

Билјана Ванковска

ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Билјана ВАНКОВСКА

**ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Скопје, 2014 година
*електронско издание+

Рецензенти:

Гордана Силјановска–Давкова
Рина Киркова–Танеска

Издавач: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

За издавачот: проф. д-р Велимир Стојковски, ректор
на Универзитетот

Лектура: Дениз Тесторидес

Техничка обработка: проф. д-р Богдан Богданов

Дизајн на насловна страна: Дарко Чергоски

Со одлука на Наставно–научниот совет на Филозофскиот факултет во Скопје со број 05-1245/6 од 30 септември 2014 година, ракописот е одобрен за печат и употреба во наставата како универзитетски учебник (Билтен на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, бр. од 1082 од 15 август 2014 година).

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	8
ГЛАВА I: ОСНОВИ НА ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ	10
1. ПОЛИТИКА: ПОИМ И ЗНАЧЕЊЕ	11
2. НАУЧНО ПРОУЧУВАЊЕ НА ПОЛИТИКАТА	14
3. ПАРАДОКСИТЕ НА ПОЛИТИКАТА	16
4. ОСНОВНИ ТЕОРИИ ЗА ПОЛИТИКАТА	17
5. ПОИМ НА ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ	22
6. СТРУКТУРА НА ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ	25
6.1. Политички субјекти и организации	25
<i>Граѓанин</i>	25
<i>Држава</i>	30
<i>Политички партии</i>	33
<i>Групи со интерес</i>	37
<i>Политички движења</i>	39
6.2. Цивилно општество	40
6.3. Војската и политиката	43
6.4. Јавно мислење	46
6.5. Масовни медиуми	46
6.6. Избори и изборни системи	48
6.7. Право	57
7. ФАКТОРИ КОИ ГО ОПРЕДЕЛУВААТ ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ	59
7.1. Економски фактор	60
7.2. Политичко-организациски фактори	63
7.3. Јавна администрација	64
7.4. Политичка култура и традиција	65

7.5. Политичка идеологија	67
7.6. Надворешни фактори	73
7.7. Други фактори	74
8. ТИПОЛОГИЗАЦИЈА НА ПОЛИТИЧКИТЕ СИСТЕМИ	75
ГЛАВА II: ЗНАЧЕЊЕ И МОДЕЛИ НА ДЕМОКРАТИЈАТА	79
1. ДЕМОКРАТИЈАТА ВО ИСТОРИСКИ КОНТЕКСТ	80
1.1. Антички демократии	80
1.2. Политичките сфаќања во средновековието	82
1.3. Концепт на либерална демократија	83
2. СОВРЕМНО ЗНАЧЕЊЕ НА ДЕМОКРАТИЈАТА	85
3. ДЕМОС	87
4. СОВРЕМЕНА КРИТИКА НА ЛИБЕРАЛНАТА ДЕМОКРАТИЈА	88
5. ФОРМАЛНА И СУШТИНСКА ДЕМОКРАТИЈА	90
6. ОСНОВНИ МОДЕЛИ НА ДЕМОКРАТИЈАТА	92
7. ДЕБАТА ЗА УНИВЕРЗАЛНОСТА НА ДЕМОКРАТИЈАТА	94
ГЛАВА III: ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ДИЗАЈНИ НА ДЕМОКРАТИЈАТА	97
1. ОБЛИЦИ НА ДЕМОКРАТСКИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ	98
1.1. Претседателски систем	100
1.2. Парламентарен систем	105
1.2.1. Облици на примена на парламентаризмот	108
1.2.2. Поделба на властите според позицијата на премиерот	110
1.2.3. Видови кабинетии	112
1.2.4. Шеф на државата во парламентарен систем	114
1.3. Разлики меѓу претседателскиот и парламентарниот систем	115
1.4. Мешовит систем	117
1.5. Консоцијатиска и консензуална демократија	119
1.5.1. Главни карактеристики на консоцијатискиот систем	122
1.5.2. Предности на консоцијатискиот систем	124

1. 5. 3. Прејисјавки за усјешно функционирање на консоцијацискиот систем	125
1. 5. 4. Инсјисјационална сјрукјура на консоцијациската и консензуалната демократија	128
1. 5. 5. Критика на консоцијациската и консензуалната демократија	131
2. АВТОРИТАРНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ	133
2. 1. Тоталитаризам	133
2. 2. Авторитарни режими	135
3. АВТОРИТАРИЗАМ - ДЕМОКРАТИЈА: РАЗЛИКУВАЊЕ ИЛИ СТЕПЕНУВАЊЕ	138
4. ХИБРИДНИ ДЕМОКРАТИИ И КОНСОЛИДАЦИЈА НА ДЕМОКРАТИЈАТА	140
ГЛАВА IV: РАЗВОЈ И ПРОФИЛ НА ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	145
1. ИСТОРИЈАТА И ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ	146
1. 1. Создавање на македонската држава	147
1. 2. Уставен и политички развој на Македонија (1946 - 1991)	150
1. 3. Процес на стекнување независност	154
1.4. Контрадикциите на политичкиот развој (1991-2001)	157
2. ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ ПО 2001 ГОДИНА: ЕЛЕМЕНТИ НА КОНСОЦИЈАЦИЈА	159
2.1. Елементи на консоцијацискиот модел во Република Македонија	161
2.2. Условите за остварување на консоцијацискиот модел во Република Македонија	164
3. ДЕТЕРМИНАНТИ НА МАКЕДОНСКИОТ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ	166
4. ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ НА УСТАВНИОТ ПОРЕДОК	173
ГЛАВА V: ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	178
1. ИСТОРИСКИОТ РАЗВОЈ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	179
2. ЗНАЧЕЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	180
3. ПОИМОТ ЧОВЕКОВИ ПРАВА	181

4. ПРЕТПОСТАВКИ ЗА УЖИВАЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	183
5. ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	185
6. КЛАСИФИКАЦИЈА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	186
6.1. Лични права	188
6.2 Политички права	194
6.3. Економски и социјални права	197
6.4. Културни права	199
7. ДОЛЖНОСТИ НА ЧОВЕКОТ И ГРАЃАНИНОТ	199
8. СЛОБОДИ И ПРАВА НА ПРИПАДНИЦИТЕ НА ЗАЕДНИЦИТЕ ВО МАКЕДОНИЈА	201
9. ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ВО Р. МАКЕДОНИЈА	204
ГЛАВА VI: ИНСТИТУЦИОНАЛЕН ДИЗАЈН НА МАКЕДОНСКИОТ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ	206
1. НАЧИНИ НА ОСТВАРУВАЊЕ НА ВЛАСТА	207
1. 1. Предизвиците на претставничката демократија во Македонија	207
1. 2. Облици на непосредна демократија во Република Македонија	210
2. ОРГАНИЗАЦИЈА НА ВЛАСТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	214
2.1. Собрание на Република Македонија	214
2.2. Извршна власт	224
2.2.1. Претседател на Република Македонија	224
2.2.2. Влада на Република Македонија	227
2.2.3. Државна управа	229
3. Односите меѓу законодавната и извршната власт	231
3.1. Односот на Собранието со другите институции на власта	231
3.2. Односи меѓу Владата и Претседателот на Републиката	235
4. СУДСТВО	239
4.1. Судскиот систем во Република Македонија	241
5. УСТАВЕН СУД	243

6. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	247
6.1. Локалната самоуправа во Република Македонија	248
6.2. Институционална структура на општинската власт	251
БИБЛИОГРАФИЈА	255

ПРЕДГОВОР

Првиот учебник („Политички систем“ од 2007 година) ја исполни својата задача. И покрај одредени слабости, за кои авторката е свесна, тој беше признат и прифатен не само од студентите на Филозофскиот факултет на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, туку и од колегите на Универзитетот „Гоце Делчев“ и ФОН. Наместо за второ изменето издание, се одлучив да презентирам нова верзија. Причините за тоа се во измените во курикулумот до кои дојде изминатиот период, но уште повеќе во динамичната политичка стварност и уставните измени во Република Македонија. Во изминатиот седумгодишен период се акумулираше значително искуство од наставата и работата со неколку генерации студенти, но и се земаа предвид нивните нови потреби. Научната литература од областа на политичките науки (вклучувајќи го и политичкиот систем) се збогати со превод на врвни дела од светски автори. Студентите добија можност на мајчин јазик да се запознаат со меѓународните достигнувања во оваа област, но остана потребата од продлабочено изучување на националниот политички систем, чија еволуција не престанува. Оттука, новиот учебник го става акцентот токму на таа насушна потреба. Останува релевантен заклучокот дека научното осознавање на толку динамична стварност, па дури и нормативна рамка која доживува чести промени и/или деформации, па прилега на фотографирање воз во движење. Само од потпишувањето на Рамковниот договор и донесувањето на уставните амандмани од 2001 година, изминаа цели 13 години - доволно време за критичко преиспитување на темелните поставки на консоцијациската демократија.

Долгогодишното наставно искуство не остава место за дилема: оваа материја не може да се предава како чиста теорија доколку потоа не следува критичко промислување на спецификите на националниот политички систем. Студентите имаат потреба да научат да ги поврзуваат теоријата и практиката, да диференцираат што е демократија, демократизација или демократура; што е нормативно и што е стварно; кои се модерните форми на тоталитаризам; и конечно, да развијат критичка свест за политичкиот систем во кој живеат како граѓани и во кој ќе треба да се остварат како стручњаци, дипломирани кадри од областа на безбедносните, стратегиските, мировните и социолошките студии. Предметот Политички систем на Република Македонија и натаму се изучува во првата година студии, што го прави актуелен предизвикот материјата да се презентира на начин прифатлив за студенти кои ги започнуваат студиите со малку предзнаења или без никакво политичко искуство. Искуството од употребата на првиот

учебник помогна во приспособувањето на пристапот и речникот, но остана желбата на еден редовен професор да ги изложи и сподели сознанијата стекнати низ долгогодишната научна работа во сеопфатна форма и на што поквалитетно ниво.

Во изминатиот период се стекнав со сознанија за пропустите од средното образование, но и за степенот на младешката (не)заинтересираност за политичките проблеми во непосредното опкружување, но и пошироко. Учебникот кој сега ѝ се предава на јавноста веруваме дека претставува оптимален спој на научни и емпириски сознанија кои се *sine qua non* не само за студентите, туку и за секој кој се подготвува да стане информиран граѓанин. Останува надежта дека овој текст нема да биде само уште еден класичен универзитетски учебник, туку ќе допре и до пошироката јавност. Демократијата и натаму е посакувана цел, а помалку жива реалност, па „работилницата на демократијата“ мора да функционира на повеќе нивоа и надвор од предавалните.

Мојата длабока благодарност е упатена - без трошка куртоазија - до оние кои ми ја дадоа најголемата интелектуална и академска поддршка и критика, до моите рецензентки и колешки, проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова од Правниот факултет и доц. д-р Рина Киркова-Танеска од Филозофскиот факултет (УКИМ). Додека од првата учев и учам за концептите на политичкиот систем и уставното право, втората рецензентка даде огромен придонес како некој кој повеќе години соработуваше со студентите како асистентка. Киркова-Танеска даде одлични сугестии во поглед на пристапот кон академски „тешките“ концепти кои им претставуваа проблем на студентите. Проф. Силјановска-Давкова, пак, во целиот изминат период (од 2007 година, кога беше рецензент и на првиот учебник) не само што објави извонредни анализи во домашни и меѓународни публикации, туку напати во својата работа го користеше мојот прв учебник, па имаше увид во неговиот практичен квалитет. Искрено им благодарам за колегијалноста и честа што ми ја укажаа, потпишувајќи се како рецензентки на овој труд.

15 јуни 2014

Авторката

Г Л А В А I

ОСНОВИ НА ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ

1. ПОЛИТИКА: ПОИМ И ЗНАЧЕЊЕ

Содржината на поимите *политика* и *политичко/политички* се менувала низ вековите. Терминолошки, нивното потекло е од старогрчките поими: *polis* (град–држава, збир на граѓани кои го сочинуваат градот); *politeia* (држава, политички режим, република, право на граѓанство); итн. Во стариот Рим, Цицерон го заменил зборот *politeia* со *република* (*res publica* = јавна работа/јавно нешто, она што се однесува на државата или политичката заедница). Во средниот век, политиката почнува да се сфаќа како вештина на управување. За таткото на нововековната политологија, Макијавели, политиката е сето она што се однесува на владетелот и на начинот на владеење со државата. Денес смислата на политиката е сосема различна од таа во минатото, но нејзиното редефинирање продолжува.

Општоприфатено е дека политиката/политичкото има огромно значење, и тоа на повеќе нивоа. Луѓето живеат во организирани *политички општества*, а нивниот начин и квалитет на животот се определуваат низ политички одлуки. Дури и тогаш кога на политиката се гледа како на нечесна и недостојна дејност, поединецот не може да се изолира од неа. Една позната изрека гласи дека секој може да одлучи да не се занимава со политика или да не се интересира за неа, но тоа не значи дека политиката ќе престане да се занимава со него и дека нема да одлучува за неговиот живот. Затоа, и апстиненцијата од политичките активности не е ништо друго туку посебен вид политичко однесување. Некои порадикални гледишта (како феминизмот) сметаат дека „личното е политичко“, што значи дека суштинските одлики на политичкиот живот се отсликуваат и врз личните релации (на пример, на односите меѓу мажот и жената). Другата крајност би била дека политиката се однесува само на државата и на процесот на владеење.

Во најопшта смисла, под политика се подразбира *збирот од идеи, средства и методи за постигнување некоја рационална цел*. Сфатена на овој начин, политиката е присутна во сите сфери на човековото дејствување. Во филозофска смисла, политиката е свест за постоењето на заедницата, односно свест за потребата од дејствување во интерес на нејзиното одржување. Политиката е практично настојување заедницата да постои, што значи обезбедување заеднички живот и дејствување на нејзините членови. Етимолошкото значење на зборот

заедница во нашиот јазик е токму во тоа „да се биде за–едно“. Политиката овозможува луѓето да бидат заедно, без да го изгубат индивидуалниот интегритет. Политиката сама по себе не е ниту добра ниту лоша работа бидејќи може да биде ус- троена на разни начела: автократски, демократски, елитис- тички, итн. Во најтесна смисла на зборот, *политиката се врзу- ва за просторот (јавната сфера) во кој се одвива изразува- њето на различните интереси и се одвива комуникацијата и натпреварот меѓу политичките субјекти, се избираат носите- лите на власта, се донесуваат одлуки од јавно значење и тие се спроведуваат.*

Во поширока смисла на зборот, таа е регулаторна моќ на општеството – посебен вид на *моќ на уредување на општест- вените односи.*¹ Моќта се смета за неразделен елемент на по- имот политика, особено кога е сфатена како форма на чове- кова дејност или практика. Генерално, таа се дефинира како способност да се постигне саканата цел или да се направи нешто. Во контекст на политиката, според Роберт Дал, моќта е однос меѓу луѓето и другите субјекти, односно меѓу оние кои владеат и оние со кои се владее. Тој разликува три модели или типови односи што можат да се воспостават меѓу овие две групи: демократски, хиерархиски и преговарачки.² Моќта овоз- можува влијание врз субјектите во насока на одредено пове- дение, прифаќање на некаков поредок, систем на распредел- ба на вредности, богатство и сл. Политичката моќ не е распо- редена еднакво меѓу општествените субјекти, па затоа некои велат дека да се зборува за политика значи да се зборува за моќ. Макс Вебер смета дека во светлина на моќта, политиката е стремеж за учество во власта или за влијание во распредел- бата на власта меѓу државите или внатре во рамките на држа- вата, меѓу луѓето што ги обединува. Моќта станува политика тогаш кога се однесува на одредени цели, интереси и вред- ности. Структурата на моќта во општеството може да биде формална и неформална.

Суштината на политиката зависи и од *актерите* кои ја практикуваат, па се зборува за политика на државните орга- ни, политичките партии, организациите на цивилното општест-

¹ Д. Мирчев и Л. Христова, *Модерната политологија. Темелите на проучувањето на политичкиот живот*, (Скопје: ФОН и Култура, 2008): 20.

² Robert Dahl, *Toward Democracy: A Journey, Reflections: 1940–1997*, (Berkeley: University of California Press, 1997).

во, црквата, војската, итн. Значењето на политиката може да се врзе и за *одделни области* и тогаш зборуваме за *јавни политики*, како: безбедносна, надворешнополитичка, економска, социјална, културна, здравствена, демографска, образовна, итн. Според *нивото* на кое се одвиваат политичките процеси разликуваме локална, национална, регионална или глобална политика.

Содржината на она што навистина се подразбира под политика понекогаш зависи и од спецификите на еден јазик. Така, во англискиот јазик постојат три поими – *polity*, *politics*, *policy* – за кои во македонскиот се употребува зборот политика, иако зад секој израз стои различна содржина. Всушност, станува збор за трите основни димензии на политиката, кои во своето единство (тројство) и преку заемната поврзаност ја отквиваат нејзината суштина:³

- *Формалната димензија* на политиката се означува со зборот *polity*. Таа се однесува на уставниот систем, јавниот поредок, институциите и начинот на нивното организирање и функционирање. Формалната страна во себе ја вклучува и процедуралната страна на политиката, која се однесува на начините, правилата и постапките низ кои се доаѓа до политичките одлуки, кои се потоа општозадолжителни.
- *Нормативната (содржинската) димензија* на политиката се означува со зборот *politics*. Таа се однесува на целите, вредностите и задачите на политиката, т.е. претставува одговор зошто се организираат поредокот и институциите. Вредносната страна на политиката е определена од различните интереси што постојат во општеството, а кои бараат реализација без да ја загрозат заедницата. Токму ова ја покажува потенцијално конфликтната суштина на политиката, која иако се стреми да биде или да се претстави како дејност во полза на општото добро, сепак овозможува реализација само на некои/нечии интереси. Тука спаѓаат актерите, нивните интереси и политичкото дејствување насочено кон нивно остварување.

³ Ило Трајковски, *Политика на човековите права: основни поими*, (Скопје: Филозофски факултет, 2005): 9; M. Matić (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, (Beograd: Savremena administracija, 1993):873.

- *Функционалната димензија* (policy) ја објаснува политиката како активност на донесување одлуки и регулирање на разни области од јавниот живот. Таа се состои, главно, од два процеса – креирање јавни политики и носење одлуки. За оваа димензија, во македонскиот јазик сè почесто се користат термините јавна политика или применета политика.

2. НАУЧНО ПРОУЧУВАЊЕ НА ПОЛИТИКАТА

Прочувањето на политиката, па дури и секојдневната политичка анализа се соочуваат со бројни тешкотии. Како најчести причини се наведуваат следниве:⁴

- Политичката сфера се одликува со голема *внатрешна сложеност*, но истовремено е *испреплетена со другите сфери* на општествениот живот. Таа трпи влијанија, но и самата влијае. Понекогаш е нејасно каде завршува политичкото, а каде почнува неполитичкото. Таа нејасна граница доведува до нејзино претесно или прешироко дефинирање;
- Поимот политика опфаќа *различни концепти или делови на стварноста*. Така, можно е да се зборува за „она што е“ или за „она што треба да биде“; за локални, национални или глобални аспекти; за политика како план за акција со точно определена цел или како сфера во која се судираат различните интереси, и сл.
- *Непровидноста (нетранспарентноста)* е типична карактеристика на политиката. Видливото е налик на врв на санта мраз; најголемиот и најсуштествениот дел е скриен од очите на јавноста. Целосната слика за актерите, нивните мотиви и ефектите на политичките процеси може да се добијат само по одредено време од архивите, документите или со проток на доверливи информации;
- *Границите* на политиката/политичкото се *менливи*, како резултат на општествените промени или барањата на општествените актери. Притисокот и очекувањата на

⁴ Vučina Vasović, *Savremeni politički sistemi*, (Beograd: Naučna knjiga, 1987): 13-14

јавноста во однос на државата и политичарите денес радикално се разликуваат од оние од 19. век. Секоја демократска политика содржи внатрешна противречност: таа подразбира поголема слобода на поединците и групите во однос на политиката, кои истовремено имаат зголемени барања упатени до државата во врска со решавањето на сè поголем број сложени проблеми и обезбедување на повеќе јавни услуги за граѓаните.

Иако од дамнина филозофите се занимавале со политичките феномени, сепак минале векови до конституирањето на посебна научна област. Недоумици има и денес, дури и во однос на нејзиното именување (наука за политиката, политичка наука или политички науки, политикологија или политологија). Најголемиот број несогласувања се однесувале на дилемата дали изучувањето на политиката може да биде научно. Една од побитните дискусии е поттикната во 18. век кога Дејвид Хјум го објавува есејот „Политиката може да се сведе на наука“, иако она што тој тогаш го имал на ум и го сфаќал како политика е многу различно од современото сфаќање на политиката. Тој сметал дека е можно да се откријат одредени законитости кои ќе покажат дека политиката не е нешто што е поврзано само со личностите со политичка моќ, туку и дека некои уставни и форми на владеење се подобри од други. Дискусијата во 20. век се насочила кон расправата за методологијата на општествените науки, а во тие рамки и на политологијата. Заложбите за воспоставување научна област почивале на два постулата: прво, истражувањето мора да е објективно и вредносно неутрално и, второ, тоа мора да трага по сестрани и системски објаснувања на настаните. Подоцна доаѓа до развој на многубројни методолошки правци, но политиката станува легитимен предмет на теориско изучување во рамките на специфична научна област, без оглед на бројните врски со другите сродни научни области и дисциплини (политичката социологија, меѓународните односи, компаративната политика, историјата, економијата, јавната администрација).

Од многубројните имиња кои се среќаваат во теоријата, сепак предност има називот политологија. Тој е кованица од старогрчките поими *polis* (град-држава) и *logos* (ум, закон, разум). Денес овој израз го означува систематското спознание на политичките феномени. Една од можните дефиниции вели дека политологијата е збир од систематизирани знаења и созна-

нија за политиката и политичките системи. Таа е теорија, мислење кое се разликува од политичкото дејствување (практиката). Но, политологијата е практична наука, бидејќи политолозите се првенствено истражувачи, аналитичари и систематичари на знаењето за политиката и за политичките системи, а потоа и теоретичари (за разлика од политичарот кој е само практичар).⁵

3. ПАРАДОКСИТЕ НА ПОЛИТИКАТА

Политиката отсекогаш била предмет на размислувања и теориски објаснувања. И денес таа се смета за есенцијално оспорен концепт и концепт кој е соочен со парадокси, особено во делот на односот меѓу моралот и моќта. Оттука и тезата дека „поимот на политиката е распнат помеѓу идејата на заедницата и идејата за технологијата на владеење“.⁶ Ова е карактеристика на главните традиции во историјата на политичките идеи.

Првата традиција потекнува од античките мислителите кои на политиката гледале како на практична дејност во која се споени доблеста и мудроста. Нејзината цел е одржување на заедницата и обезбедување живот на луѓето во слобода и добродетелство. Во делото *Политика*, Аристотел вели дека луѓето се обединиле не само поради живот, туку поради среќен живот; државата постои поради дејствување согласно законите на моралот, а не само поради заедничкиот живот. Јавната дејност е постојана потрага по она што е добро, праведно и корисно за сите членови на заедницата. Подоцна, Тома Аквински ќе каже дека животот според доблеста е цел на секоја човечка заедница, а според Кант, политиката не може да направи ниту еден чекор ако претходно не му се поклони на моралот; моралот е тој кој го пресекува јазолот штом ќе дојдат во судир различните интереси.

За основоположник на втората голема мисловна традиција е Николо Макијавели. Во нововековното сфаќање, на неа се гледа како на умешност на владеењето, па размислувањата се фокусираат на правилата, односите и механизмите на

⁵ Anđelko Milardovic, *Uvod u politologiju*, (Osijek: Pan-Liber, 1996): 13.

⁶ Milan Podunavac, *Politicka kultura i politicki odnosi*, (Beograd: Radnicka štampa, 1992): 58.

владеење. Така, духот на рационалноста го заменува духот на етиката во политиката. Целта на политиката е власта, а не среќата и моралот.

Врз основа на овие две големи традиции се диференцираат две екстремни сфаќања: 1) за политиката како хуманистички и демократски насочена дејност во служба на заедницата и луѓето, и 2) мизантропско и авторитарно сфаќање за политиката како израз на доминација и моќ над сите, злоупотреба на заедницата, насилство и дејствување за себичен интерес на оние кои владеат. Во стварноста, политиката содржи различни елементи. Но, врз основа на позитивното и негативното гледање на политиката се диференцирани концептите на демократската и автократската политика. Нивните карактеристики се прикажани во следнава табела:

Демократска политика	Авторитарна политика
1. Политиката е избор меѓу различни алтернативи	1. Политиката ја елиминира можноста за избор и наметнува решенија
2. Политичките цели се прашање на избор и на согласност на сите субјекти	2. Целите на политиката се дефинирани во апсолутна форма, далечни и нереални, а зад општите цели се кријат поединечните интереси на оние кои владеат.
3. Политиката се темели на слободата, отвореноста, толеранцијата и критичкото преиспитување	3. Политиката ја исклучува јавноста, се служи со полувистини и лаги, почива на нетолеранција
4. Политиката социјализира и образува	4. Политиката манипулира
5. Политиката има рационална и творечка моќ	5. Политика значи сила и надмоќ

4. ОСНОВНИ ТЕОРИИ ЗА ПОЛИТИКАТА

1) **Телеолошкото сфаќање** на политиката гледа како на дејност чија цел е остварување на некоја врвна вредност. Дефинираната општа цел или вредност ги определува ос-

танатите аспекти на политиката (институциите, процедурите, одлуките) кои се формираат на начин кој ќе обезбеди постигнување на целта. Врз традициите на античката мисла, на политиката се гледа како на дејност чија цел и морална водилка е *јавното (општото) добро*. За некои филозофи главната цел на политиката е правдата, а за други слободата и среќата на човекот. Според некои понови теории, задоволувањето на основните човечки потреби (*basic human needs*) е основна цел на секоја демократска политика. Овој пристап е тесно поврзан со филозофијата на човековите права. Иако е благороден, главниот недостаток на овој пристап е тешкотијата да се постигне консензус околу тоа што се подразбира под „општо добро“. Тој не дава одговор *кој* е овластен и *како* го (ре)дефинира општото добро, зошто постои *јаз* меѓу реалните состојби и декларираната цел и кои се најдобрите *начини* за остварување на општото добро. Целта ја дава само едната страна на политиката, додека средствата за нејзино остварување ја даваат другата страна од каде што може да се определи карактерот на политиката. Целите можат да бидат најразлични: од глобални до парцијални и долгорочни или краткотрајни. Натпреварувачката природа на политиката (борбата за власт преку избори или на друг начин) ја проблематизираат категоријата на општата цел во политиката. Различните политички субјекти се носители на различни, па и на спротивставени цели. На пример, за партиите главна цел е освојување на власта по пат на избори, додека граѓаните од нив очекуваат исполнување на изборните ветувања, а главна цел им е квалитетот на животот. Групите со интерес, пак, имаат за цел да влијаат на одлуките на власта во полза на нивните интереси.

2) Етатолошкото сфаќање ја сведува политиката на државата (*etat* на француски значи држава). Државата е „алфа и омега“ (почетна и крајна точка) на политичката наука и централен елемент на политичкиот систем. Во фокусот се природата на државата, формите за нејзина организација и на законите. Се смета дека државата е носител на најголема моќ, бидејќи единствено таа има капацитет да ги остварува најважните функции, односно претставува организација која може да обезбеди задоволување на потребите на општеството и на граѓаните, како и да го гарантира јавниот ред и поредок. На овој начин се проучува само формално–статичката димензија на државата/политиката. Главен недостаток на оваа теорија е пренагласената важност на државата на штета на

другите елементи на политичкиот систем. Историски, ваквиот пристап често служел како оправдување за сеприсутната држава, а државната кауза станувала поважна од индивидуалните слободи и права и од благосостојбата на граѓаните. Тоа е филозофија на авторитарните, особено на тоталитарните држави. Во современиот свет значењето на националната држава и суверенитет се драматично изменети, па оваа теорија губи на значење.

3) Кратолошкото сфаќање го става фокусот на власта (kratos = владеење). Според него, борбата за власт е суштина на секоја политика. Политиката е процес поврзан со натпреварот и/или со соработката во вршењето на власта, а како резултат се добиваат општообврзувачките одлуки. Критичарите велат дека станува збор за „макијавелистички“ однос кон политиката затоа што на политиката се гледа прагматично како на уметност на владеењето (како да се дојде и да се остане на власт), па дури и како на дејност ослободена од морални ограничувања (целта ги оправдува средствата). Еден од главните проблеми на ова сфаќање е различното дефинирање на поимот власт и на начините на нејзино остварување. Исходите на политиката сфатена како власт ќе се разликуваат во зависност од тоа кој се дефинира како извор и носител на власта, дали власта се сведува само на државна власт и како таа се реализира (со насилство или со други методи на наметнување на политичката волја).

4) Елитистичкото сфаќање тргнува од тезата дека демократијата како владеење на народот е неосстварлив идеал. Во секое општество нужно постои слој кој владее (елити) и слој со кој се владее (маси), а политиката се сведува на дејствувањето на елитите. За претставниците на оваа теорија, елитите не се само неизбежни, туку и нужни. Ова гледиште почива на две тези: 1) Елитите се нужни поради човечката природа; човекот е слаб и нерационален, а масите се склони кон просечност (медиокритетство) и се противат на промените. Елитите се сочинети од најдобрите во општеството и затоа треба да го предводат; 2) Сложената општествена организација може да функционира ефикасно само со способни елити. Општеството бара способни лидери. Критичарите укажуваат дека оваа теорија го занемарува постоењето на различни вредносни системи и дека во различни општества/времиња различни особини можат да се квалификуваат како способ-

ност. Способностите не се статична категорија и постојано се рedefинираат, што значи дека не постои цврста граница меѓу оние на врвот и оние на дното. Друг проблем е мерењето на способностите, дури и кога е утврден нивниот вид. Најпроблематично, па и фашизоидно е тоа што од одредени елити може да се исклучени претставници на цели групи (според раса, пол, етнички и сл.). Во таков случај, елитизмот е само друго име за дискриминација. *Гаetano Моска* прави обид за помирување на теоријата на елитите со концептот на либерална демократија: циркулацијата на елитите обезбедува демократичност. И елитистичката теорија се фокусира на управувачката елита и на борбата за власт, а го занемарува значењето на другите елементи на политичкиот систем. Таа не признава активни граѓани. Во практиката била (зло)употребена за оправдување на тоталитарни и плутократски режими.

5) Дистрибутивното сфаќање на политиката (познато како *теорија на авторитативна алокација на општествените вредности*) суштината на политиката ја бара во тоа *кој добива што, кога и како*.⁷ Според Дејвид Истон, главната функција на политиката е распределбата на општествените вредности според определени критериуми и од позиција на политички авторитет.⁸ Бидејќи општеството не располага со доволно ресурси за да ги задоволи сите свои членови, нужна е нивна распределбата според одредени критериуми. Оваа теорија е најшироко прифатена, а разлики постојат во приказот на распределбата во вид на пирамида на чиј врв е елитата (или државата), или како алокација која е резултанта на судирите на групите. Општествените вредности можат да бидат најразлични: од материјални и базични до културни и духовни. Политиката се смета за борба за наметнување одредени вредности, но е и натпревар околу нивното располагање. Алокацијата сликовито се претставува како театар во кој само некои можат да седат во првиот ред или на балконот, додека другите мора да се задоволат со помалку атрактивни места. Низ историјата, методите за распределба биле различни: потеклото, имотниот статус, родовата или етничка припадност и сл. Политиката создава победници и губитници, но длабочината на јазот меѓу нив

⁷ Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When and How*, (Peter Smith Publisher Inc., 1990)

⁸ David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. (New York: Alfred A. Knopf., 2nd ed. 1971)

зависи од политичките одлуки. И овој пристап е свртен кон моќта, власта и контролата, а фокусот е само на тоа *чиј вредности* се претставени во политиката и како тие се институционализирани. Демократската политика настојува да прикаже дека алокација се врши во името на сите и за сите, што само по себе претставува вредносен критериум. Но, повторно се наметнува прашањето за тоа кој и според кои етички или други начела ја овозможува распределбата, како и кој ја врши контролата врз процесот на алокација.

6) Плуралистичкото (интересно) сфаќање на политиката е познато како *теорија на групите*. Тоа тргнува од борбата на различните интереси и групи, но смета дека токму натпреварот околу контролата на владината политика обезбедува можност тие да се избалансираат и да резултираат во добра власт (good governance). Општото добро не се дефинира, туку се доаѓа до него низ политичкиот процес на конфликт и дијалог на различните интереси. Политиката се прикажува како вредносно неутрална, а акцентот е на политичкиот процес. Според оваа теорија, клучни политички актери се групите кои се создаваат и функционираат по најразлични основи, поради што се нарекува и плуралистичка. Различните интереси и прашања создаваат активизам, а поединците не се поврзуваат поради остварување на *сите* интереси во *секое време* само во *една* група. Напротив, тие тоа го прават селективно и *повремено* заради остварување на *некои* заеднички интереси. Според Роберт Дал, креирањето на политиката се врши во рамки на лабави сојузи на групи, кои се активни по одредени прашања важни за нив. До политички решенија се доаѓа преку пазарење и компромис меѓу групите и политичките елити. Оваа теорија не ѝ посветува посебно внимание на владата, која се гледа како група што врши управувачки функции. Критичарите сметаат дека оваа теорија фактички го брани општествениот статус кво (status quo). Организираните групи ги штитат само (или првенствено) интересите на моќните, додека слабите и маргинализирани групи речиси и да немаат можност успешно да се организираат. Плурализмот лажно сугерира еднаквост и еднакви можности, бидејќи условите за натпревар не се еднакви за сите групи.

Современите сфаќања на политиката (освен телеолошкото и етатолошкото), во основа, укажуваат на *компететивно-дистрибутивната природа на политиката*. Секое од овие гледишта укажува на некој значаен аспект на политиката, но не и

на нејзината целовитост. Најчесто во нив се мешаат суштина–та, појавната форма, целта, функциите, итн. Сепак, може да се извлечат неколку битни поенти и да се заклучи дека *политиката претставува*:

- дејност, која е поврзана за животот и потребите на граѓаните или барем на мнозинството;
- активност, која е нужно проследена со акутни или прикриени судири на интереси и/или групи;
- таа се артикулира низ институциите кои или ја канализираат и изразуваат или создаваат (гарантираат) рамки за нејзино одвивање или ја узурпираат и монополизираат само за себе;
- во нејзината суштина се наоѓа авторитативната алокација на општествените вредности и ресурси.

5. ПОИМ НА ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Дефинирањето на политичкиот систем не е нималку лесна задача. Одделните теории истакнуваат различни елементи или наоѓаат различни врски меѓу неговите елементи: за едни најважни се институциите, за други функциите, трети се фокусираат на актерите или на процесите. Во најтесна смисла, политичкиот систем претставува збир на формални институции кои ја сочинуваат власта или државата. На некои универзитети се изучува под името систем на управување или систем на владеење. Пошироко гледиште е она кое под политички систем ги подразбира и фактичките и пропишаните облици на политичко однесување – не само формално–правната организација на државата, туку и реалитетот на нејзиното функционирање. Најсеопфатна дефиниција е онаа според која политичкиот систем претставува збир на процеси на интеракција, и според неа тој е потсистем на општествениот систем кој е во сооднос со другите, неполитички потсистеми. Потребата сите елементи и аспекти на политиката да се стават во теориска рамка што ќе ја одрази нивната поврзаност, најдобро се изразува во концептот на политичкиот систем. Тој е предмет на анализа низ призма на функционализмот на Габриел Алмонд и системската теорија на Дејвид Истон.

Алмонд го заменува традиционалниот концепт на државата со концептот на политичкиот систем. Тој располага со неколку својства на интеракција: сеопфатност, меѓузависност и постоење на граници. Сите политички системи имаат четири одлики кои им се заеднички и според кои можат да се споредуваат: 1) политичка структура (институции); 2) функции; 3) мултифункционалност; и 4) мешовитост (сите политички системи се транзициски, во постојано менување).

Според теоријата на системите, под *систем* се подразбира збир од елементи кои се во сооднос и се поврзани врз основа на некој модел на однесување. Овој пристап укажува на неколку негови својства: тој има своја внатрешна логика; неговите структурни елементи се поврзани и меѓузависни и се во динамична интеракција; сегментите на политичкиот систем се функционални; политичкиот систем стапува во интеракција со опкружувањето во кое опстојува и тој почива на принципите на саморепродукција и автолегитимација (политички циклус). Политичкиот систем (покрај економскиот, културниот, меѓународниот, биолошкиот) претставува специфичен систем на дејствување. Тој е истовремено и посебен (систем со прецизни граници), но и флуиден (динамичен и променлив). Не само што не е изолиран и самодоволен, туку стапува во интеракции со другите системи: тој трпи влијанија, но и самиот ги менува и модифицира наметнувајќи им политички решенија. *Спецификата* според која тој се разликува од другите системи е способноста, средствата и методите за определување цели и остварување задачи од позиција на моќ и власт.

Политичкиот систем е спој на влезни и излезни компоненти. *Влезни компоненти* (inputs) на политичкиот систем се барањата и/или поддршката и ја претставуваат основата за политичка партиципација. Тоа е просторот во кој општествените субјекти можат најдиректно да влијаат врз институциите на системот, но и едни врз други. Во влезни компоненти спаѓаат: формирањето и влијанието на јавното мислење, општественото групирање и создавање групи со заеднички интерес, партискиот и изборниот систем, однесувањето на гласачите и медиумите. Нивните барања се преточуваат во конкретни предлози, кои се доставуваат до институциите каде што се разгледуваат и евентуално резултираат со одлуки и прописи. Централниот дел на политичкиот систем е оној во кој се одвива процесот на донесување општозадолжителни одлуки (decision-making process), според точно определени

процедури и институционални канали. Спроведувањето на донесените одлуки создава повратен ефект врз општеството, односно предизвикува или бран на нови барања или раст на поддршка за носителите на власта. *Излезните компоненти* (outputs) концепциски се поврзуваат со политичката ефикасност. Според Истон, излезните решенија можат да бидат: *авторитативни* (обврзувачки одлуки и задолжителни акции, како закони, наредби и сл.) и *неавторитативни* (политики, иницијативи, услуги и придобивки и сл). Во зависност од содржината на одлуките и начинот на нивно остварување, општеството реагира преку нови барања, очекувања и/или поддршка за понуденото решение. Смеслата на политичкиот систем е да обезбеди претворање (конверзија) на барањата и поддршката (инпут) во одлуки и нивно спроведување (аутпут).

Алмонд дополнително ги расчленува влезните и излезните компоненти на седум функционални категории.

Влезната функција се состои од:

- 1) политичка социјализација (процес на формирање идеи за политиката и стекнување политички вредности) и регрутација (процес преку кој се селектираат граѓаните за вклучување во политиката, главно преку партиите),
- 2) артикулација на интересите (изразување на потребите во однос на власта),
- 3) агрегација на интересите (процес низ кој барањата се формулираат како политички програми) и
- 4) политичка комуникација (јавно презентирање на политичките барања и програми).

Излезната функција се состои од:

- 5) создавање одлуки/закони,
- 6) нивно извршување/применување и
- 7) пресудување во случај на спор.



Слика 1: Приказ на политичкиот систем според Истон

6. СТРУКТУРА НА ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ

Структурата на политичкиот систем најдобро ја покажува неговата сложеност. Таа е збир од неговите основни елементи, нивните релативно трајни меѓусебни односи и принципите врз основа на кои се воспоставуваат и функционираат.

6.1. Политички субјекти и организации

Граѓанин

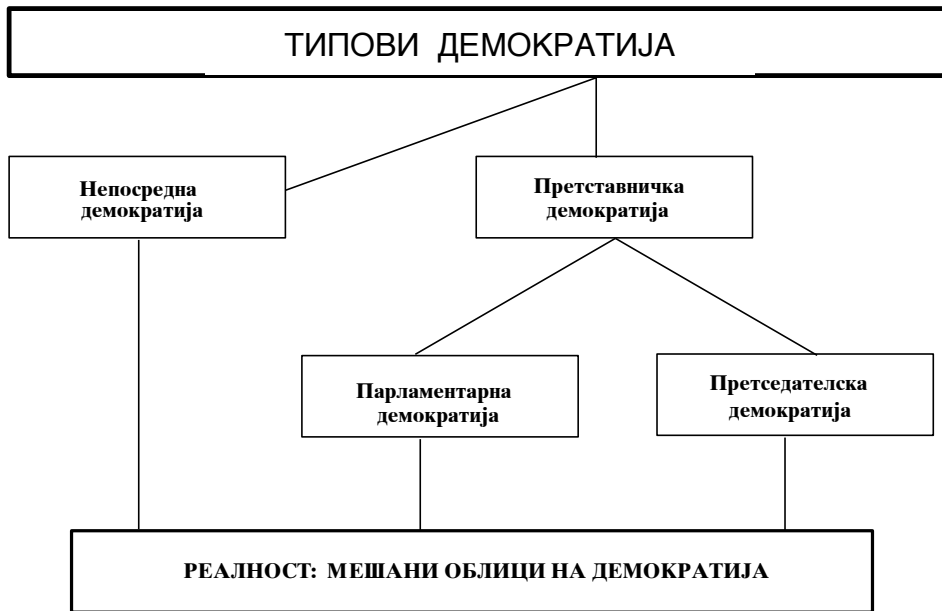
Концептот на демократијата почива на сфаќањето за владеење на *демосот* (народот), составен од слободни граѓани кои учествуваат во јавниот живот и во донесувањето на одлуките на заедницата. Во античките полиси, граѓаните кои не сакале да учествуваат во јавниот живот (т.е. се повлекувале во својата приватна сфера и им се посветувале на личните задоволства) биле нарекувани *idiotes*, како спротивност на доблесни и јавно одговорни граѓани – *polites*. Граѓанинот е централна фи-

гура на секоја демократска политика. Без неговата активност, ниту има граѓанин ниту има вистински политички процес. Човекот не бил отсекогаш и граѓанин, па ова негово својство се врзува за битката за еманципација и стекнување политички субјективитет во демократските револуции во 17–18 век и работничките движења од 19 век.

Улогата на граѓанинот како политички субјект може да се разгледува низ две основни призми: 1) како носител на слободи и права, односно на неговата слобода и автономија во однос на политиката (власта) и нејзините одлуки и принуда (правата и слободите како граница за мешањето на политиката); и 2) степенот на неговата вклученост во политиката или барем влијание врз донесувањето одлуки. Според *Џон Стјуарт Мил*, најпознатиот филозоф на индивидуализмот (19 век), човекот треба да има апсолутна слобода на дејствување, сè додека тоа не им нанесе штета на другите. Тој зборува за *негативна слобода*, како отсуство на пречки, тешкотии или присила врз индивидуалната слобода. Наспроти ова, *Исаија Берлин* (најистакнатиот либерален филозоф на 20. век) зборува за *позитивна слобода*, сфатена како *капацитет за дејствување*. Нејзиното остварување зависи од постоењето на општествени претпоставки, како благосостојба, образование и/или можност за политичка партиципација. Позитивната слобода е поврзана со идејата за самоуправување (*self-mastery*), со капацитетот човекот да се определи себеси и да има контрола над својата судбина. Гледано низ втората призма, која е поважна за политичкиот процес, на граѓанинот се гледа како на *гласач* и учесник во изборниот и, воопшто, во политичкиот процес. Во оваа смисла и се разликуваат два основни типа демократија – непосредна и посредна.

Непосредната демократија е таков облик на демократија во кој граѓаните директно учествуваат во донесувањето на политичките одлуки. Најчести облици на непосредна демократија се референдумот и народната иницијатива. *Референдумот* претставува непосредно изјаснување на целиот електорат, кој се изјаснува за прифаќање или одбивање на конкретно дефиниран предлог (референдумско прашање). Тоа може да се однесува на прифаќање/одбивање на устав, закон, отповикување на политички претставник или на друго конкретно прашање од јавниот живот. *Народната иницијатива* се состои во собирање определен број потписи од избирачите заради

распишување на референдум или донесување на закон, измена на устав или закон, и сл.



Слика 2: Типови демократии: непосредна и претставничка

Иако непосредната демократија од атински тип денес е практично невозможна, сепак се поставува прашањето: *во која мерка власта може да биде истовремено и демократска и ефикасна* ако во нејзиното формулирање и вршење учествува огромно мноштво поединци кои се разликуваат и по способностите и по интересите? Како главни недостатоци на непосредната демократија се наведуваат:

- Подложност на *демагогија* (*demos* = народ и *agogos* = водство), односно на стратегијата за освојување власт, која користи средства за заведување на јавноста преку манипулирање со емоциите, стравовите и предрасудите.
- Аматеризам во водењето на политиката, во светлина на сложеноста на проблемите за кои треба да се носат соодветни и брзи одлуки. Затоа, таа се смета за непрактична и неефикасна.
- Широката употреба на *референдумот* доведува до неконзистентна и нерационална политика водена од променливото јавно мислење.

- Одлучувањето на референдум („за“ и „против“) доведува до исклучивост во водењето на политиката и поларизација. Референдумското прашање може да биде прешироко и, доколку не е проследено со рационална аргументација и дебата, може да претставува основа за поделба на мнозинство наспроти малцинство (што е особено проблематично во општества кои се веќе поделени по верска, етничка или друга основа).

Претставничката (посредна) демократија се заснова на идејата за народен суверенитет, односно на политичко претставништво. Граѓаните ја остваруваат власта преку свои претставници избрани по демократски пат, кои ги застапуваат нивните интереси во институциите. Во вакви услови, кога не е непосреден учесник во процесот на донесување одлуки, граѓанинот е предмет на интерес од аспект на моделите на однесување на избирачот, на факторите кои влијаат врз креирањето на неговите мотивации, ставови и однесувања во политичкиот процес. Истражувањата се прават за да се олесни дејствувањето на политичките партии или на државните институции кои настојуваат да добијат јавна поддршка барем за време на изборите. Денес изборите се доминантна, ако не и единствена форма на партиципација. Но, степенот на излезност на изборите се намалува како резултат на растечката недоверба и апатија. Според *Габриел Алмонд* и *Синди Верба*, апатијата е логична и нужна. Тие сметаат дека директната инволвираност во политиката, која станува извонредно динамична и сложена, е губење време. Граѓанинот не е постојан, туку само потенцијален политички фактор, а неговата главна задача е да помогне да се конституира власта и да се држи одговорна за водењето на политиката. Изборите се главниот контролен механизам преку кој граѓаните се изјаснуваат колку се задоволни со политиката што се води. Нормално е тие да бидат преокупирани со својот приватен живот и благосостојба. Елитите имаат интерес добро да си ја вршат работата и да не ги „разбудат“ граѓаните, кои би станале активни само ако нешто не е во ред. Обратно, *Херберт Маркузе* смета дека во високоразвиено општество се креираат лажни потреби кои ги интегрираат поединците во постојниот систем благодарение на влијанието на масовните медиуми, рекламите, индустрискиот менаџмент и современиот начин на размислување. Како резултат на тоа се јавуваат *еднодимензионалниот човек* и

еднодимензионалниот општествен универзум, во кој способноста за критичко размислување и опозиционерско однесување исчезнуваат. Граѓанинот е претворен во потрошувач (консумер), кој верува дека преку стекнување материјални добра (кои најчесто не му се ни потребни или поради кои влегува во модерно ropство преку долгогодишни кредити) ќе ја оствари личната среќа. Тој нема интерес за она што се случува во јавната сфера бидејќи е фокусиран на трката со поединци слични на себе, кои се посветени само на стекнување и трошење. Современите автори зборуваат за „демократија без народ“. Според нив, политичките партии и другите субјекти наоѓаат начини (преку модификација на изборните системи, намалување на изборниот цензус, и сл.) да го одржат легалитетот на политичкиот процес дури и кога е нарушен легитимитетот. Развиените општества стануваат елитистички, а информатичкиот развој промовира нови форми на учество на граѓаните во политичкиот живот, како што се *теледемократијата* и *е-демократијата*. Нивните приврзаници сметаат дека комуникациските технологии нудат нови демократски можности. Наместо средби лице в лице со кандидатите за политички функции, граѓаните ги следат преку медиумите, социјалните мрежи, интерактивните ТВ-програми и сл. Електронското гласање преку електронска пошта и/или интернет се смета како лек за апстинирањето на изборите.

Заради избегнување на крајностите, односно слабостите на непосредната и на претставничката демократија (како привилегирана за елитите), се препорачуваат механизми за нивно комбинирање. Средното решение предлага различни форми на партиципација на граѓаните на локално, регионално и национално ниво. Во таа смисла се заложбите на теоријата на *делиберативна (или дискурсивна) демократија*.⁹ Станува збор за *партиципативна демократија*, како мешавина меѓу чистата непосредна и претставничка демократија. Таа ги нагласува елементите на суштинската демократија за сметка на формалната. Со оглед на различните интереси на граѓаните и на елитите, се предлага поактивно вклучување на сите членови на општеството, а особено на припадниците на маргинализираните групи за да се чуе нивното мислење за најважните јавни прашања. Процесот на донесување одлуки и јавната дебата

⁹ Делиберација значи промислување, размислување, додека под дискурс се подразбира дијалог, дебата или дискусија.

се сметаат за поважни од самите одлуки. Делиберативната демократија се залага за непристрасност и рационалност во политичкото одлучување и за соочување со фактите и аргументите пред да се донесе некоја одлука. Главни елементи на партиципативната демократија се:

- Делиберацијата како нов модел на донесување одлуки;
- Јакнење на формите на непосредната демократија;
- Јакнење на локалната демократија;
- Демократизација во одделните делови на политичкиот систем (во партиите, на работното место и сл.);
- Поголема зависност на избраните претставници во власта од граѓаните кои ги избрале (претставништвото во вид на делегација).

Држава

Државата е историски најважниот облик на политичко организирање. Најопшта дефиниција на државата е дека таа претставува географско–политички ентитет кој поседува политички суверенитет, т.е. претставува врховна власт на одредена територија и одредено население, и има меѓународно признање. Но, во контекст на политичкиот систем, под држава се подразбира апаратот на јавната власт, односно апаратот на владеење/управување. Тука фокусот се става на начинот на нејзиното организирање, основата на легитимитетот, државните функции и средствата за реализирање на државната политика.

Историски и концепциски познати се гледиштата кои политичкиот систем го сведуваат исклучиво на државата (т.е. ги сметале за синоними), но и такви кои целосно го минимизирале нејзиното значење, сведувајќи ја на една од можните форми на политичко организирање или облик на тиранија кој треба да се укине. Државата има клучна улога во обезбедување на мирот и поредокот, заштита на човековите слободи и права, обезбедување правила на демократската игра и владеење на правото. Но, демократскиот систем, освен на државата, се потпира и на низа други субјекти (почнувајќи од граѓанинот, разните форми на здружување и интересно организирање, цивилното општество, медиумите, црквата, итн.).

Она што ја прави државата специфична во однос на другите субјекти, според *Макс Вебер*, не се нејзините цели, туку *средствата* со кои располага. Таа е човечка заедница која (успешно) располага со монопол на легитимна употреба на сила на дадена територија. И други институции и поединци понекогаш имаат право да употребат физичка сила, но само во рамките на она што државата ќе го дозволи со закон. „Вебер-ријанската држава“ се одликува со тоа што поседува:

- административен (управен) апарат;
- монопол врз репресивниот апарат и насилството;
- способност да го одржи и манифестира (ако е потребно) тој монопол.

Правото на употреба на принуда не е апсолутно: тоа е дефинирано со правни норми, на кои подлежат и државните институции. Во демократијата постојат политички и јавни механизми за демократска контрола на безбедносните структури. Поврзано со монополот на употреба на сила, релевантна е и Хобсовата теза за општествениот договор. Според неа, поединците склучиле договор со државата, која во замена за отстапките во врска со индивидуалното право на самозаштита, на сите свои членови им пружа еднаква заштита и безбедност. Тргувајќи од претпоставките на либералната теорија дека суверенитетот лежи во народот, луѓето ѝ подаруваат на државата моќ да го одржува поредокот и да ѝ стави крај на анархијата во предполитичката состојба, а за возврат добиваат сигурност и општествен поредок (политичка состојба).

Државата е функционална и стабилна ако располага со:

- *закони*, кои ги одразуваат моралниот кодекс и вредностите на заедницата;
- *политичка машинерија*, која може да носи (или менува) закони и одлуки;
- *извршно тело*, кое го гарантира спроведувањето на законите;
- *судски систем*, кој ги решава споровите согласно законите;
- *супериорна сила*, која ќе одврати од евентуално посегавње по насилни методи преку наметнување на законот и со сила ако е тоа потребно спрема оние кои се противставуваат на законите;

- задоволително ниво на *благосостојба*, кое обезбедува социјален мир меѓу граѓаните и групите во општеството.

Овој модел не се наоѓа секогаш во стварноста. Историјата на државата е, во голем дел, историја на нелегитимни владетели, неорганизирани или некомпетентни влади и на граѓани кои се индиферентни, изолирани, отуѓени, застрашувани или кои се бунтуваат.¹⁰ Токму државата е субјект кој најчесто ги крши човековите права, отворено или прикриено. Затоа во центарот на демократската дебата е прашањето за границите на државната власт во однос на индивидуалната слобода. Државата не само што не е единствената политичка организација, туку е и принудена да ги почитува границите на неприкосновената положба на човекот и граѓанинот, да стапува во интеракции со цивилното општество, да влијае врз него, но и да трпи влијанија – ако е демократска.

Теорија на силни и слаби држави: Според „англиската школа“, силата на државата зависи од нејзината способност да обезбеди општествена поддршка, т.е. да биде *легитимна*. Колку што е поголема довербата и поддршката од граѓаните толку е помала потребата од употреба на репресија. Слабите држави, немоќни да обезбедат поддршка и лојалност од населението, се потпираат на репресија. Тоа дополнително ја слабее државата, која така влегува во маѓепсан круг во кој проблемите ескалираат заедно со зголемената нелојалност на граѓаните. Таквата држава завршува како неуспешна или распадната држава. Слабата држава не може да го одржи општествениот договор, па без оглед на причините кои довеле до слабоста, нејзина *најважна карактеристика* е високиот степен на *преокупираност со безбедносни закани за режимот*, кои се главно генерирани однатре. *Силната држава* има капацитет да ги заштити правата и слободите на граѓаните, да обезбеди економски развој и да создаде колективни добра како резултат на поддршката што ја ужива и на општествениот консензус околу клучните вредности и насоки на развојот на политичкиот, економскиот и општествениот живот. Притоа, силната држава нема потреба да употребува репресија и сила, што ја зајакнува приврзаноста на граѓаните кон заедницата.

¹⁰ Robert Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1990): 22.

Политички партии

Политичките организации се форми на организирано здружување на граѓаните и групите заради изразување на заеднички интереси и нивно упатување до центрите на политичко одлучување. Доминантното место меѓу нив им припаѓа на политичките партии, кои ги остваруваат следниве улоги: 1) тие се лост на поврзување на граѓаните и власта, 2) облици за партиципација на граѓаните во политиката, и 3) средство за селекција и создавање елити. Според модерниот поим, партијата: 1) е носител на идеологија; 2) има, повеќе или помалку, трајна и постојана организација; 3) нејзина главна цел е освојување на власта или барем учество во неа; и 4) се стреми да обезбеди широка поддршка кај народот.¹¹

Одлика на демократските партии е принципот на доброволност на членството. Блискоста до партиите може да биде од различен степен, па затоа се разликуваат: професионални кадри, активисти, членови, симпатизери или обични гласачи. Демократската партија мора да ги почитува демократските принципи во внатрешната организација, како спротивност на лидерскиот (султански) принцип. Партиската припадност не смее да биде негација на слободата на мислење и на внатрешнопартиска борба со аргументи.

Демократијата е нужно држава на повеќе партии и, како таква, таа е директна спротивност на партиската држава.¹² Но, постоењето на повеќе партии по автоматизам не значи и демократија. Повеќепартизмот претпоставува дека државата е неутрална и идеолошки неопределена, односно дека овозможува слободна и фер борба за власт. Промената на позицијата (на власт или во опозиција) меѓу политичките партии се дефинира како *наизменичност*. Но, демократијата не бара смена по секоја цена: доволно е да постои *политичка борба* и таа да се одвива *редовно, фер и регуларно*. Значи, една партија/коалиција може и повеќе години да биде на власт, докол-

¹¹ J. LaPalombara, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press: Princeton, 1966. (Цитирано според: Филип Лово, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановиќа: Нови Сад, 1999): 50.

¹² Филип Лово, *исто*, стр. 50.

ку така одлучи гласачкото тело.¹³ За да функционира демократски, повеќепартискиот систем ги бара следниве услови:

- институционална рамка и владеење на правото како гаранција за слободен, редовен и фер натпревар;
- институционализација на партиите и нивна внатрешна демократичност (доброволност на членството, ротација на кадрите, демократска селекција на членовите на раководството, можност од фракционерство, итн.);
- разновидност на идеолошко–политичките програми и ориентации на партиите, што на граѓаните им нуди богата понуда и препознавање на своите интереси; и
- политичка култура заснована на почитување на правилата на играта, натпревар, толеранција и сл.

Политичките партии ги вршат следниве функции:

- репрезентативна (ги претставуваат одделните политички интереси);
- мобилизаторска и инклузивна (здружување и мотивирање на граѓаните за учество во политичкиот процес);
- насочување на информациите до граѓаните;
- влијание врз јавните политики;
- јакнење на општата политичка култура.

Современа критика на политичките партии. Прашањето за природата и демократскиот потенцијал на партиите е актуелно и во развиените земји. Филип Шмитер оди дотаму што тврди дека современите партии веќе не се она што некогаш биле, па и дека претставуваат опасност за вистинската демократија. Други, пак, во постоењето на политичкиот плурализам гледаат единствен начин за функционирање на демократијата. Роберт Дал зборува за две суштински димензии на модерната демократија: јавниот натпревар и инклузивноста, а во тој контекст партиите се нужна рамка за политичкиот натпревар и за здружување на поединците околу различни интереси и

¹³ Апсолутна наизменичност е можна само во услови на класичен двопартиски парламентаризам. Во претседателски систем, на пример, можно е една партија да доминира во законодавното тело, а претседателот (т.е. носителот на извршната власт) да доаѓа од друга партија.

визии.¹⁴ Современоста нуди примери на отстапување од демократскиот идеал, па оттука и критиката на партиите:

1) Партиите се нерепрезентативни, па дури и немотивирани да ги активираат граѓаните. Дури и кога имаат бројно членство, тоа е од толку мешовит социјален состав што е тешко да се определи чии и какви интереси застапуваат.

2) Слабење на врската меѓу граѓаните и политичарите, особено поради големото влијание на медиумите. Партиите се рекламираат преку агенции за односи со јавноста и скапи медиумски кампањи, без директна комуникација со граѓаните.

3) Партиите го губат ексклузивитетот поради растечката конкуренција од страна на организациите на цивилното општество (невладините организации и здруженија), кои преземаат функции кои порано исклучиво им припаѓаа на партиите (особено во формулирање на редоследот на јавните политики). Граѓаните имаат можност за политички ангажман, ослободени од барањата за партиска лојалност.

4) Внатрешната недемократичност се продлабочува, а партиите стануваат сè поелитистички, лидерски засновани, а високите влогови што ги носи изборната победа водат кон гушење на внатрешнопартискиот дијалог.

5) Учеството на изборите станува исклучително скапа работа, па оттука и зависноста од моќните финансиски групи (олигарси). Тоа води кон јакнење на политичката корупција, која најчесто се изведува со финансирање на политичките партии.

6) Идеолошките разлики бледеат, а партиите им се обраќаат на сите граѓани, ветувајќи дури и работи кои немаат врска со нивната идеолошка матрица. Овој феномен го воочил *Ото Кирхајмер* уште во 1966 година. Тој зборува за партии кои настојуваат да освојат што поголем број гласови од кој било дел од популацијата (*catch-all party*).¹⁵

7) Во неконсолидираните демократии отсуствува принципот на владеење на правото, па партиските и изборните системи ги карактеризираат појави како корупција, фалсификување на изборите или дури и употреба на насилство.

¹⁴ Robert Dahl, *Poliarchy: Participation and Opposition*, (New Haven: Yale University Press, 1971): 6-7.

¹⁵ Otto Kirchheimer, „The Transformation of the Western European Party Systems“ in J. LaPalombara i M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, (Princeton: Princeton University Press).

Типологијата на партиите не е лесна задача во ситуација кога нивниот број расте, а суштинските разлики меѓу нив се намалуваат. *Волинец* нуди поделба на партиите според она за што се стремат: а) гласови (vote-seeking), б) креирање политики (policy-seeking) или в) заземање функции (office-seeking).¹⁶ Според масовноста и членството, *Гунтер и Дајмонд* разликуваат: елитистички, масовни, етнички, електорални и партиидвижења. Тие утврдуваат *три критериуми* за типологизација на партиите:

- *Природата на партиската организација*: Некои партии се организациски тесно поставени, а други развиваат масовно членство; некои се организираат по основа на т.н. фокус-групи или според специфични тесни интереси, а други се отворени и универзалистички во својот повик и членство; некои се потпираат исклучиво на медиумите, додека други негуваат директна комуникација (митинзи, агитирање од врата до врата);

- *Природата на партиските програми* кои се изведени од: 1) идеологии кои произлегуваат од познати филозофии, религиозни уверувања или национални чувства; 2) прагматични интереси без јасно дефинирани идеолошки и програмски определби; 3) интересите на една етничка, религиозна или социјална група, или дури географски определено гласачко тело, и 4) хетерогена понуда „за секого по нешто“;

- *Стратегијата и облиците на однесување на партиите*: 1) партии кои ги прифаќаат правилата на демократската игра и се толерантни спрема политичките противници; 2) партии кои се полулојални на демократските норми (од случај до случај) и 3) партии кои се антисистемски, односно се заложуваат за смена на постојниот систем согласно нивната идеолошка и програмска ориентација.¹⁷

¹⁶ Stephan Wolinetz, „Beyond the Catch-All Party. Approaches to the Study of Parties and Party Organizations“ in R. Gunther, J.R. Montero i J. Linz (eds), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, (Princeton: Princeton University Press, 2002).

¹⁷ R. Gunther and L. Diamond, „Species of Political parties. A New Typology“, *Party Politics*, vol. 9, no. 2, 2003, p.167

Групи со интерес

Покрај партиите, постојат и многу други облици на организирање. И тие имаат политички цели (во потесна или поширока смисла), но не се борат за освојување на власта. Тоа е *суштинската разлика* меѓу групите со интерес¹⁸ и политичките партии. Групата со интерес е група од поединци и/или институции кои споделуваат заеднички ставови и интереси и кои се организирани со цел да обезбедат некаков политички исход, односно да влијаат врз оние јавни политики кои имаат влијание врз нивните членови. Тие се организираат поради остварување на своите дефинирани цели според интересот со вршење притисок врз институциите во кои се носат одлуките, но без амбиции да учествуваат во политичкиот натпревар. Во одредени ситуации групите со интерес стануваат отворени конкуренти на изборите. Најчесто тоа е тактички чекор заради вршење притисок врз политичките партии за да се наведат на одредено однесување (да истакнат некое прашање во својата програма). Кризата на авторитетот на партиите ја зголемува популарноста на групите со интерес.

Според теоријата на групите, групите со интерес се основни единици на политичкиот живот. Согласно концептот на полиархија (Дал) како најдобар облик на политички систем, најважно е да се оневозможи конституирање на власт на малцинството (олигархија). Наместо тоа, треба да се воспостави *власт на повеќе малцинства*. Активноста на групите и здруженијата се смета за политичка партиципација која го елиминира монополот на политичките партии. Значењето на групите со интерес се должи на фактот што тие овозможуваат вклучување на граѓани организирани по различни основи во политичкиот процес.

Класификацијата на групите со интерес не е лесна задача. Некои автори сметаат дека ова е непродуктивен зафат, бидејќи дури и политичките партии влегуваат во пошироката категорија на групите со интерес (бидејќи и тие претставуваат интереси и се организирани заради интересот). Според други, односот меѓу групите со интерес и партиите е сличен на клацкалка, т.е. групите со интерес се влијателни таму каде што

¹⁸ Во учебниците и монографиите на македонски јазик за нив честопати се употребуваат изразите интересни групи или интересовни групи.

партискиот систем е слаб, и обратно. Според трети, разликувањето е можно и потребно.

Типови групи со интерес (според Алмонд):

- *Аномични* – се јавуваат како резултат на кризна ситуација или исклучителен настан, во вид на протести, демонстрации и сл. Немаат ниту формална структура ниту лидери.
- *Неасоцијативните* групи немаат ниту формална организација ниту свест за припадност на група со посебни интереси, но општеството ги третира како да се формална група. Тие се здружуваат неформално и нередовно. Тука се вбројуваат семејни, статусни или етнички групи.
- *Институционални* групи се организации со одредени општествени или политички функции, но како корпоративни тела имаат моќ да артикулираат сопствени интереси. Тука спаѓаат војската, црквата, бирократијата, итн.
- *Асоцијативните* се групите со интерес во вистинска смисла на зборот, бидејќи се организирани заради некаква политичка активност, иако не е исклучено да се ангажираат и во други активности.

Групите со интерес можат да се поделат и:

- Според *трајноста* на организацијата, тие можат да бидат: 1) повремени, создадени со одредена намена по чие остварување престануваат да постојат; 2) трајни или 3) притаени (кога постои популација со исти интереси, ама која не е свесна за себе или законите не ѝ дозволуваат да се организира, но во дадени околности може да стане важен политички субјект).
- Според *интересите што ги застапуваат*, постојат *вистински* групи со интерес кои застапуваат интереси на одреден сектор (како синдикати, здруженија на работодавци, земјоделци) и *промотивни групи* кои се залагаат за интересите на пошироки популации или за општи вредности (заштита на животните, мировни и еколошки движења и сл.).
- Групите со интерес можат да се поделат на *внатрешни* и *надворешни*, во зависност од тоа дали дејствуваат во рамки на институциите и се редовно вклучени во процесот на формулирање на политиките или дејствуваат *вонинституционално* по пат на протести, петиции и сл.

Во елементи на групите со интерес спаѓаат: големината, лидерството и техниките што се користат, способноста да ги финансираат своите активности, па и да ангажираат професионални лобисти. Стратегиите на дејствување можат да бидат: директни и индиректни. Во директни стратегии спаѓа лобирањето кај политичарите, додека индиректните се свртени кон мобилизирање на јавноста (со кампањи, петиции, едукација). Освен тоа, групите со интерес користат и правни средства (постапки пред судовите, омбудсманот, уставниот суд и сл.). Дејствувањето низ директните стратегии зборува многу за видот на политичкиот систем, т.е. за тоа каде се наоѓа центарот на моќта. Лобирањето е активност заради вршење влијание врз носителите на функции, а особено во законодавните тела.

Групите со интерес се динамичен феномен, а нивното значење е во пораст. Нивната дејност претпоставува финанси и експертиза, што е пречка за непосредно застапување на интересите на најслабите и маргинализирани групи. Затоа, дејноста на групите со интерес е во голема мерка елитистичка и не успева сосема да ги елиминира слабостите на претставничката демократија.

Политички движења

Политичките движења се облици на масовни неформални групирања на поединци и/или организации поради остварување на некоја политичка цел или промена. Некои сметаат дека движењата израснуваат и згаснуваат за релативно кус временски интервал, меѓутоа практиката покажува дека голем број од нив (како мировните, еколошките или движењата за заштита на човековите права) се трајни актери во национални и глобални рамки.

Некои автори сметаат дека политичките движења и политичките партии ги дели само еден чекор, т.е. дека движењата имаат судбина или да се распаднат откако ќе успеат, или да бидат поразени во своите настојувања или се трансформираат во политички партии. Како пример се наведува полското синдикално движење „Солидарност“, кое ја поттикна смената на социјалистичкиот режим и подоцна дојде на власт. Движењата имаат капацитет да го креираат политичкиот

редослед и да насочуваат кон суштествени прашања (човековите права, женските права, антивоената политика, итн.).

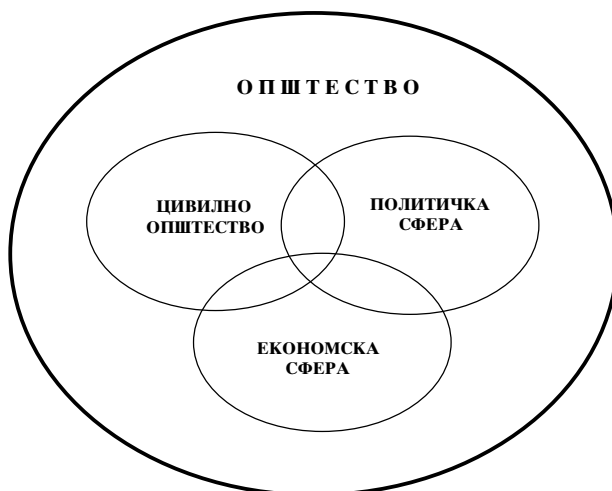
Класификација на политичките движења се прави според следниве критериуми:

- 1) Според широчината на акцијата постојат *реформски* и *радикални* движења. Реформски се оние движења кои се залагаат за промени низ законски форми, па тука се вбројуваат, на пример, синдикатите кои се залагаат за легислатива која ги промовира работничките права или пак Движењето на зелените кое се залага за донесување прописи за заштита на човековата околина и здравјето на луѓето. Радикалните движења имаат амбиција да сменат или да воведат нов систем на вредности (*Американското движење за граѓански права* на Мартин Лутер Кинг или во поново време *Окупирај го Волстрит*).
- 2) Зависно од видот на промената за која се залагаат, движењата се *иновативни* (новини во регулативата или промовираат нови вредности) или *конзервативни* (зачувување на постојните вредности).
- 3) Според целната група, движењата можат да бидат насочени *кон општествените групи* (кога, на пример, повикуваат на промена на политичкиот систем) или *кон поединците* (кога влијаат на уверувањата, на пример, религиозните).
- 4) Според средствата за остварување на целите можат да бидат ненасилни (движењето на Махатма Ганди) или насилни.

6.2. Цивилно општество

Цивилното општество претставува сфера на доброволно здружување и неформално поврзување, каде што поединците и групите се ангажираат за изведување активности од јавно значење кое може (но не мора) да биде поврзано со барања до власта. Таа се разликува од јавната сфера со тоа што е доброволна и не подлежи на никаква принуда. Од економската сфера се разликува по тоа што е непрофитна, односно затоа што се залага за посебни или општи добра и вредности, а не за заработка. Цивилното општество е поширок поим кој во себе ги вклучува и групите со интерес, ама и се разликува од нив. Во сферата на цивилното општество влегува и приватната сфера. Честопати се именува како „трет сектор“. Освен тоа,

се среќаваат и термините цивилен или невладин сектор, граѓанско општество или граѓанско содружништво. Некои автори зборуваат и за „темната страна“ на цивилното општество, во која ги сместуваат отпадничките, криминалните или терористичките групации (оттука изразот „нецивилно општество“ – *uncivil society*). Трите сфери и точките на нивно преклопување можат да се прикажат на следниов начин:



Слика 3: Приказ на политичката, цивилната и економската сфера

Од теориски аспект се идентификуваат два модела на цивилно општество: либерален и радикален. *Либералниот модел* го смета цивилното општество за простор во кој граѓаните доброволно се здружуваат, самоорганизираат и дејствуваат. На тој начин тие ги изразуваат своите општествени интереси и настојуваат да ги остварат. Овој простор претставува брана за државната власт и како таков е независен и автономен. Низ своите активности граѓаните и нивните организации настојуваат да ја направат власта одговорна и отчетна (дејствување како куче чувар – *watch-dog*). Според ова сфаќање, цивилното општество ги врши следниве функции:

- Создава простор за политичка партиципација на локално ниво;
- Се ангажира за решавање на политички и други конфликти;

- Помага во регрутирање на нови лидери;
- Врши непартиски мониторинг за време на изборите;
- Помага во ширењето информации и создава простор за дебата и изнаоѓање на алтернативни решенија;
- Низ сопствени акции (на самоорганизирање и самопомош) го олеснува притисокот врз власта во врска со некои барања или очекувања на граѓаните.

Радикалниот модел гледа на цивилното општество како на извор на отпор спрема недемократската власт или претставува фактор на општествена или политичка промена. Во либералниот модел, цивилното општество е отворен систем и партнер на демократски избраната власт во остварување на важни цели. Во радикалната варијанта, тоа е сфера на јавен ангажман кој има за цел промена на системот (на пример, контрастежа на корпорациите и капитализмот, борба за социјална правда, отпор против тоталитарна власт). Во основа, како и секој концепт, така и овој е историски и општествено детерминиран и добива содржина и облици во зависност од конкретните околности.

Во анализата на *односот помеѓу цивилното општество и власта* треба да се има предвид дека граничната линија меѓу нив е различно дефинирана во различни системи. Границата се менува дури и во едно исто општество во одделни фази од неговиот развој. Цивилното општество е сфера на разнобразни, бројни и неповрзани актери. Власта, обратно, претставува сфера која настојува да ги обедини субјектите и да ги стави во рамка на општозадолжителните норми создадени во институциите. Цивилното општество е *зона на слобода* во која поединците се здружуваат, заеднички создаваат сопствени правила на поведение, внатрешна структура и идентитет и ги изразуваат своите интереси. Обратно, власта инсистира на општата цел и заедничкиот идентитет. Прашањето за разумната *граница помеѓу цивилното општество и државата* е од голема важност за демократијата. Најсоодветниот однос меѓу нив треба да е во вид на *продуктивна тензија*. Преголемото приближување до власта значи крај за автономијата на цивилното општество; обратно, прешироката граница на цивилното општество (без какво било влијание на државата) би значела анархија и безвластие.

6.3. Војската и политиката

Традиционално, војската (армијата, вооружените сили) зазема важно место во политичкиот систем. Иако е државна институција, заради специфичната организација, задачите и ресурсите со кои располага, таа поседува одделен политички субјективитет. Централна категорија за разбирање на односот помеѓу војската и политиката се *цивилно-воените односи*. Тие се динамичен систем на повеќеслојни односи на соработка и тензии меѓу цивилните (политички и административни) елити, војската и граѓаните.

Војската се обликува под влијание на две противречни сили: *функционалниот императив* (кој произлегува од безбедносните закани) и *општествениот императив* (кој произлегува од вредностите, идеологијата и институциите).¹⁹ Според *Семјуел Хантингтон*, таткото на теоријата на цивилно-воените односи, меѓу нив секогаш постои конфликт. Војската која е целосно подложна на општествените вредности и на демократскиот начин на однесување, го губи војничкиот дух и ефикасност. Во такви услови таа не е закана за демократијата, туку е неспособна да ја остварува функцијата поради која постои. Организацијата и внатрешните односи на хиерархија и субординација, како и потребата да се биде подготвен да се одговори на безбедносните предизвици, бараат војската да се однесува согласно императивите на професијата, дури и ако тие се спротивни на демократските принципи што владеат во другите институции. Затоа, општеството, кое е загрижено за својата безбедност, ја прифаќа оваа недемократска институција, но воспоставува и модел на цивилна контрола.

Речиси и да нема држава која не се потпира на војската за заштита на националните интереси од надворешни закани. Во однос на внатрешните закани, природните непогоди и други несреќи, постојат различни уставни решенија. Владите се резервирани во однос на војската од најмалку две причини: 1) таа станува сè поскапа организација и претендира на сè поголем дел од националниот доход; и 2) секогаш постои ризик да ја употреби својата моќ или углед за да интересенира врз политичките процеси и да ги загрози вредностите кои треба да ги штити. Идеална ситуација е онаа во која постои способна

¹⁹ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (New York: Random House, 1957): 2.

војска да го обезбеди опстанокот на државата, но и која се држи подалеку од политиката и особено од сферата на човековите права и слободи.

Воената интервенција во политиката може да се оствари низ следниве форми:

- 1) притисок врз власта преку институциите или преку неформални канали на влијание;
- 2) закана со државен удар ако не се задоволат нејзините барања;
- 3) државен удар и смена на една власт со друга, која има повеќе „слух“ за нејзините интереси;
- 4) преземање на власта во свои раце.²⁰

Врз моделот на воената интервенција влијаат две групи фактори – внатрешни и надворешни:

- Во првата група спаѓаат внатрешните карактеристики на војската: хиерархиската структура, нивото на професионализам, корпоративните интереси, социјалното потекло на офицерскиот кор, самопретставата за својата улога во општеството и политичките предиспозиции.
- Надворешните фактори ги вклучуваат: односот на власта спрема војската, легитимитетот и начинот на вршење на власта, интензитетот на општествените конфликти, социоекономската развиеност.

Во зависност од комбинираното дејствување на овие фактори, офицерскиот кор може да добие три улоги во политичкиот живот:

- 1) Во случајот на *официери-модератори*, интервенцијата е во вид на вето од страна на воениот врв врз одлуките на политичарите, без обид да се преземе власта. Ова се околности во кои војската претставува моќна *група за притисок*. Нејзината цел е одржување на општествениот статус кво, што ѝ дава карактер на конзервативен политички фактор.

²⁰ Samuel E. Finer, *The Man on Horseback. The Role of Military in Politics*, Boulder: Westview Press, 1988; Eric Nordlinger, *Soldiers in Politics. Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1977.

- 2) Кога притисокот не ги дава саканите резултати, офицерите–модератори се трансформираат во *офицери-чувари* и ја преземаат улогата на заштитници на поредокот. Цивилната власт се урива, а војската ги зазема главните политички позиции, но само привремено – до воспоставување на редот и до конституирање на нова цивилна власт. Како оправдувања се истакнуваат: кризата, неефикасноста или корумпираноста на цивилната власт, итн.
- 3) Интервенциите од третиот вид се најретки, но и најрадикални. *Офицерите-управувачи* ја преземаат власта, прикажувајќи се како модернизатори или револуционери. Во јавноста војската дури и не се обидува да го прикаже своето владеење како привремено. Единствениот лимит што си го поставува е целосното остварување на поставената цел.

Цивилната контрола над војската (*цивилна супрематија*) е важен принцип на либералната демократија и услов за нејзино постоење. Либералниот модел на цивилна контрола се раѓа со појавата на граѓанското (капиталистичко) општество, кога доаѓа до одделување на цивилната и воената власт (кои во феудализмот биле споени во аристократијата). Нивните односи се засноваат на претпоставката дека секоја од нив ја врши власта што ѝ е доверена согласно нејзините одговорности. На цивилите им припаѓа доминантната позиција не само во политичката, туку и во воената сфера поради фактот што се подложни на јавна оцена преку изборите и другите механизми на контрола. Тие добиваат легитимитет од народот, а во нивна надлежност е утврдувањето на целите на внатрешната и надворешната политика, донесувањето и спроведувањето на законите и соочувањето со општествените конфликти. Војската, пак, се оспособува за евентуална примена на сила кога ќе биде потребно да се заштити нацијата од надворешна агресија или внатрешно насилство. Војската е подредена на државните институции и се дистанцира од центрите на политичко одлучување и од сферата на човековите права и цивилното општество. Во демократијата војската не е лојална на режимот или на партиската политика и идеологија, туку е потчинета на уставот.

6.4. Јавно мислење

Јавното мислење претставува збир (резултанта) на индивидуалните ставови и уверувања во општеството. Тоа го претставува доминантниот став по одредено прашање, во форма на поддршка или отпор. Станува збор за општото расположение и политичко размислување што го исполнува просторот меѓу оние кои владеат и оние со кои се владее. Јавното мислење е динамична категорија. Тоа се заснова на правото на универзален пристап до јавната сфера и јавните информации, рационалната дебата за најважните општествени прашања. Преку испитување на јавното мислење политичките елити добиваат претстава за поддршката што ја уживаат, што е барометар за шансите да дојдат или да останат на власт. Јавната поддршка е и важен услов за успешно остварување на политичките проекти.

Јавното мислење не е секогаш израз на демократска свест. Во општества кои минале или минуваат низ внатрешни конфликти или во кои владее авторитарен дух, доминантното јавно мислење не е секогаш прогресивно, па дури може да биде и милитантно. Со јавното мислење може да се манипулира, благодарение на спрегата меѓу медиумите и елитите. Другиот екстрем е состојбата на *аномија*. Овој термин означува отсуство на свест за општествените вредности или за нивното сериозно поткопување, што предизвикува чувство на оутѓеност и безнадежност. Ова е карактеристично за општества кои минуваат низ драматични промени и таму каде што постои длабок расчекор меѓу прокламираните вредности и реалноста. Граѓаните се немоќни и во политичка смисла, т.е. не успеваат да ги изразат ни својот ни заедничкиот став, ни да креираат јавно мислење за најважните проблеми кои ги мачат. Всушност, не постојат граѓани, туку поданици.

6.5. Масовни медиуми

Масовните медиуми (или средствата за масовна комуникација) се значаен елемент на политичкиот систем. Тие имаат огромна, ако не и пресудна улога во креирањето на јавното мислење од следниве причини:

- Тие претставуваат простор за изразување различни интереси, ставови, критики и предлози поврзани со политиката. Според Хегел, слободните медиуми/печатот овозможуваат разговор меѓу народот и власта. Идеално е кога медиумите во демократијата имаат *посредничка улога* меѓу граѓаните, цивилното општество и државата.
- Медиумите се средство кое обезбедува *транспарентност и отчетност* за она што се случува во политичката сфера, па и јавна *одговорност* на носителите на власта.
- Некои им припишуваат „*просветителска и образовна*“ функција на независните медиуми.
- Медиумите ги собираат новинарите, менаџерите, сопствениците на медиумите, интелектуалците, колумнистите, итн. – но им даваат глас и на обичните граѓани. Преку нив се негува *културата на дијалог* и почитување на правото да се размислува поинаку од мнозинството.
- Од медиумите се очекува да обезбедат *објективни информации*. Преку начинот на известување и пренесување (па и селекција) на многубројните информации, тие помагаат граѓанинот да биде *информиран*, што е и предуслов за неговата политичка партиципација.

Бројот и видот на медиуми драматично расте и се менува така што граѓаните не се зависни од строго контролирани медиуми, туку имаат алтернативни начини за добивање или проверка на информациите, особено преку социјалните медиуми. Независноста и непристрасноста на медиумите е нужен предуслов за секоја демократија. Но, наспроти уверувањето дека медиумите се внатрешно организирани на демократски начин, во управата и редакциите реално постои хиерархија, а тие може да се подложни на надворешни влијанија. Притисокот на моќниците, на јавноста или комерцијалната логика се решавачки во оваа смисла. За да бидат успешни и профитабилни, медиумите често ги заобиколуваат демократските и етичките принципи. Освен тоа, некои од нив се задоволуваат со она што им го сервираат владините извори. Ако на ова се додаде користењето на тесен круг експерти кои ги толкуваат информациите, се доаѓа до пренесување на едностран и политички „подобни“ извештаи. Пренесувањето на изјавите само на државните претставници, без обид за проширување на изворите на информации или без нивна проверка, е често користен метод за наводна

неутрална позиција додека во стварноста се промовира само владината позиција. Институциите на власта располагаат со оддели за односи со јавноста (public relations, PR), преку кои ги дозираат информациите и така креираат јавно мислење поволно за власта.

Техниките на рекламирање и презентирање можат да доведат до „перење мозоци“ (brain-washing). При тоа, јавноста е уверена дека одреден став (за којшто не ни била свесна дека бил наметнат) е нејзин. На тој начин медиумите и центрите на моќ го нарушуваат капацитетот за критичко размислување и автономно дејствување. *Едвард Херман* и *Ноам Чомски* зборуваат за *модел на пропаганда*, според кој и демократиите се служат со суптилни ненасилни средства на контрола на јавноста. Според Чомски, пропагандата за демократијата е она што за тоталитарната држава е заканата. Медиумите претставуваат децентрализиран и незаговорнички, но моќен пропаганден систем кој може да создаде консензус, односно да ја стави јавната дебата во рамките на она што е корисно за елитата, а истовремено да го задржи демократскиот изглед.

6.6. Избори и изборни системи

Изборите се дефинирачки момент на секоја демократија. Една од најпровокативните дефиниции на демократијата, всушност, гласи: „Демократијата е систем во кој партиите ги губат изборите“.²¹ Изборите се еден од начините на донесување одлуки, односно начин на кој граѓаните одлучуваат кој ќе биде нивни политички претставник и/или носител на некоја јавна функција. Ова е механизам преку кој се конституираат националните и локалните власти, како законодавното тело (парламентот и советот на општината), некои носители на извршната власт (претседател на републиката или градоначалник), итн. Во демократијата изборите имаат *две главни задачи*: 1) обезбедуваат легитимитет за вршење на власта за избраните од страна на граѓаните, и 2) се средство преку кое избраните политичари се сметаат дека се одговорни за нивните акции за време на мандатот.

²¹ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, (New York: Cambridge University Press, 1991): 10

Во демократијата власта произлегува од граѓаните, а главниот механизам на изразување на согласноста да се управува се токму изборите. По дефиниција, демократските избори се:

- а) натпреварувачки (овозможуваат натпревар на различни актери и програми),
- б) редовни,
- в) инклузивни (секој да може да се кандидира и да избира), и
- г) регуларни (во согласност со предвидените законски процедури).

Две прашања се издвојуваат како најважни: 1) *Кој е носител на правото на глас?* Избирачкото право е општо и не смее да подлежи на дискриминација. Сепак, тоа е сврзано со одредена возраст (полнолетство) и поседување деловна способност. По исклучок, во некои системи избирачкото право претставува и должност на граѓаните. 2) *Кој смее да биде избран:* во принцип, секој може да се кандидира за јавна функција (пасивно избирачко право), но државјанството вообичаено е предуслов, додека за некои функции е потребна и одредена возраст и неосудуваност.

Поим и видови изборни системи. Изборниот систем е толку важен елемент што дури се смета за потсистем на политичкиот систем. Во *потесна смисла на зборот*, изборниот систем ги подразбира уставните и политички механизми преку кои политичките наклоности на граѓаните се изразуваат како освоени места во претставничките или други институции. Тој врши влијание врз другите елементи на политичкиот систем, па дури може и да го определи неговиот карактер. Начинот на кој волјата на граѓаните се рефлектира на составот на претставничкото тело зависи, меѓу другото, и од изборниот систем. Тоа го определува степенот на легитимитет на власта. Ако граѓаните сметаат дека нивната волја не се одразува соодветно, легитимитетот ќе биде слаб, а излезноста на следните избори ќе опадне. Изборите најчесто претставуваат единствен или најважен облик на учество во политиката. Затоа, од огромна важност е изборниот систем да биде фер и адекватен за исполнување на јавните очекувања. Сепак, неговото значење не смее да се преценува: дури и најдобриот изборен систем нема да даде добри резултати без другите демократски предуслови.

Класификацијата на изборните системи се врши според два суштински критериуми: *начинот на кој добиените гла-*

сови се преведуваат во пратенички места и дали се гласа за партија или за личност. Според првиот критериум се разликуваат мнозински, пропорционален и мешовит систем.

A. Мнозински систем

Во мнозинскиот систем победници се кандидатите кои освоиле најмногу гласови во дадена изборна единица. Тој се јавува во две варијанти зависно од тоа колкав број мандати (пратеници) се избираат во една изборна единица (еден или повеќе), како и според мнозинството гласови што треба да го освојат кандидатите (обично или апсолутно). *Обичното мнозинство* се добива со 50%+1 глас од оние кои излегле на гласање, а *апсолутното* бара мнозинство гласови од вкупниот број на регистрирани избирачи, без оглед дали и реално излегле на гласање. Мнозинскиот систем се јавува во следниве варијанти:

1. Плурален систем со едномандатни изборни единици: Државата е поделена на толкав број изборни единици колку што има седишта во парламентот. Секоја изборна единица е претставена со кандидатот кој освоил најмногу гласови со обично мнозинство. Ова е наједноставниот модел (наречен „first past the post“ систем) и е застапен во Велика Британија, Канада, Нов Зеланд и САД.
2. Плурален систем со повеќемандатни изборни единици: Од една изборна единица се избираат повеќе пратеници. Гласачот заокружува на гласачкото ливче толку кандидати колку што се избираат пратеници од изборната единица. Победници се оние со најголем број гласови.
3. Мнозински систем со едномандатни изборни единици: За разлика од претходните, овде се бара поголемо (апсолутно) мнозинство на гласови. Тој има две варијанти:
 - a) Систем на алтернативен глас – кога гласачите ги рангираат кандидатите по сопствен избор. На пример, бројот еден се запишува покрај името на кандидатот кој претставува прв избор на гласачот, бројот два покрај второрангираниот кандидат, и така редум. Ако ниту еден кандидат не добие апсолутно мнозинство, тогаш кандидатот со најмалку гласови отпаѓа, а тие гласови се прераспоредуваат, односно им се додава-

ат на кандидатите кои биле втор избор на ливчињата.

- б) *Систем на балотажа* значи гласање во два круга. Избирачот гласа за еден кандидат, но ако по првиот круг нема победник со апсолутно мнозинство, се преминува на втор круг во кој се избира меѓу двајцата со најмногу освоени гласови.

Б. Пропорционален систем

Ова е денес доминантен изборен модел. За разлика од мнозинскиот кој резултира со победници и губитници, пропорционалниот систем има за цел сразмерно распоредување на местата во парламентот во зависност од бројот на гласови што ги добиле партиите. Се смета дека неговата демократска суштина е во обезбедување на владеење на народот. Бидејќи народот не е хомоген и во него постојат различни интереси, овој систем обезбедува нивно адекватно отсликување во парламентот. Победата се споделува меѓу учесниците. Граѓаните навидум имаат повеќе алтернативи за избор. Сепак, не станува збор за избирање на поединци, туку на партиски листи. Во практиката постојат толку многу варијации што нивната класификација е многу тешка. Сепак, можат да се утврдат два основни вида:

1) Во **системот на партиски листи** гласачите во изборната единица одбираат една од понудените листи. Партиите добиваат онолку места во парламентот колку што бил нивниот удел во вкупниот број дадени гласови. За да се спречи преголема фрагментација на гласачкото тело, се воведува „изборен праг“ (процент на гласови) кој партиите мораат да го минат за да влезат во парламентот. Тој се разликува од земја до земја. Во однос на партиите кои го минале прагот, се употребуваат различни методи за пресметување на бројот освоени места. Откако вкупниот удел на една партија е пресметан, се донесува одлука за тоа кои кандидати од листата навистина ќе бидат пратеници. Ова зависи од законските решенија, но најчесто се изведува според редоследот по кој кандидатите се наведени на листата: најмногу шанси имаат оние на врвот, а најмал (или никакви) оние на дното на предложената листа.

Системите на партиските листи се предмет на критика затоа што им даваат огромна моќ на партиските лидери да

вршат внатрешнопартиска селекција и да влијаат на редоследот на кандидатите. Гласачите немаат влијание врз селекцијата на кандидатите. За да се отстрани оваа слабост, во некои земји се предвидуваат алтернативи: а) можност гласачот да направи избор меѓу предложените кандидати од една партиска листа или б) можност за гласање за кандидати од различни партиски листи.

Распоредувањето на местата се врши со примена на три *формули*: формула на најголем остаток и две формули на највисок просек (т.н. Донтова и Сен-Лаж верзии).²²

2) **Системот на поединечен пренослив глас** акцентот го става на кандидатите, а не на листите. Од една изборна единица се бираат повеќе кандидати, а избирачите го рангираат својот избор, односно определуваат кој е нивниот прв избор, па втор, итн. На крајот се прави првична листа на кандидати кои биле прв избор за гласачите. За избрани се сметаат оние кои го преминале прагот утврден со закон. Оние кои при првото броење го преминале прагот се сметаат за избрани, додека гласовите кои се вишок над бараниот цензус се прераспоредуваат според вториот избор на гласачите. И во втората фаза на броење се врши прераспоредување на овој вишок гласови, и повторно избрани се кандидатите кои го минале цензусот. Постапката продолжува сè додека не се пополнат сите места што ги дава таа изборна единица.

Изборите се сложена работа. Наједноставниот дел од изборниот процес е чинот на гласање, а сето она што следува подоцна низ употреба на различни математичко-статистички методи ја усложнува постапката до степен во кој избирачите губат претстава за тоа како нивниот глас ќе се отслика во парламентот. Конечниот резултат од изборите дополнително се комплицира со постизборно коалицирање, т.е. договарање на партиите околу составот на новата влада.

В) Мешовити системи

Заради отстранување на недостатоците и задржување на позитивните страни на двата главни изборни системи, некои земји воведуваат мешовити системи. На пример, дел од

²² За ова повеќе кај: Тања Каракамишева, *Избори и изборни системи*, Култура: Скопје, 2004.

седиштата во парламентот се пополнува според едниот, а остатокот според другиот систем. Во таков случај избирачите означуваат два избора на гласачкото ливче: одбираат една партиска листа, а другиот избор се врши од листата со понудени кандидати. Но, ваквите системи се посложени од „чистите“ модели.

Расправата за тоа кој изборен модел е најдобар е повеќе теориска отколку практична. Во реалноста, секоја земја развива систем кој најмногу ѝ одговара. Најважно е да се утврди што се сака како краен исход од изборите: стабилна и силна влада или влада чиј состав ќе ја изразува разнобразноста на интересите и групите во општеството.

Предности на мнозинскиот изборен систем:

- *Формирање стабилна и ефикасна влада со јасно мнозинство во парламентот. Владата е стабилна влада бидејќи не може лесно да ѝ се изгласа недоверба, но и ефикасна бидејќи без проблем ќе ги оствари замислените проекти;*
- *Јасна и ефикасна опозиција, која поради двопартискиот систем се нарекува „влада во очекување“;*
- *Линијата на отчетност и одговорност меѓу избраниот и избирачот е јасна: граѓаните знаат за кого гласале и од кого да бараат исполнување на изборните ветувања. Коалициите се ретки, нема пазарења, а победничката партија може да ја води политиката во согласност со изборната програма и не може да ја пренесе одговорноста врз некој друг.*
- *Едноставност на системот: нема комплицирани формули за пресметување и распределување на пратеничките мандати, така што граѓаните знаат како, за кого и за што (т.е. каква влада) гласаат.*
- *Елиминирање на партиската фрагментација;*
- *Понепосредниот однос помеѓу гласачот и неговиот политички претставник влијае врз подобрувањето на квалитетот на кандидатите.*

Предностите се релативни и зависат од низа околности. На пример, првата предност е можна само во двопартиски систем. Непосредноста на односот меѓу граѓаните и претставникот е дискутабилна, особено таму каде што се големи изборните единици. За да се зборува за подобрување на квалитетот на избраните, без да се утврди што точно значи тоа (на пример, личните квалитети на кандидатот не се гаранција

дека тој ќе биде и способен политичар). Претставувањето, пак, на локалните интереси (локалпатриотизам) е појава која го отежнува водењето на националната политика.

Овој систем има и сериозни **недостатоци**:

- Помалите партии (групи) се аутсајдери, па свеста дека тешко (или никогаш) нема да влијаат врз власта може да ги обесхрабри или радикализира;
- Пораст на изборната апстиненција;
- Владејачката партија има целосна партиска контрола во парламентот, а опозицијата е немоќна;
- Нема адекватно претставување на главните групи и интереси, при што важни општествени сегменти можат да бидат дискриминирани;
- Се фаворизираат големите и моќни партии за сметка на помалите.
- Едноставното распоредување на пратеничките места значи доминација на партија која може и да не го претставува мнозинството во општеството.
- Во големи држави доаѓа до дискриминирање на партиите кои имаат поддршка на национален план, но чиј електорат е дисперзиран низ државата, за сметка на партиите со силна концентрација во одделни региони, но без национално влијание. Ова може да биде фактор на фрагментација во земји со силно изразени регионални карактеристики затоа што партиите користат апели кои допираат само до нивните следбеници во одделните региони.

Предности на пропорционалниот систем се:

- *Репрезентативност*: Парламентот ги рефлектира најважните интереси, а законите се плод на дебата и договор.
- *Зголемена партиципација (излезност)*: гласачите знаат дека нивниот глас нема да биде изгубен, дури и кога гласат за мала партија (иако, под влијание на други околности, сепак може да дојде до апатија.)
- *Зголемена политичка понуда* значи подобро политичко претставништво. (Сепак, во зависност од употребената формула за пресметување на мандатите може да се созда-

де и обратен ефект, да се фаворизираат поголемите партии, како и да се создадат непринципиелни коалиции меѓу партии кои немаат ништо заедничко освен желбата за власт.)

- Се обезбедува *правична репрезентација* на малцинските групи.

Аргументи против пропорционалниот модел се:

- Стимулира зголемување на бројот на партии, па и на такви со радикална ориентација кои хипотетички можат да добијат легитимитет на избори. Ова е случај во време на економски кризи и појава на популистички опции.
- Тој е сложен и неразбирлив за граѓаните. Дури и кога излезноста е голема, се случува доста гласови да бидат „изгубени“ затоа што гласачите погрешно го пополниле ливчето.
- Тој нужно води кон коалициски влади, па затоа гласот даден за една партија не значи дека ќе победи нејзината програма. Составот на владата не зависи од тоа како гласале граѓаните.
- Коалициските влади се нестабилни.

Ситуацијата е особено тешка во *поделените општества*, во кои политичките партии се формираат по етнички критериуми. Во поглед на коалициските влади се поставуваат три прашања: 1) траење или стабилност на владата; 2) утврдување и/или припишување на одговорноста за водењето на заедничката политика; и 3) колку коалициските влади навистина се способни да управуваат? Успешноста на коалицијата зависи од бројот на коалициони партнери и степенот на солидарност (или конфликтност) меѓу нив. Многу работи зависат од тоа дали коалицијата е хетерогена или хомогена според политичките, идеолошките или националните визии и цели на нејзините конституенти. Но, како што укажува Сартори, пропорционалниот систем и коалициските влади им помагаат на „тешките општества“ да останат заедно, затоа што без нив тие би станале „невозможни општества“.²³

²³ Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, стр. 82.

При класификацијата на изборните системи значење има и фактот *кој се појавува како кандидат и како*. Независните кандидати се исклучок, тие се јавуваат во услови кога партискиот систем е слаб, лошо структуриран и децентрализиран. За да успее, независниот кандидат мора да обезбеди поддршка од што повеќе групи со интерес, синдикати, и сл.

Прашањето за тоа дали гласачите имаат можност да избираат личност или гласаат за листа, т.е. дали се пресудни квалитетите на кандидатите или рејтингот на партијата е многу важно. Гласањето за личност, карактеристично за мнозинските системи, навидум го промовира квалитетот на кандидатот за сметка на партијата. Претпоставка е дека партиите имаат интерес да ги понудат најдобрите кандидати. Но, во практиката тоа се случува само во т.н. несигурни изборни единици, односно таму каде што партијата нема силно упориште кај населението. Феноменот „коњот на Калигула“²⁴ зборува дека буквално секој може да биде избран (независно од квалитетите) доколку е партијата влијателна и добро организирана. Кај пропорционалните системи сè зависи од тоа дали станува збор за затворена или за отворена листа. Кај затворените листи партијата го има крајниот збор во однос на селекцијата и рангирањето на кандидатите, додека кај отворените листи избирачкото тело, сепак, располага со одредена слобода во оценување на личностите.

За карактерот на изборите и особено за тоа кој може да биде избран голема улога има и *големината и карактеристиките на изборните единици*. Во таа смисла, познат е феноменот на *геримендеринг*. Овој политички термин се врзува за гувернерот на Масачусетс (Gerry), кој во 1812 година за прв пат се досетил дека прекројувањето на изгледот на изборната единица (во вид на змеј, види ја слика 4) може да му овозможи концентрирање на неговите поддржувачи на една територија и разбивање на компактоста на неговите опоненти. Денес под овој термин се подразбира такво исцртување на изборните единици кое може да фаворизира или хендикепира одредени делови од електоратот (дефинирани според својата политичка, етничка, расна или друга припадност), т.е. да ги спојува или раздвојува. Според Сартори, ова е *техника на измама*. Прекројувањето на изборните единици обично се оправдува

²⁴ Изразот се поврзува со римскиот император Калигула кој за сенатор го именувал својот коњ.

како обид да се обезбеди претставништво на малцинските групи, но тоа во практиката создава ситуација на предвидливи победници што ја девалвира идејата за слободни и фер избори.



Слика 4: Изглед на една изборна единица во Масачусетс (САД)
од 1812

6.7. Право

Правото претставува збир од правила и норми на однесување пропишани од страна на државата, кои ги регулираат односите меѓу луѓето, организациите и институциите. Тоа ја создава основата за непристрасен и еднаков третман на сите припадници на заедницата, но и воведува санкции за оние кои не ги почитуваат правилата. Филозофско–политичката суштина на правото навлегува во некои од најсуштествените прашања на демократијата, како оние за слободата, еднаквоста, власта и правната држава.

Уште Платон ја дефинирал дилемата за тоа дали е по–добро да владее најдобрите луѓе или најдобрите закони. Според Хобс, законодавец не е оној со чија волја е донесен законот, туку и оној со чија волја законот живее (односно, се спроведува). Во барањето да владее законот се содржи

тезата дека власта корумпира и дека најдобар начин таа да се држи под контрола е таа да се врши согласно јасни правила и процедури.

Правото се смета за една од темелните претпоставки за слободата. Без правно гарантирани и општествено овозможени слободи нема ни демократија. Минималистичката, односно процедурално–правната дефиниција демократијата ја сфаќа како збир на процедурални правила кои важат при формулирањето на колективните одлуки, а кои овозможуваат најшироко учество на сите заинтересирани. Според Норберто Бобио, „денес власта на законите ја слави победата во демократијата. Што е демократијата ако не збир на правила (правила на играта) за решавање на судирите без крвопролевање? Во што се состои доброто демократско владеење ако не, првенствено, во строгото почитување на тие правила? Демократијата е владеење на законот во вистинска смисла на зборот“.²⁵ Согласно ваквото сфаќање во демократскиот систем, кој не е анархичен туку договорно уреден, луѓето дејствуваат слободно, но не и самоволно. Тие постапуваат согласно правилата кои самите ги утврдиле низ демократска процедура и низ институциите на легитимната власт. Правните правила и односи се односи на моќ, па оттука се поставува прашањето дали се тие и праведни. Имајќи предвид дека правдата е динамична, историска, социјална и етичка категорија, секогаш одново се поставува прашањето за моменталниот однос меѓу *правото* и *правдата*.

Меѓу *правото* и *политиката* постои причинско–последична врска. Политичката волја и логички и временски ѝ претходи на правната норма. Нормата е правен израз на политичката волја. Значи, политичката активност е главен креатор на правото, а правото е средство за остварување на политичката волја. Ефикасноста на правото како инструмент на политиката се должи на задолжителноста на правните норми обезбедена со (закана од) државна принуда. Сепак, правото е резултанта на (демократската) борба на политичките и други субјекти околу регулацијата на општествените прашања. Правото е фактор на политичката стабилност затоа што кога политичките односи се правно уредени, секоја нивна промена бара почитување на процедура, дијалог и политичка согласност.

²⁵ Norberto Bobio, *Budućnost demokratije*, (Beograd: Filip Višnjić, 1982): 184.

За разлика од правото, кое бара статика, политиката е динамичен процес, па оттука и нивната заемна противречност. Правото е најефикасниот инструмент за реализирање на политичките цели, но истовремено е и најефикасното средство за нејзино ограничување. Овој однос најдобро се изразува низ формулата за *политика во границите на правото*, владеење на правото, при што никој (па дури ни креаторите на правото) не се над него. Важењето, т.е. почитувањето на законите не може да биде апсолутно дури ни во демократијата затоа што, според Дал, моралната одговорност може да бара откажување на послушноста на законот, дури и ако е донесен во демократска процедура.²⁶

7. ФАКТОРИ КОИ ГО ОПРЕДЕЛУВААТ ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ

Политичките системи израснуваат во одреден општествен контекст, во дадени историски околности и под влијание на повеќе фактори. Науката за политичкиот систем настојува да ги открие околностите кои доведуваат до креирање на одреден облик на политички систем и го детерминираат неговото функционирање, траење, но и менување. Таа се обидува да ги осознае законитостите на статиката и динамиката на политичкиот систем, со цел да се открие најдобриот облик на политичко организирање на општеството. Од друга страна, компаративните анализи покажуваат дека и еден ист модел покажува различни резултати во различни историски или национални околности. Наспроти теориските заложби, политичкиот систем сè повеќе се гледа како предмет на *уставен или политичко-социјален инженеринг*. Тоа значи дека под одредени услови може да се креираат посакувани политички модели.

Постојат две спротивставени гледишта за (не)детерминаноста на политичкиот систем:

- Според едното гледиште, профилот на политичкиот систем е предодреден од повеќе фактори. Авторите спорат единствено околу тежината (влијанието) на секој од факторите, нивниот број, заемното дејство и сл.

²⁶ Цитирано според: Jovan Mirić, *Demokracija u postkomunističkim društvima*, (Zagreb: Prosvjeta, 1996):102.

- Според другото гледиште, политички систем може да се креира, конструира и негува дури и наспроти неповолните национални или регионални околности.

Пред да се даде одговор на прашањето за (не)можноста од целно конституирање на политичкиот систем во посакувана насока, корисно е да ги разгледаме најважните фактори кои влијаат врз профилот и перформансите (успешноста, ефикасноста, легитимитетот) на еден политички систем.

7.1. Економски фактор

Низ историјата економскиот фактор многупати ја докажал својата важност, но политолозите и економистите се разликуваат во однос на степенот во кој економијата ја определува политиката и обратно, но и какво е (или треба да биде) нивното заемно дејство. Разликуваме четири вида економски системи, во кои односот економија – држава е различно поставен:

- *Пазарна економија*: водена од пазарните законitosti (понуда и побарувачка, слободна конкуренција, итн.), односно од „невидливата рака“ на пазарот кој се саморегулира и во кој државата нема интервенции;
- *Командна економија*: планирана од страна на државата/власта;
- *Мешовита економија*: комбинација од двата вида;
- *Државна економија*: државата целосно ги контролира инвестициските активности на приватните претпријатија преку мерките на индустриската политика.

Бројни автори се сложуваат дека постои врска меѓу моделот на економска организација и видот на политичкиот систем. Френсис Фукујама заклучува дека постои висок степен на меѓузависност на двете сфери. Ако организацискиот облик на економијата и на политичката сфера се несоодветни, тогаш ефикасноста на двата система се доведува во прашање, а општеството може да доживее институционален колапс. Меѓутоа, останува спорно што доаѓа прво, економскиот прогрес или демократијата. Се смета дека три клучни аспекти на економ-

скиот фактор го определуваат обликот и начинот на функционирање на политичкиот систем:

- **Сопственичкиот систем** (облиците на сопственост) има големо влијание врз политичкиот систем. Доминира гледиштето дека приватната сопственост на средствата за производство и пазарната економија се својствени и адекватни на либералната демократија, додека колективната сопственост е типична за авторитарните системи. Конкуренцијата се истакнува како принцип кој ги поврзува пазарната економија и либералната демократија. Во економијата се води натпревар за поголем профит, а политичката битка се бие околу водењето на власта. Според класичните теоретичари, за да функционираат ефикасно, и во двата система е важно ниту еден актер да не биде премокен и да е во состојба да врши влијание и општа контрола над другите натпреварувачи. Со други зборови, монополот е забранет и во двете сфери. Се смета дека слободниот пазар е рамката во која се одвива економскиот натпревар врз основа на заштитена приватна сопственост, што во политичката сфера се изразува како натпреварувачки систем во кој различните интереси се регулираат низ институциите. Концентрирањето на економската моќ во центри блиски или под влијание на политичките елити доведува до централизација во одлучувањето и огромна моќ врз политиката. Дисперзијата на сопственоста значи и повеќе контролни точки за центрите на политичката власт. Хибридниот сопственички односи, а особено во фазата на трансформација на државната во приватна сопственост (процес на приватизација) создаваат нестабилност, непринципиелна конкуренција, корупција и конфликти.

Капитализмот, како економски систем заснован на приватната сопственост и слободниот пазар, не е гаранција дека политичкиот систем изграден на негови основи нужно е демократски. Најдобар пример за ова се Кина или Чиле (под диктаторот Пиноче). Вториот проблем е во фактот што демократијата претпоставува негување на општа благосостојба, солидарни граѓани и социјална правда. До денес стои отворена дилемата како да се обезбеди социјална и политичка еднаквост во општество поделено на богати и сиромашни. Затоа, гаранцијата на

приватната сопственост нема директна корелација со постоење на демократијата.

- **Степенот на економски развој** долго време се сметал за пресуден позитивен фактор во обликувањето на политичкиот систем. Уште од времето на Аристотел се верува дека само во општество во кое само многу мал дел од граѓаните се вистински сиромашни може да создадат услови за масовно и интелегентно учество во политиката.²⁷ Сиромаштијата е фатална за демократијата. Во услови на беда постојат услови за нестабилност или уривање на власта (која не нужно би била заменета со демократска). Како највообичаени толкувања за тоа зошто економскиот развој е поволен за демократијата се нудат следниве: 1) развојот ја менува социјалната структура и создава средна класа, која е основа за демократскиот поредок; 2) тој води до негување на нови политички вредности, како индивидуализам, лична автономија, респект за личната слобода и право на избор, што е услов за секоја демократска практика; 3) економскиот развој го зголемува нивото на образование, а образованите граѓани знаат повеќе за политиката, свесни се за своите права и се отпорни на демагогија; 4) развојот создава поголемо богатство, со што се јакне независноста на социјалните актери од државата и се поттикнува цивилното општество; поголемото богатство го намалува степенот на конфликтност во политиката. Развојот создава реални основи за задоволување на базичните човечки потреби. Во услови на благосостојба, политичкиот процес, иако останува натпреварувачки, ја губи остријата.

До скоро постоеше широка согласност со наведените тези. Меѓутоа, најновите анализи покажуваат дека односот меѓу економскиот развој и демократијата не е така едноставен. Некои автори оспоруваат дека растот на економското богатство автоматски води кон демократија.²⁸ Тие сметаат дека богатството има влијание

²⁷ Seymour Martin Lipset, „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy“, *American Political Science Review*, vol.53, no. 1 (March 1959).

²⁸ Adam Przeworski and Fernando Limongi, „Political Regimes and Economic Growth“, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, no. 3 (Summer 1993).

врз одржувањето на демократијата, но не и на нејзиното создавање. Всушност, под одредени услови, недемократските режими можат да создадат услови за побрз економски прогрес, па и намалување на социјалните разлики. Според Прзеворски и Лимонџи, за генерирање на економски развој нужни се диктатури. Впрочем, развојот на денешните демократии во почетокот воопшто не бил нежен или заснован на принципите на демократијата или социјалната правда. Економскиот развој може да води кон демократија, но демократијата може да оди и на штета на економскиот развој. Демократијата е скап проект кој претпоставува развиена економска база за функционирање на институциите и за задоволување на барањата на граѓаните. Од друга страна, во земјите во транзиција обично се тврди дека без демократски амбиент и владеење на правото економијата не може да се развие, односно не е можно да се добијат кредити или да се привлечат странски инвестиции. Ова е ситуација која покажува дека современиот процес на демократизација тешко наоѓа сопствена економска база за развој на демократијата и економијата, туку се потпира на меѓународниот фактор.

7.2. Политичко-организациски фактори

Принципите и облиците на организацијата на власта честопати се пресудни фактори кои ги определуваат профилот и функционирањето на политичкиот систем. Според Морис Диверже, три фактори имаат клучно значење:

- 1) Начинот на конституирање на власта (кој и како ги избира органите на власта) укажува на тоа дали на власт се доаѓа по пат на наследство, избори или со државен удар (со насилство).
- 2) Начинот на кој се организирани институциите може да доведе до воспоставување централизиран систем на одлучување (поединец, партија, затворени елити) или до децентрација на власта и плурализам на центри на одлучување (децентрализација). Исто така, организацијата на власта може да биде изразена низ постоење на претседателски систем (поделба на

власта), парламентарен систем (соработка на властите) и собраниски систем (единство на власта).

- 3) Степенот на ограничување и контролирање на носителите на власта укажува дали постојат механизми за контрола и ограничување на власта (институциите) од граѓаните или не, како и дали постојат институции кои овозможуваат влијание и учество на граѓаните во вршењето на власта (непосредна демократија и избори).

Овие детерминанти ќе бидат подетално разработени при анализата на различните облици на политички систем во понатамошните поглавја во учебникот.

7.3. Јавна администрација

Поставеноста на јавната администрација (управата, бирократијата) го определува функционирањето, па дури и демократичноста на политичкиот систем. Способноста да се обезбедат јавниот ред и поредок, да се обезбедат основните услуги за граѓаните, заштита на човековите права, обезбедување на функционирањето на слободниот пазар, како и да организираат слободни и фер избори зависи од капацитетот и квалитетот на јавната администрација.

Меѓу демократијата и администрацијата постои вродена тензија. Политиката се заснова на донесување одлуки од демократски избрани претставници или со директно учество на граѓаните, додека државната управа (министерствата и другите владини агенции и државни установи) зависат од работата на лица кои не подлежат на избори. Долго време доминираше митот за неутралноста на администрацијата. Администрацијата е наводно неутрална затоа што функционира според принципите на струката (професионалност) и процедуралните барања (законитост). Таа би требала да биде столбот на државниот систем: владите се менуваат, но администрацијата обезбедува континуитет на системот бидејќи работи според правни правила а не според политички критериуми.

Ниту еден политички систем не може да функционира без бирократија, што доведува до јакнење на нејзината позиција, при што таа или развива сопствени (корпоративни) интереси или потпаѓа под влијанието на политичките актери (партизација). Концептот за неутралност на администрацијата се

преиспитува и во демократските системи. Јавните службеници играат важна улога во формулирањето и спроведувањето на јавните политики. Имајќи ја предвид несовершеноста на законите, низ своите овластувања јавните службеници им даваат реална димензија на апстрактните закони. Тие располагаат и со знаења и вештини кои се услов за ефикасно и добро остварување на власта на локално или национално ниво.

Зголемувањето на потребата од услугите на јавната администрација е одлика на современите држави. Сите демократии, доколку сакаат да одговорат на потребите на граѓаните, мораат да обезбедат низа јавни услуги. За тоа е потребна ефикасна, компетентна и одговорна бирократија. Уште татковците на американскиот устав укажувале на важноста од доблесни, способни и со демократски дух управувани јавни службеници, кои дури би создале своевидна „природна аристократија“. Но, нивната сопственост и демократски дух никогаш не можат да се сметаат како загарантирани. Бирократијата е хиерархиски изградена и во неа не можат во целост да владеат демократски принципи. Затоа, фокусот се става на авторитетот заснован на компетентност и искуство, но и репрезентативност (во мултиетничките општества, на пример).

Добрата јавна администрација не зависи само од способноста на функционерите и службениците, туку и од способноста на политичките институции и на граѓаните да вршат контрола над нивната работа. Оставени сами на себе, бирократите можат да се корумпираат, да ги злоупотребат овластувањата, да станат неефикасни, па и да ги кршат човековите права. Ваквите појави водат кон незадоволство и делегитимација на политичките институции, а можат да бидат претекст (оправдување) за насилно преземање на власта (на пример, низ воен удар). Главни облици за контрола на администрацијата се законодавната, извршната или судската контрола, институцијата омбудсман, па сè до воспоставување ригорозни процедури кои ќе овозможат минимум арбитрарност во одлучувањето и постапувањето на администрацијата.

7.4. Политичка култура и традиција

Политичката култура ја претставува социопсихолошката димензија на политиката. Таа се дефинира како збир на политички ориентации што ги споделува голема група луѓе (нација,

регион, класа или етничка група). Таа е дел од општата култура кој зборува за ориентацијата на луѓето кон политиката. Таа претставува збир на вредности, уверувања и модели на однесување во политичката сфера, а кои се искристализирале низ долготрајно практикување од страна на политичките субјекти и кои служат како мотив и рамка за нивното дејствување. Нејзината содржина најчесто се определува според одговорите на прашањата за: 1) карактерот и легитимитетот на власта; 2) начинот на регрутирање на припадниците на управувачкиот слој, и 3) начинот на управување.

Според Алмонд и Верба, политичката култура има три основни елементи: 1) *когнитивна* (познавање на политичкиот систем и неговите актери), 2) *афективна* (чувствата на граѓаните кон политичкиот систем) и 3) *евалuatивна* (судови и оценки за функционирањето на политичкиот систем). Постојат три идеал-типови на политичка култура:

- *Парохијалниот тип* се карактеризира со целосна недоверба кон политиката. Луѓето не само што не очекуваат никаква акција од власта, туку неа ја перцепираат главно како сила која собира даноци. Постои уверување дека политиката е само за елитите и отсуствува желба за учество во политиката.
- *Поданичката култура* се карактеризира со одреден степен на очекувања за позитивна акција од страна на власта, но луѓето не се гледаат како активни чинители на политичкиот процес. Тие очекуваат власта да им ги реши основните проблеми и изостанува каква било политичка иницијатива одоздола. Ваквата култура е неспособна да продуцира демократска стабилност, бидејќи кај граѓаните отсуствува свеста за сопствената демократска моќ.
- *Партиципативната култура* се одликува со високо ниво на очекувања од политиката. Тоа е поврзано со уверувањето дека граѓаните треба да се непосредно прашани и вклучени во изборот на лидерите, во донесувањето на одлуките и во формулирањето на политиките. И овој тип се оценува негативно затоа што наводно доведува до преоптоварување на демократијата (вишок демократија), што резултира со политичка нестабилност и зависност од јавното мислење.

- *Граѓанската* политичка култура е соодветна мешавина на поданичкиот и партиципативниот модел и промовира политичка стабилност. Таа се фокусира на тоа како поединците гледаат на својата улога во политичкиот систем.

Политичката култура има потенцијал да ја објасни врската меѓу политичката стабилност и постојните вредности, уверувања и традиции. Таа е во тесна врска не само со индивидуалните политички уверувања туку и со колективното однесување и политичката партиципација. За ова најдобар пример се земјите во транзиција кои преку ноќ, со воведување на демократски устав и институции, сакаа да воведат демократија наспроти фактот дека не располагаат со демократски традиции. Игнорирањето на овој фактор доведува до креирање на т.н. демократи со атрибути или недовршени демократи (демократи само по името, но не и по суштината). Најголем проблем во демократската транзиција е тоа што политичката култура е секогаш продукт на долг еволутивен процес и не може да се воведат по пат на декрет. Од друга страна, пренагласувањето на овој фактор би можело да се толкува како невозможност политичките системи да се развиваат позабрзано со воведување на нови, подемократски форми кои би ги надминале авторитарните традиции. Односот меѓу политичката култура и стабилноста на политичкиот систем е комплексен. Затоа некои автори акцентот го ставаат на значењето на политичката социјализација како фактор што влијае и на културата и на стабилноста. *Политичката социјализација* е процес низ кој поединците учат за политика, односно процес низ кој доаѓа до политичко описменување, а без него нема демократија.

7.5. Политичка идеологија

Политичката идеологија е систем на политички идеи развиени со цел да се предизвика *политичка акција* (влеење, создавање движење или партија, организирање револуција или контрареволуција). Таа претставува збир од погледи, сознанија, уверувања, вредности и ориентации на политичките субјекти, а тие се однесуваат на уредувањето и содржината на политичката сфера на национален или глобален план.

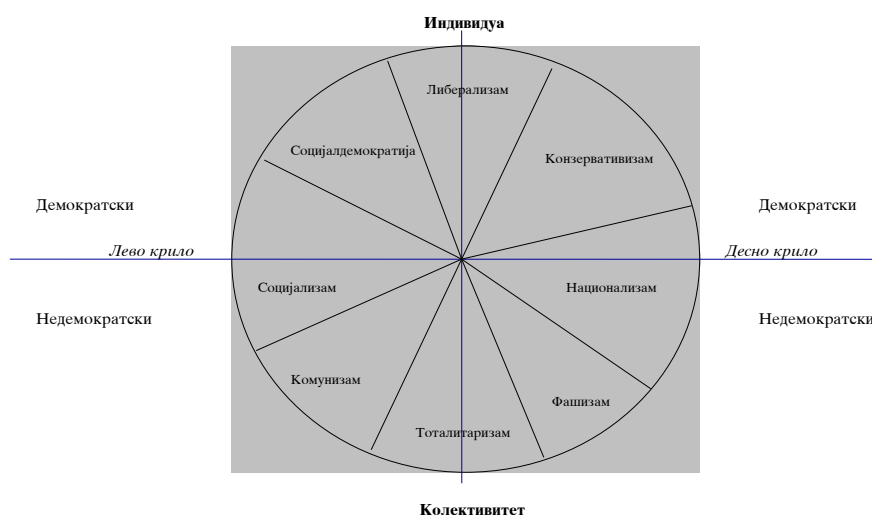
Политичката идеологија претставува сплет од етички постулати, идеали, принципи, митови или симболи што ги застапуваат општествените движења, институциите или групите, обидувајќи се да ја наметнат својата визија за тоа како треба да биде уредено општеството. Во најголем дел идеологијата се однесува на прашањето на алокација на власта и целите кои таа треба да ги оствари. Таа може да биде конструкција на определена политичка мисла (доктрина), а најчесто ги дефинира политичките партии и нивната политика. Организациите кои се борат за власт се обидуваат да извршат конкретно идеолошко влијание со цел нивните посебни интереси да ги прикажат како општоопштествени. Во суштината на секоја идеологија е настојувањето таа да се разликува од другите идеологии, особено по прашањето што треба да се стори во однос на постојната ситуација. Централното прашање на секоја идеологија, затоа, е дали состојбата треба да се зачува или да се промени. Суштинските разлики меѓу идеологиите се вкоренети во некои базични претпоставки во однос на следниве прашања:

- *Човековата природа* (дали човекот е првенствено мирољубив, кооперативен, рационален или не?);
- *Односот меѓу поединецот и општеството* – (чији интереси имаат предност);
- *Еднаквоста* (степен на прифатливост на социјалните нееднаквости).

Улогата на политичките идеологии е да создаваат платформа за политичка акција која е насочена кон управувањето во општеството или кон борба за негова промена. И кога станува збор за интеграција или за конфликти, идеологијата се покажува како неопходна затоа што претставува целина од идеи за осмислена акција.

Во модерните општества различните идеологии се во постојана комуникација, во односи кои се движат од соработка или фузија, па до конфронтација. Постојните идеологии и нивните интеракции го создаваат *политичкиот спектар* со кој визуелно се претставуваат различните политички и идеолошки позиции во однос на главните прашања за кои идеологиите даваат свој одговор (природата на човекот, односите меѓу индивидуата и колективот, улогата на државата во сферата

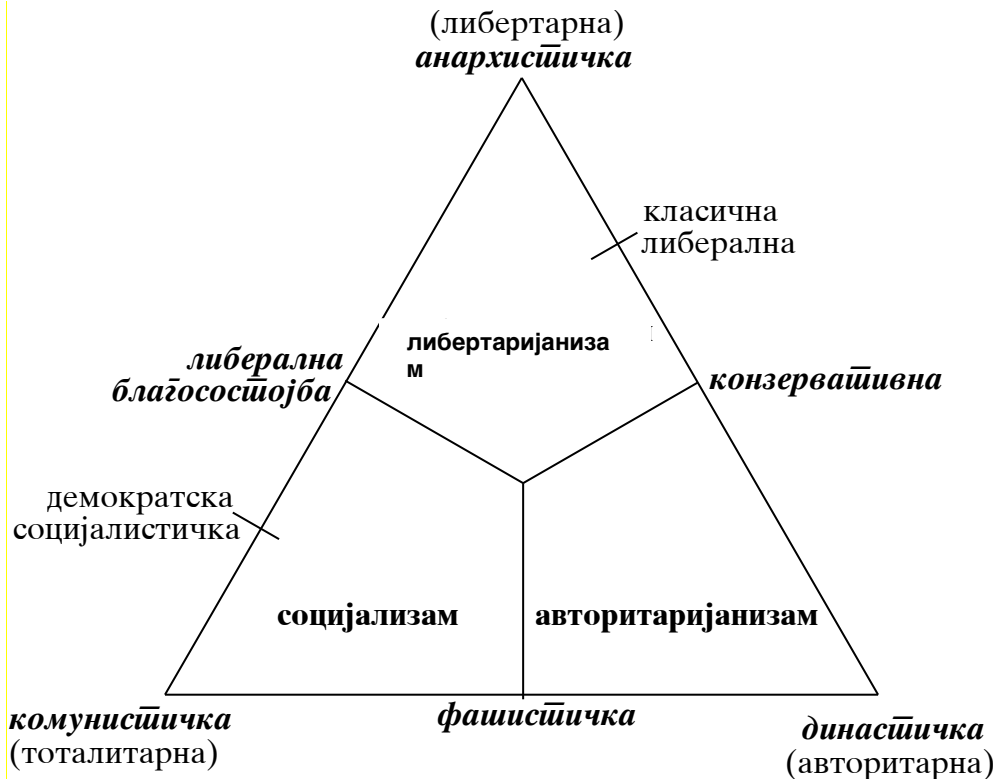
на човековата слобода, справувањето со социјални нееднаквости, задржување на позицијата статус кво или барањата за социјална промена, и сл.).



Слика 5: Политички спектар

Визуелното претставување на различните идеологии е можно на најразлични начини. Од методолошки причини, освен горниот приказ во вид на круг овде ќе го посочиме и приказот на главните политички идеологии (или формули) во вид на триаголник.²⁹ На врвот од пирамидата се наоѓаат идеологиите кои на државата ѝ доделуваат не само најмало значење, туку дури и ја сметаат за пречка за остварување на човековата слобода. На дното од пирамидата се колективистичките идеологии, кои примат и даваат на државата и нејзините вредности за сметка на индивидуалните слободи.

²⁹ Rudolph J. Rummel, *Understanding Conflict and War*, Vol. 2, Sage Publications, 1973



Слика 6: Триаголен приказ на политичките идеологии

На врвот од триаголникот се наоѓа *либертаријанизмот*, кој се залага за целосно ограничување на функциите на државата, односно за целосна слобода во политичкиот простор. Државата треба да има минимална функција во смисла на одржување на поредокот и гарантирање на основните слободи и права. Либертаријанците се јавуваат во варијанти: на врвот се *анархистите* кои сметаат дека власта е зло кое треба да се елиминира, или како *класични либерали* кои сметаат дека власта треба да се грижи за т.н. надворешни услови или ефекти од соседството, како што се загадувањето, контрола на храната, националната одбрана и криминалот.

На преминот од либертаријанизам кон социјализам се наоѓа идеологијата на *држава на благосостојба*. Плашејќи се од преголема државна моќ и стремејќи се кон задржување на автономијата на групите и поединците, според идеологијата главната улога на власта е во регулирање на пазарот и промоција на социјалната правда и еднаквост. Се верува дека

државата треба да обезбеди широк систем на здравствена и социјална заштита, како најдобар начин да им помогне на сиромашните, маргинализирани или хендикепирани групи, додека бизнис активностите треба да бидат регулирани во смисла на обезбедување на правично дејствување. Либералите кои веруваат во општествена благосостојба стојат на преминот кон социјализам, па дури и се верува дека нивните програми се социјалистички според целите што ги застапуваат.

Социјализмот претпоставува целосно државно управување на економијата, државна сопственост, а со цел да се обезбеди некоја идна цел, како еднаквост и реконструкција на општеството. За да се постигнат тие цели, општеството се трансформира во хиерархиска структура со елементи на државна контрола. *Социјалдемократите* (демократските социјалисти) веруваат дека социјализмот е компатибилен со системот на претставничка демократија и политичкиот натпревар. Сепак, според оваа идеологија, автономијата на групите сериозно се ограничува или дури се елиминира (преку мерки како што е, на пример, национализација на општествениот капитал) и се наметнува регулација на индивидуалните слободи (како оние за слободата на договарањето или размената). Природната граница на социјализмот е *комунизмот*. Без оглед на варијантата, комунизмот е тоталитарно наметнување на идеалите над сите групни или индивидуални активности. Според него, идеолошкото образование, социјалистичката реконструкција на темелите на општеството, нагласувањето на колективистичките вредности и комунитарната работа можат да обезбедат правда и да создадат нов тип на човек.

Фашизмот верува во државата и нацијата и се наоѓа на преминот од социјализам кон авторитаризам. Државата е вредност над сите други, а лидерот е симбол на волјата на нацијата, нејзините традиции и крвната поврзаност на населението. Општеството треба да се контролира и управува со цел да се обезбедат крајните цели на државата, која е над индивидуата и нејзините потреби.

Династичката формула се состои во уверувањето дека системот треба да се базира на традициите и обичаите, а централната власт лежи во рацете на една фамилија или лоза која има одговорност да ги зачува традициите. Власта е авторитарна, особено во однос на обезбедувањето на неприкосновената положба на елитите (кои се елити затоа што поседува-

ат некои однапред определени својства) и политиката што тие ја водат. Надвор од овие граници, сепак, поединците располагаат со одредена слобода да ги остваруваат своите лични интереси.

Конзервативизмот се наоѓа на преминот од либертаријанизам кон традиционалните формули. Тој се залага за отворен политички систем со загарантирана групна автономија, но истовремено се залага за заштита на традиционалните вредности. Главна задача на власта е да ги одржува традиционалните норми, воздржувајќи се од интервенирање во општеството заради обезбедување социјална правда.

Она што ги приближува конзервативците и либералите е вербата во човековите слободи и права и во регулативната улога на власта. Тие не се согласуваат во однос на целта на таквата улога. Либералите бараат власта да интервенира заради обезбедување на најдобро функционирање на општеството (економијата). Но, се бара и обезбедување на државни субвенции (помош) за земјоделието, разни регулаторни механизми против монополската позиција на фирмите кои пружаат услуги од поширок општествен интерес. Индивидуалните и приватните односи треба да се ослободени од државна интервенција (вклучувајќи легализација на проституцијата, употреба на лесни дроги, бракови меѓу партнери од ист пол). Ова се токму областите во кои конзервативците бараат власта да интервенира заради одржување на јавниот морал и традиционалните вредности. Но, полето на економијата се смета за неприкосновено и ослободено од морална процена и државна интервенција. Затоа се отфрлаат барањата за социјална правда и се верува дека е доволно сите да имаат еднакви можности за економски натпревар. Најспособните успеваат, другите – не, но тука државата нема што да стори.

Либералите кои се залагаат за држава на благосостојба бараат државна интервенција на пазарот, но не и во сферата на приватноста; конзервативизмот претпоставува интервенција во сферата на моралот и приватноста, но не во општеството и на пазарот. Либертаријанизмот се спротивставува на каква било интервенција на државата, освен за заштита на основните слободи и права и поредокот. Комунизмот претпоставува интервенција во двете сфери (јавната и приватната), затоа што верува во ново општество и во нов човек. Фашизмот инсистира на силна интервенција во двете сфери, ја глорифицира улогата на државата, а како вистински

вредности ги втемелува нацијата и традициите. Авторитарниот режим бара интервенција во двете сфери ако е тоа потребно заради зачувување на традициите, но во практика се воздржува од интервенција сè додека нормите и вредностите не се сериозно загрозени.

Денес се наметнува тезата за крајот на идеологијата или за конечната победа на либералната демократија. Сепак, политичките системи и натаму се определени и од идеолошките позиции кои ги негуваат најважните политички субјекти, а особено партиите кои имаат моќ да го насочуваат општиот развој. На почетокот на 21. век, постои замор и некреативност во смисла на создавање нов идеолошки систем/системи. Со други зборови, постојат само варијации на тема како да се одржи хиерархијата на моќта и власта и како таа евентуално да биде подведена под некаква демократска контрола одоздола. Во овој момент не постојат силни идеолошки системи кои би предложили алтернативи за менување на политичкиот статус кво.

7.6. Надворешни фактори

Иако внатрешните фактори, т.е. оние кои произлегуваат од општеството (кои го определуваат општествениот договор) се со најголемо значење за воспоставувањето на политичкиот систем и за неговиот развој, последните децении надворешните фактори добиваат на тежина. Тоа е резултат на растечкото влијание на глобализацијата, во нејзиното економско, политичко и културно значење. Надворешните фактори најчесто (и погрешно) се именуваат како „меѓународна заедница“. Најекстремната форма на надворешно влијание е конституирање на политички системи под директно меѓународно влијание (Дејтонска Босна) или извозот на демократија (инсталирање на режими или нивно симнување од власт со преврат или со воена интервенција, најчесто во име на заштита на човековите права).

Од друга страна, атрактивната моќ на пристапување кон европските и евроатлантските структури има улога на надворешен поттик за внатрешните реформи и адаптирање на политичките и другите системи согласно важечките норми и стандарди во тие асоцијации. Кај африканските и азиските земји, кои биле колонии на големите (европски) сили, сè уште

е евидентно влијанието на политичките концепти од старите метрополи и покрај државната независност. На глобален план, пак, културата на човековите права и нивното почитување како принцип кој го надминува традиционалното сфаќање за неприкосновеноста на државниот суверенитет и немешање во внатрешните работи може да се земе како фактор со сè поголемо значење. Глобализацијата ги прави државите меѓузависни, или поточно зависни од главните центри на моќ на меѓународен план (на пример, големите сили или меѓународните финансиски институции, како Меѓународниот монетарен фонд или Светската банка).

Денес ретко која држава може да смета на апсолутен суверенитет, а вестернизацијата и влијанието на либералната демократија доведува до поголема унификација на политичките системи. Сепак, прашањето за нивната демократска суштина и автентичност (во смисла на адекватност на барањата на граѓаните на одредена земја, со различна култура и традиции) сè уште најмногу зависи од внатрешната стабилност и ефикасност.

7.7. Други фактори

Освен веќе набројаните фактори, на еден политички систем може да влијаат и серија други фактори. На пример, *психолошко-биолошките* или *географските* одлики на една земја реално се од мало значење во современиот свет, но кај одредени мислителци или во одредени периоди заземале важно место. Некои автори се обидуваат да ја објаснат природата на моќта и власта низ елаборација на човековата природа. Според нив, човекот како суштество има двојна природа: тој е истовремено кооперативен и социјален, но и себичен и агресивен.

Психологистичките теории зборуваат за природните афинитети на одредени личности да бидат родени лидери, а другите родени поданици. Најекстремните облици, пак, се јавуваат во вид на *расни теории*, кои послужиле за оправдување на најозлогласените форми на фашистички и нацистички системи.

Во однос на *географскиот фактор*, обично се цитира Наполен: политиката на државата се наоѓа во нејзината географија. Навистина развојот на некои политички системи

(Велика Британија, САД) зависел од нивната релативна изолираност од остатокот на светот. Географската местоположба на државата честопати ја детерминира нејзината надворешна, но и внатрешна политика (Швајцарија, на пример, подеднакво низ призмата на неутралноста во меѓународните односи и кантоналниот федерален систем во внатрешните). Важната геостратешка позиција на одредени земји била фактор за нивната тешка национална и политичка историја (за што Македонија е одличен пример). Исто така, се смета дека големината на територијата, излезот на море, поседувањето природни ресурси (нафта, дијаманти, вода), евтината работна сила (од колониите) се фактори кои довеле до изградбата на специфичната политичка култура и парламентаризмот во Велика Британија, на штета на колониите кои биле целосно експлоатирани. Во најново време, факторот големина на земјата ја губи важноста поради неверојатните можности за комуникација и интегративните процеси, кои малите држави ги доведуваат во пошироки политички контексти.

Како заклучок може да се констатира дека воопшто не е едноставно да се определи степенот на влијание на еден фактор врз целината на политичкиот систем. Можно е, во различни периоди од историјата, различни фактори да имаат предоминантно влијание за сметка на некои други. Потребно е да се има предвид комплексноста во која се создава, опстојува и се менува еден политички систем, а неговото проучување претпоставува холистички пристап (пристап кој ќе ги земе предвид наведените фактори и ќе се обиде да ги доведе во корелација). Кај земјите во транзиција најважно е да се има предвид дека на некои фактори може да се влијае свесно (т.е. да се забрза или забави нивното влијание), но има и такви кои не се подложни на социјален инженеринг (како, на пример, историските традиции).

8. ТИПОЛОГИЗАЦИЈА НА ПОЛИТИЧКИТЕ СИСТЕМИ

Како важно средство за анализа на политичката реалност, науката се потпира на типологија или класификацијата на политичките системи според разни критериуми. Ова бил нејзин фокус и низ историјата, па некои од најстарите типологии на античките мислителите сè уште имаат големо значење и укажу-

ваат дека суштината на политиката не се изменила колку што обично се верува. Предуслов за секоја типологија е изборот на соодветни критериуми. Така, според различни критериуми еден ист политички систем може да припаѓа на различни групи. Низ историјата се јавиле бројни класификации, од кои некои оставиле траен белег додека други го изгубиле своето значење поради промената на општествените околности (на пример, поделбата на монархии и републики денес е далеку помалку важна од порано). Типологијата може да биде корисно средство за анализа, компарација, оценување, па дури и за учење од туѓите искуства. Сепак, мора да се води сметка за дијалектиката (динамиката) на политичките системи, кои се во процес на настанување, менување, подобрување или влошување. Класификацијата на политичките системи, главно, може да се направи низ два пристапа. Според едниот, таа се прави на поапстрактно ниво со настојување да се откријат идеални типови, односно да дојде до типологизација на системите. Другиот пристап, обратно, тргнува од конкретен критериум според кој се врши поделба на системите во одделни групи, според сродност.

1) **Традиционални типологии:** меѓу нив највлијателни се оние на античките филозофи. Платон и Аристотел ги класифицирале облиците на владеење според одговорот на две клучни прашања: колкумина владеат и во чиј интерес се владее. Одговорот на првото прашање бил лесен: еден, малкумина или мнозинството. Второто прашање е посложено. Платон сметал дека може да се владее на два начина: согласно законите и обичаите (*номос*) или наспроти нив. Денес, првата ситуација ние ја нарекуваме владеење на правото, или политика во границите на правото, а втората – арбитрарна власт. Аристотел фокусот го става на тоа дали тие што владеат се посветени на општото добро и среќата на оние со кои се управува или не. Аристотел укажува на тенденциите здравите (нормални) форми на владеење да дегенерираат. За Платон идеалната држава е онаа која ја управуваат мудрите (филозофите). Кај Аристотел идеален облик е политејата, која е хибрид во кој елементите на демократијата и олигархијата се измешани во вистинска мерка. Во тоа време, очигледно, поимот демократија не бил популарен, односно се сведувал на владеење на толпата, тиранија на мнозинството врз малцинството и на ситуација во која владее хаос и несигурност.

Табела 1: Класификација на политичките системи според Аристотел

Начин на владеење→	Здрави системи (општ интерес)	Дегенерирани системи (во интерес на управувачите)
↓		
Број на управувачи		
еден	монархија	тиранија
малкумина	аристократија	олигархија
мнозинство	демократија	демагогија

2) **Институционалистичките класификации** се среќаваат во повеќе варијанти. *Првата варијанта* е дело на продолжувачите на античката традиција кои не трагаат по идеални системи, туку ги анализираат постојните. Како главни ги издвојуваат следниве критериуми: бројот на оние кои владеат, начинот на доаѓање на власт и начинот на кој ја извршуваат власта. *Макијавели* ги дели политичките системи на монархии и републики, од аспект на тоа кој е носител на врховната власт, односно дали владетелот доаѓа на власт по пат на наследство или избори. *Жан Боден* тргнува од прашањето за тоа каде е концентрирана суверената власт, па разликува монархии, аристократии (власт на малцинска група) и демократии (власт на мнозински групи). И *Монтескје* го определува системот според местото во кое е лоцирана врховната власт. Ако таа е лоцирана во народот или на еден негов дел (семејствата), тогаш станува збор за република, која може да биде демократска или аристократска. Власта во рацете на еден владетел, кој управува според законот, е монархија. Вршењето на власта од страна на поединец, кој управува според сопствените каприци наспроти законите, е деспотија.

Дуалните класификации се подвид на институционалистичките, а главната поделба се сведува на *демократии* и *автократии*. Во основата на овие поделби лежи принципот на организација на власта, односно одговорот на прашањето дали постои поделба на власта или нејзина концентрација. Демократиите се засноваат врз принципот на поделба на власта, односно во нив постои развиен систем на институционализирани носители на власта (законодавна, извршна и судска), додека автократиите се одликуваат со концентрација

на власта во рацете на еден носител. Според тоа како е организирана власта и како се остварува принципот на поделба на власта, особено на релацијата законодавна – извршна власт, се зборува за поделба на парламентарни, претседателски и мешовити системи.

По крајот на Студената војна се напуштија типологизациите кои ја следеа идеолошката парадигма на капитализмот и социјализмот (буржоаски и социјалистички), на повеќепартиски и еднопартиски системи, системи од првиот свет, од вториот свет и од третиот свет, итн. Таа типологизација е денес заменета со поделба на: либерални демократии, транзициски демократии и авторитарни системи. Нешто поразвиена типологизација е онаа која политичките системи ги дели според три критериуми: 1) *односот меѓу државата и општеството* (демократски, транзициски и авторитарни); 2) *односот меѓу гранките на власта, т.е. меѓу законодавната и извршната власт* (парламентарни/претседателски/мешовити); и 3) *според степенот на централизација или децентрализација на власта* (унитарни, федерални и конфедерални).

3) **Функционалистичките класификации** се блиски со институционалистичките. Тие тргнуваат од претпоставката дека политичките системи се збир од одредени функции, па се делат согласно два критериума: прво, дали постои диференцијација на политичките ролји и, второ, дали за вршење на дадените функции постојат специјализирани институции. Алмонд ги дели политичките системи на: прединдустриски, западни и тоталитарни. Аренд Липхарт зборува за два типа демократски поредоци: *вестминстерски* и *консензуален*, во зависност од организацијата на власта и начинот на донесување одлуки (со мајоризација или по пат на усогласување и консензус).

4) **Мешовитите класификации** комбинираат повеќе критериуми во настојување да се даде сеопфатна претстава за различните системи. Разлики постојат во зависност од бројот на вклучените критериуми.

Г Л А В А II

ЗНАЧЕЊЕ И МОДЕЛИ НА ДЕМОКРАТИЈАТА

1. ДЕМОКРАТИЈАТА ВО ИСТОРИСКИ КОНТЕКСТ

Демократијата никогаш не била неутрален термин, ослободен од идеолошки и вредносен призвук. Низ историјата таа добила различни форми, но и различно се сфаќала. Иако денес терминот демократија означува една цела цивилизација, сè уште зборуваме за недефиниран и мултидимензионален концепт. Оттука и потребата од преглед на историски корени и развојот на демократијата низ епохите. Според Дал, тој развој никогаш не бил линеарен, туку исполнет со огромни прекини. Од друга страна, демократијата не е нешто што се изумило во одредена епоха; таа била измислувана и промислувана повеќепати и на повеќе места.³⁰

Либералната демократија и нејзините институции денес добиваат значење на парадигма – тие станаа задолжителен рецепт за државите кои се во фаза на транзиција или консолидација. За разлика од античките филозофи кои сметале дека власта на мнозинството може да има здрава и дегенерирана форма (да биде добра или лоша), денес демократијата нема алтернатива. Додека во античко време демократската политика (практиката) ги создавала институциите, денес е обратно – од институциите се очекува да поттикнуваат демократска практика.

1.1. Антички демократии

Корените на теоријата и практиката на демократијата датираат од пред 2.500 години, во античките полиси. Зборот демократија бил за првпат употребен од Херодот во 5 век пр.н.е., по што следува неколкувековен заборав. Римската верзија на демократијата била републиката.

Правото да учествуваат во процесот на владеење им припаѓало само на мажите и на оние кои биле слободни граѓани на Атина или Рим.³¹ Демократијата не уживала респект бидејќи била изедначувана со власт која не е заснована на законите, туку на моќта на масите. Затоа, таа

³⁰ Robert Dahl, *O demokraciji*, Zagreb: Politička kultura, 2000, str. 15

³¹ Дал прави суштинска разлика меѓу атинскиот и римскиот политички систем, но од методолошки причини можно е да се сместат во иста група.

често се сфаќала како власт на толпата (мобократија или охлократија), на чие чело стоеле демагозите.

Главна вредност на полисот била *слободата*. Платон сметал дека неограничената слобода води кон тиранија. За Аристотел централна категорија била *еднаквоста*, т.е. состојбата во која ниту сиромашните ниту богатите не располагаат со исклучиви привилегии во однос на учеството во јавниот живот. Врховната власт не им припаѓа ниту на едните ниту на другите, затоа што сите се еднакви пред законите. Античката демократија функционираше во специфичен контекст: полисот опфаќал околу 350 илјади жители, од кои само 30–40 илјади луѓе уживале граѓански права. Тој бил заедница која ги обединувала политичките, граѓанските и религиските компоненти, па поделбата на политичка држава и на цивилно општество не била можна. Граѓаните биле носители на права и на обврски кон заедницата, а нивната партиципација се остварувала низ работата на собрание (еклесијата), судот и во други јавни настани. Врховното тело кое ги носело главните одлуки било собрание, во чија работа учествувале сите оние со граѓански статус. Овој систем бил критикуван уште во своето време. Главната критика се однесувала на тешкотиите при донесувањето рационални одлуки врз база на дискусии на голем број луѓе кои не располагаат со знаења или вештини потребни за управување со јавните работи. Таквиот систем бил ранлив во однос на популизам, демагогија и тиранија на мнозинството, а тешко да можел да се нарече целосно инклузивен со оглед на тоа што правото на учество во јавниот живот им било ускратено на жените, странците и робовите (кои биле сметани за предмети).

Античката демократија опстојала околу 200 години. Од делата на најголемите филозофи на тоа време може да се извлечат суштинските одлики на она што денес се препознава како демократија. Фактички, тие ја разбирале како организација на државната власт која им припаѓа на сите слободни граѓани и која им овозможува директно учество во донесувањето на јавните одлуки. Со текот на времето системот доживеал деградација. Најнапред дошло до општествено раслојување и сопственички разлики, а потоа и јавните функции од почести станале извор на приходи. Корупцијата и кршењето на законите, како и маргинализацијата на улогата на собрание, довеле до целосна деморализација на општеството. Освен тоа, демократијата раководена од мнозинството

медиокритети не оставала простор за напредните идеи, кои биле предмет на осуда.

Рим развил попрагматичен однос кон политичката организација, па наместо на политичките вредности, фокусот бил ставен на начините на водење политика. Акцентот бил поместен од учеството на граѓаните кон институциите, кои добиле суштинско влијание во водењето на јавните работи (републиката). Елитата почнала појасно да се профилира, па носителите на политички функции, иако отповикливи, располагале со значителна моќ. Прераснувајќи во огромна империја, Римската република не успеала да ја задржи демократската суштина и се распаднала.

По ерата на античката и римската демократија настапува времето на монархистичките облици на владеење, кои јакнеле со паралелното конституирање на европските нации–држави. Сепак, идеалите и принципите на супрематија на правото, еднаквоста на граѓаните пред законите и на власт произлезена од народот останале во темелите на современата демократија.

1.2. Политичките сфаќања во средновековието

Во средниот век постоеле различни форми за организирање на власта (монархии, аристократии, олигархии и тирании). Наспроти демократскиот идеал на владеење без посредници, хиерархискиот принцип на организација и концентрација на власта заземале централно место. Религискиот принцип станал основата од која се развила и државата: власта, законите и државата произлегуваат од Бога, а тој управува и со судбината на луѓето и со судбината на државите. Хиерархискиот поредок се смета за израз на божјата волја и на земјата и на небото. Граѓанинот не постои, а човекот е трајно врзан за своето потекло и сталеж, па неговата улога зависи од местото што го зазема во општествената хиерархија. Ова е цивилизација со сосема различно сфаќање на слободата и еднаквоста. Слободата била и невозможна поради зависноста на поединецот (врзаноста со земјата). Еднаквоста постоела само во рамки на сопствената класа. Доминантната филозофија не го сметала човекот за активен и одговорен субјект, туку за слабо, несовршено и грешно суштество на кое му треба морално и друго раководење.

Од аспект на политичката организација, власта била фрагментирана и лоцирана во повеќе центри на моќ. Суверените (феудалните господари) имале апсолутна власт да носат одлуки, да ги спроведуваат и да казнуваат. Облици на јавна комуникација и советување имало само во рамки на феудалниот сталеж (благородници, свештенци и воени заповедници), во вид на совети на благородниците или кралски совети. Подоцнежната практика на средби на благородниците и свештенците со закрепостените селани создала основа за теоријата на репрезентативна монархија. Според овој концепт, она што ќе било договорено помеѓу кралот и советот на благородниците, а ќе стекнело согласност на целата територија, станувало закон. Првите претставнички институции биле засновани на класна репрезентација, за што прототип бил англискиот парламент формиран 1265 година, откако претходно кралот Јован без Земја бил принуден од благородниците да ја потпише Големата повелба на слободата (*Magna Carta Libertatum*) во 1215 година. Првите претставнички тела обезбедувале претставување само на привилегираните слоеви, па дури и тие заседавале одделно. Нивните овластувања биле минимални (советодавни), не биле регулирани, а средбите нередовни. Заклучоците немале обврзувачка сила. Ваквото владеење било фактички нелимитирана апсолутна монархија, за чија суштина најдобро говори познатата изрека на Луј XIV: „Државата, тоа сум јас!“

1.3. Концепт на либерална демократија

Кризата на апсолутизмот (16–18 век) е проследена со процут на идеите на ренесансата и просветителството. Идеен предводник е Макијавели со револуционерната мисла за отфрлање на религиските извори на власта и државата. Ренесансата му го враќа дигнитетот на човекот и ги отфрла догмите и хиерархиската поставеност на општеството и со повикот на почитување на човековите вредности. Без таквиот пресврт, идеите за демократијата би немале никаква смисла. Човекот почнува да се смета за самосвесен, способен да управува со себе и со заедницата. Идејата за човечка заедница на еднакви поединци била негација на поредокот од средниот век. Просветителството го прави исчекорот од божја држава кон држава заснована на принципите на општествениот договор.

Во оваа епоха се раѓаат големите концепти за демократијата и класичниот либерализам низ делата на Томас Хобс, Џон Лок, Жан–Жак Русо и други.

Во постфеудалниот период, либерализмот се појавил пред демократијата. Преддемократскиот либерализам се засновал на следниве поставки:

- **Теоријата за општествениот договор** произлегува од сфаќањата за природната состојба во која луѓето живееле според природните закони, во постојан конфликт (предполитичка состојба). Главната поставка на оваа идеја е дека поединците влегуваат во општествениот договор заради: заштита на сопственоста, да ја ограничат власта на монархот, задржувајќи го правото на отпор кон воспоставената власт ако таа не ги почитува правилата. Легитимитетот на власта произлегува од доброто владеење – заштитата на животот, слободата и сопственоста;
- **Поделбата на власта**³² е средство за ограничување на власта. Либералната демократија се потпира на идеите за *владеење со согласност* на управуваните и *ограничена власт*. Односите меѓу граѓаните и државата се утврдуваат со следните принципи: почитување на природните права на поединецот, еднаквост пред законот, автономијата на индивидуата од државата и општеството и човекот како извор на суверенитетот на власта.
- **Претставничката демократија** е најдобра форма на управување, се реализира преку избори и со мирна смена на власта, согласно изборниот резултат. Главни принципи на либералниот модел од крајот на 18 век се политичкиот натпревар (изборите), рационалната дискусија и оневозможување на тиранијата на мнозинството. Рационалната дискусија би требала да се остварува преку изборот на способни и вешти претставници, што упатува на елитистичката природа на либерализмот. Главниот облик на партиципација на граѓаните се

³² Лок власта ја делел на парламентарна, правна и воена, додека најпознатата останува поделбата на законодавна, извршна и судска, според Монтескје.

изборите, но избирачкото право на почетокот не било општо, туку ограничено.

Либералната демократија не била резултат на брилијантни и благородни идеи, туку имала извориште во економијата и промената на сопственичките односи. Индустриската револуција создала претпоставки за појава на средна класа, која благодарение на економската моќ станала влијателен политички фактор.

2. СОВРЕМЕНО ЗНАЧЕЊЕ НА ДЕМОКРАТИЈАТА

Иако навидум изгледа дека сите знаат што е демократија, сепак во политичката теорија и практика поимот демократија има повеќе значења. Некои дури мислат дека овој збор не треба да се употребува во еднина, бидејќи неговата некритичка употреба за означување различни феномени го прави бесмислен. Затоа се предлага да се зборува за демократии.

Ендру Хејвуд³³ наведува осум значења на демократијата:

- **Систем на владеење на сиромашните и маргиналните:** тој е врзан за античката демократија, во која слободни граѓани биле и оние кои припаѓале на сиромашните. Тие не биле ниту робови ниту пак луѓе кои се истакнувале со своето знаење, искуство и мудрост, туку ја претставувале масата. Токму овој слој ги правел Платон и Аристотел скептични кон демократијата.
- **Облик на владеење во кој народот управува со себе директно и постојано, без потреба од професионални политичари:** и овој поим е врзан за антиката, во која не постоел слој на професионални политичари. Освен стратезите (воените команданти) кои биле бирани на подолг период со можност за продолжување на мандатот, останатите биле избирани на среќа (со коцка), за кус период и еднократно.
- **Општество засновано на еднакви шанси и врз индивидуалните способности, а не врз хиерархиска основа и врз привилегии:** ова значење се однесува на модерната претставничка демократија, која настанала во борбата против феудалната хиерархија и

³³ Ендру Хејвуд, *Политика*, Клио, Београд, 2004

привилегиите по основа на наследување. Модерната демократија им дава на сите еднакви шанси да ги покажат своите способности, но ги признава социјалните разлики кои настануваат по таа основа.

- **Систем на социјална заштита и распределба во насока на намалување на социјалните разлики:** ова е социјалистичко (или комунистичко) определување на демократијата, според кое политичката еднаквост останува гола форма ако не е продолжение на економската еднаквост.
- **Систем на носење одлуки заснован на мнозински принцип:** за мнозина суштината на демократијата е токму во донесувањето одлуки по пат на мнозинско гласање. Доминацијата на привилегираното малцинство врз мнозинството е суштинска одлика на недемократските режими (монархија, олигархија).
- **Систем на владеење што ги штити правата и интересите на малцинствата преку ограничување на власта на мнозинството:** ако мнозинските и малцинските групи не се променливи и привремени (ако не се вкрстуваат и не си ги менуваат местата), тогаш постои реална опасност од тиранија на мнозинството, што доведува до фиксирани и безнадежни малцински групи. Тоа е случај со општествата поделени по верска, расна или етничка основа, па таму проблемот се решава со воведување консоцијациски модел на демократија.
- **Систем на заземање политички позиции по пат на натпревар за гласовите на граѓаните:** ова е еден од минималистичките облици на демократијата, т.е. определба според која денес се идентификуваат демократските режими од недемократиите.
- **Систем на владеење што е во служба на народните интереси, без оглед дали граѓаните активно учествуваат во политичкиот живот или не:** овде станува збор за Линколновото сфаќање на „народот“, односно за плебисцитарна демократија. Во такви услови, еден харизматичен лидер (и елитата околу него) најдобро знаат кој е народниот интерес и што е најдобро за народот. Тој тоа повремено го проверува во комуникација со масите, заобиколувајќи ги институциите на системот.

3. ДЕМОС

Изворното значење на поимот демократија, кое произлегува од старогрчкиот јазик, значи владеење на народот (*демос* = народ, *кратеин* = владеење). Навидум едноставно, но теоријата и практиката се соочуваат со многу дилеми. Дел од проблемот е во дефинирањето на поимите „народ“ и „владеење“. Како што укажува Давид Хелд, се поставуваат прашањата за тоа кој го сочинува народот, за видот и обемот на неговото учество во политиката, за претпоставките тоа учество да биде навистина активно, па дури и дали учеството во политиката носи полза или не.

Што е, всушност, народ? Кој го сочинува? На овие прашања можат да се дадат различни одговори. На пример, во времето на Перикле под народ не се подразбирало истото што и денес. Од античкиот демос биле исклучени робовите, жените, децата и странците (сите кои не биле родени во полисот биле сметани за варвари). Во политичкиот живот фактички партиципирало малцинството од популацијата. Фактички, античката демократија не била дури ни владеење на мнозинството. Во современи услови, исто така, владеењето на народот е лимитирано со принципите на претставничката демократија, односно со фактот што народот само го избира она малцинство кое владее во негово име. Ограничувања, повеќе или помалку, има и во однос на избирачкото право. Во Велика Британија, лулката на модерната демократија, жените добиле право на глас во 1928 година, а во Швајцарија дури во 1971 година. Афроамериканците во САД добиле право на глас во 1960 година. Земјите се разликуваат и во однос на возраста на која може да се гласа. Социјалната структура на оние кои се бираат за народни претставници покажува уште еден проблем, како и фактот дека во време на глобализација и масовно движење на популацијата, голем дел од луѓето немаат можности да одлучуваат за политиката во земјата во која живеат и работат.

Модерната демократија бара прецизно определено граѓанство (што понекогаш се поистоветува со концептот на државјанство). Тоа е вообичаено дефинирано со припадноста на политичката заедница организирана на територијална основа, која потоа ги избира своите претставници. Најголеми проблеми во практиката настануваат кога на народот (демосот) се гледа како на хомогена структура која ја сочинува по-

литичката заедница, иако општеството може реално да се состои од повеќе демоси (demoi). Модерната претставничка демократија се појавила во националните држави, во кои главно се поклопувале границите на нацијата и на државната територија. Со текот на времето поимот 'демос' се одделил од поимот 'етнос' и станал основа врз која функционира демократијата. Демосот е составен од еднакви и слободни граѓани, без разлика на нивната етничка или друга припадност. Но, поимот народ се користи и како назив за носителот на власта во етнички хетерогени општества, каде што не е воспоставена цврста политичка заедница, а етничките идентитети доминираат пред националниот/политичкиот.

4. СОВРЕМЕНА КРИТИКА НА ЛИБЕРАЛНАТА ДЕМОКРАТИЈА

Либералната демократија е спој на две идеологии: либерализмот и демократијата. Тие денес се сметаат за синоними, без да се води сметка за степенот на нивна различност, па дури и неспоивост.

Либерализмот е идеологија на приватната сопственост и на човекот сфатен како приватен сопственик. Оттука, поредокот е во функција на нивна заштита. Приватната сопственост се смета за главна претпоставка на човековата слобода. Бобио прави разлика меѓу либерализмот како економска теорија (која заговара пазарно општество) и како политичка теорија (која бара држава што ќе управува што помалку, т.е. „минимална држава – максимална слобода“).

Историски, либерализмот имал предност пред демократијата, како што слободата секогаш имала предност пред еднаквоста.³⁴ Според *Карл Шмит*, со ставањето акцент на личните права, либерализмот го слабее чувството за заедница, што е централна точка на демократијата. Демократијата е облик на владеење (*kratos*), а не облик на ограничување на власта. Либерализмот бара ограничување на власта. Тој ја дели власта, го атомизира политичкото тело во вид на поединци и настојува да го неутрализира влијанието на политиката во однос на економијата и слободата на поединецот. Либерализмот ја акцентира благосостојбата на поединците-сопственици, до-

³⁴ Филип Лово, *исто*, стр. 44.

дека демократијата се залага за општо добро, еднаквост и социјална правда за сите.

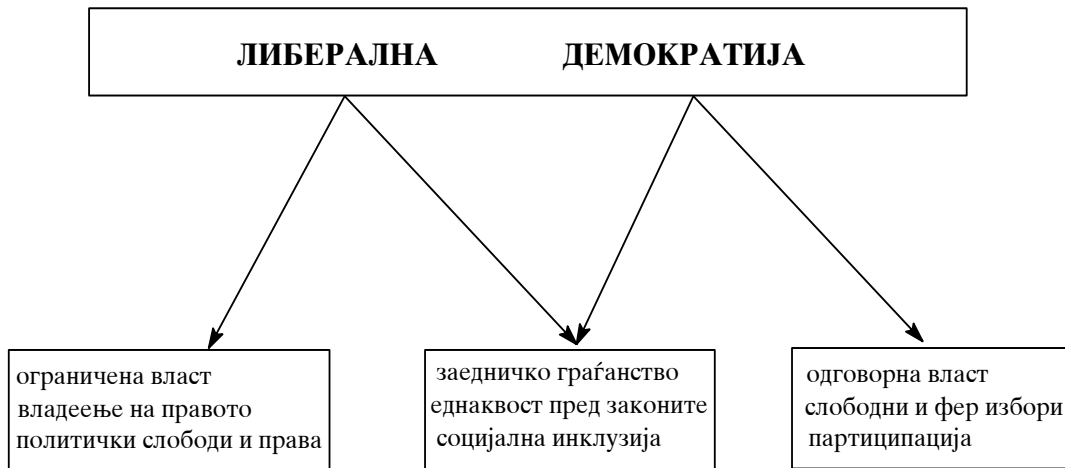
Либералната идеја и демократијата имаат допирни точки во *либералната идеја* за ограничена влада во рамки на правото и *демократскиот идеал* за власт сочинета од граѓаните и која е одговорна пред граѓаните. Но, тие имаат донекаде спротивставени цели: либерализмот има ефикасни мерки за ограничување и контрола на власта, додека демократијата настојува да оствари политичка мобилизација и широко учество во донесувањето на одлуките. Станува збор за две концепциски и практично различни идеи (види слика 7).

Разликите меѓу либерализмот и демократијата можеле да се согледаат уште при воспоставувањето на либералната држава, која значела негација на способноста на демосот да владее со себе и со општествените работи. Идеите дека практикувањето на власта од страна на народот е невозможно и кои затоа инсистирале на претставничката демократија, биле заложби за ограничување на моќта на демосот, па дури и негација на неговиот идентитет.

Според некои автори, во последните два века либералната демократија веќе не е ни претставничка демократија, туку е претставничка влада: „Претставниците се избираат од народот, но еднаш избрани имаат слобода да ги управуваат јавните работи како што самите ќе одлучат. Овој многу ефикасен начин на издвојување на власта од влијанието на универзалното избирачко право лежи во срцето на либералната демократија“.³⁵

Државите кои се денес пример за развиени демократии, најнапред станале либерални, односно ги вовеле претставничките институции (прва демократска револуција). Дури подоцна станале и демократски, односно дошло до широка мобилизација и политичка еманципација на граѓаните (т.е. на работниците и жените). Дури оваа втора демократска револуција го зголемила степенот на граѓанско учество во јавните работи, а концептот на граѓанство ги опфатил и економските, социјалните и политичките права. Втората револуција ја воведува димензијата на *социјална демократија*, но не како замена за либералната демократија, туку како средство за нејзино продлабочување преку барања за социјалната правда.

³⁵ Bhikhu Parekh, „The Cultural Particularity of Liberal Democracy“ in David Held (ed.), *Prospects of Democracy*, (Cambridge: Polity Press, 1995): 165



Слика 7: Допирни точки и разлики меѓу либерализмот и демократијата³⁶

Воведувањето на општото избирачкото право отвори некои стари проблеми. Се покажа дека и современите демократии се подложни на популизам и демагогија, злоупотреби од страна на елитите, особено преку масовните медиуми, пропагандата и сл. Политичките партии требаше да ги намалат овие проблеми. Како механизам за активна *партиципација* на граѓаните, тие требаше да создадат услови за широка *дебата* и за *претставување* на различните интереси. Но, во практиката тие станаа средства во рацете на моќните економски и социјални интереси и инструмент за доаѓање на власт преку избори.

5. ФОРМАЛНА И СУШТИНСКА ДЕМОКРАТИЈА

Институциите претставуваат социјално конструиран сплет од процедури и правила, кои рутински се практикуваат и имаат однапред утврдена цел. Демократските институции претставуваат збир на правила и процедури за организирање на политичкиот натпревар, легитимирање на оние на власт и остварување на процесот на владеење. Тие подразбираат и

³⁶ R. Luckham et al., „Democratic institutions and politics in contexts of inequality, poverty, and conflict“, *IDS Working Papers 104*, Brighton: IDS, January 2000

одредени форми на партиципација, кои најчесто се сведуваат на избори. Друга важна одлика на овие институции е принципот на владеење на правото, кој ги воспоставува правилата на игра и ја гарантира заштитата на индивидуалните слободи и права. Институциите се сметаат за блокови од кои е изградена демократијата.

Разликувањето меѓу демократските институции и демократската политика е, всушност, разграничување меѓу формалната (процедурална) и суштинската демократија. **Формалната демократија** се однесува на институциите, процедурите, правилата и рутинската практика на демократските системи. **Суштинската демократија** се однесува на прераспределбата на моќта и власта, односно на степенот во кој индивидуата може да учествува во донесувањето на одлуките важни за нејзиниот живот.

Формалната демократија ги опфаќа следниве елементи:³⁷

1. **Инклузивно граѓанство**: статусот на граѓанин им припаѓа на сите членови на политичката заедница и не може да биде одземен поради припадност на раса, етницитет или пол;
2. **Владеење на правото**: власта е конституирана на правен начин и различните гранки на власта мораат да го почитуваат правото, а поединците и малцинствата да бидат заштитени од „тиранијата на мнозинството“;
3. **Поделба на власта**: трите гранки на власта – законодавната, извршната и судската – се одделени една од друга, а независното судство се грижи за уставноста и законитоста;
4. **Избрани носители на јавни функции**: членовите на претставничкото тело и оние кои ја контролираат владата мораат да бидат избрани;
5. **Слободни и фер избори**: носителите на власта се избираат на регуларни и фер избори, ослободени од присила, а сите возрасни имаат право да бираат и да бидат бирани;
6. **Слобода на изразување и алтернативни извори на информации**: граѓаните имаат право да се искажат во

³⁷ Mary Kaldor and Ivan Vejvoda, *Democratization in Central and Eastern Europe*, (London&New York: Continuum, 2002):3-4.

однос на политичките прашања без опасност од казнување, но имаат и право да бараат алтернативни извори на информации, чија автономија е заштитена со закон;

7. **Слобода на здружување:** граѓаните имаат право да формираат независни здруженија или организации, вклучувајќи и политички партии и групи со интерес;
8. **Цивилна контрола над безбедносните сили:** војската и полицијата треба да се политички неутрални и независни од политички притисоци, како и да се под контрола на избраните политички власти.
- 9.

Суштинската демократија не е мерлива и е многу потешка за определување. Нејзиното постоење може да се утврди преку анализа на степенот на остварување на следниве вредности:

- уставот и човековите права;
- степенот на политичка партиципација;
- степенот во кој медиумите се способни да отворат широка дебата;
- јавна администрација како сервис на граѓаните кој ја ужива нивната доверба;
- локална самоуправа способна да ги менаџира проблемите и да одговори на локалните барања;
- активно цивилно општество, односно постоење на независни здруженија способни да ја контролираат власта.³⁸

6. ОСНОВНИ МОДЕЛИ НА ДЕМОКРАТИЈАТА

Демократијата не само што е сложен концепт туку и нејзината практична димензија е сложена во смисла на утврдување на моделите во кои се јавува. Не само што не постои општоприфатена типологизација на моделите на демократијата, туку се случува еден ист модел да се среќава под различни имиња, во зависност од сфаќањата на авторите. Сепак, од мноштвото типологизации, од методолошки причини издвојуваме четири модели засновани на специфично сфаќање на демократијата,

³⁸ Исто, стр. 8.

а во фокус е индивидуалното учество во политичкиот процес, смислата на владеењето и поврзаноста на владеењето/управувањето со општествените потреби:

1) *Протективната демократија* извира од либерализмот и се темели на сфаќањето дека власта постои за да ги штити граѓаните и нивните права. Инволвирањето на власта во животот на поединците е поради заштита на нивната материјална благосостојба и обезбедување на рамките за слободно функционирање на пазарната економија. Во ваквата демократија се прифаќа фактот за постоење дисбаланс на материјалната положба на граѓаните, како и нужноста на постоење елити кои ќе се сменуваат на владејачката позиција. На масовното граѓанско ангажирање не се гледа како на нешто позитивно, освен во случај на заштита на граѓанските слободи.

2) *Плуралната демократија* се заснова на идејата за претставување на посебните и бројни општествени интереси во политичката сфера. Управувањето е во рацете на избраните елити од граѓаните, додека помалите интересни групи играат важна улога во промовирањето и заговарањето на нивните интереси во политиката.

3) *Развојната демократија* е насочена кон општото добро. Граѓаните се ангажирани и се насочени кон она што е најдобро за целото општество. Демократското владеење е нужно поврзано со моралот. Активните граѓани се одговорни членови на заедницата. Потребата од избрани претставници на политичката елита останува, но силен акцент се става на уверувањето дека народот е одговорен за нивната селекција и за контролата над нивната работа.

4) *Партиципаторната демократија* е свртена кон поголемо охрабрување на граѓаните непосредно да учествуваат во вршењето на власта. Ова сфаќање беше особено популарно за време на антивоените протести против војната во Виетнам и студентското движење од 1968 година. Застапниците на овој модел на демократија сметаат дека невладините агенции и корпоративни актери имаат преголема моќ врз социјалната благосостојба и животите на вработените, како и генерално на општеството, па се залагаат за нивна поголема контрола.

7. ДЕБАТА ЗА УНИВЕРЗАЛНОСТА НА ДЕМОКРАТИЈАТА

Во „ерата на демократијата“, во која од 191 признаени земји дури 120 се декларираат како демократски,³⁹ таа е очигледно најпосакуваниот облик на политичко уредување. Парадоксално, но еден од најгорливите проблеми денес е токму разликувањето на демократските од недемократските системи. Уште во средината на 20. век, *Џорџ Орвел* укажал дека поборниците на секој вид режим тврдат за него дека е демократски.⁴⁰ Оваа констатација никогаш не била поточна од денес.

Освен политичката, денес идејата на демократијата добива и морална димензија. Тоа обесхрабрува секаква расправа за суштината на демократијата и критериумите за нејзино постоење. *Сартори* вели дека демократијата е исклучително име за нешто што воопшто не постои.⁴¹ Проблемот нема само теориска, туку и практична димензија. Демократијата стана критериум според кој на државите им се дозволува членство во меѓународните организации, а непочитувањето на некои вредности (човековите права) се користи како оправдување за меѓународни интервенции од најразличен вид, вклучувајќи и воени.

Едно од најважните прашање денес е: Дали либералната демократија има универзална вредност, односно дали е навистина најдобар и единствен модел на владеење применлив на општества со различни политички и културни традиции? Како одговор се јавуваат две спротивставени сфаќања:

- Либералната демократија е универзална не само како вредност, туку и како збир на институции. Нема демократија без избори, повеќепартиски систем, индивидуализам, владеење на правото, поделба на власта, итн. Развојот на меѓународните стандарди, особено во поглед на човековите права, особено ја нагласува оваа димензија на униформност.
- Секое општество има своја историја, национален амбиент, традиции за решавање на општествените конфликти и за алокација на вредностите и ресурсите. Ова сфаќање ја смета демократијата за многу подлабока од формалната демократија. Институциите (особено ако се неадекватни,

³⁹ Види: <http://www.freedomhouse.org/reports/century.html>.

⁴⁰ George Orwell, *Selected Essays* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1957): 149

⁴¹ Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (Westport, CT: Greenwood, 1962): 3

наметнати или нефункционални) колку што можат да ја поттикнуваат, исто толку можат и да ја задушуваат демократијата.

Клучната разлика меѓу општествата и културните модели, во крајна линија, се сведува на тоа дали централната улога ја има *поединецот* или *заедницата*. Либералната демократија функционира врз претпоставката за атомизирани и еднакви поединци, со еднакви права и лична слобода кои не смеат да ѝ бидат потчинети на заедницата или на друг авторитет, освен на законот. Кај западните општества приоритетно значење има вредноста на заедницата и принципот на солидарност. Либералната компонента на либералната демократија се состои во обезбедување на слободата на пазарот, капиталот и економската конкуренција, дури и по цена на создавање социјални нееднаквости. Во комунитарните општества доминира идејата за доброто на заедницата и поинакво сфаќање на слободата на поединецот. Процесот на вестернизација (ширење на западните институции и вредности) од ваквите општества бара радикално редефинирање на општествени вредности и традиции. Тоа создава ситуација во која старите обичаи сè уште не се напуштени, ниту се успешно заменети со нови институции. Дури и таму каде што се воспоставени западни институции, тие немаат ниту финансиска потпора ниту културен и општествен фундамент за да функционираат.

Заложувајќи се за почитување на различните модели и начини на сфаќање на демократијата, Парех зборува за можност и потреба елементите на либерализмот и демократијата да се комбинираат на различни начини: со давање еднакво значење на двата елемента (на либерализмот и на демократијата) или, пак, преку давање предност на демократијата над либерализмот. Според него, постојат два различни вида општества во кои значењето на либерализмот е ограничено: општества со силно чувство на заедница (земјите на Блискиот и Средниот Исток и некои африкански земји), како и мултиетнички општества (Индија). Во првите, чувството на заедништво е силно, а поединците не се гледаат надвор од семејствата и другите социјални групи. Таквите општества не ги сметаат индивидуите за основна единка на општеството. Затоа, и нивните сфаќања за еднаквоста, правата, правдата и сл. се дефинирани поинаку. На пример, правото на сопственост и на размена може да биде ограничено со цел да се зачува

чувството на солидарност и на комунална етика. Во мултиетничките општества, пак, заедниците имаат свои права, како и поединците. На пример, во Индија, кривичното право е еднакво за сите заедници, но секоја од нив има овластување поинаку да го регулира имотното право. Според Парех, не постои легитимна причина на незападните општества да им се одземе правото да развиваат сопствени институции, различни од западните: „Да се инсистира на универзалноста на либералната демократија значи да се негира сопственото историско искуство на Западот и да се изврши предавство на либералните принципи за заемен респект и љубов кон културната различност“.⁴²

Либералната демократија е историски определена и специфична форма на демократија која се развила во западните општества, и која не е докрај и по сите основи применлива во незападните општества. Ако и демократијата е универзална вредност сама по себе, тоа не значи дека нејзината либерална форма мора да биде универзално прифатена. Обликот на демократија треба да е определен од вредностите на културата и потребите на општеството и неговите членови. Парадоксално, но демократијата е универзална токму затоа што може да има бројни форми, од кои ниту една не е апсолутна.

⁴² Bhikhu Parekh, *исто*.

Г Л А В А III

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ДИЗАЈНИ НА ДЕМОКРАТИЈАТА

1. ОБЛИЦИ НА ДЕМОКРАТСКИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ

Клучен принцип на организација на власта на демократските системи е *поделбата на власта* на законодавна, извршна и судска. Доследноста со која е поделена власта, како и облиците на нивна меѓусебна контрола и соработка (особено меѓу законодавната и извршната власт), го даваат одговорот за каков институционален модел на политички систем станува збор. Теоријата за поделба на власта му се припишува на Монтескје. Тој сметал дека е погубно еден човек или едно тело (без оглед дали е сочинето од благородници или од народот) да ги остварува сите три власти – т.е. да носи закони, да ги извршува и да пресудува. Во темелите на американскиот претседателски систем лежи токму стравот дека концентрацијата на властите носи деспотија, па оттука и острата поделба на гранките на властите. За разлика од него, во парламентарниот систем постои мека поделба на власта, односно постои принцип на соработка и рамнотежа меѓу законодавната и извршната власт. Суштината на поделбата на власта се заснова во следниве постулати:

- Политичката власт е дистрибуирана/поделена меѓу трите гранки на власта (законодавна, извршна и судска);
- Членовите на секоја од властите се избираат/именуваат по различни методи; и
- Секоја од властите има одреден капацитет да ги контролира другите две.

Почнувајќи од Аристотел, мнозина укажувале дека власта корумпира, а дека апсолутната власт корумпира апсолутно. Но, додека едни барале начини за укинување на власта како таква, други се фокусирале на начините за нејзина контрола и ограничување. Според Монтескје, само власт може успешно да контролира (друга) власт.

Освен политичко-филозофското значење, поделбата на власта има практична димензија. Креирањето на политиките и законодавниот процес бараат време, процедури и техники различни од оние кои ги бара процесот на извршување на одлуките и контролата над нивното извршување. Судието, пак, претпоставува целосна независност од двете власти, но и посебна експертиза. Модерното сфаќање на принципот

на поделба на власта е многу поразлично од оригиналното. На пример, во современиот парламентаризам доаѓа до изместување на фокусот на власта од законодавната кон извршната (кабинетот), така што сè повеќе се говори за кабинетски систем наместо за парламентарен. Всушност, тоа е генерална тенденција на пренесување (делегација) на нормативните овластувања од парламентот кон егzekутивата (извршната власт), и од неа кон управните органи. Првобитната идеја и демократската суштина на парламентот се темелеле на тоа да се обезбеди претставништво на граѓаните. Тој требал да биде форум за рационална дискусија за најважните прашања и средство за избор на најдобрите во извршната власт. Радикалната трансформација на ова, некогаш централно, тело е резултат на неколку фактори:

- зголемен број и разновидни прашања за кои се одлучува;
- сложеноста на проблемите бара не само политичка волја туку и знаење и брзина за нивно решавање; и
- засилена партиска дисциплина над членовите на парламентот.

Владата е помалубројно тело, кое е и поефикасно и оперативно. Таа не само што е најчест носител на законодавни иницијативи, туку има амбиции да биде доминантен фактор во државната политика. Тоа се обезбедува преку дисциплинирање на пратениците, кои наместо да одлучуваат според аргументите и совеста стануваат инструмент за реализација на волјата на својата партија, т.е. на владата. Парламентот станува место на општи дебати и на донесување на т.н. рамковни закони. Вистинскиот мотор на власта е владата, а реализацијата на нејзината политика зависи од администрацијата. Модерното сфаќање на поделбата на власта се разликува од оригиналното во неколку точки:

1. Терминологијата е изменета, па сега се зборува за: а) донесување политички одлуки; б) извршување на одлуките и в) контрола над нивното извршување;
2. Јакне улога на судството, а особено на уставното судство, во насока на контрола над уставноста и законитоста на работењето на органите на власта;
3. Постојат и нови институции (како, на пример, омбудсманот/народниот правобранител), кои се грижат за зашти-

та на човековите права од повреди сторени од органите на управата;

4. Демократската држава е нужно децентрализирана, а локалните заедници добиваат сè поголемо значење. Затоа тензијата од релацијата легислатива – егzekутива се пренесува на релацијата централна – локална власт.

Поради ваквите изместувања некои критичари сметаат дека идејата на Монтескје е застарена („’рѓосана идејна шема“) и нереална (Карл Левенштајн). Поделбата на власта (во смисла на оригиналниот модел) е релативизирана, но затоа власта се споделува меѓу повеќе актери и институции, при што граѓаните, јавното мислење и медиумите го прават надзорот поефикасен и поразновиден.

Сепак, една од најкласичните поделби на демократските системи се должи на односите меѓу законодавната и извршната власт, па зборува за претседателски и парламентарен систем како основни облици на институционализација на демократијата. Постои и трет тип, односно полупретседателски или полупарламентарен (мешовит) систем. Но, со право, се поставува прашањето дали навистина има некаква суштинска разлика меѓу претседателската и парламентарната власт.⁴³ Затоа овие облици се изучуваат повеќе како идеал-типови, додека во практиката тие се јавуваат во повеќе варијанти и минуваат низ преобразби кои ги бришат разликите меѓу нив.

1.1. Претседателски систем

Најважен, ако не и единствено успешен, пример на претседателски систем (президентијализам) е оној во САД. Главни институционални карактеристики на претседателскиот систем се следниве:

1. *Монокефалната (едноглава) извршна власт е во рацете на избран поединец.* Тоа значи дека: а) функцијата на шефот на државата и шефот на извршната власт е

⁴³ Juan Linz, „Presidential or Parliamentary Government: Does it Make a Difference?“ in J. Linz and A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Vol. 1: Comparative Perspectives*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994).

споена, и б) постои концентрација на извршната власт. Влада во класична смисла на зборот и не постои, туку претседателот ги именува и сменува членовите на егзекутивата по сопствена процена.

2. *Непосреден избор на претседателот* (шефот на државата) од страна на граѓаните за определен временски мандат.⁴⁴ Извршната власт не произлегува од парламентот. И законодавната и извршната власт се избираат непосредно од народот и имаат фиксен мандат. Претседателот е *политички одговорен единствено пред народот*.⁴⁵
3. *Бидејќи парламентот не го избира претседателот, тој не може ни да го смени*. Но, и претседателот не може да го распушти парламентот.
4. Претседателот има ограничено право на вето во законодавниот процес.

Принципот на поделба на власта е најдоследно остварен токму во овој систем. Тој води кон специјализација и остра поделба на трите власти, која е ублажена со механизмот на тежа и противтежа (check and balances), преку кој секоја власт ги контролира другите две. Претставничкото тело и носителот на законодавната власт (парламент, конгрес) ги донесува уставот и законите и ги утврдува правните рамки за остварување на политиката на претседателот. Во сферата на надворешната политика, каде што шефот на државата има

⁴⁴ Имајќи го предвид специфичниот изборен систем во САД, под непосреден избор се смета и изборот од посебни изборни колеџи. Претседателот се избира преку посебно тело (Изборен колеџ, electoral college), составено од електори, кои по посебни критериуми ги претставуваат федералните или регионалните ентитети. Тоа се прави со намера да се избегне доминацијата на урбаните и високо населени места за сметка на помалите и рурални средини. Изборниот колеџ обезбедува балансирано претставување на федералните држави. Оневозможувањето на непосреден избор на претседател од страна на граѓаните е контроверзно, затоа што е можно кандидатот што освоил повеќе гласови да не победи благодарение на гласањето на електорите (што беше случај во 2000 година).

⁴⁵ Претседателот може да биде повикан на одговорност низ постапката наречена *импичмент*. Тоа е постапка за утврдување на неговата правна одговорност поради повреда на Уставот, извршено кривично дело или злоупотреба на положбата. Ако се утврди таква одговорност, на претседателот му престанува функцијата по сила на Устав.

исклучива надлежност да склучува меѓународни договори, законодавното тело дава согласност преку процесот на ратификација. Во сферата на одбраната, претседателот е врховен командант на оружените сили, но во случај на употреба на војската надвор од територијата на САД, во рок од 60 дена, тој мора да побара одобрение за продолжување на акцијата од Конгресот. Во однос на носителите на важни државни функции, претседателот е слободен да ги именува, но создадена е практика да се побара мислење од Конгресот. Имајќи ги предвид огромните овластувања на претседателот, од најголема важност е одобрувањето на буџетот од страна на Конгресот. Низ буџетската функција се утврдуваат финансиските граници на неговата моќ.

Претседателот може, во дадени околности, да се меша во она што е исклучива надлежност на Конгресот – законодавната функција. Тој може да оневозможи донесување на некоја одлука со употреба на правото на вето. Во најголемиот број системи ветото може да се поништи преку нова одлука на законодавното тело, донесена со квалификувано мнозинство (двотретинско или помало). Освен ова мешање во законодавната дејност, претседателот понекаде може да располага и со право на активно регулирање на некои прашања по пат на декрети (*процес на декретација*). Во некои системи тоа добива форма на заобиколување на парламентот и приграбување на неговата власт. Во текот на двовековното постоење, президентијализмот се менувал во насока на зголемување на моќта на претседателот. Неговиот легитимитет добиен на непосредни избори и неможноста тој да се смени се покажале како пресудни за функционирање на системот. Претседателот на САД е еден од најмоќните луѓе во светот, но и во неговата земја (иако неговата фактичка моќ секогаш зависи од моќните бизнис кругови, како и од поддршката на воено-индустрискиот комплекс).

Освен во САД, овој систем најчесто се среќава во Средна и Јужна Америка. На прифаќањето на моделот влијаеле првенствено внатрешните околности, т.е. потребата елитите да добијат демократска легитимација за недемократските режими (најчесто по воен преврат). Наместо целиот пакет на тежа и противтежа, обично биле преземани само одредени делови, како концентрацијата на моќ во рацете на шефот на државата, кому му се додавале и овластувања кои не постојат во оригиналниот модел. Така, некои претседатели имаат

право да го распуштат парламентот, да се спротивстават на неговата буџетска власт или да ја ограничат законодавната дејност преку т.н. резервиран нормативен домен (декрети).

Во теоријата постои расправа околу демократскиот потенцијал на президенцијализмот. Историски, парламентаризмот предничи со демократските примери за разлика од президенцијализмот.⁴⁶ Само мал број држави успеваат да ја одржат демократската суштина на претседателскиот систем и да го избегнат ризикот на диктаторско владеење. Најважни критики на претседателскиот систем се:

1. *Постои конкуренција во однос на легитимитетот и на претставувањето на различни политички опции. Имено, и претседателот и законодавното тело се избираат на непосредни избори. Двете власти се независни една од друга, но се зависни од електоратот. Во двете институции може да доминираат спротивни политички опции во зависност од изборните резултати. Таквата ситуација се нарекува кохабитација. Ако меѓу нив дојде до несогласување околу битни прашања, се поставува прашањето: По кој принцип да се разреши спорот меѓу две институции кои подеднакво ја претставуваат волјата на народот? Парламентарниот систем нема такви проблеми, затоа што владата зависи од парламентот, односно ако дојде до судир, парламентот може да ја смени со изгласување недоверба.*

ПРЕТСЕДАТЕЛСКИ СИСТЕМ



ПАРЛАМЕНТАРЕН СИСТЕМ



Слика 8: Изборна основа на институциите во претседателски и парламентарен систем

⁴⁶ Juan J. Linz, „The Perils of Presidentialism“, *Journal of Democracy*, vol. 1, no. 1 (Winter 1990).

2. *Премногу силен или премногу слаб претседател:* За да се избалансира концентрацијата на голема моќ во еден човек, мандатот се сведува најмногу за два последователни избори. Но, поради ограничениот мандат во кој треба да се спроведе одредена политика, претседателот може да работи под притисок и чувство на ургентност, настојувајќи да постигне што повеќе за што покусо време. Тоа носи ризик од избрзани и лоши одлуки. Имајќи предвид дека се работи за инокосен (индивидуален) орган, вршењето на функцијата зависи и од личните квалитети на претседателот. Во случај на лош претседател, поради фиксниот мандат и неможноста да му се изгласа недоверба, тој нема да може да се смени до наредните избори.
3. *Претседателскиот систем создава победници и губитници и е во духот на „победникот зема сè“.* Претседателот нема потреба да води сметка за различните интереси во општеството, т.е. го формира својот тим по своја волја и води сопствена политика.

Во теоријата не постои единствен став за критиките на моделот. Всушност, неговите добри страни се токму во оние елементи кои се најчесто предмет на критика. Дали во стварноста ќе претежат добрите или лошите страни на еден систем, зависи од општествените услови. Како *позитивни страни* се истакнуваат следниве:

- *Двојната демократска легитимација* (изборот на двете власти на непосредни избори) може да биде предност затоа што на граѓаните им дава можност одделно да се изјаснат за нивната успешност.
- *Фиксниот мандат* на претседателот овозможува стабилна власт, но и оневозможува харизматична личност да ја узурпира власта на подолг период. Оневозможувањето на трет мандат ја елиминира евентуалната злоупотреба на овластувањата, а се отвора простор за нови претенденти.
- *Филозофијата на „победникот зема сè“* не е својствена само за овој модел. Таа најмногу зависи од изборниот и партискиот систем, а не од моделот на поделба на власта. Претседателот има широки овластува-

ња при изборот на својот кабинет, па може да води сметка за разновидноста на профилите и квалитетите на членовите.

Судската власт игра огромна улога во функционирањето на системот. Уставот ја гарантира неговата независност, а сојузните судии имаат доживотен мандат (смрт, пензионирање или оставка). Судиите ги именува претседателот, а ги потврдува горниот дом на Конгресот (Сенатот). Врховниот суд ја има улогата не само на највисок суд, туку и на единствена институција која може да го толкува Уставот и да одлучува за уставноста и законитоста на одлуките на законодавната и извршната власт.

1. 2. Парламентарен систем

Парламентарниот систем го добил своето име според централната институција на власта, односно телото кое го претставува народот и како такво е израз на народниот суверенитет. Парламентаризмот не само што има најширока примена во светот, туку е и предмет на глорификација која честопати ги потиснува неговите недостатоци.

За лулка на парламентарната демократија се смета Англија (Велика Британија). Оттука и класичниот модел се нарекува вестминстерски, но токму тој минал низ големи промени и тоа во земјата на потекло. Напуштена е идеализираната теза дека власта се наоѓа во најдемократската институција, во парламентот избран од народот кој обезбедува претставување на народните интереси. Всушност, историски, партиите, изборите и општото избирачко право стапиле на сцена дури откако бил воспоставен парламентарниот систем.⁴⁷ Доста рано во неговата еволуцијата, се јавуваат првите отрезнувачки гласови. *Џон Стјуарт Мил* укажува дека работата на едно свесно и способно народно тело не е да управува со земјата, туку да настојува земјата да биде управувана од најдобрите поединци (добрите да ги одржи во владата сè додека работат како што треба, а неранимајковците да ги исфрла од власта). Со текот на времето системот се трансформирал од парламентарен во модел на кабинетско владеење, односно фокусот на власта е поместен во владата.

⁴⁷ Филип Лово, *исто*, стр. 115.

Основни карактеристики на парламентаризмот се:

- 1) *Граѓаните ги избираат членовите на парламентот* на општи избори, а парламентот е носител на најважните политички функции (законодавна, буџетска, контролна);
- 2) *Принципот на парламентарен суверенитет* значи дека само парламентот е израз на директната волја на граѓаните. Другите власти, кои немаат директен легитимитет добиен на избори, произлегуваат од него.
- 3) *Владата се избира во парламентот*. Во Велика Британија премиер е секогаш лидерот на партијата која има мнозинство во Парламентот. Во парламентарните демократии со коалициони влади составени од повеќе парламентарни партии, шефот на државата му го дава мандатот за состав на владата на лидерот на најголемата партија, кој потоа обезбедува мнозинство и формира коалициска влада.
- 4) *Фузијата на законодавната и извршната власт* значи дека членовите на владата се избираат од редот на парламентарното мнозинство. Функцијата член на парламентот и министер се споиви (компатибилни). Но, има и системи кои не инсистираат на ова правило.
- 5) *Одговорната влада* е во суштината на овој модел. Сè додека владата ја ужива поддршката на парламентот, таа останува на власт. За својата работа таа е одговорна пред парламентот, кој може да ѝ изгласа недоверба. Во таков случај, владата може да го распушти парламентот. Моќните овластувања со кои располагаат двете институции (гласањето недоверба и распуштање на парламентот) ги принудува да соработуваат. (Англиската изрека гласи „Парламентот и владата се раѓаат и умираат заедно“.) До вакви ситуации доаѓа ретко, но сепак премиерите сериозно гледаат на одржувањето на високото ниво на доверба во парламентот, но и на јавноста. На превремени избори, граѓаните се крајните арбитри за нејзината работа. Владата подлежи на колективна одговорност, што значи дека сите министри носат одговорност за општата политика и успешноста на владата. Тие, истовремено, подлежат и на индивидуална одговорност за ресорот со кој раководат. Идејата за одговорна влада минала низ сериозни промени. Колективната одговорност бележи слабеење, а има појави на толерирање и на индивидуална

неодговорност. Премиерот е централна фигура од која зависи *одговорноста на владата* (во однос на парламентот) и *во владата* (меѓу премиерот и министрите). Јакнењето на неговата позиција во владата ја намалува одговорноста на кабинетот пред парламентот, затоа што министрите се првенствено одговорни пред премиерот. Медиумите ја јакнат одговорноста на владата, што се гледа според бројот оставки поради неодговорно вршење на функцијата, скандали и сл.⁴⁸

- 6) *Силна позиција на премиерот* во владата, која е хиерархиски поставена. Тој ги поставува и ги менува министрите и е шеф на администрацијата. Преку силната партиска дисциплина и контрола врз парламентарците, тој има директно влијание врз донесувањето на одлуките во парламентот.
- 7) *Силни и дисциплинирани партии* се услов за стабилен систем. Парламентарната демократија бара партии кои се програмски ориентирани. За владата е од суштинско значење да ја реализира својата програма и така да се легитимира пред гласачите. Со оглед на комплексноста на прашањата за кои се одлучува во парламентот, расте и веројатноста некои пратеници да не се согласат со некој предлог на владата. Во вакви ситуации кога одделни пратеници не се согласуваат со некој владин предлог, до израз доаѓа способноста на премиерот да излезе на крај со отпорот, што тој обично го прави со одлучување за идната кариера на пратениците.⁴⁹ Партијата е силна во парламентот ако е способна да командува со лојалноста на пратениците, што се обезбедува или со награди (поставување на позиции во кабинетот, во парламентарните комисии и слично) или со казнувања (губење на позициите или некандидаирање на наредните избори). Ваквите мерки ги јакнат позицијата на владата и стабилноста на системот, но се и облик на задушвање на внатрешнопартиската демократија.
- 8) *Должината на траење на мандатот на парламентот и на владата е еднаква*, но и релативна. Редовни избори се

⁴⁸ K. Dowding and W. Kang, „Ministerial Resignations 1945-1997“, *Public Administration*, 1998, no. 76, p. 425

⁴⁹ Gary Cox and Matthew McCubbins, *Legislative Leviathan*, Berkley: University of California Press, 1993.

спроведуваат на секои 4 години, но владата може да престане да функционира и порано, поради изгласана недоверба или намерно за да се одбере најповолниот момент за новите избори (а тоа се прави преку распуштање на парламентот).

- 9) *Превласта на извршната власт* се реализира преку дисциплинирање на парламентарното мнозинство, но и преку речиси *исклучивата законодавна иницијатива* на владата. Во краен случај тука е и можноста да се распушти парламентот. Произлегува дека владата е одговорна пред премиерот и гласачите, а не пред парламентот (што е еден од критериумите на вистинскиот парламентаризам).

На оваа листа, некои автори го додаваат и *начелото на мајоритаризација* (мнозински принцип), кое е карактеристично за типичниот вестминстерски модел.⁵⁰ Голем број европски демократии, сепак, одржуваат коалициски форми на владеење.⁵¹

1.2.1. Облици на примена на парламентаризмот

Во однос на примената и ефикасноста на парламентаризмот, Сартори разликува три варијанти на системот: 1) премиерски или кабинетски систем од вестминстерски тип (владата доминира над парламентот); 2) парламентаризам од француски тип (од Третата и Четвртата Република) на целосна собраниска доминација, што владината функција ја прави невозможна; и 3) средната варијанта на парламентаризам под контрола на политичките партии.

1) **Вестминстерскиот модел** е автентичен национален модел и по многу нешта е неприменлив во други услови. Тој послужил како инспирација за многу земји. Неговите специфики не се должат само на односите меѓу извршната и законодавната власт, туку на севкупните односи, особено на карактеристиките на изборниот и партискиот систем. Тие околности, како и ограничената уставна монархија, довеле до

⁵⁰ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty-One Democracies*, (New Haven: Yale University Press, 1994)

⁵¹ M. Laver and N. Schofield, *Multiparty Governments: The Politics of Coalition In Europe*, (Oxford: Oxford University Press, 1990)

целосна превласт на кабинетот. Реалната позиција на парламентот се огледува во следниве факти:

- Парламентот не обезбедува соодветно претставување на интересите на различните групи. Во него доминираат претставници на средните и повисоките слоеви, а жените и другите маргинални групи се недоволно застапени;
- Влијанието на пратениците во процесот на одлучување е мал поради партиската дисциплина и сложеноста на прашањата за кои се одлучува. Предноста е на страна на владата, која е оперативно и постручно тело; и
- Внатрешната организација на парламентот е хиерархиска, па влијанието на неговите членови се разликува во зависност од тоа на кој партиски слој му припаѓаат. Најголемо влијание имаат оние пратеници кои се истовремено и членови на владата (кабинетот).

Позиција на владата јакне поради следниве причини:

- зголемен број јавни барања упатени кон владата;
- владата, преку буџетот, управува со најголемиот дел од националниот доход;
- пораст на делегирано законодавство (право на владата да донесува подзаконски акти, кои добиваат законска сила по истекот на определено време од поднесувањето пред парламентот);
- силната положба на премиерот, илустрирана и низ ставот дека владејачката партија во владата е застапена со „генералите“, а во парламентот со обичните „војници“.

2) **Француската верзија** е историска епизода од времето на Третата (1870–1940) и Четвртата Република (1944–1958). Идејата за врховна власт на Народното собрание извира од идеалите на големата Француска револуција. Франција минала низ радикален прекин со монархистичкиот режим, а револуцијата сакала да создаде власт која ќе ја одразува „општата волја“ (во Русоова смисла). Но, стварноста се покажала поинаква. Овие системи се одликувале со разединет парламент, во кој слабите и непостојани партии создавале непринципиелни коалиции. Просечниот мандат на министрите изнесувал само неколку месеци. Поуките се дека преголемата зависност на владата од парламентот и неговото преголемо мешање во управните работи на владата, доведува до неефикасен и нестабилен систем. Одговорна влада може

да постои само ако може ефикасно да владее во својот мандат, под контрола, но не и под диктат на парламентот.

3) Умерената варијанта на парламентарен систем е најшироко распространета. Ширењето на парламентарниот систем во Европа довело до таква разновидност, па е многу тешко да се утврдат главните одлики на моделот. Конкретното функционирање секогаш зависело од историските и националните специфики. Оваа средна варијанта настојува внимателно да ја одмери и постави моќта на парламентот и владата.

Обликот на парламентаризам, во голема мерка, зависи од видот на партискиот и изборниот систем. Освен тоа, како што покажува германскиот случај, влијание има и начинот на државно управување (постоењето на унитарна или федерална држава). Таму каде што нема чисти победници и се создаваат коалициски влади, моќта на владата е ограничена затоа што ниту една партија нема такво мнозинство што би обезбедило поддршка во секое време. Моделот добива консензуална форма, затоа што коалициските влади се принудени на преговарање и соработка. Фокусот на власта се поместува од парламентот кон политичките партии.

1.2.2. Поделба на владите според позицијата на премиерот

Позицијата и фактичката моќ на премиерот е фактор со големо влијание врз функционирањето на парламентарниот систем. Сартори и Липхарт класифицираат три вида премиерски позиции во однос на членовите на владата:

1. *Прв над нееднаквите* – премиерот е истовремено и лидер на владејачката партија. Министрите (и сопартијците, без оглед дали се министри или пратеници) му се потчинети. Тој има моќ да ги поставува или менува (to hire or fire) и така да ги држи во потчинетост.

2. *Прв меѓу нееднаквите* – премиерот, кој може и да не е лидер на партија, останува на таа позиција дури и во случај на смена на неговиот кабинет. Имено, отпуштањето на некои министри не повлекува и пад на премиерот.

3. *Прв меѓу еднаквите* – премиерот ја дели судбината на владата. Тој паѓа заедно со неа, дури и ако во неа учествувале министри кои му биле наметнати и над кои тој имал мала контрола (во коалициска влада).

Според Сартори, во третата варијанта премиерот господари, ама не владее. Премиер кој не може да ги контролира министрите затоа што ниту самиот ги избира ниту може да ги смени, не е гаранција за ефикасно владеење. Затоа, оптимални опции се првите две, кои уште се именуваат како *системи засновани на премиерство* (premiership).

Во поново време доминира тенденцијата на *президенцијализација на парламентарниот систем*. Така се релативизира поделбата на претседателски и парламентарни системи. Еден премиер може да концентрира поголема моќ од онаа што ја има еден претседател во президенцијализмот. Лидерството, според некои автори, се смета за суштински елемент за правеење споредба (а не разлика) меѓу двата модела. Најилустративен пример е оној на Велика Британија, во кој кабинетскиот систем се трансформира во премиерски,⁵² а слични тенденции има и во Германија. *Президенцијализацијата на парламентарните системи* се огледува во тоа што:

1) Тежиштето на моќта во владата се поместува кон премиерот. За премиерите од типот на Маргарет Тачер, Тони Блер или Ангела Меркел се зборува дека негувале президенцијален стил на владеење. Тоа е повеќе резултат на личните одлики на носителот на функцијата, отколку на системски поместувања;

2) Во партиите тежиштето на моќта се поместува во полза на лидерот. Овие промени се системски затоа што вклучуваат формални и трајни промени на внатрешнопартиските односи;

3) Изборните кампањи се базираат на привлечноста и предностите на лидерството. Ова е промена со тенденција да стане системска. Се смета дека *лидерскиот ефект* е пресуден за исходот на изборите, па партиите логично го користат за да освојат најмногу гласови.

Овој феномен се должи на тоа што:

- Изборното однесување се менува и тоа го јакне лидерскиот ефект;
- Затоа партиските кампањи се фокусирани на кандидатите, а не на политичките програми;

⁵² Michael Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester: Manchester University Press, 1993.

- Тоа создава поголем простор за влијание на лидерот во рамките на партијата; и
- Победничкиот лидер добива основа за тврдењето дека добиениот мандат е негова заслуга, што ја јакне и неговата позиција во кабинетот.

Овие тези имаат основа, но може да се тврди и обратното: дека однесувањето на гласачите се моделира преку (зло)употреба на медиумите, пропагандата и сл. Кај нив се создава уверување дека демократијата (државата) може да функционира ефикасно само благодарение на силни лидери, а не со широка јавна партиципација.

1.2.3. Видови кабинети

Наједноставната поделба на владите во парламентарниот систем е на: мнозински (мајоритарни) и коалициски влади. Освен оваа, постои и *трипартитна класификација* на:

1) *Кабинети на минимална победа* – тоа се влади во кои победничките партии максимално ја користат својата доминантна позиција преку создавање коалиција што им обезбедува минимум мнозинство во парламентот. Во коалицијата се покануваат само партии кои се нужни за да се обезбеди мнозинство, со што „колачот“ (бројот на министерски и други јавни позиции) се дели меѓу помал број партнери. Според начинот на функционирање овие влади не се разликуваат многу од мнозинските (или еднoпартиски) влади.

2) *Преголемите кабинети* се составени од партии чиј број го надминува условот за обезбедување мнозинство во парламентот. Ова се случува кога партии со иста или слична идеолошко–политичка ориентација се здружуваат заради постигнување важни политички цели. Тоа можат да бидат *влади на национално единство* или *влади на национален спас*, а се јавуваат како одговор на поголеми внатрешни или надворешни кризи. Поканувањето поголем број партнери од потребното може се должи и на недовербата што ја има главниот партнер спрема останатите. Така, партијата со најголем број места се обезбедува во однос на уценувачкиот однос на помалите партнери, па во случај некој од нив да реши да ја напушти коалицијата, владата нема да се распушти. Понекогаш вакви влади мораат да се формираат и поради исполнување на институционални клаузули (на пример, барањето за

лингвистички баланс меѓу коалиционите партнери во Белгија; или обезбедување на квалификувано мнозинство за важни уставни или системски промени во мандатот на владата).

3) *Малцинската влада* е онаа која ја предводи партија што нема мнозинство во парламентот, но која во договор со другите парламентарни партии обезбедила поддршка за формирање влада. Ако поддршката доаѓа од силни партии и е загарантирана, станува збор за маскиран малцински кабинет, кој всушност функционира како мнозински кабинет. Сепак, најчесто ваквата влада е принудена постојано да преговара со другите партии заради зачувување на поддршката. До формирање на ваква влада може да дојде од следниве причини:

- Понекогаш големите партии, според Липхарт, претпочитаат да бидат во опозиција, што ги ослободува од одговорност, а им дава можност да се стекнат со јавни симпатии. Претпоставка е дека на наредните избори ќе победат убедливо.
- Малцинска влада може да се конституира и поради институционални фактори. Во некои системи, поради *конструктивно изгласување недоверба*, до смена на владата не може да дојде ако истовремено не се определи нејзиниот наследник. Ако не се постигне согласност околу ова прашање, малцинската влада е привремено и компромисно решение.
- Ваква влада е можна во системи каде што парламентарните комисии се моќен механизам, низ кој партиите можат да остварат големо влијание и без учество во владата.

4) *Мнозинската влада* е сочинета исклучиво од претставници на партија која има мнозинство во парламентот и која може да владее согласно својата програма, затоа што има сигурна поддршка. Власта е концентрирана во рацете на победничката партија. Таа е карактеристична само за земји со дво-партиски систем.

Во земјите со плурален партиски систем владите се, по правило, коалициски. *Коалициска влада* се формира кога ниту една од партиите не освоила мнозинство за да може сама да формира влада. Во вакви ситуации помало зло е победничката позиција да се сподели со друга партија. Комбинаториките при формирањето вакви влади не се случај-

ност, па затоа и се зборува за *теорија на коалициите*. До коалицирање може да дојде уште за време на изборната кампања (предизборни), но почести се постизборните коалиции. За разлика од принципот на мнозинската влада каде што победникот зема сè, кај коалициските можни се различни исходи, па дури и влада на партии кои освоиле мал број гласови земено поединечно.

Коалициската влада ги има следниве *слабости*:

- неизвесност околу тоа кој ќе конституира влада;
- волјата на гласачите, изразена преку бројот освоени места во парламентот, може да не биде испочитувана при формирањето на владата;
- принципот на одговорност и отчетност на влада составена од повеќе партнери е тешко остварлив;
- можно е дури и губитничка партија повторно да дојде на власт како партнер во (нова) коалиција. Тоа го доведува во прашање демократскиот принцип дека владата се труди да работи што подобро од страв дека на изборите граѓаните можат да ги казнат.
- Најголемиот ризик на коалициските влади се состои во нестабилноста, честите смени и промени на курсот на владината политика, во зависност од тоа каква коалиција постои во даден момент.

1.2.4. Шеф на државата во парламентарен систем

Во некои парламентарни демократии владата не е единствен орган со извршни овластувања. Може да постои и шеф на државата, во тој случај се зборува за двоглава (бикефална) извршна власт. Тоа не го доведува во прашање системскиот профил на парламентарната демократија, особено ако нивните односи се прецизно утврдени, а владата ја задржува доминантната позиција. Историски, функцијата шеф на државата е изведена од монархиите. Модерните држави можат да имаат индивидуален или колективен шеф на држава. Обликот на управување со државата може да биде монархистички или републикански. Во првиот случај функцијата е наследна, додека во вториот е изборна и ограничена со определен мандат. Речиси половина од западните демократии се уставни монархии, во кои улогата и позицијата на монарсите е исклучително

слаба. Републиканскиот облик се смета за посоодветен за демократијата. Претседателот на републиката може да се избира или на непосредни избори или во парламентот. Во федерациите често се воспоставува колегијален шеф на државата (претседателство, президиум), што е механизам за гарантирање на рамноправноста на федералните единици и избегнување на мајоризација.

Во вистинскиот парламентаризам улогата на шефот на државата е церемонијална и без поголеми ингеренции. Но, во практиката се среќаваат примери на слаб или силен претседател, што повеќе зависи од личните квалитети отколку од уставните решенија. Вообичаено, на носителот на оваа функција му припаѓаат следниве ингеренции:

- ја претставува земјата дома и во странство,
- врши протоколарни функции во надворешната политика,
- потпишува укази за прогласување на законите,
- формално го доделува мандатот за формирање влада на лидерот на партијата која освоила најмногу гласови на парламентарните избори.

Заради одржување на нискиот политички профил на функцијата претседател на републиката, особено во однос на главниот шеф на егzekутивата (премиерот), парламентарните системи утврдуваат методи кои оневозможуваат претседателот да се наметне како харизматичен лидер на нацијата. Тоа обично се постигнува низ посреден избор во парламентот, со што изворот на неговиот легитимитет веќе не е во народот.

Без оглед на начинот на избор, па дури и на формалните овластувања, во одредени ситуации претседателот на републиката може да се издигне како морален авторитет и арбитер за работи од национално значење.

1.3. Разлики меѓу претседателскиот и парламентарниот систем

Разликите меѓу претседателските и парламентарните системи се намалуваат, но од методолошки причини е корисно да се направи преглед на **разликите меѓу нив**:

- Во парламентарните системи постои двоглава егzekутива: извршната функција е поделена меѓу шефот на

државата и премиерот, додека во претседателските двете функции се споени кај претседателот;

- Премиерот се избира во парламентот, за разлика од претседателот кој има легитимитет добиен на непосредни избори. Дури и кога шефот на државата во парламентарен систем се избира на непосредни избори, неговите ингеренции се церемонијални.
- Парламентарните системи се засновани на принципот на фузија на егзекутивата и легислативата. Во претседателскиот систем постои остра поделба на власта;
- Во парламентарните системи се остварува колективна одговорност на извршната власт пред парламентот, додека претседателот и конгресот не одговараат едни пред други, туку пред избирачите.

Табела 4: Споредба меѓу парламентарниот и претседателскиот систем

Разлики	Парламентарен систем	Претседателски систем
<i>Титула на шефот на егзекутивата</i>	Премиер/канцелар	Претседател
<i>Избор на шефот на егзекутивата</i>	Во парламентот	Граѓаните на избори
<i>Предвременно отстранување на шефот на егзекутивата</i>	Гласање на недоверба во парламентот	Фиксиран мандат (предвремена смена не е можна)
<i>Предвременно распуштање на парламентот</i>	Премиерот може да го распушти парламентот по изгласување недоверба или да закаже предвремени избори	Фиксиран мандат, претседателот не може да го распушти парламентот
<i>Законодавна функција</i>	Исклучиво парламентот	Парламентот и претседателот (со вето или декрети)
<i>Партиски релации во парламентот и владата</i>	Истите партии ги контролираат и парламентот и владата	Можно е различни партии да имаат контрола во парламентот и во егзекутивата

1.4. Мешовит систем

Проблематичноста на дихотомијата (поделбата) на претседателски – парламентарен систем произлегува од богатството облици во стварноста. Излезот често се бара во воведување уште еден модел/систем, кој ги комбинира одликите на двата основни типа – мешовит систем. Постојат три вида дефиниции и пристапи за определување на неговите главните одлики:⁵³

- Првата група дефиниции се фокусира на *реалната моќ* на институциите. Полупретседателски систем е оној во кој извршната власт е поделена меѓу претседателот и премиерот, но со поголем акцент на претседателските овластувања.⁵⁴ За да се определи постоењето на овој систем, доволно е да се утврди преоѓнатата положба на претседателот во однос на премиерот и кабинетот, низ анализа на нивните реални односи. Значи, не е важно дали претседателот се избира на непосредни избори или во парламентот и како е поставена неговата улога во уставот, туку каква е состојбата во стварноста. Во оваа група влегуваат многу држави од Источна и централна Европа, вклучувајќи ги и државите наследнички на поранешниот Советски Сојуз.
- Втората група дефиниции, како критериум, ги *комбинира уставните решенија со актуелната моќ* на носителите на извршната власт. Според класичната дефиниција на Морис Диверже, теоретичарот кој прв го употребил терминот мешовит систем во 1970 година, полупретседателски е оној систем во кој уставот ги содржи следниве елементи: 1) претседателот се избира на непосредни избори; 2) тој располага со значителни овластувања; и 3) наспроти себе, сепак, претседателот ги има премиерот и министрите кои ја имаат извршната и управната власт и можат да ја задржат позицијата сè додека ја имаат поддршката на парламентот (дури и ако поддршката е пасивна).⁵⁵ Според овој пристап, непосредниот

⁵³ Elgie Robert (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

⁵⁴ P. O'Neil, „Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective“, *Journal of Communist Studies*, vol. 9, no. 3, p. 197

⁵⁵ Morice Duverger, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, *European*

избор на претседателот е нужен, но не и апсолутно доволен елемент за постоење на полупретседателски систем – потребно е тој да е *силен претседател*.⁵⁶ Типични примери се само Франција и Португалија. Со овој пристап се сложува и Сартори, според кој Австрија, Исланд и Ирска се парламентарни системи затоа што нивните претседатели се силни само на хартија (во уставот), но не и во стварноста.

- Според третиот пристап најважен е *институционалниот аранжман*, без оглед на реалните односи. Мешовит систем постои таму каде што непосредно избраниот претседател, со фиксиран мандат, егзистира покрај премиер и кабинет, кои за својата работа се одговорни пред парламентот.⁵⁷ Ова е обид за воспоставување објективен критериум за класификација, при што се елиминира субјективната проценка за реалната моќ на политичките актери.

Освен проблемите при дефинирањето на мешовитиот систем, се јавуваат и терминолошки. Некои автори изразуваат несогласување во врска со прашањето дали термините полупретседателски и полупарламентарен систем се синоними. Терминолошката забелешка се однесува на префиксот „полу“, кој може да наведе на погрешен заклучок дека моделот се наоѓа на средина на оската меѓу претседателски кон парламентарен систем. Најголемите авторитети сметаат дека ова е посебен тип политички систем.

Journal of Political Research, 1980, no. 8, p. 166

⁵⁶ A. Stepan and C. Skach, „Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism“, *World Politics*, 1993, vol. 46, no. 1.

⁵⁷ Robert Elgie, „The Politics of Semi-presidentialism“, in R. Elgie (ed.), *ibidem*.

Табела 5: Споредба на одликите на претседателскиот, парламентарниот и полупретседателскиот систем⁵⁸

Претседателски	Парламентарен	Полупретседателски
независност на законодавната и извршната власт	во зависност од законодавната и извршната власт	двоен авторитет меѓу претседателот и законодавната власт
претседателот е единствен шеф на извршната власт	извршната власт зависи од довербата во парламентот	претседателот ја дели извршната власт со премиерот
претседателот е избран од граѓаните; законодавната власт не може да го собори од власт	законодавната власт е избрана од граѓаните; владата е избрана од парламентот и одговара пред него	претседателот е избран од граѓаните и има сопствен извор на легитимитет
законодавната власт е избрана од граѓаните и не може да биде распуштена од претседателот	владата има овластување да го распушти парламентот	претседателот може да има овластување да го распушти парламентот или владата

1.5. Консоцијациска и консензуална демократија

Кон крајот на 60–тите години на 20. век се јавува теоријата на *консоцијациска демократија*, чии теориски поставки се врзуваат за повеќе автори, но најмногу со Аренд Липхарт.⁵⁹ Во центарот на моделот е изградба на стабилен политички систем во

⁵⁸ Табелата е заснована на делата на неколкумина автори: Todd Landman, *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. (London and New York: Routledge, 2000); Alfred Stepan and Cindy Skach, „Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism“, *World Politics*, vol. 46, no.1, 1993; и Sartori (*ibidem*, 2003)

⁵⁹ Во почеток, Липхарт го употребува терминот консоцијација, додека подоцна се приклучува кон консензуална демократија. Сартори смета дека термилошка промена не е сосема принципиелна, а во теориската литература двата термина понекогаш се употребуваат како синоними. Од методолошки причини, ние овде ќе се држиме за терминот консоцијациска демократија, како еден од облиците на системите на споделување на власта (power-sharing).

длабо фрагментирано (поделено) општество во кое постојат длабоки линии на поделба по етничка, религиозна или јазична основа, што создава длабок конфликтен потенцијал. Во такви услови речиси и да е невозможно да се создаде граѓанство (демос). Елитите не ги претставуваат интересите на граѓаните, туку на одделните сегменти (заедници), било да се тие етнички, било јазични било религиозни. Во таквите општества постојат спротивставени идентитети, а идентификацијата со националната политичка заедница е слаба или непостојна. Мнозинскиот принцип во ситуација кога една заедница нема ни хипотетички шанси да ја освои власта, ја претвора демократијата во неправеден систем на *ексклузија* (исклучување од вршењето на власта). Освојувањето на власта од доминантниот сегмент создава услови за мајоризација и дискриминација на припадниците на помалите сегменти.

Липхарт разликува два вида демократии: *мнозински* (мајоритански) и *консоцијациски*, без да понуди дефиниции за нивно разликување. Серџо Фабрини, иако употребува нешто поинаква терминологија, ја пополнува оваа празнина, па разликува натпреварувачки (компететивни) и консоцијациски демократии. *Натпреварувачки (компететивни)* се демократиите кои ги нагласуваат спротивностите и натпреварот меѓу политичките опции, додека *консоцијациски демократии* се оние во кои се нагласува договорот (компромисот) меѓу опциите за кои се залагаат сегментите. Во првиот случај, главна цел е исклучување на противниците од водењето на политиката, а во другиот се фаворизира принцип на инклузија (вклучување) на што повеќе субјекти при донесувањето на одлуките. Во духот на Липхартовата терминологија, *мнозински систем на владеење* е оној во кој демократијата се сфаќа како конфликт меѓу партиски блокови, вообичаено еднакви според големината, а кај кои постои уверување дека со текот на времето нужно ќе се сменуваат на власта. Ваквиот систем настојува да ја оддели политиката од општествената разновидност. *Консоцијацискиот модел* ја сфаќа демократијата како постоење на широк договор меѓу политичките елити, кои ги претставуваат различните делови во општеството.

Подоцна Липхарт го напушта проблемот на поделените општества, а моделот го рedefинира на начин кој прави тој да се однесува на секое општество во кое постојат плурални (бројни) интереси. Оттука, тој го воведува терминот *консензуална демократија*. Главната поставка е дека во општество во

кое постојат многубројни дивергентни интереси, за да биде вистински демократска (од народот и за народот), владата не смее да биде влада на мнозинството, туку на што поголем број луѓе. Затоа тој предлага влада заснована на широко политичко учество и зголемување на бројот на оние кои учествуваат во формирање на владата. Мнозинската влада води кон концентрација на власта, додека консензуалната кон нејзино споделување, дисперзирање и ограничување. Липхарт демократиите ги позиционира на оска која води од чиста консензуална демократија кон чиста мнозинска демократија, со низа варијации меѓу двете крајности. Разликите се манифестираат низ извршно-партиска и унитарно-федерална димензија.

Табела 6: Мнозински наспроти консоцијациски модел: институционален преглед

I ЕГЗЕКУТИВНО-ПАРТИСКА ДИМЕНЗИЈА	
Мнозински модел	Консоцијациски модел
концентрација на извршната власт во кабинет сочинет од претставници на победничката партија	споделување на извршната власт (power-sharing) во широка повеќепартиска коалиција
доминанција на извршната власт во однос на законодавната	рамнотежа на моќта меѓу законодавната и извршната власт
двопартиски систем	повеќепартиски систем
мнозински изборен систем	пропорционален изборен систем
постоење на плурални групи со интерес и слободна конкуренција меѓу нив	постоење на корпоративни (групни) интереси кои бараат компромиси
II ФЕДЕРАЛНО-УНИТАРНА ДИМЕНЗИЈА	
унитарна и централизирана власт	федерална и/или децентрализирана власт
концентрација на законодавната власт во еднодомен парламент	двудомен парламент сочинет од два еднакво силни, но различно конституирани дома
флексибилен устав, кој може да се менува со просто мнозинство	тврд устав, кој може да се смени само со квалификувано мнозинство
законодавната власт има последен збор во однос на уставноста на сопствените закони	законите се предмет на судска ревизија на уставноста од страна на врховниот или уставниот суд
централна банка зависна од извршната власт	независна централна банка

Добрите страни на секој од системите можат да се споредат на следниов начин:

Мнозински систем	Консоцијациски систем
силна и ефикасна влада	ограничување на диктатурата на мнозинството
владеење на мнозинството во парламентот	правична дисперзија на делегираната моќ од граѓаните
одговорност и отчетност преку парламентарни избори	коалициска влада

Практична потврда за успешноста на консоцијацискиот и/или консензуалниот модел може да се сретне само во некои развиени европски држави, но со текот на времето и кај нив дошло до постепено напуштање на консоцијацискиот модел и придвижување кон мнозинскиот модел (со исклучок на Белгија). Многу поголем е бројот на случаи во кои дошло до сериозни отстапувања од замислениот модел, па и до целосен неуспех. Сепак, јакне прескриптивната димензија, т.е. тој станува модел кој им се препорачува на државите што минале низ внатрешни конфликти. Всушност, освен како модел на политички систем, тој се вбројува во арсеналот стратегиите за решавање конфликти или за градење мир (peacebuilding) во постконфликтните општества.

1.5.1. Главни карактеристики на консоцијацискиот систем

Целта на моделот на консоцијациска демократија е создавање на репрезентативен, иако не нужно и на ефикасен систем. Тој би требало да гарантира стабилност во длабоко поделените општества. Според Липхарт, неговите главни одлики се следниве:

1. Споделена извршна власт (power-sharing) преку **влада на голема коалиција** составена од лидерите на сите значајни општествени сегменти. Во поделените општества кризите не се привремена појава, па затоа и потребата од долготрајна голема коалиција. Таа е гаранција дека нема да дојде до трајно исклучување на некоја малцинска група од власта. Коалицирањето ги наведува партиите да бидат умерени и да трагаат по компромиси. Меѓу нив може да постои и недоверба, но членувањето во широката коалиција е механизам на заемно надгледување и заедничко вршење на власта. Влоговите на политиката се многу големи, а големата коалиција создава рамка за

нивно усогласување. Избегнувањето да се создадат губитници (опозиција) во политичката игра ја релаксира политичката ситуација.

2. **Правото на вето** на претставниците на секој од сегментите е можност да се стопира донесувањето одлука која би ги загрозила битните интереси на сегментот. Тоа е дополнителна гаранција дека сегментите имаат еднакво влијание врз донесувањето на одлуките. Но, бидејќи со исто такво право располагаат и другите сегменти, компромисот станува единствен начин за функционирање на системот. Правото на вето може да биде формализирано (со устав или закон) или да постои во вид на непишана спогодба. Но, тоа *не е апсолутно* и се применува само по однос на прашања кои се витални за опстанокот, интересите и идентитетот на заедниците. Критичарите сметаат дека малцинското вето може да доведе до тиранија на малцинството над мнозинството. Липхарт ги одбива ваквите забелешки, укажувајќи дека токму фактот што ветото е заемно доведува до негово ретко користење бидејќи секој актер е свесен за можноста ветото да му се врати како бумеранг во ситуација која ќе биде важна за неговиот сегмент.
3. Правичната застапеност во институциите на власта (**правично претставништво**) треба да доведе до сразмерна дистрибуција на влијанието на сегментите во разни државни сфери. Власта се споделува и надвор од егzekутивната функција. Во таа смисла е примената на пропорционалниот изборен модел или обезбедувањето на *резервирани седишта* за претставниците на некои заедници во парламентот. Изборниот систем треба да обезбеди: репрезентативност, еднаков пристап до функциите, политичка умереност и отчетност. Пропорционалноста се однесува и на позициите во јавната администрација, судството, армијата и полицијата, па и во однос на пристапот до ресурсите, јавните установи и сл.
- **Автономија на групите** (сегментите) значи дека тие можат да ја остваруваат релативно самостојно власта во својот сегмент во однос на прашањата кои се однесуваат на нивните припадници. Додека во владината коалиција се одлучува за прашања од заеднички (национален) интерес, секој од сегментите има автономија да одлучува

за другите прашања кои не се важни за државата, туку за заедницата. Со тоа се намалува потребата од постојано преговарање со другите делови на општеството за прашања кои се важни само за даден сегмент. Липхарт за ова вели дека „добрите огради ги гарантираат добрососедските односи“. Формите низ кои се остварува автономијата можат да бидат различни:

- *Административната автономија* најчесто се поистоветува со децентрализација, односно со локална самоуправа.
- *Политичко-територијалната автономија* е таков трансфер на власта кој овозможува остварување на законодавна функција за одредени прашања на територијата на сегментот. Тоа е аранжман кој на групата која е малцинство и е различна од мнозинството на популацијата, а претставува мнозинство во еден дел од државата, ѝ дава можност за нормирање на одредени прашања.
- *Културната автономија* се разликува од политичко-територијалната во три аспекта: 1) самоуправата се однесува на културна, етничка или религиска, а не на територијално дефинирана група; 2) таа е лимитирана само на прашања поврзани со образованието, културата, употребата на јазиците, религијата и потребните ресурси; и 3) институциите на групата имаат авторитет само во однос на припадниците на таа група. Овој облик на автономија е најпогоден кога припадниците на едно малцинство се дисперзирани низ територијата на државата, а правата ги остваруваат не по основа на територијална припадност, туку како припадници на групата каде и да се наоѓаат.

1.5.2. Предности на консоцијацискиот систем

Според Липхарт, *предностите* на консоцијациската демократија се состојат во следново:

- Таа го *олеснува и го смирува конфликтот* преку комуникација и договарање на елитите. Во хетерогените општества мнозинскиот принцип би значел диктатура на мнозинството, што продуцира повеќе конфликти а по-

малку демократија. Оттука потребата од систем кој го нагласува консензусот наспроти натпреварот. Тој повеќе вклучува отколку што исклучува, односно *го зголемува бројот на учесници во власта.*

- Консоцијацијата е власт на „картел на елити“, кој има за цел трансформирање на фрагментираната политичка култура (во различните заедници) во стабилна демократија. Зголемувањето на бројот актери одговорни за состојбите ги спојува елитите во одговорноста за судбината на државата и ги принудува да ги почитуваат правилата на игра.
- Споделувањето на извршната власт ги *модерира екстремните барања и ги елиминира појавите на нетолеранција.* Лидерите на заедниците добиваат значаен удел во националните и регионалните влади, што е мотивација за прифаќање на правилата на игра, истакнување на поумерени барања и соработка со ривалите.
- Пправејќи ги директни учесници и гарантни на власта, се обезбедува *почитување на уставните норми.*
- Најважната предност е што обезбедуваат *мирољубива коегзистенција на различните групи и континуирано менаџирање на конфликтот.* Лидерите промовираат помирување и прифаќање на компромисот кај припадниците на својата заедница.

1.5.3 Претпоставки за успешно функционирање на консоцијациониот систем

Свесен за можните негативни, па дури и екстремни резултати, Липхарт предупредува дека примената на четирите елементи не е доволна и дека во општеството треба да постојат и соодветни услови за моделот да ги даде посакуваните резултати. Како *поволни, односно нужни предуслови* за функционирање на моделот се наведуваат:

1. Рамнотежа на моќта на сегментите во општеството:

Ова значи потреба од постоење на повеќе од два сегмента во општеството кои се со приближно еднаква моќ (големина). Во таква ситуација, сите сегменти имаат малцински статус и еднаква можност да влијаат врз политиката. Постоенето на два доминантни сегмента (бинокуларно устројство) доведува до

заемни блокади и уцени, апелирање до сопствената избирачка база низ средства кои се засноваат на етнополитичка мобилизација, а политиката добива антагонистичка форма (ако едниот добие, другиот губи). Таквиот систем не ветува стабилност и носи ризик од парализа на институциите поради можното вето. Можно е и непринципиелно пазарење по формулата „на ти, дај ми“. Постоенето на повеќе сегменти, а во ситуација кога еден од нив е доминантен, исто така претставува неповолен фактор кој доведува до потиснување на малцинските интереси и до хегемонија (преку привлекување на помалите сегменти на своја страна). Но, и постоенето на преголем број сегменти не е поволен фактор затоа што постигнувањето консензус во такви услови би било или невозможно или непринципиелно. За идеално се смета постоенето на 3–4 сегменти со приближно еднаква големина.

2. Постоене на повеќепартиски систем: Политичките партии во поделеното општество ја имаат функцијата на политичко изразување на интересите на сегментите и нивно претставување низ институциите. Тие создаваат механизам за внатрешна селекција на најдобрите лидери во сегментите. Бројните партии во сегментот доведуваат до внатрешна конкуренција, што овозможува најдобрите да се наметнат како лидери. Ова може да биде и опасност за системот, особено ако конкурентските партии настојуваат да ги делегитимираат постојните лидери преку радикализација на граѓаните и оспорување на правилата на игра. Затоа, како идеален услов се смета постоене на умерен мултипартизам. Политичките партии во консоцијацијата имаат две основни улоги: едната е внатре во сегментите, а втората е во комуникацијата меѓу сегментите.⁶⁰ Елитите често се принудени да одат по тенка жица меѓу стекнувањето поддршка во своите сегменти и акомодацијата (приспособувањето) со елитите на другите сегменти. Според Липхарт, успехот на моделот зависи од голема мерка од постоенето на *консензуална политичка култура* и желба на партиите да ја унапредат државната заедница.

3. Мала држава по големина се смета за стимулирачки фактор кој развива дух на соработка и компромис и кој е по–

⁶⁰ Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer (eds.), *Party elites in divided societies: Political parties in consociational democracy*. (London: Routledge, 1999).

волен за процесот на донесување одлуки. Во мала држава елитите се познаваат и комуницираат, а фактичката слабост на државата во однос на надворешните актери создава чувство на заедништво. Во случај на надворешна загрозеност, се создава чувство на солидарност. Ова е поволен фактор и од една практична причина: управувањето и донесувањето одлуки е многу поедноставно отколку кај големите држави. Може да се претпостави дека консензуалната демократија повеќе напори ќе вложува во решавањето на внатрешните прашања и нема да ја троши енергијата на голема меѓународна активност. Сепак, овде има две резерви: прво, малата големина на државата е ограничувачки фактор во однос на создавање мудри и способни елити, нужни за водење на сложената консензуална политика; и второ, надворешната закана може да влијае destabilizirачки ако дојде до поклопување на внатрешните поделби со некои од елементите на меѓународната криза (на пример, закана од земја која е етнички или религиски блиска до некоја од заедниците во поделеното општество).

4. Расцепи што се вкрстуваат: Димензиите на расцепите во општеството се еден од најважните фактори на консоцијацијата демократија. Расцепите обично се развиваат по следните оски: социоекономски, урбано/рурални, религиозни, културно/етнички и по основа на поддршката на режимот (државата). Начинот на кој тие се вкрстуваат влијае на можностите за успех. Ова е факторот кој ги определува бројот и релативната големина на сегментите, па и балансот на моќ. На пример, ако религиозните и социјалнокласните поделби се вкрстуваат во висок степен, тогаш може да се очекува дека религиозните групи ќе се чувствуваат еднакви. Но, ако два расцепа имаат тенденција на преклопување, едната од групите ќе се чувствува инфериорна. Значи, не е важен само степенот во кој расцепите се вкрстуваат туку и нивната длабочина и конфликтен потенцијал. Ако два расцепа од ист интензитет се поклопат, тоа може да доведе до формирање антагонистички групи со слаба желба за соработка. Конфликтниот потенцијал на расцепите зависи од степенот во кој нивниот интензитет станува умерен под влијание на некаква заедничка идентификација и лојалност (кон државната заедница, патриотизмот и сл.).

Липхарт укажува и на значењето на сплетот од правила и принципи според кои треба да се води консоцијацијата политика. Станува збор за посебна политичка култура и однесување на елитите, додека граѓаните не се нужно опфатени со

нив. Овие правила се во најголема мерка непишани, а по својата суштина се вредносни. Овој пристап радикално се разликува од концептите на политичката култура сфатена како генерален идолошки, вредносен и општествен кодекс. Прагматичниот пристап на Липхарт се фокусира на следниве правила и принципи меѓу лидерите на сегментираните делови на општеството (во кои, сосема реално, можат да владеат различни типови политичка култура):

- *Политиката добива бизнис логика*: политиката престапува да биде игра и натпревар, туку е обид за менаџирање на разликите во полза на засегнатите сегменти. Политиката се однесува и на опстанокот на државата и на нејзиното единство;
- *Постои согласност во врска со несогласноста*: разликите се сметаат за реалност која не може и не смее да се менува. Различните позиции се толерираат, дури и кога не се респектираат;
- *Одржување на дипломатски самити*: најважните одлуки се носат на највисоко ниво, по пат на консензус меѓу лидерите на заедниците, а според постапките се слични на меѓународни самити;
- *Пропорционалноста* е процедурален механизам нужен при донесувањето на одлуките, но и при распределбата на материјалните ресурси;
- *Деполитизација*: односно нагласување на уставно-правните механизми како дополнување или средство за реализација на пропорционалноста;
- *Тајност на преговорите* меѓу елитите е принцип кој укажува на блискоста на консоцијациската политика со меѓународната. Еднаш договорени, овие одлуки потоа можат да се разработуваат јавно во парламентарна процедура.
- *Право на владата да владее* функционално и без ограничувања.

1.5.4. Институционална структура на консоцијациската и консензуалната демократија

Липхартовиот модел е изграден врз основа на искуствата на неколку западноевропски системи (Холандија, Швајцарија, Ав-

стрија), а денес се зборува за присуство на елементи од консензуалниот модел и во други држави (Данска, Канада, Италија). Според некои автори, примерите врз кои Липхарт ја изградил теоријата не се најсоодветни. На пример, линиите на расцеп во Холандија никогаш не биле толку длабоки за да го загрозат опстанокот на државата, а холандскиот патриотизам бил обединувачка сила уште во 16. век. Швајцарија, и покрај разновидноста на нации, религии и јазици, никогаш не била поделено општество. Всушност, и демократиите со консензуални елементи со текот на времето се приближуваат до мнозинскиот модел (кој, пак, омекнува и станува покооперативен). Од средината на 90-тите години на 20. век, токму кај земјите како Холандија, Австрија и Италија се забележливи отстапувања од егзекутивното споделување на власта и премин кон влади со опозиција. И покрај критиките и неуспесите, сепак станува збор за популарен уставен инженеринг кој наоѓа голема примена во постконфликтните општества (БиХ, Македонија, Косово, Ирак). Од низата примери може да се извлечат некои констатации за институционалната структура на консоцијациската демократија. Всушност, многу поточно е да се зборува за институционални форми на споделувањето на власта (power-sharing), бидејќи консоцијацијата е само еден од приодите за негова реализација.

Во практиката, егзекутивното споделување на власта може да има различни институционални форми, како на пример:

- владини коалиции на етнички партии (Јужна Африка);
- распределба на министерските ресори заснована на признавање на религиските и јазичните групи (Белгија);
- ротирачко претседателство (колективен шеф на државата) од претставници на конститутивните народи (БиХ);
- поделба на позициите на претседател, премиер и спикер на парламентот меѓу претставниците на религиските заедници (Либан);
- резервирани седишта во парламентот за припадниците на малцинствата, кои понекогаш се среќаваат и во некои мнозински демократии (Нов Зеланд);
- поголемо претставување на изборните единици во кои живеат малцинствата (намалена изборна квота за шкотскиот електорат во Велика Британија), вклучувајќи и геримендеринг (во САД);

- автономија на сегментите во различни форми;
- бикамерализам (дводомен парламент) со претставништво на малцинствата.

Консоцијацискиот и консензуалниот модел не се посебни политички системи, туку се вклопуваат во основната структура на моделите на парламентарен, претседателски, мешовит и директоријален (швајцарскиот) систем. Значи, тие се само нивна модификација. При оценувањето на успешноста на овие модели се соочуваме со еден методолошки проблем: постојат мал број земји со вакви искуства, што е премала емпириска основа за извлекување јасна проценка. Ваквите аранжмани најчесто се наметнуваат од страна на меѓународната заедница, која често има двојни стандарди или нуди избрзани решенија (различни рецепти за слични случаи, или исти рецепти за сосема различни случаи). Затоа е тешко да се зборува за автентични системи, туку за системи дизајнирани однадвор. Тие се склони кон брзи решенија, па наместо решавање на потешкиот дел од проблемот, кој се наоѓа во културните, историските или структурните фактори, вниманието се насочува кон институционални рецепти и притисок врз елитите. На тој начин, постојните поделби се цементираат и институционализираат. Се запоставува фактот дека идентитетите се менливи и динамични, а тоа токму го покажуваат примерите на Швајцарија или Холандија каде што успехот се мери низ степенот на надраснување на консоцијацијата и свртување кон либерална демократија. Голем број автори сметаат дека при примената на моделот на споделување на власта се жртвуваат демократските начела заради менаџирање на конфликтите (трампа меѓу демократијата и мирот). Најжесток е Сартори, кој смета дека Липхартовите аргументи „за“ можат лесно да се претворат „против“: „Преголемото попуштање доведува до зголемување на новите барања. А она што не се обесхрабрува, всушност се охрабрува. Ако се наградуваат поделбата и духот на поделбата (а тоа е токму она до што доведуваат пропорционализацијата и правото на вето), само се зголемуваат и јакнат поделбата и духот на поделбата. На крајот, механизмот што го препорачува Липхарт полесно може да доведе до раскин на консензусот отколку до негово создавање. Да се сака мир по секоја цена е најлошиот начин да се избегне војната“.⁶¹

⁶¹ Dovani Sartori, *Ustavni inženjering*, стр. 93.

1.5.5. Критика на консоцијациската и консензуалната демократија

Бројот на критички забелешки на сметка на консензуалната и особено на консоцијациската демократија е пропорционален на заложбите за нивна практична примена. Како главни забелешки, од позиција на теоријата на демократијата, најчесто се изложуваат следниве.⁶²

- Клучните категории на консоцијацијата се растегливи и тешки за дефинирање, а нивниот институционален израз е најразличен;
- Консоцијацијата го нагласува елитистичкиот елемент за сметка на владеење на правото. И Липхарт признава дека непишаните и неформални правила функционираат подобро во насока на јакнење на довербата меѓу лидерите на сегментите. Но на тој начин, власта се персонализира и политиката се одвива надвор од границите дефинирани со правото;
- Отсуствува гравитационен центар кој би го промовирал и заштитувал општиот интерес и единството на земјата;
- Елитите кумулираат функции и моќ во рамките на својот сегмент и на национално ниво. Концентрација на моќ постои и по хоризонтална и по вертикална линија. Ова отвора простор за неодговорност и партократија (партизација на системот);
- Донесувањето одлуки со консензус е можно само во отсуство на стратегија и по пат на бескрајни отстапки кои можат да бидат непринципиелни и нерационални;
- Постојењето на слаба и немоќна опозиција значи немање контролен механизам, како и елиминација на политичкиот натпревар;
- Отсуството на победници и губитници (т.е. постоење на голема коалиција во која постојано седат исти победници поради потребата од претставување на сите сегменти) го елиминира суштинскиот тест за демократијата – мирната смена на власта по пат на натпреварувачки избори;

⁶² Доста исцрпна листа на критики изнесува Вучина Васовиќ во Предговорот на книгата на Липхарт *Модели на демократијата*. Види: Аренд Липхарт, „Модели демократије. Облици и учинак владе у тридесет шест земаља“, (Београд: Службени лист СЦГ, 2003): 38–46.

- Елитите се приклучуваат кон барањата од нивната база, кои можат да бидат на штета на целата заедница. Тоа може да доведе до парализа на институциите и на системот;
- Изборите ја губат смислата кога гласачите имаат мала можност за селекција, а учесниците во големата коалиција се однапред познати. Одговорноста и процената за тоа колку од изборните ветувања се исполнети се замаглува. Пропорционалниот систем овозможува репрезентативна власт, но улогата на граѓаните е слаба затоа што промените се резултат на договорот на елитите. Оттука, можна е или апатија или радикализација на граѓаните;
- Тајните и дипломатски преговори меѓу елитите ја мистифицираат политиката и ја прават нетранспарентна;
- Негувањето на индивидуализмот и на индивидуалните граѓански слободи и права не е во интерес на елитите; поединците се идентификуваат само со својот колективитет;
- Принципот на еднаквост се релативизира бидејќи: а) консоцијацијата е фокусирана на еднаквоста на колективитетите а не на граѓаните, без да се води сметка дека слободата и еднаквоста можат да бидат сериозно загрозени внатре во групата/сегментот, и б) сегментарната автономија е пречка за создавање социјална солидарност и единство на национален план;
- Непостоење на адекватен јавен простор за дебата, релативизација на јавното мислење и поделеност на медиумскиот простор;
- Консоцијацијата е спор и скап процес, кој придонесува за јакнење на свеста кај лидерите дека конфликтот (притисокот и уцената) се исплатливи;⁶³
- Кога на еден простор е концентрирана една популација, автономијата повеќе ги јакне стремежите за сецесија отколку што го јакне националното единство.

⁶³ Според некои анализи, кон крајот на 70-тите години (т.е. во времето на јакнењето на фрикциите меѓу сегментите, парализата на владата и скапите пазарења меѓу партиите) јавниот долг на Белгија бил најголем во рамки на ЕУ. P. Dunleavy and J. Stanyer (eds.), *Contemporary Political Studies 1994*, (Belfast: Political Studies Association of UK, 1994): 319.

2. АВТОРИТАРНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ

Иако и развојот на демократијата има долга традиција, сепак, авторитарните системи се оние кои доминирале и ја одбележале политичката историја на човештвото. Најопштата поделба на недемократските режими е дуална (двојна): авторитарни и тоталитарни системи. Сосема погрешно, има мислења дека тоталитарните режими се дел од минатото и дека се неможни во 21. век, со исклучок на земјите–отпаднички (rogue states), како Северна Кореја, Куба и Иран. Според таквите мислења, главен проблем на денешницата се авторитарните режими, а уште повеќе неконсолидираните демократии и земји во транзиција (чиј број е најголем). Но, развојот на технологијата и комуникациите, манипулирањето со безбедносните закани и слично создаваат софистицирани форми за нарушување на приватноста, ограничување на човековите слободи и права, колективна контрола заснована на страв – што се тоталитарни одлики. Вакви феномени се среќаваат токму кај развиените демократии. За двата облика на недемократски системи е заедничко тоа што последиците од нивното владеење се сè уште длабоки, а способноста за приспособување на новите историски услови е неспорна.

2.1. Тоталитаризам

Елементи на тоталитаризам постоеле уште во Спарта, чија милитантна култура навлегла во целото општество одредувајќи ја човековата судбина „од лулка до гроб“. Аналитичарите откриваат елементи на тоталитарна идеологија дури и во христијанството, особено во првите векови на доминација во феудализмот. Сепак, тоталитаризмот е модерен феномен. На почетокот на 70–тите години од минатиот век речиси милијарда луѓе живееле во тоталитарни системи.⁶⁴ Историски, најмаркантни примери остануваат нацистичка Германија и Советскиот Сојуз. Парадоксално, неговиот процут коинцидирал со процутот на либерализмот. На пример, до 1939 година, кога во повеќето западноевропски земји се консолидира либералната демократија, во други (Италија и Германија) се раѓаат фашиз-

⁶⁴ Samuel Finer, *Comparative Government*, London: Penguin Books, 1974.

мот и нацизмот. Во најголем дел од својата историја европските влади биле недемократски, но не можеле да бидат тоталитарни бидејќи не располагале со нужните средства за завладување со општеството и со поединците. Им недостасувало она што е суштина на тоталитаризмот: *капацитет за целосна контрола на поданиците и општеството.*

Наједноставната дефиниција на тоталитаризмот е дека станува збор за систем на владеење воден од идеологија, која бара командување со сите аспекти на јавната дејност (политички, економски, социјални, културни), како и употреба на сите расположливи средства, вклучувајќи пропаганда и терор. Во теоријата, сепак, терминот тоталитаризам останал контроверзен. Називот за првпат го употребил италијанскиот филозоф Ѓовани Џентиле во 1925 година како критика на постојниот режим, но парадоксално, тој бил прифатен токму од оние кои ги критикувал. За режимот на Мусолини тоталитаризмот има позитивно значење бидејќи води до бришење на границите меѓу народот и државата, меѓу партиите и групите за притисок, во напорот за постигнување заедничка цел. Тој бил негација на, наводно, слабите демократии. Хитлер ја избегнувал употребата на овој термин, но Сталин го прифатил како опис на фашистичка Италија и нацистичка Германија, но не и на СССР. Како концепт тој се утврдил дури во почетокот на студената војна и засилената идеолошка конфронтација на двата блока. Од тоа време (1956 година) датира и една од првите определби на тоталитаризмот:⁶⁵

- 1) монистичка идеологија, која е и јавно утврдена како една и единствена вистина, поткрепена со научна теорија (марксизам или расна теорија). Оваа идеологија не дозволува опозиција;
- 2) една масовна партија предводена од диктатор;
- 3) полициска контрола и терор;
- 4) монопол над средствата за комуникации;
- 5) партиска контрола над вооружените сили, и
- 6) централизирана државна контрола над економијата.

Според Финер, државата е тоталитарна кога: а) целото општество е длабоко политизирано; дури и ако приватната сфера останала негибната тоа е затоа што власта сака така, но во

⁶⁵ C. Friedrich and Z. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, (Cambridge: Harvard University Press, 1956).

секој момент и по своја проценка таа може да ја стави под своја контрола; и б) забранета е секаква опозиција против доминантната политичка идеологија.⁶⁶

Дефинирањето на тоталитаризмот не поминало без критики. Во средината на 20. век, некои критичари верувале дека концептот бил дел од кампањата за дискредитација на СССР. Левичарската критика смета дека концептуализацијата на тоталитаризмот била обид да се оттргне вниманието од конформизмот на Западот (друга форма на тоталитаризам). Маркузе пишува дека западниот тоталитаризам настојува да ги униформира политичките и социјалните погледи (низ глорификација на западното општество) и така да елиминира критичка расправа. Вакви ставови има и денес.⁶⁷

Анализата на тоталитарните режими преку нивните елементи (екстензивната пропаганда, полициска држава и терор) се соочува со најмалку два методолошки проблема:

- Некои од овие елементи се присутни и кај други режими кои имаат авторитарен карактер (режимот на шпанскиот диктатор Франко). Постоенето на екстензивна пропаганда и тајна полиција не е доволно, па дури и харизматичниот диктатор не е карактеристика само на фашистичките и комунистичките системи (голем број од советските лидери немале харизма, ниту ја користеле во своето владеење). Затоа се предлага суштината на тоталитаризмот да се бара во неговата идеологија.
- Вториот проблем произлегува од големите разлики меѓу фашистичката и комунистичката идеологија (двете ставени под капата на тоталитаризмот). Марксизмот застапува идеја за класна борба и интернационализам за да се оствари социјална правда, додека за фашизмот расниот конфликт меѓу нациите е движечка сила на историјата.

2.2. Авторитарни режими

Највообичаената поделба на недемократските режими е на тоталитарни и авторитарни. Но, литературата и различните

⁶⁶ Samuel Finer, *Comparative Government*, p. 75.

⁶⁷ R.J.B. Bosworth, *The Italian Dictatorship*, New York: Oxford University Press, 1998

говорни подрачја внесуваат конфузија со употребата на различна терминологија, како: авторитарен режим, автократија, диктатура, деспотија – без поголем напор за нивно разграничување. За некои автори и тоталитаризмот е само подвид на авторитарен режим.

Најопштата дефиниција на автократијата како критериум на разликување го зема начинот на создавање и спроведување на законите. Имено, во авторитарните системи правилата се создаваат и се наметнуваат одозгора, за разлика од демократијата каде правото е резултанта на процедури во кои учествуваат групите и граѓаните. Практикувањето на власта без правни ограничувања е она што го карактеризира авторитарниот режим. Според Линц, карактерот на авторитарната и тоталитарната власт не е битно различен, бидејќи двете се формално неограничени.⁶⁸ Но авторитарниот режим, за разлика од тоталитарниот, не настојува да завладее со сите аспекти на општествениот систем преку мобилизација на општеството, собрани околу прорезимските организации, ниту пак сосема ги сузбива другите форми на организирање.

Суштински и заеднички одлики на авторитарните режими се следниве:⁶⁹

- *Концентрација на власта:* Таа е во рацете на субјект (крал, хунта или партија), кој е суверен во класична смисла на зборот: ако и кога ќе најде за згодно, тој одлучува без какво било правно ограничување.⁷⁰ Власта е неприкосновена и неподложна на каква било контрола.
- *Арбитрарност:* Режимот воспоставува доминација преку правото, а толкувањето на законите е во рацете на владетелите а не на независни тела. Во спроведувањето на законите постои висок степен на слободно (арбитрарно) одлучување, што доаѓа до нивна релативизација и елиминација на правната сигурност и еднаквост. Според Прзеворски, режимот е авторитарен кога власта е способна да ги отфрли резултатите и решенијата создадени низ институционализираниот политички процес.

⁶⁸ Juan Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.

⁶⁹ Robert Barros, *Constitutionalism and Dictatorship*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

⁷⁰ Guillermo O'Donnell, *Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democracy*, (Notre Dame: University of Notre dame Press, 1999): 334.

- *Ограничен општествен плурализам:* Режимот дозволува одредена слобода на здружување, сè додека таа не претставува закана за власта. Степенот на авторитарност може да варира од сфера во сфера, а приватноста на поединецот може дури и да не биде под директна контрола на власта. Некои елементи на плурализмот може да служат како „безбедносен вентил“ или да бидат облик за (лажна) демократска легитимација пред светот.
- *Одржување на власт на неограничен период:* Авторитарните владетели доаѓаат и се одржуваат на власт преку наследство, со насилен преврат или со забрана/манипулација на меѓупартискиот натпревар.
- *Неидеолошка природа на власта:* Авторитарните режими не почиваат на целосна идеологија или на грандиозна општествена цел. За монархистичките автократии и традиционалните деспотии (од Блискиот и Средниот Исток) изворот на легитимитет е во религиозните и традиционални вредности. Воените хунти наместо идеологија користат критика за неспособната цивилна власт, повик за нормализација на хаосот или модернизација на општеството. Еднопартиските системи користат идеолошки механизми, но степенот на нивното проникнување во општеството варира (што е доказ за тенката линија на премин од авторитарен во тоталитарен режим).
- *Вонправно и инструментално оправдување на власта:* Репресијата и ограничувањето на човековите слободи и права се оправдуваат со специјални околности и потреба од цврста рака (бунтови, кризи, економска депресија, природни непогоди, воени закани). Се наметнува уверувањето дека апсолутната власт е единствен начин за зачувување на националната безбедност;
- *Отсуство на ефикасен устав:* Авторитарната власт не трпи формализација на авторитетот. Дури и ако формално постои устав, тој има декларативна улога без ефективно дејство и лесно се менува.

3. АВТОРИТАРИЗАМ И ДЕМОКРАТИЈА: РАЗЛИКУВАЊЕ ИЛИ СТЕПЕНУВАЊЕ

Теориските расправи за демократската транзиција го отворија прашањето дали е можно да се направи јасна разлика меѓу демократиите и недемократиите или е подобро да се зборува за градација (степенување). Застапниците на градуалниот пристап сметаат дека дихотомијата (поделбата на демократии и недемократии) е лажна и дека системите подобро се споредуваат според степенот на остварување на демократските принципи. *Болен* ја оценува демократијата според степенот во кој власта на елитата е минимизирана, а власта на неелитите е максимизирана. Дефиницијата на авторитарниот систем би била иста, само во обратна насока. Политичката демократија е концепт кој се остварува во континуитет, а во одделни фази од развојот добива различна форма и содржина. Дихотомизирањето на демократијата (во смисла или ја има или ја нема) се стреми да ги стави во иста група земјите со различни степени на развој на демократија.

Слично на ова, *Дал* на демократијата гледа како на идеален тип, односно како на нешто што може да се оствари во поголем или во помал степен. Одбивајќи да постави стриктна дефиниција на демократијата, тој тврди дека фокусот треба да биде на процесот преку кој граѓаните остваруваат контрола над елитите. Според него, државите може да се рангираат на теориската скала на демократијата според тоа дали постојат или не постојат институционални гаранции и според степенот на активно учество на граѓаните во политичкиот живот (т.н. *степен на инклузивност во политиката*). Освен тоа, разлика може да се направи и во зависност од степенот на слободно дејствување на опозицијата.

Обратно, *Сартори* тврди дека разликувањето меѓу демократијата и недемократијата мора да биде дихотомна, односно дека тие претставуваат заемно исклучиви категории. Тој зборува за нив како за определени целини (системи) со сопствени карактеристики и принципи, кои или ги има или ги нема. Критичарите велат дека *Сартори* намерно ги избира најголемите контрасти (САД и СССР, на пример), а ги избегнува примерите кои се наоѓаат помеѓу двете крајности. *Сартори*, сепак, не избегнува градација на земјите кои ја преминале „граничната линија“. Тој предлага двостепена процедура, во која најнапред би се диференцирале демократските од недемократските

системи, а потоа би се направила градација на демократските системи според постигнувањето на највисоките стандарди.

Според друго гледиште, за да постои демократија треба да се исполнети неколку услови: 1) избор на извршната и законодавната власт преку натпреварувачки избори, 2) партиски плурализам, и 3) мирна ротација на носителите на функциите по определен (разумен) временски период.⁷¹ Тоа се спротивставува на градуалистичкиот пристап, сметајќи дека таму каде што нема избори нема ни збор за демократија. Тие прават аналогија со бременоста: додека демократијата може да биде повеќе или помалку напредна, таа никако не може да биде полудемократија: постои една природна нулта точка.

Дилемата околу соодветноста на дихотомниот или градуалниот пристап доби важност со појавата на земји во транзиција. Како резултат на оваа историска ситуација, се јави и литература која се фокусира на моментот/настанот на транзиција. О'Донел и Шмитер ја дефинираат *транзицијата* како интервал помеѓу еден политички режим и друг. Ваквата дефиниција очигледно го прифаќа дихотомниот пристап, бидејќи инсистира на утврдување на *моментот на раскин* со стариот режим и *на преминот* кон новиот. Меѓутоа, во практиката не е лесно да се утврди тој момент, особено да се утврди дали пресвртот е конечен или реверзибилен (повратен). Освен тоа, демократизацијата е долг процес, а не еднократен чин.

Хантингтон го прифаќа дихотомниот пристап, иако забележува постоење на меѓуслучаи. Тој укажува дека демократија станува разнобразна поради прифаќањето на формалните демократски институции од страна на многу различни општества, а бројот на системи кои се помеѓу авторитаризам и демократија расте. Според *Лери Дајмонд* многу е попродуктивно на демократијата да се гледа како на спектар со широки варијации во степен и облик. Омасовувањето на режими кои претендираат дека се демократски создава потреба од теориско дефинирање на поттипови режими, па се употребуваат термини како: хибриден режим, полудемократија, нелиберална демократија, полудиктатура, мек авторитаризам, изборен авторитаризам, итн.

⁷¹ Alvarez et al, „Classifying Political Regimes“, *Studies in Comparative International Development*, 1996, vol. 2, no. 31, p. 19.

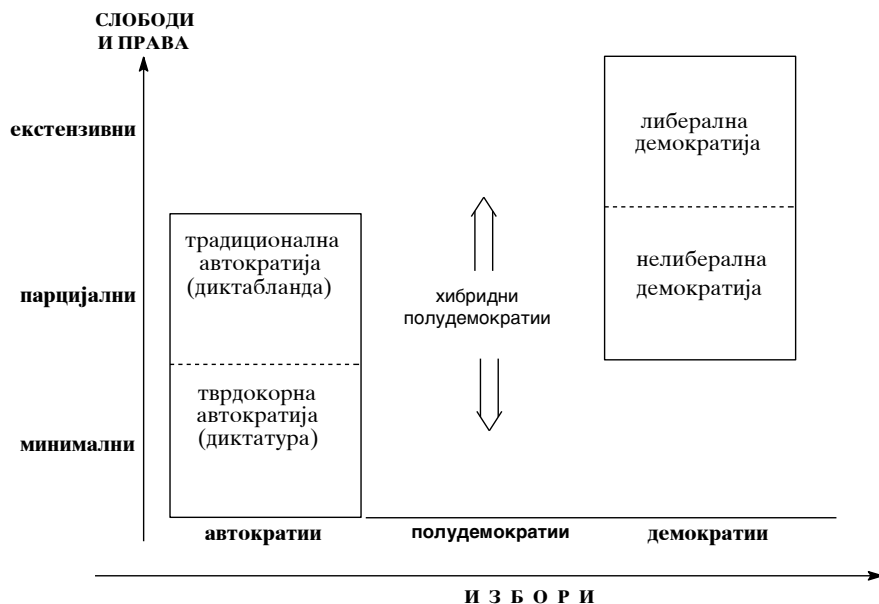
4. ХИБРИДНИ ДЕМОКРАТИИ И КОНСОЛИДАЦИЈА НА ДЕМОКРАТИЈАТА

Литература посветена на ширењето на демократијата го постави феноменот на хибридните режими. Ова не е неважно прашање затоа што во разни делови на светот постојат системи кои ги комбинираат демократските и авторитарните одлики. Бројот на ваквите режими го надмина бројот на консолидирани демократии. Тоа ја наметна потребата од нивна концептуализација, а овде издвојуваме два облика:

Натпреварувачки авторитарни режими се одликуваат со постоење демократски институции, кои се примарни средства за стекнување и одржување на власта. Но, оние кои се на власт ги кршат правилата на игра во толкав степен што веќе не може да се зборува за демократски систем. Овие режими се недемократски затоа што го кршат процедуралниот минимум, особено во однос на регуларноста на изборите и почитувањето на владеење на правото. Кршењето на процедурите е толку грубо што демократските институции се претвораат во параван зад кој се одвива авторитарна практика. Оние кои се на власт ги злоупотребуваат државните средства, ги контролираат медиумите, манипулираат со изборните резултати, а критичарите на системот се под полициски надзор и притисоци, па дури и насилство. Таквиот амбиент покажува дека нема услови за фер политички натпревар меѓу позицијата и опозицијата. Сепак, одлика на овие режими е што не се сосема затворени, како што е тоа случај со класичните авторитарни режими кај кои воопшто и нема избори, институции на парламентарна демократија и независно судство. Тие не допуштаат политички натпревар или намерно создаваат атмосфера на општа несигурност, со цел да ја задржат власта и да го замолчат секој обид за опозициско дејствување. Во натпреварувачкиот авторитарен режим, обратно, постои простор во кој групите можат да се натпреваруваат, а понекогаш дури и да ја освојат власта. Изборните резултати се обично предмет на сериозни оспорувања и не постои ефикасна заштита на избирачкото право. Иако судовите, законодавното тело и медиумите се слаби или директно подредени на извршната власт, опозицијата може да ги користи за оспорување на одлуките на власта. Носителите на власта можат лесно да излезат на крај со ваквите предизвици, но сметаат дека отворените напади на опозицијата се прескапи и во поглед на

одржувањето на внатрешниот и на меѓународниот легитимитет. Затоа напорите за сузбивање на опозицијата се одвиваат низ посуптилни методи (уцена, поткуп, манипулации со даночните власти, корумпирано судство). Коегзистенцијата на авторитарните елити и демократските правила е извор на постојана политичка нестабилност. Главната дилема на власта се состои во следново: ако барањата и акциите на опозицијата се пресретнат со отворена репресија (откажување на изборите, затворање на противниците, игнорирање на судските одлуки и сл.), тоа ќе ја поткопа нејзината позиција и на внатрешен и на надворешен план. Од друга страна, попуштањето пред барањето на опозицијата би значело губење на владејачките позиции.

Концептот на **нелиберални демократии** почива на тезата за судирот на концептот на либерализам и на демократија. Уставниот либерализам се фокусира на ограничување на власта, додека демократијата се стреми кон нејзина акумулација и употреба.⁷²



Слика 9: Човекови права, избори и режими⁷³

⁷² Fareed Zakaria, „The Rise of Illiberal Democracies“, *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 6, November/December 1997.

⁷³ Peter H. Smith, *Democracy in Latin America: Political Change and Comparative Perspective*, (New York: Oxford University Press, 2005).

Дури и кога е избрана на демократски начин власта може да функционира без правни ограничувања, особено во однос на сферата на граѓанските слободи и права. Ова е теориски обид да се објасни демократизацијата низ концепт кој е содржински близок со концептите на изборна демократија и натпреварувачкиот авторитаризам. Имено, вообичаено се смета дека постоењето на слободни и фер избори претпоставува и почитување на граѓанските слободи и права. Но, во практиката луѓето можат на изборите да поддржат и лидери кои се недемократи или дури и тирани. Во други случаи мнозинството може да толерира тиранско однесување во однос на дел од популацијата. Резултатот во двата случаја е нелиберална демократија. Тоа е режим кој го комбинира постоењето на фер и слободни избори со систематско кршење на човековите слободи и права. Изборите се оценуваат како: *демократски* (фер и демократски), *полудемократски* (слободни, ама не и фер) и *автократски* (непостојни или фалсификувани). Заштитата на човековите права, исто така, може да биде екстензивна, делумна и минимална. Резултантата од сите можни релации меѓу изборната демократија и граѓанските слободи е комплексна слика на различни режими (види слика 9).

Демократската консолидација е концепт развиен од Линц и Степан.⁷⁴ Станува збор за концепт кој го означува процесот на зреење на демократијата во земја која го напуштила авторитарниот режим. Авторите наведуваат три минимални услови кои мора да се исполнети за да може да се зборува за демократска консолидација:

1) *Постоење на политичка заедница*, држава кон која демосот покажува лојалност: без овој услов не може да се организираат слободни избори, воспостави монопол на употреба на сила и заштита на човековите слободи и права.

2) *Комплетирана транзиција*: постоење на услови и одржување на фер, слободни и демократски избори, но и на систем во кој се почитува поделбата на власта и владеењето на правото; и

⁷⁴ Linz, Juan J. and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996); Juan J. Linz and Alfred Stepan, „Toward Consolidated Democracies“, *Journal of Democracy* 7.2 (1996).

3) Постои демократско управување од страна на избраните претставници на народот: се почитуваат уставот, човековите и малцинските права, законодавната власт е независна од извршната.

Накучо, либералните недемократски режими (псевдодемократии) не се исто што и консолидирани демократии. Нивните политички системи кои ги задоволуваат трите минимални услови за „државност“ и излегле од фазата на демократска транзиција, треба да исполнат дополнителни услови за да станат консолидирани демократии. Оттука, се поставува прашањето за карактеристиките на консолидираните демократии, кои Линц и Степан ги определуваат на начин кој ги комбинира димензиите на однесувањето, ставовите и уставот. Под консолидирана демократија тие подразбираат политички систем во кој демократијата сфатена како сложен систем на институции, правила и модели на поттици и попречувања станала „единствена игра во градот“. Од аспект на однесувањето, демократијата станува единствена игра во градот тогаш кога ниту една позначителна група не се обидува посериозно да го урне демократскиот режим или да застапува домашно или меѓународно насилство за да изврши сецесија од државата. Кога е остварена оваа димензија, тоа значи дека власта веќе не е преокупирана со прашањето како да избегне крах на системот. Од аспект на ставовите, демократијата станува единствената игра во градот кога (дури и ако се соочува со длабока политичка или економска криза) огромното мнозинство на граѓаните верува дека секоја натамошна промена мора да произлезе во рамките на поставените демократски процедури. Од уставен аспект, потребно е политичките актери да го прифатат фактот дека политичкиот конфликт во државата ќе се разреши согласно воспоставените норми, а дека повредата на тие норми ќе биде и невалидна и ќе има своја цена. По пат на консолидација, демократијата станува рутинирана и длабоко одомаќинета во општествениот, институционалниот, па и психолошкиот живот, како и во политичките калкулации за постигнување успех. Врз основа на ова, Линц и Степан ја предлагаат следната дефиниција на консолидираната демократија: „Од аспект на однесувањето, демократскиот режим на една територија е консолидиран кога ниту еден значаен национален, општествен, економски, политички или институционален актер не вложува значителни ресурси во обид да ги оствари своите цели преку креирање недемократски режим

или преку сецесија од државата. Од аспект на однесувањето, демократскиот режим е консолидиран кога силно мнозинство од јавноста, дури и сред поголеми економски проблеми и длабоко незадоволство од актуелната власт, цврсто верува дека недемократските процедури и институции се најсоодветниот начин за управување со заедничкиот живот, како и кога поддршката за антисистемските алтернативи е мала или изолирана од продемократските сили. Уставно, демократскиот систем е консолидиран кога и владините и невладините сили се субјекти и навикнати на разрешување на конфликтите во рамките на законите, процедурите и институциите.

ГЛАВА IV

РАЗВОЈ И ПРОФИЛ НА ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. ИСТОРИЈАТА И ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ

Политичките традиции и искуства се значаен фактор за разбирање на секој политички систем. Во некои земји, историските документи и конвенциите сè уште се основа на важечкиот уставен поредок. На пример, за Велика Британија се смета дека има напишан устав („мек устав“), кој е содржан во серија документи кои низ вековите станувале дел од законодавството и политичката култура. За некои системи, историските традиции се позитивен фактор и основа врз која израснуваат современите институционални решенија, додека за други, авторитарното и трауматично историско наследство е пречка за демократската трансформација. Германија е пример на држава која преку процес на соочување со минатото успеала да го надмине искуството од нацизмот и да ги научи најтешките историски лекции.

Историјата/времето е фактор за развојот на политичкиот систем, но нужно е да се прави разлика помеѓу вистинската (реална) и субјективната историја. Владее уверување дека историјата претставува *објективен запис* за текот на настаните. Но, таа може да биде и *социјална (општествена) конструкција*, па дури и *политичка конструкција (мит)*. Независно од официјалната верзија на историјата, општествените групи негуваат колективна меморија за најважните историски настани и личности. Таа најчесто не е заснована на објективни историски факти, туку на субјективна верзија за настаните која се креирала низ генерациско пренесување на митови и полувистини. Политички конструираната историја не е само субјективна, туку и намерно заснована на селекција на настани и нивна интерпретација во согласност со доминантните национални, политички и други уверувања на елитите.

За Балканот најпозната изрека е дека продуцира повеќе историја отколку што може да консумира. Проблемот стана евидентен по распадот на Југославија, со започнување на процесот на создавање нови независни држави, или во некои случаи со враќање кон старите предјугословенски државни корени. Процесот на повторно пишување на историјата се покажа многу важен за новите елити и нивните настојувања да ја докажат долговечноста и длабоките корени на својата национална држава, дури и со фабрикување на историски факти и со политичка митологија.

За научното изучување на еден национален политички систем потребно е да се направи разлика меѓу она што е национална историја, политичка историја и еволуција на политичкиот систем. Мешањето на овие категории може да доведе до различни стартни позиции на анализата и до различни заклучоци. Еден народ може да стекне политичко искуство и традиции и тогаш кога егзистира во држави во кои немал право на самоопределување, односно имал потчинета или дискриминирана позиција. Меѓутоа, за вистински корени на еден политички систем може да се зборува само од моментот на конституирање сопствена држава, односно на устав и институционален апарат. И македонскиот политички систем има две димензии: а) политичките искуства стекнати во различните државни контексти во кои живееле македонскиот народ и претставниците на другите народи кои живеат на територијата на денешна Република Македонија, и б) автохтони политички искуства, стекнати низ процесот на градење сопствена држава. Гледано низ првата призма, искуствата биле стекнати во авторитарни режими и во услови на национална дискриминација, па и асимилација. Тој период бил проследен со интелектуални, идејни и политички платформи, но и вооружени востанија за создавање сопствен политички ентитет. Но, вистинската историја на политичкиот систем е нужно врзана со конкретните државни форми и искуства.

Што се однесува до втората димензија, таа била детерминирана од тешката национална историја и проблематичниот процес на национално будење од крајот на 19 век. Како историски меѓници за постоењето на македонска држава се наведуваат три Илиндена: Крушевската република (1903), Заседанието на АСНОМ од 2 август 1944 година и осамостојувањето од поранешната СФРЈ (референдумот од 8 септември 1991 година).

1.1. Создавање на македонската држава

Првата функционална држава во која било втемелено правото на национално самоопределување е онаа што е создадена во текот на НОБ, најнапред преку функционирањето на народноослободителните одбори, а подоцна крунисана со историското заседание и одлуките на АСНОМ во 1944 година. Прегледот на конституирањето и развојот на македонската држава не

може да ги заобиколи претходно поставените уставно–политички темели на Југославија, на Второто заседание на АВНОЈ од 29 ноември 1943 година. Ова заседание значи прекин со т.н. Прва Југославија (Кралството Југославија) и ги постави темелите на новата федерална држава (Втора Југославија, СФРЈ). Иако АВНОЈ немаше карактер на уставотворно собрание, тој беше претставничко тело на сите југословенски народи, а неговите одлуки имаа уставен карактер. Од посебно значење беше Декларацијата за создавање на Југославија на *федеративен принцип*, во која експлицитно стоеше дека Македонија е една од конститутивните елементи на федерацијата. Освен тоа, првите уредби на Президиумот на АВНОЈ се однесуваа на признавање на македонскиот јазик како еден од службените јазици на територијата на Југославија.

По распадот на СФРЈ и со отпочнување на преиспитувањето на многу дотогашни официјални вистини, во Македонија, како и во другите поранешни републики, се отвори дебата за тоа каква била позицијата на републиката во федерални рамки. Тврдењата одат во крајности, од такви дека тоа бил период на национална дискриминација, па дури и се негираат историските одлуки на АВНОЈ заради нивно наводно неуважување на македонските интереси, па сè до тврдења дека во такви околности Македонија добила најдобри можности за политички и национален развој. Без навлегување во подлабока аргументација на сите гледишта, од суштинско значење е фактот дека тогаш била конституирана првата македонска држава, која во континуитет постои и денес.

Првото заседание на АСНОМ, одржано на 2 август 1944 година, има најголемо значење за конституирањето на македонскиот уставен и политички систем. Неговите решенија, кои подоцна беа преземени во првиот Устав на Народна Република Македонија, имаат не само историско значење туку се и темелници на македонската држава и нејзиниот политички систем. Во *Резолуцијата на АСНОМ* се изразува суверената волја на македонскиот народ. Антифашистичкото собрание на народното ослободување на Македонија се воспоставува како врховно законодавно и извршно претставничко тело на народот и врховен орган на власта на демократска Македонија. Врз основа на оваа Резолуција се воспостави и првата народна Влада како извршен орган. Во периодот до нејзиното формално конституирање (17 април 1945 година) Президиумот

на АСНОМ беше овластен да ги извршува нејзините функции. Истовремено, беше воспоставена поделба на функциите меѓу пленарното заседание на АСНОМ, Президиумот и Владата, се вовеле задолжително важење на законите на територијата на македонската држава и се утврди структурата на АСНОМ.

Декларацијата на АСНОМ за основните права на граѓаните е акт од уставно, но и големо демократско значење. Без оглед на идеологијата, во овој акт се вградени темелните демократски принципи на заедницата, како: еднаквост и недискриминација во однос на народност, пол, раса и вероисповед; посебните права на националните малцинства; избирачкото право и правото на жалба на граѓаните против одлуките на органите на власта; гаранција на одредени културни, социјални, образовни и други права. На заседанието се донесе и историското *Решение за воведување на македонскиот јазик како службен јазик во државата*, што го означи националниот карактер на новоформираната држава.

Заради имплементација на овие и другите решенија на АСНОМ, како и заради ставање во функција на новоконституираниот политички и државен механизам, Президиумот донесе низа одлуки. Иако со извршен карактер, поради фактот дека станува збор за воспоставување на нова држава, и на овие акти им се дава уставно значење. Како најважни се издвојуваат: Резолуцијата за организација на поверенства при Президиумот (никулците на идните министерства, поделени по ресори на осум подрачја); Резолуцијата со која е извршена првата политичко-територијална поделба на земјата на области, околии и општини; Резолуцијата за воспоставување народна милиција.

По ослободувањето на целата земја, најважен чин беше донесувањето на Првиот сојузен устав на ФНРЈ од 1946 година. Под влијание на советската федерација, се вовеле високо централизирана власт со огромни надлежности на државата. Сè до уставните амандмани од 1971 година и Уставот од 1974 година, доминантен беше еден униформен и релативно централизиран федерализам, во чии рамки се движеше и внатрешниот уставен и политички развој на Македонија.

1.2. Уставен и политички развој на Македонија (1946-1991)

ПРВА ФАЗА: Првиот Устав на НР Македонија беше донесен на 31 декември 1946 година, една година по сојузниот. Македонија беше дефинирана како *народна држава со републикански облик*, во која македонскиот народ изразувајќи ја својата слободна волја и врз база на принципот на еднаквост, се здружила во Федеративна Народна Република Југославија. Во однос на обликот на политичкиот систем, републичкиот систем беше определен од сојузниот. Етатистичкиот и централизиран систем на управување ги опфаќаше и политичката и економската сфера. Ваквиот систем беше копија на советскиот, а како оправдување се користеше нужноста од висока концентрација на моќта и управување со ресурсите поради побрза обнова на разурнатата држава и заштита од непријателите. Суверенитетот на републиките беше ограничен, а целокупната власт беше концентрирана на сојузно ниво. Државните институции беа само филијали на единствената партија – Комунистичката партија на Југославија (КПЈ). Ваквата власт теориски се дефинираше како *државен или револуционерен етатизам (народна демократија)*. Успехот на комунистите за време на НОВ создаде широка политичка и општествена поддршка (т.е. силна основа на политичкиот легитимитет). Политичката елита (според тогашната идеологија) спроведуваше диктатура на пролетеријатот, што во практиката значеше *монопол на власта на Комунистичката партија* во име на мнозинството во општеството (работничката класа).

Првиот Устав несомнено имаше огромно историско и политичко значење. Тој ги уреди и загарантира следните елементи: дефиницијата на Републиката и на државните симболи, основите на општествено–политичкото и економското уредување, правата и должностите на граѓаните, организацијата на власта на републичко ниво, итн. Основен принцип на организација на власта беше принципот на *народен суверенитет* и на *единство на власта*. *Народното собрание* беше врховен орган на власта во Републиката, односно законодавно и претставничко тело. Тоа ги избираше Президиумот и владата, кои одговараа пред него. Собранието ги избираше и судиите и јавните обвинители, кои формално–правно беа независни во вршењето на својата функција. *Президиумот*

беше потесен орган кој вршеше работи од надлежност на Собранието меѓу две заседанија. *Владата* беше највисок извршен и управен орган, но влијанието на сојузната власт беше толку силно што министерствата беа поделени на сојузно–републички и републички.

Првиот период траеше до 1953 година, односно до донесувањето на *Уставниот закон за општественото и политичкото устројство и органите на власта во НРМ* (пандан на истоветниот Уставен закон донесен на сојузно ниво). Уставната реформа следуваеше по донесувањето на *Законот за работничко самоуправување* во 1950 година. Овој закон требаше да означи револуционерен скок кон вистинскиот марксизам и остварување на идеалот за предавање на „фабриките на работниците и земјата на селаните“. Тоа го означил процесот на премин од етатизиран (државен) кон самоуправен систем, односно воведување на економска демократија. Променет беше и сопственичкиот систем, односно се извршил премин од државна кон општествена сопственост. Драматичната промена во сопственичките односи нужно го измени значењето на уставните основи врз кои почиваше политичкиот систем. Тоа требаше да претставува почеток на процесот на предавање не само на сопственоста, туку и на политичката власт на работниците (што се нарекуваше *процес на одумирање на државата преку нејзино поопштествување*). Институционалните промени се огледуваа во изменетата структура на Собранието, кое од еднодомно стана дводомно и сочинето од *претставничко-политички собор* (општо–претставнички дом на граѓаните) и *собор на производителите* (претставнички дом на работниците од претпријатијата). Републичката влада беше заменета со *Извршен совет* како политичко–извршен орган на Собранието. Слични промени беа извршени и на ниво на локалната власт. Концептот на самоуправување стана основен фундамент на општествениот, а до некаде и на политичкиот систем. Освен тоа, беше проширен спектарот на човековите слободи и права, кои сега покрај правото на работа го воведоа и правото на слободно здружување на трудот. Една од најсуштинските промени се однесуваше на дефиницијата на носителот на суверенитетот. Републиката беше дефинирана како „социјалистичка демократска држава на работниот народ на Македонија“. Следствено, се изменија и релациите меѓу Федерацијата и републиките, со тоа што републичките органи добија проши-

рени надлежности. Со тоа отпочна процесот на децентрализација на власта од сојузно на републичко ниво. Во таа насока беше и воведувањето на системот на локална самоуправа (*комунален систем*) во 1955 година, со што општините станаа базната единица од која израснуваше општествено–политичкиот систем.

ВТОРАТА ФАЗА започна со донесувањето на Уставот од 1963 година (на сојузно, а потоа на републичко ниво) поради (наводното) созревање на системот и потребата од прераснување на *работничкото самоуправување во систем на општествено самоуправување*. Социјалистичка Република Македонија беше дефинирана како „држава и социјалистичка демократска заедница на народот на Македонија заснована врз власта на работниот народ и самоуправувањето“. Собранието стана „највисок орган на власта и на општественото самоуправување во рамките на правата и должностите на Републиката“. На ваков начин се потенцираше дуализмот на класичната политичка власт (држава) и самоуправувањето (како нејзина спротивност), но во рамки на систем кој ги поврзуваше во функционална целина. Собранието стана уште посложено со дури пет дома (собора): Републички собор (претставување на граѓаните); Организационо–политички собор (заменет со совет на општините) како претставник на општините; и три собора на работните заедници од одделните области (стопански, просветно–културен и социјално–здравствен). Процесот на одлучување остана дводомен: Републичкиот собор беше постојан дом, а вториот се определуваше зависно од природата на прашањето. Деконцентрацијата на функциите на федерацијата и нивното пренесување врз републиките (и покраините) продолжи. Општината стана не само уставна категорија туку и основна општествено–политичка заедница. Една од најголемите новини беше воведувањето на уставното судство. Значително беа проширени правата на националните малцинства.

И покрај декларативните оценки за револуционерен скок во развојот на општественото самоуправување, ова е период на криза најнапред во економијата, која подоцна кулминираше во парализа на политичкиот систем и појава на етно–национализам. Во 1968 година дојде до студентски немири и бунт во покраината Косово и Метохија, а 1971 година Маспекот (т.н. Хрватска пролет со сепаратистички елементи) како и појави на либерализам во другите републики – појави и

движења кои се сметаа за сериозен атак на единствена Југославија и на самоуправниот социјализам. Проблемите се решаваа со употреба на различни методи (чистки, употреба на полициска принуда, па и закана од воена интервенција). Наскоро, сепак, беше покрената уште една уставна реформа (прво со амандмани, а наскоро и со целосно нов устав).

ТРЕТАТА ФАЗА започна со донесувањето на Уставот од 1974 година. Овој систем требаше да претставува врв на еволуцијата на уникатниот систем на самоуправни демократија. Тој, како што се укажуваше, беше резултат на неколку фактори: развојот на федерализмот и на новата позиција на републиките (и покраините) со проширување на сферата на нивните автентични надлежности; продлабочување на еднаквоста на народите и народностите во федерацијата и изградба на политичкиот систем одоздола–нагоре низ *делегатско-собраниски систем*, кој израснуваше од општините па сè до Федерацијата.

Овој Устав го означил почетокот на крајот на СФРЈ. Всушност, во целиот изминат период југословенската политичка елита (поточно, елитите на републиките и покраините) осцилирале во однос на прашањето за носителот на суверенитетот. Во различни периоди, како што можевме да видиме, уставите ги менуваа дефинициите од народен суверенитет до суверенитет на работниот народ. Во последната фаза дојде до радикална редистрибуција на суверенитетот меѓу Федерацијата и федералните единици. Уставот вовел *претпоставена надлежност во полза на републиките* за сите прашања, освен за оние кои беа експлицитно доделени на Федерацијата. Така, републиките ја заокружија својата државност за сметка на Федерацијата, која фактички беше сведена на конфедерација (сојуз на држави).

Според републичкиот Устав од 1974 година, СР Македонија беше *„национална држава на македонскиот народ и држава на албанската и турската народност во неа, заснована на сувереноста на народот и врз власта и самоуправувањето на работничката класа и сите работни луѓе и социјалистичка самоуправни демократска заедница на работните луѓе и граѓаните, на македонскиот народ и рамноправните со него албанска и турска народност“*.

Една од замислените функции на системот беше воведување на општественото самоуправување во сите сфери, а неговата разнообразност и сложен сплет на односи

требаше да биде замена за отсуството на повеќепартискиот плурализам. Собраниско–делегатскиот принцип стана основен организациско–функционален принцип на политичкиот систем. Тој воспостави сложен систем во пирамидална форма – од работните организации и општините, преку републиките, до Федерацијата. Освен што општините станаа „држави во држави“ (во републиките), слична беше тенденцијата во односот меѓу републиките и Федерацијата. Федерацијата ги имаше само надлежностите од заедничко значење за сите конституенти (републики и покраини), како: заедничката монетарна политика, надворешната и одбранбената политика, и сл. СФРЈ стана нефункционален политички систем со полицентрична структура на власт и без координација или контрола на носителите на моќта (отсуство на владеење на правото). Уривањето на единствениот финансиски систем (со упад на Србија, а потоа и на Словенија), како и процесот на воспоставување републички вооружени сили (Словенија, Хрватска), и конечно референдумите и декларациите за независност на одделни републики – го означиле крајот на федерална Југославија, но и почетокот на деценијата крвави конфликти и градење на нови држави.

1.3 Процес за стекнување независност

Првите јасни манифестации на суштински зајакнатата позиција на Републиката во однос на Федерацијата беа изразени при донесувањето на *уставните амандмани од април 1989 година и септември 1990 година*, со кои се воведоа значајни промени во економскиот и политичкиот систем. За првпат уставните промени настанаа прво на републичко ниво, т.е. без претходна промена на сојузниот Устав. Со амандманите се реafirмираше правото на самоопределување, вклучувајќи го и правото на отцепување од Федерацијата.

Уставните измени од 1990 година создадоа основа за *премин кон либерално-демократски систем*. За првпат беше гарантирана слободата на политичко здружување, односно формирање на повеќе политички партии и учество на избори. Собранието стана еднодомно, а наместо колективното претседателство на РМ се воведоа функцијата претседател на Републиката. Извршниот совет стана влада, а секретаријатите се преименуваа во министерства. Тоа беше уставно

втемелување на елементите на идниот парламентарен систем. Првите повеќепартиски парламентарни избори се одржаа во ноември 1990 година.

Кога распадот на СФРЈ стана извесен, Собранието со консензус ја усвои *Декларацијата за независност на СР Македонија* во јануари 1991 година. Документот имаше и политички и уставен карактер. Во Преамбулата, како правна основа, беше наведен членот 1 од Меѓународната конвенција за политички и граѓански права од 1966 година, која го гарантира правото на самоопределување на сите нации, односно нивното право за слободно определување на политичкиот статус и својот социјален, културен и економски развој. На тој начин, политичката одлука на Собранието доби меѓународна легитимација. Во август 1991 година Собранието распиша референдум за независност. Тој се одржа на 8 септември 1991 година, а граѓаните со големо мнозинство се изјаснија за независна држава (од 76% од граѓаните со право на глас кои излегоа на референдумот, за независност гласаа 95% или 72% од гласачкото тело). Во очекување на целосно решавање на т.н. албанско прашање на територијата на поранешна Југославија и незадоволни од својата политичка положба во Македонија, Албанците го бојкотираа референдумот. По референдумот, кој беше советодавен а не задолжителен, Собранието донесе *Декларација за независност* на 17 септември 1991 година. Уставот беше донесен на 17 ноември 1991 година, со што се поставија уставните и политички темели на независната држава. Во декември беше усвоена и *Декларацијата за меѓународно признавање на Република Македонија како суверена и независна држава*, а во јануари 1992 година со Уставен закон беше одлучено да престане учеството во сојузните органи на власта, а мандатот на сите сојузни функционери беше прекинат. Македонија беше единствената република на поранешна Југославија која конституираше држава на мирен начин. Таа успеа да потпише Спогодба за мирно повлекување на единиците на ЈНА. На 8 април 1993 година Република Македонија стана членка на ООН, а подоцна и на други меѓународни организации.

Под притисок на Грција и соочени со притисоците на ЕЕЗ (претходницата на ЕУ), во јануари 1992 година беа направени првите амандмански измени на Уставот. *Амандманот I* декларира дека Република Македонија нема територијални претензии кон која било соседна држава, додека *амандманот II* ука-

жува дека при практикувањето на грижата за сонародниците во другите држави Републиката нема да се меша во суверените права на другите држави и нивните внатрешни работи.

Амандманот III на Уставот беше прогласен во 1998 година, а се однесува на продолжување на траењето на притворот. Само за седум години Уставот доживеа три амандмански измени. Сепак, измените од 2001 година (со 15 амандмани, IV-XVII), воведоа нов облик на политички систем и ја означиле втората фаза на уставно-политичкиот развој на независна Македонија. Дополнително следуваа уште неколку уставни реформи. Во 2003 година се прифати еден амандман (XIX), со кој се создаде основа за отстапување од правото на неповредливост на писмата и другите облици на комуникација (проширување на можностите за прислушкување и следење на други видови општење на граѓаните); во 2005 година се донесоа амандманите XX-XXX, кои внесоа измени во правосудната сфера (воведување на Судски совет, Совет на јавни обвинители, итн.). Во 2009 година се усвои уште еден амандман (XXXI) во кој се намали цензусот за избор на претседател на Републиката (на 40% излезност од гласачкото тело). Во 2011 година повторно се донесе еден амандман (XXXII) кој предвиде дека граѓанин на РМ може да биде екстрадиран (предаден на друга држава) врз основа на ратификуван меѓународен договор, а со одлука на суд. Во средината на 2014 година се отвори уште една иницијатива за амандманска промена на Уставот.⁷⁵ Сепак, досега Уставот од 1991 година е единствениот интегрален устав на независна Македонија.

⁷⁵ Пред објавувањето на овој учебник, постапката за промена на Уставот не е завршена. Иницијативата на Владата вклучува осум нови измени, меѓу кои се: дефинирање на бракот како заедница меѓу еден маж и една жена, прецизирање на фискални правила (дефинирање на максимумот на буџетскиот дефицит и лимитирање на јавниот долг), промена на името на Народната банка на Македонија, воведување на институт уставна жалба, промена на составот на Судскиот совет (изземање на министерот за правда) и други промени во правосудниот систем, како и подигање на Државниот завод за ревизија на ниво на уставна институција и воведување на уставна можност за формирање слободни финансиски зони.

1.4. Контрадикциите на политичкиот развој (1991 – 2001)

Иако своевремено славен како прв демократско–либерален устав и како документ кој доби високи оценки од меѓународните набљудувачи, сепак наскоро почна дебатата за неговите решенија и за обликот на политичкиот систем воведен со него. Освен фактот што пратениците со албанско потекло, иако учествуваа во процедурата за донесување на Уставот на крајот го бојкотираа гласањето, се наметна оценката дека Уставот содржел неколку *вродени недостатоци*. Тие, во практиката, станаа извор или изговор за сериозни турбуленции.

Во филозофијата на Уставот централна вредност беше либерална демократија со парламентарен облик. Истовремено, Уставот се темелеше на идејата за национална држава, односно тој беше израз на правото на самоопределување на македонскиот народ. Имајќи ги предвид околностите во кои се создаваше, формирањето на национални држави од поранешните југословенски републики како и внатрешната етничка конфигурација, уставотворците направија обид да ги помират националниот (македонски) супстрат и граѓанскиот карактер на новиот демократски систем. Проблемите можеа да се предвидат уште во процесот на донесување на Уставот, но по пат на мнозинско (квалификувано) гласање, тој беше усвоен и прославен како темел на демократско–либерална Македонија.

Втора главна карактеристика на политичкиот систем утврден со Уставот е (или треба да биде) *централната позиција на човекот и граѓанинот*, загарантирана со одредбите за неговите основни слободи и права. Уште во основните одредби Уставот го потенцира концептот на народен суверенитетот, кој значи дека *власта извира од граѓаните*, се врши во нивно име и во нивни интерес. На ова се надоврзува и одредбата според која граѓаните ја остваруваат власта преку демократски избраните претставници, но и по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување. Уставот ги гарантира и принципите на еднаквост и недискриминација на граѓаните по ниту една основа (пол, раса, етничко и општествено потекло, имотна положба, политички или верски убедувања). Овие одредби останаа непроменети и по уставната реформа од 2001 година. Тие се сместени во делот на Уставот, кој му претходи на оној посветен на системот на организација на власта и институциите, што симболички ја потенцира круцијалната

важност на граѓаните. Овој дел од Уставот е и најобремен, а неговите одредби се потпираат на вредностите на либералната демократија како и на важечките меѓународни конвенции, а особено на Европската конвенција за човековите слободи и права.

Меѓутоа, уставниот концепт на човековите слободи и права се покажа проблематичен од два аспекта. Најнапред, слабата економска основа и слабите демократски традиции не создадоа реална основа за негово спроведување, особено во делот на економско–социјалните права. Во практиката има и сериозни прекршувања на личните права. Политичките права се сведени на избирачкото право, но со длабока етнизација. Политичкото организирање по етничка основа создаде етнички партии кои го оневозможуваат развојот на граѓанската димензија (демос) и чувството за политичка заедница. Вториот проблем беше во различните перцепции за значењето и обемот на индивидуалните и колективните права. Во деценијата на „оазата на мирот“ (1991 – 2001), концептот на индивидуалните права имаше примат над колективните права, но затоа постоеше заштита на правата на припадниците на националностите (како што тогаш се нарекуваа националните и етничките малцинства). Но, во општеството и меѓу клучните политичките актери (партиите) од албанскиот блок постоеја спротивни сфаќања. Овие контроверзни позиции и дилемата дали приоритет имаат индивидуалните или колективните права се одразија на функционирањето на демократијата и на институциите на власта, но и на степенот на конфликтност во системот.

Третата слабост беше *неконзистентната примена на принципот на поделба на власта*. Воведен буквално преку ноќ и без нужни општествени претпоставки, парламентаризмот беше повеќе продукт на желби и уставен инженеринг отколку на реални политички процеси. Како што и корпусот на човековите слободи и права беше преземен (ископиран) од меѓународните конвенции, така и системот на власта беше копија на западните институционални аранжмани. Дури и како копија, институциите не можеа да функционираат како што беше замислено поради незрелоста на политичките елити и слабата политичка култура. Едно од највидливите изместувања (во формална смисла) се забележува во односот меѓу законодавната (парламентот) и извршната власт (владата). Собранието не е само централна институција (претставничко и

законодавно тело), туку треба да биде независно од извршната власт. Извршната власт не располага со механизми за распуштање на парламентот и/или распишување на предвремени избори. Во македонската варијанта на парламентаризмот, Собранието може да се самораспушти единствено со сопствена одлука. Односите меѓу двоглавата извршна власт (владата и претседателот на Републиката) не се јасно разграничени ниту со уставните ниту со законските норми. Во практиката тие секогаш зависат од политичката припадност на носителите на двете институции, па и од нивните лични особини и меѓусебни односи. Во еден период аналитичарите се сложуваа дека станува збор за парламентарен систем со изразена улога на претседателот, но според некои оценки тој е дури определен како полупретседателски систем. Подоцна претседателот почна да станува безначајна институција со протоколарни овластувања, а јакнеа елементите на кабинетски систем.

Најслабата алка на системот, сепак, е непочитувањето на принципот на владеење на правото (односно, нефункционирањето на независната судска власт и неподведување на политиката и институциите во границите на правото).

Уставно–политичкиот поредок на Република Македонија во периодот до 2001 година имаше недостатоци во формално–правна, институционална и функционална смисла. Но, објективно гледано, тоа беше извонредно тежок период за една мала и слаба држава среде компликувана регионална и меѓународна констелација. По 2001 година се јавија и тези дека токму Уставот бил генератор на кризата, па дури и *casus belli* (причина за војна). По завршувањето на непријателствата и по потпишувањето на Рамковниот договор на 13 август 2001 г., беше спроведена уставна реформа со која се вградија елементи на консоцијациски модел кој коегзистира со парламентарниот систем. Иако тоа претставуваше значајна промена, сепак слабостите на поредокот продолжија да се продлабочуваат.

2. ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ ПО 2001 ГОДИНА: ЕЛЕМЕНТИ НА КОНСОЦИЈАЦИЈА

Конфликтот од 2001 година претставуваше не само најкритична точка на внатрешна опасност со која се соочила не–

зависна Македонија во десетгодишниот период, туку и почеток на длабока редефиниција на политичкиот систем. Во првата деценија (1991 – 2001), Македонија не успеа да ги елиминира ниту системските дефекти ниту да ја подобри општествената состојба, особено на планот на меѓуетничките односи и интеграцијата во единствената политичка заедница. По насилствата кои ескалираа во 2001 година, дојде до промени во системот со воведување корективи за колективните права на Албанците, но остана фактот дека политичката трансформација беше наметната со насилни методи. Тоа е ново тешко бреме во функционирањето на политичкиот систем, иако прв основен принцип на Рамковниот договор е поставката дека „целосно и безусловно се отфрла употребата на насилство за остварување политички цели. Само мирни политички решенија можат да ја гарантираат стабилната и демократска иднина на Македонија.“⁷⁶

Всушност, траги на консоцијација постоеја и во периодот до 2001 година, повеќе во вид на политичката прагма отколку како системски загарантирани и конзистентни решенија. На пример, *голема коалиција на власт* (т.е. автоматско учество во власта на најважната албанска партија без оглед на изборните резултати) беше непишано правило. Постигнувањето правична застапеност на припадниците на немнозинските заедници беше дел од владината програма низ мерките на позитивна дискриминација (афирмативна акција). Постоеја посебни квоти и други стимулативни мерки кои требаше да го зголемат процентот на учество на припадниците на албанската заедница во институциите. Резултатите беа бавни и незадоволителни, а најголемите успеси се читуваа само во највисоките ешалони на власта. Ако на ова се додаде и постоењето на локалната самоуправа, се чини дека отсутствуваше само правото на вето на заедниците.

Решенијата на Рамковниот договор, подоцна вградени во уставните амандмани, значеа не само проширување на правата на заедниците (дотогаш нарекувани националности) туку и редизајнирање на политичкиот систем. Во 2001 година Македонија беше дефинирана врз база на концептот на заедниците, и тоа првенствено етничките (иако тоа Уставот

⁷⁶ Рамковниот договор е достапен на:
http://www.mls.gov.mk/data/file/Zakoni/Ramkoven_dogovor.pdf

експлицитно не го утврдува).⁷⁷ Етницитетот се оддели од сферата на идентитетот, културата и јазикот (како што е тоа во модерните демократии) и се внесе директно во сферата на политиката, институциите и правото.

2.1. Елементи на консочијацискиот модел во Република Македонија

Анализата на политичкиот систем низ призмата на Липхартовиот модел ги покажува следниве карактеристични елементи:

- **Голема коалиција** на извршната власт *не е предвидена во Уставот*, но нејзиното континуирано постоење се должи на неколку фактори:
 - 1) Веднаш по осамостојувањето беше создадена политичка традиција на вклучување партии од најголемата малцинска заедница, но и од останатите во владина коалиција. Причините беа прагматични: управувањето со политичките процеси е далеку полесно кога се има поддршката на една или повеќе партии на помалите етнички заедници. Коалициите се покажаа корисни и за претседателските избори, во кои гласовите на албанската заедница секогаш беа клучни за резултатот.
 - 2) Фрагментираната партиска сцена и пропорционалниот изборен модел е силен фактор кој го прави неизбежно коалицирањето во власта. Јасен победник на изборите или формирање мнозинска влада се тешко остварливи, па коалицирањето е речиси правило. Но, се постави прашањето дали победничката партија има слобода да одлучи со кого ќе коалицира – од идеолошки или од прагматични причини. Кога по изборите во 2006 година, победничката ВМРО–ДПМНЕ се одлучи да ја покани во коалицијата послабата албанска партија (ДПА), иако и самата располагаше со повеќе од 50 проценти од

⁷⁷ Ваков заклучок беше изнесен во текот на научната и експертска дебата организирана на Правниот факултет од Скопје, одржана во септември 2001 година. Види: *Analysis and Evaluation of the Legal Aspects of the Proposed Framework Agreement and the Annex with the Changes of the Constitution of the Republic of Macedonia*, (Skopje: Praven fakultet, 2001), <http://www.pf.ukim.edu.mk/content/pfeng/PDF%20Files/amendments.pdf>

пратеничките мандати, настана криза и блокада на институциите (особено поради неможноста да се донесуваат одлуки со двојно мнозинство). Таа се разреши со распуштање на Парламентот и предвремени избори (во 2008 година), по кои се создаде Влада во која влезе победничката партија кај Албанците, ДУИ. Низ неформален договор се наметна правилото владата да се конституира од победничките партии кај македонскиот и албанскиот електорат.

3) Третиот фактор е влијанието на меѓународната заедница, која постојано инсистира на ставот дека стабилноста зависи од формирање коалициони влади од претставниците на двата етнички блока. Ваквото влијание, наречено изборен инженеринг, беше особено видливо за време на предизборието во 2002 година, кога високиот претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ порача дека идната влада ќе мора да го почитува изборниот резултат во двете најголеми заедници. Имајќи предвид дека стануваше збор за први избори по конфликтот, но и дека во албанската заедница апсолутен победник беше партијата произлезена од бившите бунтовници, чинот на меѓународната заедница беше дел од мерките за постконфликтно градење на мирот. Оттогаш, по секои избори постои помекко или потврдо инсистирање за формирање коалициска влада.

- **Право на вето на заедниците** колоквијално (и погрешно) се именува Бадинтерово мнозинство или Бадинтеров принцип во одлучувањето. Всушност, станува збор за *двојно мнозинство*. Уставот предвидува механизам за заштита на заедниците од мајоризација секогаш кога во Собранието (или во советите на општините) треба да се одлучува за закони/прашања кои директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите. Во такви ситуации се одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници (или советници), при што мора да се обезбеди и мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Републиката (или општината). Двојното мнозинство е потребно и при избор на: 1) народен правобранител, 2) четворица членови на Судскиот совет, 3) тројца судии на Уставниот суд, 4) донесување на Законот за локална самоуправа и

законите од таа област (Закон за локално финансирање, локални избори и општинските граници), како и 5) за промена на Уставот во деловите кои се однесуваат на наведените одредби. Всушност, во Деловникот на Собранието е внесен член со кој децидно се наведуваат сите закони кои мораат да се носат (или да се менуваат) со двојно мнозинство.

- **Правичната застапеност на припадниците на заедниците** е подигната на ниво на темелна вредност на уставниот поредок. Овој принцип се провлекува речиси низ сите закони со кои се уредува составот на институциите. Неговото остварување, меѓутоа, се судри со неколку проблеми. Изразот правична застапеност (equitable representation) не е правен израз, односно може да биде растеглив (покруто или прешироко интерпретиран) во зависност од тоа кој го толкува. Во практиката, тој најчесто се поистоветува со изразот пропорционална застапеност (што значи, според уделот во вкупната популација), што доведува до механички решенија за кои е поважна етничката припадност на носителите на функциите отколку нивната стручност, образование и искуство. Селекцијата на кадрите се врши првенствено во рамките на етничката заедница, што го поставува прашањето за демократичноста во рамки на заедницата и на почитување на принципот на недискриминација. Високиот степен на партизација резултира со зголемена застапеност на лица со соодветна етничко-политичка припадност, што ниту е правично кон останатите припадници на заедницата ниту промовира објективни и професионални критериуми. Зголемувањето на бројот на припадниците на помалите заедници во институциите на системот е процес, а не прашање, на политичка или правна одлука, особено во некои области во кои се потребни години на образование, па дури и стимулирање на интересот за одредени професии (војничка, полициска или судска).
- **Автономија на сегментите** се обезбедува со принципот на децентрализација на власта и со ревизија на општинските граници. Прашања кои во други држави се однесуваат на деконцентрација на власта (пренесување на надлежностите и финансиите од централната на локалната власт) и на поголема партиципација на граѓаните на

локално ниво, станаа облик за остварување територијална автономија на етничките заедници. Она што на сегашните решенија им дава нова (етничка) димензија е фактот дека за прашањата поврзани со локалната самоуправа се одлучува не само со двотретинско, туку и со двојно мнозинство. Дополнително, начинот и критериумите според кои се изврши ревизијата на општинските граници во 2004 година покажа дека приоритет беше обезбедувањето на територијална автономија на заедниците, кои на локално ниво можат да ја остваруваат власта за најважните прашања од нивни интерес. Така, локалната самоуправа од право на граѓаните стана право на заедниците.

2. 2. Условите за остварување на консоцијациониот модел во Република Македонија

Низ Липхартовата призма за условите кои се нужни за позитивни резултати на консоцијациониот модел, за македонскиот случај може да се изнесат следниве заклучоци:

- **Рамнотежата на моќта на сегментите** е првиот и најважен услов кој недостига во македонското општество. Линијата на поделбата се зацврстува на релацијата меѓу двете најголеми заедници (македонската со 65% од населението и албанската со 25%). Останатите заедници (10%) се оставени надвор од политичките аранжмани на консоцијацијата. Со припадниците на овие заедници обично се калкулира само кога не може да се обезбеди двојно мнозинство, т.е. мнозинство гласови во албанската заедница, па се потребни гласовите од другите заедници. Соодносот на двата најголеми сегмента не е ни приближен по големина, но правото на вето ја прикрива таа нееднаквост. Тоа создава тензии затоа што одлучувањето во рамките на големата коалиција често се сведува на преговори, кои наликуваат на меѓусебни уцени и блокади. Улогата на своевиден трет сегмент (актер) ја игра меѓународната заедница.
- **Повеќепартискиот систем** постоеше уште пред воведувањето на консоцијационите елементи. Уште на почетокот на транзицијата етничката поделеност и недо-

вербата резултираше во поделен политички простор, т.е. се формираа два политички и етнички блока. Во секој од нив постојат и други партии, но главната битка се води меѓу две доминантни во етничкиот блок; победниците од двата блока прават коалиција на национално или на локално ниво. Сите партии се дефинираат како граѓански, но дејствуваат речиси исклучиво по етничка основа. Проблемите на повеќепартизмот се гледаат во следново: 1) непостоење на внатрешнопартиска демократија, што оневозможи внатрешна селекција на најдобрите; 2) длабок антагонизам меѓу партиите во рамките на секој етнички блок; 3) отсуство на дефиниран и неспорен национален консензус за најважните прашања за уредувањето на државата (освен членството во НАТО и ЕУ); 4) постоење на умерени влади и радикални опозиции. Умереноста или радикалноста зависат од тоа дали партијата е на власт или во опозиција; опозицијата е, по дефиниција, порадикална од власта кога станува збор за меѓуетничките прашања.

- **Бројот на пресеци во македонското општество** е мал во споредба со бројните оски на поделба. Двете најголеми заедници во државата се разликуваат по многу основи: потекло, јазик, култура, религија. Постои мал број точки на среќавање бидејќи доминираат различните елементи. Заедниците живеат како паралелни светови. Лојалноста кон групата и кон државата е поделена, постои поголема идентификација со етничката заедница отколку со државната (политичка) заедница. Реално, големо мнозинство од граѓаните припаѓаат на иста социоекономска група (на сиромашни и/или невработени), ама свеста за тоа е потисната за сметка на силната приврзаност за етничкиот и за верскиот идентитет. Дури и по верска основа можат да се најдат точки на преклопување бидејќи и кај Албанците и кај Македонците постојат верници од разни конфесии, но стереотипот кој се негува е дека сите Албанци се муслимани, а сите Македонци – православни.
- **Малата територија** е најевидентната поволна околност во Македонија. Но, доста се изразени факторите кои го релативизираат позитивното значење на овој

фактор: 1) базата од која се создаваат елитите е ограничена поради непостоење на развиена демократска култура и партиципација; 2) дел од елитата на албанскиот блок е сочинета од лица што долго живееле надвор од Републиката; и 3) не постои надворешна закана која би создала општо чувство на ранливост и би ги солидаризирала елитите, туку напротив, надворешните кризи (како Косово) неретко содржат елементи кои се поклопуваат со внатрешните поделби (по етничка основа).

На елитите им недостига посебната политичка култура која би влијаела врз начинот на донесување одлуки и преговарањето да не се изведува во вид на уцени и блокади. Внесувањето на консоцијациските елементи беше резултат на тешки преговори и притисок на меѓународните медијатори, а не на внатрешен договор.

Дефиницијата на политичкиот систем сè уште е амбивалентна. Македонскиот систем е хибриден модел во кој се комбинираат елементи од парламентарна и од консоцијациска демократија, без притоа елементите да бидат избалансирани. Се случува аналитичарите (во зависност од позиција на која заедница да гледаат) да зборуваат за доминација на едниот или на другиот аспект, но ретко кога зборуваат за конзистентна мешавина и модел соодветен на македонските услови. Процесот на трансформација не е завршен, па освен веќе постојните уставни правила и елементи на консоцијацискиот модел, постојано се јавуваат и нови. При секоја уставна или законска реформа вообичаено се истакнуваат нови предлози, како: воведување дводомен парламент, воведување етнички квоти дури и во однос на институции кои немаат влијание врз односите на заедниците, воведување институција потпретседател на Републиката, барање за распределба на позициите (премиер, претседател, потпретседател или претседател на собрание) по етнички клуч, „рамковен буџет“, одлучување со двојно мнозинство во Уставниот суд и сл. Засега, она што најмногу недостига се елементи на интегративно споделување на власта.

3. ДЕТЕРМИНАНТИ НА МАКЕДОНСКИОТ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Политичкиот систем на Република Македонија, како во поглед на неговата нормативна така и на стварната димензија, е резултанта на меѓусебното влијание на бројни фактори кои ја определуваат неговата суштина и перформанси. Во различни временски периоди овие фактори играа поголема или помала улога, но конечниот резултат е одраз на нивното вкупно дејствување. Без претензии за утврдување на точниот степен на влијание на секој од нив, овде накратко ќе ги наведеме факторите кои влијаеле и влијаат на политички систем од 1991 година до денес.

Економскиот и социјалниот фактор ја претставуваат општествената основа, односно зборуваат за општествениот капацитет за успешно функционирање на институциите, но и за степенот на конфликтност. Македонија беше една од најнеразвиените југословенски републики, а ситуацијата се влоши во периодот по осамостојувањето. Единствениот економски пазар (на Југославија) стана минато, наоколу се водеа војни, а Македонија се соочуваше со економски загуби предизвикани од двојното ембарго (од Грција поради проблемот со името, а другото поради почитувањето на резолуциите на ОН за економски санкции спрема Сојузна Република Југославија). Ваквите околности создадоа услови за процут на нелегална трговија, организиран криминал и корупција. Македонија остана слаба држава во смисла на неспособност да ги задоволи основните барања и потреби на граѓаните. Распределбата (алокацијата) на ресурсите и работните места/позиции доби етнички предзнак и почна да се толкува не како социоекономска неправда, туку како етнички мотивирана дискриминација.

Во однос на социјалната структура, како и во другите земји во транзиција, по социјализмот кој не знаеше за длабоки социјални разлики и сиромаштија, настана период на остра социјална поларизација и концентрација на моќта и богатството. Средниот слој исчезна, а се создаде симбиоза на економските и политичките олигархии. Трансформацијата на сопственоста, односно процесот на приватизација беше изведен под сомнителни околности, со што се создаде новата каста на богати луѓе наспроти мнозинството сиромашни граѓани.

Степенот на конфликтност на општеството е евидентен, но наместо да се изрази како социјално незадоволство и да се канализира низ институциите на системот, тоа доби етнички предзнак. Таквата состојба го оневозможи создавањето линии на вкрстување и обединување на идентитетите по различни основи. Напротив, лојалноста на поединците и групите остана колективистичка и повеќе е врзана за етносот отколку за демокротот и базичните човекови потреби. Политичкиот систем со уставните измени од 2001 стана релативно скап модел, кој може да ги даде саканите резултати само во услови на развиена економија. Повеќе од две децении Републиката се бори со екстремно висок степен на невработеност (меѓу 30–40%), додека 30% од населението континуирано живее под границата на сиромаштијата. Економскиот фактор влијаеше многу негативно, што се одрази и на слабиот демократски капацитет и легитимитет на политичкиот систем.

Политичко-организациониот фактор, односно начинот на организација на власта во Републиката е веројатно највидливата детерминанта бидејќи во голема мерка се реализираше по пат на уставен и политички инженеринг. Земјата се стекна со искуство од два модела – парламентаризам (со истакната позиција на претседателот) и парламентаризам со силни елементи на консоцијација.

Конституирањето на власта се одвива преку избори, но изборниот модел се менуваше неколкупати (од мнозински на почетокот, преку комбиниран, па до пропорционален модел). Насилството не стана начин на доаѓање на власт, но често елементи на насилство се јавуваат за време на изборите. Во 2002 година се случи преседан во смисла на трансформација на една вооружена формација (ОНА) во политичка партија (ДУИ), која стана и дел од владината коалиција како резултат на изборниот успех кај албанската популација.

И во однос на степенот на централизираност на власта, политичкиот систем минува низ трансформација. Процесот на децентрализација и пренесување на надлежностите од централната на локалните власти (општините) се одвиваше во подолг период. Но, по 2001 година децентрализацијата престана да биде мерка за поголема демократизација (пренесување на власта поблиску до граѓаните), туку првенствено стана дел од мировниот процес и од консоцијацискиот политички модел.

Сепак, влијанието на овој фактор во голема мерка зависи уште од два момента: прво, на организационо–институцио–

налните модели влијаат квалитетите на персоналните носители на функциите (што го релативизира неговото значење) и, второ, механизмите на демократска контрола врз носителите на власта се слаби и неефикасни, особено кога станува збор за влијанието на граѓаните и цивилното општество. Активниот граѓанин сè уште е во сферата на посакуваното, а демократијата се сведува на смена на елитите. Механизмите на непосредната демократија слабо се користат. Довербата во институциите има загрижувачко ниско ниво, додека расте нивото на апатија и изборна апстиненција. Затоа може да се заклучи дека постојат демократски институции, но тие не се исполнети и проследени со демократска политика.

Јавната администрација е фактор кој влијае повеќе како товар отколку како сервис на граѓаните и државата. Наследениот апарат на државна бирократија од времето на социјализмот беше не само голем туку и спор и непрофесионален. Во независна Македонија тој дополнително се зголеми, па денес дури и не се знае точниот број на вработени. Досега се преземани повеќе реформи за нејзино намалување и професионализирање, но главната пречка е недостатокот на политичка волја. Кога доаѓаат на власт, победничките партии практикуваат „spoil-system“ (систем на делење на пленот) и вработуваат партиски членови без оглед на нивните квалификации. Промената на власта носи промена и во администрацијата, која е предмет на реваншизам и длабока партизација. По 2001 година проблемите дополнително се усложнуваат поради итната потреба од задоволување на критериумот на правична застапеност на припадниците на албанската и другите немнозински заедници. Системот на децентрализирана локална власт дополнително ја нагласува потребата од принципиелна реформа на јавната администрација.

Политичката култура и традиции се оценуваат како доста слаби и во фаза на неуедначен развој. За разлика од развиените демократии, во кои демократските традиции и култура го претставуваат уставот во материјална смисла на зборот, во Република Македонија се прават првите чекори во оваа насока. Имајќи го предвид релативно кусиот период на независност и демократска трансформација, како и фактот дека македонското општество најчесто во историјата се наоѓало во недемократски системи, јасно е дека оваа де-терминанта е меѓу најслабите точки. Создавањето на

културата се одвива во долги временски периоди, а новата култура се судира со огромни тешкотии во фази на транзиција од еден во друг систем. Отсуството на демократска политичка култура се одразува низ незрелоста на политичките елити, но и низ апатијата и пасивноста на граѓаните. Матрицата од поранешниот систем сè уште е присутна во свеста, а според неа политичките лидери се оние кои воведуваат „ред и поредок“, додека граѓаните се главно пасивни. Во такви услови, не се бара отчетност и одговорност од носителите на власта. Освен тоа, жените и припадниците на маргинализираните групи (старите, сиромашните, необразованите, лицата со друга сексуална ориентација, итн.) остануваат надвор од главните политички текови. Општествените различности резултираат и со различни културни модели на политичко однесување, па затоа е тешко и да се говори за една (национална) политичка култура. Употребата на насилство или закана со насилство во политичкиот процес сè уште повремено избива на површина, а стравот е дел од политичката игра. Државата сè уште се соочува со проблемот на нелегално оружје и криминализација на политиката. Конечно, Македонија има потреба да развие политичка култура на дијалог меѓу лидерите на сегментите, а таа да одговара на консоцијациската демократија.

Идеологијата е фактор кој речиси и отсуствува во функционирањето на македонскиот политички систем. По распаѓањето на стариот систем, декларативно се прифати тезата за конечната победа на либералната демократија. На политичката сцена се појавија бројни политички партии и здруженија, кои навидум се обидуваат да се позиционираат во рамки на идеолошкиот спектар на западната демократија. Најважно од сè беше дистанцирањето од комунистичката идеологија. Поранешните комунисти се трансформираа во социјалдемократи, а новите политички партии главно се позиционираат во центарот со блага лева или десна ориентација. Се покажа дека етничкиот предзнак има поголемо значење од идеолошкиот. Националните партии се позиционираа десно (како традиционални, конзервативни, демохристијански, народни и сл.), а останатите останаа лево, но со многу поголем акцент на либералната демократија отколку на левицата. Просторот во центарот долго време е пополнет со мали партии. Аморфниот и неиздиференциран идеолошки профил е резултат на непостоењето на јасна социјална стратификација,

врз која би се надоврзувале идеолошко–политичките платформи на партиите. Идеолошкиот предзнак често нема никаква врска со политиката за која се залага партијата: Република Македонија имала влади предводени од социјалдемократи кои промовирале десни политики (слободен пазар без државна интервенција, кратење на работничките и социјалните права, итн.) и обратно, десница која се залагала за работнички и социјални права. Партиите се во облик на „catch-all“ партии, кои им се обраќаат на сите и ветуваат сè и сешто (односно, она што гласачите сакаат да го слушнат), а идеолошкиот предзнак е само знак да распознавање а не патоказ за партиската програма и политика. На општествен план, етнонационализмот има моќ на обединувачка сила и највисока вредност за одделните сегменти, а на национален план членството во НАТО и ЕУ прераснаа во единствена вредносна и идеолошка рамка која ги поврзува инаку поделените сегменти.

Меѓународниот фактор има двојна улога во текот на целокупниот развој на политичкиот систем. Едниот колосек е оној кој се однесува на јакнењето на демократизацијата, преку програми за асистенција, градење на капацитетите и институциите, тренинзи, следење на легислативата, соработка и сл. Другиот колосек повеќе се однесува на безбедносната сфера, преку акциите свртени кон превенција на конфликтот, медијација или постконфликтна реконструкција (УНПРЕДЕП, набљудувачките мисии на ОБСЕ, НАТО и ЕУ). Од една страна, привлечноста на евроинтеграциите влијае на доброволно адаптирање на законодавството и политичкото однесување додека, од друга страна, глобализацијата, особено глобалната култура на човековите права, влијае на приспособување на националното со глобалните текови.

Влијанието на меѓународниот фактор во Република Македонија има и елементи на наметнување решенија, па и на (мека) принуда, особено во време на кризи. Во одредени ситуации се јавува и ситуација кога владите им се додворуваат на меѓународните фактори, дури и по цена на жртвување на националните интереси или интересите на своите граѓани, а заради добивање меѓународна поддршка за својот режим и јакнење на внатрешниот разнишан легитимитет. Во поглед на обликот на организација на власта, пресудно беше влијанието на надворешниот фактор и во периодот 1991 – 2001 (со презе-

мање на парламентаризмот по пат на копирање и имитација) и по 2001 година со воведувањето на консоцијациски елементи.

Географскиот фактор, традиционално, се смета за виновник за тешката историја на земјата и народите не само во Македонија, туку и пошироко на Балканот. Не е за запоставување фактот што територијата била крстопат на кој се среќавале и судирале култури, етницитети, јазици и религии. Поради геостратешката положба влијанието на големите сили во Македонија (во минатото европските сили, а денес влијанието на ЕУ и САД) било и сè уште е големо, иако можеби од други причини. Внатрешните ривалитети и национализми влијаеле на регионот секогаш да се гледа како на поле на кое се воделе битки за сфери на влијание, што го слабеело државотворниот капацитет и создавало клиентелистички однос и поголема зависност од надворешниот фактор отколку од легитимитетот добиен од своите граѓани.

Психолошко-биолошкиот фактор се смета или за неважен или за искомпромитиран во политичката теорија, затоа што бил користен за оправдување на тоталитарни и злосторнички режими. Овој фактор нема капацитет да ги објасни спецификите на еден политички систем, иако повремено се пласираат квазинаучни тези за „недржавотворноста на македонскиот народ“ или за „племенската природа на албанскиот“, итн. Во репертоарот на ваквите тези, кои произлегуваат од разни политички кујни, спаѓаат и тезите за посебната поданичка и апатична природа на Македонецот или за вродената воинственост на Албанецот. Тоа се, всушност, стереотипи кои се користат како аргументи за наводно „научно“ објаснување зошто е невозможна демократска и граѓанска држава. Психолошко-политичкиот профил и однесувањето на граѓаните во секоја држава се детерминирани од многу фактори (од културна, социјалноекономска, образовна природа или од насилничкиот карактер на власта), меѓутоа тие се повеќе последица отколку детерминанта на функционирањето на политичкиот систем. Активниот граѓанин и партиципативната демократија се негуваат и се развиваат. За жал, во Македонија со години повеќе преовладува тезата за „природната“ и биолошки детерминирана припадност на одделни етницитети отколку што постојат заложби за социјална конструкција на македонската политичка нација – демос.

4. ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ НА УСТАВНИОТ ПОРЕДОК

Уставно, Република Македонија е дефинирана како суверена, самостојна, демократска и социјална држава. Иако атрибутите на државата во голема мерка зборуваат и за нејзиниот карактер, сепак уставниот и политичкиот систем нужно вклучуваат и други елементи и вредности кои или ја оживотворуваат слуката за државата или дури и ја надополнуваат со елементи кои нужно не влегуваат во она што се вика политичка држава. Пред да преминеме на темелните вредности, потребно е да ги објасниме атрибутите на државата.

Суверенитетот се смета за суштинска одлика на секоја држава. Тој претставува највисока и со ништо неограничена власт врз одредена територија. Суверенитетот на државата се изразува низ две димензии. Во надворешната димензија станува збор за односите со другите држави и меѓународни субјекти, односно за нејзиното самостојно донесување одлуки и дејствување наспроти евентуални надворешни притисоци. Внатрешната димензија зборува за способноста на државата да го гарантира поредокот на својата територија. Суверенитетот во државата зборува за тоа кој е носител на власта, односно каде се наоѓа изворот на власта и на легитимитетот на институциите. Во автентичниот текст на Уставот од 1991 година акцентот беше ставен на граѓанскиот суверенитет, но Рамковниот договор и уставните измени доведоа до рedefинирање на носителот на суверенитетот. Иако теоријата со право укажуваше дека граѓанскиот концепт во 1991 година беше неконзистентен, сепак измените не ги отстранија слабостите, туку ги воведоа заедниците како уставна категорија, која нужно доаѓа во корелација со концептот на граѓанин и граѓанство. Според Шкарик, во новиот уставен систем може да се зборува за *многунационален суверенитет*.⁷⁸ Според него, сепак, во Уставот (дури и во променетата преамбула) доминира духот на граѓанскиот суверенитет. Наспроти уставните заложби, практиката за остварувањето на основните вредности сепак укажува на ерозија на граѓанскиот супстрат за сметка на потенцираните односи меѓу заедниците. Битката за рedefинирање на носителот на власта трае и натаму, а повеќе индикатори водат кон заклучокот за постепено

⁷⁸ Светомир Шкарик, *Споредбено и македонско уставно право*, Скопје: Матица македонска, 2004, стр. 299

федерализирање и создавање на бинационална држава, во која сите останати се малцинства (без оглед како ќе се наречат). *Самостојноста* е дополнителен атрибут на суверенитетот и ја изразува независната положба на државата во меѓународните односи. Во денешните меѓународни констелации овие атрибути го изменија своето класично значење. Во глобализиран свет ретко која држава е апсолутно суверена и отпорна на надворешни притисоци. Но, внатрешните слабости во функционирањето на политичките институции, особено по 2001 година, отворија простор за поголема меѓународна медијација при секоја поголема политичка криза. *Демократскиот карактер* на државата, онака како што е зацртан во Уставот, не отстапува од вообичаената практика на легитимирање кон внатре и кон надвор. Вистинската (суштинската) страна на демократичноста сепак претпоставува инсталирање инструменти за реализација на власта од граѓаните и во нивни интерес, за што најдобро мерило е практиката а не уставните норми. Според Уставот, Македонија е и *социјална држава*, што е веројатно најдекларативниот елемент на нејзината дефиниција. Инспирацијата произлегува од намерата да се воспостави држава, во чиј фокус ќе биде социјалната правда и благосостојбата на граѓаните и која, истовремено, ќе преземе мерки за реализација на економско-социјалните права на луѓето, кои дури потоа би можеле и навистина да бидат активни граѓани и корисници на политичките права.

Телеолошката (целната и вредносната) димензија на политичкиот систем е изразена во темелните вредности на уставниот поредок (член 8). Темелните вредности се вклучени во нормативниот дел на Уставот и како такви имаат функција на определување на неговиот дух и служат како смерница за толкување на сите одредби, но и на законите произлезени од Уставот. Членот 8 има и филозофска димензија, која упатува на суштината на политичкиот систем. Реформата од 2001 година не внесе промени, освен што втората вредност (алинеја) ја надополни со „соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа“. Листата на фундаментални вредности изгледа вака:

- **Основните слободи и права на човекот и граѓанинот, признати со меѓународното право и утврдени со Уставот** – не се случајно ставени како прва темелна вредност која треба да укаже дека во центарот на системот е човекот. Така се по–

тенцира дека политичкиот систем (и особено државата) постои поради човекот, а не обратно. Сферата на широко дефинираните и загарантирани човекови слободи и права треба да претставува брана пред политичката власт и простор во кој таа не смее да интервенира, освен во функција на нивна промоција или заштита.

- **Слободно изразување на националната припадност и соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа** – оваа вредност е одраз и признавање на мултиетничкиот карактер на општеството и неговиот диверзитет, но и основа за толкување на амандманите од 2001 година.

- **Владеење на правото** – е нужен постулат на секоја демократија и подразбира ограничување на политиката според однапред утврдени правила втемелени во највисоките правни прописи. Никој, па ни оние кои ги носат правните акти не се над нив, а секој е одговорен за почитување на прописите.

- **Поделба на власта на законодавна, извршна и судска** – претставува вредност која гарантира деконцентрација на власта, нејзино заемно ограничување и контролирање (тежа и противтежа), истовремено обезбедувајќи нејзино компетентно и ефикасно вршење.

- **Политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори** – се вредност без која нема услови за слободен политички натпревар, дијалог и одговорност. Тие се брана против авторитарната власт и едноумието, како и основна претпоставка за активен граѓанин и партиципативна демократија.

- **Правната заштита на сопственоста** – зборува за либералната димензија на системот (во економска смисла на зборот). Приватната сопственост ужива највисока заштита од страна на државата, која, меѓу другото, ја гарантира слободата на економскиот натпревар. Од сопственичката основа изникнуваат политичките интереси и потоа се артикулираат низ политичкиот процес.

- **Слобода на пазарот и претприемништвото** – е друго име за пазарната економија, што заедно со заштитата на сопственоста е основа за либералниот карактер на системот;

- **Хуманизмот, социјалната правда и солидарноста** – се вредности кои треба да бидат коректив на натпреварувачкиот

карактер на пазарот и приватната сопственост, како и на нееднаквоста на луѓето како битија со различни потреби и способности.

- **Локалната самоуправа** – е начело на системот кој се изградува одоздола, т.е. овозможува остварување на власта и демократијата во локалните заедници, односно во заедниците кои им се најблиски на граѓаните. Таа треба да претставува брана на централизираната власт. Уставните и законски одредби ѝ придодадоа нова димензија: таа сега го гарантира принципот на автономија на сегментите во консоцијациската демократија;

- **Уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата** – претставува израз на свеста на државата за значењето на заштитата на човековата средина и нејзината хуманизација. Обврската на државата, но и на поединците и правните лица е подигната на ниво на темелна вредност, што за мнозина претставува внесување на непотребна реторика и трансформација на нешто што е првенствено обврска во вредносен принцип.

- **Почитувањето на општоприфатените норми на меѓународното право** – зборува за подготвеноста на државата и на нејзините граѓани да се интегрираат во светските текови преку обезбедување примат на нормите на меѓународното право над националните. Низ правна процедура на ратификација се прифаќаат највисоките меѓународни стандарди и норми и стануваат дел од внатрешното право.

Според Светомир Шкарик, оваа екстензивна листа на вредности не е конзистентна. На пример, слободното изразување на националната припадност, како и слободата на пазарот и претприемништвото, по дефиниција припаѓаат на корпусот на човекови слободи и права (првата вредност ги подразбира). Освен тоа, правната заштита на сопственоста претставува и облик на изразување на владеење на правото (што е поширока категорија). Освен тоа, како што наведува Шкарик, вредностите како хуманизам, солидарност и заштита на животната средина и природата се помалку вредности, а повеќе должности на субјектите (поединците и државните и други субјекти). Најдискутабилна вредност, или поточно вредност која предизвикува најмногу толкувања, е потенцирањето на слободата на изразување на националната припадност, дополнета со принципот на соодветна и правична

застапеност. Во таа смисла, новоформулираната (втора) темелна вредност на уставниот поредок внесува тешкотија Македонија да се дефинира како државна заедница на граѓани со еднакви права, додека всушност ги промовира заедниците во елемент од суштинско влијание врз политичката организација на државата.⁷⁹

⁷⁹ *Analysis and Evaluation of the Legal Aspects of the Proposed Framework Agreement and the Annex with the Changes of the Constitution of the Republic of Macedonia*, (Skopje: Praven fakultet, 2001), <http://www.pf.ukim.edu.mk/content/pfeng/PDF%20Files/amendments.pdf>

ГЛАВА V

**ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ВО РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА**

1. ИСТОРИСКИОТ РАЗВОЈ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Идејата за човековото доистопинство и неговите права е заслуга на три историски традиции: античката демократија и теоријата на природните права, на римската правна теорија и на христијанската етика. Но, системското втемелување на човековите права започнува во политичката сфера на феудална Англија. Големата повелба на слободите (*Magna Carta Libertatum*) од 1215 година ја симболизира победата над апсолутната власт (на кралот Јован без Земја) откако за првпат во историјата благородниците успеале да ја ограничат власта на кралот. Тоа бил чин на ослободување од поданички статус – и за идното создавање на вистинско граѓанство. Дури кон крајот на 17 век доаѓа до реално проширување на граѓанските слободи, благодарение на два документа од епохално значење: *Habeas Corpus Act* од 1679 година и *Повелбата на правата (Bill of Rights)* од 1689 година. Американската и Француската револуција од крајот на 18. век означуваат почеток на нова ера: се донесуваат декларации со кои експлицитно се прокламирани човековите права. Во американската Декларацијата за независност од 1776 година се вели: „Сметаме дека сама по себе е очигледна вистината дека луѓето се создадени еднакви и дека Творецот ги обдарил со неотуѓиви права, меѓу кои спаѓаат животот, слободата и потрагата по среќа“. Слични одредби содржела и Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот на Француското револуционерно собрание од 1789 година. Таа ги нагласува следниве принципи: слободата и еднаквоста на луѓето како својства стекнати со чинот на раѓање; неотуѓивост на човековите права; единствена граница за слободата на поединецот е истата слобода на другиот; законот како израз на општата волја на граѓаните, итн. Француската декларација станала инспирација за сите подоцнежни уставни текстови, со што човековите права прераснуваат во уставна категорија. На тој начин се дошло до идејата дека државата има должност да ги штити и унапредува човековите права и тоа со највисокиот правен акт.⁸⁰

Развојот на човековите права не бил рамномерен и не течел без борби. Сè до почетокот на 20. век меѓународните односи почивале на принципите на строго почитување на су-

⁸⁰ Цветан Цветковски, *Човекови права. Книга прва: Извори, институции и процедури*, (Скопје: Каритас, 1999): 22.

вереноста на државите, а односот на властите спрема сопствените граѓани се сметал за внатрешно прашање во кое никој однадвор не смеел да се меша. Меѓутоа, злосторствата на холокаустот и сите ужаси на Втората светска војна доведуваат до радикална промена и во меѓународните односи и во сфаќањето за универзалната природа на човековите права. Тоа е точката од која почнува да се размислува за нивна меѓународна заштита. Во 1948 година во Обединетите нации е усвоена Универзалната декларација за човековите права. Иако не е правно обврзувачки акт, таа има огромна морална тежина. Голем број меѓународни договори и конвенции со правно обврзувачка сила се повикуваат на нејзините принципи. Уставите на многу земји вклучија одредби од Универзалната декларација, со што ги претворија во правно обврзувачки норми. Најголемиот број на правно обврзувачките меѓународни договори од областа на човековите права произлегуваат од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права (усогласени и потпишани во рамките на ОН). Меѓународните пактови, конвенциите или договорите имаат сила на закон бидејќи, по официјалното потпишување, тие минуваат низ постапка на ратификација во националните парламенти и стануваат дел од внатрешното право.

Во принцип, човековите права се остваруваат на национално ниво, каде што се гарантираат и заштитуваат преку инструментите на правната држава. Меѓутоа, кај слабите и недемократски држави постојат огромни проблеми поради фактичкото непочитување на принципот на владеење на правото. Од тие причини, многу меѓународни конвенции предвидуваат меѓународен надзор над дејствувањето на државата.

2. ЗНАЧЕЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Теоријата на човековите права тргнува од премисата дека секој има право на живот. Следува идејата дека секој има достоинство (дигнитет). Идејата за човекови права се темели на достоинството на човекот во целина, односно од обезбедувањето услови во кои секое човечко суштество ќе може да ги развива и употребува своите квалитети (интелигенцијата, талентот и совеста) во целост, како и да ги задоволува материјалните и духовните потреби. Дигнитетот му дава на

човекот чувство за сопствената вредност. Таа категорија не е едноставна и изолирана: нема дигнитет ако отсуствува општа свест за вредноста на *сите луѓе* и на *секој* поединец одделно и ако човековите права не се загарантирани во нивната севкупност. Достоинството ја означува припадноста кон човештвото како такво. Негацијата на човековите права не е само нечија лична трагедија, туку показател за постоење услови и на системски вградени облици на дискриминација, социјална неправда и сл. Таквата состојба нужно води до социјална или политичка дестабилизација, односно претставува семе од кое изникнуваат насилството и конфликтите во општествата или меѓу општествата и нациите.⁸¹

Мотото „сите човекови права за секого“ содржи внатрешна противречност. Човековите права можат да бидат во судир едни со други, бидејќи тие *не се апсолутни*. Имено, тие се ограничени со еднаквите слободи и права на другите поединци или со императивите наметнати од моралот, јавниот ред или, во исклучителни ситуации, со барањата на националната безбедност. Човековите права се *активни права*: не е доволно само да бидат декларирани и пропишани со устав и со закон, туку треба постојат услови за нивно уживање во дадена политичка заедница (на национално или меѓународно ниво). Товарот за остварувањето на човековите права го носи државата, но не помалку важна улога во нивната промоција имаат поединците, групите и цивилното општество. И меѓународното право вовеле револуционерни промени во третманот на човековите права, кои веќе не се внатрешен проблем на државите. Кога државата не е способна да ги заштити базичните слободи и права на своите граѓани, или уште полошо – самата ги крши – се активира меѓународната норма „одговорност да се заштити“.⁸²

3. ПОИМОТ ЧОВЕКОВИ ПРАВА

Филозофската суштина на човековите права е содржана во реченицата: *Луѓето имаат права*. Секое дообјаснување или ставање во некаков контекст („ако“, „но“, „под услов“ и сл.)

⁸¹ *Understanding Human Rights*, (UN Global Teaching and Learning Project)
<http://www.un.org/cyberschoolbus/humanrights/about/understanding.asp>

⁸² Исто.

претставува обид за стеснување на нивното изворно значење. Носителот на човекови права не треба да поседува никакви лични квалитети. Личните квалитети можат да бидат важни за други релации во општеството, но не и за уживањето на човековите права. Затоа, прво и најважно е правото на живот. Тоа не смее да се условува или релативизира со чесноста, добрината, привлечноста, интелигенцијата, полот, социјалното или етничко потекло, и слично.

Човековите права се над државата; таа мора ги почитува бидејќи човекот влегува во државната заедница по своја волја како слободно суштество кое располага со права кои не можат да му се одземат. Човековите права ниту се пропишуваат со државни акти, ниту се предмет на одобрување од страна на државата – *тие се гарантираат*. Барањата поврзани со човековите права се насочени токму кон државата и тоа како барања за воздржување од чинење (слободата на мислата или слободата на уверувањето) или како барања за активен однос на државата (право на социјална заштита во случај на невработеност или неспособност за работа). Човековите права претставуваат неприкосновена сфера, која е брана/граница за дејствувањето на државната власт. Тие ги имаат следниве карактеристики:

1. **Универзалноста** значи дека тие му припаѓаат на секое човечко суштество во еднаков степен. Тие се заштитуваат со различни мерки и инструменти, како што се устав, закон, меѓународни договори и сл. Поединците во споменатите документи се перцепираат како припадници на одредени категории (граѓанин, жена, работник, странец и сл.) или членови на одредена група (етничка група, политичка партија, здружение). Ова групирање не ја доведува во прашање универзалноста на човековите права, туку служи за нивно прецизирање и обезбедување на што поефикасна заштита.

2. **Неотуѓивоста** значи дека човековите права се неразделни од поединецот. Тие не се и не можат да бидат резултат на нечија заслуга, награда или избор. Не можат и не смеат да се продадат, подарат, заработат или да се одземат. Неотуѓивоста се манифестира како неотстапливост, неодземливост и неукинливост.⁸³

⁸³ Ило Трајковски, *Политика на човековите права. Прв дел: Основни поими*, (Скопје: Филозофски факултет, 2005): 159.

3. **Неделивоста** значи дека сите права носат ист степен на значење и се меѓусебно зависни, односно дека една категорија права не може и не смее да се реализира за сметка на некоја друга. Тие не се хиерархиски подредени.

Човековите права се разликуваат од *малцинските права* (права на одредена група која има посебни етнички, верски или јазични особини). Припадниците на малцинска група, поединечно или заедно со другите припадници на таа група, имаат право да ја негуваат својата култура, да проповедаат или да практикуваат своја религија и да го користат мајчиниот јазик.

4. ПРЕТПОСТАВКИ ЗА УЖИВАЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Човековите права имаат смисла и реално да се уживаат само доколку се исполнети одредени општи услови. Тука најнапред спаѓаат слободата од страв и насилство, како и слободата од немаштија. За да постои почитување на човековите права, поединците треба да располагаат не само со политички права, туку и со социоекономски и културни права. Генералното собрание на ОН усвои Декларација за правото на развој (1986 година), во која се воведува *правото на развој*, а централен субјект е секое човечко суштество кое треба да биде и учесник и негов корисник. Сепак, повеќе од милијарда луѓе живеат во услови на беда и понижувачки и нечовечни услови.

Современото право на човековите права почива на принципот дека сите луѓе се еднакви. Без *еднаквост*, нема ни човекови права. Историски, поединците не секогаш ги уживале сите права. Ова најдобро го илустрира еволуцијата на избирачкото право: ограничувањата биле врзани за имотната положба, образованието или за полот. (Во Швајцарија жените добија право на глас дури во 1971 година.) Принципот на еднаквоста е синоним за *недискриминација*. Според оригиналното значење (од латинскиот јазик), зборот дискриминација значи разликување, што е вредносно неутрален израз. Но, во правото тој добива значење на *недозволено разликување*. И во националното и во меѓународното право се забранува поединецот да трпи последици само затоа што се разликува според раса, пол, вера, јазик, сексуална ориентација, политички уверувања или социјално и етничко потекло. Кај сите овие основи за разликување станува збор за особини или околности со кои или во кои човекот е роден и живее

понекогаш и без своја волја. Дури и таму каде што се работи за прашања на личен избор (политички уверувања, вера или дури и имотот), станува збор за гарантирана слобода поединецот самиот да одлучи, па и да ги менува, а при тоа да не трпи последици и да не биде дискриминиран поради својата постапка. Луѓето се разликуваат (според физичка сила, интелект, способности или карактер) и тоа не може да се смени, но прифаќањето на тој факт (на пример, за напредувањето во кариерата) не претставува дискриминација. Државата не смее да носи закони со дискриминаторски клаузули, т.е. да протезира дискриминација на прикриен или експлицитен начин. Таа има и должност да се бори активно против дискриминацијата (на пример, против стереотипите и омразата кон лица со различно етничко потекло, вера или сексуална ориентација). Во однос на припадниците на групи кои во минатото биле предмет на дискриминација, некои држави преземаат мерки на *позитивна дискриминација* или афирмативна акција чија цел е исправање на историските неправди и отстранување на хендикепот што овие групи го трпеле во поглед на интегрирањето во општеството. Овие мерки не се ниту правило, ниту се трајни: тие се коректив сè до општото подобрување и правично застапување во сите сфери и дејности. Недискриминација не е посебно човеково право, туку услов за уживање на сите човекови права.

Втор важен аспект на уживањето на човековите права е припадноста на одредена категорија за којашто лесно може да се претпостави дека ќе претставува основа за нивно ускратување или кршење. Станува збор за *ранливи групи*, за кои е потребно да се обезбедат посебни мерки и услови. Најчесто овие лица се предмет на посебна грижа и заштита од страна на меѓународните инструменти и гаранции затоа што не можат да се потпрат на својата држава која ги угнетува и дискриминира или самата е во колапс. Во оваа категорија спаѓаат:

- *Лицата инволвирани во вооружени судири.* Меѓународноправна заштита се обезбедува за ранетите, болните, заробените и за цивилното население. Со заштитата на основните права на овие лица се занимава хуманитарното право.
- *Лицата без државјанство* (апатриди) се странци во секоја држава, затоа што немаат своја и немаат од кого да

бараат заштита. Меѓународните договори кои го регулираат нивниот статус ги обврзуваат државите на чија територија се наоѓаат да обезбедат минимални права и да добијат документи за идентификација.

- *Бегалците* се лица кои од страв од насилство или прогон ги напуштиле своите живеалишта во земјата чие државјанство го носат.
- *Жените* во некои земји се предмет на сурово кршење на основните човекови права преку акти за забрана на образование, генитално осакатување, домашно насилство, „бело робје“, итн.
- *Лицата со поинаква сексуална ориентација* (ЛГБТ)⁸⁴ се предмет на смртни пресуди, сурови напади, стигматизација, дискриминација и прогон во многу општества. Во патријархалните општества тие дури и се сметаат за болни.

5. ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Човековите права не се апсолутни. Во одредени ситуации тие може да бидат ограничени или дури привремено суспендирани (ставени вон сила). Првата граница ја претставуваат истите такви права на другите поединци.

Одредени права се *апсолутно заштитени од ограничувања*, дури и кога државната безбедност е доведена во прашање. Според Европската конвенција за основните слободи и права на човекот од 1950 година (донесена од Советот на Европа, ратификувана и од Република Македонија) забраната изрично се однесува на: ограничување на правото на живот; забрана на мачење, нечовечко и понижувачко постапување; забрана на ропство; забрана на повторно судење на лица веќе осудени или ослободени во врска со исто кривично дело. Во други меѓународни конвенции апсолутната заштита се проширува и на слобода на мислата, совеста и вероисповедта, права на семејството, права на детето, право на државјанство и право за учество во власта.

Државата може да ги ограничи или суспендира правата на граѓаните заради заштита на националната безбедност или

⁸⁴ Кратенката има потекло од англискиот јазик, а се однесува на лезбијки, хомосексуалци, бисексуалци и транссексуалци.

општата сигурност. Станува збор за *факултативни ограничувања* што ги воведува државата. Тие мораат да бидат прецизно уредени со закон, а причините поради кои може да се воведат се националната безбедност, јавното здравје, моралот и слободите и правата на другите лица. Но, државите–потписнички на меѓународните конвенции за човекови права мораат да ги почитуваат правилата според кои државата може да преземе само привремени мерки, без да ги суспендира правата трајно. На пример, во случај на воена или вонредна состојба бунтови од пошироки размери или други опасности предизвикани од природни непогоди и катастрофи – дозволено е ограничување на одреден број права и слободи, но само додека траат наведените околности. Меѓународното право бара степенот на опасностите што довел до ограничување на правата да е таков што го доведува во прашање физичкиот опстанок на населението. Видот и обемот на преземените мерки мора да соодветствуваат на ситуацијата и да бидат во најнужен степен.

Посебен случај се *вградените ограничувања*. Имено, за некои слободи и права постои можност од постојано (латентно) ограничување. На пример, правото на слобода е постојано под можност од ограничување затоа што законот дозволува лишување од слобода на лице за кое се смета дека ги загрозило правата на другите. Освен ова, на некои лица им се ограничува (стеснува) можноста од целосно уживање на одредени права во дадени ситуации. Така, на оние кои издржуваат казна затвор им се редуцирани правото на семеен живот и слободата на движење.

6. КЛАСИФИКАЦИЈА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Историскиот развој на човековите права минал низ три генерации:

- *Првата генерација* започнува со донесување на декларациите од 18 век и била ориентирана кон *личните и политичките права*. Тоа се оние права кои граѓаните ги имаат како државјани на една заедница. Тие се однесуваат на слободата во меѓусебните односи (граѓанин спрема граѓанин) и спрема државата (граѓанинот спрема државата и обратно). На државата се гледа како на потенцијален прекршител на човековите права, односно на

човековата слобода. Правата од првата генерација се дефинирани во негативна смисла, т.е. како „право да...“ или „слобода од...“. Идејата на слободата е сфатена како штит кој го чува поединецот или групата од злоупотреба на политиката. Во оваа група спаѓаат, на пример, забраната на ropство, на нечовечко и понижувачко однесување, слободата на совеста, на мислата и на вероисповедта, итн. Сепак, и кај овие права има и такви (како правото на слободни избори, правото на правично судење, правото на лична безбедност и сл.), кои бараат позитивна акција на државата.

- *Втората генерација* се вообличува во 19. век, а главна вредност станува *еднаквоста*. На државата почнува да се гледа како на потенцијален сојузник кој треба да помогне при нејзиното остварување. Оваа генерација ја сочинуваат *социјалните, економските и културните права*. За разлика од првата генерација, тие се определуваат во позитивна смисла како „право на...“. Тие по правило претпоставуваат *позитивна акција* на државата и се гарант на социјалната еднаквост. Правата од првата генерација се апсолутни, веднаш остварливи и државата не ја чинат ништо, додека правата од втората генерација се остваруваат постепено и подразбираат буџетска поддршка.
- *Третата генерација* се јавува во средината на 20. век како резултат на новите општествени движења (мировни, феминистички, еколошки и сл.). Во оваа генерација се надраснува обемот на класичната држава (затоа што таа се фокусира на прашања кои и не можат да се разрешат во рамките на државата) и за прв пат се застапуваат правата на сите луѓе како дел од човештвото, па дури и на оние кои сè уште не се родени. Фундаменталната вредност на оваа генерација е *солидарноста*. Ова е прилично несистематизирана група на недоволно сродни права, во која спаѓаат: правото на самоопределување, правото на здрава животна средина, правото на мир и правото на развој.

Иако е општоприфатена, оваа поделба има недостатоци бидејќи е врзана за хронологијата. На пример, некои права од третата генерација можат да се сместат во првите две групи, а свеста за нив се јавила нешто подоцна како резултат на некој

специфичен фактор (како на пример, правото на здрава животна средина се признава дури откако почнува да се признава загадувањето на природата).

Класификацијата на човековите права според основата на нивната природа, односно нивната потесна поврзаност со одделни општествени сфери, е најшироко прифатена. Во таа смисла се прави поделба на лични права, политички права и на економско–социјални и културни права.

6.1. Лични права

Не е случајно тоа што личните права им претходат на другите. Тие биле и сè уште се услов за постоење на другите категории на човекови права. Тие се однесуваат на заштитата на човековиот физички и духовен интегритет, односно ја претставуваат границата до која може и смее да се протега и да посега државната власт. Се сметаат за *негативни права* затоа што во гарантирањето на слободата на човекот претпоставка е дека државата ќе се воздржува од влијаење и/или чинење во насока на нивно ограничување или суспендирање. Имајќи предвид дека токму државата е субјектот кој најчесто ги крши овие слободи и права, меѓународните инструменти ставаат особено силен акцент на нивната заштита и наметнуваат стандарди кои треба да ги почитуваат државите. Денес тие претставуваат морален и цивилизациски императив за сите држави, без оглед дали се потписнички и дали ги ратификувале соодветните меѓународни акти. Освен тоа, тие се однесуваат на секој човек, без оглед дали е странец или државјанин во земјата во која се наоѓа.

Според суштината, односно според предметот на заштита, личните права се делат на три групи:

1. Слободи и права кои го штитат физичкиот интегритет на човекот;
2. Слободи и права кои го штитат духовниот интегритет на човекот;
3. Слободи и права кои го гарантираат статусот на човекот во општеството, т.е. во односите со останатите членови на општествената заедница (граѓанскиот статус).

Во подгрупата фокусирана на физичкиот интегритет на човекот најважно е *правото на живот*. Тоа ужива највисока правна заштита и се смета за неприкосновено, освен во случај на из–

вршување на смртна казна изречена од суд во правична постапка, а во врска со тешко кривично дело за кое е пропишана таква казна. Меѓутоа, денес сè поголем број држави сосема ја укинаа смртната казна како израз на хуманизацијата на односите во современите општества. Уставот на РМ ја гарантира неприкосновеноста на ова право и забранува смртна казна. Сепак, правото на живот не е апсолутно, бидејќи е дозволена употреба на сила која може да доведе и до одземање на нечиј живот во случаи на нужна самоодбрана или при заштита на друго лице од насилство. На пример, полицајците имаат право да употребат огнено оружје заради заштита на животот на граѓаните, да одбијат напад на објект или лице што се заштитува. Меѓутоа, полицаец ќе одговара за одземање живот доколку ги пречекорил овластувањата и ја злоупотребил позицијата.

Правото на лична слобода се однесува на физичката слобода на поединецот и неговата можност по слободен избор да одлучува за своето движење, постапување и однесување. Ова е директна негација на ропството и на секоја положба слична на ропство. Иако се смета дека ваквите феномени се дел од минатото, сè уште постои трговија со луѓе или облици на модерно ропство, па дури и логори и тајни затвори (како оние за времето на војната во БиХ или Гвантанамо). Слободата може да се ограничи само врз основа на судска одлука, под услови и постапка предвидени со закон. Ограничувањето на слободата се врши преку мерката притвор. Според нашиот Устав, притвор може да се изрече под следниве услови: 1) лицето кое е повикано, приведено или лишено од слобода мора веднаш да биде запознаено со причините за таквата постапка; 2) тоа мора да биде запознаено и со неговите права и од него не може да се бара да даде изјава по секоја цена; 3) притвореното лице има право на бранител и во полициска и во судска постапка; 4) лицето лишено од слобода мора веднаш, а најдоцна во рок од 24 часа да биде изведено пред суд кој веднаш одлучува за законитоста на лишувањето од слобода, и 5) притворот до поднесување обвинителен акт да трае најдолго 180 дена, по одлука на суд. По подигнувањето на обвинението, за притворот одлучува надлежниот суд пред кој се води постапката (амандман III од 1998 година). Токму овој втор дел од амандманот во практиката создаде ситуација во која притворот доби карактер на казна пред да се изрече пресуда и покрај презумпцијата на невиност.

Забраната за мачење и друго нечовечно или понижувачко постапување или казнување има огромно значење, затоа што тортурата претставува еден од најраспространетите видови на кршење на човековото достоинство. Забраната опфаќа секако дејство со кое некому намерно му се наносува физичко или душевно страдање. Ова е апсолутна заштита на човековиот физички интегритет, која оди подалеку од гарантирањето на животот. Се забранува телесно казнување, а дури и кога е во затвор човекот останува граѓанин, па и таму се забранува насилство од каков било вид (пцуење, сексуална злоупотреба и насилство од каков било вид).

Правото на судско изрекување казна се состои од неколку димензии, како: 1) Лицето се смета за невино сè до моментот на докажување на неговата вина пред судот. Тоа се нарекува *презумпција (претпоставка) на невиност*. Обврската да ја докаже вината ја има обвинителот, а не обвинетиот. Со правично судење и врз основа на факти судот одлучува за тоа дали е некој виновен или не. 2) Пред суд може да се одговара само за *дело кое со закон е предвидено како казниво*, а изречената казна мора да е предвидена со закон. Ваквиот пристап ја гарантира правната сигурност на граѓаните. 3) Никој не може да биде суден за дело за кое веќе бил осуден со правосилна пресуда. 4) Загарантирано е *правото на жалба* против судска одлука, и 5) Секој има право на *надоместок на штета* ако бил незаконски лишен од слобода или е незаконито осуден. Овие последни три ставки, покрај јакнењето на правната сигурност на граѓаните, внесуваат и елементи за одговорно работење на судовите и другите државни органи со овластувања во казнените постапки.

Правичното судење претпоставува процес во кој судот се однесува како непристрасен и независен субјект. Тој не смее да ги зема предвид личните својства на лицето кое му се обраќа, а мора да се оглуши и на сите интервенции во полза или на штета на оној кому му се суди. Тој мора да суди според законот и него да го применува еднакво кон сите странки. Тука спаѓаат и: правото на пристап до судот, истрага во присуство на обвинетиот, право на сослушување на двете страни, еднаквост на средствата, образложена пресуда и извршување на пресудата. *Судење во разумен рок* претпоставува навремено (во законски рокови) преземање на судските дејства,

со што се елиминира можноста од неоправдани или намерни оддолжувања на постапката.

Втората група на лични права, кои го штитат духовниот интегритет, се концентрирани околу *правото на приватност*. Тоа во себе вклучува повеќе права, како правото на личен и семеен живот и правото на достоинство и углед. Станува збор за заштита на најинтимната сфера на животот на поединецот, која треба да остане надвор од какво било мешање на државата. Но, токму во оваа област се појавуваат законски решенија, но и владини кампањи со кои се навлегува во човековата интима, семејниот живот и репродуктивните права. Во средината на 2014 година е покрената постапка за амандманска измена на Уставот, со која, меѓу другото, се предвидува и внесување на уставна дефиниција на бракот со што, фактички, би се елиминирала секоја можност за легализирање на истополови заедници или брак меѓу лица од ист пол. Со оглед на тоа што сексуалната ориентација не е внесена во антидискриминационата легислатива, ова е уште еден показател за конзервативна и хомофобна државна политика. Во функција на обезбедување на приватноста, исто така, со Устав се гарантира и *правото на сигурност и тајност на личните податоци*, како и *правото на неповредливост и тајност на личната кореспонденција*. Од ова право може да се отстапи само врз основа на одлука донесена од суд и тоа: ако е тоа неопходно поради водење казнена постапка и ако тоа го бараат интересите на одбраната на земјата. Амандманот XIX од 2003 година создаде уставна основа за прислушкување на телефонски разговори и други средства за општење врз основа на судска одлука, поради спречување или откривање кривични дела, водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната. Овој амандман и законските решенија донесени врз негова основа се предмет на остра критика на кривичарите и активистите за човекови права, кои укажуваат на прешироката примена на вакви посебни истражни мерки (дури и за превенција, а не само кога постои основано сомневање или за сторено кривично дело) што водат кон ерозија на човековата приватност и на владеење на правото, за сметка на јакнење на елементите на полициска држава.⁸⁵ Со уставната гаранција на *правото на не-*

⁸⁵ Годишен извештај за состојбата на човековите права 2008, Македонски хелсиншки комитет за човекови права, Скопје: 2008, достапно на:

повредливост на домот се забранува противправно влегување во домот и вршење претрес. И ова право подлежи на ограничување, но само во случаи кога постои судска одлука во врска со постапка за откривање и спречување на казниво дело и ако тоа го бара заштитата на здравјето на другите луѓе. *Слободата на движење и настанување* е гаранција за слободата на движење во рамки на целата територија на државата, како и за слободно одлучување во врска со местото на живеење. Ова право го вклучува и правото на патување надвор од земјата и враќање во неа. Според Уставот, ова право може да се ограничи само во три ситуации: ако тоа го бара заштитата и безбедноста на Републиката; ако е тоа во интерес на водење казнена постапка и ако тоа го бара заштитата на здравјето на луѓето.

Слободата на мислата и уверувањето е заснована врз сфаќањето за човекот како разумно битие способно и слободно да размислува самостојно, како и да стекнува и да ги менува своите убедувања. Човекот не смее да трпи притисоци, ниту да се казнува поради содржината на своите интимни и лични мисли, колку и да се тие неприфатливи за општеството. Оваа слобода е широка и апсолутна и не може да се ограничува под никакви услови. Слободата на уверувањето е право да се гради и одржува сопствен поглед на светот околу себе. Оваа слобода е позната уште и како *слобода на совеста*. Заштитата се однесува и на слободата мислите да се изразуваат и/или да се менуваат сопствените уверувања, вклучувајќи ги тука и верските, што низ историјата (а и денес) се сметало за најголем духовен грев. Во врска со оваа слобода позната е категоријата *приговор на совеста*. Имено, човек може да дојде во судир со сопствената совест во ситуации кога правото му наложува дејства спротивни на неговите длабоки лични уверувања и внатрешна совест. Сè повеќе правни системи ја признаваат и легализираат оваа состојба, која е особено карактеристична за некои професии или законски обврски. На пример, таму каде што постои задолжителна воена обврска некои граѓани може да имаат такви верски или филозофски уверувања што не им дозволуваат носење и употреба на оружје (одземање нечиј живот) при какви било услови. Демократските држави го уважуваат при-

говорот на совеста и воведуваат т.н. цивилно служење на воен рок.

Слободата на вероисповедта тргнува од претпоставката дека секој човек може да има сопствено религиско убедување или да го нема. Ова право секому му овозможува слободно и јавно да ја изрази и практикува својата религија, индивидуално или колективно. Поради лошите историски искуства поврзани со угнетување и дискриминација по верска основа (вклучувајќи и верски војни) современите меѓународни инструменти за заштита на човековите права посебно внимание посветуваат токму на прашањето за исповедање на верата. Според нив, слободата на изразување на верските убедувања ги подразбира богослужбата, верските обреди, верската практика и верската настава. Тука не се мисли само на верските церемонии, туку и на обичаите поврзани со верата, како на пример правилата во врска со исхраната, облекувањето, одбележувањето на посебни настани во животот (на пример, сунет), и сл. Оваа слобода го вклучува и правото на избор на верските лидери, свештеници и сл. Колективниот облик на остварување на ова право е од голема важност и затоа тоа содржи елементи на слободата на здружување. Никој, па ни државата не смее некому да му наметнува поинакви убедувања, ниту да му го забрани верувањето во некоја религија. Ова право влегува во строго лична и интимна сфера, односно претставува дел од приватноста. Во мултиконфесионалните општества е многу важно сите религии да имаат ист третман (да не се дозволи наметнување на т.н. државна религија), а верниците на различните конфесии да не бидат дискриминирани и да имаат еднакви можности за практикување на своите убедувања. Според меѓународното право, постоењето на државна религија е спротивно на слободата на совеста и вероисповедта и претставува дискриминација на припадниците на другите религии или на атеистите и агностиците. Фаворизирањето на некоја религија затоа што кон неа припаѓа мнозинството е, исто така, дискриминаторски чин и претставува повреда на правата на верските малцинства. Сепак, меѓународните тела покажуваат извесно разбирање за постоењето на државни религии како дел од традицијата која е тешко да се напушти затоа што претставува дел од идентитетот на одделна држава и народ (на пример, Грција). Уставот на РМ таксативно ги наведува сите цркви и верски заедници и го гарантира нивниот еднаков

статус. Сите тие имаат право да основаат верски училишта и социјални и добротворни установи согласно закон. Македонија е секуларна држава, односно црквата (црквите) и државата се одделени и не смеат да се мешаат во работите една на друга.

Третата група на лични права ги опфаќа оние кои го обезбедуваат статусот на поединецот во односите со другите луѓе и со општествената заедница. Тука спаѓаат правото на еднаквост и забраната на дискриминација по која било основа. Како што веќе рековме, според некои размислувања ова не се посебни права, туку повеќе се претпоставки за остварување на човековите права во нивната целина (а не само во доменот на личните права).

6.2 Политички права

Благодарение на политичките права човекот може да биде активен граѓанин и да влијае и да учествува во донесувањето на политичките одлуки. Политичките права се правата на партиципација, правата преку кои човекот учествува во животот и функционирањето на политичката заедница. Тие се позитивни права, затоа што претпоставуваат одредени обврски на државата спрема граѓаните и да овозможи услови за реализација на овие права.

Слободата на говор не случајно се наведува како прва на листата од овие права. Од нејзиното остварување зависи реализацијата на останатите права од оваа група. Тоа вклучува две димензии: слобода на говор во најширока смисла на зборот (т.е. во секојдневниот живот граѓанинот има право да се искажува без страв од последици) и слобода на говор во јавниот живот. Користењето на ова право овозможува дијалог, јавна критика, демократско влијание врз носителите на власта, размена на идеи, како и јавна комуникација со органите на државата. Меѓутоа, слободата на јавен говор може да биде и злоупотребена во облик на говор на омраза и повикување на насилство.

Слободата на политичко здружување произлегува од фактот што човекот не може да ги остварува своите политички и други интереси како изолирано суштество. Политичката акција претпоставува здружување во политички партии, движења, интересни групи и сл. Вработените се здружуваат во

синдикати, преку кои се борат за остварување на своите работни и синдикални права. Насилното или наметнато здружување е својствено на авторитарните и тоталитарни системи. Во демократијата, поединецот слободно одлучува дали сака да се зачлени или да го напушти членството во партија или друга асоцијација. Некои уставни забрануваат политичко здружување (формирање на политички партии) по верска, етничка или расна основа, што не е случај со македонскиот Устав. Сепак, оваа слобода може да се ограничи доколку здружението се основа заради насилно уривање на уставниот поредок, за поттикнување или повикување на агресија врз друга држава или за разгорување на национална, верска и расна омраза и нетрпеливост.

Слободата на информирање е едно од најважните политички права. Тоа е услов за постоење на активен граѓанин и е важен механизам за остварувањето на слободата на говорот, како и за обезбедување на транспарентноста на власта. Ова е гаранција за слободен пристап до информациите, како и на нивно примање и пренесување. Тука се подразбира и правото на слободно основање на средства за јавно информирање. Македонскиот Устав експлицитно гарантира три права: 1) право на одговор во средствата за јавно информирање, 2) право на исправка во средствата за јавно информирање и 3) право на медиумите да го заштитат идентитетот на изворот на информации. Цензурата, односно правото на државата да селектира кои информации ќе бидат достапни а кои не, е забрането.

Слободата на мирно собирање и протест не се однесува на секојдневната комуникација на манифестации и јавни собири бидејќи за ваков вид собирање не е потребна никаква дозвола од државата. Овде станува збор за политички или синдикални манифестации, протести, петиции, штрајкови и сл. Ваквите форми на јавно изразување протест или политички став претставуваат алтернативен начин низ кој граѓаните вршат притисок врз власта, особено кога нивните интереси не се претставени во парламентот или не се членови на политички партии или се припадници на маргинализирани групи. Уставната гаранција на ова право претпоставува дека на граѓаните не им треба дозвола од надлежен орган за одржување протест, а државата не смее да го спречува, освен во случај на тешко нарушување на јавниот ред и мир. Меѓународните акти ја гарантираат слободата на мирно собирање, но предвидуваат одредени ограничувања регулирани со закон, најчесто во

интерес на националната безбедност, јавниот ред, спречување на насилство или криминал, заштита на здравјето или моралот, како и заради заштита на слободите и правата на другите. Кај нас законот претпоставува дека организаторите на таквите протести треба да се погрижат за мирниот тек и редот во текот на протестите, регулирање на сообраќајот и сл. Во однос на ваквите законски решенија, има мислења дека тоа е суптилен начин на ограничување на ова право и наметнување обврски врз граѓаните, кои инаку би требала да ги има државата.⁸⁶

Избирачкото право е главниот инструмент преку кој граѓаните учествуваат во остварувањето на власта. Ова право е потенцирано и во Универзалната декларација за човековите права, во која се вели дека волјата на луѓето треба да биде основа за авторитетот на власта; ова ќе се изразува преку редовни и слободни избори со општо и еднакво избирачко право и кое ќе се остварува преку тајно гласање или други процедури на слободно гласање. Со остварувањето на ова право, секој граѓанин со навршени 18 години има можност да ги избира претставниците во локалните заедници, во парламентот или да избира претседател на државата. Тоа е еднакво (што значи дека секој човек располага со само еден глас), општо (се однесува на сите граѓани, без дискриминација, а единствен услов е возраста), непосредно (се гласа лично) и тајно. Избирачко право немаат само оние граѓани на кои им е одземена деловната способност по судски пат. Избирачкото право може да биде пасивно (право да се гласа за некој) и активно (кандидирање за некоја функција).

Правото на поднесување претставки обезбедува канал на комуникација на граѓанот со власта, особено во случаи кога мисли дека му се загрозени некои права. Тој се користи и како начин на изразување критика или незадоволство во врска со работата на јавните органи, при што лицето кое ја поднесува претставката е заштитено од какви било штетни реперкусии.

Правото на вршење јавни функции е гаранција дека секој граѓанин под еднакви услови има пристап до вршењето јавни функции (во администрацијата, судовите итн.), во рамки на пропишаните услови за вршење на тие функции.

⁸⁶ Светомир Шкарик, *Споредбено и македонско уставно право*, исто, стр. 381–382

6.3. Економски и социјални права

Економските и социјалните права ја претставуваат третата генерација на човекови права. Тие му даваат уставна гаранција на либерализмот во економска смисла на зборот, но се и одговор на стихижното дејство на пазарното стопанство и на растечките социјални разлики. Преку овие човекови права се изразува концептот на социјална правда. Ова се типично позитивни права, т.е. права кои ја обврзуваат државата не само да гарантира и да пружа услуги, туку и да биде коректив при појавите на маргинализација на некои општествени групи (сиромашни, неписмени, невработени, хендикепирани и сл.). Овие права се насочени кон доведување на луѓето во слична, праведна општествена положба, што би им овозможило реално да ги уживаат личните и политички права. Тие се засноваат на принципот на еднаквост и солидарност, а нивниот најважен аспект е пружање помош на послабите членови на заедницата.

Правото на сопственост подразбира право на мирно уживање на својот имот и заштита од самоволно лишување од него. Мирното уживање на имотот подразбира користење и располагање според слободна желба на сопственикот. Исклучокот од ова правило е утврден со Уставот, според кој до негово одземање или ограничување може да дојде само ако тоа го бара јавниот интерес, а под услови предвидени со закон и врз начелата на меѓународното право, со загарантирано плаќање на правичен надоместок (експропријација). Нивото на надоместокот не смее да биде понизок од пазарната вредност на одземенит имот. *Правото на наследување* е право на сопственост врз имот оставен по пат на наследство, под услови предвидени со закон.

Слободата на работа е економска слобода, која на човекот му овозможува слободно да одлучи дали сака да стапи во работен однос, колку долго, но и да престане да работи. Ова право има три димензии: право на слободен избор на професијата и вработувањето, достапност на секое работно место и функција во општеството под еднакви услови и забрана на присилна работа.

Правото на работа е едно од основните социјални права кое му ја обезбедува економската независност на поединецот. Преку него се остварува правото на вработување согласно стручните и физичките способности. Иако ова право не значи

загарантирано вработување, државата е должна да презема мерки за намалување на невработеноста. Правото на работа го вклучува и правото на бесплатна помош при потрагата по нова работа, обврска на државата да воспостави служба која ќе ја пружи таа помош, а постои и обврска да се обезбеди бесплатен пристап до известувањата за слободни работни места. Инаку, правото на работа вклучува серија права во и од работниот однос, како што се: право на услови на работа кои го гарантираат физичкиот и духовниот интегритет на човекот; право на правична заработка и право на материјално обезбедување за време на привремена невработеност.

Правото на синдикално организирање влегува во правото на работа во поширока смисла. Тоа е облик на здружување заради заштита на економските и социјалните интереси на вработените. Независните синдикати претставуваат рамноправни партнери на работодавците во социјалниот дијалог во врска со висината на паричниот надоместок, здравствено и пензиско осигурување, работни услови и сл. Тука спаѓа и *правото на штрајк* како посебен начин на изразување протест на вработените во врска со условите на работа, висината на платата и другите права од работниот однос. Ово право, всушност, претставува гаранција на синдикалното организирање, кое не би имало смисла доколу правото на штрајк не е загарантирано со закон. Според Уставот, тоа е ограничено само во областите на вооружените сили, полицијата и органите на управата.

Правото на социјална сигурност би требало на секој граѓанин да му гарантира пристојна егзистенција, а се надоврзува на некои други права како правото на дом, правото на заработувачка, здравствена заштита и сл. Содржината на ова право во практиката се определува со закон и со колективни договори, а во целина зборува за тоа колку една држава е навистина социјална држава. Блиско на него е и *правото на социјално осигурување*, кое го опфаќа корпусот на здравствено, инвалидско и пензиско осигурување.

Освен горенаведените, со Уставот на Република Македонија се гарантираат и следните права од оваа категорија: *право на помош, посебни социјални права на одделни категории граѓани* (борци од народноослободителните војни, воени инвалиди, прогонувани и затворани лица поради идеите за самобитност на македонскиот народ, итн.), *право на здравств-*

вена заштита, право на слободно одлучување за раѓање деца и право на здрава животна средина.

6.4. Културни права

Културните права му овозможуваат на човекот да се изрази како креативно суштество во различни области. Тие права се израз на највисокиот стадиум на демократскиот развој и на граѓанската култура.

Правото на образование гарантира дека граѓаните имаат еднаков пристап и под еднакви услови можат да се вклучат во системот на образование. Тоа е особено важно во современиот свет, каде што без соодветно образование или остреченост не може да се оствари правото на работа и на социјалната сигурност. Затоа, државата како минимум стандард гарантира и обезбедува бесплатно и задолжително основно образование. Со закон, во Македонија и средното образование го доби истиот третман како основното. Составен дел од ова право е слободата во основање образовни институции, како и автономијата на универзитетите.

Слободата на научното и уметничкото творештво се надоврзува на слободата на мислата и уверувањето, а е тесно врзана и со правото на образование. Таа се состои од слободата на творештвото и од гарантираното авторско право врз сите творби од материјален или духовен карактер. Во основа, ова е негативно право затоа што претпоставува државата да се воздржи од какво било мешање во слободата на творештвото и воведување официјални уметнички стилови или научни вистини. Меѓутоа, не се исклучува и обврската на државата да создава услови и да го поттикнува креативното творештво.

7. ДОЛЖНОСТИ НА ЧОВЕКОТ И ГРАЃАНИНОТ

Должностите се составен дел од корпусот на човековите слободи и права. Вообичаено, уставите ги утврдуваат должностите во минимален обем, односно во обем што не би го довел во прашање остварувањето на слободите и правата кои се поставени на најширока основа. Од начинот и обемот во кој се дефинирани должностите може многу да се каже за суштината на односот граѓанин – власт, односно за тоа

колкаво е влијанието на државната власт во однос на поединецот. За разлика од слободите и правата кои се остваруваат, должностите се исполнуваат – а сето тоа се прави врз основа на устав и закон. Нашиот уставен систем ги познава следниве должности:

Почитување на уставот и законите е гаранција за почитување на правниот поредок, т.е. на сите правила донесени од демократски избраните органи на државна власт. Ова е претпоставка за владеење на правото. Во случај на непочитување на правните акти следуваат санкции. Граѓанинот нема можност да оценува дали законите се добри и праведни, туку мора да ги почитува сè додека важат, односно додека не се променат. Затоа во демократијата е важно да постојат механизми низ кои граѓаните можат да влијаат на донесувањето на правните акти, посредно или непосредно, или да бараат испитување на нивната уставност или законитост (пред Уставниот суд).

Плаќањето даноци и други јавни давачки е класична должност на граѓаните кон државата во смисла на заедничко обезбедување средства за задоволување на јавните расходи. Непочитувањето на оваа должност (т.н. даночна ерозија) може да го доведе во прашање функционирањето на државните служби, вклучувајќи ги оние кои се грижат за обезбедување на човековите слободи и права. Без функционална држава нема ни слободи ни права. Даноците и другите давачки кон државата се уредуваат со закон, а нивната висина се определува согласно имотната состојба на граѓаните (во зависност од даночната политика). Со други зборови, даночната политика (како на пример, поголемо оданочување на побогатите) може да биде инструмент на социјалната и економската политика на државата. Важно е овие државни приходи да бидат употребени наменски, односно само за финансирање на јавните расходи. Сите приходи на државата се прикажуваат низ буџетот како основен финансиски акт на државата, додека завршната сметка на буџетот е акт кој зборува како и колку реално се трошело во изминатата буџетска година.

Заштита на животната средина и природата се совпаѓа со правото на здрава животна средина, односно ја нагласува заедничката одговорност на членовите на заедницата за животната околина и природните ресурси. Според Уставот, постои обврска животната средина да се штити и унапредува.

Одбраната на земјата е должност на секој граѓанин да се активира во обраната на земјата. Македонскиот устав оваа

должност ја декларира и како право на граѓанинот. Традиционално, оваа должност се поврзуваше со служба во армијата, но откако се укина општата воена обврска и премина кон професионална војска, оваа должност ги подразбира останатите обврски предвидени со Законот за одбрана (работна обврска, материјална обврска, цивилна заштита).

Еминентни професори по уставно право наведуваат дека Уставот пропуштил да уреди неколку важни должности (кои произлегуваат од хуманоста како темелна вредност): давање помош на човек во неволја, учество во отстранување опасност од поголем обем, како и должност за чесно и одговорно вршење на јавните функции (особено министерската одговорност).⁸⁷

8. СЛОБОДИ И ПРАВА НА ПРИПАДНИЦИТЕ НА ЗАЕДНИЦИТЕ ВО МАКЕДОНИЈА

Историски, борбата за човекови права била борба за ослободување на индивидуата од доминацијата и моќта на државата (или црквата). Од друга страна, пак, неспорно е дека човекот е социјално суштество и дека голем број од индивидуалните права можат да се остварат во нивната целост само во група или заедница. Некои права дури и претпоставуваат групно практикување (слободата на здружување или слободата на вероисповедта, на пример). Сепак, дебатата за тоа дали треба да постојат индивидуални и колективни права, односно кои се поважни, е резултат на историските процеси на создавање нови државни заедници по колапсот на федерални држави или во постконфликтен период.

Како носител на некои права може да се јави и група луѓе. Таквите права се нарекуваат колективни права. Едно од најтипичните права од овој вид е *правото на самоопределување*, кое не случајно е содржано и во двата меѓународни пакта за човекови права. Нивни носител е народот. *Правата на малцинствата* (национални, јазични, религиозни и сл.) се исто така колективни права, а се однесуваат на групи кои споделуваат заеднички идентитет. Најважен услов за заштита на колективните права е елиминација на дискриминацијата.

⁸⁷ С. Шкариќ и Г. Силјановска-Давкова, *исто*, стр. 402.

Како меѓукатегорија помеѓу индивидуалните и колективните права се правата кои не можат да се остварат поинаку освен низ заедничко уживање. Тие се дефинираат како право на поединецот сам или во заедништво со другите да ужива/практикува некое право. Но, според некои толкувања, секое право содржи во себе посилна или послаба колективна димензија. Во таа смисла, без колективно практикување и уживање не би имале смисла ни слободата на говорот, здружувањето, протестите, научното и уметничкото творештво и сл.

Во теоријата, а уште повеќе во практиката, често се поставува прашањето за тоа на кои права треба да им се даде предност. Според филозофијата на индивидуализмот, правата на поединецот се основа врз која се градат либералната демократија и пазарната економија. Меѓутоа, оваа филозофија понекогаш се злоупотребува во функција на дискриминацијата и оправдување на индиферентноста кон специфичните потреби на цели општествени групи. Колективистичката филозофија, пак, доведувала до жртвување на индивидуалната слобода во име на вредност или колективитет (нација, класа, религија). Одговорот е дека двете категории права не се исклучуваат, туку се надополнуваат, па затоа е погрешно прашањето да се поставува како избор меѓу едните и другите права.

По дефиниција, малцинство претставува група која е бројно инфериорна во однос на другиот дел од државната популација, а чии припадници – државјани на истата држава – поседуваат посебни етнички, религиски или јазични карактеристики според кои се разликуваат од останатата популација и покажуваат, дури и ако е тоа имплицитно, чувство на солидарност во однос на зачувувањето на сопствената култура, традиции, религија или јазик. Република Македонија има долга традиција во заштитата на малцинствата, иако во различни периоди од нејзината уставна историја тие биле именувани различно (национални малцинства, народности или националности). Уставните амандмани од 2001 година воведоа нова категорија „заедници“, која во суштина означува етнички заедници. Таа влегува во сржта на решавањето на односите меѓу најголемите етнички групи – Македонците и Албанците. Во овој контекст важност имаат и институционалните и правни решенија кои се поврзани со консоцијацискиот модел. Меѓутоа, адекватното политичко претставништво и влијание во проце-

сот на одлучување не го исклучува значењето на гаранциите на групните (малцински права), кои се остваруваат во другите сфери.

Колективните права на малцинските групи (или заедници), кои заради својата малубројност (под 20% од вкупната популација) немаат голема полза од консоцијалните институционални решенија, сепак се предмет на уставни гаранции. Права на припадниците на сите заедници (амандман VIII) се:

- *Слободата на изразување, негување и развивање на идентитетот и особеностите на заедниците* ги опфаќа сите форми на изразување на идентитетот во неговата етничка, културна, јазична или верска димензија. Таа е апсолутна во смисла дека може да се изразува во секоја пригода, во секое време и на секое место. За разлика од одредбите содржани во членот 48 од Уставот од 1991 година, амандманот од 2001 година ја надополнува оваа слобода со правото на заедниците да ги употребуваат своите симболи (знамето).
- *Правото на припадниците на заедниците да основаат културни, уметнички, образовни институции, како и научни и други здруженија заради изразување, негување и развивање на својот идентитет.* Ова право е само надополнување на правото на изразување на идентитетот, но низ посебна институционална форма (институции и здруженија). Културно–уметничките здруженија се во функција на негување, афирмирање и унапредување на културното богатство и создавање услови за слободен уметнички израз на националните и други особености. Научните институции се воспоставуваат заради научно и систематско проучување на сè што е поврзано со идентитетот.
- *Правото на настава на својот јазик во основното и средното образование* овозможува негување на сопствениот идентитет низ образовниот процес од најрани нозе. Сепак, заради гарантирање на поуспешна интеграција во општеството, Уставот предвидува и задолжително изучување на македонскиот јазик таму каде што наставата се одвива на друг јазик. Надвор од решенијата на Рамковниот договор и уставните амандмани, со Законот за високо образование се вовеле гаранција за употреба на јазиците на заедниците на универзитетско ниво. Покрај

несомнениот аспект на гаранција на колективните права, ваквата ситуација во образовниот систем носи и опасност од целосна сегрегација на припадниците на заедниците кои низ целиот образовен процес немаат можност да се сретнат и да учат заедно.

- *Правото на употреба на својот јазик како службен јазик*, кое беше загарантирано со Уставот од 1991 година, со амандманот V доби пошироко значење. Освен македонскиот јазик и писмо, како друг службен јазик и писмо се воведува и (секој) јазик и писмо што ги употребуваат најмалку 20 отсто од граѓаните. Ова право го подразбира и издавањето лични документи на тој јазик и неговото писмо согласно закон. Граѓаните кои живеат во единици на локалната самоуправа во кои нивната јазична заедница претставува најмалку 20 отсто, имаат право да го употребуваат својот јазик во комуникацијата со општинските органи и со подрачните единици на министерствата. Во таквите општини, јазикот и писмото на таа заедница претставуваат службен јазик и писмо. Употребата на јазик што го зборуваат најмалку 20 отсто од граѓаните (фактички, албанскиот) како втор службен јазик е предмет на контроверзи поради различното толкување на уставниот амандман (V) со кој се уредува оваа материја. Таа е уредена со закон, со кој е уредена употребата на јазик што го зборуваат најмалку 20 отсто од граѓаните во органите на државната власт и во единиците на локалната самоуправа.

9. ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Уставното гарантирање на слободите и правата на човекот и граѓанинот се некомплетни доколку не е воспоставен систем за нивна институционална заштита. Во современиот свет тие може да се предмет на заштита, освен на национално, уште и на регионално и меѓународно ниво.

Судската заштита пред редовните судови е основен и најефикасен облик на заштита на сите слободи и права. Постапката пред судовите се води според принципите на приоритет и итност, а се одвива во повеќе инстанции (право

на жалба и повеќестепеност на постапката). За дел од човековите права постои уставносудска заштита пред Уставниот суд. Уставот ги навел експлицитно следниве слободи и права: слободата на мислата и на уверувањето, слободата на јавниот говор, слободата на политичко здружување и правото на еднаквост (забрана на дискриминација). Во иницијативата за измена на Уставот од 2014 година се предвидува воведување уставна тужба. Таа би можела да се поднесе од физичко и правно лице на кое му се повредени слободите и правата со поединечни акти или дејства на државните органи, единиците на локалната самоуправа или носителите на јавни овластувања. На листата заштитени слободи и права се наведени следниве: еднаквоста на граѓанинот (недискриминација по основа на пол, раса, национално и социјално потекло, политичко и верско уверување, имотна и општествена положба), правото на живот, забраната за мачење, за нечовечко или понижувачко однесување, присилната работа, правото на слобода, презумпција на невиност и фер судење, слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, слободата на говор, на јавен настап, јавно информирање и основање институции за јавно информирање, тајност и неповредливост на писмата и на сите други облици на комуникација, сигурност и тајност на личните податоци, слободата на вероисповед, слободата на здружување, правото на собирање и изразување јавен протест, почитувањето и заштита на приватноста на личниот и семеен живот, на достоинството и угледот, неповредливоста на домот, како и правото на слободно движење. Предуслов е странките претходно да ги имаат исцрпено сите други домашни редовни или вонредни правни лекови за нивна заштита или ако такви мерки не се предвидени.

Во Македонија, како и во многу други земји, постои и посебна институција омбудсман (народен правобранител) кој ги штити правата на граѓаните кога се тие повредени со поединечен акт на државната управа и од други органи и организации што вршат јавни овластувања.

Човековите слободи и права можат да бидат предмет на заштита, анализа или расправа пред посебни парламентарни тела, како што е постојаната Анкетна комисија на Собранието на Република Македонија.

ГЛАВА VI

ИНСТИТУЦИОНАЛЕН ДИЗАЈН НА МАКЕДОНСКИОТ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

1. НАЧИНИ НА ОСТВАРУВАЊЕ НА ВЛАСТА

Како и во сите современи демократии, и во Република Македонија граѓаните ја остваруваат власта, односно одлучуваат за најважните прашања во државата, на два начина: низ облиците на претставничката и на непосредната демократија. Неможноста демократијата да се оствари низ општо и директно учество на демосот во власта, само го потенцира значењето на добро одмерениот сооднос на овие два облика.

1.1. Предизвиците на претставничката демократија во Македонија

Граѓаните на Република Македонија ја остваруваат власта преку своите слободно избрани претставници во Собранието и во советите на единиците на локалната самоуправа, како и со избор на претседател на Републиката. Оттука, главна претпоставка за постоење на ваква власт е загарантираното и заштитено избирачко право (односно, правото да се бира и да се биде избран), слободните и фер избори, заштита на претставничкиот мандат, како и механизмите за обезбедување транспарентност во вршењето на власта, одговорност и отчетност.

Избирачкото право е дефинирано со Уставот како општо, непосредно, еднакво и тајно. Општоста значи дека тоа им припаѓа на сите граѓани со навршени 18 години, со исклучок на оние на кои, со правосилна судска одлука им е одземена деловната способност. Право на глас имаат и граѓаните на Македонија кои живеат во други држави. Во однос на пасивното избирачко право, ограничување по однос на возраста постои само во однос на кандидатот за претседател на Републиката (најмалку 40 години). Избирачкото право се остварува само непосредно (лично). Граѓанинот е заштитен од дискриминација по било која основа. Секој располага со еден глас, што има еднаква вредност со оние на другите граѓани. Условот на тајност при гласањето е во функција на заштита на гласачот и овозможување на избор ослободен од какви било притисоци. Единствен исклучок е дозволен кај неписмените или лицата со физички недостаток.

Функционирањето на изборниот систем и степенот на изборните манипулации се важен аспект, кој зборува за на-

чинот на остварување на претставничката демократија. Демократичноста на една земја не се оценува според тоа дали постојат редовни (и предвремени) избори и дали доаѓа до персонална промена на носителите на власта, туку според степенот на нивната регуларност. Регуларноста мора да биде обезбедена во сите фази на изборниот процес: почнувајќи од консензус околу изборната регулатива, преку веродостојни избирачки списоци, спроведувањето на изборите и кредибилноста на резултатите, па сè до функционирање на механизмите на правна заштита на избирачкото право. Како прекршители на избирачкото право можат да се јават: поединци (како претставници на политички партии или други групи, или индивидуално), органите задолжени за спроведување на изборите, па дури и медиумите. Заштитата на избирачкото право е во надлежност на органите за спроведување на изборите и на судовите.

Во изборниот процес ингеренции имаат следниве органи на државна управа: а) Министерството за правда, во чија надлежност е изборниот систем и водењето на избирачката евиденција; б) Министерството за внатрешни работи во делот на остварување на јавната безбедност, државјанството и прашањата на движење и престој на граѓаните, а кои се поврзани со запишувањето, дополнувањето и бришењето во Единствениот избирачки список, како и со обезбедувањето на редот и мирот во текот на изборите; в) Министерството за надворешни работи, во делот на организирање на гласањето во странство.

Регуларноста на изборите во голема мерка се утврдува и од видот и содржината на изборната кампања. Најчеста карактеристика на кампањите во изминатите периоди беше *негативната кампања*, која наместо промоција на програми и личности, се фокусираше на дисквалификација и навреди за политичките противници, закани и притисоци, па дури и отворена присила да се гласа. Иако избирачкото право не е должност на граѓаните, политичките субјекти соочени со стравот од апстиненција на граѓаните (односно неможноста да се постигне цензусот за регуларен избор) шират погрешни информации трансформирајќи го правото во должност, па дури и патриотски долг кон државата.⁸⁸

⁸⁸ Ова беше карактеристика на претседателските избори во 2004 година, на кои дури и Државната изборна комисија влезе во недозволива кампања

Бројни нерегуларности (или обвинувања дека тие постојат, обично од страна на опозициските партии), па дури по-времено и употреба на насилство (или закана од насилство), ги карактеризираа изборните процеси во изминатите 23 години. Поради наводи за нерегуларност на двапати дојде до бојкот на опозицијата – во 1994 година таа одлучи да го бојкотира вториот круг избори, додека во 2014 година на денот на изборите, пред да се пребројат гласовите, опозицијата објави дека не ги признава и нема да ги прифати освоените пратенички мандати. Семејното гласање е еден од посериозните облици на кршење на избирачкото право, при што голем број жени се практично оневозможени да учествуваат слободно во политичкиот процес. Судската заштита на избирачкото право е слаба, а бројот на меѓународни монитори е постојано на високо ниво, што зборува за слабоста на демократијата во земјата.

Прашањето за **изборниот систем** не престанува да биде актуелно. Всушност, не е ни можно да се зборува за стабилен и втемелен изборен систем кој бил практикуван во подолг временски период.⁸⁹ Парламентарните избори од 1990 и 1994 година беа спроведени според мнозинскиот модел, а во 1998 година постоеше мешовит модел. Се покажа дека посакуваните (моделски) ефекти изостануваат тогаш кога не постојат други нужни општествени претпоставки и политичка волја. Во 2002 година е воведен пропорционалниот систем, кој е во сила. Територијата на државата е поделена на шест изборни единици, во кои се избираат по 20 пратеници. Од овој систем се очекува да обезбеди соодветно претставување на заедниците, а не на бројните политички интереси. Во практиката, сепак, доминираат пратеници од македонско и албанско потекло, додека помалите заедници речиси и да останаа без политичко претставништво во парламентот (освен со милоста на големите партии со кои влегуваат во предизборна коалиција). Примената на Донтовата метода во распределување на мандатите ги фаворизира поголемите партии и коалиции. Квотата за задолжително кандидирање на

на убедување на граѓаните дека нивното евентуално апстинирање би значело „вртење грб“ на сопствената држава.

⁸⁹ N. Gaber-Damjanovska and A. Jovevska, „Searching for Election Model Adequate for the Republic of Macedonia“, *Macedonian Affairs*, vol. IV, No. 3, 2002, p. 41.

најмалку 30% припадници од секој пол на гласачките листи доведе до подобрување на половата структура.

Со измените на Уставот во 2001 година пратениците престанаа да бидат (само) претставници на граѓаните, туку мораат да ја декларираат својата етничка припадност (припадност на заедница). Ова е претпоставка за донесување одлуки по пат на *двојно мнозинство*. Секогаш кога треба да се одлучува за прашања кои задираат во идентитетот и еднаквоста на заедниците, одлука може да биде донесена само доколку таа се изгласа со мнозинство гласови на пратениците во Собранието, но ако за неа гласале и мнозинството од пратениците кои им припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во земјата. Ова правило треба да оневозможи мајоризација по прашања од значење на сегментите. Но, пратениците не се само претставници на демосот, туку и на посебните етноси во државата.

Пратениците уживаат слобода и заштита во вршењето на функцијата. Никој не смее да ги повика на одговорност за став изречен во парламентот. Но, во практиката проблемите започнуваат уште во предизборниот период поради јасната доминација на партиските врвови во однос на кандидатите и нивниот распред на гласачките листи.⁹⁰ Кај пратениците се создава послушнички однос спрема врвот на партијата, па слободата на одлучување во парламентот е во функција на остварување на волјата на партиската политика, без оглед на аргументите изнесени во текот на парламентарната расправа. Слободата на уверувањето на пратеникот е ставена на тест не само пред барањата на својата партија, туку и пред етничката заедница.

1.2. Облици на непосредна демократија во Република Македонија

Преку облиците на непосредна демократија, референдум и народната иницијатива, граѓаните директно учествуваат во донесување на одлуки што имаат значење за сите нив и за

⁹⁰ Во оваа смисла илустративен беше примерот од локалните избори во 2004 година, кога лик на еден партиски лидер се најде на пропагандните билборди, иако тој самиот не беше кандидат за градоначалник.

заедницата. Тие можат да се остваруваат и на национално и на локално ниво, согласно законските одредби.

Референдумот е масовно народно изјаснување за предлог или одлука, изразена јасно и прецизно низ референдумско прашање. Референдумите се класифицираат според неколку критериуми:

- Според *територијалниот критериум* и опсегот на правното дејство, тој може да биде национален или локален;
- Според *правната основа*, постојат задолжителни и факултативни (советодавни) референдуми. Во првиот случај одлуката донесена на референдум ја обврзува власта; во вториот случај власта може, но не мора, да го земе предвид ставот искажан на референдум;
- Според *прашањето (предметот)* заради кој се покренува, референдумот може да биде уставотворен, законодавен, административен, финансиски и референдум по прашање врзано со меѓународните односи;
- Според *времето на организирање*, референдумот може да биде претходен или дополнителен. Првиот има функција на опитување на пулсот на јавноста по прашање за кое парламентот сè уште не се изјаснил, додека во вториот случај парламентот става на јавна потврда веќе донесена одлука.

На национално ниво референдум распишува единствено Собранието, но како предлагачи можат да се јават Владата, претседателот или граѓаните. Референдумот е *задолжителен начин* на одлучување за две прашања: 1) за усвојување одлука на Собранието за менување на границите на Републиката, и 2) за усвојување на одлука на Собранието за стапување или истапување од сојуз или заедница со други држави. И во двата случаја станува збор за *дополнителен и задолжителен* референдум. Освен тоа, Собранието има уставна обврска да распише референдум доколку иницијативата е поддржана со 150 илјади потписи. Олку висок цензус е редок, особено кај демократиите. Освен тоа, за да успее референдумот, мора да биде остварен уште еден висок цензус: на него треба да излезат повеќе од половина од гласачите запишани во Единствениот избирачки список, а одлуката се смета за валидна ако за неа се изјаснило мнозинството од граѓани кои гласале.

Во поновата политичка историја, Македонија располага со две искуства во врска со референдумски иницијативи. Во

1996 година само за четири дена беа собрани 220 илјади потписи со барање Собранието да распише референдум за предвремени парламентарни избори. Иницијативата беше отфрлена од страна на Собранието со образложение дека референдум може да се распише само за прашања од надлежност на Собранието, но дека прашањето за изборите не може да биде предмет на референдум бидејќи според Уставот до предвременно распуштање на Собранието може да дојде само со негова одлука. Вториот задолжителен референдум (180 илјади потписи) беше предизвикан од донесувањето на Законот за територијална организација во 2004 година. Овојпат Собранието распиша референдум, но следуваше државна (и меѓународно помогната) антикампања. Парадоксот на демократијата се состоеше во тоа што граѓаните беа изложени на притисоци дека успешниот референдум би довел до безбедносна дестабилизација, дека станува збор за антиевропски чин и дека референдумот наводно бил еднонационален, а со тоа и недемократски. Референдумот ги демантираше застрашувачките сценарија, но беше неуспешен од аспект на предлагачите, бидејќи не гласаа повеќе од половината граѓани со право на глас. Реализацијата на облиците на непосредна демократија во огромна мерка зависи од постоењето на атмосфера која не само што нема да го застрашува граѓанинот, туку нема ни да го манипулира.

По правило, во сите системи постојат прашања за кои не може да се одлучува на референдум. Според нашата регулатива, тука спаѓаат: буџетот, јавните давачки, државните резерви, изборите, именувањата и разрешувањата и амнестијата. Референдум не може да се распише и за прашања поврзани со одбраната и за воена и вонредна состојба. Но, во Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните од 2005 година (донесен како реакција на референдумот од 2004 година) дополнително се стесни кругот на прашања за кои може да се покрене иницијатива за референдум, дури и со собрани 150 илјади потписи. Освен за веќе наведените прашања, Законот забранува распишување на референдум за прашања за кои Собранието или советите на општините носат одлуки со двојно мнозинство. Тука спаѓаат прашања кои ги засегаат локалната самоуправа, културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите.

И на ниво на локална самоуправа постојат облици на непосредно одлучување – референдуми и граѓански иницијативи, како и собир на граѓани. Цензусот за покренување референдум изнесува најмалку 20% од граѓаните на општината, а за граѓанска иницијатива или собир на граѓани – 10% од граѓаните. Но, и на локално ниво постојат големи практични проблеми при користењето на овие механизми. Неуедначената големина на општините во одредени случаи ги прави цензусите речиси недостижни, не постои изборна администрација, има слаба политичка култура и финансиска основа, итн.

Вториот облик на непосредна демократија предвиден на ниво на Република е *граѓанската иницијатива*. Преку овој облик граѓаните можат да поднесат предлог за: 1) пристапување кон измена на Уставот, 2) законодавна иницијатива и 3) иницијатива за распишување референдум во врска со прашања кои се во надлежност на Собранието. Предлогот за пристапување кон измена на Уставот мора да е поддржан со потписите на 150 илјади граѓани со избирачко право, а кон предлогот треба да се приложи и прецизно образложение за причините за иницијативата во што би се состоела измената (по кое прашање) и како треба да се измени Уставот (со кое ново решение). Сепак, крајната одлука останува во рацете на Собранието, кое одлучува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Во случај кога предлогот за измена се однесува на преамбулата, на одредбите кои се однесуваат на локалната самоуправа или на правата на припадниците на заедниците, потребно е двојно мнозинство – односно, во рамки на двотретинското мнозинство гласови од вкупниот број пратеници мора да има мнозинство на вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство.

Законодавната иницијатива (иницијатива за донесување на закон) претпоставува собирање на 10.000 потписи. Цензусот за двете иницијативи (уставната и законодавната) е многу висок, особено за држава во која постои неразвиена политичка култура на граѓанска партиципација и/или отчетност на политичките претставници, ниту пак механизам кој би го направил парламентот подложен на мерки на противтежа на извршната власт.

Анализата на балансот на претставничката и непосредната демократија покажува доминација на претставничката демократија. Она што е проблематично е дека таа се

остварува во услови на длабока партизираност, и тоа по двојна основа, па затоа се зборува и за систем на партитократија и етнократија за сметка на автентична граѓанска демократија.

2. ОРГАНИЗАЦИЈА НА ВЛАСТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Институционалната шема на секој политички систем е сложена, но за да постои демократија, најбитни се неколку поставки: 1) органите на државната власт се организирани согласно принципот на поделба на власта; 2) позицијата и надлежностите на секоја институција се правно уредени; и 3) секоја ефикасна државна политика претпоставува редовни и правно дефинирани формални канали на комуникација и соработка меѓу нив. Поврзаноста на најважните институции и нивните меѓусебни односи се нарекува организација на власта. По правило, ова е централен дел на секој уставен и политички систем. Организацијата на власта има две димензии: хоризонтална и вертикална. *Хоризонталната* ги опфаќа односите на институциите од исто хиерархиско ниво (на пример, односите на институциите на централно или на локално ниво). *Вертикалната организација* ги опфаќа односите меѓу институциите на централно со оние на пониско (локално) ниво. Во суштината на принципот на поделба на власта се организационата и функционалната независност, кои никогаш не се среќаваат во апсолутна форма, туку во покрети или пофлексибилни облици. Оттука, зборуваме за *строга* или *флексибилна поделба на власта*. Анализата на профилот на политичкиот систем се огледа низ карактерот на надлежностите, функциите и односите меѓу законодавната и извршната власт. Судската власт, во секој систем кој претендира да е демократски, е нужно издвоена и со потенцирана независност.

2.1. Собрание на Република Македонија

Значењето на институцијата на Собранието на Република Македонија (парламентот) произлегува од фактот што тоа е најширокото *претставничко тело*, односно орган на државната власт кој се конституира непосредно преку избори и кој овоз-

можува изразување на волјата на граѓаните. Собранието е најважната институција на претставничката демократија, која својот легитимитет го црпи од граѓаните кои ги избрале пратениците. Втората значајна димензија е во тоа што Собранието е единственото *законодавно тело*, единствена институција која ја има моќта да донесе општозадолжителни одлуки, зад чие остварување стои државниот апарат. Иако е носител на законодавната власт, Собранието не е над правото и законите што ги донесува, туку е должно да ги почитува и како институција, но и низ однесувањето на членовите на парламентот.

Состав и избор: Собранието на РМ се избира на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Според Уставот, тоа брои од 120 до 140 пратеници, меѓутоа со закон е определен сегашниот состав да брои 123 пратеници. Право да биде избран за пратеник (т.е. пасивно избирачко право) има секој граѓанин на РМ со наполнети 18 години живот, со деловна способност и доколку не се наоѓа на издржување на казна затвор за сторено кривично дело. Главната посредничка улога меѓу граѓаните и конституирањето на Собранието ја имаат партиите, кои се и главниот актер во селектирањето и кандидирањето за позицијата пратеник. Можно е кандидирање и на независни пратеници, но поради природата на политичкиот процес и изборниот систем, тие се во многу понеповолна положба во однос на кандидатите зад кои стојат моќни политички партии.

Мандат на пратениците: Пратениците ги претставуваат граѓаните, меѓутоа во одлучувањето се слободни да гласаат согласно сопствените убедувања. Тоа значи дека тие имаат *слободен мандат*, според кој: а) пратениците не се претставници на изборната единица од која доаѓаат, туку на сите граѓани; б) не се зависни од електоратот и затоа одлучуваат по сопствено наоѓање; и в) пратеничкиот мандат е неотповиклив, т.е. граѓаните не можат предвреме да го отповикаат пратеникот за кој гласале. Пратениците уживаат имунитет. Тие не може да бидат повикани на кривична одговорност или да бидат притворени за искажано мислење или за гласање во Собранието. Пратеник може да биде притворен само со одобрение на Собранието, освен ако е затечен во вршење кривично дело за кое е пропишана казна затвор од најмалку пет години. Собранието може да одлучи да се примени имунитет над пратеник и кога тој самиот не се повикал на него, ако е тоа потребно заради вршење на

функцијата пратеник. Пратеничкиот мандат не е непроменлив. По сила на Устав, до предвремен престанок на мандатот може да дојде во две ситуации: а) ако си поднесе оставка; и б) доколку е осуден за кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку 5 години. Освен тоа, мандатот на пратеникот може да му биде одземен: а) доколку биде осуден за кривично дело или друго казниво дело што го прави недостоен за функцијата пратеник; и б) поради неоправдано отсуство од седниците подолго од 6 месеци. Во двата случаја, за одземање на мандатот одлучува Собранието со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници (*квалификувано мнозинство*).

Парламентарни избори се одржуваат пред истекот на последните 90 дена од мандатот на Собранието или во рок од 60 дена од моментот на распуштање на Собранието. Пратениците се избираат за период од четири години. Собранието не може да биде распуштено од кој било орган. Значи, до предвремен избори доаѓа само ако Собранието донесе одлука за самораспуштање за која ќе гласа мнозинството од вкупниот број пратеници (*апсолутно мнозинство*). Таква ситуација настанува само по волја на владејачката партија (или коалиција), кога таа ќе процени дека моментот за предвремен избори им оди во прилог поради поволната политичка ситуација и високиот рејтинг. Ова е едно од најзначајните отстапувања на македонскиот модел од чистите парламентарни или мешовитите системи, каде по барање на премиерот во случај на парламентарна криза или изгласување на недоверба на владата, претседателот на републиката може да го распушти парламентот. Мандатот на Собранието, како и на другите избрани органи и носители на јавни функции, може да се продолжи само во услови на воена или вонредна состојба.

Структура: Собранието на РМ спаѓа во групата на еднодомни парламенти, за кои теоријата смета дека се најмногу во согласност со класичната теорија на претставништвото. Парламентот е во постојано заседание и одлуките ги донесува на општи седници. Но, неговата внатрешна организација е посложена и се состои од претседател и неколку потпретседатели, како и парламентарни комисии.

Работните тела (комисии) се конституираат по области, како структури кои би требало да овозможат специјализација и експертиза по одделните прашања. Во нивната работа

учествуваат пратениците од позицијата и опозицијата, но можат да се поканат и експерти за да понудат непартиски и рационален поглед на прашањата. Нивната функција е олеснување на работата на толку гломазно тело како што е Собранието, преку претходна расправа и меѓупартиска координација во работните тела. Овие тела служат како претходен филтер на различните ставови по нацрт-законите, кои потоа се презентираат пред пленарниот состав. Постојат постојани и повремени работни тела. Постојаните се конституираат на почетокот на мандатот на Собранието со негова одлука и функционираат во текот на целиот мандат. Повремените тела, најчесто анкетни комисии, се формираат по потреба, на барање на најмалку 20 пратеници и за точно определено прашање, а по завршување на задачата престануваат да постојат. Единствена постојана анкетна комисија е Комисијата за слободите и правата на граѓанинот. Со уставните амандмани од 2001 година е уредено дека Собранието основа Комитет за односи меѓу заедниците, сочинет од 19 члена од редот на пратениците (по седум Македонци и Албанци и по еден член од пратениците Турци, Власи, Роми, Срби и Бошњаци). Доколку некоја од заедниците нема свои пратеници, народниот правобранител, по консултации со релевантните претставници на тие заедници, ќе ги предложи преостанатите членови. Комитетот има советодавна функција: разгледува прашања од односите меѓу заедниците и дава мислења и предлози за нивно решавање, кои Собранието задолжително ги разгледува и донесува одлука во врска со нив.

Надлежност на Собранието на РМ:

- Прва и најважна е **нормативната надлежност**. Собранието го *донесува Уставот*, односно највисокиот правен и политички акт, кој ја претставува основата на целокупниот правен систем. Поради значењето на овој акт не случајно за негово донесување или менување се предвидува двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници, што е гаранција дека мора да се обезбеди најширока политичка поддршка. Тоа оневозможува секоја нова гарнитура да го менува со просто мнозинство секогаш кога ќе дојде на власт. За промена на Уставот во одредени делови (амандманите внесени по 2001 година) е предвидено двојно мнозинство. Втор по значење правен акт кој единствено може да го донесе

Собранието е законот, кој произлегува од Уставот, односно го почитува принципот на уставност (во согласност со уставните одредби). Собранието е единствен орган надлежен да дава *автентично толкување на законите*. Во случај на нејаснотии при примената на законот, како подносител на барање за автентично толкување можат да се јават: пратеник, Владата, Уставниот суд, Јавниот обвинител, Народниот правобранител, градоначалниците и советите на општините и на градот Скопје. Единствено органот кој го донел може да каже која била вистинската намера и духот на актот кој се толкува, со што на надлежните органи им се дава насока за негово доследно спроведување.⁹¹ Во рамките на нормативната функција, спаѓа и *ратификацијата на меѓународните договори* склучени од страна на извршната власт. Постапката на ратификација е постапка преку која еден меѓународен договор станува интегрален дел на внатрешното право. Собранието ги донесува републичкиот буџет и завршната сметка на буџетот, како и просторниот план на РМ. Во поширока смисла, нормативната дејност го опфаќа и донесувањето на: а) декларации, со кои се зазема став по прашање од општо политичко значење; б) резолуции, со кои се укажува на состојбата и проблемите во одредена област, како и мерките за нивно надминување; и в) препораки, со кои се даваат насоки за надминување на тековните неповолни состојби во одредена област.

- Втората надлежност се однесува на **донесување одлуки кои задираат во државниот суверенитет**:
 - 1) *Одлучување за војна и мир*: Ова е една помалку застарена, ама традиционална надлежност на парламентите. Согласно современите меѓународно-правни принципи и норми не постои парламент кој би прогласил (објавил) војна, но ова е формула зад која стојат надлежностите за прогласување и

⁹¹ Дека автентичното толкување може да биде проблематично покажа случајот со Законот за амнестија на учесниците во конфликтот од 2001 година. Во 2011 година, односно 9 години по неговото донесување, беше побарано автентично толкување со кое фактички од одговорност беа ослободени осомничени и обвинети за воени злосторства, наспроти меѓународното право и Уставот. Тоа, всушност, беше условот кој го постави ДУИ, а го прифати ВМРО–ДПМНЕ при формирањето коалициска влада.

воведување на воена и вонредна состојба, како и прогласување на чинот на завршување на тие состојби. Ова е од извонредна важност, затоа што во услови на воена или вонредна состојба важи посебен режим на однесување на сите институции, вклучувајќи и одреден степен на ограничување или суспендирање на човековите права. Во такви периоди армијата и полицијата добиваат посебни овластувања, кои се однесуваат на употребата на сила. За да не се дозволи ваква одлука да донесе владата (која ја оличува партијата или партиите, кои се моментално на власт) и да се спречат злоупотреби на безбедносните структури во политички цели, Собранието е единствено надлежно за вакви одлуки и тоа со двотретинско мнозинство. Исклучок постои само кога Собранието не е во состојба да се состане, па оваа функција привремено ја врши претседателот на Републиката, кој подоцна е должен одлуката да ја поднесе на потврда пред Собранието.

- 2) *Донесување одлука за менување на границите на Републиката може да се донесе само со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Потоа одлуката нужно се изнесува на референдум и ќе се смета за конечно донесена само ако за неа се изјасни мнозинството од вкупниот број избирачи.*⁹²
- 3) *Одлучување за стапување и истапување од сојуз или заедница со други држави е прашање кое, исто така, мора да биде потврдено на дополнителен референдум. Референдум ќе треба да се распише по евентуалната покана за прием во НАТО и/или ЕУ.*

- **Буџетските надлежности** во теоријата се нарекуваат „моќ на кесето“ (power of the purse). Преку буџетот

⁹² Досега Собранието одлучуваше само еднаш за вакво прашање (границата спрема Косово) во 2009 година. Притоа не дојде до референдум, со изговор дека не станувало збор за измена на границата, туку за демаркација (физичко одбележување), иако двете држави се беа договориле за одредени измени на дотогашните административни граници, кои постоеја уште од времето на Југославија и кои по нејзиниот распад беа прогласени за меѓународни граници на Републиката.

Собранието ја определува финансиската основа за извршување на надлежностите на органите на власта и за остварување на владината програма. Предлогот на буџетот поднесен од Владата го содржи не само вкупниот износ на средства потребни за функционирање на државата, туку и начинот на дистрибуција меѓу институциите. Анализата на буџетот зборува колку чини државата, но и кој ресор има приоритет. Не е сеедно дали повеќе средства се наменети за плати на државните службеници, за модернизација на институциите или за јавни потреби; за државната политика зборува и тоа колку пари се вложуваат во одбраната во однос на она што се вложува во образованието, здравството или социјалната заштита. На почетокот на секоја буџетска година, Собранието одлучува за предлогот на буџетот поднесен од страна на Владата, која е единствен овластен предлагач. Смеслата на усвојување на завршната сметка на буџетот е во контролата за тоа како се трошеле буџетските средства, што е процес кој се обавува на крајот од буџетската година. Бидејќи националниот доход го создаваат граѓаните, а државата обезбедува средства за свое функционирање преку даноците и другите давачки, логично е токму Собранието како носител на суверенитетот на граѓаните да одлучува за овие прашања.⁹³

- **Кадровската или изборната функција** се однесува на надлежноста на Собранието да избира членови на некои државни органи и да именува носители на јавни функции. Најважната изборна функција се однесува на избор на Владата, судиите на Уставниот суд и тројца членови на Судскиот совет, Советот за безбедност, Комитетот за односи меѓу заедниците, народниот правобранител и јавниот обвинител. Уставот содржи и

⁹³ Колку е важна буџетската функција покажаа настаните од 24 декември 2012 година, кога во Собранието дојде до насилан инцидент и до исфрлање на опозициските пратеници од страна на собраниското обезбедување. Тој настан создаде длабока политичка криза, во чие решавање се вклучија претставници на ЕУ и странски експерти. Освен тоа, во албанските политички кругови често се заговара донесување на буџетот според Бадинтеровиот принцип, т.е. со двојно мнозинство (т.е. согласност и од мнозинството пратеници кои доаѓаат од немнозинската заедница).

една генерална одредба според која Собранието врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Устав и со закон. При изборот на дел од овие функционери се применува двојно мнозинство заради обезбедување на правична застапеност на припадниците на етничките заедници.

- **Политичко-контролната надлежност** се однесува на надзорот над работата на Владата и другите носители на јавни функции. Логиката на оваа надлежност лежи во принципот дека секој одговара пред оној кој го избрал. Овде станува збор за политичка, а не за правна одговорност (за што се надлежни истражните и правосудните органи). Таа се остварува низ следниве форми:

- 1) **Анкетните парламентарни комисии** имаат за цел утврдување на факти и состојби по контроверзни прашања, а за кои се надлежни министерствата и органите на државната управа. Анкетната комисија врши увид во документација и други факти, прави анализа на настанот кој треба да го истражи, а извештајот го презентира пред Собранието. Наодите на Комисијата можат да бидат основа за поведување постапка за утврдување на одговорноста на носителите на јавни функции. Досега не беа користени често, а и кога кога се формираа се покажаа не-ефикасни.⁹⁴

- 2) **Пратенички прашања** во писмена или усна форма може да упати секој пратеник до Премиерот или член на Владата, но и до други носители на јавни функции кои ги именува или избира Собранието (јавен обвинител, народен правобранител, итн.), а за прашања кои се во нивна надлежност. Мотивацијата за пратеничките прашања е различна. Опозициските пратеници тоа го прават со намера да ја натераат Владата да признае одредени пропусти и да ја изложат на јавна критика. Но, кај позицијата прашањата може да бидат однапред договорени, со тоа што на владините претставници им се дава можност да расправаат за успехите и да ѝ ги прет-

⁹⁴ Анкетни комисии беа формирани по повод насилните настани во Тетово и Гостивар и прекумерната употреба на сила од страна на полицијата во 1997 година, обидот за атентат врз претседателот Глигоров итн.

стават на јавноста од собраниската говорница. По поставувањето и по одговорите на пратеничките прашања не се отвора расправа, ниту пак незадоволителниот одговор повлекува одговорност, но самиот публицитет и впечатокот кој се остава во јавноста ги прават пратеничките прашања важен контролен механизам. Практиката на пренесување на собраниските седници преку телевизијата е дополнителен фактор кој му дава значење на овој институт, кој воедно внесува елементи на транспарентност, а на јавноста ѝ дава можност да ја процени компетентноста на своите избраници.

- 3) **Интерпелацијата** е барање одговорност во врска со работата на конкретен носител на јавна функција, Владата или нејзин член одделно, како и за работата на државните органи. Иницијатива со образложение можат да поднесат најмалку 5 пратеници исклучиво по писмен пат, а на оној на кого се однесува таа му се оставаат 15 дена за писмен одговор. За разлика од пратеничкото прашање, кај интерпелацијата и по дадениот одговор се отвора расправа, која завршува со гласање. Формално, потврдувањето на наводите од интерпелацијата преку чинот на гласање автоматски не повлекува одговорност и смена на функционерот или министерот, но може да претставува вовед во постапка за утврдување одговорност. Таму каде што постои зрела политичка култура и етика, фактот дека мнозинството во парламентот ги поддржало наводите на интерпелацијата би требало да доведе до две можности: или посочената личност сама да си даде оставка или Премиерот може да предложи Собранието да го разреши тој министер. Интерпелацијата се смета за силен процедурален механизам на контрола затоа што може да биде покренат само од 5 пратеници, мора автоматски да се најде на дневен ред, односно по барањето не може да се отвори расправа и гласање. Тоа овозможува автономија во дејствувањето на мала група пратеници, која може да го оспори дејствувањето на моќни институции и поединци.

- 4) **Изгласувањето недоверба на Владата** е најсериозното контролно средство со кое располага Собранието. Тоа е, всушност, начинот на кој Собранието може да ја распушти Владата, поттикнато од одделен случај/скандал или од резултатите на владината политика. Во македонската парламентарна практика вакви иницијативи редовно произлегуваат од опозицијата, која иако свесна за немоќта да ја урне Владата, сепак ја користи екстензивната дебата за добивање поени кај јавноста. Меѓутоа, Владата нема контрасредство, односно можност да го распушти Собранието. Прашање за недоверба на Владата можат да покренат најмалку 20 пратеници, а се смета за успешно ако за предлогот гласа мнозинството од вкупниот број пратеници. Во случај да ѝ биде изгласана недоверба, Владата мора да поднесе оставка, но ако гласањето е неуспешно тогаш таков предлог не може да се повтори пред истекот од 90 дена, освен ако предлогот е поддржан од мнозинство од вкупниот број пратеници. Од досегашната политичка историја познат е само еден случај на изгласување на недоверба на владата и тоа на експертската Влада во 1992 година, која немаше свој политички блок во Собранието и беше лесно да се урне. Во сите останати случаи, обидите на опозицијата беа неуспешни.
- **Други функции** на Собранието опфаќаат надлежности, како: а) *амнестија*, што се смета за квазисудска функција, а со што за неопределен број лица, преку закон, се пропишува ослободување од гонење (целосно или делумно), од извршување казна, заменување на построга со поблага казна, бришење на пресуда или укинување на правни последици од веќе донесена пресуда. Најпознатиот акт на амнестија е оној од 2002 година, како мерка за запирање на непријателствата и градење на мирот; б) *распишување на референдум*; в) *одлучување за резервите* на Републиката; и г) *вршење други работи* утврдени со Уставот.

2. 2. Извршна власт

За многу теоретичари централниот лост и „душа“ на власта се наоѓа токму во извршната власт. Со тоа се надминува класичното сфаќање дека станува збор само за извршување на политиката и на законите донесени од друг орган (парламентот). Не е случајно што токму врвот на партиските елити, по победата на парламентарните избори, за себе ги резервираат функциите на премиер и министри во владата. Во најопшта смисла, извршната власт се занимава со извршување на законите, преку донесување подзаконски општи акти, но и со креирање на внатрешната политика (предлагање на закони) и водење на надворешната политика (раководење со дипломатијата и армијата). Егзекутивата располага со сите ресурси за активно водење на политиката на една држава: правни, финансиски, репресивни, кадровски и сл. Во својата целина, таа опфаќа две димензии: политичко–извршна и управна, при што првата има примат над втората. Владата ја координира работата на државната администрација и управува со неа преку министрите кои се челни функционери во министерствата.

Политичко–извршната власт е бикефална (двоглава), односно им е доверена на Владата и претседателот на Републиката. Владата произлегува од парламентарната волја (мнозинството) и таа му одговара за својата работа на Собранието. Претседателот на Републиката има директен легитимитет добиен од граѓаните, бидејќи се избира на непосредни избори. Затоа, претседателот не одговара за својата работа пред Собранието. Но, постапката за оценување на неговата правна одговорност се иницира во Собранието со двотретинско мнозинство, а органот кој одлучува е Уставниот суд (независен орган кој може да одлучува само од аспект дали претседателот во својата работа го почитувал Уставот и законите).

2. 2.1. Претседател на Република Македонија

Претседателот на Републиката има позиција карактеристична за шеф на државата во парламентарна демократија. Тоа практично значи дека тој е повеќе церемонијален отколку номинален лидер. Тој симболично ја оличува нацијата и

државата во односите во земјата и во странство. Уставот го дефинира како орган кој ја претставува Републиката и е врховен командант на вооружените сили. Неговата функција е неспоива со вршење на која било јавна функција, професија или функција во политичка партија. Во вршењето на функцијата тој ужива имунитет што може да му биде одземен само во посебна постапка пред Уставниот суд, кој за тоа одлучува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии. Во случај на смрт, оставка, трајна спреченост да ја врши функцијата или престанок на мандатот по сила на Уставот, до изборот на нов претседател функцијата ја врши претседателот на Собранието. И во случај на спреченост да ја врши функцијата, него го заменува претседателот на Собранието.⁹⁵ Настапувањето на условите за престанок на функцијата претседател на Републиката ги утврдува Уставниот суд.

Претседателот се избира на непосредни избори со мандат од пет години, со можност да биде избран најмногу уште еднаш. Условите за некој да биде кандидат за претседател на Републиката се: а) државјанство на РМ; б) возраст од најмалку 40 години; и в) на денот на изборите лицето да било жител на Републиката најмалку 10 години во последните 15 години. За победник на претседателските избори се смета кандидатот кој освоил мнозинство од гласовите на оние кои излегле на гласање, под услов дека на гласање излегле повеќе од половината регистрирани гласачи. Доколку во првиот круг нема победник, се оди на втор круг на избор меѓу двајцата кандидати кои освоиле најмногу гласови. Значи, станува збор за двоен цензус во првиот круг, кој во услови на избирачка апатија или намерна апстиненција можат значително да го отежнат изборот.

Надлежноста на претседателот на Републиката се состои од права, должности и овластувања во:

- 1) *Во областа на меѓународните односи:* а) претседателот ја претставува државата; б) склучува меѓународни дого-

⁹⁵ До сега неколкупати дошло до вакви ситуации, како на пример за време на привремената спреченост на претседателот Глигоров по обидот за атентат во 1995 година, во периодот интеррегнум по престанокот на вториот мандат на Глигоров и прогласувањето на новиот претседател Трајковски во 1999 година, како и по несреќната погибија на претседателот Трајковски, а до изборот на новиот претседател Црвенковски во 2004 година.

- вори во име на Републиката; на Собранието му предлага стапување во сојуз или заедница или истапување од сојуз или заедница; в) поставува и отповикува амбасадори и други дипломатски претставници; г) прима акредитивни и отповикувачки писма од странски дипломатски претставници.
- 2) *Во областа на одбраната:* а) претседателот е врховен командант на вооружените сили; б) му предлага на Собранието прогласување на воена или вонредна состојба; в) прогласува воена или вонредна состојба кога Собранието не може да се состане; г) во услови на војна, ако Собранието не може да се состане, може да ја именува или разреши Владата и други носители на функции чиј избор е во надлежност на Собранието; д) именува началник на Генералштабот на АРМ; е) претседава со Советот за безбедност и именува тројца негови членови (уважувајќи ја етничката структура на населението). Во Советот за безбедност на РМ, покрај него членуваат и претседателот на Собранието, премиерот, министрите за внатрешни работи, одбрана и надворешни работи, како и тројца членови кои ги именува тој. Овој орган има советодавна улога: ги разгледува прашањата поврзани за безбедноста и одбраната и дава предлози на Собранието и Владата.
- 3) *Во областа на предлагање и именување на други органи:* а) го определува мандатарот за состав на нова Влада, б) именува и разрешува и други носители на државни и јавни функции утврдени со Устав и закон.
- 4) *Во правосудната област:* а) предлага двајца судии на Уставниот суд; б) предлага двајца членови на Судскиот совет, од кои едниот е припадник на заедниците кои не се мнозинство во Републиката; и в) дава помилувања (за разлика од амнестијата, овде станува збор за точно определени лица).
- 5) *Во нормативната област:* а) има право на суспензивно вето на донесените закони, освен за законите кои се донесени со двотретинско мнозинство; и б) може да поднесе предлог за пристапување кон измена на Уставот.
- 6) *Други овластувања:* а) доделува одликувања и признаија согласно закон; и б) врши други функции утврдени со Уставот.

Претседателот носи политичка одговорност само пред оние кои го избрале. А за тоа граѓаните одлучуваат само преку изборите – односно, ја имаат можноста и по втор пат да гласаат за истата личност или да ја откажат довербата гласајќи за друг кандидат. Претседателот носи правна одговорност за кршење на Уставот и законите при вршењето на своите надлежности. Доколку Уставниот суд го утврди тоа, тогаш функцијата му престанува по сила на Устав.

2.2.2. Влада на Република Македонија

Владата е поважниот носител на извршната функција. Неа ја сочинуваат претседател на Владата (премиер) и министри со или без ресор. Таа се конституира по завршувањето на парламентарните избори и по конституирањето на Собранието. Во рок од 10 дена по завршувањето на изборите, претседателот на Републиката му го дава мандатот за формирање Влада на лидерот на партијата која освоила најмногу гласови и има најмногу пратеници во Собранието. Во наредните 20 дена, мандатарот поднесува до Собранието програма на идната Влада и состав на нејзини членови (министри).

Владата се избира со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Согласноста на Собранието при изборот на владата се однесува на секој нејзин член поединечно, што хипотетички ја воведува можноста Собранието да не ја прифати листата во целина, туку да го блокира изборот на премиерот со отфрлање на предложен член на Владата. И по изборот на владата, премиерот како нејзин претседател нема можност да разрешува министри од кои не е задоволен, туку само дава предлог до Собранието кое треба да одлучи. Мандатот на владата и нејзините членови изнесува 4 години. До предвременно завршување на мандатот може да дојде во случај на изгласување недоверба или во случај на оставка на целата Влада. Владата се распушта и во случај на оставка, смрт или трајна спреченост на премиерот да ја врши функцијата. Во случај на реконструкција на Владата, доколку премиерот предложи смена на повеќе од една третина на членовите на Владата се постапува како при избор на нова влада. Уставот е експлицитен во однос на неспоивоста на функцијата премиер или министер со функцијата пратеник или со вршење на друга јавна функција или професија.

Владата е носител на следниве надлежности:

- *Во областа на извршувањето на законите и прописите:* а) ја формулира политиката на извршување на законите и другите прописи на Собранието; б) носи одговорност за извршување на законите и прописите што ги донесува Собранието; в) донесува уредби и други прописи заради извршување на законите;
- *Во нормативната сфера:* а) предлага донесување закони, буџет и други прописи што ги донесува Собранието; б) предлага просторен план, в) предлага одлуки за резервите на Републиката, и г) дава мислења за предлозите на закони и други прописи на други овластени предлагачи.
- *Во сферата на надворешните односи:* а) одлучува за признавање на држави и влади; б) воспоставува дипломатски и конзуларни односи со други држави; в) донесува одлуки за отворање на дипломатско-конзуларни претставништва во странство; г) предлага именување амбасадори и дипломатски претставници во странство и именува шефови на конзуларни претставништва.
- *Во сферата на одбраната:* а) предлага воведување на воена или вонредна состојба; б) во случај на воена или вонредна состојба, кога Собранието не може да се состане, донесува уредби со законска сила.
- *Овластувања во однос на државната управа:* а) ги утврдува начелата за внатрешна организација и за работа на министерствата и другите органи на управата; б) ја насочува работата на државната управа и в) врши надзор на работата на управата.
- *Други овластувања:* а) предлага јавен обвинител, по претходно мислење од Советот на јавни обвинители; б) именува и разрешува носители на јавни и други функции утврдени со Устав и закон, и в) врши други работи утврдени со Устав и закон.

Освен политички влади, Македонија има искуство и со една Експертска влада (1991) и со една Влада на национално единство (2001). Експертската влада беше нужност во ситуација кога по првите повеќепартиски избори, партијата ВМРО-ДПМНЕ, која иако освои најголем број пратенички места (38) не успеа да создаде коалиција и да формира влада. Таа имаше кус век и во 1992 година ѝ беше изгласана недо-

верба. Со тоа се создадоа услови за формирање на првата коалициска политичка Влада (предводена од СДСМ, а со учество на министри од Либералната партија, Социјалистичката партија и Партијата за демократски просперитет). По изборите во 1994 година, на власт остана истата гарнитура, која заради бојкотот на опозицијата во Собранието имаше доминантно мнозинство од 78 пратенички места. Изборите од 1998 година донесоа политички пресврт, а коалициската Влада беше составена од ВМРО–ДПМНЕ и ДПА, и новата партија Демократска алтернатива (ДА) како модератор помеѓу двете национални партии. Кон крајот на 2000 година ДА излезе од коалицијата, која продолжи да ја управува земјата сè до кризата од 2001 година, кога под влијание на меѓународниот фактор се конституираше Влада на национално единство, која ги вклучи претставниците на четирите главни партии (од двата етнички блока) – СДСМ, ВМРО–ДПМНЕ, ДПА и ПДП. Парламентарните избори од 2002 година на власт донесоа коалиција на петнаесетина партии предводени од СДСМ (т.н. македонски блок, иако во него учествуваа и неколку помали партии на малцинствата) и новоформираната ДУИ, која штотуку израсна во политички субјект од демобилизираното раководство на ОНА. На коалицијата ѝ кумуваше меѓународната заедница. Ова беше првата консоцијациска влада во вистинска смисла на зборот, иако и во претходниот период во владините коалиции, по правило, учествуваше и политичка партија на Албанците. По 2008 година, по пат на политички договор (познат како Мајски договор) е воспоставена практика за формирање коалициони влади во кои ќе учествуваат победниците од македонскиот и албанскиот политички блок.

2.2.3. Државна управа

Државната управа го претставува вториот и хиерархиски подреден елемент на извршната функција на власта – управната власт. И покрај нејзиното големо значење, таа е раководена и координирана од она што се нарекува политичко–извршна власт, односно е под директна контрола на Владата.

Државната управа (или администрација) се состои од министерствата и другите органи на управата и агенции основани со закон. Министерствата се организираат по

ресори, кои ги опфаќаат најзначајните сфери на општествено, политичко и економско организирање, но тие се предмет на политичка одлука. Во одредени периоди може да постојат повеќе или помалку министерства, тие да се прегрупираат или основаат нови, зависно од приоритетите и проценките на Владата, но по пат на закон. На чело на секое министерство стои министер, односно член на Владата. Главен принцип на работата на управата е законитоста, што значи дека иако со неа раководи Владата, таа своите надлежности ги остварува врз основа на она што е определено со закон како нејзин делокруг. Така, управата е независна од евентуалните каприци на Владата. Правната рамка на нејзиното функционирање ја определува Собранието, преку законите и што е многу важно – работата на управата се регулира со закон кој се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници. Тоа значи дека во Собранието треба да постои релативно широка согласност, бидејќи прашањето на управата е прашање од поширок општ интерес. Одговорноста на управата пред Владата е одговорност за ефикасно извршување на надлежностите и состојбата во одреден ресор. Законитоста на актите донесени од страна на управата е предмет на судска контрола.

Според Уставот, државната управа е деполитизирана, односно се забранува политичко организирање и дејствување во органите на управата. Намерата е таа да се постави како неутрален јавен сервис на граѓаните, кој е одговорен пред законите, а не пред политичарите. Во стварноста, државата претставува најмоќен работодавец. Бројот на државни службеници е преголем, управата е трома, непрофесионална и нерационална, а со тоа и неефикасна и скапа. Но, обидите таа да се редуцира и реформира се соочува со два проблема: прво, на тој начин партиите на власт би се лишиле од можноста да ги наградат своите партиски војници по освојувањето на власта и, второ, отпуштањето на голем број административни работници би создало дополнителен социјален проблем за и онака нестабилната држава. Со години за државната администрација важи оценката дека е длабоко партизирана и дека ниту една власт не сака целосно да ја професионализира, туку на неа гледа како на плен кој по освојувањето на власта треба да се подели меѓу соборците. Дополнителен предизвик по 2001 година е обезбедувањето правична застапеност на припадниците на заедниците,

најчесто на штета на професионализмот, бидејќи доминира партискиот критериум. За дел од вработените воопшто и нема работни места, па земаат плата иако седат дома.

Деполитизацијата е особено важна за секторите на одбраната и безбедноста (внатрешни работи). Единствено тука Уставот предвидува ограничување во однос на лицата кои се на нивно чело. Министерите за полиција и војска мораат да бидат цивили, кои непосредно пред заземањето на функцијата биле цивили во период од најмалку три години. На тој начин, за секторите кои важат како дел на репресивниот апарат на државата, се обезбедува превласт на цивилната власт и деполитизацијата. Тоа е еден од начините за обезбедување на демократска контрола над безбедносните структури.

3. Односите меѓу законодавната и извршната власт

3.1. Односот на Собранието со другите институции на власта

На прв поглед Собранието на РМ претставува политички моќна и независна институција, која не одговара пред никого освен пред самата себе. Видовме дека ниту Владата ниту претседателот на Републиката имаат право да го распуштат. Од своја страна, пак, тоа може да ѝ изгласа недоверба на Владата, а со тоа и да ја распушти. Во однос на претседателот на Републиката, Собранието има право да покрене постапка за оценување на неговата одговорност и прекин на мандатот: доколку иницијативата е поддржана со двотретинско мнозинство, предлогот се упатува до Уставниот суд. На нормативно ниво изгледа дека Собранието доминира над извршната власт, која за возврат нема моќ да влијае на неговиот мандат. Според аналитичарите, на овој начин е ослабнат фундаменталниот принцип на поделба и рамнотежа на властите. Сепак, во рамките на поделбата на власта, предвидени се неколку механизми кои, барем во одреден степен, обезбедуваат заемно влијание, односно тежа и противтежа со извршната власт.

Во однос на нормативната функција Собранието ја нема апсолутната власт, барем кога станува збор за законодавната иницијатива. Во поглед на предлагањето закони, влијание имаат: Владата, граѓаните, претседателот на Републиката и

Уставниот суд. Освен пратениците, право да предложат донесување на закон имаат Владата и 10.000 гласачи. Во стварноста, најчест предлагач е Владата, која со моќната администрација и служби со кои располага тоа може да го прави најбрзо и најкомпетентно. Всушност, за Владата законите се еден од начините на спроведување на зацртаната програма. Понатаму, за некои важни одлуки се бара учество и на граѓаните. Иако донесени во Собранието, тие нужно мораат да се изнесат и на референдум (промена на границите или стапување во сојузи). Своевидно влијание во законодавниот процес има и претседателот на Републиката, кој по правило за секој донесен закон треба да потпише указ за негово прогласување (заедно со потписот на претседателот на Собранието). Меѓутоа, претседателот може да одлучи да не го потпише указот за закон за кој тој смета дека е неуставен, нецелисходен или политички штетен и да го врати на повторно разгледување. Доколку законот се изгласа повторно со апсолутно мнозинство (мнозинство од вкупниот број пратеници), претседателот мора да го потпише указот. Ова суспензивно вето на претседателот не може да се примени во однос на законите кои се донесуваат со двотретинско мнозинство (за системските закони). Уставниот суд, како орган кој ја штити уставноста и законитоста, може да укине или поништи закон ако утврди дека тој не е во согласност со Уставот и со тоа влијае врз законодавната дејност на Собранието.

Во однос на изборната функција Собранието не е сосема суверено во донесувањето на своите одлуки, што се гледа низ следното: при изборот на судиите на Уставниот суд, право да предложат по двајца судии имаат и претседателот на Републиката и Судскиот совет; изборот на гувернерот на Народната банка доаѓа по предлог на претседателот на Републиката, итн.

Вистинската позиција и улога на Парламентот не се определени само од нормативно-правните решенија, туку зависат и од други фактори (политички, општествени, структурални, функционални). Првиот демократски парламент беше конституиран на 8 јануари 1991 година. Со оглед на драматичните настани од истата година, тој се најде пред историска задача да создаде нова уставно-правна рамка, да ги трансформира институциите во согласност со принципите на либералната демократија, како и да го изведе процесот на

раздружување од федералната држава. Со други зборови, првата година на повеќепартискиот парламент беше одбележана со задачи кои се однесуваа на опстанокот на државата, обезбедување на мирот и стабилноста и истовремена борба за меѓународно признавање. Во тој период и во такви околности, Собранието имаше доминантна политичка улога и висок јавен углед и доверба.

Со комплетирањето на најважната фаза од стекнувањето на независноста, а и со консолидирањето на внатрешно-партиските и меѓупартиските состојби, во 1992 година се изгласа недоверба на Владата. За прв пат Републиката доби политичка влада (поддржана од мнозинството во Парламентот) и парламентарна опозиција. Ова се смета за почеток на функционирањето на парламентарната демократија. Меѓутоа, оттогаш почнаа да се манифестираат институционалните слабости на Собранието, особено немоќта да воспостави контрола врз извршната власт. Во услови на мнозински амбиент и партиска дисциплина, позицијата на Собранието ослабна, па од тело кое треба да контролира самото стана високо контролирано тело (од премоќната Влада). По наредните избори и бојкотот на вториот круг, во 1994 година Собранието остана и без опозиција. Од тој момент Владата стана вистинскиот центар на моќта. И по парламентарните избори во 2014 година, Собранието е во слична позиција – со опозиција која не ги призна изборните резултати и одлучи да не ги прифати освоените пратенички места. Доминантната позиција на Владата донекаде се должи и на слабата позиција на работните тела (комисиите), кои не успеаја да ја остварат својата улога и така да го претворат Собранието во активен и компетентен механизам. Напротив, во практиката тие се сведени на попатна станица на законодавниот процес, без влијание врз конечниот исход кој секогаш зависи од партиската дисциплина, а не од размената на аргументи.

Односите на Собранието со вториот носител на извршната власт – со претседателот на Републиката – се убедливо во полза на Собранието (и посредно на Владата, која управува со него преку парламентарното мнозинство). Претседателот нема никакво влијание врз Собранието, ниту може да влијае врз генералната политика дефинирана во него, а реализирана преку Владата. Во однос на суспензивното вето се покажува дека волјата на парламентот, сепак, го надвладува

мислењето на претседателот, или поради различните идеолошко–политички позиции или поради неавторитетноста на претседателот. На пример, претседателот Иванов е единствениот кој воопшто не го употребил суспензивното вето, дури и кога бил повикуван од цивилното општество или универзитетот. Делејќи идентични ставови со Владата, тој остана во нејзина сенка. Претседателот нема можност да влијане врз содржината на законите, ниту пак е овластен законски предлагач.

Претседателот има право да му се обрати на Собранието најмалку еднаш во текот на годината за работи кои се во доменот на претседателската функција – и обратно, Собранието може да го покани да им се обрати на пратениците. По обраќањето на претседателот не се отвора расправа, ниту пак неговите оценки или предлози произведуваат каква било обврска за Собранието. Во зависност од личниот авторитет и легитимитет, моралната и политичка тежина на неговите обраќања била различно третирана: била перцепирана како значајна порака или целосно игнорирана. Најчесто претседателот можел да му се обрати на Парламентот. Но ситуациите на кохабитација, т.е. кога партиската определеност на мнозинството во Парламентот било спротивно на (претпоставената) партиска провениенција на претседателот (кој, според Уставот, мора да биде претседател на сите граѓани, а не партиска личност), се јавуваат проблеми. Во таква ситуација на почетокот на 1999 година, претседателот на Собранието не му дозволи обраќање на претседателот Глигоров, кој беше принуден да се појави пред медиумите за да ѝ се обрати на јавноста.⁹⁶

Спорен момент во односите на Собранието и претседателот е недефинираниот рок за потпишување на указот за прогласување на закон (за суспензивното вето). Во неколку ситуации, кога во подолг период претседателот одбивал веднаш да се изјасни околу ставањето потпис на некои дискутабилни закони (на пример, за Законот за амнестија или

⁹⁶ Повод беше одлуката на Владата да го признае Тајван без консултација со претседателот на Републиката. Ваквиот чин на Владата доведе до прекин на дипломатските односи со Народна Република Кина, која како постојан член на Советот за безбедност на ООН потоа изрази вето во врска со продолжувањето на мандатот на мисијата на ООН во Македонија (УНПРЕДЕП), токму пред самиот почеток на интервенцијата на НАТО врз Југославија.

за легализација на Тетовскиот универзитет), се јавија различни толкувања. Уставот предвидува законите да бидат објавени во „Службен весник“ во рок од 7 дена, како и да стапат во сила 8 дена по објавувањето, па имаше толкувања дека тоа треба да биде и рокот во кој претседателот треба да се изјасни, односно да го стави или одбие да го стави својот потпис. Второто толкување е дека уставната обврска се однесува само на Собранието, но не го лимитира времето за размислување на претседателот. Спорот е сè уште отворен.

3.2. Односи меѓу Владата и претседателот на Републиката

Односите меѓу Владата и претседателот на Републиката ја одразуваат сложеноста на системите кои имаат двојна егзекутива. Прашањето за прецизното разграничување на надлежностите, координацијата во областите во кои двете институции имаат надлежности, како и односите со другите две гранки на власта се клучните точки на кои се докажува ефикасноста на извршната функција, но и на принципот на поделба на власта.

Согласно парламентарниот модел, ефективната извршна власт ѝ припаѓа на Владата, додека извршните овластувања на претседателот се суплементарни. Тоа се гледа, на пример, низ постапката за определување на мандатар за нова Влада, каде овластувањето е само симболично, бидејќи тој мора да ја почитува политичката волја изразена на изборите. Различната положба на Владата и претседателот се огледува и во законодавниот процес: Владата е речиси исклучив предлагач на законите, додека претседателот го нема тоа право. Владата практично ја креира вкупната политика на земјата, додека на претседателот му останува влијание по сила на моралниот и политички авторитет низ обраќањето до Собранието и јавноста.

Сепак, полиња во кои надлежностите на двете егzekутивни институции се допираат се областа на одбраната и на надворешните односи, но и во двете се покажува и несовршеноста на уставниот модел и проблематичноста на координацијата, особено во ситуација на кохабитација. Уставниот модел претпоставува, или се базира врз претпоставката, дека двете институции ќе ги координираат активностите и ќе настапуваат

заеднички во одбрана на националните интереси. Но, во практиката оваа претпоставка не се потврдува.

На полето на меѓународните односи, поделбата на трудот изгледа вака: Владата одлучува за признавање на странски држави и влади, воспоставува дипломатски и конзуларни односи, одлучува за отворање на дипломатски и конзуларни претставништва во странство и предлага кандидати за амбасадори и дипломатски претставници. Гледано низ призма на уставните овластувања во оваа област, претседателот на Републиката всушност само формално ги финализира дејствата и предлозите на Владата. Претседателот и Владата ја делат и надлежноста во врска со склучување на меѓународни договори, со тоа што надлежноста на претседателот е претпоставена, додека надлежноста на Владата мора да биде експлицитно утврдена со закон. Владата има обврска да го информира претседателот за иницијативите и предлозите на договори кои планира да ги склучи. Сплетот на надлежности поврзани со надворешната политика е поставен на начин кој укажува дека без координација и соработка, таа не може да функционира. Од друга страна, не е предвиден правен механизам кој би ја гарантирал координацијата или би го санкционирал нејзиното отсуство. Втората област во која треба да постои тесна соработка меѓу носителите на извршната власт се националната безбедност и одбраната. Освен со уставните норми, овој однос е нормиран и со Законот за одбрана, меѓутоа и нормативно и практично постојат сериозни контрадикции. Според Уставот, претседателот е номинален титулар на позицијата врховен командант на вооружените сили, но фактичката операционализација на функцијата останува нејасна. Таквата состојба требаше да ја разјасни Законот преку енумерација на надлежностите и на претседателот, но и на Владата и министерот за одбрана. Позицијата претседател на Републиката не дозволува негово директно и секојдневно ангажирање во областа на одбраната. Тоа најчесто се остварува преку актите кои ги донесува, поставувањето и разрешувањето на генерали и на началник на Генералштабот на АРМ, како и преку раководењето што го остварува Министерството за одбрана и командувањето од страна на Генералштабот. Изгледа дека претседателот на Републиката има главна улога во раководењето со одбраната, но во многу надлежности тој е упатен на соработка со Министерството, односно Владата. На пример, Владата му дава не-

задолжително мислење за одбранбената стратегија, но неа ја донесува претседателот. Таа го предлага и планот за одбрана, но претседателот е тој што го носи. Најделикатно прашање е она за одговорноста на началникот на Генералштабот. Иако поставен од претседателот, според Законот, тој одговара и пред него и пред министерот за одбрана. Притоа, нема правен механизам за разрешување на евентуална ситуација во која двете институции би зазеле различен став.

Една од дилемите во однос на релацијата Влада – претседател се однесува на една хипотетичка ситуација во услови на воена или вонредна состојба. Имено, во ситуација кога Собранието не е во можност да ги врши своите надлежности, Уставот предвидува поделба на неговите овластувања помеѓу двете егzekутивни институции. Така, легислативните овластувањата (преку уредби со законска сила) ги добива Владата, додека претседателот ја има политичко–контролната и изборната функција (да ја именува и разрешува Владата и други функционери чиј избор е во рацете на Парламентот). Дури може да се каже дека на овој начин претседателот добива поголеми овластувања од оние кои во мирновременски услови ги има Собранието. Имено, во мир Собранието ја практикува политичко–контролната функција согласно волјата на парламентарното мнозинство и таа се остварува преку стриктна процедура. Уставот е непрецизен во врска со причините поради кои претседателот може да ја распушти Владата и критериумите врз кои ќе ја именува новата Влада. Така, остануваат отворени следните прашања: а) дали е можно претседателот да ја казни Владата за наводно неодговорно и некомпетентно управување со земјата, или до нејзино распуштање може да дојде само во случај на смрт или трајна неспособност на премиерот или мнозинството на министри? б) дали претседателот е должен да ја почитува политичката волја на електоратот изразена при последните избори или изборот ќе го направи по сопствено наоѓање?, и в) дали постои обврска за дополнително поднесување на одлуката за потврда пред Собранието, тогаш кога тоа ќе биде повторно во заседание?

Политичкото искуството покажува дека односите на релација легислатива – егzekутива и интересекутивните односи на Владата и претседателот многу повеќе зависат од политичката припадност и личностите отколку од уставниот модел. Затоа, во рамките на истиот модел во различни

периоди можеше да се зборува за посилни или послаби претседателски елементи во парламентарниот систем. На пример, првиот претседател Глигоров (кој првиот мандат го доби со избор во Собранието според стариот уставен модел, а вториот на непосредни избори во 1994 година) остана запомнет како силен претседател до 1995 година (до атентот). Нему дури му се припишуваше атрибутот на „Татко на нацијата“, иако во внатрешнополитичките односи користеше вонинституционално и не сосема демократско влијание, за кое се сметаше дека е дел од неговото минато искуство. Вториот претседател (Трајковски) беше слаб претседател поради политичкото неискуство, како и поради нарушениот легитимитет од изборите обременети со многу нерегуларности.

Првото искуство на кохабитација се случи по изборите во 1998 година, во време на Владата предводена од ВМРО–ДПМНЕ, а Глигоров беше сметан за најеминентниот член на СДСМ. Тоа беше период на опструкции и последици, особено за надворешната и безбедносната политика на земјата (во предвечерјето на интервенцијата на НАТО во 1999 година). Доаѓањето на Трајковски на позицијата претседател, поради неговата поврзаност со водечката партија во Владата (ВМРО–ДПМНЕ), требаше да претставува поефикасна соработка, но набргу во прв план изби премиерот Георгиевски. Ситуацијата се измени во текот на 2001 година, кога Трајковски доби зајакната позиција со меѓународна поддршка. Самитите на политичките лидери кај претседателот, иако вонинституционални и вонуставни, добија значење на главен механизам за донесување политички одлуки за време на кризата, но и по неа. По изборите од 2002 година, повторно настана период на кохабитација меѓу премиерот Црвенковски и претседателот, која беше прекината со трагичното загинавање на Трајковски во 2004 година. Поради внатрешнопартиски ривалитет, Македонија повторно се соочи со проблематично функционирање и комуницирање помеѓу институциите на извршната власт, иако и следниот премиер (Бучковски) и претседателот Црвенковски беа со иста политичка провениенција. Четвртиот претседател (Иванов) беше кандидат на владејачката ВМРО–ДПМНЕ во двата мандата, па од 2009 година владее целосна соработка меѓу носителите на извршната власт, со целосна доминација на премиерот над претседателот. Сенка претставува единствено фактот што Иванов не ја доби поддршката на албанскиот коалиционен

партнер (ДУИ), кој ја наметна идејата за „консенсуален претседател“, кој би бил прифатен од лидерите на двете најголеми етнички заедници, и тоа со избор во Собранието.

4. СУДСТВО

Судството ја претставува третата гранка во системот на поделба на власта. Неговата улога во демократијата е прашање кое привлекува далеку помало внимание од она за улогата на другите две власти. Со својата (претпоставена) независна улога тоа не го определува профилот на политичкиот систем. Меѓутоа, од поставеноста и функционирањето на судството зависи спроведувањето на демократските принципи, почитувањето на човековите права, правната сигурност, политичкиот легитимитет на власта, па дури и економскиот развој на државата.

На прв поглед изгледа дека судовите се занимаваат со правото и немаат никаква врска со политиката. Под *правосудство* се подразбира дејност чија цел е примена на правните норми, со што се воспоставуваат правни односи меѓу општествените субјекти и се решаваат споровите меѓу нив. Во овие рамки, активна улога имаат не само судовите туку и останатите органи што учествуваат во судските постапки и/или помагаат во остварувањето на судската функција (јавно обвинителство, адвокатура, истражни органи).

Судската функција (изрекувањето на правото преку судовите), како и пошироката правосудна функција (што ја вклучува работата на другите органи), по дефиниција треба да се вршат врз основа на принципите на објективност, непристрасност, професионалност, независност и законитост. За разлика од законодавната и извршната власт кои легитимитетот го добиваат на избори и за чиј избор и мандат одлучуваат граѓаните, кај судството има една недемократска димензија во фактот што кога судиите се еднаш избрани, тие се единствено одговорни пред законот и имаат неограничен мандат кој не зависи од волјата на политичарите или граѓаните.

Теоријата е согласна дека улогата на судството во демократијата главно се состои во гарантирање на правата на човекот и граѓанинот, како и во обезбедување на судска контрола врз носителите на власта. Меѓутоа, можно е да се

утврдат неколку комплементарни улоги на судството во демократскиот политички систем:

- **Судството како генератор на демократските норми и средство за нивно ширење** во општеството – За Токвил, судството е демократизирачка сила која може да ја едуцира јавноста и јакне нејзината лојалност на демократските вредности. Но, имајќи предвид дека правото е резултат на компромисот на различни политички и општествени субјекти, тогаш и судството сè помалку е средство за прифаќање на општите норми, колку што е средство за прифаќање на правилата на играта и договорените принципи;
- **Судството како чувар на правилата на економскиот натпревар**: според ова гледиште, кое се нарекува и економика на правдата, ефикасното судство создава гаранции за капиталот и економскиот натпревар, што е услов за развој на економијата, а со тоа и општествената благосостојба и демократијата. Но, ако главна цел е зголемување на богатството, тогаш постои опасност тоа да стане владејачки критериум за определување на моралот или правдата во секој поединечен случај;
- **Судството како гарант на личната безбедност и социјална еднаквост**: Во својата идеална форма, судството е гарант на демократските вредности оличени во еднаквоста. Но, во суштината на капиталот е да создава нееднаквости (во богатството). Во такви услови, судството може да биде дел од проблемот и дел од решението. Правото и правдата не смеат да бидат достапни само за богатите, односно за оние кои можат да обезбедат скапа и високопрофесионална правна помош. Што се однесува до личната сигурност, судството може да обезбеди систем на владеење на правото, кој нема да дозволи корупција, криминал и општа несигурност. Во случај на слабо или корумпирано судство загрозувана е не само личната безбедност, туку во прашање е доведена и политичката стабилност;
- **Судството како средство за разрешување на општествените конфликти**: Тргнувајќи од тоа дека судот суди само според законите, се очекува сите субјекти да имаат доверба во неговите одлуки. Перцепцијата за неза-

висноста и непристрасноста на судот е важна заради прифаќање на неговите одлуки од страната која го губи спорот. Но, судовите го остваруваат правниот поредок во кој е вграден некаков вредносен и морален систем, што значи дека уште во старт судот не е апсолутно неутрален. Тој ги промовира оние однесувања и вредности кои се доминантни во општеството. Политиката го креира правото, а судот не може да биде над тие норми, т.е. пресудува согласно нормите во чие донесување тој самиот не учествува.

4.1. Судскиот систем во Република Македонија

Положбата и организацијата на судскиот систем е утврдена со Уставот, а беше предмет и на уставни реформи. Базичните уставни принципи за судството се однесуваат на неговата автономија и независност, како и принципот на законитост во функционирањето. Судовите судат не само врз основа на Уставот и законите туку и на ратификуваните меѓународни договори, што е особено важно поради фактот што земјата станува активен дел на меѓународната заедница (ОН, Советот на Европа, итн.). Принципот на легалитет е потенциран и со фактот што за најважните прашања поврзани со судството (видовите судови, нивната надлежност, основање, укинување, организација, состав и судските постапки) се регулираат со системски закон (закон кој се донесува со двотретинско мнозинство).

Независноста и самостојноста на судовите е услов за објективно, непристрасно и совесно вршење на судската функција. Тоа се остварува преку елиминирање на можноста некоја друга институција, поединец или група да влијае врз судот (судиите) во процесот на судење и донесување одлуки и пресуди. Положбата на судиската функција (на судиите) е главен критериум низ кој може да се оцени положбата на судството во политичкиот систем. Уставот од 1991 година внесе револуционерни промени во оваа смисла. За првпат беше воведен неограничен судски мандат. Сè до уставните амандмани од 2005 година, судиите ги избираше и разрешуваше Собранието. Со тоа судството стана независно дури и од законодавната власт, со елиминирање на можностите за внесување политички критериуми при нивниот избор. Со таа

цел се вовеле нова институција – *Судски совет* (кој го замени Републичкиот судски совет), како самостојна и независна институција која ја гарантира независноста и самостојноста на целокупната судска власт. Во надлежност на Судскиот совет спаѓаат:

- 1) избор и разрешување на судии и судии поротници;
- 2) утврдување на престанокот на судиската функција;
- 3) избор и разрешување на претседателите на судовите;
- 4) следење и оценување на работата на судиите;
- 5) одлучување за дисциплинска одговорност на судиите;
- 6) одземање на имунитетот на судиите;
- 7) предлагање на двајца судии на Уставниот суд од редот на судиите;
- 8) други работи утврдени со закон.

Судскиот совет, како колегијален орган сочинет од 15 члена, е орган кој одлучува за најважните прашања поврзани со позицијата на судиите. Во него, по функција, членуваат претседателот на Врховниот суд и министерот за правда (што беше предмет на остри критики од аспект на мешање на извршната власт во судската), осум членови се избираат од самите судии, тројца избира Собранието, а за двајца предлогот доаѓа од претседателот на Републиката, а ги избира Собранието. При нивниот избор, Уставот налага водење сметка за соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на заедниците. Во однос на изборот на членовите што ги предлага и избира Собранието, потребно е двојно мнозинство, а претседателот на РМ е обврзан еден од двајцата членови што ги предлага да биде од редот на некоја немнозинска заедница. Од осумте члена кои ги избираат судиите, тројца мора да бидат припадници на заедниците кои не се мнозинство. Мандатот на членовите на Советот е 6 години, со право на уште еден избор. Функцијата член на Судскиот совет, како и воопшто судиската функција, се неспоиви со членување во политичка партија или со вршење други јавни функции и професии утврдени со закон.

Откако ќе биде избран, судијата има неограничен мандат и е независен при вршењето на функцијата. Тој располага со судиски имунитет, односно не може да биде повикан на кривична одговорност за искажано мислење и одлучување при донесување судска одлука. Судија не може да биде притворен без одобрување на Судскиот совет, освен

ако е затечен во вршење кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години. Неограниченоста на судската функција не е апсолутна. Таа може да престане, по сила на Устав, во следниве ситуации: 1) ако тоа го побара самиот судија; 2) ако судијата трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата (што го утврдува Судскиот совет); 3) ако ги исполни условите за старосна пензија; 4) ако е осуден за кривично дело безусловна казна затвор од најмалку шест месеци; и 5) ако е избран или именуван на друга функција. Советот може да разреши судија: а) поради потешка дисциплинска повреда, пропишана со закон, што го прави недостоен за вршење на функцијата, и б) поради нестручно и несовесно вршење на функцијата, под услови утврдени со закон.

Организацијата на судската власт се уредува со системски закон. Таа се состои од основни судови, апелациони судови, Врховен суд на РМ, како и Управен суд и Виш управен суд.

5. УСТАВЕН СУД

Уставното судство претставува релативно млада институција на модерната демократија. Првиот уставен суд бил воспоставен во Австрија во 1920 година со иницијатива на врвниот правен теоретичар Ханс Келзен. Во Македонија уставното судство има традиција уште од 1963 година. Согласно тогашниот принцип на организација на власта (единството на власта), Уставниот суд ги обезбедувал внатрешната конзистентност и усогласеноста на правниот поредок. Неговата надлежност била ограничена само на утврдување на несогласноста на законите со Уставот, без реална можност да ги укине или поништи таквите закони.

Денес Уставниот суд претставува независно тело, кое формално не е дел од судството. Неговата улога е заштита на уставноста и законитоста на општите правни акти, како и на дел од основните слободи и права. Заради обезбедување на неговата независност, Уставот ги пропишува главните принципи за положбата, составот, надлежноста и правни ефекти на одлуките на Уставниот суд, при тоа забранувајќи со закон дополнително да се регулираат условите за негово функциони-

рање. Начинот на работа и процедурите се уредуваат со акт на самиот суд (деловник).

Уставниот суд е составен од 9 судии, од чии редови се избира претседателот на судот со мандат од 3 години. Мандатот на судиите е 9 години без право на реизбор. Собранието ги избира судиите на Уставниот суд по сложена постапка. Шестмина се избираат со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, а останатите тројца се избираат со двојно мнозинство. Кандидатите за судии се од редот на истакнати претставници на правната професија. Во постапката за предлагање судии на Уставниот суд се вклучени: собраниската Комисија за избори и именувања (предлага 5 судии), Судскиот совет – двајца, колку и претседателот на Републиката. Изборот го врши Собранието. Функцијата уставен судија е неспоива со друга јавна функција, професија или членство во политичка партија. Судиите уживаат имунитет, за кој одлучува Уставниот суд по процедура регулирана со деловникот за работа. Надлежноста на Уставниот суд ги опфаќа следниве функции:

1. **Нормативна контрола** на уставноста и законитоста на општите акти, и тоа: а) оценка на согласноста на законите со Уставот; б) оценка на согласноста на колективните договори и другите прописи со Уставот и законите. Под терминот „и други прописи“ се вклучени и: подзаконските акти на извршната власт (уредби, одлуки на Владата, упатства, правилници и други акти на органите на управата); актите на општинските власти; актите на институциите и организациите со јавни овластувања; актите на Собранието кои немаат карактер на закон (одлуки, заклучоци, декларации, резолуции и препораки), итн. Овие акти можат да бидат предмет на судска контрола само ако имаат карактер на општи правни акти, т.е. ако не се однесуваат на конкретно определен број лица. Меѓутоа, проблемот се јавува во врска со фактот што самиот Уставен суд е овластен да процени кој од оспорените акти има карактер на општ правен акт. Во досегашната практика имаше случаи кога Уставниот суд го (зло)употреби ова право, прогласувајќи се за ненадлежен за оценување на уставноста, на пример, на Заклучокот на Собранието на РМ за непостоење уставна основа за распишување референдум за предвремени избори од 1996 година. Во однос на контролата на уставноста на меѓународните договори

кои ги склучила Република Македонија, сè уште постои отворена дилема. Имено, се смета дека со самата постапка на ратификација меѓународните договори стануваат дел од внатрешниот правен поредок и како такви се подложни на оценка на уставноста. Меѓутоа, во практиката, во Уставниот суд се среќаваат различни решенија, што зборува за неконзистентност.

2. Одлучувањето во случај на **судир на надлежностите** меѓу носителите на законодавната и извршната власт, како и меѓу централната и локалната власт, му дава на Уставниот суд позиција на орган кој го обезбедува и принципот на поделба на власта. Судирот на надлежности е позитивен кога два или повеќе органи претендираат на една иста надлежност, и обратно – негативен судир има кога ниту еден орган не се прогласува за надлежен по некое прашање.
3. **Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот** е дадена како парцијална надлежност на Уставниот суд. Тој е надлежен само за заштита на експлицитно наведените слободи и права, како: а) слобода на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата; б) политичкото здружување и дејствување, и в) забрана на дискриминацијата на граѓаните по основа на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Ваквиот рестриктивен пристап, односно пружање заштита само за некои а не за сите човекови слободи и права, наметнува неколку прашања. Се создава впечаток дека човековите права не се од ист ранг, па се отвора прашањето дали наведените се позначајни од другите, па затоа им е предвидена и дополнителна заштита пред Уставниот суд (покрај онаа на редовните судови); или пак обратно – дали редовните судови се изземени да одлучуваат за предмети каде се повредени токму овие права? Уставот не содржи никакви одредби за модалитетите, основите и процедурите за заштита на наведените права пред Уставниот суд. Така, сосема спротивно на европските стандарди, се создава можност Уставниот суд со сопствен акт (деловник) да одлучува за значајни аспекти на заштитата на човековите права.
4. **Одлучување за одговорноста на претседателот на Републиката** доаѓа по иницијатива на Собранието, донесе–

на со двотретинско мнозинство гласови. Судот, исто така, одлучува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии. Последица од евентуалната одлука со која се утврдува одговорноста е престанок на мандатот на претседателот. Освен тоа, Уставниот суд одлучува и прогласува трајна неспособност или смрт на претседателот на Републиката, со што се отвора можноста за времено вршење на функцијата од страна на претседателот на Собранието.

- 5. Одлучувањето за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и здруженија на граѓани** се врши врз основа на уставните одредби кои слободата на здружување ја ограничуваат доколку таа е насочена кон насилно уривање на уставниот поредок, поттикнување и повикување на воена агресија или разгорување на национална, расна или верска омраза и нетрпеливост.

Право на покренување постапка пред Судот има секое физичко и правно лице. Постапката се одвива во две фази. Во претходната постапка се разгледуваат процесните претпоставки (дали судот е надлежен, и сл.), а во втората фаза се разгледува предметот и се одлучува. Судот може да наложи преземање на времени мерки до донесувањето на конечната одлука. Судот расправа и одлучува на јавни сесии, а одлуките се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број судии. Одлуките на Уставниот суд се задолжителни за сите државни органи и тела, за судовите, физичките и правните лица. Тие се и финални и извршни, што значи дека не можат да се обжалуваат или да се употребат други правни лекови. Нивното значење се однесува на сите правни субјекти, а не само на странките кои се јавиле пред Судот. Одлуките на Уставниот суд можат да имаат поништувачко или укинувачко дејство. *Поништувањето* значи не само отстранување на актот од важечкиот правен поредок, туку и ревизија на односите кои биле воспоставени додека тој важел. Значи, се поништуваат последиците настанати со тој неуставен акт. *Укинувачките одлуки* имаат важност само во иднина, од моментот на донесувањето на одлуката. Неуставниот акт престанува да важи, но не се задира во веќе воспоставените односи и последици кои ги предизвикал актот во времето кога важел.

6. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Локалната самоуправа има долга историја, особено во Европа. Нејзиното потекло се поврзува со античките градови, но и со разни селски или парохијални собири. Формите на здружување на граѓаните на најниско ниво (нивото на кое живеат и работат) се сметаат за оригинерни, во смисла дека тие ѝ претходат на самата држава. Подоцна националната држава станува централна категорија на политичкиот и административниот систем. Денес под локална самоуправа се подразбира административна власт на ниво пониско од државната (која се именува како централна власт). Таа може да се дефинира како облик на управување во локалните заедници во кој граѓаните, непосредно или преку претставници кои самите ги избираат, одлучуваат за интересите и за работите од локално значење.⁹⁷ Локалната власт е секогаш поограничена од централната, но обемот на автономија, надлежностите, правото да се собираат локални даноци и други приходи, односите со централната власт итн. се разликуваат од држава во држава.

Близок поим со тој на локалната самоуправа е *локалната демократија*. Тој се појавил многу подоцна и не е резултат на автентично самоорганизирање на локалните заедници, туку на јакнењето на политичките права. И овде принципот на демократијата претпоставува дека членовите на заедницата влијаат врз донесувањето на одлуките од јавен карактер во рамки на својата заедница. Двата поима се блиски, но и логички независни еден од друг. Можно е да постои локална самоуправа без локална демократија. И обратно. Сè зависи од тоа дали и како се дефинирани односите меѓу централната и локалната власт. Ако локалните заедници и граѓаните во нив навистина одлучуваат демократски за прашањата од локален интерес, може да се зборува за локална самоуправа која е и облик на локална демократија. Но, ако локалните заедници се само „филијали“ на централната власт, тогаш зборуваме за локална самоуправа како облик на административно–територијалната поделба на

⁹⁷ Гордана Силјановска–Давкова, „Европската повелба за локална самоуправа: 'Мagna Carta' на локалната демократија“, *Политичка мисла*, вол. 3, бр. 9, март 2005, стр. 87; Гордана Силјановска–Давкова и Владимир Митков, *Локална самоуправа*, (Скопје: Магор, 2000): 17.

државата. За да биде вистинска локална демократија, локалната самоуправа треба да ги исполни следниве критериуми:

- 1) единиците на локалната самоуправа (општините) се протегаат во рамките на она што *претставува заедница* во реална смисла на зборот (социолошки определена заедница), а не заедница зацртана со закон;
- 2) органите на локалната власт се *избираат од граѓаните* и се одговорни пред нив; освен преку свои избрани претставници, граѓаните одлучуваат и преку форми на непосредна демократија;
- 3) единиците на локалната самоуправа имаат *стварна надлежност* која се протега на најважните прашања од локален интерес, а да не претставува продолжена рака на централната власт;
- 4) единиците на локална самоуправа располагаат со *финансиски и други средства* кои ќе овозможат самостојно вршење на функциите (т.н. *материјална автономија*).

Значењето на модерната локална самоуправа е во следново:

- Локалната самоуправа е поспособна да се приспособи на спецификите на локалното живеење, но и да ги утврди компаративните предности и можности за локален развој на заедниците во зависност од нивните географски, социјални, економски, културни и други специфики;
- Локалната самоуправа е почувствителна во поглед на потребите на граѓаните, особено во областите како што се образованието, здравството, социјалната грижа, и сл.;
- Локалната самоуправа придонесува за поголема граѓанска партиципација во вршењето на (локалната) власт;
- Локалната самоуправа располага со висок степен на демократичност затоа што е поблиска до граѓаните.

6.1. Локалната самоуправа во Република Македонија

Локалната самоуправа не е нова категорија на уставниот и политичкиот систем на Македонија. Традициите имаат корени уште во поранешна Југославија. Првиот облик на локална самоуправа воведен со Уставот од 1946 година го одразуваше

високиот степен на централизација на власта оличена во сојузната држава. Но, во комуналниот систем воведен 1955 година општината не само што доби широка автономија и надлежности, туку требаше да претставува основа од која израснува целиот политички систем (оддолу до Федерацијата). Подоцна дојде до друга крајност, во која општината стана „држава во држава“.

Во Уставот од 1991 година локалната самоуправа доби поинаква димензија. Таа стана една од темелните вредности на уставниот поредок, а граѓаните се стекнаа со *право на управување со локалните заедници*. Таа е едностепена, што значи дека се организира само на едно ниво, а основни единици на локалната самоуправа се општините. Поради своите специфики, градот Скопје има статус на посебна единица на локалната самоуправа. Во општините можат да се организираат и облици на месна самоуправа како потесни облици на самоорганизирање на граѓаните. Во рамките на своите надлежности зацртани со Устав и со закон, општината е самостојна во нивното остварување, а државата не може да се меша освен да врши надзор на законитоста. Општините имаат загарантирана финансиска автономија, односно општината се финансира од сопствени приходи и со средства од буџетот на Републиката.

Општините се самостојни да ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење. Нивните надлежности се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаи точно утврдени со закон. Законот го воведува принципот на супсидијарност, што значи дека општините на своето подрачје имаат право да ги вршат сите работи од локално значење, а што не се исклучени од нивната надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт.

Општините ги извршуваат своите надлежности преку органи избрани непосредно од граѓаните, односно преку Советот на општината и градоначалникот. *Советот на општината* е претставнички орган на граѓаните кој одлучува во рамките на надлежностите на општината. Бројот на членовите на Советот се утврдува во зависност од бројот на жителите во општината и не може да биде помал од 9, ниту поголем од 33 члена. Положбата на *градоначалникот* е зајакната во однос на претходните решенија. Се воведува слободен претставнички

мандат (т.е. не постои можност за негово предвременно отповикување), а неговата функција е професионализирана.

Надлежности на единиците на локална самоуправа

1. Урбано и рурално планирање
2. Заштита на животната средина и на природата
3. Локален економски развој
4. Комунални дејности
5. Развој на културата и заштита на културното наследство
6. Развој на спортот и рекреацијата
7. Социјална заштита и заштита на децата
8. Образование
9. Здравствена заштита
10. Мерки на заштита и спасување на граѓаните и на материјалните добра од воени разурнувања и природни непогоди
11. Противпожарна заштита

Законот предвидува можност општините да формираат заеднички административни тела во одредени области заради подобро извршување на одредени надлежности. Поради остварување на заеднички интереси и вршење на заедничките работи од надлежност на општините, тие можат да здружуваат средства и да формираат заеднички јавни служби. Заради заштита и унапредување на заедничките интереси, општините можат да се здружуваат во здруженија, како што е, на пример, Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС).

Покрај аргументацијата за воведување на новиот модел на децентрализација, кој се заснова на постулатите за рационална и ефикасна локална самоуправа и локална демократија, присутна е и етничката димензија. Со нејзината реализација се остварува четвртиот елемент на консоцијацискиот модел – автономијата на сегментите (етничките заедници). Со оглед на територијалната концентрација на етничките групи, административните реформи неизбежно имаат етнички импликации. Свежите сеќавања од конфликтот и присутната етничка недоверба создава политички проблем во врска со мнозинствата и малцинствата на локално ниво и можноста од надгласување (мајоризација) на локалните малцинства во Советот на општината. Затоа, и на

локално ниво законски е предвиден заштитниот механизам на двојно мнозинство при донесување на одлуки кои задираат во етничкиот и културниот идентитет на граѓаните кои припаѓаат на немнозинските заедници на локално ниво.

6.2. Институционална структура на општинската власт

Како и на национално така и на локално ниво, граѓаните ја остваруваат власта преку избрани претставници во органите на општината и преку облици на непосредна демократија.

Секои четири години се организираат локални избори на кои граѓаните во општината во која живеат избираат членови на Советот на општината и градоначалник. Во органи на единиците на локалната самоуправа се вбројуваат и управните и административни органи. **Советот на општината** е претставнички орган на граѓаните. Него го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Советот може да формира постојани и повремени работни тела. Во општините во кои живеат припадници на заедниците во значителен број, во советите се образуваат комисии за меѓунационални односи во кои има претставници од секоја заедница која е застапена во единицата на локалната самоуправа. Бројот на избраните членови на Советот се определува со статутот на општината, во зависност од бројот на населението, развиеноста и други критериуми, но тој не може да биде помал од 9, ниту поголем од 33 советници. Членовите на Советот ги претставуваат граѓаните и одлучуваат по свое уверување, и не можат да бидат отповикани. Во надлежност на Советот спаѓаат следниве работи:

- 1) донесува статут на општината и деловник за работа;
- 2) донесува општински буџет и завршна сметка на буџетот;
- 3) донесува програми и планови во согласност со закон;
- 4) донесува одлуки со кои ги уредува и остварува надлежностите на општината;
- 5) основа јавни служби, јавни установи и јавни претпријатија во согласност со закон и врши контрола над нивната работа;
- 6) на предлог на градоначалникот именува и разрешува раководни органи на јавните служби, установите и претпријатијата што ги основа Советот на општината;

- 7) основа управни и административни органи;
- 8) основа инспекциски органи и служби во областите за кои општината е самостојно надлежна;
- 9) одредува престапи и казни кога не се почитуваат прописите на општината;
- 10) врши надзор над работата на органите, службите, установите и претпријатијата што ги основа општината; итн.

Градоначалникот се избира на општи, непосредни и слободни избори за период од четири години. Тој е носител на извршната власт во општината (или Градот). Неговата функција е професионална, а за својата работа тој не одговара пред Советот, туку пред оние кои го избрале – граѓаните, кои можат да го отповикаат доколку за тоа одлучи 51 процент од избирачите од територијата на општината (Градот). Меѓу поважните работи од негова надлежност спаѓаат:

- 1) ја претставува и застапува општината;
- 2) ги прогласува и објавува актите и одлуките на Советот во службеното гласило на општината;
- 3) го обезбедува извршувањето на одлуките на Советот;
- 4) се грижи за извршување на работите што со закон ѝ се доверени на општината;
- 5) му предлага на Советот донесување на одлуки и други општи акти од неговата надлежност;
- 6) кога е изрично овластен, донесува поединечни акти во согласност со закон и со статутот на општината, односно во согласност со одлуката на Советот на општината;
- 7) раководи со управните и административни органи и служби;
- 8) управува со имотот во согласност со статутот на општината;
- 9) именува и разрешува главен архитект;
- 10) именува и разрешува раководни лица на управните, односно административните органи на единицата на локалната самоуправа;
- 11) врши прием во работен однос и дава отказ од работа на лица за извршители во управните, односно административните органи по претходно добиено мислење од соодветната комисија на Советот.

Управните органи на општината ги сочинуваат инспекциите, одделенијата, отсеци и реферати. Тие ги вршат следните работи: 1) подготвуваат акти за Советот, односно за градоначалникот; 2) вршат стручни работи за Советот и градоначалникот.

чалникот; 3) донесуваат поединечни акти; 4) ја следат проблематиката во областа од својата надлежност, вршат анализа и даваат иницијативи и предлози до градоначалникот, односно советот за нивно решавање и 5) вршат други работи што ќе им ги довери Советот, односно градоначалникот. **Административни органи** на општината се служби, канцеларии и писарници. Тие вршат административни и други работи што им се ставени во надлежност со статутот или од страна на Советот, односно градоначалникот.

Низ **облиците на непосредна демократија** на локално ниво граѓаните имаат загарантирана можност да ги поттикнуваат општинските органи да донесат одредени одлуки или да преземат акции, да даваат согласност на веќе донесени одлуки или да изгласаат решение за проблеми кои останале нерешени во рамките на другите локални институции. Граѓаните непосредно учествуваат во остварувањето на власта на локално ниво преку следниве облици:

а) *Граѓанската иницијатива* им дава можност на граѓаните да му предложат на Советот на општината донесување на акт или одлука по прашање од негова надлежност. Советот е обврзан да ја разгледа граѓанската иницијатива доколку таа е поддржана од 10% од гласачкото тело во општината. По нејзиното разгледување, а во рок од 90 дена, Советот треба да ги информира граѓаните за својата одлука.

б) *Собирот на граѓани* претставува организирана средба на група граѓани кои имаат постојано живеалиште во општината. Собирот може да го свика градоначалникот, Советот на општината или 10% од гласачкото тело во општината. За времето, местото и темата на расправа граѓаните се информираат навремено. Во текот на дискусијата, секој има право да дава предлози и да гласа за предложените решенија. Со мнозинство гласови граѓаните усвојуваат генерални насоки и заклучоци. Последователно, општинските органи се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат препораките и заклучоците, како и да ги земат предвид секогаш кога ќе одлучуваат за покренатите прашања од локално значење. Граѓаните треба да бидат информирани за исходот, односно за одлуките на општинските органи.

в) *Референдум* може да се иницира за прашања од локално значење. Тој има многу поголема тежина и значење од собирот на граѓаните. Одлука за организирање референдум може да донесе Советот на општината за работи од негова

надлежност. Задолжителен референдум се организира ако тоа го побараат 20% од електоратот. Тој се смета за успешен ако мнозинството граѓани гласале во негова полза и ако излезноста на референдумот е над 50% од вкупниот број избирачи во општината. Советот на општината е обврзан со одлуката донесена на референдумот. Ако пак одлуката на Советот не биде потврдена на референдум, тогаш тој не смее да дејствува на начин спротивен од оној што е искажан низ референдумското гласање.

Освен преку овие три облика на непосредна демократија, граѓаните во општината располагаат и со други облици на партиципација во локалната заедница, како *поднесување поплака или предлог* до општинскиот совет, администрацијата или до градоначалникот; *учество на јавни форуми, истражувања или анкети* спроведени од страна на општинските власти; *учество во извршните одбори* на општинските јавни претпријатија, советите на основните и средни училишта и др.

БИБЛИОГРАФИЈА

- Almond G. and S. Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston: Little, Brown & Co., 1965
- Alvarez Mike et al, "Classifying Political Regimes", *Studies in Comparative International Development*, 1996, vol. 2, no. 31
- Analysis and Evaluation of the Legal Aspects of the Proposed Framework Agreement and the Annex with the Changes of the Constitution of the Republic of Macedonia*, Skopje: Praven fakultet, 2001
- Aristotel, *Politika III*, Beograd: Kultura, 1970
- Barros Robert, *Constitutionalism and Dictatorship*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002
- Баруци Арно, *Вовед во нововековната политичка филозофија*, Скопје: Аз–Буки, 2006
- Benedek W. and Nikolova M., *Understanding Human Rights*, Graz: Human Security Network, 2003
- Berlin I. and Hardy H., *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press, 2002
- Bobio Norberto, *Budućnost demokratije*, Beograd: Filip Višnjić, 1982
- Cox Gary and Metthew McCubbins, *Legislative Leviathan*, Berkley: University of California Press, 1993
- Цветковски Цветан, *Човекови права. Книга прва: Извори, институции и процедури*, Скопје: Каритас, 1999
- Dahl Robert, *O demokraciji*, Zagreb: Politička kultura, 2000
- Dahl Robert, *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971
- Донели Џек, *Меѓународни човекови права*, Скопје: МИ–АН, 2004
- Dowding K. and Kang W., "Ministerial Resignations 1945-1997", *Public Administration*, 1998, no. 76
- Dunleavy P. and Stanyer J. (eds.), *Contemporary Political Studies 1994*, Belfast: Political Studies Association of UK, 1994
- Duverger Morice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, no. 8, 1980

- Easton David, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York : Alfred A. Knopf, 2nd edition, 1971
- Elgie Robert (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999
- Finer Samuel, *The Man on Horseback. The Role of Military in Politics*, Boulder: Westview Press, 1988
- Finer Samuel, *Comparative Government*, London: Penguin Books, 1974
- Foley Michael, *The Rise of the British Presidency*, Manchester: Manchester University Press, 1993
- Friedrich C. and Brzezinski Z., *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press, 1956
- Фрчкоски Љубомир, *Меѓународно право за правата на човекот*, Скопје: Мароп, 2001
- Gaber-Damjanovska N. and Jovevska A., "Searching for Election Model Adequate for the Republic of Macedonia", *Macedonian Affairs*, vol. 4, no. 3, 2002
- Gunther R., Montero J.R. and Linz J. (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Princeton: Princeton University Press, 2002
- Gunther R. and Diamond L., "Species of Political parties. A New Typology", *Party Politics*, vol. 9, no. 2, 2003
- Хејвуд Ендру, *Политика*, Клио, Београд, 2004
- Held David (ed.), *Prospects of Democracy: North, South, East, West*, Cambridge: Polity Press, 1995
- Holsti Kalevi, *War, State and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996
- Huntington P. Samuel, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, New York: Random House, 1957
- Huntington P. Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991

- Jackson Robert, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990
- Kaldor M. and Vejvoda I., *Democratization in Central and Eastern Europe*, London&New York: Continuum, 2002
- Каракамишева Тања, *Избори и изборни системи*, Скопје: Култура, 2004
- Конституирање на Република Македонија како модерна правна држава (Зборник на трудови)*, Скопје: Правен факултет, 1995
- Климовски Саво, *Уставен и политички систем*, Скопје: Просветно дело, 2000
- LaPalombara J. and Weiner M. (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1972
- Lasswell Harold, *Politics: Who Gets What, When and How*, Peter Smith Publisher Inc., 1990
- Laver M. and Schofield N., *Multiparty Governments: The Politics of Coalition In Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1990
- Липхарт Аренд, *Модели демократије. Облици и учинак владе у тридесет шест земаља*”, Београд: Службени лист СЦГ, 2003
- Липхарт Аренд, *Демократијата во поделените општества*, Скопје: Македонско радио, Трета програма, 1994
- Linz J.and Valenzuela A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Vol. 1: Comparative Perspectives*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1994
- Linz Juan, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000
- Linz Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, no. 1 (Winter 1990)
- Lipson Leslie, *Great Issues in Politics*, 9th edition, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992
- Lock John, *Dve rasprave o vladi*, Beograd; Utopija, 2002
- Loewenstein Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago: The University of Chicago Press, 2nd edition, 1962
- Лово Филип, *Велике савремене демократије*, Издавачка кљижарница Зорана Стојановића: Нови Сад, 1999

- Luckham R. et al., "Democratic institutions and politics in contexts of inequality, poverty, and conflict", *IDS Working Papers 104*, Brighton: IDS, January 2000
- Luther R. Kurt and Deschouwer Kris (eds.), *Party elites in divided societies: Political parties in consociational democracy*, London: Routledge, 1999
- Makijaveli Nikolo, *Vladalac*, Beograd: Rad, 1964
- Marcuse Herbert, *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*, Boston: Beacon Press, 2nd edition, 1991
- Matić Milan (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Beograd: Savremena administracija, 1993
- Milardović Anđelko, *Uvod u politologiju*, Osijek: Pan-Liber, 1996
- Mill John Stuart, *Izabrani politički spisi*, Zagreb: Informator, 1988
- Mirić Jovan, *Demokracija u postkomunističkim društvima*, Zagreb: Prosvjeta, 1996
- Мирчев Димитар и Христова Лидија, *Модерната политологија. Темелите на проучувањето на политичкиот живот*, Скопје: ФОН и Култура, 2008
- Nordlinger Eric, *Soldiers in Politics. Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1977
- Neuman Sigmund, *Modern Political Parties*, Chicago: University of Chicago Press, 1956
- O'Donnell Guillermo, *Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democracy*, Notre Dame: University of Notre dame Press, 1999
- Orwell George, *Selected Essays*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1957
- Platon, *Država*, Beograd: BIGZ, 1083
- Milan Podunavac, *Politička kultura i politički odnosi*, (Beograd: Radnicka štampa, 1992)
- Protsyk Oleh, "Politics of Intraexecutive Conflicts in Semipresidential Regimes in Eastern Europe", *East European Politics and Societies*, vol. 19, no. 2, 2005

- Przeworski Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press, 1991
- Przeworski A. and Limongi F., "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, no. 3 (Summer 1993).
- Puhovski Tarko, *Socijalistička konstrukcija zbilje*, Zagreb: Školska knjiga, 1990
- Развиток на политичкиот и правниот систем на Република Македонија (Зборник на трудови)*, Скопје: Правен факултет, 2000
- Rosenblum L. N. and Post C. R. (eds.), *Civil Society and Government*, Princeton: Princeton University Press, 2001
- Русо Жан Жак, *Општествениот договор*, Скопје: Култура, 1978
- Russell Bertrand, *Political Ideals*, London: Unwin Books, 1963
- Russell Bertrand, *Power*, London: Unwin Books, 1960
- Sartori Giovanni, *Democratic Theory*, Westport, CT: Greenwood, 1962
- Sartori Đovani, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić, 2003
- Силјановска–Давкова Г. и Митков В., *Локална самоуправа*, Скопје: Магор, 2000
- Силјановска–Давкова Гордана, "Европската повелба за локална самоуправа: "Magna Carta" на локалната демократија", *Политичка мисла*, вол. 3, бр. 9, март 2005
- Светомир Шкариќ, *Споредбено и македонско уставно право*, Скопје: Матица македонска, 2004
- Светомир Шкариќ и Гордана Силјановска–Давкова, *Уставно право*, Скопје: Култура, 2009
- Трајковски Ило, *Политика на човековите права. Прв дел: Основни поими*, Скопје: Филозофски факултет, 2005
- Ванковска Билјана, *Војската и демократијата*, Скопје: Детска радост, 1995
- Vasović Vučina, *Savremeni politički sistemi*, Beograd: Naučna knjiga, 1987
- Veber Max, *Privreda i društvo (I i II)*, Beograd: Prosveta, 1976

Zakaria Fareed, "The Rise of Illiberal Democracies", *Foreign Affairs*,
vol. 76, no. 6, November/December 1997