу органите на Република Македонија, меѓу општините и Градот Скопје, меѓу општините на градот Скопје и по споровите настанати за судир на надлежности меѓу општините и Градот Скопје и носителите на јавните овластувања, доколку тоа е предвидено со закон, доколку со

Уставот или со законите не е предвидена поинаква судска заштита.

2.4. Врховниот суд на Република Македонија е надлежен:

- да решава во втор степен против одлуките на своите совети кога тоа е определено со закон,

- да решава во трет и последен степен по жалбите против одлуките на апелационите судови,

- да решава во втор степен по жалба на одлука на Управниот суд во случаите предвидени со закон,

- да решава по вонредни правни лекови против правосилните одлуки на судовите и одлуките на своите совети кога тоа е определено со закон,

- да решава за судир на надлежност меѓу основните судови од подрачјето на различни апелациони судови, судир на надлежност меѓу апелационите судови, судир на надлежност меѓу Управниот суд и друг суд и да решава за пренесување на месна надлежност кај овие судови,

- да одлучува по барање на странките и другите учесници во постапката за повреда на правото на судење во разумен рок и врши други работи определени со закон.



Судската функција ја вршат судиите што се избираат без ограничување на траењето на мандатот. Секој судија се избира да суди во согласност со неговата определба за специјализација по кривична, граѓанска, стопанска, управна и друг вид правна област, додека обврските на секој судија се утврдени во рамките на годишниот

распоред за работа, кој го утврдува претседателот на судот по претходно прибавено мислење од седницата на судиите, односно општата седница на Врховниот суд на РМ.

На судијата му престанува судската функција ако:

- сам го побара тоа,
- трајно ја изгуби способноста за вршење судиска функција, што го утврдува Судскиот совет на РМ,
- ги исполни условите за старосна пензија,
- биде избран или именуван на друга јавна функција, освен кога судиската функција мирува под услови утврдени со закон,
- е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци.

Судијата се разрешува од судиската функција:

- поради потешка дисциплинска повреда, што го прави недостоен за вршење судиска функција пропишана со закон,
- поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција под услови утврдени со закон.

Одлука за престанок на судиската функција и за разрешување на судијата донесува Судскиот совет на РМ.

Судската власт во РМ има и финансиска независност, односно посебен судски буџет регулиран со Законот за судскиот буџет („Службен весник на РМ“, бр. 60/03). Судскиот буџет претставува годишна процена на приходите и на трошоците на судската власт и на Академијата за обука на судии и јавни обвинители, што ги утврдува Собранието на РМ. Наменет е за финансирање на судската власт и на Академијата за обука на судии и јавни обвинители. Приходи на судскиот буџет се средствата определени со Буџетот на РМ, утврдени во вкупен износ во согласност со критериумите утврдени од Судскиот буџетски совет, врз основа на фискалната политика и главните параметри за процена на приходите и на трошоците. Трошоците на судскиот буџет се делат на тековни и на капитални.

3. СУДСКИ СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Положбата на Судскиот совет на Република Македонија, неговиот состав, начинот на избор и мандатот на неговите членови се уредени со амандман 28 на Уставот на Република Македонија, односно во **Законот за Судскиот совет на Република Македонија** („Службен весник на РМ“ бр. 60/2006).



Судскиот совет на Република Македонија е дефиниран како самостоен и независен орган на судството кој ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт, преку остварување на своите функции во согласност со Уставот и со законите.

Советот го сочинуваат **петнаесет члена од кои:**

- **два члена** на Советот, претседателот на Врховниот суд на Република Македонија и министерот за правда, **се членови по функција;**

- **осум члена на Советот избираат судиите од своите редови, при што** тројца од избраните членови се припадници на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија, имајќи ги предвид соодветната и правичната застапеност на граѓаните, кои припаѓаат на сите заедници;

- **три члена на Советот избира Собранието на Република Македонија** со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија;

- **два члена на Советот предлага претседателот на Република Македонија, а изборот го врши Собранието на Република Македонија**, од кои еден е припадник на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија.

Членовите на Советот што ги избира Собранието на Република Македонија, односно што ги предлага претседателот на Република Македонија се од редот на универзитетските професори по право, адвокати и други истакнати правници.

Мандатот на избраните членови на Советот **трае шест години**, со право на уште еден избор. Функцијата избран член на Советот е неспојлива со членување во политичка партија или со вршење други јавни функции и професии утврдени со закон.

Со работата на Советот раководи претседател, кој се избира за мандатен период од две години од редот на членовите на Советот, со мнозинство гласови од вкупниот број членови со тајно гласање. На истата седница кога е избран претседателот на Советот се избира и негов заменик, кој го заменува во негово отсуство. Ниту претседателот на Врховниот суд на РМ ниту министерот за правда не може да бидат избрани за претседател или за заменик на Советот.

Кандидатите за членови на Советот од редот на судиите се пријавуваат на оглас што го распишува претседателот на Советот, најдоцна три месеци пред завршувањето на мандатот на Советот или на некој член од Советот. Огласот се објавува во „Службен весник на РМ“ и во најмалку две јавни гласила.

Услови кои секој кандидат треба да ги исполни се:

- да има најмалку пет години судиски стаж,
- да има позитивни оценки во последните три години во вршењето на судиската функција дадени од страна на Советот.

Сите пријавени кандидати се класифицираат во кандидатски листи од страна на посебна комисија формирана од Советот, и тоа, како општа листа за кандидат од:

- Врховен суд на РМ,
- апелационото подрачје Скопје,
- апелационото подрачје Битола,
- апелационото подрачје Гостивар,
- апелационото подрачје Штип,
- како единствена посебна листа на кандидати на судиите припадници на сите заедници што не се мнозинство во РМ за целата територија на РМ.

Судиите гласаат за кандидатите од општата листа од своето апелационо подрачје и за единствената посебна листа, а нивната идентификација се врши со судиска легитимација. За избран член на Советот се смета оној кандидат што добил најголем број гласови по изборни единици.

Кандидатите што ги избира Собранието на РМ, на предлог на надлежното работно тело на Собранието на РМ и по предлог на

претседателот на Република Македонија, исто така, се кандидати кои се јавиле на оглас.

На член на Судскиот совет му престанува мандатот:

- а) со истекот на времето за кое е избран;
- б) по негово барање;
- в) со исполнување на условите за старосна пензија во согласност со законот;
- г) доколку е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или друго кривично дело што го прави недостоен да ја врши функцијата член на Судскиот совет;
- д) доколку на член на Советот му се утврди трајна неспособност за вршење на функцијата;
- ѓ) доколку е избран на друга јавна функција или професија.

Уставот и законот поблиску го уредуваат и прашањето за надлежноста на Судскиот совет.

Имено, во согласност со уставниот амандман бр. 29, Судскиот совет, **прво**, ги избира и ги разрешува судиите и судиите-поротници и утврдува престанок на судиската функција; **второ**, ги избира и ги разрешува претседателите на судовите; **трето**, ја следи и ја оценува работата на судиите и одлучува за одземање на имунитетот на судиите; **четврто**, предлага двајца судии на Уставниот суд на Република Македонија од редот на судиите, и **петто**, врши други работи утврдени со закон, и тоа:

- одлучува за дисциплинската одговорност на судиите,
- одлучува за времено отстранување на судија од вршење судиска функција,
- одлучува по барање за одобрување притвор на судија,
- го утврдува бројот на потребните судиски места по судовите,
- се грижи за угледот на судиите и довербата на граѓаните кон судството,
- постапува по поплаки и по претставки на граѓани и на правни лица за работата на судовите и судиите и слично.

Судскиот совет работи на седници кои, во основа, се јавни, освен во случаи кога со одлука на Советот се одлучи таа да биде исклучена.

Советот за својата работа поднесува годишен извештај до Собранието на Република Македонија, во форма, содржина и начин на усвојување уредени со закон.

4. ПОЛОЖБА И ФУНКЦИЈА НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО

1. Јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган, кој ги гони сторителите на кривични и други со закон утврдени казниви дела и врши други работи утврдени со закон. Јавното обвинителство ги врши своите функции врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Јавното обвинителство е исклучителен субјект повикан и должен во име на државата и општеството и во нивен интерес да дава иницијатива за покренување кривично гонење.

Во Република Македонија јавното обвинителство е организирано како:

- Јавно обвинителство на Република Македонија,
- вишо јавно обвинителство,
- основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција,
- основно јавно обвинителство.

Основно јавно обвинителство се основа за подрачје на суд од соодветен степен пред кој надлежно постапува.

Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција се основа за цела територија на Република Македонија, со седиште во Скопје.

Вишо јавно обвинителство се основа за подрачје на апелационен суд, додека јавно обвинителство на РМ се основа за цела територија на РМ, со седиште во Скопје.

Во Република Македонија постојат:

- **22 основни јавни обвинителства,**
- **четири виши јавни обвинителства,**
- **едно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција,**
- **едно јавно обвинителство на Република Македонија.**

Јавниот обвинител функцијата ја врши законито, непристрасно и објективно, ги почитува и ги заштитува слободите и правата на човекот

и граѓанинот и правата на другите правни субјекти и во рамките на своите надлежности, во име на општеството, се грижи за ефикасност на кривично-правниот систем.

5. СОВЕТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Советот на јавните обвинители на Република Македонија е самостоен орган, кој ја обезбедува и гарантира самостојноста на јавните обвинители во извршувањето на нивната функција.



Советот е составен од 11 члена, од кои:

- по функција членови на Советот се јавниот обвинител на Република Македонија и министерот за правда,
- еден член на Советот избираат јавните обвинители во Јавното обвинителство на РМ од своите редови,
- по еден член на Советот избираат јавните обвинителства од подрачјата на вишите јавни обвинителства Битола, Гостивар, Скопје и Штип од своите редови,
- еден член на Советот, припадник на заедница што не е мнозинство во РМ, избираат сите јавни обвинители во РМ од своите редови,
- три члена на Советот избира Собранието на РМ од редот на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати правници, од кои двајца се припадници на заедниците што не се мнозинство во РМ.

Мандатот на членовите на Советот трае четири години, со право на уште еден избор. Советот го претставува и раководи претседател што се избира од членовите на Советот, од редот на избраните јавни обвинители, со мнозинство гласови од вкупниот број членови со тајно гласање, за мандатен период од две години, без право на повторен избор. Претседателот има заменик што го избира Советот, по предлог на

претседателот, на истата седница на која се избира претседателот. За претседател и за заменик на Советот не може да бидат избрани јавниот обвинител на РМ и министерот за правда.

Советот е надлежен да:

- И дава мислење на Владата на РМ по предлогот за именување и за разрешување на јавниот обвинител на РМ,
- ги избира и разрешува јавните обвинители,
- утврдува престанок на функцијата јавен обвинител и да одлучува во втор степен во постапка за утврдување на дисциплинската одговорност на јавните обвинители,
- одлучува за утврдување на нестручно и несовесно вршење на функцијата јавен обвинител,
- ја следи работата на јавните обвинители врз основа на оцената за нивната работа во согласност со Законот за јавно обвинителство,
- одлучува за привремено оддалечување од функцијата јавен обвинител,
- постапува по претставки и по поплаки на граѓани и на правни лица за работата на јавните обвинители,
- го определува бројот на јавните обвинители во јавните обвинителства со одлука,
- донесува деловник за работа,
- објавува оглас и да спроведува постапка за избор на јавен обвинител,
- врши и други работи утврдени со закон.

Советот за својата работа поднесува годишен извештај до Собранието на Република Македонија. Што се однесува до начинот на избор на членови на Советот на јавните обвинители треба да се напомене дека и овие членови се пријавуваат на оглас на ист начин како и членовите на Судскиот совет на РМ.

На член на Советот му престанува мандатот доколку:

- истече времето за кое е избран,
- поднесе барање за престанок на мандатот,
- е осуден со правосилна пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или на

поблага казна за друго кривично дело што го прави недостоен да ја врши функцијата член на Советот,

- ги исполни условите за старосна пензија,
- трајно ја изгуби способноста за вршење на функцијата,
- на негово барање и со негова согласност е избран или именуван на друга јавна функција или професија.

6. ИЗБОР, ПРЕСТАНОК И РАЗРЕШУВАЊЕ ОД ФУНКЦИЈАТА ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ

Советот на јавните обвинители на РМ донесува одлука за објавување оглас за избор на јавен обвинител веднаш по испразнувањето на местото јавен обвинител или по констатираната потреба за вакво место. Огласот се објавува во „Службен весник на Република Македонија“ и во најмалку два дневни весника, од кои еден од весниците што се издава на јазикот што го зборуваат најмалку 20 отсто од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

Советот на јавните обвинители избира јавен обвинител во основно јавно обвинителство, рангиран според постигнатиот успех на листата на кандидати доставена од Академијата за обука на судии и јавни обвинители што се јавиле на огласот.

Јавниот обвинител на РМ, по предлог на Владата на РМ, а врз основа на позитивното мислење од Советот на јавните обвинители на РМ, го именува Собранието на РМ за време од шест години со право на повторно именување. Доколку Советот не даде позитивно мислење за ниту еден од пријавените кандидати, Владата на РМ не може да утврди предлог за именување јавен обвинител на РМ, и може да му предложи на Собранието да го повтори огласот. Останатите јавни обвинители ги избира Советот на јавни обвинители на РМ без ограничување на траење на мандатот.

Функцијата јавен обвинител на РМ и јавен обвинител е неспојлива со функцијата пратеник, член на совет на општина, односно

на Градот Скопје и со функциите во државните органи, општината и во Градот Скопје. Јавниот обвинител не може да биде член на управен или на надзорен одбор на трговско друштво или друго правно лице. Исто така, јавниот обвинител не смее да членува во политичка партија или да врши други јавни функции и професии утврдени со закон. Исто така, со Устав се забранува политичко организирање и дејствување во јавното обвинителство.

На јавниот обвинител на Република Македонија функцијата му престанува:

- по сопствено барање,
- доколку го изгуби државјанството на РМ,
- доколку трајно ја изгуби способноста за вршење на функцијата,
- доколку е избран или именуван на друга јавна функција,
- доколку е осуден со правосилна судска пресуда на казна затвор во траење од најмалку шест месеци, или на пократка казна затвор или друга кривична санкција за кривично дело што го прави недостоен за вршење на оваа функција.

Доколку настапи некој од овие основи кај јавниот обвинител на РМ, престанокот на неговата функција го утврдува Собранието на РМ. Исто така, и Владата на РМ, по претходно мислење од Советот, до Собранието на РМ може да поднесе предлог за разрешување на јавниот обвинител на РМ пред завршувањето на неговиот мандат:

- поради незаконито, ненавремено или недоволно стручно вршење на функцијата,
- доколку со своето однесување и дејствување покажува дека не е способен за извршување на функцијата,
- доколку не поднесува барање за покренување кривична постапка за случаи предвидени со закон,
- поради нарушување на угледот на функцијата.

На јавниот обвинител функцијата му престанува:

- по сопствено барање,
- доколку го изгуби државјанството на РМ,

- доколку трајно ја изгуби способноста за вршење на функцијата,
- доколку ги исполни условите за старосна пензија,
- доколку е избран или именуван на друга јавна функција,
- доколку е осуден со правосилна судска пресуда на казна затвор во траење од најмалку шест месеци, или на пократка казна затвор или друга кривична санкција за кривично дело што го прави недостоен за вршење на оваа функција.

Во овие случаи, престанокот на функцијата јавен обвинител го утврдува Советот на јавни обвинители на РМ. Исто така, Советот може и да го разреши јавниот обвинител од функцијата поради потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на функцијата и поради нестручно и несовесно вршење на функцијата.

7. АДВОКАТУРА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Адвокатурата во Република Македонија е дефинирана како самостојна и независна јавна служба, која единствено обезбедува и дава правна помош.

Адвокатите се лица што вршат јавни овластувања и даваат правна помош во форма на правни совети, застапување на странката пред суд или други државни органи, составување тужби, жалби и други поднесоци во судски или во други постапки и слично. Тие може да вршат адвокатска работа самостојно или да основаат адвокатско друштво.

Адвокатската дејност е слободна и независна од каков било притисок или влијание. Адвокатите се организираат во Адвокатска комора на Република Македонија.

Право на вршење адвокатска дејност се стекнува со упис на адвокатот во Именикот на адвокати на Адвокатската комора на РМ. По уписот на адвокатот му се издава лиценца за работа.

Адвокатот не може да врши јавна функција или професија и друга јавна служба кога врши адвокатска работа.

8. НОТАРИЈАТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Нотаријатот во Република Македонија е самостојна, независна јавна служба во која се вршат работите од видот јавни овластувања врз основа на закон по барање на граѓаните, државните органи, правните лица и други заинтересирани институции.

Нотарот ја врши својата служба како основно занимање за времето за кое е именуван со решение на министерот, врз основа на конкурс. Нотарот работи слободно, независно, самостојно, стручно и непристрасно врз основа на Уставот, законот, ратификуваните меѓународни договори и други прописи.

Нотаријатот се организира врз територијален принцип, според подрачјата на основните судови.

Како исправа што ги издава нотарот се сметаат: исправите за правни работи и изјавите што ги составува нотарот во форма на нотарски акт, записниците за правни работи што ги составил нотарот или биле составени во негово присуство, како и потврдите за факти што нотарот ги утврдил со исправа или со непосредно забележување.

Нотарската исправа е извршна исправа.

9. МЕДИЈАТОРСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Под поимот медијација се подразбира вонсудска постапка за решавање на спорови, врз слободно изразена волја на страните со помош на трето неутрално лице - медијатор, кое нема право да наметне решение на спорот. Страните во спорот доброволно ја поведуваат и учествуваат во постапката за медијација и во секое време може да се откажат од неа.

Откажувањето на страните од медијацијата не влијае врз нивното право спорот да го решат во судска или во друга постапка.

Во постапката за медијација медијаторот постапува неутрално и непристрасно во однос на страните или предметот на спорот.

Медијатор е физичко лице што им помага на страните да постигнат спогодба, без право да наметне решение на спорот, во согласност со принципите на медијацијата. Медијатори може да бидат адвокати, дипломирани правници или лица од друга професија, во зависност од видот спор, кои завршиле обука за медијатори.

Спогодбата постигната во постапката за медијација во писмена форма ја изготвуваат страните во постапката, или по нивно барање ја изготвува медијаторот, а ја потпишуваат страните.

Спогодбата склучена во постапката за медијација има сила на извршна исправа, доколку е заверена кај нотар.

Резиме:

Основни елементи на правосудниот систем на Република Македонија се судскиот систем, јавното обвинителство, адвокатурата, нотаријатот, судските извршители и медијаторите. Судската власт во Република Македонија се остварува согласно начелата на независност и самостојност во извршувањето на судската функција како и начелото на законитост. Во РМ функционираат 27 основни судови, 4 апелациони судови, Управен суд на РМ и Врховен суд на РМ. Изборот и разрешувањето на судиите и на претседателите на судовите, оценката и следењето на работата на судиите и други прашања е во надлежност на Судскиот совет на РМ.

Јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични и други со закон казниви дела и врши други работи утврдени со закон. Јавното обвинителство е организирано како: Јавно обвинителство на РМ, вишо јавно обвинителство, основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и основно јавно обвинителство. Советот на јавни обвинители на РМ е самостоен орган кој ја обезбедува и гарантира самостојноста на јавните обвинители во извршувањето на нивната функција.

Адвокатурата во РМ е самостојна и независна јавна служба која единствено обезбедува и дава правна помош.

Нотаријатот во РМ е самостојна и независна јавна служба која врши јавни овластувања утврдени во закон по барање на граѓаните, државните органи, правните лица и други заинтересирани институции.

Медијаторството во РМ организира вонсудска постапка за решавање на спорови врз основа на слободно изразена волја на страните со помош на посредник-медијатор како трето неутрално лице.

Прашања за проверка на знаењата:

1. Што е правосуден систем?
2. Кои се елементите на правосудниот систем на РМ?
3. Како е организиран судскиот систем во Република Македонија?
4. Колку основни судови има во Република Македонија?
5. За што се надлежни основните судови во Република Македонија?
6. Колку апелациони судови има во Република Македонија?
7. За што се надлежни апелационите судови во РМ?
8. Која е надлежноста на Врховниот суд на РМ?
9. Која е надлежноста на Управниот суд на РМ?
10. Од колку членови е составен Судскиот совет на РМ?
11. Како се избираат членовите на Судскиот совет на РМ?
12. Која е надлежноста на Судскиот совет на РМ?
13. Што е јавно обвинителство?
14. Како е организирано јавното обвинителство во РМ?
15. Од колку членови е составен Советот на јавни обвинители на РМ?
16. Како се избираат членовите на Советот на јавни обвинители на РМ?
17. Која е надлежноста на Советот на јавни обвинители на РМ?
18. Кој го избира јавниот обвинител на РМ?
19. Како се дефинира адвокатурата во РМ?

20. Што е адвокат?
21. Што е медијаторство?
22. Што е нотаријат?
23. Што е нотар?
24. Што е медијатор?

Тема 14

ОРГАНИ ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИТЕ И НА ПРАВАТА НА ГРАЃАНИТЕ

1.ЗНАЧЕЊЕТО НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Човековите права се основна вредност и цел на секој правен систем во современиот свет. Тие претставуваат инструменти за заштита на човековото достоинство, инструменти кои ги штитат индивидуите од државата, но и од другите индивидуи. Всушност човековите права им даваат моќ на индивидуите и ги определуваат основните правила за вршење на државните активности.

Токму поради тоа, една од најзначајните задачи на секој современ правен систем е гарантирањето ефикасни средства за имплементација на човековите права. Сите правни одредби за правата, без оглед на нивната содржина, остануваат само гола декларација на добра волја или, едноставно речено, пусти желби, ако не постојат ефикасни механизми за нивна заштита. Дobar пример за тоа се комунистичките уставни, кои содржеле долга листа на човекови права, но никакви механизми за нивна имплементација.

Задачата на овие механизми е да го претворат правото во резултат, декларацијата за човекови права во реалност, да бидат превенција за секое кршење на човековите права и да воспостават баланс доколку дојде до тоа.

Со оглед на тоа што државата има обврска да ги штити човековите права, таа воспоставува органи со таква надлежност, како што се судските органи (редовни и административни судови), уставниот суд и некои други несудски органи (омбудсман, парламентарни комисии за човекови права и сл.)

Во сите земји во светот судовите се основни органи задолжени за заштита на човековите права. Речиси сите уставни регулираат дека судството (редовното) е овластено да ги штити човековите права, во духот на Универзалната декларација за човекови права: „Секој има право на ефикасна заштита од страна на надлежен судски орган во случај на кршење на основните права, кои му се гарантирани со уставот или со законите“ (член 8). Но, со оглед на тоа што судството беше

предмет на претходната глава од учебникот, сега ќе се задржиме на другите органи за заштита на основните слободи и права на граѓаните.

2.УЛОГАТА НА УСТАВНИТЕ СУДОВИ ВО ЗАШТИТАТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Уставниот суд е овластен да обезбеди уживање на човековите права преку заштита на уставот. И покрај тоа што, преку вршењето на сите свои функции уставниот суд придонесува за заштита на човековите права, најзначајни за заштита на човековите права се: заштитата од конкретно кршење на основните права, обично, со индивидуален акт или со акт на недејствување (уставна тужба) и заштита против општите правила што се донесени од страна на законодавната или на извршната власт (контрола на уставноста).

2.1.Заштита на основните права - уставна тужба

Во земјите што имаат уставни судови, една од нивните надлежности е да одлучуваат по барање за заштита на основните права. Ова барање за заштита на правата во најголем број земји се нарекува уставна тужба. Ваков инструмент за заштита на правата постои во Германија, Австрија, Шпанија, Словенија и др.

Што претставува уставната тужба? Тоа е правно средство за заштита на основните човекови права, кое може да се поднесе против актите на сите три власти (законодавна, извршна и судска). Уставната тужба може да се користи само за заштита на сопствените права, а не и на туѓи права.

Во Република Македонија не постои уставна тужба како во другите земји, затоа што Уставен суд на РМ нема надлежност да ги штити сите основни права, туку само оние што Уставот изречно ги става во негова надлежност. Имено, Уставот на РМ му определува надлежност на Уставниот суд да ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната за дискриминација на граѓаните врз основа на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност (член 110, став 1, точка 3).

Секој граѓанин, кој смета дека некое од наброените права му е повредено со индивидуален акт или дејство, може да поднесе барање за заштита на тоа право. Граѓаните може да бараат заштита на своите права, а не и на правата на други лица.

Процедурални услови за поднесување барање за заштита на некое од наброените права се барањето за заштита да биде поднесено во рок од два месеца од денот на доставувањето на конечен или на правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е направена повредата, но не подоцна од пет години од денот на неговото преземање.

Барањето за заштита на слободите и на правата се доставува на одговор до донесувачот на поединечниот акт, односно органот што презел дејство со кое тие се повредуваат, во рок од три дена од денот на поднесувањето. Рокот за одговор изнесува 15 дена. Најдоцна во рок од 30 дена од денот кога предметот е даден во работа, се поднесува реферат за седница или судот се известува за текот на постапката. За заштита на слободите и правата одлучува Уставен суд, по правило, врз основа на одржана јавна расправа. На јавната расправа се покануваат учесниците во постапката и народниот правобранител, а по потреба може да се повикуваат и други лица, органи или организации. Јавната расправа може да се одржи и ако некој од учесниците во постапката или народниот правобранител не присуствуваат, доколку уредно се поканети.

Со одлуката за заштита на слободите и на правата, Уставен суд утврдува дали постои нивна повреда и во зависност од тоа ќе поништи поединечен акт, ќе го забрани дејството со кое е направена повредата или ќе го одбие барањето. Доколку оцени дека одредено право е прекршено, Уставен суд во одлуката го определува начинот на отстранување на последиците од примената на поединечниот акт или дејство, со што тие права и слободи биле повредени.

Уставен суд на Република Македонија добива релативно малку барања за заштита на слободите и правата. Најголем дел од добиените барања за заштита на слободите и на правата Уставен суд ги отфрла од различни причини (повеќето поради ненадлежност на Уставниот суд за заштита на одредени права; потоа поради завршувањето на субјективниот и на објективниот рок; затоа што не е надлежен да одлучува за кршење на права со одреден вид акти; затоа што веќе одлучувал за тоа барање), а за мал дел од нив Уставен суд одлучува за содржината на повредата.

Ограничената надлежност на Уставен суд да одлучува за заштита само на одреден број права, го ослободува од преголем број барања и му дава можност да се посвети на својата главна надлежност - оценка на уставноста и законитоста на општите правни правила. Но, од друга страна, на граѓаните им е одземен еден значаен и моќен инструмент за заштита на човековите права. А никогаш и никаде не се доволно ниту, пак, се премногу средства за заштита на човековите права.



Салата за седници на Уставниот суд на Република Македонија

2.2. Судска контрола на уставноста

Судската контрола на уставноста има индиректен ефект врз заштитата на човековите права, преку заштита на уставот и на уставните вредности, меѓу кои се и човековите права.

Уставната контрола на нормите може да биде поделена на неколку типа. Во зависност од времето кога се врши оваа контрола - пред или по стапување на законот во сила, постојат два различни типа судска контрола на уставноста: превентивна (*a priori*) и репресивна (*a posteriori*).

Во некои земји постои само репресивна контрола (Р Македонија), во други постојат двата типа (Австрија, Италија, Германија, Шпанија, Унгарија), а Франција познава само превентивна контрола на уставноста на нормата.

Превентивна заштита значи судска контрола на уставноста од страна на уставниот суд пред усвојување на нормативниот акт. Во некои правни системи, сите нормативни акти со законска сила (закони, уредби со законска сила, меѓународни договори) може да бидат предмет на превентивна судска контрола на уставноста. Во други земји, пак,

превентивната контрола е ограничена на прашањата што се однесуваат на распределбата на власта меѓу централната држава и федералните единици, или на меѓународните договори.

Предност на превентивната контрола на уставноста е тоа што се оневозможува прогласување на неуставни акти и на тој начин се штитат човековите права од неуставни закони.

Репресивна контрола е судска контрола на актите што се во сила. Оваа контрола може да биде поведена без постоење на конкретен спор што произлегува од примената на законот во конкретен случај (апстрактна заштита) или во врска со конкретен спор (конкретна заштита).

Апстрактна заштита е процедура, чија цел е да го штити објективниот уставен поредок т.е. примарна цел на оваа контрола не се индивидуалните интереси, туку интересите на заедницата.

Конкретна заштита е постапка во која судот или некое друго тело во случај што се наоѓа пред него се сомнева или смета дека законот е неуставен, а тоа е релевантно за неговото одлучување и го поставува тоа прашање пред уставниот суд. Ваков тип постапка постои во најголем број уставни системи.

Преку вршење на функцијата на судска контрола на уставноста, уставните судови придонесуваат за консолидација на уставите како „реална норма“. Уставните судови играат и улога на гаранција против злоупотребата на власта. Но, за да може да ја вршат оваа функција, уставните системи треба да ги исполнат предусловите за нивна независност на начин како што тоа е потребно и за редовното судство.

3. УЛОГАТА НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО ЗАШТИТАТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Свеста дека судство и постапката пред Уставен суд не се доволни за заштита на човековите права довело до воведување на други институции за заштита на човековите права во демократските земји. Таква институција за заштита на човековите права, која најчесто се среќава во демократските земји, е омбудсманот. Омбудсманот е еден вид медијатор (посредник) меѓу државата и граѓаните.

Уставот на Република Македонија од 1991 година ја вовеле оваа институција под името народен правобранител (член 77).

Народен правобранител во Република Македонија се избира од страна на Собранието, за период од осум години со право на уште еден реизбор. Носителот на оваа функција се предлага од страна на собраниската Комисија за избори и именувања. Собранието го избира народниот правобранител со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници што припаѓаат на заедниците, кои не се мнозинство во Република Македонија.

Законот за народен правобранител ги определува условите за избор на кандидат за оваа функција: да биде дипломиран правник со работно искуство над 9 години и „чија активност е докажана во областа на заштитата на правата на граѓанинот и ужива углед за вршење на функцијата“. Со првиот услов Република Македонија им се придружи на земјите што бараат омбудсманот да има правно образование.

Народниот правобранител во Република Македонија ги штити уставните и законските права на граѓаните што се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Тој презема дејства и мерки за заштита од неоправдано одолжување на судските постапки или несовесно и неодговорно вршење на работите на судските служби, не повредувајќи ги принципите на самостојност и независност на судската власт. Во согласност со Амандман XI, народниот правобранител посветува особено внимание на заштитата на начелата на недискриминација, соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и во јавните установи и служби.

Народниот правобранител е овластен да ги штити правата на граѓаните како поединци, а во тие рамки и правата на децата гарантирани со меѓународните акти ратификувани во согласност со Уставот, кои претставуваат дел од внатрешниот правен поредок. Посебните права на децата за кои народниот правобранител може да обезбеди заштита се правата определени со повеќе закони во Република Македонија од различни области и тоа кога тие права се остваруваат и се обезбедуваат преку органите на државната управа или пред други органи и организации со јавни овластувања надлежни да одлучуваат за одредени права на децата.

Народниот правобранител поведува **постапка: по претставка од граѓани или по сопствена иницијатива**. Доколку народниот

правобранител поведе постапка по сопствена иницијатива или ако друго лице во име на оштетениот граѓанин му се обрати со претставка за поведување постапка, потребна е согласност од граѓанинот на кој му се повредени уставните и законските права.

За заштита на детските права претставка може да поднесе детето лично, родителот или старателот во име на детето и некое друго лице, орган или организација, кои ќе дојдат до сознанија дека е повредено одредено право на детето. Задолженото лице за заштита на правата на децата ќе поведе постапка за заштита на правата на одредено дете и по сопствена иницијатива доколку дојде до такви сознанија од средствата за јавно информирање или на друг начин, секако кога станува збор за повреда на уставни и на законски права на децата од страна на органите и на организациите пред кои народниот правобранител е надлежен да постапува.



Народниот правобранител на Република Македонија ги штити и правата на децата

Постапката пред народниот правобранител е **неформална и без трошоци** за лицето што ја поднесува претставката. Претставката може да биде поднесена и усно на записник, што придонесува народниот правобранител да биде подостапен до индивидуите.

Народниот правобранител не постапува ако поминало повеќе од една година од дејството или од последната одлука на органот, организацијата или установата, освен ако оцени дека иницијаторот рокот го пропуштил од оправдани причини.

Кога ќе ја прими петицијата, народниот правобранител ја разгледува и одлучува:

- да ја отфрли од определени причини (на пример, ако е анонимна, ако се изминати роковите за поднесување итн.),

- да почне постапка.

Штом народниот правобранител одлучи да поведе постапка, за тоа ги известува подносителот на претставката и органот, односно организацијата на која се однесува претставката.

Во текот на постапката народниот правобранител може да побара потребни објаснувања, информации и докази од органите, односно организациите. Исто така, тој може да влезе во службените простории и да изврши непосреден увид во работите од надлежност на органите, односно организациите. Народниот правобранител може и да покани на разговор функционер и службеник, како и да побара мислење од научни и од стручни институции.

Органите и организациите се должни да соработуваат со народниот правобранител и на негово барање да му ги обезбедат сите податоци и информации, без оглед на степенот на доверливост и да му овозможат спроведување на постапката. Прописите за чување тајна го обврзуваат и народниот правобранител. Кога народниот правобранител ќе ја заврши постапката, за тоа го известува подносителот на претставката.

Што може да направи народниот правобранител доколку констатира дека се повредени уставните и законските права на граѓаните? Народниот правобранител никако **не може да менува, укинува или да поништува акти** на органите на управата или организациите. Неговата власт е повеќе морална и тој дејствува со силата на својот авторитет, а не со принудни средства. Тој може да даде препораки, предлози, мислења и укажувања за начинот на отстранување на констатираните повреди. Народниот правобранител може и да продолжи повторно да спроведе одредена постапка во согласност со законот. Исто така, народниот правобранител може и да бара одговорност од службеното лице за чија работа водел постапка и тоа преку покренување иницијатива за поведување дисциплинска постапка; или преку поднесување барање до надлежниот јавен обвинител за поведување постапка заради утврдување на казнена одговорност.

Доколку народниот правобранител упати предлог, мислење или препорача до некој орган, тој е должен да го извести за мерките донесени врз основа на неговите предлози, мислења или препораки, најдоцна во рок од 30 дена.

Доколку тие не го сторат тоа, односно не го информираат за спроведувањето на неговите предлози или препораки или, пак, предлозите и препораките само делумно ги прифати, народниот правобранител за тоа може со посебен извештај да ги извести непосредно повисокиот орган, надлежното министерство, Владата на Република Македонија. Доколку и тие не ги преземат потребните мерки, народниот правобранител може да го извести и Собранието на РМ или предметот да го објави во средствата за јавно информирање на трошок на органот што ги прекршил уставните и законските права. На тој начин народниот правобранител ја користи јавноста како сојузник за својата работа.

Јавноста е најзначајно средство преку кое народниот правобранител го остварува своето влијание. Јавноста е и сферата во која народниот правобранител треба да ја промовира идејата за човекови права и да ги охрабри заложбите за заштита на човековите права. Во земјите кои се наоѓаат во транзиција, народниот правобранител треба да има и образовна функција во однос на јавноста и политичкиот естаблишмент. Но, за подобро вршење на функциите на народниот правобранител неопходно е слободно и критичко јавно мислење. На една страна, тоа е средство на омбудсманот за вршење притисок на државата, но, на друга страна, тоа е и гаранција за независност на омбудсманот во однос на останатите државни органи.

Надлежноста на народниот правобранител да ги штити правата од нивно кршење од страна на управните органи и други органи и организации што имаат јавни овластувања е многу значајна затоа што овие органи се главна опасност за човековите права. Улогата на народниот правобранител во вршењето контрола над овие органи е особено значајна во процесот на транзиција, во кој трансформацијата на управата е жешка тема. Народниот правобранител има превентивна улога, поради фактот дека некој ги надгледува, ги тера правилно да работат. Народниот правобранител треба да помогне да се воспостави принципот дека државата постои за да им служи на граѓаните, а не обратно. Народниот правобранител може да игра значајна улога и во превенцијата на корупцијата во државните органи.

На крај, може да констатираме дека значењето на омбудсманот во земјите во транзиција треба да биде поголемо отколку во земјите со стабилен систем и институции. Мислењата и предлозите на омбудсманот може да бидат многу значајни кога е во прашање почитувањето на стандардите за заштита на човековите права. Всушност, омбудсманот

може да има значајно влијание врз начинот на кој се врши трансформацијата на политичкиот и на правниот систем.

Формулар за претставка до народен правобранител

Име	
Презиме	
Адреса	
Град	
Телефон	
Припадник на заедница	
Пол	
Државјанство	
Возраст	
е-пошта	
Орган или организација на кои се однесува претставката	
Напишете во што се состои Вашиот проблем	
Кои правни средства сте ги вложиле	

4. АДВОКАТУРА

Во рамките на гаранциите на слободите и на правата, Уставот на Република Македонија содржи одредба за адвокатурата, која ја определува како самостојна и независна јавна служба што обезбедува и дава правна помош. Адвокатот е слободен, самостоен и независен во својата работа и во рамките на законот самостојно одлучува за начинот на застапување на правата и интересите на странката.

Правната помош што ја даваат адвокатите се состои во давање правни совети, застапување во водење преговори, составување исправи за правни дела, составување договори, составување поднесоци во судски и во други постапки, застапување на странките пред судовите, државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и други правни и физички лица, одбрана на осомничени и обвинети лица и вршење на други работи на правна помош.

При остварување на адвокатската дејност, адвокатот мора да се раководи исклучително од интересите на странката, кои ги заштитува на најдобар начин со законски средства. Правната помош на странката адвокатот ја дава совесно и стручно, во согласност со законот, Кодексот на адвокатската етика и со другите акти на Комората и како тајна го чува она што му го доверила странката. Давањето правна помош може да се одбие или да се откаже од причини утврдени со законот, Кодексот на адвокатската етика и со другите акти на Комората. Правна помош не може да се даде кога по истата правна работа тој или друг адвокат од неговата канцеларија или адвокатското друштво давал правна помош на спротивната странка, или по истата правна работа постапувал како судија, јавен обвинител, јавен правобранител, односно како државен службеник во друг орган на државна управа или институција.

При составување на двострани правни работи, договори и друго адвокатот е должен совесно да ги штити интересите на договорните странки, без разлика која од нив побарала правна помош и која странка ја плаќа наградата. Доколку меѓу странките настане спор во врска со договорот составен од адвокат, тогаш тој не може да учествува како полномошник на ниту една странка.

За да може да ги врши своите овластувања државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа, како и правните и

физичките лица што имаат јавни овластувања, должни се на адвокатот во рок од 8 дена да му ги дадат податоците и документите што се потребни во вршењето адвокатска дејност во конкретен предмет, освен ако тоа не е во спротивност со должноста за чување тајна во согласност со законот.

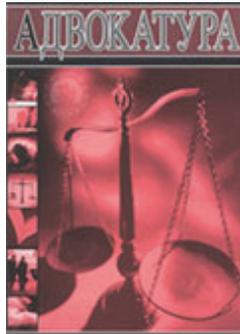
Комуникацијата на адвокатот со неговите странки, независно како се остварува, претставува заштитена комуникација. Таа не подлежи на прегледување, копирање, проверка или одземање и не може да биде искористена како доказен материјал во постапките што се водат пред судовите и другите државни органи. Исто така, адвокатските книги и предмети, досиеја, податоците во електронска форма и други средства на комуникација се неприкосновени и не подлежат на прегледување, копирање, проверка и одземање, освен во исклучителни случаи предвидени со закон.

Претресување на канцеларија на адвокат-поединец и адвокатско друштво може да се врши само во присуство на адвокатот и овластен претставник на Адвокатската комора на Република Македонија. Притоа, претресот може да се врши само во однос на писмената комуникација изречно наведена во решението за претрес, донесено од надлежен судија во кривична постапка, а овластените службени лица немаат пристап до другите пишани материјали, списи, предмети и до архивата.

Како гаранција за странките е предвидено и дека во канцелариите на адвокат-поединец и на адвокатско друштво, како простор за вршење дејност од јавен интерес, не е дозволено лишување од слобода ниту да се преземаат посебни истражни мерки ниту истражни дејства на странка, која се обратила за правна помош.

Заради зголемување на гаранциите на човековите права во Република Македонија загарантирана е и задолжителна одбрана за одредени кривични дела, при што ако обвинетиот не си определи бранител, судот ќе го стори тоа, определувајќи му бранител по службена должност. Исто така, во нашата земја е загарантирано и правото на бесплатна правна помош во сите судски и управни постапки, доколку во нив се решава за права од социјално, здравствено, пензиско или инвалидско осигурување, работни односи, заштита на деца и малолетници, заштита на жртви од семејно насилство, жртви од казниви дела, жртви од трговија со луѓе и имотно-правни прашања. За

поднесеното барање за бесплатна правна помош одлучува Министерството за правда. Право на бесплатна правна помош имаат лица кои, со оглед на нивната материјална состојба, не би можеле да ги остварат своите права без да ги загрозат сопственото издржување и издржувањето на своето семејство.



Адвокатурата е служба значајна за заштитата на човековите права

5. НОТАРИЈАТ

Цел на секој правен систем е давање ефикасна и правична правна заштита. Поради тоа, во многу земји се прават обиди да се создадат што погодни облици за давање правна заштита. Така и настанал нотаријатот, кој има долга историја, уште од римското право.

Во современото право нотаријатот е институт воведен со цел да се растоварат судовите и одредени органи на управата. Друга причина за воведување нотаријат е зголемувањето на општата правна сигурност и правна култура. Што значи тоа? Во секојдневниот живот луѓето влегуваат во разни правни односи со други луѓе. Но, честопати договорите што се прават меѓу луѓето не се лесно докажливи. На пример, се купува стока без признаница или без никаков договор. Па, доколку во таква ситуација дојде до спор, тогаш тој договор потешко се докажува на суд. Всушност, една од причините за воведување нотаријат во современите земји е да се олесни доказите полесно да се користат на суд. Имено, нотарите овозможуваат одредени приватни исправи да станат јавни исправи, затоа што ќе добијат печат од институција што врши јавни овластувања.

Во Република Македонија нотаријатот претставува самостојна, независна јавна служба во која се вршат работи од видот јавни овластувања врз основа на закон, по барање на граѓаните, државните органи, правните лица и други заинтересирани институции.

Нотарот составува нотарски исправи. Нотарските исправи се исправи за правни работи и изјави што ги составил нотарот, записници за правните работи што ги извршил нотарот или биле извршени во негово присуство, како и потврди за факти за кои тврди нотарот. Нотарските исправи и нивните преписи имаат сила на јавна исправа ако при нивното составување и издавање се исполнети потребните формалности предвидени со закон.

Нотарот е овластен да ги застапува странките во неспорните работи пред судовите и другите органи, доколку тие работи се во непосредна врска со исправата што тој ја составил. Во тие случаи нотарот има права и должности како адвокат.

Нотарот е должен да го чува како тајна се она што е од личен карактер, што го сознал при вршењето нотарски работи, освен ако од законот и од волјата на странката не произлегува нешто друго. Нотарската тајна се должни да ја чуваат и лицата што се вработени кај нотарот. Должноста за чување на тајната останува трајна. На нотарот му е строго забрането да дозволи увид, да издаде препис, извод или

уверение што се однесуваат на тестамент, доколку барателот претходно не приложи уреден извод од Матичната книга на умрените на име на оставителот и тоа само по отворањето на тестаментот, на барање на која било заинтересирана странка.

Канцеларијата на нотарот се почитува како место со карактер на јавен интерес и е заштитена од надлежните органи за одржување на јавниот ред и мир. Нотарот што е спречен во вршењето на неговите должности може да побара заштита од органот што е надлежен за вршење внатрешни работи. Во канцеларијата на нотарот не може да се врши претрес, без одлука на основниот суд на чие подрачје се наоѓа канцеларијата и без присуство на претседателот на Комората или нејзин овластен претставник. Нотарските акти, пари и предмети во нотарската канцеларија може да бидат одземени само во случај кога тие изрично се наведени во решението за претрес донесено од надлежен судија во кривична постапка, пришто се составува записник, чиј препис му се предава на нотарот. За времетраењето на постапката нотарот ги задржува преписите верни на оригиналот, кои имаат важност на оригинални документи.

Кога некоја странка е сиромашна, нотарот е должен бесплатно да ги даде неопходните услуги, врз основа на писмена потврда од Комората, која на нотарот ќе му ги надомести направените трошоци за услугата. Нотарот е должен да ја надомести штетата што му ја предизвикал на друг со незаконито вршење на нотарските работи.

Резиме:

Една од најзначајните задачи на секој современ правен систем е гарантирањето ефикасни средства за имплементација на човековите права, како што се судските органи (редовни и административни судови), уставниот суд и некои други несудски органи (омбудсман, парламентарни комисии за човекови права и сл.)

Уставниот суд е овластен да обезбеди уживање на човековите права преку заштита на уставот. И покрај тоа што, преку вршењето на сите свои функции уставниот суд придонесува за заштита на човековите права, најзначајни за заштита на човековите права се: заштитата од конкретно кршење на основните права, обично, со индивидуален акт или со акт на недејствување (уставна тужба) и заштита против општите правила што се донесени од страна на законодавната или на извршната власт (контрола на уставноста).

Омбудсманот е еден вид медијатор (посредник) меѓу државата и граѓаните. Народниот правобранител во Република Македонија ги штити уставните и законските права на граѓаните што се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Тој презема дејства и мерки за заштита од неоправдано одолжување на судските постапки или несовесно и неодговорно вршење на работите на судските служби, не повредувајќи ги принципите на самостојност и независност на судската власт.

Адвокатурата е самостојна и независна јавна служба што обезбедува и дава правна помош. Правната помош што ја даваат адвокатите се состои во давање правни совети, застапување во водење преговори, составување исправи за правни дела, составување договори, составување поднесоци во судски и во други постапки, застапување на странките пред судовите, државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и други правни и физички лица, одбрана на осомничени и обвинети лица и вршење на други работи на правна помош.

Во современото право нотаријатот е институт воведен со цел да се растоварат судовите и одредени органи на управата. Нотарите овозможуваат одредени приватни исправи да станат јавни исправи, затоа што ќе добијат печат од институција што врши јавни овластувања.

Прашања за проверка на знаењата

1. Кои се органите за заштита на човековите права?
2. Што е тоа уставна тужба?
3. Каква е улогата на Уставен суд на РМ во заштитата на човековите права?
4. Што е тоа превентивна, а што репресивна контрола на уставноста и законитоста?
5. Каква е постапката пред народниот правобранител?
6. Какви дејства може да преземе народниот правобранител?
7. Кои обврски ги имаат органите и организациите спрема народниот правобранител?
8. Што е адвокатура и каква е нејзината улога во заштитата на правата?
9. Кој има право на бесплатна правна помош?
10. Што е нотаријат и во што се состои неговата надлежност?

Тема 15

МЕЃУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО

1. МЕЃУНАРОДНО ПРАВО И ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

До Втората светска војна човековите права се сметаа за внатрешна работа на државите. Во повеќето држави на сцена беше систематско кршење на човековите права: во САД постоеше расна дискриминација, западноевропските држави беа колонизатори во Африка и во Азија, Русија (СССР) беше тоталитарна држава. Во меѓународните односи доминираше принципот на суверенитет на државите и немешање во нивните внатрешни работи. Ниедно меѓународно правило не се применуваше на односите на државите и на нивните граѓани, освен ако некоја држава не презела некои договорни обврски (на пример, за заштита на националните малцинства), кои во тоа време биле реткост. Но, холокаустот на Евреите за време на Втората светска војна придонесе за зголемување на свеста за човековите права. Ставот дека државите се суверени во нивните односи со граѓаните на својата територија беше променет и тоа резултираше во усвојување на многу меѓународни договори, кои се поврзани со заштитата на човековите права. Подготовката на „меѓународни повелби за човековите права“ била инспирирана од „желбата да се воспостави разбирлив систем за промоција и за заштита на човековите права“.

Така, почнувајќи од некои општи одредби на Повелбата на Обединетите нации (ООН) од 1945 година и Универзалната декларација за човековите права од 1948 година, усвоени се многу општи и регионални меѓународни договори и други инструменти со кои човековите права се штитат и се разработуваат. Од тие инструменти потекнува развојот на меѓународните правила за човековите права, кои предвидуваат прецизни правни обврски за државите што ги потпишале и ги ратификувале. Исто така, некои договори предвидуваат и одредени мерки за меѓународна контрола над нивното извршување, а некои од нив предвидуваат и право на поединците со свои тужби или други поднесоци да се обраќаат до меѓународни органи.

Денес, меѓународното право за човековите права содржи многу универзални и регионални договори. Покрај **меѓународните договори**,

извори на меѓународното право за човековите права се и: **меѓународните обичаи, општите правни принципи, одлуките на меѓународните организации и др.** Во продолжение накусо ќе се задржиме на некои од нив.

а) *Меѓународните договори* што содржат одредби за човековите права ги поставуваат основите на глобалната политика и стандардите за оценување на однесувањето на државните власти, а, според тоа, и за оценување на политичкиот легитимитет. Тие, од формален аспект не се разликуваат од другите меѓународни договори, но по својата суштина се специфични заради тоа што се склучуваат меѓу државите во корист на индивидуите, луѓето што се под нивна јурисдикција. Значи, со склучувањето на меѓународниот договор за човековите права, државите се обврзуваат дека ќе ги гарантираат и штитат правата што со него се опфатени. Со овие договори се воспоставува објективен режим на човековите права, на кој секој може да се повика. Затоа се вели дека овие договори претставуваат договори-закони. Поради тоа што овие меѓународни договори ги склучуваат државите меѓу себе, во практиката се јавуваат тешкотии, затоа што сите земји содоговорнички секогаш не се заинтересирани да ги нарушат своите односи со државата што не ги почитува човековите права на секој поединец, гарантирани со меѓународниот договор.

Меѓународните договори, како извор на меѓународното право за човековите права, може да се класифицираат во четири категории:

- општи конвенции, кои се однесуваат на сите или на голем дел човекови права,
- посебни конвенции, кои штитат одредени човекови права и го забрануваат нивното кршење (на пример, геноцид, воени кривични дела, кривични дела против човештвото, ропство, трговија со луѓе, принудна работа, тортура),
- конвенции кои штитат одредени категории луѓе, што кореспондира со потребите на посебни групи, како што се бегалци, лица без државјанство, имигранти, работници, деца, затвореници, борци и цивили во воен конфликт,
- конвенции кои забрануваат дискриминација (заснована на раса, пол, дискриминација во образованието, вработувањето).

Селектирана листа на меѓународни документи за човекови права

ОПШТИ КОНВЕНЦИИ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права 2. Меѓународен пакт за лични и политички права 3. Факултативен протокол кон Меѓународниот пакт за граѓански и политички права 4. Европска конвенција за човекови права 5. Европска социјална повелба 6. Американска конвенција за човекови права 7. Африканска повелба за правата на човекот и народите
ПОСЕБНИ КОНВЕНЦИИ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Конвенција за спречување и казнување на злосторството геноцид 2. Конвенција за незастарување на воените злосторства и злосторствата против човештвото 3. Конвенција за ропството 4. Дополнителна конвенција за укинување на ропството, трговијата со робови и институциите и практиките слични на ропството 5. Конвенција против мачењето и другите свирепи, нехумани или понижувачки казни или постапки
КОНВЕНЦИИ ШТО ШТИТАТ ОДРЕДЕНИ КАТЕГОРИИ ЛУЃЕ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Конвенција за статусот на бегалците 2. Конвенција за статусот на апатридите 3. Женевска конвенција за постапување со воени затвореници 4. Женевска конвенција за заштита на цивилното население за време на војна
КОНВЕНЦИИ ШТО ЗАБРАНУВААТ ДИСКРИМИНАЦИЈА	<ol style="list-style-type: none"> 1. Меѓународна конвенција за укинување на сите форми на расна дискриминација 2. Конвенција за елиминирање на сите форми на дискриминација на жената 3. Меѓународна конвенција за отстранување и казнување на злосторството апартхејд 4. Конвенција против дискриминација во образованието

б) *Меѓународните обичаи*, како воспоставени државни практики што се сметаат за задолжителни, исто така, претставуваат значаен извор на човекови права. Меѓународното обичајно право ги обврзува сите држави, што значи дека има пошироко важење од некои меѓународни договори за човекови права што не се ратификувани од страна на сите држави. На тој начин, заштитата на човековиот интегритет (заштитата од тортура), забраната на геноцид, ропството и расната дискриминација,

како дел од меѓународното обичајно право, се задолжителни за сите држави.

Некои автори сметаат дека Универзалната декларација за човекови права, со текот на времето станала меѓународно обичајно право, или барем многу силно го потврдува постоењето на меѓународни обичаи. Но, сепак, Универзалната декларација, сама по себе, не воспоставува меѓународни правни обврски.

в) Општите принципи на меѓународното право се изведуваат од принципите што им се заеднички на сите или на повеќето правни системи во светот. Тие содржат начела со кои се објаснуваат „стандардите“ т. е. поимите што ги содржат нормите на меѓународното право, без посебно да ги дефинираат, како што се „сурово и понижувачко однесување“, „правично судење“, „разумен“, „самоволен (арбитререн)“ и сл.

2. ЗНАЧЕЊЕ НА МЕЃУНАРОДНАТА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Современите држави во светската заедница немаат сомневање во универзалната природа на човековите права. Тие ги прокламирале човековите права во многу меѓународни документи, со цел да обезбедат нивна униформна заштита во светот. Значи, меѓународното право за човековите права воспоставува заеднички минимален стандард во заштитата на човековите права. Паралелно со донесувањето на меѓународните документи за човековите права се создава меѓународното движење за човекови права, кое се обидува да ја убеди секоја држава да ги признае овие права и да ги гарантира во својот уставен и правен систем.

Значењето на меѓународното право за човековите права може да се разгледува од различни аспекти.

Усвојувањето на „меѓународното право за човековите права“ во светската заедница значи напад на концептот на државен суверенитет, така како тој традиционално се сфаќа. Државите не може да се однесуваат кон своите граѓани како што сакаат, без за тоа да одговараат пред меѓународната заедница.

Исто така, меѓународните документи за човековите права извршиле влијание врз создавањето на поновите уставни. Многу човекови

права што се содржани во уставите формулирани се на ист начин како во меѓународните документи т.е. во некои земји меѓународните одредби за човековите права изречно се конституционализирани. Во некои други земји, пак, овие одредби се користеле како водечки принципи за судско толкување на човековите права. Некои уставни дури и директно се повикуваат на одредени меѓународни документи за човековите права.

Сепак, особено значајно е прашањето за имплементација на меѓународното право во националните правни системи т.е. прашањето дали индивидуите може да се повикаат на меѓународното право пред националните судови.

За да се имплементира меѓународното право за човековите права во националните правни системи, тоа мора да стане дел од националното право на државата. Постојат две различни уставни техники за имплементација на меѓународното право во националните правни системи: „усвојување“ на меѓународното право кога тоа *директно се имплементира во националните правни системи (монизам)* и „трансформација“ кога се потребни закони за „инкорпорирање“ на меѓународното право во националните правни системи (*дуализам*).

Според гледиштето на монистичката теорија, актот за ратификација на инструментите на меѓународното право е доволен за тој акт да произведе правни последици во националните правни системи. Постојат сфаќања дека некои земји што декларираат дека општоприфатените принципи на меѓународното право се директно применливи во внатрешното право и оти имаат примат над внатрешните правила, многу добро знаат дека поради нивната природа овие принципи тешко дека некогаш ќе бидат директно применети од страна на домашните судови.

Според дуалистичката теорија, за еден меѓународен документ да се применува во една земја, неговите одредби треба да бидат внесени во закони донесени од парламентот на таа земја. Така, граѓаните пред судовите може да се повикуваат на законот, а не директно на меѓународниот договор.

Значи, најдобар критериум за одредување дали некоја земја усвоила монизам или дуализам е тоа дали може да се повика на меѓународното право пред националните судови.

Подобра заштита на човековите права обезбедува монистичкиот принцип. Поради тоа, подобро е државите да обезбедат можност меѓународното право за човекови права да биде директно остварливо пред судовите. Судовите треба да бидат во можност да ги засновуваат

своите одлуки директно на меѓународното право за човековите права. Исто така, државата треба да обезбеди супериорен статус на општите правила на меѓународното право и на меѓународните договори во однос на законите. Уставите треба да ја забранат можноста законите да ги менуваат меѓународните одредби за човековите права.

Покрај тоа, меѓународното право за човековите права, исто така, треба да биде водач во толкувањето и во применувањето на другите правни правила. Повикувањето на меѓународното право за човековите права може да обезбеди „попросветлено“ толкување на националното право.

Сепак, јасно е дека не може да се очекува дека развојот на меѓународната заштита на човековите права, сам по себе, може да го спречи кршењето на човековите права. Ниедно правило не може да го направи тоа само по себе.

Поради тоа, во реалноста, јазот меѓу признавањето на меѓународното право за човековите права и нивното актуелно имплементирање од страна на домашните судови сè уште е присутен и вознемирувачки. Патот на домашното имплементирање на меѓународното право за човековите права е полн со пречки, особено кога треба да се бара заштита од кршењето на човековите права од страна на извршната власт. Во својата работа, националното судство треба да здобие со поголема свест за меѓународното право за човековите права пред да се скрши отпорот кон неговата домашна примена.



Знамето на Организацијата на Обединетите нации

3. УЛОГАТА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ ВО ЗАШТИТАТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Човековите права се еден од трите столба на Организацијата на Обединетите нации, покрај безбедност и развој. Повелбата на Обединетите нации, донесена во 1945 година, заштитата на човековите права ја формулира меѓу целите на оваа светска организација.

Според Повелбата на ООН, една од целите на ООН е да остварува меѓународна соработка преку развивање и поттикнување на почитувањето на човековите права и основните слободи за сите, без оглед на раса, пол, јазик или вероисповед. Исто така, во Повелбата се предвидува дека ООН го унапредува општото и вистинското почитување на човековите права и основните слободи за сите, без разлика на раса, пол, јазик или вероисповед.

Во 1946 година, врз основа на Економскиот и социјалниот совет во рамките на ООН, била формирана Комисија за човекови права, како негов постојан орган. Оваа Комисија ги подготвила најзначајните нацрти на декларациите и на конвенциите за човековите права.

Универзалната декларација за човековите права е донесена во 1948 година. Во неа се содржани лични, политички и некои економски, социјални и културни права. Со текот на времето Универзалната декларација добила сеопшта поддршка како инструмент што дефинира обичајни правила за човековите права. И кога Генералното собрание носи некоја резолуција со која разгледува прашање за човековите права, најчесто се повикува на Универзалната декларација. На неа се повикуваат и уставите на некои земји.

Значењето на Универзалната декларација за човекови права се состои во тоа што таа е прв документ што промовира интегрална концепција за човековите права и на исто ниво ги постави *сите „категории“ на права* – лични, политички, економски, социјални и културни. Универзалната декларација бараше промени во општествениот и во меѓународниот поредок, со цел прокламираните права целосно да се уживаат во реалноста. Таа, исто така, е прв правен документ со светско важење, кој ги признава човековите права *за сите*

луѓе засновани на принципот на еднаквост (недискриминација) и почитување на достоинството на човекот.

Универзалната декларација не е наменета и не им се обраќа само на владите на земјите, туку на секоја индивидуа, на секој дел од општеството, со цел да промовира почитување на човековите права. Творците на Универзалната декларација, исто така, укажаа на тесната врска меѓу кршењето на човековите права и националниот и меѓународниот мир.

Универзалната декларација изврши силно влијание врз националните системи на заштита на човековите права. Исто така, таа го „расчисти патот“ за донесување на други меѓународни документи за човековите права, од кои како позначајни ќе ги спомнеме Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права и Меѓународен пакт за граѓански и политички права, донесени во 1966 година.

Со цел поефикасна заштита на човековите права во рамките на ООН во 1993 година е воспоставена Канцеларија на **високиот комесар за човекови права**. Таа е дел од Секретаријатот на ООН и негова задача е да работи на зголемување на заштитата на човековите права. Тој има морален авторитет и претставува „глас“ на жртвите на кршење на човековите права. Тој дава јавни изјави и повици за унапредување на состојбата со човековите права, остварува дијалог со владите за да ја зајакне заштитата на човековите права. Негови надлежности се:

- да ги промовира и да ги заштитува човековите права на сите,
- да им дава препораки на надлежните органи на ООН за подобрување на промоцијата и на заштитата на сите човекови права,
- да го промовира и да го штити правото на развој,
- да им дава техничка помош на активистите за човекови права,
- да биде активен во отстранувањето на пречките за остварување на човековите права итн.

На крај, може да заклучиме дека Обединетите нации во голема мера придонесуваат за унифицирање и за ширење на идеите и на одредбите за човековите права во светот.



Елеонор Рузвелт со Универзалната декларација за човековите права

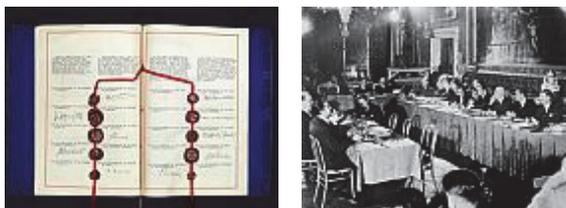
4. ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

По Втората светска војна во Европа се појави идеја за обединување на земјите и таа идеја доби своја прва реализација со формирањето на Советот на Европа на 5 мај 1949 година. Советот на Европа е политичка организација што ја основаа десет европски земји, со цел да се промовира поголема единственост меѓу нејзините членки.

Главни цели на организацијата се да ги промовира демократијата, човековите права и владеењето на правото и да развие заеднички одговори на политичките, социјалните, културните и правните предизвици во своите земји-членки.

Советот на Европа во 1950 година ја донесе Европската конвенција за човекови права. Таа е донесена поради неколку причини. Од една страна, Конвенцијата значи дообјаснување на обврските што произлегуваат од членството во Советот на Европа. Имено, Статутот на Советот на Европа содржи обврска секоја земја-членка да ги прифати принципите на владеењето на правото и уживањето на човековите права за сите лица што се под нејзина јурисдикција. Европската конвенција за човековите права, всушност, ги постави стандардите за правата што секоја земја-членка мора да ги обезбеди.

Од друга страна, Европската конвенција е реакција на кршењето на човековите права во Втората светска војна, како и промовирање на принципите на Западна Европа наспроти социјалистичките идеи во останатиот дел од Европа во тоа време.



Оригиналниот текст на Европската конвенција за човекови права и чинот на нејзино потпишување

Европската конвенција стапи во сила во 1953 година. По распаѓањето на социјализмот неа ја потпишаа и поранешните социјалистички држави.

Европската конвенција со текот на времето е дополнувана со дополнителни протоколи што содржат одредби со кои овој акт се приспособува на современите барања за заштита на човековите права.

За разлика од Универзалната декларација за човековите права, Европската конвенција ги штити првенствено личните и политичките права. Во неа се внесени само неколку економски, социјални и културни права, како што се правото на сопственост, правото на образование и правото на еднаквост на брачните другари. Ваквата ориентација, главно, кон заштитата на личните и на политичките права се наметна заради потребата да се донесе кус и неспорен текст, кој ќе го потпишат западноевропските земји во моментот на неговото донесување. Исто така, треба да се потенцира дека Европската конвенција не ги гарантира ниту сите лични и политички права. Но, тоа не го намалува нејзиното значење.

Европската конвенција за човекови права ги штити следниве права:

- право на живот
- слобода од мачење или нечовечко или понижувачко постапување или казнување
- слобода од ропство, ропска зависност или од принуда или задолжителна работа
- право на слобода и сигурност на лицето
- право на правично судење
- забрана на ретроактивни кривични дела и казни
- право на почитување на приватниот и на семејниот живот
- слобода на вероисповед
- слобода на изразување
- слобода на собирање и на здружување
- право на стапување во брак и основање семејство
- право на ефикасни домашни правни лекови
- забрана на дискриминација
- право на сопственост
- право на образование
- право на слободни избори

Европската конвенција е значајна затоа што, првпат, суверени држави прифатија правни обврски за обезбедување на класичните човекови права за сите лица што се под нивна јурисдикција и им овозможија на сите индивидуи, вклучувајќи ги и своите државјани, да покренуваат тужби против нив, кои водат до правно-обврзувачи пресуди од меѓународен суд, доколку се утврди дека се виновни за повреда на права. Ова беше револуционерен чекор во меѓународното право.

5. УЛОГАТА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

За разлика од најголемиот број други меѓународни договори за човековите права, Европската конвенција располага со силни механизми за нејзино спроведување во сила. Таа дава можност за судска заштита од нејзино прекршување. За таа цел е формиран Европскиот суд за човекови права, кој е судско тело, надлежно за пресудување по жалбите поднесени против една држава од индивидуи, здруженија или други држави-договорни страни врз основа на прекршувањето на Европската конвенција за човекови права.

Имено, Европската конвенцијата овозможува некоја држава, поединец или група поединци да поднесат жалба против земјата за која тврдат дека ги прекршила одредбите од конвенцијата.

За покренување постапка се поднесува апликација што има стандардна форма и е објавена на веб-страницата на Судот на сите јазици на земјите-членки на Советот на Европа. За да се запази рокот за почнување постапка може да се испрати и писмо со податоци за апликантот, постапките пред домашните судови и укажување на членовите на ЕКЧП што се прекршени, но во рок од шест седмици мора да се испрати и стандардната форма.

Апликацијата се испраќа по пошта (или по факс, електронски пат; но во овој случај мора во рок од пет дена да се испрати потпишан оригинал). Роковите што ги спомнавме (шест седмици, пет дена) се бројат од денот на предавање на преставката, а не приемот во Судот.

Службени јазици на Судот се англиски и француски. До одлуката за прифатливост на апликацијата може да се користи и некој друг јазик кој се зборува во државите-членки на Советот на Европа.

Во текот на постапката идентитетот на апликантот не се крие, освен ако тој побара и го образложи тоа. На пример, доколку апликантот успее да докаже дека тој би бил подложен на непријатна ситуација во земјата што ја тужи, дека апликацијата може да го стави во ситуација на загроеност, тогаш Судот му овозможува да не му биде откриен идентитетот.

Поднесената апликација може да се отфрли ако:

1. Лицето што ја поднесува нема статус на жртва
2. Не бидат исцрпени сите правни лекови во државата, при што товарот на докажување дека не се исцрпени е на државата
3. Апликацијата не е поднесена во рок од шест месеци од денот на донесување на правосилна судска пресуда пред домашните органи
4. Преставката е анонимна
5. Судот веќе одлучувал за истоветна преставка
6. Веќе е поднесена преставка пред некој друг меѓународен орган (на пример, Комитет на ООН за човекови права, Комитет на ООН за тортура)
7. Правото за кое се бара заштита не е загарантирано со Европската конвенција
8. Преставката очигледно е неоснована

9. Преставката претставува злоупотреба на правото на преставка, што значи дека таа се поднесува заради желба за публицитет и пропаганда, или содржи погрдни зборови заради омаловажување на државата итн.



Судница во Европскиот суд за човекови права

Судот во својата одлука може да ја осуди државата за прекршување на некој член од Европската конвенција и да одреди компензација што треба да се плати за прекршување на човековото право, но не може да укине домашна пресуда или да стави вон сила закон на некоја држава.

За извршувањето на одлуките на Судот се грижи Комитетот на министри на Советот на Европа. Тој држи шест состаноци годишно за извршување на пресудите, при што државата мора да поднесе барем два извештаја годишно за извршувањето на пресудата. Кога пресудата е извршена се донесува посебна резолуција во која тоа се констатира.

Доколку пресудата не се извршува од страна на задолжената држава, Комитетот презема дипломатски иницијативи, состаноци на високо ниво и сл.

Досегашната практика покажа дека Судот е респектиран од страна на граѓаните како механизам за заштита на човековите права, што се гледа од големиот број преставки што му се упатуваат. Исто така, од особено значење е и тоа што Судот со својата практика даде огромен придонес за разбирањето на содржината на конкретни права и со тоа изврши влијание врз толкувањето на човековите права од страна на редовните судови и уставните судови на земјите-потписнички на Европската конвенција.

Резиме:

Извори на меѓународното право за човековите права се меѓународните договори, меѓународните обичаи, општите правни принципи, одлуките на меѓународните организации и др.

Првите документи кои содржат гаранции на човековите права во рамките на Организацијата на Обединетите нации се Повелбата на Обединетите нации, донесена во 1945 година, која заштитата на човековите права ја формулира меѓу целите на оваа светска организација и Универзалната декларација за човековите права донесена во 1948 година. Значењето на Универзалната декларација за човекови права се состои во тоа што таа е прв документ што промовира интегрална концепција за човековите права и на исто ниво ги постави сите „категории“ на права – лични, политички, економски, социјални и културни.

Во рамките на нашиот континент, Советот на Европа во 1950 година ја донесе Европската конвенција за човекови права, која ги постави стандардите за правата што секоја земја-членка мора да ги обезбеди. Европската конвенција располага со силни механизми за нејзино спроведување во сила. Таа дава можност за судска заштита од нејзино прекршување. За таа цел е формиран Европскиот суд за човекови права, кој е судско тело, надлежно за пресудување по жалбите поднесени против една држава од индивидуи, здруженија или други држави-договорни страни врз основа на прекршувањето на Европската конвенција за човекови права.

Прашања за проверка на знаењата

1. Кои се меѓународни извори на човековите права?
2. Како може да се класифицираат меѓународните договори што ги регулираат човековите права?
3. Зошто е значајна меѓународната заштита на човековите права?
4. Каква е улогата на ООН во заштитата на човековите права?
5. Зошто е значајна Универзалната декларација за човековите права?
6. Каква улога има високиот комесар за човекови права при ООН?
7. Кои се причините да се донесе Европската конвенција за човекови права?
8. Какви права содржи Европската конвенција за човекови права?
9. Каква е надлежноста на Европскиот суд за човекови права?
10. Кој се грижи за извршување на пресудите на Европскиот суд за човекови права?

Тема 16

ОРГАНИЗАЦИЈА НА ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ

1. ФОРМИРАЊЕ НА ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ

Организацијата на Обединетите нации (ООН) е меѓународна организација основана во 1945 година, веднаш по завршувањето на Втората светска војна од страна на 51 држава. Оваа меѓународна организација е наследник на Лигата на народите, што беше формирана веднаш по Првата светска војна. Во составот на Лигата првично имаше 42 држави, а на крај оваа бројка се зголеми на 57 држави. **Лигата беше создадена заради постигнување на две клучни цели.**

Прва цел беше да се зачува мирот по Првата светска војна со помош на колективни активности, како и да се запрат воените злосторства во светот. Во случај на појавување на какви било разлики и несогласувања меѓу државите, Советот на Лигата требаше да биде клучен орган што ќе работи за надминување на овие проблеми.

Втора цел беше да се промовира меѓународната соработка во делот на економскиот и на социјалниот развој на државите-членки. Исто така, Лигата требаше да обезбеди сите народи во светот да живеат во мир и развој заснован врз принципите на правда, човеково достоинство и благосостојба. Се смета дека со формирањето на оваа меѓународна организација се засилени напорите на државите во светот да обезбедат глобална меѓусебна поврзаност и заштита на националните интереси на полето на социјалниот развој, подобрување на условите за живот и заштитата на човековите права.

Но, за жал, Лигата на народите не успеа во својата задача потрајно да го зачува мирот во светот. Со почнувањето на Втората светска војна стана јасно дека Лигата нема капацитет да ги оствари зацртаните цели. Лигата немаше сопствена воена моќ, со која можеше да ги принуди државите-членки на покорност. Неколку моќни држави-членки одбија да и дадат поддршка на Лигата, меѓу кои и САД, кои никогаш суштински не ја помагаа Лигата, Германија беше членка само

седум години, СССР само пет години, додека Јапонија и Италија излегоа од нејзино членство во 1930 година.

По завршувањето на Втората светска војна, Лигата се трансформира во нова меѓународна организација, Организација на Обединети нации. Обединетите нации ја црпат сопствената моќ од Повелбата на ООН. Станува збор за исклучително значаен документ составен од 19 поглавја, во кои се уредени принципите и органите на организацијата.

Основни принципи на ООН се:

- сите држави-членки имаат суверена еднаквост,
- сите држави-членки мора да ја почитуваат Повелбата,
- државите-членки мора да ги решаваат разликите со мирни средства,
- државите-членки мора да избегнуваат употреба на сила или да се закануваат дека ќе употребат сила,
- ООН не треба да се мешаат во домашните работи на која било држава,
- државите треба да се обидат да и помагаат на ООН.

Моментно ООН брои 192 држави-членки. Нивните интереси се претставени преку Генералното собрание, што најчесто се нарекува и светски парламент. Секоја држава, без разлика дали е мала или голема, има право на еден глас, иако ниту една од одлуките донесени во Собранието не е задолжителна. Сепак, овие одлуки на Собранието подоцна стануваат резолуции што ја носат тежината на светското мислење за одредено прашање.

Главното седиште на ООН се наоѓа во Њујорк, а за Европа во Женева, Швајцарија. Свои канцеларии оваа организација има и во Виена, како и економски комисии во Адис Абеба, Етиопија; Аман, Јордан; Бангкок, Тајланд; и Сантијаго, Чиле. Во ООН се зборува на шест официјални јазици - арапски, кинески, англиски, француски, руски и шпански.



Имајќи го предвид меѓународниот карактер на ОН, како главни цели на оваа организација се посочуваат следниве:

- ООН е задолжена да го чува мирот во светот,
- да развива пријателски односи меѓу нациите,
- со заедничка работа и активности да им помага на луѓето во обезбедување подобри услови за живот, да ја елиминира надмоќноста, болестите во светот, да го спречи уништувањето на природата и да се почитуваат човековите слободи и права,
- да биде центар што ќе им помогне на народите да ги остварат овие цели.

2. ПОВЕЛБА НА ООН

Повелбата на ООН е најзначаен документ на ОН, кој е потпишан од страна на 51 држава-членка на организацијата, во јуни 1945 година во Сан Франциско. Иако Лигата веќе не постоеше како меѓународен субјект, сепак, нејзините цели и идеали за мир, социјален и економски развој останаа и натаму клучни постулати врз кои се поставија темелите на новата светска организација.

Главниот орган на Лигата, Советот, се трансформира во Совет за безбедност на ООН, составен од членови на петте држави, кои од Втората светска војна излегоа како победници, заради што и добија

статус на постојани држави-членки, и од претставници на десет непостојани држави-членки со мандат од две години.

Петте постојани држави-членки, Кина, Франција, Обединетото Кралство, СССР и САД добија право на вето на одлуките донесени во Советот. Тоа значи дека одлуките донесени од страна на Советот за безбедност може да бидат блокирани од која било држава на постојаните држави-членки.



Потпишувањето на Повелбата на ООН во Сан Франциско, 1945 година

Ова е исклучително значајно прашање поради фактот што Советот за безбедност е клучен орган на ООН, кој е одговорен за обезбедување на мирот и развојот во светот, и второ, затоа што станува збор за единствен орган чии одлуки се задолжителни за сите држави-членки на ООН.

Со оглед на фактот дека ООН многу брзо прерасна во организација со 100 држави-членки, беше неопходно да се направат поголеми реформи во делот на органите на оваа меѓународна организација.

Основната организациска структура на ООН е поставена и регулирана со Повелбата.

Така, најважни органи во структурата на ООН, кои се утврдени во Повелбата, се:

- Генерално собрание (советодавно тело),
- Совет за безбедност,
- Економски и социјален совет,
- Меѓународен суд на правдата,
- Секретаријат на ООН.

Во состав на ООН влегуваат и 15 агенции, кои се независни, автономни меѓувладини организации што работат со ООН, но и меѓусебно. Како најпознати агенции се сметаат оние што работат на полето на трговијата, комуникациите, авионскиот сообраќај, земјоделството и развојот. Иако овие агенции се самостојни, сепак, нивната работа во државите или меѓу државите секогаш партнерски е организирана, бидејќи нивното финансирање е во директна зависност од средствата што ги издвојуваат државите-членки.

Исто така, во состав на ООН влегуваат и 1.540 комитети, комисии, одбори, совети, експертски тела, работни групи, универзитети, институти, програми, фондови итн. Меѓу нив најзначајни се: Светската здравствена организација (СЗО), Светската програма за храна, Фондот за деца при ООН (УНИЦЕФ), Организацијата за заштита на светското културно наследство (УНЕСКО) и други.

3. ОРГАНИ ВО СТРУКТУРАТА НА ООН

3.1. Генерално собрание на ООН

Генералното собрание на ООН е еден од петте основни органи при ООН и единствен орган во кој сите држави-членки имаат еднаква застапеност. Негови надлежности се: да врши надзор над буџетот на ООН, да назначува непостојани членки на Советот за безбедност, да изготвува препораки во форма на резолуции и слично.



Ова Собрание има бројни тела што се под негова директна надлежност, како што се: Програмата за развој при ООН (УНДП), Високиот комесар за бегалци при ООН, Високиот комесар за човекови права и други.

Со работата на Генералното собрание претседава претседател, кој има мандат од една година и кој се избира од мнозинството членови на Собранието. И Република Македонија имаше претседател на

Генералното собрание на ООН. Станува збор за господин Срѓан Керим, кој претседаваше со Генералното собрание во периодот 2006-2007 година. Република Македонија е членка на ООН од 8.4.1993 година под привременото име „Поранешна Југословенска Република Македонија“.

Првата седница на Генералното собрание е одржана на 10 јануари 1946 година во Лондон.

Одлуките што се однесуваат на препораките во однос на мирот, безбедноста, изборот на нови органи, како и прифаќањето на нови членки, односно суспендирањето на постојните членки се носат со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на Собранието. Во однос на другите прашања, Собранието решава со просто мнозинство гласови.

Секоја држава-членка има право на еден глас, освен за одлуките што се однесуваат за прашања поврзани со буџетот. Резолуциите донесени од Собранието не се обврзувачки за државите-членки. Собранието може да носи препораки во однос на сите прашања што се во надлежност на ООН, освен за прашања поврзани со мирот и безбедноста, за кои исклучително решава Советот за безбедност.

Принципот на работа една држава - еден глас дозволува оние држави што сочинуваат само осум отсто од светската популација да може да изгласаат резолуција поткрепена со двотретинско мнозинство гласови.

3.2. Совет за безбедност

Советот за безбедност на ООН е еден од основните органи со основна задача да ги надгледува меѓународниот мир и безбедност. Неговите надлежности се опишани во Повелбата на ООН и вклучуваат донесување одлуки за активирање на мировни мисии, утврдување меѓународни санкции, издава согласности за воени акции и друго.



Првата седница Советот ја одржал на 17 јануари 1946 година во Лондон. Постојаното седиште на Советот е во Њујорк. Советот има 15 членки, пет се постојани и десет се непостојани со мандат од две години.

Секоја постојана членка на Советот има право на вето на одлуките што се носат во Советот.

3.3. Меѓународен суд на правдата

Меѓународниот суд на правдата почна со работа во 1946 година. Неговото постојано седиште се наоѓа во Хаг, Холандија.

Судот брои 15 судии со мандат од девет години, што се избираат од страна на Генералното собрание на ООН и од Советот за безбедност на ООН од листа на кандидати предложени од националните групи. Секоја држава-членка на ООН е обврзана да ги почитува одлуките на Судот во кои таа е страна.



Доколку некоја од страните не ги испочитува одлуките на Судот, тогаш случајот може да биде разгледуван од страна на Советот за безбедност, кој може да издејствува одлуката донесена од страна на Судот да биде присилно спроведена.

Голем број тела на ООН, вклучувајќи го и Советот за безбедност, може да побараат од Судот да изготви советодавно мислење по кое било правно прашање.

3.4. Економски и социјален совет

Овој Совет брои 54 држави-членки што ги избира Генералното собрание со мандат од три години, во согласност со принципот на географска претставеност на мандатите, при што 14 мандати им се

доделени на државите од Африка, 11 за државите од Азија, шест за државите од Источна Европа, 10 за државите од Латинска Америка и Карибите и 13 за државите од Западна Европа и останатите држави.

Негова главна задача е да промовира меѓународна, економска и социјална соработка и развој. Советот се среќава еднаш годишно, во јули.

3.5. Секретаријат на ООН

И овој орган е еден од петте главни органи на ООН. Со него претседава генералниот секретар на ООН. Главна задача на Секретаријатот е административно да ја помага работата на Генералниот секретар и да се стави во служба на другите главни тела на ООН.

4. Историски ситуации на интервенција на ООН во зачувувањето на мирот во светот

Мировните мисии на ООН за прв пат во историјата започнаа да дејствуваат во текот на студената војна како средства за мирно решавање на конфликти меѓу државите преку ангажирање на лесно вооружени или невооружени лица од бројни држави во светот под директна команда на ООН. Всушност, станува збор за учество на ООН како неутрална страна која го мониторира мировниот процес во конкретен конфликтен регион. Почнувајќи од 1948 година па сè до 2009 година, ООН спровела 63 мировни операции во светот, од кои 16 се сè уште активни.

Првата мировна мисија на ООН е организирана во Израел во 1948 година. Следната 1949 година ООН организира уште една мировна мисија во Индија и Пакистан со цел одблизу да ги набљудува односите меѓу двете нации, кои биле нарушени по прогласувањето на нивната независност од колонизаторската политика на Обединетото кралство. Мисијата на ООН била присутна и во 1956 година за време на т.н. Суецка криза, војната меѓу сојузот на Обединетото кралство, Франција и Израел, од една, и Египет, од друга страна, итн.

Во 1988 година мировните мисии на ООН добиле Нобелова награда за мир која имала за цел да ја манифестира и поттикне

подготвеноста на заедницата на нациите за мир и за мирно решавање на споровите.

Со крајот на студената војна се изврши и промена во мировните мисии на ООН. Во новиот дух на соработка меѓу државите, Советот за безбедност при ООН воспоставил поголема и посложена мрежа на мировни мисии со главна цел да им помага на страните во конфликтот да дојдат до заеднички мировен договор. Овие мисии се повеќе имаа невооружен карактер. За таа цел во 1992 година ООН отвори и посебна служба за мировни операции која што требаше да ги поддржува и охрабрува мировните активности на ООН во светот. Во најголем дел, овие операции завршуваа со успех. Пример за тоа биле операциите во Мозамбик и во Ел Салвадор.

Резиме:

По завршувањето на Втората светска војна Лигата на народите се трансформира во нова меѓународна организација со назив Организација на обединети нации. Основните принципи врз кои е изградена ООН се: суверената еднаквост на сите држави-членки, обврска за почитување на Повелбата на ООН од страна на сите држави-членки, мирно решавање на споровите, немешање во внатрешните работи на државите, обврска за меѓусебна помош на државите итн.

Моментно ООН брои 192 држави-членки. Најважни органи во структурата на ООН се: Генералното собрание, Советот за безбедност, Меѓународниот суд на правдата, Економскиот и социјалниот совет и Секретаријатот на ООН.

Во 1988 година мировните мисии на ООН имаат добиено Нобелова награда за мир.

Прашања за проверка на знаењата

1. Кога и зошто е создадена Лигата на народите?
2. Кои се целите на создавањето на Лигата на народите?
3. Кога е создадена Организацијата на Обединетите нации и зошто?
4. Врз кои принципи е изградена ООН?
5. Кои се главните цели на ООН?
6. Зошто е значајна Повелбата на ООН?
7. Кои се петте главни органи во структурата на ООН?
8. Колку држави-членки брои ООН денес?
9. Која година Република Македонија стана членка на ООН?
10. Која е надлежноста на Генералното собрание на ООН?
11. Кои прашања влегуваат во надлежност на Советот за безбедност?
12. Како одлучува Советот за безбедност?
13. Од колку судии е составен Меѓународниот суд на правдата?
14. Каде се наоѓа седиштето на Меѓународниот суд на правдата?
15. Што спаѓа во надлежност на Економскиот и социјалниот совет на ООН?
16. Кога започнуваат да делуваат првите мировни мисии на ООН во светот?
17. Кои се најзначајни мировни мисии што ООН ги организираше во време на студената војна?

Тема 17

ИНСТИТУЦИИ И ПРАВО НА ЕУ

1. СОЗДАВАЊЕ НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ И НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Долго време идејата за обединета Европа беше само сон во главите на филозофите и визионерите. Така, на пример, Виктор Иго зборуваше за својата замисла да се создадат „обединети држави на Европа“, кои ќе бидат инспирирани од хуманистички идеали.

Оригиналната идеја за европско обединување првпат беше изложена од страна на **Жан Моне** (тогашен претседател на Планската комисија во Владата на Франција), пред тогашниот претседател на Владата и министер за надворешни работи на Франција, **Роберт Шуман**, на 4 мај 1950 година. Роберт Шуман ја прифати концепцијата и изработи **Декларација за формирање меѓународна организација, која има цел да се обезбеди и да се гарантира заедничкиот пазар за производство и користење на јагленот и челикот.**



Роберт Шуман го предлага формирањето на Европската заедница за јаглен и челик

Во Декларацијата од 9 мај 1950 година, Роберт Шуман предложи да се формира заеднички пазар во две значајни економски области, кои дотогаш се употребувале исклучително за воени цели: употребата и располагањето со јагленот и со челикот. Соработката меѓу државите-членки на Заедницата во овие две области, во согласност со

Декларацијата, требаше да биде поблиска од традиционалната меѓувладина соработка.

2. Но, Декларацијата немаше само економски интерес. Таа содржеше и политички контекст. Во неа беше прокламирано дека Европа треба да биде изградена врз федеративна основа. Создавањето на Европската заедница за јаглен и челик требаше да биде само прв чекор во таа насока. Преку економската интеграција во која се претопија суштинските економски интереси на европските држави, Шуман ја препозна и потребата од политичка интеграција преку создавањето на „Европска федерација“. Шест држави беа потписнички на Договорот за Европската заедница за јаглен и челик на 18 април 1951 година, во Париз.

Врз основа на Договорот од Париз од 1951 година, Германија изврши реконструкција и реиндустријализација на својата територија, додека Франција воспостави рамка за планирање на сопственото производство на јаглен и на челик. Заедничкото производство и дистрибуцијата на јаглен и на челик беа управувани преку состаноците на министрите на владите на државите-членки на ЕЗ.

1. Со потпишувањето на **двата римски основачки договора, Договорот за Европска економска заедница (ЕЕЗ) и Договорот за Европска заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ)** од страна на шест држави-членки на Заедницата на 25 март 1957 година и со нивното влегување во сила на 1 јануари 1958 година почна новата фаза од развојот на заедничкиот европски пазар и заедничката европска економска интеграција. Карактерот на Европската економска заедница (ЕЕЗ) е утврден во самиот назив на Договорот.



Со потпишувањето на Римските договори во 1957 година се создаде Европската економска заедница

2. Римскиот договор за Европската економска заедница предвиде постепено создавање на заеднички пазар преку:

- укинување на царините меѓу државите-членки,
- утврдување заедничка царинска тарифа и заедничка стопанска политика спрема трети држави,
- слободна конкуренција на заедничкиот пазар,
- изедначување на законодавството на државите-членки,
- воведување заедничка земјоделска, трговска и транспортна политика, како и хармонизирана даночна политика на државите-членки.

Основен принцип врз кој се засновува функционирањето на заедничкиот пазар е принципот на слободна конкуренција. Заедницата ги отстрани пречките за слободно движење на стоки, услуги, капитал и на луѓе во нејзини рамки. Всушност, токму овие четири слободи се основа за изградба на поблиска заедница меѓу народите во Европа.

Во Договорот беше предвидено воведување заедничка земјоделска политика на државите-членки на Заедницата. Оваа политика се засновуваше на идејата за регулиран промет на земјоделски производи во границите на Европската економска заедница.

4. Склучувањето на Договорот за ЕВРОАТОМ имаше цел во рамките на европскиот простор да се создаде заеднички пазар за нуклеарни материјали и опрема, да се воспостави заедничко законодавство за нуклеарната индустрија, да се воведат заеднички систем за набавка на нуклеарни материјали, како и да се воспостави систем за надгледување на мирновременското користење на нуклеарната енергија и заеднички стандарди за нуклеарна безбедност.

5. Договорот за Европска унија беше потпишан во Мастрихт на 7 февруари 1992 година. Со него се означила нова фаза во создавањето на поблиска унија меѓу народите во Европа.

Со овој Договор, Унијата беше заснована на **трите постојни европски заедници обединети во првиот столб.**

Како елементи на Европската унија се сметаат следниве:

а) Европската заедница за јаглен и челик, основана во 1951 година со Договорот од Париз;

б) Европската економска заедница, основана во 1957 година со Договорот од Рим;

в) Европската заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ), основана во 1957 година со посебен Договор од Рим.

Овие три договори се општопознати како Европска заедница, кои ја сочинуваат суштината на првиот столб на ЕУ.

Вториот столб беше посветен на развојот на заедничката надворешна и безбедносна политика, првпат утврдена со Единствениот европски акт од 1986 година, а конкретизирана врз поформални основи со Договорот за ЕУ.

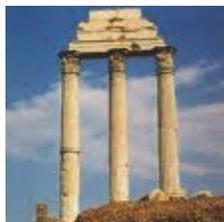
Третиот столб беше посветен на развојот на соработката во областа на правдата и на внатрешните работи, конкретизирана со Договорот за ЕУ од 1992 година.



Официјалното знаме на ЕУ

6. Натомошно доразработување на одредбите посветени на соработката во областа на правдата и на внатрешните работи се случи со Договорот од Амстердам од 1997 година, во кој беа инкорпорирани и Шенгенските договори.

7. Во 1997 година беше објавена Консолидираната верзија на Договорот за Европската заедница, со која се изврши промена на поголем број одредбите на договорите, додека во 2001 година со Договорот од Ница се направени покрупни измени во вкупната структура на ЕУ.



8. Реформски иницијативи имаше и во наредниот период (2002-2004 година) со работата на Уставната конвенција за иднината на Европа, што доведе до создавање на Уставниот договор, потпишан во Рим, во 2004 година. Уставниот договор не беше ратификуван од страна на сите држави-членки поради што тој воопшто и не стапи во сила.

9. Во 2007 година беше изработен Реформскиот (Лисабонски) договор, кој стапи во сила во декември 2009 година.

2. ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

2.1. Европски парламент

1. Европскиот парламент е единствен непосредно избран орган, кој ги претставува интересите на народите на државите-членки на ЕУ. Првите европски избори се одржаа од 7 до 10 јуни 1979 година, кога беа избрани првите 410 члена на Европското собрание од тогашните вкупно девет држави-членки на Европската заедница.

Уште од 1958 година Европското собрание се нарекува парламент, но дури по стапувањето во сила на Единствениот европски акт, на 1 јули 1987 година, формално-правно се именува во Европски парламент.



Со последното најголемо проширување на ЕУ во 2004 година, Европскиот парламент брои 732 члена избрани на непосредни избори во земјите-членки, во најголем дел според пропорционалниот изборен систем.

Изборите за Европскиот парламент се одржуваат секоја петта година, без ограничување на правото на реизбор.

2. Европскиот парламент е составен од следниве тела:

- Биро;
- Конференција на претседатели, во која влегуваат претседателот на Парламентот и претседателите на политичките групи;
- Осум политички групи;

- 22 комисији;
- Секретаријат во Луксембург и во Брисел.

Иако Европскиот парламент не е највисок законодавен орган на Унијата, како што се националните парламенти во земјите-членки, сепак, тој заедно со Советот на ЕУ учествува во законодавниот процес.

Во остварувањето на контролните функции, Парламентот формира истражни комисији во својот состав, гласа (не)доверба на Комисијата, прима петиции од европските граѓани и правните лица што функционираат во Унијата, предлага поништување акти на други институции до Европскиот суд на правдата итн.

Со Реформскиот договор се зголеми бројот на пратеници на 751, и тоа на максимум 96, односно минимум шест пратеници од секоја држава-членка.

Во согласност со одредбите на Лисабонскиот договор, Европскиот парламент е вклучен и во постапката за измена на договорите во Унијата. Тој е главен актер кога се иницира промена на договор во согласност со вообичаената постапка со организирање конвенција, односно неопходна е негова согласност и тогаш кога Европскиот совет ќе одлучи да не се свика конвенција.

2.2. Совет на Европската унија

1. Советот на ЕУ (Совет на министри) е централно одлучувачко тело на Унијата. Советот е составен од претставници на секоја држава-членка на министерско ниво.

Министри од различни ресори на државите-членки присуствуваат на седниците на Советот на кои се разгледуваат различни прашања и политики. Кога на седниците на Советот се дискутира за општи прашања, државите-членки на Советот се претставени, по правило, од министрите за надворешни работи. Кога на дневен ред се прашања од други ресори, државите-членки се претставени од министри што водат други ресори како, на пример, земјоделство, финансии, образование итн.



Седниците на министрите за надворешни работи, обично, се именуваат како општ совет (General council), а седниците на другите министри како секторски совет (Sectoral Council) или специјализиран совет (Specialized Council). На седниците, заедно со министрите може да присуствуваат и експерти, како и членови на комисији од државите-членки.

По правило, во текот на работните активности, седниците на Советот се затворени за јавноста.

2. Функцијата претседател на Советот ротира на секои шест месеци, така што оваа функција ја презема различна држава-членка (ротирачко претседателство).

За време на претседателскиот мандат на државата-членка, министерот за надворешни работи на државата-претседавач раководи со седниците на општиот совет и со седниците на секторските совети. Тој ги закажува и ги организира седниците, раководи со текот на работата на Советот, го спроведува гласањето и ги потпишува актите прифатени на седницата. Во последно време сè позначајно е која држава претседава со Советот.

Многу значајна улога во подготовките на работата на Советот има Комитетот на постојаните претставници (КОРЕПЕР), кој е составен од два дела:

- КОРЕПЕР 1, составен од заменици на постојаните претставници, кои ги разгледуваат техничките прашања,
- КОРЕПЕР 2, составен од амбасадори што ги разгледуваат политичките прашања во целина.

3. Надлежности на Советот на ЕУ се:

- а) донесува правни акти на ЕУ;
- б) извршува буџетска функција;
- в) склучува меѓународни договори на Унијата;

г) ги координира активностите на државите-членки и донесува мерки во областа на судската и на полициската соработка во криминалните работи;

д) ја дефинира и ја имплементира заедничката надворешна и безбедносна политика итн.

2.3 Европски совет

Европскиот совет го сочинуваат шефовите на држави и на влади на државите-членки, заедно со неговиот претседател и претседателот на Европската комисија.

Европскиот совет се состанува на период од три месеци на покана од претседателот. Доколку неговите членови не може да присуствуваат на седниците, тие може да одлучат да бидат помогнати од министрите за надворешни работи на државите-членки и од еден член на Комисијата.

Европскиот совет избира претседател со квалификувано мнозинство гласови за мандат од две и пол години, со можност за повторен реизбор.

Главните политички одлуки што се однесуваат на институционалниот развој и општиот развој на ЕУ се донесуваат од Советот. Во согласност со новите уставни решенија, Европскиот совет ќе ги претставува интересите на државите-членки на ЕУ. Овој орган ќе нема легислативни функции. Тој и натаму ќе биде составен од шефови на држави и на влади на државите-членки, заедно со претседателот на Советот и претседателот на Комисијата. И заедничкиот министер за надворешни работи ќе земе учество во работата на Советот.

Претседателот на Европскиот совет ќе го обезбедува надворешното претставување на Унијата за прашања што се однесуваат на заедничката надворешна и безбедносна политика, без намалување на моќта на заедничкиот министер за надворешни работи на Унијата во овие области.

2.4. Европска комисија

1. Европската комисија е орган чии функции наједноставно може да се дефинираат како предлагачки и извршни. **Комисијата има вкупно 27 члена (комесари)**, вклучувајќи го и претседателот на Комисијата и два потпретседателя што се именуваат од комесарите. Националната влада на секоја држава-членка именува по еден претставник во Комисијата, иако тие претставници не ги застапуваат интересите на државата од каде што доаѓаат, туку секогаш мора да работат за интересите на Комисијата.



Комисијата игра многу значајна улога во политичкиот систем на ЕУ.

Единствено Комисијата има право да предложи донесување закон во ЕУ.

2. Комисијата има две значења. Првото значење е поврзано со Колегиумот на комесарите (или извршна комисија), а второто со

Административната комисија (позната како европска бирократија).

Колегиумот е моќно тело на Комисијата. Раководен од претседател, именуван од националните влади и одобрен од Европскиот парламент, Колегиумот врши посебни задачи и утврдува политички насоки за работата на Комисијата.

Членовите на Комисијата се целосно независни во извршувањето на своите задачи.

Секој комесар е одговорен за работата на поголем број директорати, и тоа како за генералниот, така и за бројните служби или оддели што се поврзани со неговото портфолио.

Овие директорати се изедначуваат со министерствата во државите-членки и ги покриваат главните политички области во ЕУ, како што се земјоделство, конкуренција, животна средина итн. Секој од нив е раководен од страна на генерален директор, кој дава извештај за работата до надлежниот комесар.

4. Постојат повеќе од дваесет оддели или служби, кои заедно ја сочинуваат т.н. Административна комисија, граѓанската служба на ЕУ, или популарно наречени „еврократи“.

Се смета дека Комисијата има, пред сè, извршни функции, при што три надлежности се определени како најзначајни, и тоа:

1. Комисијата дава предлог за донесување, односно усвојување нови прописи на ниво на Унијата.

2. Комисијата ја обезбедува примената на договорите на Европските заедници.

3. Комисијата има извршна функција во чии рамки ги спроведува утврдените политики.

2.5. Европски суд на правдата

Седиштето на Европскиот суд на правдата се наоѓа во Луксембург. Негова основна задача е да обезбеди почитување на законите на ЕУ и нивна примена од страна на органите и од институциите во ЕУ.

Европскиот суд на правдата се грижи за примената на примарните и на секундарните акти во ЕУ, а води и сметка за примената на општите правни принципи во ЕУ: принципите на административна и правна законитост, принципот на економски слободи и принципот на основни човекови и политички права.

Секоја држава-членка на ЕУ именува по еден судија за мандат од шест години, а во негов состав влегуваат и осум општи правобранители. Секоја трета година се врши делумна замена на судиите и на општите правобранители, со што се обезбедува континуитет во работата на оваа институција.



Судот на правдата е надлежен да решава случаи поведени од државите-членки или од институциите на Унијата. Судот спроведува постапки против државите-членки доколку тие не ги почитуваат обврските преземени од Договорот за основање на ЕУ, како и обврските што произлегуваат од секундарното законодавство на ЕУ.

Исто така, овој Суд има овластување да спроведува судска контрола на законитоста на законодавните и на извршните акти на Унијата, како и надлежност да го толкува правото на ЕУ, по своја иницијатива и по барање на националните судови на државите-членки.

Од друга страна, пак, граѓаните на ЕУ може да покренат тужба против актите на институциите на ЕУ, кои директно ги засегнуваат нивните права или интереси. Судот е надлежен да одлучува врз основа на поведените тужби против институциите на ЕУ во случај кога, со нивното пропуштање да дејствуваат кога за тоа биле обврзани во согласност со основачките договори или актите на секундарното законодавство на ЕУ, некому му била направена штета. Судот има можност да дава и претходни мислења, како претходни прашања за тоа како националните судови на државите-членки на ЕУ треба да постапат во одредени конкретни случаи. Исто така, овој Суд има овластување да го толкува правото на ЕУ или валидноста на актите усвоени од институциите на ЕУ, по барање на судовите или трибуналите на државите-членки.

2.6. Суд на ревизори

Судот на ревизори е основан во 1977 година, а статус на полноправна институција во ЕУ добива со Договорот од Мастрихт. Секоја држава-членка е претставена со по еден член, именувани од страна на Советот, а во консултација со Парламентот. Нивниот мандат изнесува шест години.



Надлежност на Судот на ревизори е да ги анализира приходите и расходите на Унијата. Ревизијата го опфаќа финансиското работење на сите институции на ЕУ, кои користат буџетски средства, работењето на националните, регионалните и на локалните власти на државите-членки што ги користат средствата на Унијата, како и средствата што се даваат како помош надвор од ЕУ.

Наодите од извршената ревизија Судот ги формулира во вид извештај еднаш годишно. Извештајот се објавува во Службениот весник на Европската унија.

2.7. Советодавни тела на Унијата

Советодавни тела на Унијата се: Комитетот на регионите и Економско-социјалниот комитет.

Комитетот на региони е основан со Договорот од Мастрихт. Тоа е тело што е составено од претставници на регионалните и на локалните тела на државите-членки на ЕУ. Нив ги избира Советот со мандат од четири години.



Како најчести прашања за кои се бара мислење од Комитетот на региони се сметаат оние од областа на здравството, културата, инфраструктурните и прашањата поврзани со транспортот во ЕУ, образованието, вработувањето и животната средина. Комитетот може да даде мислење и во случаи кога смета дека постојат некои конкретни, специфични локални интереси.

Економско-социјалниот комитет е основан со Договорите од Рим. Уставот на ЕУ предвидува дека ова тело е составено од претставници на работодавците, на работниците и претставници на граѓанското општество од сферата на социо-економските, културните и граѓанските интереси.



Членовите на Комитетот се поделени во три групи:

1. Претставници на работодавци (најчесто од областа на индустријата, банките, осигурителните организации)
2. Претставници на работници (најчесто од националните синдикати)
3. Претставници на други интереси

Во рамките на институциите на ЕУ влегува и Европска централна банка (ЕЦБ), надлежна да ја контролира и управува емисијата на единствената монетарна единица на ЕУ - евро.



3. ПРАВНИ АКТИ ВО ЕУ

Правните акти во ЕУ се делат на примарни и секундарни.

Во примарни акти влегуваат основачките договори и различните протоколи што се придружени кон нив. На пример: Договорот од Париз, Римските договори, Единствениот европски акт, Договорот од Мастрихт за ЕУ, Договорот од Амстердам, Договорот од Ница, Реформскиот договор и слично.

Примарните акти се наоѓаат на врвот на правната пирамида и имаат приоритет во однос на кои било прописи на правото на ЕУ. Тие имаат улога на устав во ЕУ.

Основачките договори (за ЕЗ, ЕВРОАТОМ) предвидуваат пет видови секундарни правни акти, што ги донесуваат органите на ЕУ во вршењето на нивните надлежности:

- регулативи,
- директиви,
- одлуки,
- препораки,
- мислења.

Првите три имаат карактер на задолжителни правни акти, а последните две, препораките и мислењата, имаат значење на незадолжителни акти.

Регулативите се директно применливи инструменти во сите држави-членки. За нив не е потребно спроведување на посебна законска процедура. Најголемиот дел од регулативите се однесуваат на прашањата поврзани со функционирањето на Унијата, како и на заедничката земјоделска политика, единствениот пазар и слично.

Директивата е правен акт што не се однесува на поединечни субјекти, туку на одредена држава, на повеќе или на сите држави-членки на ЕУ. Во неа е содржана обврска за пренесување на нејзините одредби во домашните прописи во определен рок. Притоа, државите самостојно одлучуваат како тоа да го направат. За разлика од регулативата со која целосно се уредуваат односите, правата и обврските на субјектите во определена област, директивата и остава на државата релативно слободен простор за законско регулирање на определена материја.

Одлуката е задолжителен правен акт што се однесува на државите-членки, или на конкретни физички или правни лица во државите-членки. За разлика од регулативите и од директивите, кои се општи правни акти, одлуките се поединечни административни акти со кои се регулира некој конкретен случај или ситуација и се определуваат конкретни правни обврски или се признаваат конкретни права на субјектот на кој се однесуваат.

Одлуката има директно правно дејство, така што не се потребни никакви дополнителни правни акти на државата на која се однесува одлуката.

Препораките и мислењата се правни акти на ЕУ без задолжителна сила, кои имаат претежно политички карактер. Со препораките се определуваат насоките за развивањето на односите во определена област, се поттикнува дефинирањето на заеднички политики итн. Мислењата ги изразуваат размислувањата на органите на ЕУ во однос на определени прашања, како што се: развивање економски, политички и други односи меѓу државите-членки итн.

4. ПРИНЦИПИТЕ НА ДИРЕКТЕН ЕФЕКТ И СУПРЕМАТИЈА НА ПРАВНИТЕ АКТИ НА ЕУ

1. Директниот ефект е принцип во правото на ЕУ, според кој европските правила имаат директен ефект на граѓаните на ЕУ и во правото на земјите-членки. Принципот првпат беше дефиниран од страна на Европскиот суд на правдата, каде што е наведено дека правилата на Европската заедница треба да бидат применети пред националните судови. Актот на ЕУ има директен ефект доколку со него им се даваат права на физички лица, кои мора да бидат потврдени од страна на националните судови. Актот што има директен ефект мора да биде јасен, безусловен и независен од какви било натамошни активности на ЕУ или на земјите-членки.

2. Принципот на супремација на правото на ЕУ нагласува дека основачките договори на Унијата, и нивните промени, имаат уставна основа во секоја држава-членка на ЕУ.

Влијанието на правото на ЕУ врз правните системи на државите-членки на ЕУ претставува една од неговите најзначајни карактеристики. Европската заедница се разви во организација на држави со релативно автономен правен систем, систем на норми што ги обврзуваат државите-членки.

5. КРИТЕРИУМИ ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА НОВИ ДРЖАВИ-ЧЛЕНКИ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Државата што сака да стане членка на Унијата мора да задоволи два основни критериума:

1. мора да биде европска држава

2. мора да ги почитува принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и основните слободи и владеење на правото.



Советот на ЕУ мора да постигне едногласна согласност за пристапување на државата-кандидат, по претходно извршена консултација со Комисијата и по добивање согласност од страна на Европскиот парламент. Условите и датумот на пристапувањето, како и периодот на премин, доколку е потребен за усогласување со договорите врз кои Унијата е заснована, мора да бидат договорени во форма на пристапни договори склучени меѓу државата-кандидат и државите-членки на Унијата.

За да може пристапувањето на државата-кандидат во Унијата да добие правна форма, тоа мора да биде ратификувано со т.н. пристапен договор од страна на сите држави-членки и од страна на државата-кандидат во согласност со уставните правила на сите договорни страни.

Во практиката, пристапувањето не е автоматски процес, бидејќи тоа секогаш зависи од состојбата во која се наоѓа државата-кандидат. Токму поради тоа, должината на претпристапниот период може да варира. Во текот на овој период државата-кандидат ги усогласува своите институции, стандарди и инфраструктура во согласност со европските критериуми за да може да бидат подготвени за исполнување на обврските што произлегуваат за земјите-членки во периодот на пристапувањето кон Унијата.

Условите за прием на една држава во ЕУ се дефинирани во т.н. Копенхашки критериуми, усвоени во 1993 година. Тука спаѓаат:

- **политичките критериуми:** (стабилност на институциите што ќе ги гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитувањето на правата на малцинствата);

- **економските критериуми:** (функционална пазарна економија, како и вградување на правото на ЕУ во националниот правен систем);

- **способност да се следат и да се постигнуваат различните политички, економски и монетарни цели на ЕУ.**

Копенхашките критериуми се правила со кои се дефинира дали една држава е подготвена за влез во ЕУ. Во текот на преговорите што ЕУ ги остварува со секоја држава-кандидат поединечно, прашањето на прогресот кон исполнувањето на овие критериуми редовно се мониторира. Врз основа на мониторирањето на прогресот, ЕУ донесува одлуки дали и кога некоја држава ќе се приклучи кон ЕУ, или кои активности треба таа да ги преземе пред да пристапи кон ЕУ.



Политички критериуми:

1. Демократија

Демократското владеење бара сите граѓани на државата да имаат можност да учествуваат во политичкиот процес на донесување одлуки, почнувајќи од локално до национално ниво. Демократијата претпоставува и слободни избори со тајно гласање, право на организирање политички партии без никаков притисок од државата, фер и еднаков пристап до слободните медиуми, постоење на слободни синдикални организации, извршна власт ограничена со закон и слободен пристап до судската независност од извршната власт.



2. Владеење на правото

Почитување на правните прописи на цела територија на државата од сите и од секого. Власта мора да работи во согласност со правото.



3. Заштита на човековите права

Човековите права, по правило, се неотуѓиви и им припаѓаат само на луѓето. Доколку правото е неотуѓиво, тоа значи дека не може да се ограничи, продаде или на друг начин да се поседува од друг. Ова особено се однесува на правото на живот, правото на интегритет на личноста, забрана на ропство, тортура и измачување.



4. Почитување и заштита на правата на малцинствата

Националните малцинства имаат право на своја култура, употреба на мајчиниот јазик, живот без дискриминација и почитување на сите останати права, што е загарантирано со Европската конвенција за заштита на националните малцинства.

Задоволување на економските критериуми

Економските критериуми бараат државата-кандидат да има функционална пазарна економија, односно нејзините фирми да бидат конкурентни со оние во државите-членки на ЕУ и приспособување на домашната економија со пазарните законитости на ЕУ.

6. ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ

На почетокот Европската заедница броеше шест држави-основачи, и тоа: Холандија, Белгија, Луксембург, Франција, Западна Германија и Италија.

Во 1973 година се случи првото проширување на Европската заедница преку вклучувањето на Данска, Ирска и Велика Британија.

Во 1981 година Грција влезе во Заедницата.

Во 1986 година се случи третото проширување, со влез на Португалија и Шпанија во Заедницата.

Со обединувањето на Источна и Западна Германија во 1990 година, Источна Германија влезе во ЕЗ по автоматизам.

Во 1995 година кон ЕУ се приклучија Австрија, Финска и Шведска, додека во 2004 година се случи петтото и, досега најголемо, проширување на ЕУ со влез на десет нови држави-членки: Кипар, Чешката Република, Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Малта, Полска, Словачка и Република Словенија.

Во 2007 година Бугарија и Романија влегоа во ЕУ.

Држави-кандидати за членство во ЕУ се: Република Хрватска, Република Македонија и Турција.

Република Македонија склучи Спогодба за стабилизација и асоцијација со ЕУ во 2000 година, додека барањето да стане официјален кандидат за членство во ЕУ го достави на 22 март 2004 година.

На 9 ноември 2005 година Европската комисија препорача кандидатски статус за државата, додека лидерите на ЕУ, преку Европскиот совет, се согласија со оваа препорака на 17 декември 2005 година, преку формалното именување на државата како официјален кандидат без определување датум за почеток на преговорите.

Поради спорот за името што нашата држава го има со Грција, Република Македонија сè уште нема добиено датум за преговори.

7. УЧЕСТВО НА ЕУ ВО НАТО

НАТО и ЕУ се две меѓународни организации кои заеднички работат во насока на заштита од кризи, но и директно решавање на кризи и вооружени конфликти во Европа и надвор од неа. Двете организации имаат исти стратешки интереси и работат во духот на постојано подобрување на меѓусебната соработка.

НАТО има голема полза да одржува добри односи со ЕУ, но и обратно. Блиската соработка меѓу НАТО и ЕУ е важен елемент во развојот на единствениот меѓународен пристап во управувањето со кризи и воени операции. За прв пат институционалните односи меѓу НАТО и ЕУ беа воспоставени во 2001 година.

Примери на успешна соработка меѓу НАТО и ЕУ се Косово, Авганистан, Конго, но и Република Македонија, каде што воените мисии беа спроведувани истовремено и од НАТО и од ЕУ (Мисијата Конкордија во 2003 година).

Резиме:

Темелот на интеграцијата на државите од западна Европа е ставен со потпишувањето на Договорот за Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ) во 1951 година, како и со потпишувањето на Римските договори, Договорот за Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Договорот за Европската заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ) во 1957 година. Договорот за Европската унија е потпишан во Мастрихт, 1992 година. ЕУ е економска и политичка заедница на 27 држави-членки. Најзначајни органи во структурата на ЕУ се: Европскиот парламент, Советот на ЕУ, Европскиот совет, Европската комисија, Европскиот суд на правдата и Судот на ревизори, а како советодавни тела на Унијата се: Комитетот на регионите и Економско-социјалниот комитет.

Прашања за проверка на знаењата

1. Кога и каде е создадена Европската заедница за јаглен и челик?
2. По што е познат Роберт Шуман?
3. Зошто е создадена Европската заедница за јаглен и челик?
4. Кои се двата основачки договори потпишани во Рим?
5. Кога е создадена Европската унија?
6. Кои се елементите на првиот столб на ЕУ?
7. Што е содржината на вториот столб на ЕУ?
8. Што е содржината на третиот столб на ЕУ?
9. Што е Европски парламент?
10. Кои се телата во состав на Европскиот парламент?
11. За кои прашања е надлежен да одлучува Европскиот парламент?
12. Што е Совет на министри на ЕУ?
13. Како е организирана работата во Советот на ЕУ?
14. Што се КОРЕПЕР 1 и КОРЕПЕР 2?
15. Која е надлежноста на Советот на ЕУ?
16. Што е Европска комисија?

17. Како внатрешно е организирана Европската комисија?
18. За кои прашања е надлежна Европската комисија?
19. Што е Европски суд на правда?
20. Од колку судии е составен Судот на правдата?
21. За кои прашања е надлежен да одлучува Судот на правдата?
22. Кои се советодавните тела во ЕУ?
23. Кои се правните акти на ЕУ?
24. Што е директива, а што регулатива?
25. Која е надлежноста на Судот на ревизори?
26. Објаснете го дејствувањето на принципот на директен ефект на правото на ЕУ!
27. Кои се Копенхашките критериуми?
28. Кои политички критериуми мора да бидат задоволени за да може една држава да пристапи во ЕУ?
29. Кога се случи најголемото проширување на ЕУ?
30. Кога РМ ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ?
31. Кога РМ доби статус на држава-кандидат за членство во ЕУ?

СОДРЖИНА:

Тема 1

ПОИМИ ЈАВНО И ПРИВАТНО ПРАВО

(проф. д-р Рената Дескоска)	1
1. Значење на поделбата на правото на јавно и на приватно.....	1
2. Различни сфаќања за поимите јавно и приватно право.....	3
3. Односи меѓу јавното и приватното право.....	6
4. Класификација на правните гранки во јавното и во приватното право.....	8

Тема 2

ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

(проф. д-р Рената Дескоска).....	11
1. Политички систем: поим, цели и елементи.....	11
2. Видови политички системи.....	13
3. Недемократски системи.....	16
4. Демократија.....	18
4.1. Зачетоци и развој на демократијата.....	18
4.2. Поим демократија.....	20
4.3. Видови демократија и принцип на мнозинство.....	22
4.4. Видови демократија според начин на одлучување.....	24
5. Политичкиот систем во РМ.....	26

Тема 3

УЧЕСТВО НА ГРАЃАНИТЕ ВО ЈАВНИОТ И ВО ПОЛИТИЧКИОТ ЖИВОТ

(проф. д-р Тања Каракамишева).....	31
1. Појава и развој на политичките партии.....	31
2. Поим политичка партија.....	31
3. Разлики меѓу политичка партија, интересна група и општествено движење.....	32
4. Поим фракција.....	34
5. Поим партиски систем.....	35
6. Политички партии во Република Македонија.....	36
7. Поим здружение на граѓани и фондација.....	36
7.1. Карактеристики и видови здружение на граѓани и	

фондации	36
7.2. Основање и органи на здружение на граѓани и фондација	37
7.3. Синдикат	38
8. Поим изборен систем.....	39
8.1. Изборен систем во потесна смисла на зборот.....	39
8.1.1. Мнозински изборни системи	40
8.1.2. Полупропорционални изборни системи	42
8.1.3. Пропорционални изборни системи.....	42
8.1.4. Мешовити изборни системи	44
9. Избирачко право - поим, значење и карактеристики.....	45

Тема 4

ЈАВНА УПРАВА

(Снежана Бриндевска).....	50
1. Положбата и улогата на државната управа во Р.М ..	50
2. Уставни принципи за работа на државната администрација	51
4. Односи меѓу Собранието и управата.....	52
3. Односите меѓу Владата и управата.....	54
5. Меѓусебни односи на органите на управата.....	55
6. Односите меѓу граѓаните и органите на управата.....	57

Тема 5

ОРГАНИЗАЦИЈА НА УПРАВАТА

(Снежана Бриндевска).....	61
1. Организација на управата во Р.Македонија.....	61
2. Самостојни органи (министерства)	62
3. Други самостојни органи.....	66
4. Органи во состав на министерствата	68

Тема 6

УПРАВНАТА ФУНКЦИЈА И ДЕЈНОСТА НА ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА

(Снежана Бриндевска).....	70
1. Поим за управната функција.....	70
2. Спроведување на утврдената политика и извршување на законите, другите прописи и општи акти.....	71
3. Следење на состојбите и давање иницијатива.....	72

4. Решавање на управни предмети.....	72
5. Вршење на управен надзор.....	73
6. Подготвување прописи и други општи акти и вршење стручни работи за Собранието и Владата.....	74
7. Ефикасност во вршење на управната функција.....	75

Тема 7

КАДРИТЕ ВО УПРАВАТА

(Снежана Бриндевска).....	78
1. Статусот (положбата) на вработените во органите на управата.....	78
2. Поим и статус на државен службеник (службенички статус).....	80
3. Деполитизација на управата	81
4. Професионализација на управните кадри	82
5. Права и должности на државните службеници	83
6. Кадровска структура во управата	85
7. Вработување на државни службеници.....	87
8. Начин на засновување на службенички однос.....	88
9. Престанок на службеничкиот однос.....	89
10. Менаџерството во јавната управа	90

Тема 8

ОДГОВОРНОСТ НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

(Снежана Бриндевска).....	95
1. Парламентарна контрола и политичка одговорност.	95
2. Дисциплинска одговорност.....	96
3. Материјална одговорност.....	98

Тема 9

ОБЛИЦИ НА НАДЗОР

(Снежана Бриндевска).....	102
1. Поим, субјекти и овластувања за вршење надзор.....	102
2. Видови надзор.....	103

Тема 10

ЈАВНИ СЛУЖБИ И УСТАНОВИ (Снежана Бриндевска).109

1. Поим на јавните служби.....	109
2. Принципи на јавните служби.....	110

3. Јавна установа.....	111
4. Концесија.....	116

Тема 11

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

(проф.д-р Тања Каракамишева)	119
1. Поим на локална самоуправа.....	119
2. Видови локална самоуправа.....	121
3. Локалната самоуправа во Република Македонија.....	122
3.1. Уставен и законски концепт на локалната самоуправа.....	122
3.2. Органи на општината.....	124
3.2.1. Совет на општина.....	124
3.2.2. Градоначалник на општина.....	125
3.2.3. Надзор над работата на органите на општината ..	125
3.3. Финансирање на единиците на локалната самоуправа ...	126
3.4. Облици на непосредно учество на граѓаните во	126
одлучувањето во општините	

Тема 12

БУЏЕТ И ДАНОЧНА ПОЛИТИКА

(Снежана Бриндевска)...

1. Буџет на Република Македонија.....	130
2. Постапка за подготвување и донесување буџет.....	133
3. Даноци	136

Тема 13

ПРАВОСУДЕН СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

(проф.д-р Тања Каракамишева).....	144
1. Поим правосуден систем.....	144
2. Организација на судскиот систем во РМ.....	144
3. Судски совет на РМ.....	149
4. Положба и функција на јавното обвинителство.....	152
5. Совет на јавните обвинители на РМ.....	153
6. Избор, престанок и разрешување од функцијата јавен обвинител.....	155
7. Адвокатура во РМ.....	157
8. Нотаријат во РМ.....	158
9. Медијаторство во РМ.....	158

Тема 14

ОРГАНИ ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИТЕ И ПРАВАТА НА ГРАЃАНИТЕ (проф. д-р Рената Дескоска)..... 162

1. Значењето на механизмите за заштита на човековите права..... 162
2. Улогата на уставните судови во заштитата на човековите права..... 163
3. Улогата на народниот правобранител во заштитата на човековите права..... 166
4. Адвокатура..... 172
5. Нотаријат..... 175

Тема 15

МЕЃУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО

(проф. д-р Рената Дескоска)..... 179

1. Меѓународно право и заштита на човековите права..... 179
2. Значење на меѓународната заштита на човековите права..... 182
3. Улогата на Обединетите нации во заштитата на човековите права..... 185
4. Европската конвенција за човековите права..... 187
5. Улогата на Европскиот суд за човекови права..... 189

Тема 16

ОРГАНИЗАЦИЈА НА ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ

(проф. д-р Тања Каракамишева)..... 194

1. Формирањето на ООН..... 194
2. Повелба на ООН..... 196
3. Органи во структурата на ООН..... 198
 - 3.1. Генерално собрание на ООН 198
 - 3.2. Совет за безбедност 199
 - 3.3. Меѓународен суд на правдата..... 200
 - 3.4. Економски и социјален совет 200
 - 3.5. Секретаријат на ООН 201
4. Историски ситуации на интервенција на ООН во зачувувањето на мирот во светот 201

Глава 17

ИНСТИТУЦИИ И ПРАВО НА ЕУ

(проф.д-р Тања Каракамишева).....	205
1. Создавање на Европските заедници и на Европската унија.....	205
2. Институции на ЕУ.....	209
3. Правни акти во ЕУ.....	217
4. Принципите на директен ефект и супрематија на правните акти на ЕУ.....	219
5. Критериуми за пристапување на нови држави-членки во ЕУ.....	219
6. Проширување на ЕУ.....	222
7. Учество на ЕУ во НАТО.....	223