

Универзитет „Гоце Делчев“-Штип, Правен факултет, Центар за правно
политички истражувања, Штип, Македонија

Државен Универзитет во Воронеж, Правен факултет,
Воронеж, Русија

Универзитет во Лиеж, Факултет за право, политички науки и криминологија,
Лиеж, Белгија



ВТОРА МЕЃУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА

**ОПШТЕСТВЕНИТЕ ПРОМЕНИ ВО
ГЛОБАЛНИОТ СВЕТ**

ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ

Center for legal and Political Research

Штип, 2015

Second International Scientific Conference: SOCIAL CHANGE IN THE GLOBAL WORLD
© 2015 Copyright Goce Delcev University in Shtip, Republic of Macedonia. Address: Goce Delcev University, Shtip, Faculty of Law, ul. Krste Musirkov bb, PO box 201, 2000, Shtip, R. Macedonia. www.ugd.edu.mk; www.clprm.org.

Печати / Print 2-ри Август- Штип / 2- ri Avgust- Shtip

Графичка подготовка – Центар за Правно- политички истражувања

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

З(062)

МЕЃУНАРОДНА научна конференција (2 ; 2015 ; Штип)

Општествените промени во глобалниот свет : зборник на трудови /
Втора меѓународна научна конференција, Штип, 2015. - Штип :
Универзитет "Гоце Делчев", 2015. - 1336 стр. ; 24 см

Текст на повеќе јазици. - Фусноти кон текстот. - Библиографија кон
трудовете

ISBN 978-608-244-267-9

а) Општествени науки - Зборници

COBISS.MK-ID 100106506

Goce Delcev University in Shtip, Faculty of Law, Center for Legal and Political
Research, Shtip, Macedonia

State University of Voronezh, Faculty of Law, Voronezh, Russia

University of Liege, Faculty of Law, Political Science and Criminology, Liege,
Belgium



SECOND INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE

**SOCIAL CHANGE IN THE GLOBAL
WORLD**

PROCEEDINGS

Center for legal and Political Research

Shtip, 2015

Университет им. Гоце Делчева, Юридический факультет, Центр правовых и
политических исследований (Штип, Македония)
Воронежский государственный университет, Юридический факультет
(Воронеж, Россия)
Льежский университет, Факультет права, политологии и криминологии (Льеж,
Бельгия)



ВТОРАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

**СОЦИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В
ГЛОБАЛЬНОМ МИРЕ**

СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ

Center for legal and Political Research

Штип, 2015

Организациски комитет / Organizational Committee / Организационный комитет конференции

Strashko Stojanovski PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, strasko.stojanovski@ugd.edu.mk

Jovan Ananiev PhD, Faculty of Law, University “Goce Delcev”- Shtip, Macedonia, jovan.ananiev@ugd.edu.mk

Kristina Misheva PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, kristina.miseva@ugd.edu.mk

Marija Ampovska PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, marija.radevska@ugd.edu.mk

Natalia Vladimirovna Butusova PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, butusova@law.vsu.ru

Nives Mazur Kumrić PhD, Faculty of Law, Political Science and Criminology, University of Liège, Belgium, nives.mazurkumric@ulg.ac.be

Програмски комитет / Program Committee / Программный комитет конференции

Adoyi Onoja PhD, Nassarawa State University, Keffi, Nigeria, onojaa@yahoo.com

Afet Mamuti PhD, Faculty of Law, State University of Tetovo, Macedonia, afet.mamuti@unite.edu.mk

Agim Nuhiu PhD, Faculty of Law, State University of Tetovo, Macedonia, agim.nuhiu@unite.edu.mk

Agor Sarkisyan PhD, University of Svishtov, Bulgaria, agop@uni-svishtov.bg

Alenka Verbole PhD, currently- OSCE Mission in Tirana, University of Ljubljana, Slovenia, alenka.verbole@osce.org

Altin Shegani PhD, Faculty of Law, University of Tirana, Albania, altin_shegani@yahoo.com

Ana Nikodinovska Krstevska PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, ana.nikodinovska@ugd.edu.mk

Anastasia Bermúdez Torres PhD, Faculty of Law, Political Science and Criminology, University of Liege, Belgium, abermudez@ulg.ac.be

Andon Majhoshev PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, andon.majhosev@ugd.edu.mk

Bekim Beliqi PhD, University of Prishtina, Department of Political Science, Kosovo, bekim.baliqui@gmail.com

Belul Beqaj PhD, University of Business and Technology, Department of Political Science, Prishtina, Kosovo, belul.beqaj@gmail.com

Borka Tushevsksa PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, borka.tusevska@ugd.edu.mk

Elena Ivanovna Nosreva PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, elena@nosyreva.vm.ru

Gabriela Belova PhD, Faculty of Law, University “Neofit Rilski”, Blagoevgrad, Bulgaria, gbelova@hotmail.com

Gemma Andreone PhD, Institute for International Legal Studies of the Italian National Research Council (ISGI - CNR), Italy, gemma.andreone@gmail.com

Haluk Aydin PhD, Faculty of Arts and Sciences, Balıkesir University, Balıkesi, Turkey, aydinhaluk@hotmail.com

Ivana Bajakić PhD, Department of Economic Sciences, Faculty of Law, Zagreb, Croatia, ivana.bajakic@pravo.hr

Kristina Misheva PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, kristina.miseva@ugd.edu.mk

Kristine Whitable PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, kristine.whitable@ugd.edu.mk

Jadranka Denkova PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, jadranka.denkova@ugd.edu.mk

James C. Helfrich PhD, Global Scholars, Liberty University, Colorado, USA, jchelfrich@aol.com

Jovan Ananiev PhD, Faculty of Law, University “Goce Delcev”- Shtip, Macedonia, jovan.ananiev@ugd.edu.mk

Jusuf Zejneli PhD, Faculty of Law, State University of Tetovo, Macedonia, jusuf.zejneli@unite.edu.mk

Maciej Czerwinski PhD, Institute of Slavic Philology, Jagiellonian University, Krakow, Poland, maciej.czerwinski@uj.edu.pl

Marieta Olaru PhD, Doctoral School in Business Administration, Research Center for Business Administration, Department of Business, Consumer Sciences and Quality Management, The Bucharest University of Economic Studies, Romania, olaru.marieta@gmail.com

Marija Ignjatovic PhD, Faculty of Law, University of Nis, Serbia, marija@prafak.prafak.ni.ac.rs

Marina Valentinovna Sencova (Karaseva) PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, smv@law.vsu.ru

Mato Brautović PhD, University of Dubrovnik, Croatia, mbraut@unidu.hr

Migena Leskoviku PhD, Law Faculty, European University of Tirana, Albania, migena.leskoviku@gmail.com

Natalia Vladimirovna Butusova PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, butusova@law.vsu.ru

Naser Ademi PhD, Faculty of Law, State University of Tetovo, Macedonia , dr.naserademi@gmail.com

Nives Mazur Kumrić PhD, Faculty of Law, Political Science and Criminology, University of Liège, Belgium, nives.mazurkumric@ulg.ac.be

Olga Koshevaliska PhD, University “Goce Delcev”- Shtip, Faculty of Law, Macedonia, olga.kosevaliska@ugd.edu.mk

Patrick Wautelet PhD, Faculty of Law, Political Science and Criminology, University of Liège, Belgium, patrick.wautelet@ulg.ac.be

Recai Aydin PhD, Associate Professor, Vice Rector of International University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, raydin77027@yahoo.com

Ruzica Simic Banovic, PhD in Economics, Senior Assistant - Lecturer, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, ruzica.simic@pravo.hr

Senada Sabic Selo PhD, Institute for International Relations, Zagreb, Croatia, senada@irmo.hr

Silviu G. Totelecan PhD, Cluj-Napoca Branch of Romanian Academy, Socio-Human Research Department of "G. Baritiu" History Institute, Romania, silviu.totelecan@g.ail.com

Slavejko Sasajkovski PhD, Institute for Sociological, Political and Legal Research, University “St. Cyril and Methodius”, Skopje, Macedonia, bilbilef@ispki.ukim.edu.mk

Strahinja Miljkovića PhD, Faculty of Law, Mitrovica, strahinja.miljkovic@pr.ac.rs

Strashko Stojanovski PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, strasko.stojanovski@ugd.edu.mk

Suzana Dzamtoska Zdravkovska PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, suzana.dzamtoska@ugd.edu.mk

Tamara Perisin, MJur (Oxon) PhD, Department of European Public Law - Jean Monnet, University of Zagreb - Faculty of Law, Croatia, tamara.perisin@pravo.hr

Tatjana Petrovna Suspiciņa PhD, Moscow Law Academy, Moscow, Russia

Tunjica Petrašević PhD, Faculty of Law, University of Osijek, Croatia, tpetrase@pravos.hr

Yuriy Nikolaevich Starilov PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, juristar@vmail.ru

Wouter Van Dooren PhD, Public Administration and Management, University of Antwerp, Belgium, wouter.vandooren@uantwerpen.be

Zoran Tomic PhD, University of Mostar, Bosnia and Herzegovina, zoran.tomic@sve-mo.ba

Содержина / Table of Contents

LAW.....	19
-----------------	-----------

ФАКТОРЫ ИЗМЕНЕНИЙ КОНСТИТУЦИЙ

Светлана Шуляпина.....	21
-------------------------------	-----------

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Инна Стародубцева	31
--------------------------------	-----------

ГУСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Тамара Владимировна Заметина.....	55
--	-----------

THE MEDIATION IN DOMESTIC VIOLENCE CASES IN POLAND

Barbara J. Pawlak	67
--------------------------------	-----------

EMPHYTEUSIS IN THE ROMAN LAW

Marija Ignjatović	77
--------------------------------	-----------

ЮВЕНАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ

Вячеслав Просвирнин	85
----------------------------------	-----------

ASSESSMENT OF EVIDENCE IN CRIMINAL PROCEDURE

Saša Knežević	101
----------------------------	------------

СЛОБОДНОТО СУДСКО УВЕРУВАЊЕ И ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЈАТА НА САНКЦИИТЕ ВО СВЕТЛИНАТА НА ЗАКОНСКИТЕ РЕШЕНИЈА ЗА ВОЕДНАЧУВАЊЕ НА КАЗНЕНАТА ПОЛИТИКА

Гордана Бужаровска – Лажетик, Олга Кошевалиска, Лазар Нанев	117
--	------------

ILLEGAL EVIDENCE IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Ivan Ilic	149
------------------------	------------

ВОВЕДУВАЊЕТО НА ПОРОТА ВО КАЗНЕНОТО ЗАКОНОДАВСТВО НА
РМ - ПОСЛЕДЕН ЧЕКОР ВО ЗАОКРУЖУВАЊЕ НА АКУЗАТОРНИОТ
ПРОЦЕСЕН СИСТЕМ

Нада Донева, Елена Максимова 157

НАЈНОВИТЕ КОНТРОЛНИ МЕХАНИЗМИ ЗА КАЗНЕНО - ПРАВНА
ЗАШТИТА НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО Р. МАКЕДОНИЈА ВО ФУНКЦИЈА
НА СПРЕЧУВАЊЕ ОД ЗЛОУПОТРЕБИ НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ

Александра Ангеловска, Данче Николовска Вратевска 187

СТАНОВЛЕНИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ЗАЩИТИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ В ТРУДАХ РУССКИХ
УЧЕНЫХ

Георгий Ильич Сибирцев 205

RIGHTS OF VICTIMS OF HATE CRIMES

Besa Arifi 217

TORTURE AND CRIMINAL-LAW PROTECTION OF THE HUMAN PERSON
IN SOME OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES

Etlon Peppo 231

ACTUAL ISSUES OF THE SUCCESSION LAW REFORM IN THE REPUBLIC
OF SERBIA

Novak Krstić 245

КАУЗАЛИТЕТ ВО РАМКИ НА ГРАЃАНСКО-ПРАВНАТА ОДГОВОРНОСТ
ЗА НУКЛЕАРНА ШТЕТА

Марија Амповска 265

ЗНАЧЕЊЕТО НА ЖИВЕЕЊЕТО ВО ТРАЈНА ЗАЕДНИЦА ВО ОДНОС НА
ЗАКОНСКОТО НАСЛЕДУВАЊЕ

Ристо Илиоски 283

СРАВНИТЕЛНО-ПРАВОВОЈ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛСТВА О
ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ
МАКЕДОНИЈА

Вера Бабурина 297

ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	
Екатерина Маркина	315
ТРЕТМАНОТ НА ИНТЕЛЕКТУАЛНАТА СОПСТВЕНОСТ ВО МЕЃУНАРОДНИТЕ И ЕВРОПСКИТЕ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА	
Јелена Ристиќ	327
ПОСТАПКА ЗА ПРИЗНАВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ПАТЕНТ	
Дарко Јанкуловски	347
DIVORCE BY MUTUAL CONSENT	
Tanja Kitanović	363
THE CONTRACTED PROPERTY REGIME OF THE SPOUSES - COMPARATIVE OVERVIEW	
Emine Zendeli, Nagip Zendeli	377
ROLE OF STOCK EXCHANGE AND SECURITIES IN ACTIVITY OF LISTED JOINT STOCK COMPANIES	
Edi Spaho	395
IMPORTANCE OF SOCIAL-POLITICAL TAX PRINCIPLES IN REGARDS TO PERSONAL INCOME TAXATION	
Emina Jerković	409
THE REGIME FOR FLAG STATE RESPONSIBILITY IN INTERNATIONAL SHIPPING LAW	
Borka Tushevska	427
ENTREPRENEURIAL CAPITALISM IN SOUTHEASTERN EUROPE: IS THERE A PROGRESS?	
Ružica Šimić Banović	451

POSSIBLE SOLUTIONS FOR RESOLUTION OF DISPUTES FOR KNOW-HOW
AGREEMENTS FROM THE ASPECT OF THE PROVISIONS CONTAINED
WITHIN THE MACEDONIAN AND EUROPEAN UNION LEGISLATION

Suzana Nashkova 475

POLITICS.....491

САМОЗАШТИТАТА ВО МАКЕДОНСКОТО ОПШТЕСТВО ОД ВРЕМЕТО
НА СОЦИЈАЛИЗМОТ ДО ДЕНЕС

Драган Веселинов 493

ORGANIZATION AND STRUCTURE OF THE POLICE

Kostadina Klechkaroska 505

ИЛЕГАЛНАТА МИГРАЦИЈА КАКО ПРАШАЊЕ ПО БЕЗБЕДНОСТА

Фелимена Лазаревска, Стефанија Агрова, Тања Јовановска 523

НЕКОИ ПРЕДИЗВИЦИ НА МЕЃУЕТНИЧКАТА ИНТЕГРАЦИЈА ВО
ОБРАЗОВАНИЕТО ВО МАКЕДОНИЈА

Бужар Адил..... 537

RISKS AND POSSIBILITIES OF FEDERALISM IN THE CONDITIONS OF
GLOBALIZATION

Victoria Chernikova 553

COSMOPOLITAN DISSONANCE AND GLOBAL JUSTICE

Marin Beroš 563

СОВРЕМЕННЫЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ КОНФЛИКТ: ПРОБЛЕМА
ИДЕНТИФИКАЦИИ

Александра Викторовна Глухова 577

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТЕОЛОГИЯ В ИДЕОЛОГИЧЕСКИХ ЭЛЕМЕНТАХ
СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ СРЕДЫ

Сергей Хорунжий 597

THE INFLUENCE OF ASSESION TO THE EU INTERNAL MARKET ON THE SOCIAL MODEL	
Valbona Nano	619
THE EUROPEAN UNION AS A GLOBAL ACTOR PRESENTED THROUGH ITS FOREIGN POLICY	
Elena Tilovska-Kecedzi	631
THE IMPACT OF THE NEW TECHNOLOGIES ON THE INTERNATIONAL RELATIONS	
Dejan Marolov	639
ВЛИЈАНИЕТО НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА ВЛАСТ ВРЗ ДОНЕСУВАЊЕТО НА НАДВОРЕШНО - ПОЛИТИЧКИТЕ ОДЛУКИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	
Халим Бајрактари, Љуљим Фариџи	645
ФИКЦИЈАТА НА ОБЈЕКТИВНИТЕ КРИТЕРИУМИ ПРОТИВ ПРАВОТО НА САМООПРЕДЕЛУВАЊЕ: ПРИМЕРОТ НА МАКЕДОНСКОТО МАЏИНСТВО ВО БУГАРИЈА	
Стојко Стојков	659
GROWING IMPORTANCE OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION IN SAFEGUARDING HUMAN RIGHTS	
Zaneta Poposka	677
РЕАЛИЗАЦИЈА МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАНОГО ПРАВА В КАНАДЕ	
Павел Владимирович Донцов	691
THE POLITICAL PARTIES PROGRAMS AND THEIR STRUCTURE IN REGARDS TO EFFORTS FOR DEVELOPMENT OF MULTI-ETHNIC SOCIETY IN MACEDONIA	
Natalija Shikova	697
CRISIS AND CHALLENGES OF THE MACEDONIAN ASSEMBLY 1991-2014	
Goran Shibakovski, Daniela Koteska Lozanoska	719

ТРАНСПАРЕТНОСТ НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ	
Ирена Поповска	727
ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ИДЕОЛОГИИ В ПЕРИОД СОЦИАЛНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ: ОПИТ РОССИИ	
Николай Баранов	751
ПАРЛАМЕНТОТ - ПРЕТСТАВНИЧКИ ОРГАН НА ГРАЃАНИТЕ ИЛИ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ	
Снежана Гушева	777
TURKEY AFTER THE ELECTIONS: A PYRRHIC VICTORY?	
Zeuner Kaça	795
ЛИНГВИСТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА СОЗДАНИЯ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ИМИДЖА ПРЕЗИДЕНТА РФ	
Мария Лапыгина	807
ВЛИЈАНИЕТО НА ИЗБОРНИТЕ ПРАВИЛА ВРЗ ПРЕТСТАВНОСТА НА МАЏИНСТВОТА ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	
Никола Амбарков	815
ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНА ПОЛИТИКА – ДИХОТОМИЈА VIS- À-VIS ЗАЕМНА КОМПЛЕМЕНТАРНОСТ	
Дејан Витански	831
THE EMPLOYMENT PROCESS IN TOURIST COMPANIES AS A CONDITION FOR THEIR ENTREPRENEURIAL ADVANCE	
Zlatko Jakovlev, Mimoza Serafimova, Cane Koteski	841
ПРОБЛЕМЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ	
Наталья Симонова	857
ENTREPRENEURIAL ADVANCEMENT OF WOMEN IN TOURISM: THE CASE OF MACEDONIA	
Mimoza Serafimova, Biljana Petrevska	863

ВИДОВИ И ТИПОВИ НА МЕНАЦЕРИ

Војо Беловски 877

SOCIETY.....889

ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Виолета Ничева Тиквешанска 891

THE CIVIL PERSPECTIVE ON THE METHOD OF PREVENTION OF
CORRUPTION

Сане Т. Мојаноски 901

ГРАЃАНСКАТА ПАРТИЦИПАТИВНОСТ ВО ПРОЦЕСОТ НА
ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА
САМОУПРАВА ВО Р. МАКЕДОНИЈА

Страшко Стојановски, Јован Ананиев..... 917

ГЕНДЕРНЫЕ РОЛИ, СОЦИАЛЬНЫЕ СТЕРЕОТИПЫ И ВЕЧНЫЙ
КОНФЛИКТ В РОМАНЕ МАРЕ КАНДРЕ «ЖЕНЧИНА И ДОКТОР ДРЕЙФ»

О.В. Тихонова 933

ON THE FORMATION OF A EUROPEAN IDENTITY

Dmitriy Galushko 937

ПАТОПИСЕЦОТ ПОМЕЃУ ЗАПАДНАТА И ИСТОЧНОЕВРОПСКАТА
КУЛТУРА: ЕМОЦИОНАЛНИОТ ДИСКУРС ВО СОВРЕМЕНИОТ
ПАТОПИС НА ПЕТЕР ХАНДКЕ

Милица Денковска 943

РЕЛАЦИЈАТА ИСТОК-ЗАПАД (ОРИЕНТАЛИЗАМ-БАЛКАНИЗАМ) ВО
ЕДНА СОВРЕМЕНА МАКЕДОНСКА ДРАМА

Милена Ристова-Михајловска 955

NATIONAL FUTURISM AND INVENTED TRADITIONS OF CHUVASH
IDENTITY

Maksym W. Kyrchanoff (Kärçansen Maksămĕ)..... 965

IDENTITIES, CULTURAL DIVERSITY AND BOUNDARIES IN POSTSOVIET COUNTRIES (CASES OF MOLDOVA AND RUSSIA)

Olga Sidenko, Darya Scheglova 981

МАКЕДОНАКИОТ НАЦИОНАЛЕН ИДЕНТИТЕТ ВО ПРЕГРАТКА НА ЕВРОПСКИОТ КОЛЕКТИВЕН ИДЕНТИТЕТ

Анита Димитријовска Јанкуловска 997

СПОРОТ ЗА ИМЕТО МЕЃУ МАКЕДОНИЈА И ГРЦИЈА: МАКЕДОНСКИОТ ИДЕНТИТЕТ И УПОТРЕБАТА НА ТЕРМИНОТ „МАКЕДОНЕЦ“ ВО ДЕЛОТ НА МАКЕДОНИЈА ПОД ГРЦИЈА

Димитар Љоровски, Страшко Стојановски, Магдалена Николова.....1005

ФАЛШИВОЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОБ «АМЕРИКАНСКОЙ МЕЧТЕ» В АМЕРИКАНСКОЙ КУЛЬТУРЕ ИММИГРАНТОВ

Сафаа Рабееах1025

Е-ПРЕТПРИЕМНИШТВОТО КАКО МОЖНОСТ ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА НАУЧНАТА МИГРАЦИЈА ОД РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Татјана Петковска Мирчевска, Наташа Данилоска, Диана Бошковска, Зоран Јаневски.....1035

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И МЕСТНЫХ ЭТНИЧЕСКИХ И КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ КАК УСЛОВИЕ И ГАРАНТИЯ НОРМАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ МИГРАНТОВ

Михаил Глебович Федоров1049

THE RELATIONSHIP OF GLOBALIZATION AND ISLAMIC RELIGION IN THE PROCESS OF GLOBALIZATION

Фатмир Заими1061

THE NEW ROLE OF CULTURE, HISTORY AND ARCHAEOLOGY IN THE GLOBALISED WORLD OF PERCEPTIONS

Ljuben Tevdovski1073

GLOBALIZATION AND ITS IMPACT ON THE CONTEMPORARY SOCIETY

Xhemail Limani1087

MORAL HAZARD AND GLOBAL FINANCIAL CRISIS IN 2008	
Slavejko Sasajkovski, Ljubica Micanovska	1099
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМАНОМИИ И ОТЧУЖДЕНИЯ В НАУЧНОМ ПРОСТРАНСТВЕ СОЦИОЛОГИИ РЕЛИГИИ	
Карина Ивановна Политкина, Светлана Викторовна Ануфриенко	1113
INTERNET AS AN IMPETUS FOR SOCIAL CHANGE	
Ljupcho Cvetkovski	1121
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ	
Татьяна Шелудякова	1133
СЕМЕЙСТВОТО И СЕМЕЈНИТЕ ВРЕДНОСТИ ВО СОВРЕМЕНАТА МАКЕДОНСКА КНИЖЕВНОСТ ЗА ДЕЦА И МЛАДИ	
Јованка Денкова	1143
ВЛИЈАНИЕТО НА ГЛОБАЛИЗАЦИЈАТА ВРЗ МАКЕДОНСКОТО СЕМЕЙСТВО	
Македонка Радуловиќ	1161
СЕМЕЙСТВОТО И СЕМЕЈНИТЕ ВРЕДНОСТИ ВО ГЛОБАЛНИОТ СВЕТ	
Тања Јовановска	1171
ПОЈАВАТА НА БЕЗДОМНИШТВО: ОСВРТ КОН РАБОТАТА НА ПУНКТОТ ЗА БЕЗДОМНИЦИ ВО МОМИН ПОТОК ЗА ПЕРИОД ЈУЛИ – ДЕКЕМВРИ 2014	
Драгана Лазаревска	1181
КУЛТУРНАТА МАРГИНАЛИЗАЦИЈА НА ЖЕНИТЕ ДЕТЕРМИНИРАНА ОД АНДРОЦЕНТРИЗМОТ	
Гзим Цамбази	1199
ИЗОБРАЖЕНИЕ БЫТА ДЕРЕВНИ В ПОВЕСТИ А. ВАРЛАМОВА «ДОМ В ДЕРЕВНЕ	
Татьяна Анатольевна Тернова	1209

КОГА ИДЕОЛОГИЈАТА ЈА ЗАМЕНУВА РЕЛИГИЈАТА – СУДИРИТЕ СЕ
ВО ЕКСПАНЗИЈА

Марија Емилија Кукубајска1213

MEDIA AND COMUNICATION..... 1229

AUDIOVISUAL MEDIA MARKET IN ALBANIA: THE TRANSITION TO
DIGITAL BROADCASTING - THE LEGAL FRAMEWORK AND
CHALLENGES

Endira Bushati1231

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ИНСТИТУТЫ В ИНФОРМАЦИОННОМ
ОБЩЕСТВЕ

Юрий Просвирнин1243

NEW MEDIA – OPORTUNITIES AND CHALLENGES OF MODERN
BUSINESS ORGANIZATION MANAGEMENT

Yanica Petkova Dimitrova1265

МЕДИУМИТЕ И ГОВОРОТ НА ОМРАЗА: ПРИМЕРИ ОД ПРАКТИКАТА ВО
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Сузана Цамтоска-Здравковска, Андон Мајхошев, Јадранка Денкова...1277

ЈАЗИЧНИТЕ ОСОБЕНОСТИ НА НОВИНАРСКИТЕ ТЕКСТОВИ КОИ ГИ
ТРЕТИРААТ ЕВРОАТЛАНСКИТЕ ИНТЕГРАЦИИ

Светлана Јакимовска1297

ЈАЗИЦИТЕ- МОСТОВИ И СИДОВИ ВО КОМУНИКАЦИЈАТА

Драгана Кузмановска, Биљана Иванова, Снежана Кирова1311

ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF THE
INFORMATION SOCIETY IN WORKS BY Y. MASUDA, M. CASTELLS, W. G.
MARTIN

Anastasia Vasiliyevna Petukhova, Svetlana Krepyшева.....1317

DEMETROPOLIZATION OF CULTURE IN THE PRINT MEDIA IN
MACEDONIA

Andon Majhoshev, Suzana Dzamtoska-Zdravkovska1325

POLITICS

САМОЗАШТИТАТА ВО МАКЕДОНСКОТО ОПШТЕСТВО ОД ВРЕМЕТО НА СОЦИЈАЛИЗМОТ ДО ДЕНЕС

Драган Веселинов

Доц. д-р, Институт за историја и археологија, Факултет за образовни
науки, Универзитет “Гоце Делчев” –Штип, Македонија

e-mail: dragan-veselinov@yahoo.com

Апстракт

Самозаштитата како една од компонентите на цивилната заштита претставува најмасовен облик на организирање и припремање на луѓето во едно општество за заштита и спасување во услови на војна и мир. Нејзината функција е стара колку и самото човештво. Во времето на социјалистичкото општество уредување во Македонија, односно кога таа се наоѓаше во рамките на Социјалистичка Федративна Република Југославија (СФРЈ), самозаштитата во организирана форма се појавува 1974 година. Се до осамостојување на Македонија во 1991 година немаше промени во нејзиното спроведување и функционирање. Но оттогаш политичко-општествените, а посебно законските промени во делот на цивилната заштита влијаеа на постепеното запоставување на самозаштитата, за денес таа и воопшто да не е присутна кај населението. Поради нејзиниот придонес во рационалното и ефикасно справување со ризиците и опасностите неопходно е повторно да се актуелизира и активира кај населението во Република Македонија.

Клучни зборови: *самозаштита, социјализам, цивилна заштита, Македонија.*

SELF-PROTECTION IN MACEDONIAN SOCIETY FROM THE TIME OF SOCIALISM UNTIL TODAY

Abstract

Self-protection as one of the components of a civil protection represents the most massive form of organization and preparation of the people in one society to protect and rescue in times of war and peace. Its function is as old as humanity itself. At the time of socialist society editing in

Macedonia, when she was within the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY), self-protection into organized form appears 1974. Until the independence of Macedonia in 1991 there were no changes in its implementation and functioning. But since the political and social, especially legal changes in the area of civil protection impact of gradual neglect of self-protection, today it is not present in the population. Because of its contribution to rational and efficient dealing with risks and dangers it is necessary to re-actualize and activate among the population in Macedonia.

Keywords: *self-protection, socialism, civil protection, Macedonia.*

Од почетокот на своето постоење човекот како индивидуа, но и колектив се соочувал со разни опасности и загрозувања. Поради тоа луѓето самостојно биле принудувани да се справуваат со нив со цел како би се спасиле и заштитиле од истите, а воедно и меѓусебно да си пружат взаемна заштита и спасување. Ова во континуитет е актуелно до денес и со тренд да продолжи во иднина а е познато како самозаштита. Нејзината присутност кај човекот се должи пред се во примарното и основно дејство при соочување со опасностите и загрозувањата што ја прави и многу значаен елемент на цивилната заштита. Самозаштитата всушност претставува најмасовен облик на организирање, припремање и учество на населението во превземањето на неопходните мерки и постапки на превентивна заштита, прва помош и лично спасување, спасување на членовите на сопственото семејство, заемна помош во заштитата и спасувањето и заштита и спасување на сопствениот и општествениот имот.¹

И во Македонија самозаштитата била присутна отсекогаш, но во организирана форма поткрепена и утврдена со правни акти се појавува во периодот кога беше дел од Социјалистичка Федеративна Република Југославија поточно во 1974 година со донесувањето на тогашниот закон за народна одбрана. Подоцна во 1982 година со законот за општонародна одбрана таа се преименува во лична и заемна заштита кое во суштина и не влијаеше на некакви промени во начинот на организација и дејствување.

Така во македонското општество врз основите на системот на социјалистичко самоуправање во тој период кој пак бил основен концепт на

¹ Potpukovnik Dr Ratko Stojanovic, Pukovnik Slobodan Obrknezevic, Civilna zastita, vojnoj stampariji, Split, 1978, 20.

општественото развивање, самозаштитата функционира на повисок степен на мобилност.

Во суштина основни субјекти во самозаштитата биле работните луѓе и граѓаните.² Во овој систем тие дејствувале со цел како би се заштитиле основните вредности на општество. Така во прв ред самозаштитата заедно со останатите субјекти во општеството имале пресудна и решавачка улога во совладувањето на потешкотиите и загрозувањата кои настанувале во услови на војна и мир.

Функцијата на самозаштитата била повеќестрана односно:

- во непосредна воена опасност или војна како и за елементарни непогоди и други катастрофи ги спроведувала сите потребни и можни мерки со цел да би се намалиле последиците од истите
- во текот на траењето на вонредната ситуација или по нејзиното завршување осигурувала брзо и масовно спасување на луѓето и имотите како би се намалиле последиците
- адекватното и правовремено згрижување на загрозеното и настардано население, со прифаќање, сместување, исхрана, психолошка и друга помош, како би се створиле услови за што побезболно преживување на вонредната ситуација.³

Самозаштитата подразбирала и формирање на единици за општа намена. Тие биле јадрото на самозаштитата околу кое се ангажирале сите способни граѓани во акциите на заштитата и спасувањето на лице место.⁴ Овие единици се формирале на секое место каде работеле или живееле луѓето односно во станбените згради, населбите, месните заедници и работните организации. Биле опремени со средства и опрема и ги спроведувале пропишаните мерки за заштита и спасување.⁵ Во станбените згради и месните заедници единиците за самозаштита се пополнувале со луѓе кои живееле на тие места. Тие се распоредувале на места за кои најсоодветно одговарале односно биле обучени и оспособени за одредени намени.

² Јордан Спасески, Општествена самозаштита, Скопје, 1985, 217-218.

³ Ratko Stojanovic, Zastita i spasavanje ljudi i materijalnih dobara u vanrednim situacijama, Beograd, 1984 g., 155.

⁴ Доктринарни начела на цивилната заштита во СФРЈ, Претседателство на СФРЈ, Совет за работите на народната одбрана, април 1974, 7.

⁵ Привремено упатство за организирање на единиците за самозаштита, Државен секретаријат за народна одбрана, Управа за цивилна заштита, Београд, 1968, 5.

Според потребите за справување со одреден ризик или опасност се формирале единици за: спасување од урнатини, пожари, поплави и други несреќи; укажување на прва помош и вршење на РХБ деконтаминација и во земјоделските региони давање на прва ветеринарска помош на повредениот добиток. Со единиците управувал командир и формациски биле организирани во одделение, вод или чета. Така одделенијата* биле составени од неколку екипи*, водовите* од неколку одделенија, додека четите од неколку вода.⁶ Во работните организации формирањето на единиците се разликувала во однос на оние од зградите и месните заедници. Тие зависеле од видот на организацијата па поради тоа ги имало за повеќе дејности и тоа: технички единици, санитарски единици, ветеринарски единици, единици за РХБ заштита и противпожарни единици. Средствата кои ги користеле граѓаните и работните луѓе за самозаштита имале претежно месен, прирачен или импровизиран карактер.

Според дејствувањето на учесниците во самозаштитата, таа може да се сретне во неколку облици. Така учеството на човекот во заштитата и спасувањето сам со минимални средства го претставува наједноставниот облик на самозаштита. Други облици биле групното самоиницијативно и здружено остварување на самозаштитата во комплексни услови како и интензивната соработка на луѓето и граѓаните здружени во групи со единиците на цивилната заштита.⁷ Во одредени случаи кога се неопходни повеќе човечки и материјални ресурси при комплексна ситуација можело да има заедничко дејствување на единиците за самозаштита со единиците на цивилната заштита.

Според висината и тежината на активностите и задачите кои ги имале работните луѓе и граѓаните во самозаштитата била одредувана и обуката. Таа претежно се изведувала на основно ниво но по потреба на припадниците на основните единици се вршела и дополнителна обука. Ова било се со цел за оспособување на овие учесници за заштита и спасување во секакви вонредни ситуации. Воглавно целата обука на работните луѓе и граѓаните се прилагодувала врз основа на потребите на местата каде живееле и работеле. Од голема важност била единственоста на наставната програма како предуслов за постигнување на успех во обуката на населението, а дел од начинот на

⁶ Упатство за работа на поверениците на цивилната заштита, Републички секретаријат за народна одбрана, Скопје, 1984, 36-37.

*Екипите имале околу 5 обврзника, одделенијата околу 16 обврзника а водовите околу 51 обврзник.

⁷ Ratko Stojanovic, Zastita i spasavanje ljudi i materijalnih dobara u vanrednim situacijama, Beograd, 1984, posiroko na str. 182 i 183.

обучување претставувале и средствата за јавно информирање. Кај младата популација обуката пак била изведувана во школски и воншколски услови.

Самозаштитата всушност како елемент на цивилната заштита овозможувала брзо и ефикасно делување во заштитата и спасувањето со обезбедување на минимални материјално-техничките средства и стручно-техничко знаење на лицата само со нивна просечна оспособеност.

Во делот на превенцијата и оперативните активности во случај на одредени загрозувања и опасности, кај самозаштитата се истакнувале задачи и мерки кај кои се подрежбирало ангажирање на еден или повеќе учесници. Таквите мерки подразбирале: **затемнување и неопходно маскирање, засолнување на населението и материјалните добра, противпожарна заштита, спасување од рушевини и поплави, згрижување на загрозеното и настрадано население, прва медицинска помош и РХБ заштита.**

Затемнувањето и неопходното маскирање претставувало задача на самозаштитата која се вршела во услови на војна на места каде живеел, работеле или моментално престојувале луѓето. Таа подразбирала затемнување на домови (куќи и станбени згради), фабрики, објекти на организации и претпријатија, возила и сл. а се извршувала делумно. Како најдобар начин на затемнување било исклучување или пак пригушување на светлосните извори кои биле користени. Тоа се постигнувало со намалување на електричниот напонот, користење на сијалици со слаба светлина, филтри или пак со бојадисување на светлинските извори со темни и отпорни на топлина бои. Онаму каде имало потреба од користење на светлински извори посебно кај објектите, се вршело со прикривање на прозорите и другите отвори кои се изведувало со стандардни материјали специјални за таа намена но и со оние за секојдневна употреба како што се непроѕирни завеси и текстил, ролетни, дрвени или метални капаци и др. Овие начини исто така се и комбинирале се со цел да се постигне ефектот на затемнување.

Кај возилата затемнувањето се вршело преку гаснење на внатрешните светла и пригушување на фаровите со ставање на посебни навлаки или пак се бојадисувале со темна боја која била отпорна на топлина.

Маскирањето пак претставувало прикривање на објектите, опремата, средствата и луѓето како би се стекнало лажна претстава со цел за нивно зачувување и заштитување од непријателските напади.

Во самозаштитата **засолнувањето** на луѓето и материјалните добра се изведувало во воени и мирновременски услови. Оваа задача имала како превентивен така и оперативен карактер па во случај на опасност во услови на војна и мир од поголеми размери било потребно посебно припремени простории и заштитни објекти (скривници). Овие простории и објекти биле

уредени да во зависност од видот на опасноста даваат потполна или делумна заштита.

Оваа мерка во нејзиниот процес на изведување подразбирала давање на стручно-техничка помош лично на човекот и околу себе и овозможување на средства неопходни за функционирање во засолништата. По завршувањето на опасностите засолнетите луѓе излегувале од засолништата и заедно со единиците за општа намена без посебна наредба за акција учествувале во заштитата и спасувањето.

Големо значење во самозаштитата имала и мерката за **противпожарната заштита** со чија помош во услови на војна и мир а при појава на пожар се вршело навремено справување со истиот а воедно и олеснување на противпожарните служби во насочувањето на оние места кои би биле зафатени од поголем пожар. Превентивно во домовите, работните простории и други објекти и места правовремено се отстранувале леснозапаливите материјали и предмети, се поставувале садови со вода и песок како и потребен алат за гаснење на пожар. Покрај ова имало и други средства и апарати кои се поставувале во објектите на живеење и работење за кои било вршено обука на одредени лица за нивно користење во случај на пожар. Во случај на недостаток на овие средства наменети за гаснење на пожар се импровизирало со други (кебиња и слични густе ткаенини кои недоволно пропуштале воздух).

Поради комплексноста на задачата **спасување од рушевини и полави** таа во самозаштитата имала посебно значење. Тоа се должело на процесот на одвивање и своите техничко-медицински специфичности, односно мноштвото постапки и работи изведени поединечно или групно преку пронаоѓањето, извлекувањето и давањето на прва помош на погодените луѓе од несреќата. Овде се налагало прво двање на помош на самиот себе, а потоа и на оние наоколу. Секако овде биле вклучени и материјалните добра.

Во принцип, при самостојното спасувањето од рушевини и поплави како и на настраданите, во помал или поголем обем се налагало да се извршат следните работи:

- извидување на рушевините и поплавните подрачја во поширокиот реон, објектите и просториите;
- утврдување на видот, степенот, обемот, изворот и причината за појавата на опасноста и последиците;
- истражување на рушевините и поплавните подрачја поради отстранување на местата, состојбата и степенот на настраданите луѓе, стока и оштетените материјални добра;

- согледување на начинот и времето на спасување, процената на употребата на личните и колективните средстав и опрема за спасување;
- евентуална деконтаминација на просторот во кој се врши спасување;
- мерки и работи околу стабилизација на рушевините и спасување на ширењето на поплави
- мерки и постапки за спасувачите на извлекување од рушевините и спасување на давеници од вода;
- давање на неопходна прва медицинска помош од спасувачите, а посебно и самопомош;
- предавање на настраданите на екипите за идентификација и медицински третман.⁸

За што поефикасно спроведување на оваа мерка потребно било што помасовно учество на населението со претходна негово стално подигање на нивото на техничка и медицинска култура. И покрај постоењето на стручни организации односно служби со одредена намена во спасување од рушевини и поплави оваа мерка на самозаштитата претставувала носител во отстранувањето на последиците.

Кај задачата **згрижување на загрозеното и настрадано население** бил изразен превентивниот карактер. Таа опфаќала целосно или делумно исекување на места за кои се утврдувало дека се потенцијално загрозени од опасности со што се избегнувале несаканите последици предизвикани истите.

Разните видови опасности и загрозувања придонесувале и различен начин на подготвување за спроведување на згрижувањето на загрозеното и настрадано население. Овој процесот претставувал продолжување и бил во тесна врска со спасувањето од поплави и рушевини.⁹

Имало и одредени случаи како што биле радиолошко-хемиско-биолошките загрозувањата кои поради нивното специфично дејство врз човекот и животната средина посебно го отежнувале извршувањето на оваа задача.

Првата медицинска помош во самозаштитата имала за цел итно давање помош на повредените лица како последица од разните опасности. Со

⁸ Истото, 165,167.

⁹ Исто.

навремено и брзо давање на медицинска помош придонесувало за зголемување на шанските за успешно лечење и преживување на повредените.

Таа вклучувала спречување на надворешното крварење и превиткување на раните, имобилизација на скршеници и пренесување на повредените до најблиските медицински центри.¹⁰ Во зависност од ситуацијата и околностите медицинската помош се вршела на повеќе начини. При немање на средства за нејзино давање се вршело импровизација со други средства. За спроведување на ова задача се изведувала општа обука на населението од стручни лица, а се изготвувале и прирачници според кои се следеле упатствата за давање на прва медицинска помош на настраданите луѓе.

Како задача во рамките на самозаштитата **радиолошко-хемиско-биолошка (РХБ) заштита** имала одредено значење кое се должело на фактот што во втората половина од XX век оружјето за масовно уништување било доста “популарно”, а неговата разорна моќ при употреба оставало страшни последици врз животната средина. Исто така постоеле и други извори на загрозување како што биле одредени хемиски фабрики, нуклеарни центри и сл.

Опасностите и загрозувањата од РХБ оружјето придонеле потреба од индивидуалност но и колективност во заштитата од неговите последици. Личната заштита овде се остварувала исклучиво на ниво на самозаштита бидејќи од поединецот зависел и степенот на користење на заштитните средства.¹¹

За остварување на оваа задача се користеле лични комплекти и во ситуација на недостаток на истите се вршело и импровизација со средства соодветни за таа намена кои притоа претставувале само привремена заштита.

РХБ заштитата се изведувала во засолништа но и тогаш во случај на нивен недостаток исто така се импровизирало преку херметизација на објекти кои би се оспособиле за заштита. Од големо значење било и заштитата од контаминирање на храната, водата како и изворите на вода, садовите во домаќинствата и сл. која се извршувала со помош на дадени постапки за таа цел.

Деконтаминацијата кај самозаштитата се вршела преку личен прибор за таа намена кој всушност бил дел од личниот комплект за РХБ заштита, а

¹⁰ Упатства за постапување на граѓаните во вонредни ситуации, Републички секретаријат за народна одбрана, Скопје, 1968, 47-60. (Понатаму: Упатства за постапување на граѓаните...)

¹¹ Ratko Stojanovic, Zastita i spasavanje ljudi i materijalnih dobara u vanrednim situacijama, Beograd, 1984 g., 176.

можело да се користат и други начини со одредени материји и средства. Водата претставувала најдостапна и најприменлива материја за деконтаминација а покрај неа се користеле и вар, капорит, детергенти и сапуни, бензин, нафта, пертолеј, сода бикарбона и сл. во зависност од начинот, видот и местото на деконтаминацијата.

За деконтаминација се употребувале разни средства (кофи, канти, бунари хидранти, прскалки, моторни пумпи и друго) со кои можело да се користи водата. Покрај овие се користеле и други средства се со цел за вршење на деконтаминација без користење на поголема техничка адаптација.

Оваа задача во самозаштитата имала големо значење пред се поради штетите кои би биле нанесени врз луѓето и животната средина со РХБ контаминација, а воедно и тешкиот и бавен процес на деконтаминација и опоравување.

Ваквата форма, начинот на функционирање и организирање, обуките, целите, задачите и се она што е поврзано со самозаштитата останало непроменето до осамостојувањето на Македонија во 1991 година. Но и во првата деценија од самостојноста на Македонија, и покрај прилагодувањата¹² во заштитата и спасувањето што иницирало одредени карактеристични периоди во поглед на организирањето на самозаштитата, сепак не се бележат некои нејзини изразени промени каде и понатаму таа претставувала основен елемент на цивилната заштита.

Така во согласност со Уредбата за организирање, подготвување и извршување на активностите и задачите на цивилната заштита во воена состојба и за формирање и подготвување на единиците и штабовите на цивилната заштита од 1992 година е утврдено организирањето на самозаштитата. Во оваа уредба е наведено дека самозаштитата претставува најмасовна форма на учество на граѓаните во превземањето на мерки и постапки во делот на превенцијата и справувањето со опасностите и загрозувањата.¹³ Самозаштитата се организираше и подготвувала плански во секое место на живеење и работење со што била изразена нејзината масовност,

¹² Според проф. Стојан Кузев во Република Македонија во периодот од 1992-1995 година е извршена реорганизација на цивилната заштита се со цел таа да се прилагоди на новиот систем на одбрана како и неговите цели и функционирањето.

¹³ Види пошироко во член 8 од Уредбата за организирање, подготвување и извршување на активностите и задачите на цивилната заштита во воена состојба и формирање и подготвување на нејзини единици и штабови (Службен весник на РМ, бр.51/92 г.)

а со вршењето обуки на населението тоа можело примарно да придонесе во ефикасноста на заштитата и спасувањето.

Ваквата состојба со самозаштитата траеше до 2003 година каде оваа Уредба престана да важи со донесувањето на тогаш новата Уредбата за организирање, подготвување и употреба на силите на цивилната заштита¹⁴. Така започна одреден период каде самозаштитата не беше регулирана нормативно.

Но со Законот за заштита и спасување кој беше донесен во 2004 година повторно е утврдено местото и улогата на самозаштитата во цивилната заштита. Со овој закон се дефинира самозаштитата како и делот во подготовката и обуката на населението за самозаштита.¹⁵

И покрај одредбите во законите, уредбите и сл. за обуката и опремувањето на населението за самозаштита дадени во изминатиот период, сепак тоа не е спроведено во пракса. Како причини за сето ова се сметало дека претставува финансиската немоќ на граѓаните и државата, а се наведува и субјективниот крактер, за што дури немало обезбедено ниту минимум средства за лична и колективна заштита и не биле донесени планови за обука на учесниците во самозаштитата.¹⁶

До денес ваквата состојба со самозаштитата останува непроменета. Нејзиното нефункционирање влијаеше врз ефикасноста на цивилната заштита што претставува голем недостаток и хендикеп во заштитата и спасувањето. Карактеристично за ова беше неучеството односно пасивноста на населението во превенцијата и справувањето со опасностите и загрозувањата кои беа актуелни во последните 10 години.¹⁷ Ова се должи на фактот што населението немаше никаква едукација и обука, а во образованието предметот Одбрана и заштита кој на учениците и студентите им ја даваше основата во таа област постепено се исфрли од наставните односно студиските програми.

Денес со непостоењето на општите единици и воопшто на самозаштитата која всушност го претставува јадрото на цивилната заштита се изгуби многу од функцијата и целта на овој општествен сегмент.

¹⁴ Уредба за организирање, подготвување и употреба на силите на цивилната заштита (Службен весник на РМ, бр.51/92 г.)

¹⁵ Член 1117 и 118 од Законот за заштита и спасување (Службен весник на РМ, бр.36/04 г.)

¹⁶ Стојан Кузев, Цивилна Одбрана, НИП, Ѓурша, Скопје, 1996, 123 и Менде Солунчевски, Цивилна заштита, Југореклам, Скопје, 2005, 91.

¹⁷ Драган Веселинов, Историскиот развој на цивилната заштита во Македонија од 1945 до 1991 година, докторска дисертација, Скопје, 2013.

Резиме

Од појавата на самозаштитата во организирана форма па се до почетокот на деведесетите претставуваше период во кој таа соодветно се развиваше и подготвуваше со цел да одговори на предизвиците на разните видови и опасности. Присутноста во секој дел на тогашното општествено уредување и живеење пред се нејзиниот масовен карактер на организирање потврдува на сестраноста и сеопфатноста на самозаштитата во делот на заштитата и спасувањето на луѓето и материјалните добра. Обуката и едукацијата, како и општите единици придонесуваа за поголема сигурност но и поефикасно дејствување и извршување на целите и задачите на цивилната заштита.

Но од почетокот на деведесетите години т.е. од осамостојувањето на Македонија и покрај наследувањето на начинот на функционирање и организирање на самозаштитата од претходниот систем сепак таа не го продолжи нејзиниот тренд на развој, модернизирање и софистицирање согласно новите потреби за одговор на актуелните опасности. Со тоа во делот на самозаштитата а воедно и цивилната заштита имаше одредени промени што резултираа со ослабнување и губење како на позицијата така и во смислата на нивното функционирање.

Денес во Македонија самозаштитата законски претставува дел од системот за заштита и спасување и со него се утврдени нејзините цели, задачи и функција. Но и покрај тоа сепак не е извршена организирана обука на населението за самозаштита, а истото и не е опремено со средства за лична заштита. Со ова само се потврдува сеуште нејзината неактивност и нефункционирање во системот на цивилната заштита. Поради тоа неопходно е повторно актуелизирање на самозаштитата за полесно и поефикасно справување на населението и државата со се позачестените појави на ризици и опасности.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Јордан Спасески, Општествена самозаштита, Скопје, 1985.
Менде Солунчевски, Цивилна заштита, Југореклам, Скопје, 2005.
Стојан Кузев, Цивилна Одбрана, НИП, Ѓурша, Скопје, 1996.
Ratko Stojanovic, Zastita i spasavanje ljudi i materijalnih dobara u vanrednim situacijama, Beograd, 1984.

- Potpukovnik Dr Ratko Stojanovic, Pukovnik Slobodan Obrknezevic, Civilna zastita, vojnoj stampariji, Split, 1978.
- Драган Веселинов, Историскиот развој на цивилната заштита во Македонија од 1945 до 1991 година, докторска дисертација, Скопје, 2013.
- Доктринарни начела на цивилната заштита во СФРЈ, Претседателство на СФРЈ, Совет за работите на народната одбрана, април 1974.
- Законот за заштита и спасување (Службен весник на РМ, бр.36/04 г.).
- Привремено упатство за организирање на единиците за самозаштита, Државен секретаријат за народна одбрана, Управа за цивилна заштита, Београд, 1968.
- Упатство за работа на поверениците на цивилната заштита, Републички секретаријат за народна одбрана, Скопје, 1984.
- Упатства за постапување на граѓаните во вонредни ситуации, Републички секретаријат за народна одбрана, Скопје, 1968.
- Уредбата за организирање, подготвување и извршување на активностите и задачите на цивилната заштита во воена состојба и формирање и подготвување на нејзини единици и штабови (Службен весник на РМ, бр.51/92 г.).
- Уредба за организирање, подготвување и употреба на силите на цивилната заштита (Службен весник на РМ, бр.51/92 г.).

ORGANIZATION AND STRUCTURE OF THE POLICE

Kostadina Klechkaroska

MSc in security science, PhD student, St. Clement of Ohrid University, Bitola,
Faculty of Security - Skopje, Macedonia

e-mail: kleckaroskakostadina@gmail.com

Abstract

Organizations that deal with exercising of the security and defence of the country are organized in several steps and in many directions in accordance with the wider social interests and from the targets that are wanted to be achieved. In this paper is analysed the organizational placement and structure of the police as a security authority in function of keeping the peace and security in one society. For an efficient performing of the assigned tasks is needed a good organization of the police. The way of organization and performing certain tasks in the police doesn't depend only on the terms of performing, but also from the legal regulation of the questions that are related with the organization of the police itself. Prior experiences point that the best way in the organizational structure of the police is to have a departmentation (forming additional and needed number of departments and services); to be managed by professional and competent persons who will bring professional and operative plans and the organizational unit should always have helping services for performing on additional tasks. The organization in the police, everywhere in the world, is based on strict legal rules and regulations, i.e. on a defined organizational scheme. In practice, often there are organizations that have the same intention of acting to have different organizational schemes or organizational models, as well as the same diverse composition. An obvious example for that are the different models of the police forces from different countries, which despite having the same vision (intention), notice differences in the structural model, depending on whether the general politics of the country they serve is oriented to keep the international peace, or it only guarantees for the national territory, then they depend on the economy, social occasions, tradition of the country, and so on.

Keywords: *police, organization, structure, security, legal provisions.*

INTRODUCTION

The new police clerks had to declare that: “I will be the part of the future and I will change it from the roots, not just criticizing from aside”...and that will not have any connections with the popularity, but with the right treatment. (Sir Paul Condon, Commissary in Metropolitan police in London year 1998.)

Not by accident, I will start this work above mentioned saying. To exist the successful police organization must exist successful police clerks, and for them to be successful they have to be moral and dignified according law frames to fight for the human rights and freedom and obtaining the peace and order of the society ie rightly to act. Pass two decades in which a number of theoretic work about the relationship between organizations which are dealing with obtaining the security and democratic processes. One of the well-known experts Jeff Haines¹ stated that the public institutions have three significant obligations to the society: to lead the public work, to manage public resources and to guarantee realization of the human rights. It is considered that this dividing and approach might cause directing to practical acceptance and perception of principles of successful governance, which will be result of operationalization in practice. An effective organization of the security structures is significant characteristic for all the countries as well as developed, of all levels of developing. The terms “organization” and “structure” of the police represent terms which is given the meaning in newer times in direction of achievement of democratic processes and by finding its place in the developing matter and exploring of the modern authors. “The good organization “represents an ideal which is very often untouchable for it to completely conduct. In the realization of the aspects of successful organization exists a number of external and internal aspects which are different from country to country. The main condition of functioning and development of the police organization is building a constant and adequate model which will satisfy the level of flexibility according economical, political, security and other aspects of national and international plan.

¹ Look widely: Haynes, J.:Pal grave Advances in Development Studies, Canfield University, 2005

GENERAL ABOUT POLICE ORGANIZATION

The role of the police in the society is not unique and varies from country to country. Historically viewed, the concepts of the police as well as functions of the police organization constantly are changing. Their content depends from the overall development in the human society, the state instrument and specific traditional characteristics of the state organization in each country especially. Because of that to the police organizations all over the world are forming a complete spectrum of models of internal organizational structure. Every police system is build depending on anticipated external and internal factors which affect on his conceptual-introductory celery for his development in the society.

As external factors which affect on police organization and her achievement in direction of protection in first order of the citizen individual ie on the whole state and keeping the order and order in democratic frames are: system of executive authority, the security occasions, security needs, security politics, and security goals from cultural, economical, social, political aspect and other conditions. Among most important internal factors are: strategies, directions and goals of the Ministry of internal affairs ie the police, the tasks and goals which her to be accomplished and organizational resources which stand available (number of employees, means, equipment, technology and methodologies, programs and action plans etc).²

On which way the police will be organized in the states and what kind of it will be her function is internal and sovereign right on every state. The last period a number of European states pretend police organizations and functions to be in accordance with democratic principles which requires European Union. One of the factors which affects on organization of police is economical factor. Finally is clear that exists extraordinary connection between economic development and safety. How much it will be spent for police ie safety of the state? Inadequate and not enough developed safety creates lower and disappointed investments and through allowed spending might lead to difficult damages to the economy through raising taxes and depressed spending. A very few countries can allow themselves to be exposed to high deficit in purpose to finance safety. But determining how many to spend depends on the answer of a number of questions as:

- How the states define safety?
- How states define the rules of the defence power and defence services?
- Did the spending in the part of safety is a priority to the governments which exists the possibility for increasing the taxes?

² Look widely: Pusheljich, M., Magushich, F., „Nadz,I,: Organization and functioning of the police, Zagreb:MUP RH,2008

- Did the governments are ready to bear the expenses?
- The influence of the political and economical reforms, without influence and motives of the external factors.³

It means that every state creates organization (police) depending on their need and series of factors which affect on her development. In practice very often are meet organizations which have the same attention of acting to have different organizational schemes or organizational models as well as different content. Generally, the organizational structure of the police is composed of mix of relations between different positions and between different persons which are on certain positions. The basic components of the organizational structure in the police are horizontal and vertical dimensions. The vertical dimension is expressed through the levels of authority, while horizontal levels are given in shape of departmentalization. In the vertical dimension the levels of authority are arranged in form of hierarchy (from the top-below ie from the minister who is on the top of the pyramid to the level of police clerks which are on her basis). The same relationships become from the delegated authority from one to other level, and between the levels exists constant communication with which authority is transferred among the levels. This is a standard approach so to understand some of the relationships of the authority in the police organization. Still, for complete understanding of the problems which are connected with the police organization, it is necessary to have a appropriate knowledge of the nature of the levels and the way how they are created.

Previous experiences point that the best variant in the organizational structure of the police is to have departmentalization (forming additional and necessary number of departments and services): with them to manage expert and competent persons which will bring expert and operational plans and in the organizational unit there always has to be helpful services for execution of additional work.⁴

The development of the police functions on European continent was different from country to country which owes from the different level of the development of societal, political, economic, cultural and other conditions. The differences also came from result of different solutions for problems which are in basis identical. Observed from the aspect of police organization, this problems might be formulated as dilemmas of two vice versa police goals, from which neither of them cannot be neglected, but must be find an optimal point of balance among them which are those dilemmas:⁵

³ Boim, Arjen, Hart, Paul.: Public leadership in times of crises: mission impossible?, Public administration, 2003, review 63

⁴ Bakreski, O.: The security sector as specific shape of organization: 355.45-035, page 11

⁵ Stojanovski, T.: Police in democratic society, Skopje 2007, page 222

- Did the police organizational should be even more parted from the community so she can be used in every time as an instrument of force against the community and her members or to be melted with the community which regulative instrument is her itself?
- Did the police should be organized centralist and that represents to be under immediate control of the central state authorities or should be organized local police?
- Should be in the frames of the police organization to favour shapes of flexibility in doing, applying discretionary degree in deciding or should be endeavour police every day firmly to tie to the law and to undergo of effective and constant control?

At election of the final view for the model of the police organization crucial affect has the political condition in the state but and historical traditions and specific circumstances.

Individuals which work in one organization have their own goals which might be different from the goals of the organization. The ambition, greed and avoiding of problems are part of many motives which might serve to the members of the organization for developing personal strategies and accomplishing personal interests and with that might cause damages to the strategies and goals of the organization.

MODELS OF POLICE ORGANIZATION

In the world there are known models when police might be organized as the central police (decentralized model) and combined composition of central and local police (decentralized model).⁶ The central police is organized for the needs of state authorities and is situated under their control. Her basic task is to take care for the order in the authorities. To the central police organizationally might be tied up and special police organized for certain management resorts and that is: execution subtle safety tasks, financial police for struggle with the smuggling, secret police for supervision under police (as sample In USA). In contrast from proper of the central police in which the dominant where things for defence of the order of authority, at the decentralized police dominant is proper which are for regulation and her integration with social community.

⁶ Stojanovski, T.: Police in democratic society, Skopje 2007, page 223

In the literature is accepted the classification of the types of organizational structure of the police according Bayley⁷ shown on the following table:

Table No 1. Types of police organizations in the world

		Centralized	Decentralized
Unique		Croatia, Ireland, Israel, Poland	
Complex	Coordinated	Finland, France	Holland, Germany, Great Britain, Canada
	Not coordinated	Italy, Russia	Belgium, Switzerland, USA

From the previous exposing there is a question which type of police organization is better? Which police organizations are more effective? ie **Did the police should be centralized or decentralized?**⁸

⁷ Pusheljich, M.: Jelenski, M.: Police composition-realization of police function through structure, Police and safety, Expert magazine, UDK: 35.075.5:351.54, Excepted page 4

⁸ In the USA the widely geographic contributes towards decentralization of the police departments. Still, the only most important variable is that police forces are involved in local politics. The most police departments are consisted from specific ethnical groups which are reflection of the dominant ethnical group in the society and are tightly connected with the local politicians from whom most of them are considered corrupted. This corruption prompted a lot of individuals which are striving towards reforms as August Walmer and O.V. Wilson to turn the police in strict centralized organization using the key concept for management as chain of command, unique of command and level of control. Centralized organization has shown as the best mean for controlling the widespread corruption, political connections and deviant behavior between police clerks on command. Today, as police departments are more focused to response the need of community, occurs the bigger need of decentralization of police; with decentralization the police clerks get authorization creatively to serve their right of deciding without getting instructions of management. The centralized police organization might more effectively to control corruption and unfit behavior, but that doesn't allow to the police to response in whole to the needs of the community. (Look widely: file:///C:/Users/User/Downloads/Toolkit_MACEDONIAN_web.pdf, Manual for police integrity, Geneva center for democratic control of Armed forces, 2012, page 116,117).

For all the organizational problems the key strategic decision is what should be centralized and what should be decentralized. Establishing reasonable balance between centralization and decentralization leads to perfectly functioning of the organization. Opposite to that, the problems might damage to affect on the relationship of the organization and her general productivity. The answer to this question will determine the design of the structure and will execute a high influence on the systems of power and control. The police structures should be adapted on the political structures. For example the police will be highly decentralized in the federal states and centralized in the authority states. One of the key organizational principles is that the structures must follow strategy, and adoption of a new model of police working as if the model directed towards community should be reflection of the changes in the relationship centralization-decentralization.

Table No.2: Advantages of centralization and decentralization⁹

The advantages of the centralization
More comprehensive control over operations. Compliance of the politics, practices and procedures. Better using of centralized specialized experts.
The advantages of the decentralization
The faster bringing decisions without previous consultation with the higher authority. The great experience in the trainings for promotion of the higher authority. Decisions which are better adjusted on local conditions.

One of the leading problems in the functioning of the police is the question of corruption¹⁰ in the police. The American sociologist Reiss thinks that corruption in the

⁹ Ibid page 119

¹⁰ The individuals which work in one organization have their own goals which might be different from the goals of organization. The ambition, greedy and avoiding the problems are part of many motives which might serve to individuals of the organization for developing personal strategies and accomplishing personal interests, and with that compromised the strategies and goals of organization. The flaws and weaknesses of the organization and management might be in service of personal interest before collective interests and also might encourage development of corruption. All of this refers to organization like police organization.

decentralized police organizations was not taken by the corruption. The corruption might be endemic appearance but very rarely occupies the top of the pyramid in the police organization. In the centralized police composition the local police are protected from corruption from the reasons which all the power is concentrated on the top of police pyramid.

Table No.3 Some of the weaknesses of police organization in certain conditions

Countries in transition	Strong centralization, the lack of skills for management, reluctance of the middle management, the lack of resources and materials, bad image and corruption, the influence of nepotism.
Countries in development	Apathy, Defeatism, high level of corruption, weak economical and regulatory frame which will contribute towards removing of initiatives and possibilities for corruption.
Developed countries	Inadequate leadership, lack of control, low morality and not enough commitment at transfer of ethical values of the individuals of the organization.

THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE POLICE

The organizational structure is composed of the entirety of elements or parts comply between themselves in function of accomplishing certain goals of the organization. On one side the parts or elements which are composed of the basic composition of the structure which contain the main and general properties of the organization, and on the other side they owe their own characteristics and features on the basis on which in the frame of the whole structure are given as relative entities with their own relative independence. The relative independence is expressed in the relationship towards other parts of organizational structure.

The organizational structure occurs as consequences of the process of organizing. With organizational structure are govern all the connections and relationships which exist in one organization between different organizational entities of that organizations as well as connections and relationships which exists inside in the same organizational units. Despite regulation of the connections and relationships with the organizational structure is carried out dividing of responsibilities inside in the

organization which is very meaningful for more effective work. The existing of the organizational structure allows stability and continuation in the work of the organization, regardless personnel changes.¹¹

In designing of the organizational structure as fixed are taken goals determined in the phase of planning. The organizational structure might develop through:

- Creating departmentalization –points of departments in which the work might be the best divided,
- Focus of authority-units and levels in which most of the working decisions will be prepared,
- auxiliary units necessary for leading and helping to those who are responsible for the primary duties,
- Adequate performance for the functions of the top management,
- Structural arrangement of the operative and auxiliary units which with it will be provided simplicity, consistent and contribution for normal working of the organization.¹²

The police services are organized according following models which are detailed described below: line structure, line and personnel structure, functional structure, native organizational structure and new kinds of organizational structures.¹³ Does not exist wrong model, exists only models which are adapted better in certain phases of development as has been stated below in this part. The main factors for identifying the phase in which police organization are set are: the size of organization, her geographical deployment and the model of police work. The structure and processes must act together with the situation. In the next part of this thesis it will be explained the advantages and weaknesses for models of organization.

¹¹ Look : Gocevski,T.: Educational management, Macedonian sacristy, Kumanovo 2003, page 212

¹² Newman W.H., Administrative Action.:The Techniques of Organization and Management, Prentice-Hall,Inc, New York, 1971, pp.274.

¹³ file:///C:/Users/User/Downloads/Toolkit_MACEDONIAN_web.pdf, Manual for police integrity , Geneva center for democratic control of Armed forces, 2012, page113 (acted on 05.12.2014)

LINE STRUCTURE

The simplest kind of police structure is the line structure which is applied in smaller police services. This structure is the basis of the following line elements: uniformed patrol, investigation for traffic offences and crime investigation.

THE LINE AND PERSONNEL STRUCTURE

In the larger police departments, the basic line elements are complemented with different units: to the line structure is added personnel in purpose to obtain expert advising (for example legal advisors) to accomplish special activities (scientific activities, trainings, activities for communication) and to contribute towards accomplishing of compliance of the whole service by performing control, discipline procedures etc. As advantages of this structure might be allocated that, she is simple with clear defined responsibilities and appropriate specialization. As weaknesses is hard dealing with different problems, as strategic so as every day, resisting to changes etc.

FUNCTIONAL STRUCTURE

Depending of the function which has individuals of the police in the police organization for achieving the goals in her, this kind of structure divides individuals according that. The organization is divided of separate sectors where every sector has its own function and every sector functions separately. All the employees has clearly defined direction of career with potential for promotion in the frames of their department of the police organization, with what is achieved productivity in the organization in direction of accomplishing their goals. The shortcomings of this structure are seen in the strict hierarchy placement and in the long period of time for materializing the decisions. The views of each department are limited on his goal which not allows them to take into consideration the overall picture and to work effective for accomplishing the mutual goal.

THE STRUCTURE OF THE UNITS

According to this structure the dividing of the organization is done by units where every unit features with necessary resources and functions for accomplishing their goal. With the dedication of the units on their specific tasks is provided high level

of expertise and efficiency. The manager's progress encouraged from the authorization which they get as a consequence of decentralization. As shortcomings of this structure are that they might come to a conflict between the units because of the allocation of resources, the units might have the tendency to become autonomy and with that the coordination of the organization becomes complex.

MATRIX ORGANIZATIONAL STRUCTURE

Usually for this structure is that she has more than one manager of the project and the personnel which works on certain project brings reports to the project managers. Because in the matrix organizational structure sharing information is obligatory so it can be acted effectively and perfectly in purpose to fulfil the given task. For every project are assigned project manager and from different teams is expected to give him report about results of their work. The project manager again delivers report to the chef of the organization. Additionally, is assigned manager of the unit which is responsible for maintaining the technical functionality of organization and with that the same guarantees for maintaining the appropriate technical base as well as extraordinary in working and organizational leaders ability. With this structure the lower is possibility the external factors influence on project/task and the number of conflict situations was reduced to minimum. The structure is balanced towards expenses, time and output. The negative indicator of this structure recalls that might come to a confusion and conflict if misunderstanding are shown relative factors which influence the work(for example when two teams share same resources or one team works in two units).

NEW KINDS OF STRUCTURES¹⁴

Team structure. This organizational structure is focused on work on teams which might be vertical or horizontal. The teams also might be based on individual processes and functions.

Network structure. In this kind of structures to the managers are assigned task to coordinate and control external collaboration and external relationships on the electronic mediums.

¹⁴ file:///C:/Users/User/Downloads/Toolkit_MACEDONIAN_web.pdf, Manual for police integrity , Geneva center for democratic control of Armed forces, 2012, page116 (acted on 05.12.2014)

Virtual structure. She represents addition of the network structure and allows to the managers establishment and maintenance regular contacts with different units all over the world, without they must maintenance the wider physical and manual infrastructure. In this organizational structure there are no limits and her acting almost depends from the internet.

MODEL OF POLICE WORK IN REPUBLIC OF MACEDONIA

Organization in the police all over the world, so in our country was based on strict lawful rules and regulations ie on defined organizational scheme. The organizational scheme of the police represents one kind of chart which shows the relations between organizational units. Basically, he shows organization of all organizational units according the scope of work. To be provided good and effective team work between organizational units , there has to have appropriate division of work among them, they has to have balanced engagement of individuals with precise established tasks, there has to exist good working conditions and good internal relations between organizational units and must be strict defined the functional relations. Organizational unit must be responsible for her own scope of work and gives the contribution for realizing of set goals and tasks of Ministry as a whole. In the chart clearly are defined the levels and positions of the superiors and their subordinates and relations among them.¹⁵

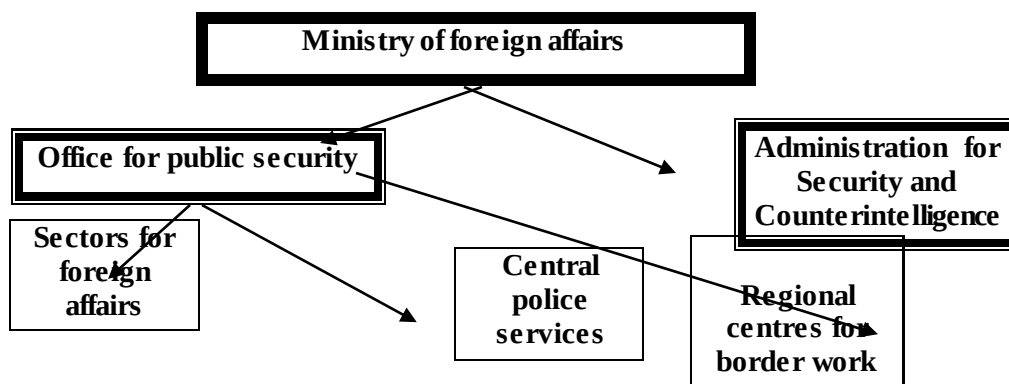
In Republic of Macedonia organizational placement of police goes under certain order. (Look at Picture 1.) The first level is personified through the Office for public security which is doing the police and criminal work in the frames of Ministry of foreign affairs. His internal organizational placement is based on line and territory principle and is regulated by the Law of police. In jurisdiction of the Office are following things¹⁶: conceptual planning, following and analyzing of security condition and reasons for appearance of criminality and endangering of public safety; compliance, directing, general and expertise surveillance and control of work of organizational units of the police; education of police clerks; collecting, treatment, analysis, using, grading, transfer, keeping and erasing of data from the scope of the police;(participation in execution of certain complicated things from the scope of work of the organizational units of the police); preposition of standards for equipment and material-technical means for organizational units of the police etc. The next level of

¹⁵ Bakreski, O.: The security sector as specific shape of organization:355.45-035, page 12

¹⁶ Law for police (Official Gazette of RM , No. 114/06)

organizational structure belongs to Central police services. They are formed for performing police-criminal work for whose is needed high level of specialty, as well as because of effective and economic performing of certain specific and complicated tasks, independently, as well as things in interaction with the sectors for internal affairs and regional centres for border affairs by principles of centralized working. The Central police services are performing work on the whole territory of Republic of Macedonia and that are things from area of prevention the organized criminal, criminal-technical researches and expertise, things in giving support in performing certain specific and complicated things in the area of sectors for internal affairs and regional centres for border affairs from special units of the police as well as other work and tasks.

Because of more efficient performing of the police work on territory of Republic of Macedonia are formed Sectors for foreign affairs. In the frames of the sectors are formed police stations for performing police work from general jurisdiction and for traffic work on certain area. The work of Sectors for foreign affairs is regulated with the Law for police. They follow it and are analysing the security condition; are organized it, are adjusted, are directing and performing control of the work of police stations; performing criminal work and work in prevention and stopping the criminality etc., while police stations are organizing their work by taking care, patrol and observing work, control and regulating of the traffic. Those are basic works which are organized in the frames of sectors work as kind of preventive and repressive acting in the sector area. The police clerks in separate sectors for their work answer in front of their supervisor. The chief of the sector is planning and organizing the work of his own sector. For better following of the security condition, effective planning and performing the work, for every sector is prepared annual plan of measures and activities as well as plans for measures and activities especially for every security appearance which are current on the area which covers the sector. The importance of the sector work of the police is big and that means: good knowing and following of the security condition and effective working with which are provided adjustment to the police clerks in the area which cover; the raised responsibility of the sectors managers for security condition in the scope of their work; establishing of good and long term relations with the citizens which contributes for better reputation of the police among local population and his better security protection.



Picture No.1 Organizational placement of Ministry of foreign affairs in Republic of Macedonia

CHARATERISTICS AND ANALYSIS OF THE MODEL OF ORGANIZATION OF THE POLICE IN REPUBLIC OF SERBIA

At the Ministry for foreign affairs of Republic of Serbia exists a high level of decentralization of things but with clear defined chain of command and responsibility. All the decisions about functioning of the ministry brings the Minister of internal affairs and the way of his management was not fixed by none law regulation. Opposite that, but with purpose lawful and democratic performing of foreign affairs to the Minister of foreign affairs in deciding and organizing the work of Ministry affect certain society forces (civil authority, nongovernmental and international organizations, even the society itself and other.) Organization in Republic of Serbia was established on strict lawful rules and regulations ie on defined organizational scheme. Ministry in its composition has:

- Cabinet of ministries
- Secretariat
- Directorate of police
- Sector of analytics, Telecommunications and Information Technology
- Sector for foreign control of the police
- Sector for finance, human resources and mutual work
- Sector for exceptional situations
- Service for foreign revision

Characteristics of the standard descriptive methodology of analysis for model of organizational structure through analysis on the shape of organizational parameters, from whom most significant are those which become in under-processes of designing of structure ie in under-processes on differentiation and integration are ¹⁷:

1. Division of work as parameter of differentiation which show how is the level of specialization in the existing model of police in Serbia.
2. Delegation of authority as parameter shows how this system was designed for adoption of decisions (centralization/decentralization).
3. Grouping the units or departmentization as parameter which shows the number of organizational units in the police system, their size and span of control of managers in the Serbian police system.
4. Coordination as parameter which happens in under-process on integration in structures and shows how is coordinated and controlled activities of the police system in Serbia.

CONCLUSION

Organization has an extraordinary role and takes dominant place in modern society. She has important role because is united the total effort and necessary resources and people, is synchronizing, coordinating and directing the work through good designed programs, dimensioning the space and time and what is important unites people which has certain knowledge from different areas whose single effort are united in one mutual effort who is directed towards achievement certain goals of the organization. The organizations might be understand as arenas in which the individuals of the same might develop personal strategies for accomplishing their own goals which might be different even opposite to the goals of the organization. People are those which make offences, but they work in cultural and organizational environment which might encourage or limits, nurture, or limit certain kinds of acting and works. The weak side of the organization might create way for individual behaviour or acting which might cause damage to the police organization. It is necessary the weak sides of the police organization clearly to be identified in purpose to undertake measures for decreasing of risks from undemocratic and unprofessional working, and on the other side to transform organization in one strong and democratically directed police organization. This work is focused on the organization and structure of the police ie analyses organizational placement and structure of the

¹⁷ Pantelich, M.,: Specifications and characteristics of the organizational structure in service of general competence MUP Republic of Serbia, page5-6 (acted on 02.12.2014).

police as safety organ in function of maintaining the peace and security in one society. The police organization is under enormous influence of series external factors: political system determines her structure, decentralized in federal state, centralized in united state; the jurisdiction and legal system also play important role at police service, as well as the values of citizen society. This important influences create need to review the relations between the environment and police. Organizations in the police all over the world, so in the Republic of Macedonia and Republic of Serbia is established on strict lawful rules and regulations ie on defined organizational scheme. Organizational scheme of the police represent one kind of chart which shows relations between organizational units. In basis, he shows organization of all organizational units according the scope of work. To be provided good and effective team work between organizational units it should be appropriate division of work between them, it should exist balanced involvement of individuals with precise established tasks, should exist good conditions for working and good internal relations between organizational units and should functional relations to be strictly defined. The organizational unit must be responsible for her own scope of work and gives contribution for accomplishing the set goals and tasks of Ministry in the whole. For successful organization does not exist standard accepting model which every country will undertake and act according that model. She as little or more successful is established in the direction of work and learning from her success and fails, should adjust towards new reality or if necessary to upgrade. But that doesn't mean that should change vision, only just other factors which contribute for her existence as: plans, programs, strategies, formation, style of management and resources. In practice often are met organizations which have the same intention of acting, to have different organizational schemes or organizational models, as well as different content. The obvious example for that are different models of police forces from different countries, which although have the same vision (intention), recorded differences in structural models depending on if general politics of the country which they serve is oriented on keeping the international peace, or towards guaranteeing only on national territory, after that they depend also from economy, society occasions, traditions of the country, etc.

REFERENCES

- Bakreski, O.: Control of security sector, Faculty of Philosophy, Skopje 2008.
Boim, Arjen, Hart, Paul: Public leadership in times of crises: mission impossible?,
Public administration, 2003, review 63.

- Gocevski,T.: Educational management, Macedonian sacristy, Kumanovo 2003.
- Dragishich,Z.: Security management, Official gazette and University of Belgrade.
- Newman W.H., Administrative Action:The Techniques of Organization and Management, Prentice-Hall,Inc, New York, 1971.
- Stamenkovski, A.: Management with defence TNID Gjurgja, Skopje 2004.
- Stojanovski, T.: Police in democratic society, Skopje 2007.
- Security Sector Reform: The Challenges and Opportunities of the Privatisation of Security,Damian, Lilly D. and Page T.,(eds), International Alert, London, 2002.
- Stevanovich, O.: Management and commanding, Police academy, Belgrade, 1999.
- Pusheljich, M.:Jelenski, M.: Police composition-realization of police function through structure, Police and safety, Expert magazine, UDK: 35.075.5:351.54.
- Pusheljich, M.,Magushich, F.,Nadz,I,: Organization and functioning of the police, Zagreb:MUP RH,2008.
- Chokrevski,T.: Organizational society, Student word, Skopje 1995
- 12.Haynes, J.:Pal grave Advances in Development Studies, Canfield University, 2005.
- Harrison, F.: The Managerial Decision-Making Process, Houghton Mifflin, Boston, 2003.
- Ludwig Von Bertalanffy: General Sistem Theory, Georg Braziller, New Yourk, 1968.
- Heiner Hänggi, Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction, vo Reform and Reconstruction of the Security Sector, Bruden A. and Heiner Hänggi (eds.), Lit Verlag Münster, 2004.
- Shuklev, B.:Management, Faculty of economy, Skopje 2004.
- Law for internal affairs (Official Gazette of RM, No. 92/09).
- Law for police (Official Gazette of RM , No. 114/06).

Internet pages

- Pantelich, M.:. Specifications and characteristics of the organizational structure in service of general competence MUP Republic of Serbia, page5-6 (acted on 02.12.2014).
- file:///C:/Users/User/Downloads/Toolkit_MACEDONIAN_web.pdf, manual for police integrity, Geneva center for democratic control of armed forces, 2012, page 116 (acted on 05.12.2014).
- <http://www.mvr.gov.mk/>
- <http://www.mup.gov.rs/>

ИЛЕГАЛНАТА МИГРАЦИЈА КАКО ПРАШАЊЕ ПО БЕЗБЕДНОСТА

Фелимена Лазаревска

Пом.асс., Европски Универзитет, Македонија

e-mail: felimenalazarevska@eurm.edu.mk

Стефанија Агროтова

Пом.асс., Европски Универзитет, Македонија

e-mail: stefanijaagrotova@eurm.edu.mk

Тања Јовановска

Пом.асс., Европски Универзитет, Македонија

e-mail: tanjajovanovska@eurm.edu.mk

Апстракт

Криминалитетот како појава со општествен негативен предзнак, како штетна појава по општеството и како опасна појава за успешно функционирање на правниот, економскиот, социјалниот и на другите системи, наоѓа погодна подлога за ширење и развој во државите што се наоѓаат во политичка, економска, социјална и правна криза или транзиција.

Во услови на брзо ширење на криминалитетот во сите области од животот, со елементи на организираност, со вклучување голем број учесници, со елементи на интернационалност, без познавање граници, особено на ширењето на криминалитетот со недозволеното производство и трговија со дроги, трговија со оружје и нуклеарни отпадоци, огромното навлегување на пазарот на стоки со фалсификувани ознаки за квалитетот и за потеклото ја „произведоа“ и ја поттикнаа криминалната активност во сферата на илегалната миграција.

Имајќи ги во предвид денешните збиднувања, може да се забележи дека илегалната миграција завзема голем замав. Кои се негативните ефекти од овие активности, и какви последици има по безбедноста ќе се обидеме да објасниме во овој труд.

Клучни зборови: *криумчарење мигранти, илегална миграција, организиран криминал, закана*

Abstract

The Criminal as a social phenomenon with a negative sign, as a harmful phenomenon for the society and as a dangerous phenomenon for the successful functioning of the legal, economic, social and the other systems, finds suitable foundation for expansion and development in the countries that are in political, economic, social and legal crisis or transition.

In conditions of rapid spreading of the crime in all areas of life, with elements of organization, with involving many participants, with elements of internationality, without knowing borders, especially in the spreading of crime in illicit production and trafficking of drugs, trafficking with nuclear waste, the vast penetration on the product market of goods with counterfeit labels for quality and origin, are "produced" and fuelled the criminal activity in the field of illegal migration.

Taking into account the today's events, it may be noted that the illegal migration takes bigger scale. What are the negative effects of these activities and what are the harms on the security we will try to explicate in this paper.

Keywords: *Smuggling, ilegal migration, organized crime threat.*

ВОВЕД

Движењето на населението, или феноментот на мигрирање¹ е старо колку и човекот и одиграло клучна улога на светот каков што го живееме денес. Зголеменото меѓународно движење на населението се должи на повеќе фактори, а ние ќе се насочиме кон условите и можноста кои ги имаат луѓето во другите

¹ Сите меѓународни миграции спаѓаат во две групи: Присилни односно принудни миграции, кои се однесуваат на бран бегалци каде што поради природни катастрофи, граѓанска војна, етнички, религиозни или политички гонења луѓето мораат да ги напуштаат своите домови. Доброволни миграции, кои се поделени на легална иселеничка миграција, легална привремена миграција и нелегално мигрирање на луѓе од една во друга земја, привремено или перманентно. Според бројките на Министерството за внатрешни работи, илегалната миграција во земјава е тројно зголемена во однос на лани, однос ново 2014 година биле регистрирани 41.314 мигранти од кои половина потекнуваат од Сирија, а 40 проценти од Авганистан. Додека во период од 2001 до 2010 година вкупниот број на нелегални мигранти кои биле откриени од полицијата изнесува 29.605.

делови од светот (а се олесни и патувањето до тие земји). Светот е нестабилно место, а несигурноста ги мотивира луѓето да се движат, да бегат и да бараат подобар живот. Во овој труд се истражува феноменот на илегалната миграција, оценувајќи ја природата на заканата што тоа ја наметнува врз државната безбедност.

Трговијата со луѓе и криумчарењето мигранти се криминални појави во постојана експанзија во целиот свет, а особено во регионот на Југоисточна Европа, притоа зафаќајќи ја и Република Македонија. Ова, пред сè, се должи на општествено-економските промени во земјите од овој регион кои, помеѓу другото, доведоа и до зголемување на невработеноста и осиромашување на поголемиот дел од населението.

Нелегалната миграција го следи истиот тренд изминативе години во однос на обемот и начинот на извршување на кривични дела. На тој начин, Република Македонија останува транзитна земја за илегална миграција. Во врска со потеклото, мигрантите доаѓаат од: Авганистан, Пакистан, земјите од Блискиот Исток и Северна Африка. 2011 година се карактеризира со намалување на бројот на илегални мигранти од Република Албанија, по спроведувањето на режимот на визната либерализација за таа земја од Европската Унија, кои ја користат територијата на Македонија за илегален влез во Грција. Целни земји: Велика Британија и други поразвиени земји-членки на Европската унија. Основната цел на илегалната миграција е подобрување на економската состојба.

Војната која трае од Март 2011 година во Сирија е причина Сиријците да емигрираат, во обид да си го спасат својот живот. Најмалку 240.000 луѓе се убиени во Сирија, жестоко се осудуваат нападите на цивилите, кои ги принудуваат илијадници мигранти да побараат засолниште во земјите на ЕУ. Напливот на мигранти не ја заобиколи ниту нашата земја.

1. ПРИРОДАТА НА ЗАКАНАТА

Движењето на населението, односно бегалските миграции од поголем размер обично предизвикуваат сериозни грижи за безбедноста. Самиот назив бран бегалци е последица на конфликт, социјални и политички немири и превирања. Затоа не изненадува што тие со себе ја носат нестабилноста во земјата домаќин.² Кога една земја неволно станува домаќин на огромен број имигранти, најверојатно ќе преземе чекори за да се осигура дека престојот на истите ќе биде привремен.³ Ако се фокусираме на настаните кај нас, во првата

²Сита Бали, *Движење на населението*, 2008, Рутлеџ, 474 стр.

³Тоа на што сме сведоци последниот период во Република Македонија, се помасовни се мигрантските рути од Турција, Грција со цел да пристигнат во Србија, Унгарија

полугодие од 2013 година се криумчарени 204 мигранти. Отривањето на кривични дела од илегалната миграција во првото полугодие од 2014 година е зголемено за 20 отсто, според анализирани случаи Република Македонија е главно транзит земја.⁴ Конкретно, во извештајот на МВР е наведено дека годинава миграцијата зазеде загрижувачки размери. Мигрантите се криумчарени најчесто од македонските државјани кои со помош на локалното население изнаоѓаат најразлични модуси и рути од гевгелискиот до скопско-кумановскиот регион. Во извештајот е наведено дека во црниот бизнис со криумчарење мигранти се вклучени и полицајци, а минатата година четворица од нив се и кривично гонети. Полицијата вели дека не успева да дојде до организаторите на криумчарењето само до транспортерите.⁵ Повеќето од имигрантите и понатаму доаѓаат од и остануваат во земјите во развој, каде што големата бројка може да предизвика огромен товар за економијата. За кусо време тие може да предизвикаат нарушување на пазарот во земјата-домаќин, особено за зголемување на цените на основните прехранбени производи.

Имигрантите можат да бидат закана за социјалната кохезија и стабилност, ако тие или, пак, малцинските заедници се сметаат за економски товар на општеството. Сфаќањето на мигрантите како зависници од социјална помош или ако се прекубројни, па ги празнат локалните ресурси за домување, образование, здравство и транспорт може да предизвика одбивност и непријателство. Имигрантите ги сметаат и за криминалци и за преносители на зарани болести.⁶

на птот кон Западна и Северна Европа. На железничката станица во Гевгелија секојдневно има распоредено по 1.000 до 1.500 бегалци. До Табановце во рок од 24 часа патуваат низ три воза. Чекаат кај пругите полицијата да ги евидентира, да земат печат и соодветна документација за престој во земјава, исовремено добиваат помош од неколку невладини организации, УНХЦР и Црвен Крст. Проблем ќе настане доколку се намали протокот на мигрантите кон Србија, или ако Србите ја затворат границата. Во кампот кај Прешево секојдневно е исполнет капацитетот.

⁴www.vesti.mk

⁵www.makdenes.org

⁶Во напредните индустриски општества грижата за социјалната помош за имигрантите, особено за азилантите и бегалците стана главен политички проблем.

2. НАЦИОНАЛНА ПРАВНА РАМКА

Илегалната миграција се регулира во националната легислатива со Законот за преминување на државните граници и движење близу до државните граници⁷ како и со Законот за движење и престој на странци⁸

Илегална миграција - Според Меѓународната организација за миграции (ИОМ), илегална миграција се однесува на најчестите форми на нерегуларна миграција, особено нелегален влез, престој и неовластена работа, и се дефинира како движење кое се случува надвор од регулативните норми на земјите кои испраќаат, низ кои се транзитира и кои примаат мигранти.⁹

Основната правна рамка на трговијата со луѓе во Република Македонија ја сочинуваат членовите 418 – а, б, в, од Кривичниот законик и Конвенцијата на Обединетите Нации против транснационалниот организиран криминал од 2000 година со Протокол за превенција, сузбивање и казнување на трговијата со лица, особено жени и деца и Протоколот против криумчарење на мигранти по копнен, воден и воздушен пат кои Република Македонија ги ратификува на 28 Септември 2004.

1.1. Домашно законодавство

Трговија со луѓе - член 418-а (1) Тој којшто со сила, сериозна закана доведува во заблуда или други форми на присилба, грабнување, измама, со злоупотреба на својата положба или состојба на бременост, немоќ или физичка или ментална неспособност на друг, или со давање или примање пари или друга корист заради добивање согласност на лице кое има контрола над друго лице, врбува, превезува, пренесува, купува, продава, засолнува или прифаќа лица заради експлоатација по пат на проституција или други форми на сексуална експлоатација, порнографија, принудна работа или слугување, ропство, присилни бракови, присилна фертилизација, незаконско посвојување или нему сличен однос или недопуштено пресадување делови од човечкото тело ќе се казни со казна затвор од најмалку четири години. (2) Тој што врбува, превезува, пренесува, купува, продава, засолнува или прифаќа деца или малолетни лица

⁷ Службен весник на Р.Македонија, бр. 36/92, 66/92, 26/93 и 45/02

⁸ Службен весник на Р.Македонија, бр. 04/02

⁹ Користени извори: Толковник на термини на ИОМ; ИЦМПД, „Водич за развој и имплементација на сеопфатна борба против трговијата со луѓе“, Европска програма за јакнење на борбата против трговијата со луѓе во Југоисточна Европа, 2006 достапно на <http://www.anti-traffic.net>; Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, Стандардни оперативни процедури за третман на жртви на трговијата со луѓе, 2008.

заради експлоатација на овој член, ќе се казни со затвор од најмалку осум години. (3) Тој што ќе одземе или уништи лична карта, пасош или друга туѓа идентификациона исправа заради вршење на делото од ставовите 1 и 2 на овој член ќе се казни со затвор од најмалку четири години. (4) Тој што користи или овозможува на друг користење на сексуални услуги од лице за кое знае дека е жртва на трговија со луѓе, ќе се казни со затвор од шест месеци до пет години. (5) Ако делото од став 4 е сторено со дете или малолетно лице, сторителот ќе се казни со затвор од најмалку осум години. (6) Ако делото од став 1 го стори правно лице, ќе се казни со парична казна. (7) Предметите и превозните средства употребени за извршување на делото, се одземаат.

Криумчарење на мигранти - член 418-б (1) Тој што со сила или со сериозна закана дека ќе нападне врз животот или телото, со грабнување, измама, од користољубие, со злоупотреба на својата службена положба или со искористување на немоќта на друг илегално пренесува мигранти преку државната граница, како и тој што прави, набавува или поседува лажна патна исправа со таква цел, ќе се казни со затвор од најмалку четири години. (2) Тој што врбува, превезува, пренесува, купува, продава, засолнува или прифаќа мигранти, ќе се казни со затвор од една до пет години. (3) Ако при вршењето на делата од ставовите 1 и 2 е загрозен животот или здравјето на мигрантот, или со мигрантот се постапува особено понижувачки или сурово, или се спречува тој да ги користи правата што му припаѓаат според меѓународното право, сторителот ќе се казни со затвор од најмалку осум години. (4) Ако делото од ставовите 1 и 2 е сторено со малолетно лице, сторителот ќе се казни со затвор од најмалку осум години. (5) Предметите и превозните средства употребени за извршување на делото се одземаат.

Организирање на група и поттикнување на извршување на делата трговија со луѓе и криумчарење на мигранти член 418-в (1) Тој што организира група, банда или друго здружение за вршење на кривични дела од членовите 418-а и 418-б, ќе се казни со затвор од најмалку осум години. (2) Тој што ќе стане припадник на група, банда или друго здружение од став 1 или на друг начин ја помага групата, бандата или здружението, ќе се казни со затвор од најмалку една година. 13 (3) Припадник на група кој ќе ја открие групата пред да стори кривично дело во нејзиниот состав или за неа, ќе се ослободи од казна. (4) Тој што повикува, поттикнува или поддржува извршување на кривичните дела од членовите 418-а и 418-б, ќе се казни со затвор од една до десет години.

За успешна борба против овој вид на криминалитет неопходно е да се применуваат сите правни инструменти што им стојат на располагање на институциите, а притоа, од особено значење е конфискацијата на имотот и одземањето на противправно стекнатата имотна корист. Карактеристично е дека

во законскиот текст на кривичното дело криумчарење на мигранти, во посебен став е предвидено дека предметите и превозните средства кои биле употребени при извршувањето на кривичното дело, задолжително се одземаат.

3. ВЛАДИНИ ИНСТИТУЦИИ ОДГОВОРНИ ЗА МИГРАЦИОНАТА ПОЛИТИКА

а) Институции надлежни за контрола на движењето и престојот на странците и прашањата на дијаспората

Контролата на влезот, движењето и престојот на странците и прашањата на дијаспората во најголем дел се во надлежност на Министерството за внатрешни работи и Министерството за надворешни работи. Министерството за внатрешни работи на Република Македонија (МВР) е надлежно за контрола на движењето и престојот на странците во Република Македонија, доколку со закон не е определена надлежност на друг орган (чл.7 од Законот за странците) и за издавање дозволи за привремен и постојан престој на странците. Министерството за надворешни работи на Република Македонија е надлежно за издавање на визи. Во исклучителни случаи (точно определени со закон) МВР може исто така, да издаде виза на граничен премин, но само по претходно добиена согласност од МНР. Во надлежност на ова министерство е и грижата за граѓаните на Република Македонија кои подолготрајно или привремено живеат и/или престојуваат во странство.

б) Институции надлежни за борба против илегалните миграции

Министерството за Внатрешни работи на Република Македонија е надлежно за борба против илегалните миграции преку Секторот за гранични работи и миграции и Одделот за борба против организираниот криминал – Единицата за борба против трговија со луѓе и криумчарење мигранти. Покрај овие институции постојат и други тела што имаат надлежност во борбата против илегалните миграции како што се судовите, јавното обвинителство, како и Министерството за труд и социјална политика.

в) Институции надлежни за борба против трговија со луѓе и криумчарење мигранти

Министерството за Внатрешни работи на Република Македонија е надлежно за борба против трговија со луѓе и криумчарење мигранти. За овие прашања одговорни се Одделот за борба против организираниот криминал – Единицата за борба против трговија со луѓе и криумчарење мигранти, како и Секторот за гранични работи и миграции со неговите четири регионални центри

за гранични работи. Покрај овие институции постојат и други тела што имаат надлежност во борбата против трговијата со луѓе и криумчарењето на мигранти како што се судовите, јавното обвинителство, Министерството за труд и социјална политика, Министерство за финансии - Финансиска полиција, Министерство за надворешни работи, Министерство за образование, Министерство за здравство.

4. ИЛЕГАЛНАТА МИГРАЦИЈА ВО МАКЕДОНИЈА

Според статистиката од страна на Министерството за внатрешни работи во периодот од 1990 до 2008 се регистрирани 87,775 илегални миграции. Мнозинство од нив се Албански државјани (52,797), Романци (21,578), Македонци (4,133), државјани на Југославија (3,457), Бугари (2,861), Молдавци, (1,729), Турци (221), Индијци (187), и Украинци (163). Изминативе години најголем број на илегални миграции има забележено на Албанско – македонската и Македонско - Грчката граница, од страна на Албански, Македонски и државјани на пост социјалистичките земји.

Пред основните судови во Македонија се забележува рапидно зголемување на предмети во врска со делото Криумчарење на мигранти. Во околу 88% од случаите станува збор за пренос на лица (сите откриени во обидот да ја преминат македонско-грчката граница), кои во потрага по работа и подобар животен стандард се решаваат под секакви услови да ја напуштат својата земја. Најчесто (во 87% од случаите) станува збор за мигранти со албанско државјанство иако тоа не ја исклучува можноста да во кривично правниот настан да се појават и лица како на пример од Перу или Бангладеш. Надоместот кој им го плаќаат мигрантите на сторителите на делото за преносот преку граница варира. Истиот се движи од 400.00, 900.00, па до 6000.00, денари само за извршен такси превоз, преку 300 до 1500 евра за организирање на севкупниот транспорт и сместување, па во 5000 евра во исклучителни приказни во кои што влегуваат и услугите за изработување на лажен пасош.

Постои дискрепанција помеѓу благост на судовите при одмерувањето на казните во предметите во врска со делото Криумчарење на мигранти и концептот на казненоправната политика на Република Македонија изразен преку одредбите од КЗ за висината на санкциите за кривични дела од областа на трговија со луѓе. Имено, во 55% од случаите ефективната казна затвор за односното дело се движи под посебниот законски минимум.

Република Македонија, сакајќи да постигне повисоко ниво на ефикасност и заедничко дејствување во борбата против трговијата со луѓе, покажува висок степен на решеност активно да се вклучи во напорите на меѓународната заедница на планот на превенцијата и борбата против овој вид на

транснационален организиран криминал. Токму поради тоа е донесена Одлука за формирање на Национална комисија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција во Република Македонија¹⁰. Во рамките на Националната комисија, на 16 јануари 2003 година е формирана Подгрупа за спречување на трговијата со деца. Националната програма за борба против трговијата со луѓе и нелегалната миграција е донесена од страна на Владата на Република Македонија во февруари 2002 година. Националната програма се заснова врз мултидисциплинарен и мултидимензионален методолошки пристап, со користење на искуства од досегашната практика, искуства од други земји, соработка и членство во меѓународни иницијативи, како и соработка со меѓународни организации и невладини организации и здруженија (НВО). Со Националната програма се предвидени активности за истражување на причините кои влијаат на појавата на трговијата со луѓе и илегалната миграција во земјата и регионот, откривање на носителите на криминалните дејствија, начинот на нивно дејствување и поврзаноста со меѓународните групи, мерки за превентивно дејствување и кривично гонење на носителите на овие појави на сите нивоа, како и мерки за заштита на жртвите и мигрантите. Националната програма овозможува координирана активност на сите субјекти вклучени во нејзиното имплементирање, кои со научен и стручен пристап преземаат мерки во борбата против трговијата со луѓе и нелегалната миграција.

Владата на Република Македонија, со цел да постигне повисоко ниво на ефикасност и заедничко дејствување во борбата против илегалната миграција, на 22 декември 2003 година, донесе "Национална стратегија за интегрирано гранично управување".

Главните цели на оваа стратегија се: промена на законодавството, воспоставувањето на граничната полиција и трансформација на надлежностите поврзани со националната безбедност, образование и обука на граничната полиција, воспоставување на ИТ систем, техничка опременост и формирање на Национален координативен центар за гранично управување (НКЦГУ). Оттука, една од основните цели на Националната стратегија за интегрирано гранично управување е Министерството за внатрешни работи да ја преземе националната безбедност на својата граница (Гранична полиција).

Затворениот систем за видео надзор е од непроценлива вредност за мониторинг на состојбите на граничните премини. Тој им овозможува на оперативните раководители, да добиваат информации во живо, што им помага во процесот на донесување одлуки.

¹⁰ Одлука на Влада бр.18/2001

По економските кризи, Европската унија е погодена од нова криза - Криза со мигрантите. Бегалците од Сирија, Авганистан, Африка и други земји во потрага по подобар живот избираат неколку транзитни линии преку кои се обидуваат да стигнат до Европската Унија. Во моментот земјите од Европската Унија се соочуваат со најголемата бегалска криза уште од времето на војната во Босна во 1992-та година. Земјите од Европската Унија, секоја на свој начин се справуваат со новата криза која ја погоди Унијата – Криза со мигрантите. Некои градат сидови, некои прифатни центри, некои ја менуваат законската регулатива... Во главно, се случува она што во светот стана познато како хуманитарен пинг – понг. Мигрантите се префрлаат од земја во земја се до крајната дестинација.

Македонија е земја која превзема мерки и активности за справување со мигрантите, како и донесе измени во Законот за азил. Како што образложуваат од Министерството, со нормативното решение му се овозможува на странецот на граничен премин или во внатрешноста на територијата на Република Македонија пред полициски службеник на Министерството за внатрешни работи да искаже намера дека ќе поднесе барање за признавање на право на азил.

Исто така, странецот треба да биде упатен во рок од 72 часа да поднесе барање за признавање право на азил пред овластено службено лице на Одделението за азил во просториите на Прифатниот центар за баратели на азил.

Преку предметното решение ќе им се олесни пристапот на потенцијалните баратели на азил во постапката за остварување на право на азил и ќе се превенира нелегалната миграција. Исто така во законот се утврдени и модалитетите, односно местата до кои барателот на право на азил може да поднесе барање за признавање на право на азил

Во периодот од 19-ти јуни до 22-ти август годинава, издадени се потврди на вкупно 42.421 странски државјани, од кои, 29.321 се од машки пол, 5.904 се од женски, 6.718 се деца кои го придружуваат носителот на потврдата, како и уште 631 деца кои патуваат без родител, на кои им е издадена потврда за искажана намера за поднесување на барање за признавање на право на азил.

Според државјанството на лицата на кои им се издадени потврди, најбројни се државјаните на Сирија - 34.346, потоа Авганистан - 2.085, Ирак - 1.990, Пакистан - 1.208, Сомалија - 562, Палестина - 560, Конго - 301, Бангладеш - 251, Нигерија - 142, Камерун - 140, Еритреја - 140, Етиопија - 109, додека останатите се во помал број.

Мигрантите треба што поправедно да се распределат во земјите од ЕУ и да се формираат заштитни зони кои би нуделе можност за поднесување барањата за азил во самите држави од каде потекнуваат мигрантите. Македонија како држава вложува вонсериски напори за да се соочи со проблем со кој многу

помоќни држави имаат потешкотии да се справат. Вкупно 80 илјади евра по сите основи се влеани во Македонија на ниво на помош за бегалската криза. Тоа се трошоци кои веројатно на дневна основа се трошат во Македонија за ангажирање на сите капацитети. Сумите кои би биле потребни би требало да бидат во милиони евра. Македонија го носи на свој грб овој проблем кој има поголеми димензии. Најлесно е да се пуштат мигрантите да поминат, но со тоа само се префрла топката, а тоа не е решение за проблемот.

ЗАКЛУЧОК

Илегалната миграција ја одразува нееднаквата и минлива природа на нашиот свет, ги носат криминалот и нестабилноста на сиромашните на улиците и на крај до политичките форуми на удобниот и релативно посигурниот богат свет. Придонесуваат и за сиромаштијата, нестабилноста и насилството во земјите во развој. Го поставуваат прашањето на човековите права, меѓународниот закон и државната сувереност и претставуваат тешко прашање во современата политика на многу држави, и богати и сиромашни.

Се наоѓаме во свет каде меѓународниот и прекуграничниот организиран криминал постојано е во подем со употреба на се посоефицирани технички методи и средства, а осовременувањето на комуникациските способности е импресивно. Постојано се изнаоѓаат посигурни начини за извршување на криминалните активности. Со цел успешно спротиставување на заканите од транснационалниот организиран криминал, агенциите одговорни за спроведување на законот, а особено оние кои се одговорни за граничното управување, мора секогаш да бидат еден чекор понапред. Неопходно е да се развива меѓусебно комуницирање, координирање на активностите, планирање и спремност брзо и ефикасно да одговори на заканите. Наведеното не би можело да се реализира без добро обучени и инвентивни професионалци. Добро осмислена, ефективна постојана размена на информации и разузнавачки процедури во корелација со оперативното планирање се од витално значење. Безбедноста и стабилноста во иднина зависат во голема мера од примената на ефикасно гранично управување, информирањето, комуникациите и координацијата. Овие функции не треба да бидат во рацете на индивидуи, односно треба да бидат раководени од институција воедно не треба да бидат одговорни само индивидуални институции туку меѓуагенциски тимови формирани во рамките на процесот на Интегрираното гранично управување.

Неопходно е професионална обука за персоналот на граничната полиција. Тие треба да се експерти за имиграција, патни исправи, профилирање, анализа на ризици, оперативно планирање, тактичко патролирање, надгледување и многу други области.

Нелегалната миграција во Медитеранот е главниот приоритет затоа Европската агенција обезбедува поддршка за земјите-членки на ЕУ за борба против сите форми на сериозен меѓународен криминал.

Феноменот на патувањето војници е исто така приоритет, бидејќи овие луѓе претставуваат голема опасност за државата да се врати по враќањето од странски боиштата. Овие лица, според тоа, претставуваат предизвик за безбедносните служби да ги спречи во случај дека тие имаат намера да изврши терористички напад во една од земјите-членки.

Во случај на терористичка закана, која што како меѓународен криминал не смее да се потцени, потребно е постојано проценување на терористичките закани, но и оперативна соработка помеѓу државите и тоа на повеќе нивоа.

Иако евиденцијата на повеќе прилив на нелегално оружје во ЕУ и на територијата на Балканот се уште остануваат важечки. Оружјето што пред неколку години дојде од Западен Балкан завршти во криминалните структури во Западна Европа. Но трендовите се менуваат, посебно сега со овој вид на движење на луѓето, така и оружјето доаѓа од други области. Неопходно е криминалистичката полиција активно да ги следи постојаните промени за да превенира трговија со оружје.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Влада на Република Македонија, Национална комисија за броба против трговија со луѓе и илегална миграција (2011)

Во напредните индустриски општества грижата за социјалната помош за имигрантите, особено за азилантите и бегалците стана главен политички проблем.

International Organization for Migration-IOM, Practicum., On the combat against trafficking in human beings and illegal migration

Илегална миграција , (Ноември 2015), превземено од:
http://en.wikipedia.org/wiki/illegal_immigration

moi.gov.mk

Сита Бали, *Движење на населението*, 2008, Рутлец, 474 стр.

Службен весник на Р.Македонија , бр. 36/92, 66/92, 26/93 и 45/02

Службен весник на Р.Македонија, бр. 04/02

Службен весник на Р.Македонија бр. 37/96, и измени во Службен весник на Р.М
88/99, 04/2002, 43/2003 и 19/2004.

Толковник на термини на ИОМ; ИЦМПД, „Водич за развој и имплементација на
сеопфатна борба против трговијата со луѓе“, Европска програма за
јакнење на борбата против трговијата со луѓе во Југоисточна Европа, 2006
достапно на <http://www.anti-trafficking.net>; Национална комисија за борба
против трговија со луѓе и илегална миграција, Стандардни оперативни
процедури за третман на жртви на трговијата со луѓе, 2008.

www.vesti.mk

www.makdenes.org

НЕКОИ ПРЕДИЗВИЦИ НА МЕЃУЕТНИЧКАТА ИНТЕГРАЦИЈА ВО ОБРАЗОВАНИЕТО ВО МАКЕДОНИЈА

Бујар Адили

Магистер по Педагогија, Македонија

e-mail: bujaradili74@gmail.com

Апстракт

Овој труд ги третира предностите и недостатоците со кои се соочува образовниот систем на Македонија во обидот за меѓуетничка интеграција во основното образование. Презентиран е краток преглед на поранешните искуства.

Мултиетничкиот карактер на македонското општество налага организиран и систематски пристап кон проблемот на етничките разлики во него. Целта на овој труд е да утврди дали и како образовните политики влијаат во усвојувањето на интеркултурните вредности.

Анализирана е сегашната ситуација на образованието на национално ниво кое е мултикултурално гледано од аспект на образовната политика но се уште не ги усвоило вредностите на интеркултурализмот.

Клучни зборови: меѓуетничка интеграција, образовен систем, интеркултурни вредности

Abstract

This paper treats the advantages and disadvantages facing the educational system in Macedonia in attempting the interethnic integration in elementary education. It is presented a short overview of previous experiences.

The multiethnic character of the Macedonian society requires an organized and systematic approach to the problem of ethnic differences in it. The aim of this paper is to determine whether and how the education policies affect the adoption of intercultural values.

It is analyzed the current situation of education at the national level which is multicultural in terms of the educational policy but did not yet adopted the values of interculturalism.

Keywords: interethnic integration, education system, intercultural values

Вовед

Високиот степен на стремеж на општествена интеграција претставува една од круцијалните заложби на современите демократски држави. Обединувачка по својот карактер, општествената интеграција е прашање од суштинско значење за опстанокот на државата, нејзиното демократско унапредување и севкупен развој. Оттука, треба да се сфати и согледа окупираноста на современите образовни елити со овој процес, имајќи предвид дека станува збор за прашање од витален интерес за државата.

Исклучително комплексниот процес каков што е меѓуетничката интеграција, опфаќа многубројни и различни сегменти од севкупното општествено живеење и е дефинирана како состојба во која елементите на определена општествена целина се складно и блиску поврзани, што овозможува успешно дејствување и опстанок на таа целина. Поимот меѓуетничка интеграција може да се користи во анализа на општеството како целина, во анализа на одделни општествени установи (во овој случај образовните), во анализа на културата и културните творби и во анализа на личноста (во смисла на нејзиното успешно вклопување во образовните процеси).¹

Меѓуетничка интеграција во образованието во Македонија, како процес, е дополнително обременет, пред се заради структурата на популацијата и нивната припадност кон различни културни и етнички заедници, кои, пак, поседуваат различни вредносни системи и различни норми на социјално однесување.

Во таа насока се движи и дефиницијата за процесот на општествената интеграција во мултикултурните средини, во која се вели дека станува збор за процес низ кој различните елементи се комбинираат во извесно единство задржувајќи го при тоа нивниот базичен идентитет.² Целта на овој комплексен и сложен процес е насочена кон зајакнување на општествената кохезија и интеграција на припадниците на посебните групи во општеството, сочувувајќи го истовремено нивниот идентитет. Овие два навидум контрадикторни процеса и можат да се синтетизираат, ако постои клима на толеранција и интеркултурен дијалог (Димитров, 1999).

Краток преглед на искуства во странство

Во Источна Европа, Унгарија претставува еден од позитивните примери на позитивна пракса во меѓуетничката интеграција во образованието. Еден од примерите на позитивна пракса на локално ниво е експериментот на алтернативни училишта во две ромски населби во Алфолд што претставува

¹ Socioloski leksikon, "Savremena administracija" - Beograd, 1982

² Студијата на ОН *supra* забелешка 82, ставови 373-7

значајна иновација во образовниот систем во Унгарија. Учесници вклучени во двата експеримента се локалната власт и јавните институции. Во првата населба, ромскиот претставник покренува програма чија цел е подигнување на нивото на образованието во училиштата и развивање на односите меѓу наставниците и родителите. Што се однесува на подигнувањето на нивото на образованието, желба на претставниците на првата населба е да се оконча тенденцијата децата на добротоечките неромски семејства да следат настава во училиште во соседниот град. Втората цел на оваа програма беше да се створи поблиска врска меѓу жителите припадници на ромската заедница и другите. Цел на втората програма беше да се обиде да ги интегрира Ромите во заедницата со што би се мотивирале на зачувување на сопствените вредности и традиции. И покрај добрите образовни програми и активности на локално ниво, дискриминацијата во областа на образованието сеуште постои.³

Втората држава избрана за овој преглед е Романија. Мултикултурната академија⁴ е дел од настаните и програмата што ги организира Интеркултурниот центар во Pro Europa Liga, организација која промовира комуникација и дијалог меѓу различни култури, етнички групи, верски заедници и која исто така се грижи за зачувување на различностите и спречување на конфликти. Академијата делува во текот на целата учебна година како тн. “Патувачки универзитет” кој има четири семестри што се одржуваат во различни места, во зависност од тоа на која култура конкретно се однесува одреден семестар.

Следниот пример се однесува на иницијатива во Сребреница, БиХ. Форумот на невладините организации е основан со поддршка на Данскиот совет за бегалци (DRC), кој работеше во Сребреница од 2000 до 2002 година. Дека помирувањето е можно, како во градот така и во регионот, покажува фактот што членови на таа организација се Бошњаци и Срби. Форумот исто така поддржува спортски и културни програми за да се зближат младите од двата етнитета заради трајно помирување и соживот. Развивањето на вештините и образовните активности исто така го спроведуваа членови на Форумот.

Примерот на позитивна пракса е важен за Хрватска и сите национални заедници. Постојат различни мерки со кои се поддржуваат етничките

³ Borbély N. É., *Innovative Educational Initiatives in Nagykanizsa*. Достапно на:
<http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=37>. [04.08.2015, 23:01h]

⁴ Haller, I.; Ardelean, L., *Multicultural Academy in Romania*. LGI Case Studies Database.
Достапно на:
<http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=148>. [04.08.2015, 16:18h]

малцинства и им се овозможува да го сочуваат својот идентитет, култура, јазик и вера. Локалната власт во Ријека ги спроведува европските стандарди и ги почитува сите граѓани почитувајќи ги нивните различности. Заедничките интереси на националните малцинства и локалната власт резултираат со хармонија во општеството и придонесуваат на јакнењето на темелниот принцип на еднаквост и разбирање без дискриминација.⁵

Примерот на Суботица⁶ во Србија ни покажува дека во мултиетничка држава, прашањето на еднаква застапеност на различните заедници на различни подрачја на општествениот живот, власт и стопанство, претставува чувствителен проблем. Оттаму, ако различните етнички заедници имаат цврсто чувство на национален идентитет и ако уште се и политички организирани, тие прашања заслужуваат посебно внимание. Политичарите во Суботица докажаа дека политичките поделби врз основа на етничка припадност не резултираат нужно со политика на доминација и ексклузија, туку можат да створат и взаемна едукација.

Источноевропските држави минуваат низ период на транзиција и стабилизација, и скоро секоја од нив може да послужи како пример на позитивна и негативна пракса во етничките односи. Во речиси сите споменати примери, градови или држави, проектите за меѓуетничка интеграција се реализирани и сеуште се реализираат преку образованието во рамките на националните образовни системи.

Главните предизвици на меѓуетничката интеграција во образованието во Македонија

Меѓу југоисточните европски држави, Македонија помина впечатлива и успешна транзиција, од авторитарна власт до демократија. Во текот на периодот на демократизација, меѓуетничките односи и прашањето на заштитата на правата на националните малцинства се на листата на водечките домашни политички прашања.

Напредокот на Македонија континуирано го спречувал меѓуетничката недоверба и застрашување. Стравот, губитокот на комуникацијата и различните мислења за иднината на државата, ги спречуваат граѓаните на Македонија да

⁵ Stanković, Z., *Ethnic Communities and National Minorities in Primorsko-Goranska District*. Достапно на:
<http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=77>. [12.08.2015, 22:54h]

⁶ Tamás, K., *Subotica - Maintaining the Heaven of Multicultural Coexistence during Extreme Nationalism*. Достапно на:
<http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=68>. [11.08.2015, 11:11h]

остварат меѓуетничка интеграција. Македонците и Албанците, заедно со мал процент на Турци, Роми, Власи, Срби и Бошњаци, живеат во мрежа на културни, јазични и верски разлики. Иако Македонија е една од етнички најмешаните држави на бивша Југославија, нејзиното општество е длабоко поделено. Етничката поделеност на сите подрачја на општествениот живот е многу длабока. Општиот недостаток на комуникација поради етнички и јазични граници го спречува разбирањето и го поттикнува јакнењето на етничките стереотипи. Оттаму образованието игра клучна и основна улога во развојот и обликувањето на луѓето и општеството. Затоа, обидите за меѓуетничка интеграција преку образованието во Македонија никогаш не престанале и сеуште се одвиваат (2015 год.).

Проектот Мозаик воглавно се имплементираше во западниот дел на Македонија и ги покриваше градовите Скопје, Куманово, Гостивар, Струга и Дебар. Тие градови беа избрани за овој проект затоа што се етнички мешани. Во градовите Гостивар, Струга, Дебар и Куманово, процентот на населението од албанска националност е многу висок и постои потреба од соработка меѓу различните етнички заедници. Со оглед на овој факт, целна група на овој проект беа албанските и македонските деца на возраст од 4 до 6 години.⁷ Овој проект имаше две главни цели: воведување на двојазична образовна програма во детските градинки и воспитание насочено кон развивање на вештини за решавање на конфликти. Главни учесници во овој проект беа македонската Влада (Министерството за труд и социјална заштита), медиумите, меѓународните невладини организации, образовните институции, Швајцарската агенција за меѓународен развој и Проектот за решавање конфликти (ECRP) при одделот за психологија од Универзитетот во Скопје. Долгорочно, проектот Мозаик требаше да биде интегриран во составот на јавното образование (а во иднина и во приватните училишта) додека трошоците на запознавање на училиштата со проектот ги сноси Министерството за труд и социјална заштита.

Проектот Бабилон⁸ е сличен на претходно опишаниот Мозаик. Се спроведуваше од 1999 до 2003 година во осум градови, а Тетово е еден од нив. Се работи за центар во кој децата од различни националности доаѓаа и се дружеа, а истовремено учеа за нови работи кои ги нудеше Центарот. Иако Тетово е еден од поголемите градови во Македонија, во него не постоеше место каде би се дружиле деца од различни националности и истовремено би се

⁷ Najcevska, M., *Bilingualism in a Kumanovo Kindergarten*. Достапно на:
<http://lgi.osi.hu/publications/2000/26/08.PDF>. [12.06.2015, 17:24h]

⁸ Koceski, S., *'Project Babylon' - an activity centre for children from different ethnic nationalities in Tetovo, R. Macedonia, June 1999 - end of 2003*. Достапно на:
<http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=169>. [07.08.2015, 18:03h]

стекнале со додатно образование. Центарот Бабилон беше единствено место од таков вид во градот. Беше обликуван така за да на едно место се собираат деца од различни националности и истовремено да се створат нови пријателства кои би ги преовладувале долгогодишните антагонизми. Во проектот учествуваше локалната власт, локални невладини организации, медиуми, како и меѓународни владини и невладини организации.

Нансен моделот за интегрирано образование (НМИО)⁹ е нов модел на образование во Република Македонија кој овозможува успешна интеграција на учениците, родителите и наставниците од различни етнички заедници преку современ воспитно образовен процес. НМИО е модел на образование кој ги негува, охрабрува и интегрира во себе мултиетничките вредности, двојазичноста и истовремено ја промовира и поддржува соработката помеѓу учениците, наставниците и родителите која е втемелена врз почитувањето на разликите, градејќи притоа една кохезивна мултиетничка заедница.

Моделот е развиен и практично применет во 2007 година после двегодишна работа на проекти за дијалог и помирување во пост-конфликтните и поделени општества во Македонија. Од тогаш, моделот успешно се применува во неколку селектирани основни и средни училишта низ различни општини во Македонија и покажува одлични резултати. Интеграцијата како компонента е една од основните карактеристики на училиштата кои го применуваат Нансен моделот за интегрирано образование. Моделот ја поддржува интеграцијата на ученици припадници на различни етнички заедници, кои заедно престојуваат и го следат наставниот процес (секој на својот мајчин јазик) во иста училишна зграда и во иста смена. Освен што се промовира интеграција на учениците, последично доаѓа и до интеграција на наставниот кадар, со различно етничко потекло, а секако важна придобивка е и интегрирањето помеѓу родителите на запишаните ученици.

Меѓу најамбициозните и најсеопфатните, сепак е Проектот за меѓуетничка интеграција во образованието (ПМИО) спроведен од УСАИД во соработка со сите државни образовни институции: Министерство за образование и наука, Биро за развој на образование, Државен просветен инспекторат, Државен испитен центар, Центар за стручно образование и обука, сите општини и мплементиран од Македонскиот Центар за Граѓанско Образование и осум невладини организации.¹⁰ Со импресивен буџет од 5,2 милиона долари предвидено е да трае од 2011 до 2015 година.

⁹ Nansen Model for Integrated Education. Достапно на:
<http://www.nmie.org/index.php/mk/nansen-model/za-nansen-modelot>[10.08.2015, 22:20h]

¹⁰ USAID. Достапно на <http://mk.pmio.mk/partneri-na-proektot/>[12.07.2015, 22:17h]

Четиригодишниот проект на УСАИД за меѓуетничка интеграција во образованието ќе работи на зголемување на разбирањето кај пошироката јавност за придобивките за сите граѓани што ќе произлезат од интегрирањето на образовниот систем во Р. Македонија. Проектот на УСАИД за меѓуетничка интеграција во образованието ќе работи на создавање на политичка, социјална и економска клима потребна за Македонија да постигне одржлива интернетичка интеграција во училиштата, во останатите образовни институции, па и во целото општество. Постигнувањето и одржувањето на меѓуетничка интеграција во образованието претставува комплексен и долгорочен процес. Препознавајќи го ова, Проектот ќе ги вклучи главните заинтересирани учесници во сите активности, така што во текот на Проектот тие ќе ја преземаат одговорноста за постигнување на проектните цели и ќе станат двигатели на одржлива промена. Најважно е подобрувањето на меѓуетничката комуникација и надминување на етничките, културолошките и јазичните препреки.

Во последниве години, кај нас, целокупната политичка акција е насочена кон процесот на евроатлантските интеграции, односно преземање на сите неопходни реформски процеси со цел приближување кон стандардите на евроатлантските структури. За жал, процесот на меѓуетничката, односно, општествената интеграција, е скоро целосно занемарен од страна на политичките елити и владеачките гарнитуре во континуитет. Бројните истражувања на оваа тема направени во Македонија укажуваат дека ваквата етничка дистанца секогаш била присутна во генералната вредносна матрица на етничките заедници. Очигледно е дека во Македонија за последните 10 години, предрасудите се развиваат од социјални и културни (какви што главно беа во време на претходниот систем), во изразена политички обоена нетрпеливост (Симоска, 2001).

Заедничките карактеристики кај човекот се исто онолку значајни колку и разликите, имајќи во предвид дека тие се наоѓаат во една взаемна и постојана интерактивна спрега и дијалектичка поврзаност. Доколку навистина сакаме да откриеме она што човекот го чини човек, тоа можеме да го направиме единствено ако согледаме какви се луѓето, а луѓето пред се, се различни (Geertz, 1999). Суштинската слабост на културалистичките теории за човечката природа лежи во неуспехот да ги направат разбирливи индивидуалните разлики и постојаната тензија меѓу поединците и нивните општества (Биднеј, 2000). Културата ги обликува и структурните и моралните вредности, содржината на човечкиот живот и сите видови емоции поврзани со нив (Parekh, 2000). Кога го карактеризираме некого како културна личност, обично мислиме дека тој е добро образован, култивиран, учтив, благороден, поточно обогатен над неговата природна состојба. Културната личност е антоним на некултурната личност (Bauman, 2000). Педагозите, пак, поаѓаат од нормативната идеја за

културата, според која, културата означува култивирање на умот или духот заедно со производите на оваа ментална култура (Биднеј, 2000) додека идентитетот би можел да се дефинира како чувство на припадност кое им овозможува на луѓето да го разберат и категоризираат светот во кој живеат. Токму преку сопствениот идентитет, човечките суштества ги дефинираат нивните релации со надворешниот свет. Со други зборови, идентитетот го обликува начинот на кој поединецот го доживува и разбира светот (Guegina, 2002).

Ако има воопшто некоја смисла значењето на поимот идентитет, таа не е во множеството од некои наследни минати особини, туку во она што прави секој да има сопствен, секогаш повторно променлив однос со другиот и со она што е онадвор. Единствено контактот и ништо друго го создава силното чувство на припадност (Duval, 1990).

Тргувајќи токму од чувството на припадност која ни го овозможува културата, Лисјен Пај го дава современото толкување на поимот културен идентитет како колективна свест, дефинирајќи го како чувство на припадност засновано врз познанието на некои заеднички одредници (јазикот, расата, територијата, религијата итн.), кои во дадена ситуација претставуваат основа за идентификација (Puy, 1960). Културата, на тој начин, кореспондира со она што е обично познато како култура на етнички идентитет. Таа е исклучиво заснована на идеите на заедничкиот јазик, крв и потекло, независно од природата на општествените услови во кои таа може да се сретне (Fridman, 2000).

Нашата национална култура ни овозможува момент на самопрепознавање, преку кое ние истовремено го потврдуваме нашето индивидуално постоење и стануваме свесни за себе си како некој кој има и колективно постоење. Прашањето на јазикот и другите форми на комуникација е клучниот аспект на ова (Pool, 1999). Поточно речено, кога општите општествени услови создаваат стандардизирани, хомогени, централно поддржани високи култури (се мисли на стандардизирани системи на комуникација засновани на писменост и образование), кои го опфаќаат сето население, се создава ситуација во која добро дефинираните образовно потврдени и унифицирани култури се речиси единствениот вид единица со која луѓето доброволно и често многу силно се идентификуваат. Изгледа дека културите денес се природна ризница на политичката легитимност (Gelner, 2001). Тоа значи дека ниедна култура не е совршена и оттука нема право да се наметнува на другите култури (Parekh, 2000).

Да се учи за заедничко живеење¹¹ е еден од четирите темели на образованието на 21 век кое е истакнато од страна на УНЕСКО во 1996 година. Образованието би требало да им помогне на учениците да развиваат знаења, ставови и вештини неопходни за живот во мултиетничко и мултикултурно општество: почитување на различности, емпатија, толеранција, способност за комуникација, соработка и решавање на конфликти по мирен пат, отвореност, прилагодливост и критичко мислење (Koren, 2004).

Меѓународните институции кои се бават со образованието постигнале согласност дека образованието е најсоодветното решение за унапредување и остварување на човековите права, оттаму човековите права потребно е да се постават во средиштето на работата со младите. Концепциската промена на образованието спрема различностите се покажува првенствено на ниво на курикулумот и начинот на неговото спроведување. Потребно е да се створи такво општествено опкружување кое ги поддржува намерите на училишниот курикулум и пружи можност за оживотворување на односите кои училиштето се обидува да ги развие поаѓајќи од микронивото на училницата. Потпора за остварување на таквата задача вклучува различни облици и нивоа на делување од дефинирање на официјалните културни политики, преку заштита на човековите права до заштитата на околината, исто така и сите социјализациски фактори од општеството како целина, преку медиуми до најгесната ученичка средина, локална заедница и семејство (Kumpes, 2004). Таквото сфаќање на интеркултурното образование имплицира негова повеќедимензионалност: тоа е истовремено и ново промислување на образованието (филозофско, педагошко, социолошко, антрополошко) и негова реформа. Интеркултурното образование првенствено е нова филозофија на образование кое освен што, како секоја филозофија на образованието, го испитува сето тоа што го знаеме, или мислиме дека го знаеме за образованието (Reboul, 1995), уште и ги поврзува тие знаења со знаењата за културата.

Најважната целна група за програми за интеграција се младите луѓе, особено учениците. Младите се здобиваат со нивните етнички верувања и ставови од многу различни извори и социјализери (членовите на семејството, колеги, медиумите, училиштето, лични меѓуетнички средби, итн.) Меѓу оние агенции, една од најлесно контролираните од страна на државата и на мнозинството е образовниот систем, особено гимназиите со нивните формални и скриени курикулуми, и образовни медиуми (Kalmus и Pavelson, 2002). Идеите на мултикултурното образование (Banks, 1992; Gutmann, 1996), кои стануваат

¹¹ Меѓународната комисија на УНЕСКО за развој на образованието во 1996 год. изработи извештај каде се истакнати четири темели на образованието во 21 век: да се учи за да се знае, да се учи за да се направи, да се учи за да се биде и да се учи за да се живее заедно.

се повеќе и повеќе проминентни во Македонските едукативни дискурси бараат да учебниците, почнувајќи од букварите, се културно инклузивни (претставувајќи различни етнички групи во општеството). Демократските, мултикултурните, етноцентричните или кои било други норми и вредности во учебниците не се, сепак, автоматски интернализирани од учениците. Секој поединец се поврзува директно со учебник или други медиуми, и конструира свое перцепирање во општествените процеси на читање и учење (Buckingham, 1993; Iser, 1980; Taxel, 1989).

Во Националната програма за развој на образованието во периодот 2005-2015¹² се инсистира на промоција на културниот идентитет во мултикултурен контекст: „Министерството за образование и наука ќе креира образование кое во својот фокус ќе го има поединецот, неговиот непречен развој, развојот на неговиот индивидуален и културен идентитет, дефиниран во амбиент на мултикултурно опкружување и ситуиран во глобалниот национален и наднационален контекст.“ Една од целите и задачите на образованието во периодот 2005-2015 е развој на личноста преку „запознавање, разбирање и почитување на туѓите култури на национално и интернационално рамниште...”

Во студијата за мултикултурализмот и меѓуетничките односи во образованието¹³ прегледот на состојбите покажа дека владините програми и правната рамка промовираат меѓуетничка комуникација но сепак со одредбите се забранува дискриминација наместо да се промовираат наведените принципи и дека најпроблематични се тековните наставни програми по предметот Историја, кои иако нудат содржини за „другите“, не поставуваат експлицитни наставни цели преку кои би се обезбедило задолжително изучување на овие содржини, овозможувајќи изучувањето на историјата/културата на другите етнички заедници да зависи исклучиво од волјата на наставникот. Анализата на учебниците укажува дека учебниците стимулираат етноцентризам наместо да даваат основа за градење граѓански и/или национален идентитет. Јазичната поделба во основните училишта води и кон етничка поделба. Најизолирани се учениците Албанци. Дел од учениците Македонци може да имаат припадници на другите етнички групи како соученици бидејќи некои припадници од другите етнички заедници, што не се Албанци, учат на македонски наставен јазик. Во добар дел од основните училишта со повеќе наставни јазици, вон-наставните активности се организираат одделно, според јазикот на наставата.

¹² Министерство за образование и наука, 2004. *Национална програма за развој на образованието 2005-2015*.

¹³ Канцеларија на УНИЦЕФ (2009), *Мултикултурализмот и меѓуетничките односи во образованието*, Скопје,
http://www.unicef.org/tfymacedonia/New_MKVersionsm2.pdf [11.07.2015, 23:09h]

Има и училишта кои поделбата (на наставата според јазикот) ја вовеле во последните 5-10 години.

Резултатите добиени со истражување на иницијалната состојба во поглед на индикаторите на Училиште по мерка на детето за димензијата мултикултурализам (и детски права) укажуваат на тоа дека “наставните содржини им нудат многу поголеми можности на учениците од паралелките со настава на албански и турски јазик да учат за културата, традицијата и историјата на македонскиот народ” и дека “наставните содржини наменети за учениците кои ја следат наставата на македонски јазик нудат многу помали можности да се учи за културата, традицијата и историјата на другите етнички заедници”.¹⁴

Имајќи предвид дека мултикултурализмот и добрите меѓуетнички односи се важни карактеристики на квалитетното образование кое води до подобрување на резултатите на учениците, во наредната фаза на образовните реформи овие елементи треба особено да се нагласат. Ова е во согласност со примената на програмата Училиште по мерка на детето (УМД)¹⁵ во рамки на реформите на национално ниво, како пристап базиран на правата на детето што се однесува на сите аспекти на образованието и нивниот придонес кон севкупниот детски развој.

Мултикултурализмот и адресирањето на меѓуетничките односи во образованието претставуваат основа за меѓусебното разбирање и градењето на кохезивно општество. Иако аспирациите за членство во ЕУ/НАТО се заеднички за сите граѓани на земјата, се поставува прашањето за подготвеноста на учениците да живеат во мултикултурното и мултиетничкото семејство на Европската Унија. Учениците во оваа земја прво треба да научат да ги разбираат, прифаќаат и почитуваат разликите во сопствената земја, за да се интегрираат во сопственото општество. Потоа тие може да тежнеат кон потполна интеграција во Европското семејство.

Заклучок

Интеркултурното образование не е знаење, туку однос, однос кон знаењето, нова конструкција и ниво на знаење кое овозможува создавање и

¹⁴ Училиште по мерка на детето. <http://www.umd.gov.mk/istrazuvanje.aspx> [02.08.2015, 23:02h]

¹⁵ Националната УМД програма опфаќа стандарди за шест димензии: 1) инклузија; 2) ефективност; 3) здравје, безбедност и сигурност; 4) родова сензитивност; 5) партиципација и 6) мултикултурализам и права на децата. Овие стандарди беа развиени во 2006 и послужија како основа за реформа на основното образование.

функционирање на интеркултурна воспитна (училишна) заедница. Интеркултуралноста и меѓуетничката интеграција е никокаш довршен пат кој се остварува во трајна дијалектика помеѓу еднинството и различитоста, институцијата и интуицијата, универзалното и посебното, сеќавања и иднина, верувања и сведоштва, одговор на смислата и секојдневните барања, отворањето и затворањето. Единствено интеркултурализмот е сериозен процес кој води сметка за сите чинители на патот кој треба да се помине, го надвладува затворањето и го отвара за барање тоа единство кое не ја умртвува различноста.

Далеку од посакуваното, фактите говорат дека училиштата во земјата се поделени по етничка/јазична основа. Моделот на паралелизам и поделеност во образовниот систем е попрефериран во однос на моделот на интеграција кога се работи за споделување на физичкиот простор од страна на учениците, но исто така и кога се работи за вклучување во заеднички активности.

Голем напредок е постигнат во употребата на различни јазици на етничките заедници во наставата, што е добра основа за обезбедување рамноправен статус на побројните етнички заедници во образовниот систем. Сепак, во отсуство на политики и механизми за промовирање на почитување, толеранција и прифаќање на различните етнички групи, во моментов ова служи како извор на поделба.

Учениците се оптоварени со етнички стереотипи и предрасуди (главно позитивни за сопствената етничка група, а негативни за „другите“), за кои постои голема веројатност дека се поддржани од возрастните (родителите и наставниците) кои на идентичен начин ги перцепираат „другите“ етнички заедници. Според наставниот план, учениците кои посетуваат настава на другите јазици задолжително и навремено започнуваат да го учат македонскиот јазик, додека учениците кои посетуваат настава на македонски јазик не се обврзани да го учат албанскиот јазик и покрај тоа што задолжително треба да учат втор странски јазик.

Препораки

Образовниот систем треба да преземе конкретни чекори за да го направи моделот на интеграција попрефериран од моделот на етничка поделеност и за наставниците и за учениците.

Некои наставни програми да се рedefинираат/преработат или поконкретно да се преземат одредени чекори со цел да се внесат задолжителни содржини за „другите“ во предметот Историја, кои ќе промовираат интеракција преку претставување на етничките заедници како дел од исти случувања и/или заеднички стремежи.

Да се обезбеди учење на некој од јазиците на етничките заедници (на пр. албански, турски, српски) и истото да биде третирано како побитно од учењето на втор странски јазик, и да се создадат услови јазикот на некоја од етничките заедници кој ученикот ќе го избере да се совлада во текот на редовното образование најмалку на ниво на основна комуникација.

Conclusion

Intercultural education is not knowledge, but an attitude, an attitude to knowledge, new construction and level of knowledge which enables the creation and functioning of intercultural educational (school) community. Interculturality and interethnic integration is never completed road which is accomplished in a permanent dialectic between the unity and diversity, institution and intuition, the universal and the particular, memories and future, beliefs and testimonies, response to the sense and everyday requirements, opening and closing. Only interculturalism is a serious process which gives consideration to all actors of the road should pass, prevails closing and opens for request that unity which does not mortifies diversity.

Far from the desired, the facts show that schools in the country are divided along ethnic/linguistic basis. The model of parallelism and division in the educational system is preferred in terms of the model of integration when it comes to sharing physical space by the students, but also when it comes to involvement in joint activities.

A large progress has been made in the use of different languages of ethnic communities in teaching as a good basis for ensuring equal status of the larger ethnic communities in the educational system. However, in the absence of policies and mechanisms to promote respect, tolerance and acceptance of different ethnic groups, at present it serves as a source of division.

Students are burdened with ethnic stereotypes and prejudices (mainly positive about their own ethnic group, and negative for "the others"), which is likely to be supported by adults (parents and teachers) that the same way perceive the "other" ethnic communities. According to the curriculum, students that attend classes in other languages compulsory and timely start to learn the Macedonian language, while students who attend classes in Macedonian are not obliged to learn the Albanian language even though they compulsory have to study a second foreign language.

Recommendations

The education system should take concrete steps to make the model of integration preferred than the model of ethnic division for teachers and students also.

Some curricula to redefine or processed specifically to take certain steps in order to introduce mandatory contents for the "others" in the subject History, which

will promote interaction through representation of ethnic communities as part of the same events and/or common aspirations.

To provide learning the languages of ethnic communities (eg. Albanian, Turkish, Serbian) to be treated as more important than learning a second foreign language and to create conditions that a language of the ethnic communities that the student chooses to be reached in regular education period at least at the level of basic communication.

Литература

- Banks, J.A. (1992) 'Curriculum Guidelines for Multicultural Education', *Social Education* 55: 282.
- Bauman, Z. (1984) *Kultura i drushtvo*. Beograd: Prosveta.
- Borbély N. É. *Innovative Educational Initiatives in Nagykanizsa*. Достапно на: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=37>.
- Buckingham, D. (1993) *Children Talking Television: The Making of Television Literacy*. London: Falmer Press.
- Димитров, Н. (1999) *Рамковната конвенција*. Скопје & Мелбурн: Матица македонска.
- Geertz, C. (1993) *The Interpretation of Cultures*. London Fontana Press.
- Гелнер, Е. (2001) *Нациите и национализмот*. Скопје: Култура.
- Guerrina, R. (2002) *EUROPE - History, Ideas and Ideologies*. London: Arnold - A member of the Hodder Headline Groupe.
- Gutmann, A. (1996) 'Challenges of Multiculturalism in Democratic Education', in R.K. Fullinwider (ed.) *Public Education in a Multicultural Society: Policy, Theory, Critique*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haller, I.; Ardelean, L. *Multicultural Academy in Romania*. LGI Case Studies Database. Достапно на: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=148>.
- Iser, W. (1980) 'The Reading Process: A Phenomenological Approach', in J.P. Tompkins (ed.) *Reader-Response Criticism: From Formalism to Post-Structuralism*, pp. 50–9. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Kalmus, V. and Pavelson, M. (2002) 'Schools in Estonia as Institutional Actors and as a Field of Socialisation', in M. Lauristin and M. Heidmets (eds) *The*

- Challenge of the Russian Minority: Emerging Multicultural Democracy in Estonia*, pp. 227–36. Tartu: Tartu University Press.
- Канцеларија на УНИЦЕФ, (2009), *Мултикултурализмот и меѓуетничките односи во образованието*, Скопје,
http://www.unicef.org/tfymacedonia/New_MKVersionsm2.pdf
- Koceski, S., 'Project Babylon' - an activity centre for children from different ethnic nationalities in Tetovo, R. Macedonia, June 1999 - end of 2003.
Достапно на: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=169>.
- Kumpes, J. Č. Interkulturalizam u obrazovanju: koncepti i razvojne mogućnosti, *Povijest u nastavi*, 2 (2004) 4, 305-322.
- Koren, S. Regionalni aspekti interkulturalizma u nastavi povijesti: pristupi, koncepti i praktična iskustva, *Povijest u nastavi*, 2 (2004) 4, 337-343.
- Министерство за образование и наука. (2004). *Национална програма за развој на образованието 2005-2015*.
http://www.mon.gov.mk/images/banners/web_banners/Nacionalna%20strategija%20za%20obrazovaniето%202005-2015.pdf
- Najcevska, M., *Bilingualism in a Kumanovo Kindergarten*. Достапно на:
<http://lgi.osi.hu/publications/2000/26/08.PDF>.
- Nansen Model for Integrated Education. Достапно на:
<http://www.nmie.org/index.php/mk/nansen-model/za-nansen-modelot>
- Parekh, B. *Rethinking multiculturalism - Cultural Diversity and Political Theory*. Massachusetts: Harvard University Press Cambridge 2000.
- Pool, R. (1999) *Nation and Identity*. London and New York: Routledge.
- Reboul, O. (1995) *La philosophie de l'éducation*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Socioloshki leksikon. (1982) "*Savremena administracija*" – Beograd.
- Симоска, Е., Најчевска, М., Габер, Н. (2001) *Изворите и факторите на меѓуетничката (не)толеранција во процесите на образованието*. Скопје: Институт за социолошки и политичко - правни истражувања.
- Stanković, Z. *Ethnic Communities and National Minorities in Primorsko-Goranska District*. Достапно на:
<http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=77>.
- Tamás, K., *Subotica - Maintaining the Heaven of Multicultural Coexistence during Extreme Nationalism*. Достапно на:
<http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=68>.
- Taxel, J. (1989) 'Children's Literature: A Research Proposal from the Perspective of the Sociology of School Knowledge', in S. de Castell, A. Luke and C. Luke

(eds) *Language, Authority and Criticism. Readings on the School
Textbook*, pp. 32–45. London: The Falmer Press.

USAID. Достапно на <http://mk.pmio.mk/partneri-na-proektot/>

FEDERALISM IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION: RISKS AND OPPORTUNITIES

Victoria Chernikova

Voronezh State University, Russia

e-mail: victoriacher@list.ru

Abstract

This article raises the question of the stability of the state in the context of globalization. It discusses the threats to the stability of federal states and the opportunities offered by the use of the principles of the federal structure of modern states for sustainable development.

Keywords: *Globalization, federalism, state, stability.*

Аннотация

Статья поднимает вопрос стабильности государства в условиях глобализации, рассматриваются угрозы стабильности для федеративных государств и те возможности, которые дает использование принципов федеративного устройства современным государствам для устойчивого развития.

Ключевые слова: *глобализация, федерализм, государство, стабильность.*

The recent interest to federalism is increased due to the desire of a number of regions in unitary States to receive statehood: a referendum in Scotland, a survey in Catalonia, proclamation "the Venetian Republic", armed struggle for the creation of Novorossiia, caused by the rejection of the federalization of Central authorities of Ukraine and restrict the rights of the residents of the Donbass region.

Federal form of state structure is complicated to manage and coordination issues between different levels of government - federal, regional and municipal, which includes developing mechanisms to coordinate conflicting interests and reaching compromises in decision-making.

Among the States that emerged in the post-Soviet space only Russia currently selected Federal structure, although a number of other countries, the federal project would have been acceptable and even necessary.

The experience of the Federal building for 23 years was found to have problems due to specific of a territorial form of the structure of the state.

Russian federalism uses several reasons – territorial, ethnic.

When you look attentively at a regional structure, it is identified as the specificity of regions, religious and linguistic affiliation.

These factors on the one hand complicate the alignment of federal relations, with another – allow to use the possibilities of the Federal system to achieve different goals.

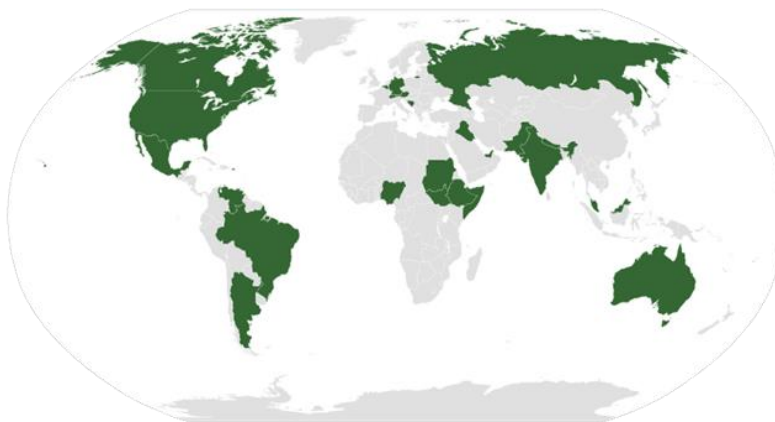
In modern conditions of international relations must assess the capabilities and weaknesses of the Federal system with respect to the basic tendencies of world development. Of particular importance for the analysis of territorial systems is the tendency of globalization.

In the early twenty-first globalization acquires greater significance. So the WTO includes 159 countries, which leads to the need to respect the principles of free trade. National industry begins to compete with international producers. In such circumstances market participants are not only countries but also regions.

An interesting fact is that the majority of Federal States that exist in the world, were created (or converted to Federal) in the twentieth century. Their number is constantly increasing.

During this period, the Federal idea is starting to gain popularity. Even these relatively stable developed States such as Belgium have resorted to the Federal form of government. I'm still interested in such territorial unit, and in the twenty-first century. Conversion is under active consideration in the Federal State in Italy. Today to the category of federations include 28 countries, inhabited by 40 percent of the world's population.

Fig. 1. Federal states on the world map



Often the primary reason to encourage States chooses the Federal form is the desire to unite different national, linguistic, religious community into a formation to enhance efficiency of economic activity. In particular, from the 21 currently existing federations taken for analysis, multi-linguistic community can be observed in 11. It was Yugoslavia and Czechoslovakia, which were established in the twentieth century and has already undergone decay.

Federalism in multi-unit societies allows us to solve multiple tasks. The main idea, the purpose of federalism is the establishment of a democratic pluralistic society. However, this goal is goal of the distant future, including for Russia. World experience shows that federalism can be used to achieve limited purposes.

According to A. Zaharov, pragmatic approach to federalism can manifest in different situations.

1. Federalism for expansion. For example, it may be used of federalism to Ethiopia the absorption of Eritrea. So, to get Eritrea, Ethiopia in 1950, adopted a recommendation of the UN and became a Federation. "Swallowing" Eritrea, she quickly abandoned federalism, again changing the Constitution.
2. Federalism, as a dream. The case of China – federalism can be promised (and then not given). In the power struggle Sun Yat Sen and his party defended federalism, but after 1922, when they strengthen, they declared him "an instrument of local kinglet". Mao Zedong, going to the authorities, too, would lure minorities by the idea of federalism, but in the end did not give them almost anything.
3. Federalism, as a punishment. 1945: the French advocated for the federalization of Germany advocated the forced dispersal of power within the boundaries of the dangerous neighbor is the best way to ensure peace.¹

Dedicated to A. Zakharov cases, you can add more:

4. Enterprise different levels of government. The example of Russia in the mid 1990s, when empowerment and financial subsidies was determined by loyalty to the Centre is.
5. Federalism as a solution to the national question. In addition to the described situations, federalism is actively used in multi-ethnic States. The Case of

¹ Захаров А.А. Федерализм в XXI веке: реальность и мнимость. Лекция на семинаре ШГЛ, Воронеж, 21 июня 2014 г. / А.А. Захаров // Видеозапись лекции: <http://www.chitaivm.ru/andrey-zaharov-federaciya-eto-ne-ray-no-inogo-puti-u-rossii-net>

Belgium. When to prevent disintegration of the country was changed territorial organisation on the Federal (1994).

6. Federalism as a tool of entering the world market. Competitive advantages and investment attractiveness of the state in some cases lower than and distinct regions (e.g. Bangalore in India). The economic impact is not at the expense of impersonal international cooperation, but specific regional development programs targeted at specific people, specific regions and areas of activity and their spread into several neighboring States.

Globalization in economics, technology, has led to competition for resources prevail in the relations between countries and regions.

Conditions of development of globalization in the twenty-first century differ from the twentieth century. The collapse of the USSR on national sovereign state on the borders of the former national republics have established a precedent of changing borders and the creation of political units of the former domestic entity.

Precedent had provoked the flow of centrifugal tendencies in a number of States: Czechoslovakia, Yugoslavia and in Russia itself. However, the collapse of the USSR is not the only case of the twentieth century the collapse of the States using the principle of ethnic territorial unit. Here, for example, you can include the Mali Federation, which after receipt in 1960 independence from France lasted a few months and broke up into Mali and Senegal.

At the same time, according to a study by the American Fund for Peace, among the 14 most stable States in 2015 (those who are the least in danger of falling apart), 5 - Federation (Germany, Australia, Austria, Canada and Switzerland)². For analysis was taken out of 178 countries in the world.

Objectively, among the most exposed to the risk of disintegration of States, there are also Federal, they cannot be classified as "old" or true Federation, in reality using the principles of federalism in the management system.

Analysis 43 federations, conducted by J. Lemko, which existed from 1787 to 1991, showed that the most stable was rich, more or less equal Federation, which included at least 12 subjects and in which there was no language problems. The least stable are a Federation consisting of two entities (Tanzania, Bosnia and Herzegovina, Serbia and Montenegro). Here each of the actors has the features of statehood. Separatism manifests itself more actively in smaller regions, which can lead to decay (the example of Czechoslovakia). Misfortune befell the Mali Federation, which after receipt in 1960 independence from France lasted a few months and broke up into Mali

² Fragile States Index. 2015 Fund for Peace // <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>

and Senegal. Most of the federations are among the polysubject (in Canada, 11 regions in Mexico – 31, India - 28, US - 50, Russia – 85).

However, upon closer inspection, the evidence suggests that the result of relative - numerical superiority "stable" on "unstable" not more than two federations. Therefore, we can say that the study of stability of federations, such as the "rich – poor", "number of subjects", "mono - or multi-linguistic", does not exhaust all the factors of stability of federations. A cursory analysis of existing federations shows that 11 of 21 one are "unstable", i.e. for the last 20 years they observed the open conflicts, coups, attempted coups, secession. The question of identifying causes of instability continues to be relevant.

The instability of the Federal state in some developing countries may be due to the nature of the state. In many cases, after the liberation from colonial rule, the state has maintained the old administrative division (ownership, sultanates, etc. were transformed into subjects of the Federation). Federation could exist for a while quite stable, while the territories do not gain their own elements of statehood that could result in secession (Secession of Eritrea from Federation of Ethiopia and Eritrea in 1991 or exit of Singapore from Malaysia), state collapse (Federation of Rhodesia and Nyasaland existed since 1953. in 1963, it split into Zambia, Zimbabwe and Malawi). Some post-colonial Federation was subsequently converted into a unitary state (Cameroon). Individual States have managed to maintain Federal structure.

The stability of the Federation occurs at the moment of creation of the foundations of statehood and realization of regional interests of the Federation.

In modern conditions of transition to the Federal structure of the state was caused by finding the most optimal way of organization of power horizontally to ensure the stability of the state. That was the situation with the transition to federalism in Belgium.

Globalization leads to the changes of life within States, the universalization of lifestyles, consumption levels, the interpenetration of cultures. If the increasing level of consumption, simplification of access to a wide variety of products welcomed by the people, the earlier penetration of alien cultures in everyday life is perceived with great care.

Universalization of lifestyle causes a protective reaction, the desire to preserve their own archaic. People seek protection in their own ethnicity. In addition, the desire to preserve their identity makes different competitive areas, attracting its otherness. Here the state begins to act as a competitor in the region.

In the prevailing conditions changes the nature of separatism. So, in the twentieth century, numerous studies show that separatism manifested itself more

actively in the smaller entity of the Federation.³ However, this pattern ceases to manifest itself in the early twenty-first century. If we analyze the motion seeking the federalization of their state or to withdraw from, they were created in successful, economically developed regions: Catalonia (Spain), Veneto (Italy), Scotland (UK).

As justification for the desire to establish an independent state or empowerment, is the identity which includes linguistic and ethnic component. Moreover, the debate about several issues: the special rights of language, culture, economic independence and political empowerment. Under conditions taking into account the views of the regions requirement to establish an independent state postponed indefinitely.

The example implement a sound policy of expanding the powers of Canada led to the reduction of tensions between Quebec and the rest of Canada and removing the threat of disintegration of the state. Evidence of good policies in the field of federalism may be a ranking of countries according to the level of stability. So, in 2015, Canada is located at line 168, when in the group of the most stable States.⁴

The leaders of the movement for the independence of Catalonia also stipulate the possibility of preserving the contours of the state in the adoption of Federal forms of territorial organisation and empowerment. Political parties propose their projects. "We hope that an agreement on constitutional reform in the field of federalism will help to achieve a new relationship between Catalonia and the rest of Spain. This reform recognizes the multi-ethnic and multilingual, will protect the authority in the field of education, culture and language of Catalonia, are pushing for a joint, but a more equitable tax code and will allow the Catalans to vote for her," said the socialist leader Niubo.⁵

At the same time searching for mechanisms of adaptation is to the challenges of globalization. Federalism has a number of mechanisms to smooth over the contradictions of globalization, to adapt society to the changes and carry out a flexible policy concerning subjects.

Summarizing, it is possible to identify the main risks of federalism in conditions of globalization:

1. The risk of separatism and its transformation associated with the changing nature of economic and socio-political development. And, in response to the separatist movement is strengthening of the state repressive mechanisms of state violence.

³ Lemco J. Political Stability in Federal Government. N.Y., 1991.

⁴ Fragile States Index. 2015 Fund for Peace // <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>

⁵ Ниубо: отношения Каталонии и Испании возможны на основе федерализма.
07.11.2014 // <http://m.ria.ru/world/20141107/1032169907.html>

2. The risk of becoming archaic space that is reflected in the search for simple forms of maintenance of life cycles of regional systems, the strengthening of regional, ethnic and religious identities.
3. The erosion of national sovereignty from below, due to the expansion of the powers of the region and its independent exit on the world stage. Although, if you take the view of Ulrich Beck, which replaced the nation-state comes the transnational state "of inclusive sovereignty"⁶, this risk loses its relevance.
4. Decentralization of powers complicates the process of preventing and combating global challenges as an increasing number of authorities with which to discuss and coordinate various activities.

However, there is simultaneously specific and federated control – horizontal, preventing abuses in the field of risk management. Federalism as a principle of governance in globaliseerumise the world brings not only risks, but also risk mitigation mechanisms, modern management processes.

The result of the Federal bargain is the dispersal of power. The variety of societies is a prerequisite of the trade. The more complex the society, the greater were need for federalism. He is the prop of political systems aimed at the protection of minorities. In this sense, federalism is associated with democracy.

Democracy assumes the presence of minorities. All societies are segmented. According to the views of Ronald Watz, it is possible to allocate territorial and unmeritorious segmentation. Federalism as a territorial form of political organization that protects the various interests, groups or minorities do better when they are regionally focused, have self-control, act as the majority within its regional units. Along with territorial form may exist vnutritorakalnah form of segmentation of society - linguistic, ethnic, religious, and economic. In Federal States are not always territorial segmentation coincides with the other. To account for the interests of the minority of democratic states have developed different mechanisms - a quota of seats in Parliament to provide autonomy to the segments. A. d'Angremond Lijphart considered

⁶ Inclusive sovereignty implies that the assignment of sovereign rights is accompanied by winning in the political power of organizing to create form based on transnational cooperation. But it will succeed only if globalization can be successfully understood and framed as a political project. Only as a result of this situation is possible when consent, jobs, taxes and political freedom will grow on the local and transnational levels. In this sense, Europe has become a laboratory experiment inclusive sovereignty. (Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию / Ульрих Бек // Пер. с нем.. Григорьева и В. Сидельника. Общ. ред. и послесловие А. Филиппова. М. : Прогресс-Традиция, 2001. - С. 235-236 (Ulrich Beck WAS IST GLOBALISIERUNG?))

federalism as a particular form of autonomy for segments in multi-divisional companies, conducted parallel with community-based democracy. In a Federal state minorities may feel more significant due to the autonomy in the framework of the subject when the possibility of linguistic pluralism, when a national language becomes regional. Title peoples receive additional political opportunities. The ability to save its values within the overall broad economic field allows federalism to smooth out the contradictions. Federal system gives certain credit integrity. This is because federalism involves the bargaining of different interest groups, levels of government, different institutions. The result of the Federal bargain is the dispersal of power. There are more complex the society, the greater the need for federalism.

He is the prop of political systems aimed at the protection of minorities. The autonomy of segments, according to A. Lijphart, is "self-government of minorities in the sphere of its exclusive interests"⁷. On all questions of a General nature decisions should be made jointly by the segments, on the basis of proportionality of influence. However, on other issues the right of making and implementing decisions may be provided to separate the segments. Federalism is a way of removing the complex minority. Federalism when the minority gets an opportunity to defend their interests, to solve problems of different levels taking into account the views of that minority. Small it seems bigger than in reality. This is the secret of the popularity of federalism that support Federal projects in different countries of the world, the reason for the stability of federations that implement basic principles of federalism and building management on the renewal of the contract horizontally. The globalization of socio-political and economic life will contribute to increase federal States with their desire to maintain the borders.

⁷ Лейпхарт А. (Lijphart A.) Демократия в многосоставных обществах / А. Лейпхарт. – М., 1997. - С.77.

COSMOPOLITAN DISSONANCE AND GLOBAL JUSTICE

Marin Beroš

PhD, Senior Assistant, Institute of Social Sciences “Ivo Pilar”,

Branch Office Pula, Croatia

e-mail: Marin.Beros@pilar.hr

Abstract

Contemporary cosmopolitanism, due to its complex historical development, is a heterogeneous idea, a composition of several, sometimes opposed modes of cosmopolitanism. Two of the foremost are ethical cosmopolitanism, which advocates equality of all people on the basis of their shared humanity; and cultural cosmopolitanism which supports the view that cultural differences are important and that they should be valued and protected. The dissonance that is created between these two modes, in which one side endorses individual equality and the other protects cultural diversity, reflects the tension that also emerges inside the liberal theory between the rights and freedoms of the individuals and the rights and freedoms of the groups. And this tension also has important consequences to the manner we envision the global justice – in the evolving global society, should we prioritize justice on the individual level or the one on the level of already existent communities?

This essay will find its starting point in “A Theory of Justice” by John Rawls, which revived the topic of justice in the 20th century political philosophy. It will present and elaborate the basic characteristics of his work, alongside with the reflections of some of his critics such as Charles Beitz, Thomas Nagel or Brian Barry. Finally, it will examine the influence of the cosmopolitan idea on the issue of impartiality that is central to the thinking on global justice, and assess how cosmopolitan dissonance affects the constitution of an efficient and just global institutional system.

Introduction

If we would, hypothetically, conduct a survey amongst the general population in any of the Western cities of the world, with just one question “What is cosmopolitanism?”, what kind of an informed answer would we reach? Quite probably, we won’t reach one, or even get a predominant answer, but several of

them. Indeed, at the beginning of the 21st century cosmopolitanism is considered as a notion of “openness to the world”, but it is also equally regarded as a lifestyle, as well as a sense of moral and political duty to the world in general. Why are there so many different notions of cosmopolitanism present today? There are several reasons, but the most important one is that the idea of cosmopolitanism is more than two thousand years old, and owing to its complex historical development, it is a heterogeneous idea, a composition of several, sometimes opposed modes of cosmopolitanism.

Two of the foremost are ethical cosmopolitanism, which advocates equality of all people on the basis of their shared humanity; and cultural cosmopolitanism which supports the view that cultural differences are important and that they should be valued and protected. Those views, taken together, create the tension inside contemporary cosmopolitanism that reflects the one inside the contemporary liberalism – between the need to provide the same level of justice to everyone, and the need to respect the differences of individuals. John Rawls was a pertinent author that tried to save liberalism from falling into libertarian and totalitarian traps, but his capital work “A Theory of Justice” still did not provide a convincing framework for the global application of justice. Several critics have pointed out to this shortcoming of his theory, which in turn provoked him to confront the problems of global justice in his later book “The Law of Peoples”. This essay will consider that work, by analyzing its basic elements, but it will also take into consideration the objections of other significant authors, such as Charles Beitz, Brian Barry or Amartya Sen, and it will finally assess the influence of cosmopolitan dissonance on the constitution of an efficient and just global system. Although this is a theoretical issue, the influence of cosmopolitan dissonance should be carefully examined, because it could have profound consequences in the creation of the institutional policies of our contemporary (or perhaps, future) international organizations dealing with the subject of global justice.

1. Cosmopolitan modes

At the beginning of the 21 century, cosmopolitanism, at least in the Western part of the world, is considered to be a well-known concept. Indeed, most of us consider it not just well-known, but also, fairly familiar, so that we do not even question it, since we deem its meaning to be permanent, unchanging, self-evident and non-problematic. And all of this is quite far from the truth. This “familial” status of cosmopolitanism in public life is more a result of its long-term presence in the history of ideas than a consequence of its intrinsic properties. If the same public tried to provide us with an answer to the question - “What is cosmopolitanism?” - the most likely answer would be that cosmopolitanism is a certain idea, or behavioural

pattern, represented by cosmopolitans or citizens of the world. Cosmopolitans, in turn, are those who consider themselves unfettered by the boundaries of existing political communities and their loyalty is not given to any particular political community, whether it is a community of birth or one of choice, but they owe their loyalty to the more universal community of all human beings. By itself, this definition is true, but it is also too narrow because the cosmopolitan idea involves so much more. From its former understanding as a mere detachment from a political system based on national states and a notion of "openness to the world", cosmopolitanism is now starting to be considered as a legal and political framework, as an ethical ideal and vision of justice, as well as a type of identity choice of individuals. What all these different views on cosmopolitanism share is the vision of social belonging that crosses political boundaries that are imposed on us, as well as a construction of the new identities that have just begun to erode our current understanding of the political community. Even with all this, we have not exhausted all that cosmopolitanism is today and all that it could be.

To help us answer the question what is cosmopolitanism, that is, what is the modern idea of cosmopolitanism, we will attempt to give a theoretical elaboration of its forms. First, a few introductory remarks - this analysis of contemporary cosmopolitanism should be taken with some reservation, since inside the very idea of cosmopolitanism there are no strict demarcations. For this reason, this essay will describe the differences within the idea by using the term cosmopolitan mode or aspect, and not the term cosmopolitan type. Cosmopolitan modes are essentially similar to, what Arthur O. Lovejoy in the theory of the history of ideas, called unit-ideas; basic, for a longer period of time relatively fixed, elements of a larger conceptual unit (King, 1983). Also, it is important to note that these cosmopolitan modes historically developed in parallel, which means that among them there was frequent interweaving and interrelation, which not only provides with an additional reason to call them this, less specifying the name, but also points to the fact that the analysis of cosmopolitanism is impossible without taking into account its historical development.

This is also the reason why there are so many different forms of cosmopolitanism present in contemporary scientific literature. Sociologist Robert J. Holton tries to analytically process the recent proliferation of the term by citing more than 150 of its variations (Holton, 2009). This was tremendous research work, but it neglected to make stronger connections between different "types of cosmopolitanism". Of course, Holton is not the only scholar who attempted to give the explanation on the elusive nature of the idea of cosmopolitanism by analyzing its different manifestations. Samuel Scheffler also comes to mind, who tried to analytically explain the variety of views on cosmopolitanism with two categories – cosmopolitanism about justice and cosmopolitanism about identity and culture

(Scheffler, 2001). Thomas Pogge, for instance, describes cosmopolitanism in terms of legal cosmopolitanism and moral cosmopolitanism, which he later divides to social justice cosmopolitanism, monistic cosmopolitanism and ethical cosmopolitanism (Pogge, 1992). Furthermore, Charles Beitz offers a similar division, but according to his view, cosmopolitanism should be divided on institutional and moral cosmopolitanism (Beitz, 1999). Also, David Held presents four institutional dimensions of cosmopolitanism – legal, political, economic and cultural (Held, 2010) and Derek Heater acknowledges several cosmopolitan components which he places in the spectrum from vague to precise (Heater, 2002).

In this paper we take all their views into consideration, but we also try to integrate them into different basic division. Specifically, in addition to the basic cosmopolitan qualities that all forms of cosmopolitanism share, and which Thomas Pogge identifies as 1) individualism (the ultimate units of concern are human beings, or persons), 2) universality (the status of ultimate unit of concern attaches to every living human being equally) and 3) generality (this special status of the unit of concern has global force) (Pogge, 1992) among them there are also important differences. Thus, some cosmopolitan views argue that what all human beings should share is certain moral values, and that to live a good human life requires care for the universal community and every human being. Others see cosmopolitanism in terms of cultural expression that everyone should appreciate, while the third imagine a universal community in terms of political institutions that we should all share. On the basis of these differences we shall divide cosmopolitanism on its ethical, cultural and political modes.

The first one, ethical cosmopolitanism, raises the question why are the boundaries, which are largely the product of contingent historical developments, so important for our moral judgment or what are our duties towards foreigners? Ethical cosmopolitanism is based on the idea of the universal acknowledgment of moral autonomy in every human being. It is developed for the first time in the teachings of the Stoic school and is based on the human ability to use reason with which we recognize and obey the natural law. As a consequence, all humans should be respected equally. These teachings have merged with the Jewish mystical tradition and hence had a profound influence on Christianity and its concept of human dignity. This in turn influenced the forming of the concept of human rights and its global confirmation in the second half of the 20th century.

Of all the modes of cosmopolitanism that we noted above, cultural cosmopolitanism is the most debated one in the current political and philosophical literature. Cultural cosmopolitanism emerged as a theoretical position based on the historically long practice of merging and creating new cultural patterns. Today, it tries not just to secure the possibility for the contact and exchange between cultures,

but quite paradoxically, to protect the individual cultures from global assimilation. In this respect, the basic problem which cultural cosmopolitanism confronts is the relation between universalism and particularism. In a sense, it seems that cultural cosmopolitanism has opened the door for some form of national particularism to seep into the corpus of cosmopolitan thinking, which brings it into sharp tension with ethical cosmopolitanism, and its reliance on universalistic principles. Nevertheless, it should be noted that cultural cosmopolitanism is fundamentally different from nationalism, although they both have a particularistic agenda. And their difference lies in this – although they both share the notion that the distinctiveness of cultures should be protected, cultural cosmopolitanism sees no need in protecting the political organization as a mode of accomplishing that goal.

Political cosmopolitanism raises issues related to global political community, or more precisely, it poses the following question - if we suppose that the globalization process has led to the end Westphalian concept of sovereignty, are we already on the verge of reaching a global, cosmopolitan community? And if this is so, what kind of political community should it be? And what should be the laws that make it function? Under this mode of cosmopolitanism emerge the questions of global justice, to which we will turn later on in the paper.

Although all of the described modes share basic cosmopolitan characteristics, their intentions and goals often lead to contradictions, and through these contradictions and we arrive to the misunderstanding of contemporary cosmopolitanism. For example, the primary intention of ethical cosmopolitanism is the recognition of the equality of human status on the basis of the moral equality of persons. That postulate is in partial contradiction with cultural cosmopolitanism, whose one of main goals is to respect diversity. It should certainly be noted that this type of conflict is also inherent to liberalism, and it seems quite likely that cosmopolitanism was affected by this doctrine as inheritance. Finally, there is also political cosmopolitanism, which aims to establish a stable and effective world political system, through the development of institutions that promote peace and prevent violent conflict resolutions. Unlike the first two modes, which are normative in nature, political cosmopolitanism is institutional, and therefore positioned on the intersection of the two other modes which cause the continuous re-evaluation of its goals.

If we relied on visual presentation to explain their relationship, the three modes of cosmopolitanism could be described as occupying the three points of an equilateral triangle - ethical and cultural situated on the bottom side, with the political mode opposing them on top. Each of the modes has its own stricter and more moderate versions, but the ultimate goals of these versions are the same. Thus ethical cosmopolitanism is seeking to establish equality among people on the basis

of shared human rationality. The stricter ethical conception demands our undivided commitment to the idea, while the moderate allows a wider range and varied intensities in our relationships with others. Cultural cosmopolitanism in turn aspires to the enjoyment and recognition of diversity. Its stricter conception therefore is more problematic, because it advocates the mixing and creation of new hybrid cultural forms, which ultimately lead to a homogeneous world culture. The moderate version of cultural cosmopolitanism opposes the central universalizing tendency of cosmopolitanism, and through particular identities it opens up the space for graded forms of cosmopolitanism, or vernacular cosmopolitanisms. The third mode, political cosmopolitanism, aspires to establish stable and effective institutions for a cosmopolitan political community, by attaining lasting peace through employing non-violent conflict resolution among nations. Strict political cosmopolitans advocate some form of world government that ventures to centralism, and maybe even authoritarianism, whilst those more moderate advocate a stronger development of already existing global institutions and the synergy between present international and national levels of the emerging global civil society. All of these forms of cosmopolitanism aspire to the development of the new forms of democratic governance.

The strongest tensions within the idea of cosmopolitanism can be seen in the relationship between the ethical and cultural cosmopolitanism. This tension related to the abstract views on equality and the entrenched views on difference is reflected in the scientific disagreements between liberal and communitarian political theorists. Thus, ethical cosmopolitanism often faces communitarian criticism pointing that its limitation is the assumption of a grand togetherness of mankind. Also, another typical target of criticism is its inability to look at cosmopolitanism as rooted in society, and not only as based in ideas, and that cosmopolitanism does not necessarily need to be universalistic. Cultural cosmopolitanism, or rather its more moderate version, has a slightly less dualistic view between the particular and the universal, because as Appiah noted, enjoying cultural differences would not be possible if we were all citizens of the world (Appiah, 2007). Nevertheless, the trouble with cultural cosmopolitanism lies in the fact it is sometimes difficult to distinguish it from particularist views offered by nationalist ideas.

Political cosmopolitanism aims to reconcile the two other modes, through the establishment of a just social system that would respect the equal value of every person, and at the same time, secure diversity of individuals and communities. As much as this is an advantage of political cosmopolitanism, it is also its shortcoming. As political-cosmopolitan views aspire to the objectives of efficiency and stability, they are torn by the attempt to fulfil these two conditions simultaneously. As a result of this aspiration, it is easy to imagine distorted forms of political cosmopolitanism, where the political system is more important than rights and welfare of individuals

and groups. Indeed, such a system could already be emerging, if we are keen to believe Hardt' and Negri's explanation of the concept of Empire (Hardt-Negri, 2001). Consequently, opponents of such political cosmopolitanism can be found at every turn. Primarily these are the opponents of globalization, which consider the weakening of nation-state with caution and with (reasonable!) fear of creating a global super-state. The other ones are the opponents of the "Western" worldview, which in turn derive the opponents of the liberal political system and the connected concept of human rights. The third kind of criticism is directed to the Enlightenment project of cosmopolitanism as a "development" of the human species. The post-modern critique has made the idea of any kind of progress, suspicious at the very least, if not completely wrong. Although these criticisms are justified, they should not be restrictive. The cosmopolitan project, and the establishment of a just political order based on ethical equality of human beings, which at the same time values all their cultural diversity, seems like a messianic project. But just because it seems unattainable, it does not mean that we should refrain from it.

2. Rawls' "cosmopolitan legacy"

The question of justice occupied the philosophers' thinking from ancient times. In the 20th century it was largely neglected until John Rawls entered the scene with his concept of "Justice as Fairness" that formed the basis of his capital work "A Theory of Justice". In it Rawls aims to provide a deontological, rather than teleological, basis for the principles of justice. By doing this, his inspiration is typically Kantian. However, unlike Kant, Rawls' theory directs its focus on institutions, not individuals. His central claim, which opens "A Theory of Justice" is that "Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought" and therefore "laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust" (Rawls, 1999, 3). Henceforth this requires a definition of the principle of fairness, because we all do not comprehend the fairness in the same way. Rawls sees the principles of justice as those principles that free and rational persons, who wish to promote their own interests, would adopt in the original position of equality, in order to determine the basic conditions of their association. Rawls holds that these principles should govern future agreements and this understanding of justice he calls "justice as fairness".

In justice as fairness the original position of equality corresponds to a state of nature in the traditional theory of the social contract. This is a hypothetical situation, whose essential characteristics are that the individuals within it do not know their place in society, their class position or social status. Furthermore, no one knows their fate in the distribution of innate abilities such as strength, intelligence and the like. The principles of justice are chosen behind a "veil of ignorance", which ensures

that in choosing this principle no one is in any advantage or in a weaker position due to natural or social contingency. Since we are all in a similar position, and hence no one can create principles that would enhance his particular condition, the principles of justice result from a fair agreement or bargain. The two principles of justice are as follows:

- Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.
- Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both, a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle, and b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity. (Rawls, 1999, 266)

The formulation of the first principle confirms fundamental rights of the individuals, such as the freedom of person, the freedom of speech, or the right to vote. This validation is conditioned by the requirement that it does not diminish freedoms and rights of other individuals, and in this Rawls actually copies the classical liberal position. However, Rawls novelty lies in his justification of this position – with the help of the veil of ignorance that provides impartiality in decision-making within the members of society, the second principle is chosen. In turn, that principle allows inequality, but only on two preconditions. The first one is that inequalities are only permissible if the positions that are connected with them are available to everyone as equal opportunity, and the second is that inequalities are allowed only if they provide the greatest benefit to the lowest standing members of the community. Rawls argues that the first principle has priority over the second, and within the second, the principle of equal opportunities takes precedence over the principle of distinction.

“A Theory of Justice” single-handedly revived the interest in political philosophy in the 20th century, at least in the English speaking part of the world. It also provoked a number of criticisms, ranging from communitarian, libertarian, Marxist, republican, post-modern, religious, Schmittian to naturally, cosmopolitan ones. Rawls spent the rest of his life refining his theory by responding to these numerous criticisms.

From its very beginning Rawls intended the theory of justice to be applicable to international relations, but in "A Theory of Justice" he had provided only a very rough draft of its practical application. Toward the end of his life Rawls returned to this issue, and hence "The Law of Peoples" presented an extensive debate on justice in international relations. Rawls' basic intention was to uphold the ideas that Kant sketched in his essay "The Perpetual Peace" on *foedus pacificum*. Rawls believed that the realization of the idea of eternal peace must begin with the idea of the social contract of the liberal democratic constitutional order and then expand with the

introduction of a second original position at the level on which the representatives of liberal peoples communicate with other liberal peoples.

Actually, this means that Rawls applied the same approach to international relations as he had to internal policy. He aimed to put the principle of justice and the law of peoples in the same framework, in order to regulate the relations between members of a just international society, which he then calls society of peoples. Therefore, Rawls proposes that we can think about the law of peoples as a system of rules that would be negotiated in the hypothetical original position, in which the parties as representatives of the people, come to a mutual agreement behind the veil of ignorance in order to achieve the basic conditions of co-operation between peoples who, as liberal nations, see themselves as free and equal.

Under the term "society of peoples" Rawls assumes all the people following the ideals and principles of the law of peoples in their mutual relations. He also holds that well-ordered nations may be constitutional, liberal and democratic, but also illiberal, hierarchical, but decent. It is already clear from this characterization that Rawls understands modern state forms by the term "nations". He claims that behind the preference in terminology of "people" instead of "state" lies the decision to detach from assumptions characteristic of classical international law, which permits ascribes to states the unrestricted sovereignty in pursuit of their own interests. Although from the cosmopolitan position this terminology shift sounds promising, it also collapses the distinction between the state and the nation in which the state governs and opens the possibility for a condemnation of entire nations on the basis of their unsuccessful government.

Following the division on the liberal and illiberal peoples, Rawls argued that the legitimacy of the international liberal order depends on the tolerance of the others, who among else differ from liberal peoples as they have a state religion and prevent members of minority faiths to hold positions of power in the state, as well as to organize political participation in the government through hierarchical consultation instead of election. However, well-ordered peoples must not violate human rights or behave in any way externally aggressive. States that violate these imperatives are called rogue states, burdened states and benevolent absolutisms, and they have no right to mutual respect and tolerance which liberal and decent peoples enjoy. According to Rawls, these liberal and decent peoples together would adopt eight principles of international justice. These principles are already known within the traditional international law and include: 1) right to self-determination, 2) respect of contracts, 3) equality among nations, 4) non-intervention, 5) right of self-defence, 6) respect for human rights, 7) restrictions on the conduct of war and 8) the duty to assist.

Rawls gives the depiction of the extension of the idea of social contract in three parts, attempting to capture what he calls “an ideal and non-ideal theory”. Rawls’ reflection on the ideal and nonideal theory and their application to the field of politics had already begun in "A Theory of Justice". Within the political field the first subfield is an independent democratic society which reproduces itself through the generations. Once the principles of such society are set, as Rawls does in "A Theory of Justice", he moves to another subfield, the society of nations. In it the democratic society is a member, which Rawls later processes with "The Law of Peoples". Within each subfield a sequence of theory is given according to whom the ideal theory precedes nonideal theory. The ideal theory supposes that all participants, whether they are citizens or communities, are willing to abide by the principles which have been selected in the political subfield. In addition, this theory assumes ideal and favourable social circumstances in which citizens and communities are able to act according to principles of political cooperation. Rawls argues that with this formulation of the ideal theory we gain an understanding of our nonideal world and that we consolidate a vision of the best we can actually hope for. Once the ideal theory is complete for the political subfield, nonideal theory can be set in relation to the ideal.

The first part of ideal theory in "The Law of Peoples" refers to the extension of the general idea of social contract to the society of liberal democratic nations. Here Rawls investigates how the law of peoples meets certain conditions which justify calling such a society of peoples, a realistic utopia. The second part relates to the society of decent people. In it, Rawls attempts to show that there could be decent illiberal people who accept and respect the law of the peoples, and for this purpose he invents the illiberal Muslim people Kazanistan. This consideration of an ideal part of the theory is completed by presenting that both types of society, liberal and decent, would have agreed to the same law of peoples.

The third part of the exposition in "The Law of Peoples" deals with two types of nonideal theory. One refers to a state of non-compliance, or a condition in which certain regimes do not want to abide by the law of peoples. Rawls calls such societies rogue states. He continues his writing by considering what other societies can do, that is, the liberal and decent peoples, in order to defend themselves from them. Another type of nonideal theory refers to adverse conditions, or those conditions of society whose historical social and economic circumstances make it difficult for the realization of a well-ordered system, be it liberal or decent.

As Rawls himself claims, the thinking in “The Law of Peoples” is motivated by two main ideas:

“One is that the great evils of human history – unjust war and oppression, religious persecution and the denial of liberty of

conscience, starvation and poverty, not to mention genocide and mass murder - follow from political injustice, with its own cruelties and callousness... The other main idea, obviously connected with the first, is that, once the gravest forms of political injustice are eliminated by following just (or at least decent) and establishing just (or at least decent) basic institutions, these great evils will eventually disappear.” (Rawls, 1999. 6-7)

The mere goal of the law of peoples would be attained if all societies would be able to establish liberal or decent orders, however unlikely that seems. It is the “unlikeliness”, according to Rawls that gives the law of peoples a character of realistic utopia. It describes an attainable social world that connects the political right and justice for all liberal and decent peoples in the society of the peoples. This is why “The Law of Peoples” as a book is strictly focused on specific questions whether this realistic utopia is possible and under what conditions it could be achieved.

3. Cosmopolitan critics of Rawls’ theory

“A Theory of Justice” was concerned with the basic structure of the bounded society. In addition, in it Rawls also denies any global analogy that would establish a cosmopolitan social justice similar to the one within the state. State systems of distributive justice can exist precisely because there is a feeling among the citizens of “community of shared destiny”. According to Rawls, there is no such community globally. Namely, there is no world community in this cohesive sense and thus there cannot be any cosmopolitan social justice. It follows that the global welfare state remains a mere illusion. Moreover, it would be unfair to the residents of the wealthier countries of the world that they, as a matter of duty, should care for the welfare of the world’s poor, since there is no real sense of connection between them.

In contrast to this line of thinking goes the main cosmopolitan objection – as the world is being remodelled into a single global society, why should we not construct the theory of justice that would be applicable to the basic structure of this global society? From this question emerged the field of political philosophy, known as global justice.

Charles Beitz was among the first to provide a cosmopolitan response to Rawls’ “A Theory of Justice” in his book “Political Theory and International Relations” (Beitz, 1979). He claims that the national limitation of justice is morally inappropriate and that Rawls’ two principle of justice should be applied to the global level. In essence, affluent countries do have moral obligations to the poorer ones, and these obligations are not limited solely to the acts of humanitarian assistance,

but relate more specifically to the principles of global distributive justice. National borders have no moral significance, and therefore it is appropriate to apply a modified version of the original position at the global level in which the veil of ignorance would also shroud membership in different nations and societies.

Brian Barry continues along the path that Beitz suggested and claims that cosmopolitan justice, and justice in general, requires the satisfaction of a principle of impartiality (Barry, 1995). He finds that this principle is best secured in a purely civil state, and in order to have it secured on a global level, we should extend the institutions and procedures of a civil state to the level of world community. Barry also claims that when these demands for impartiality are applied to the current global order they would result in an argument for more robust principles of economic distributive justice and global institutional reform.

In his work "Realizing Rawls", Thomas Pogge extends two basic Rawlsian ideas – first, moral deliberation must begin from the reflection upon the justice of our basic social institutions; and second, that the justice of an institutional scheme is to be assessed by how well its least advantaged participants fare. (Pogge, 1989) And judged by that second criterion our world institutional scheme fails severely. Pogge warns us that the catastrophic inequality evidenced in the modern world is a problem that should be everyone's responsibility. People at the bottom of the wealth distribution are very poor both in absolute terms and in comparison to others. This inequality is also permanent and stable, these people have no means to reduce it regardless of the fact it severely affects their life prospects. What is even worse, and what also obliges us to act, is that this inequality is not natural, it was a product of colonialism and it is still maintained by the today's principles of a free market. In order to rectify this inequality Pogge proposes implementation of a "global resources dividend", a tax on any resources that nations buy and sell.

Thomas Nagel takes his reflections on the subject of global justice in a different direction from other authors (Nagel, 2005). Considering the historical development of justice and legitimacy for the nation-state, he claims that sovereignty usually precedes legitimacy. Therefore, he believes that the most likely path towards some version of global justice is through the creation of unjust and illegitimate global structures of power that will be tolerable to the interests of the most powerful nation-states. Once those institutions come into being, they should be taken over in service of more democratic purposes. His conclusion is Hobbsian in spirit – the path from anarchy to justice must go through injustice. However, he has some reservations, as it is often unclear that for certain problems international anarchy is preferable to international injustice.

Amartya Sen claims that his conception of justice is somehow of a different model than the Rawls' (Sen, 2009). Rather than offering resolutions to the questions

of the nature of perfect justice, the aim of Sen's conception is in clarifying how we can proceed to address questions of enhancing justice and removing injustice. He argues that we do not need a fully established abstract ideal of justice to evaluate the fairness of different institutions. Sen claims that we can meaningfully compare the level of justice in two institutions without positing an ideal, transcendental idea of justice. And this comparative perspective can be especially useful in the promotion of justice in the world in general, even if we still do not have anything that we could call perfect global justice. As we have already noted, Sen argues that his concept of justice is different than the one offered by Rawls. Namely, instead of offering solutions to issues about the nature of perfect justice, it clarifies how we can continue to answer questions of strengthening justice and removing injustice. Therefore, Sen argues that we should not completely establish an abstract ideal of justice in order to be able to evaluate the fairness of various institutions. We can quite successfully, without transcendental idea of justice, ascertain the level of justice in various institutions. This comparative perspective can be particularly useful for the promotion of justice in the world in general, even when we do not have anything tangible to call "a perfect global justice".

With our arguments above we have only briefly elaborated some of the basic positions of the most prominent authors who are currently dealing with the issues of global justice. John Rawls, albeit indirectly, has become the central author of this scientific discipline, presenting some kind of a common ground upon which all other authors base or measure their work. And as the world we live today shows growing disparities of life conditions and opportunities, it seems likely that a scientific discipline that deals with justice will not lose its importance any time soon. And this is why even Rawls, due to his impact on the theory of global justice, will also continue to be influential in this field of study for an indefinitely long time in the future.

Conclusion

Cosmopolitanism, because of its shared heritage with liberal theory, runs into the same problems in the realm of global justice. Namely, just as liberalism, cosmopolitanism begins with the premise of moral egalitarianism. All individuals, simply by the virtue of their status as human, are entitled to equal moral consideration. Unfortunately, liberal theory has traditionally applied its egalitarian guarantees only within the confines of the territorial state, which tended to be monocultural until the second part of 20th century, or at least the cultures contained in them for variety of reasons were not significantly dissimilar.

The world society is fundamentally different. There is no world culture or at least, as cultural cosmopolitans claim there should not be a single world culture. The

citizens of the world which enjoy the plurality of cultures could not do so anymore if everyone was to be a citizen of the world. For this reason, the practice as well as theory of multiculturalism emerged. Multiculturalism works on the assumption that culture rights are positioned above the rights of equality inside the liberal political community. But what are we to do with cultures which in their essence are inegalitarian and do not respect equal human rights? What are we to do with cultures that treat women differently than men, members of one religion differently than other, or people of different sexual orientation than the majority? The dissonance between cosmopolitan modes echoes the one inside liberalism – namely that between equality and autonomy, and as such, it does not seem that it will be easily, or indeed, ever resolved.

So how can we deal with cosmopolitan dissonance when it gets translated to the field of global justice? The international institutions that tackle the questions of global justice can be broadly described by the two models, one which we call as the individualistic model and the other statist. The first model considers, in a way similar to the ethical cosmopolitanism, individual persons as bearers of rights and responsibilities in the international arena. The other uses an intermediary, such as a state, between the individual and the world community. Most of the contemporary international institutions that deal with the problems of global justice fall under the second model – The International Court of Justice, International Tribunal for the Law of the Sea, World Bank, World Trade Organization... They still consider the state as a significant factor in the dissemination and administration of justice. But there is also a movement in the other direction, represented by the International Criminal Court founded in 2002, which, like the tribunals for war crimes in the former Yugoslavia and Rwanda that preceded it, puts individuals and not states to trials. Another example is the European Court of Human Rights that seems to point in the right direction with respect of protecting the rights of the individual on the global level.

In this respect, the statist institutions of global justice are, to use Kant's term, the "negative substitute". They are not best solutions for promoting global justice, but they will have to do, at least for now. As long as states continue to have effect on our moral deliberation, on our circle of responsibilities, we will need this type of institutions. This is because having certain rights in the global community as a member of a distinct political community is still preferable to having no rights at all. But eventually, the individualistic model should prevail, and then, we should have a tangible chance and institutional means for achieving the real global justice.

References

- Appiah, Kwame Anthony. 2007. *The Ethics of Identity*. Princeton University Press.
- Barry, Brian. 1995. *Justice as Impartiality*. Oxford University Press.
- Beitz, Charles. 1979. *Political Theory and International Relations*. Princeton University Press.
- Beitz, Charles. 1999. *International Liberalism and Distributive Justice. A Survey of Recent Thought*. *World Politics* 51.
- Hardt, Michael, Antonio Negri. 2001. *Empire*. Harvard University Press.
- Heater, Derek. 2002. *World Citizenship – Cosmopolitan Thinking and Its Opponents*. Continuum.
- Held, David. 2010. *Cosmopolitanism – Ideas and Realities*. Polity.
- Holton, Robert J. 2009. *Cosmopolitanisms – New Thinking and New Directions*. Palgrave Macmillan.
- Lovejoy, Arthur, O. 1983. "The Study of the History of Ideas": *The History of Ideas – Introduction to Method*, ed. Preston King. Croom Helm – Barnes & Noble Books.
- Pogge, Thomas. 1992. *Cosmopolitanism and Sovereignty*. *Ethics* Vol. 103, No.1.
- Pogge, Thomas. 1989. *Realizing Rawls*. Cornell University Press.
- Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice – Revised Edition*. Belknap Press.
- Rawls, John. 1999. *The Law Of Peoples with The Idea of Public Reason Revisited*. Harvard University Press.
- Scheffler, Samuel. 2001. *Boundaries and Allegiances – Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*. Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 2009. *The Idea of Justice*. Penguin Books.

СОВРЕМЕННЫЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ КОНФЛИКТ: ПРОБЛЕМА ИДЕНТИФИКАЦИИ

Александра Викторовна Глухова

Доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой социологии
политологии, Воронежского государственного университета, Россия

e-mail: avglukhova@mail.ru

Аннотация

В статье идет речь о новых рисках, порожденных глобализацией, и об идентификационных основаниях современных политических конфликтов.

Ключевые слова: *Глобализация, риск, конфликт идентификаций, доминантное размежевание.*

Abstract

This article is about new risks generated by globalization and foundations for identification of current political conflicts.

Keywords: *Globalization, risk, conflict of identification, main cleavage.*

Современный этап мирового развития создает мучительное интеллектуальное напряжение для исследователей: он с трудом поддается выверенным определениям и точным дефинициям по причине исключительной сложности социально-экономических, политических, социокультурных и иных процессов, протекающих как в глобальном, так и в региональном, и в национальном масштабе. Объяснительная модель глобализации - при всей неопределенности и изначальной спорности этого понятия - оказывается эвристически ценной, поскольку дает возможность воспринимать происходящее в неких концептуальных рамках, а именно учитывать взаимозависимость, неопределенность и беспокойство, порождаемые глобализационными процессами как типичные характеристики современного мира. К их числу относится также возрастание рисков непредвиденных вызовов и неожиданных решений, на которые регулярно обращают внимание все современные исследователи. По словам Р.Дарендорфа, «рука об руку с глобализацией мы переживаем распад права и порядка, как в отдельной стране, так и повсеместно. Это могло бы стать определяющей темой нашего времени и

является уже сегодня труднейшим экзаменом для всякой политики свободы»¹. Под угрозой оказывается свобода – главное историческое достижение человечества.

Возникающие факторы риска отличаются своей принципиальной новизной и затрагивают людей независимо от того, где они находятся и к каким слоям общества - привилегированным или обездоленным – принадлежат. В большинстве случаев (хотя и не исключительно) риски связаны с глобализацией – этим своеобразным «пакетом» перемен, протекающих далеко не синхронно в различных областях, что лишь усиливает ощущение ускользающего порядка. В силу этого резко возросла эвристическая значимость категории «риск», связанной с активным анализом опасности с точки зрения будущих последствий. По словам Э.Гидденса, риск как простое, на первый взгляд, понятие является «ключом к разгадке некоторых базовых характеристик мира, в котором мы сегодня живем»².

В поисках объяснений природы и прогнозирования возможных последствий столь серьезных вызовов исследователи нередко прибегают к историческим аналогиям, пытаются при помощи анализа прецедентов сформулировать возможные рецепты решения современных проблем. Нельзя сказать, что такие методологические приемы вообще лишены смысла: знание истории тем и полезно, что она дает достаточно пищи для размышлений. Вместе с тем слепые экстраполяции прошлых ситуаций на день сегодняшний не только не помогут созданию соответствующих объяснительных моделей, но и превратят исследователя в пленника прошлых стереотипов и идеологических клише. В современных условиях полезными могут оказаться лишь проверенные временем методологические приемы, с помощью которых будут предприняты попытки диагностирования сегодняшней ситуации при всей ее соответствующей времени специфичности и неповторимости.

В XIX веке характеристику мира, столкнувшегося с похожими, но куда менее масштабными и разнообразными последствиями промышленной революции, ставшей прологом революции социальной, дал в своих работах К.Маркс. Одновременно он предложил в качестве методологического инструмента анализа тогдашних политических реалий прием **доминантного размежевания**, т.е. диагностирование основного конфликта, характеризовавшего суть происходивших процессов. По общему признанию,

¹ Dahrendorf R. Auf der Suche nach einer neuen Ordnung. Vorlesungen zur Politik der Freiheit im 21. Jahrhundert. Muenchen: Verlag C.H.Beck oHG, 2003. – S.38.

² Гидденс. Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь / Пер. с англ. – М.: Издательство «Весь Мир», 2004. – С. 38.

как сторонников, так и оппонентов К.Маркса в прошлом и настоящем, доминантным размежеванием, т.е. основным конфликтом середины XIX века был классовый конфликт между буржуазией и пролетариатом. При этом в западноевропейских обществах сохранялись и прочие конфликтные размежевания, включая религиозные (отголоски религиозных войн), этнические, региональные и иные кливажи, однако основным все-таки был конфликт, детально исследованный К.Марксом. Разрешение последнего давало возможность, по мнению автора, овладеть будущим, освободиться от привычек и предрассудков прошлого и создать новое, принципиально иное общественное устройство – коммунизм, свободное от пороков, присущих капиталистическим общественным отношениям. Привлекательность этого проекта оказалась настолько мощной, что под его знаком, пусть и в утрированном виде, прошло целое столетие.

В современных условиях методологический прием доминантного размежевания, предложенный К.Марксом, приобретает особое значение. Фиксируемая исследователями повышенная конфликтность на глобальном, региональном и - в ряде случаев – на национальном уровне не может не вселять тревогу. Масштаб проблем настолько велик, что требует оперативной диагностики и выработки комплекса мер в целях своевременного реагирования на наиболее конфликтногенные узлы современных общественных отношений и процессов. Хотя право реализации этих мер остается за политиками, обычно опаздывающими с принятием и исполнением решений, возрастающая ответственность ложится и на интеллектуалов, предъявляя повышенный спрос на производимый ими научный продукт.

Крупнейший английский социолог Э.Гидденс полагает, что главным сражением XXI в. станет конфликт между фундаментализмом и космополитической толерантностью, в котором у последней все-таки больше шансов на победу. Причина этого конфликта заключается в том, что глобализация способствует возникновению стрессов и напряженности, затрагивающих традиционный образ жизни (семью, религию) и культуру в большинстве регионов мира. Мир рушащихся традиций порождает фундаментализм, адепты которого считают культурное разнообразие тревожным и опасным явлением. Идет ли речь о религии, этнической идентичности или национализме – они ищут прибежище в обновленной и «очищенной» традиции, а зачастую и в насилии

Эту точку зрения отчасти разделяет американский консерватор П.Бьюкенен, поддерживая содержательную характеристику конфликта, но уточняя состав его субъектов: «Если решающая битва во второй половине XX века была вертикальной, Восток против Запада, то битва XXI в. может стать

горизонтальной, в которой консерваторы и традиционалисты всех стран сомкнут ряды против воинствующего секуляризма мультикультурной и транснациональной элиты»³.

Вместе с тем, на взгляд Э.Гидденса, есть основания надеяться, что космополитическая точка зрения победит. Терпимость в отношении культурного разнообразия и демократия, по его мнению, тесно взаимосвязаны, а демократия сегодня распространяется по всему миру. За распространением демократии стоит глобализация. В то же время, парадоксальным образом, она демонстрирует ограниченность наиболее привычных нам демократических структур, а именно структур парламентской демократии. Необходима дальнейшая демократизация существующих институтов в соответствии с требованиями глобальной эпохи. «Хозяевами своей истории мы никогда не станем, но найти способ «поймать» наш ускользающий мир можем и должны», - уверен Э.Гидденс⁴.

Серьезную озабоченность происходящими процессами высказывал также другой выдающийся интеллект ХХ века Р.Дарендорф. Он был уверен в том, что современные угрозы порождаются противоречиями как побочными следствиями развития жизненных шансов в гражданском обществе. Когда ломаются более абсолютные лигатуры прежних времен, поначалу возникает вакуум. «Все сословное и застойное исчезает, все священное оскверняется», - писали в свое время, чем-то похожее на наше, К.Маркс и Ф.Энгельс в «Коммунистическом манифесте». Люди теряют опору, которую им могут дать лишь глубинные культурные связи; благоприятную почву для архаизации создает anomia⁵. Для совместной жизни людей это имеет разнообразные и весьма серьезные последствия. Времена anomia - это времена крайней неуверенности в повседневной жизни. Начинает раздаваться призыв к «закону и порядку», люди ищут себе опору везде, где только могут найти. Но успехом пользуются не одни только искусители. Появляются воспоминания, идущие из самых недр истории, воспоминания об утраченной теплоте старых социальных взаимосвязей. Снова начинают вызывать интерес национальные корни и абсолютные догматы веры.

По мнению немецкого ученого, национализм и фундаментализм – два великих соблазна современности; «в конце XX века они встают перед нами во

³ Цит. по: Лукин А.В. Столкновение ценностей в современном мире и перспективы евразийской интеграции // Политические исследования. 2014. № 6. – С. 112.

⁴ Гидденс Э. Указ. соч. – С. 20 – 21.

⁵ О новой трактовке anomia см.: Кравченко С.А. «Нормальная anomia»: контуры концепции // Социологические исследования. 2014. № 8 (364). – С. 3 – 10.

всей своей красе»⁶. Различая их умеренные и крайние (абсолютные) версии, Р.Дарендорф напоминал, что последние противоречат всем элементам жизненных шансов и недвусмысленно вступают с ними в борьбу. Крайний национализм и воинствующий фундаментализм не терпят ни многообразия, ни автономии гражданского общества, не говоря уже об его цивилизности. Все права для них заслоняет религиозная или националистическая химера. А главное - они нисколько не заботятся об экономических последствиях своих действий, поэтому с ними нельзя бороться методами открытого общества⁷.

Посвятив большую часть своих последних работ демократическому транзиту, Р.Дарендорф был особенно внимателен к процессам, развернувшимся на территории бывших социалистических стран. Наибольшая опасность для них ученому виделась в фашизме, который он трактовал как сложный комплекс идеологических, психологических и политических компонентов, включающий состояние ностальгической идеологии общины, делящей всех на своих и чужих; новую политическую монополию, устанавливаемую человеком или «движением»; сильный акцент на организации и мобилизации, а не на свободе выбора. «Правление закона приостанавливается; диссидентов и лиц с нестандартным поведением сажают за решетку; меньшинства подвергаются суду народного гнева и официальной дискриминации. Фашизм в этом смысле не обязательно подобен немецкому национал-социализму; он не обязательно проводит политику систематического геноцида, хотя вероятность последнего весьма высока. В любом случае это – тирания правого толка, поскольку она опирается на военных, другие силы «закона и порядка», взывает к реакционным чувствам и предается мечтаниям – но не о лучшем будущем, а о прекрасном прошлом. У такого фашизма могут быть разные имена: Муссолини и Франко, Перон и Пиночет», - писал Р.Дарендорф⁸.

Причина возникновения фашизма кроется не в «долине слез» (т.е. болезненном для большинства населения переходном периоде от командной к рыночной экономике) и даже не в глубоком разочаровании большинства населения в обещаниях демократии. Гораздо более важный фактор – подъем национализма, связанный не с установлением нации-государства, а скорее со стремлением к этнической однородности и отторжению чуждых элементов.

⁶ Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. / Пер. с нем. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. – С. 68.

⁷ См.: там же. – С. 69.

⁸ Дарендорф Р. Размышления о революции в Европе (в письме некоему господину в Варшаве) // Путь. Международный философский журнал. 1994. № 6. – С. 99.

Источник фашизма, по мнению Р.Дарендорфа, коренится во внезапном воздействии современного индустриального мира на неподготовленное общество, сохраняющее многие характерные черты старого режима и одержимое вопросом о статусе (полученном в наследство от эпохи авторитаризма). Одно с другим просто несовместимо. В результате влиятельные группы утрачивают свое место в социуме и теряют ориентацию. Они застревают на полпути между старым и новым и ненавидят капитализм не меньше, чем социализм; новых богатых не меньше, чем новых бедных. Это фермеры и лавочники, а также члены нового среднего класса, по статусу и образованию государственные служащие, белые воротнички, инженеры. В этой ситуации политическое движение, обещающее разрушить настоящее и вернуть прошлое, выглядит весьма привлекательно, и немногие понимают, что пути назад нет. Кроме того, фашизм деструктивен, и вскоре место идеологии занимает насилие.

По сравнению с коммунизмом, который – при всех издержках примененных им методов - все-таки был способом *модернизации*, фашизм бесплоден и ретрограден. Отсюда есть основания надеяться, что страны, однажды пережившие ад фашизма, больше в эту реку не войдут. Однако, с другой стороны, живучесть старых социальных структур в бывших социалистических странах просто поразительна. Это не доиндустриальные авторитарные структуры; скорее они напоминают то, что было в Европе сразу после Первой мировой войны. Индивидуальный шок переходит в шок социальный, между мечтами и реальностью возникает пропасть. «Мне становится дурно при мысли о команде, состоящей из военных чинов, экономистов – плановиков и расистов, которых могут привести к власти лишившиеся своего места в обществе и охваченные разочарованием группы», - пророчески предостерегал Р.Дарендорф⁹.

Показательно, что проблематика фашизма в его различных версиях сегодня вновь вернулась в центр общественных дискуссий представителей гуманитарных наук. Один из них, известный российский историк А.А.Галкин, опираясь на опыт многолетних исследований, предложил собственную гипотезу, позволяющую более адекватно выявить глубинные основы фашистского феномена. Согласно этой гипотезе, фашизм представляет собой иррациональную, неадекватную реакцию разнородных массовых групп населения на острейшие кризисные процессы, разрушающие устоявшиеся экономические, социальные, политические и духовные структуры, свойственную, при определенных обстоятельствах, обществам современного

⁹ Там же.

типа. Особенность этой реакции обусловлена в решающей степени тем, что она формируется, находясь в своеобразном растворе правоконсервативных ценностей. Следовательно, для того, чтобы объективно оценить причины зарождения, распространения и перспективы фашизма, как и родственных ему явлений, необходимо, с одной стороны, тщательно проследить динамику социально-экономической и социально-политической ситуации в рассматриваемых сообществах, а с другой – уяснить происходящее с комплексом ценностей, совокупность которых принято определять как идеологию консерватизма¹⁰. «Изложенное выше дает все основания констатировать, что фашизм с самого начала сложился как специфическая форма правоконсервативного революционаризма, пытающегося, не считаясь с издержками, насильственно снять реальные противоречия, существующие в обществе, разрушив все то, что воспринимается им как препятствие сохранению и возрождению фундаменталистски трактуемых извечных основ бытия», - считает А.А.Галкин¹¹

Доминантное размежевание на глобальном уровне резонирует в региональные и национальные «домены», порождая и в них противостояние между модерном и архаикой, демократией и различными разновидностями авторитаризма, открытостью внешнему миру и автаркией (режимом закрытого доступа). Стирание границ между внутренней и внешней политикой приводит к трансляции внутренних противоречий во внешнеполитическую сферу, отказу от сотрудничества и выбору конфронтации с окружающим миром в качестве технологии общенациональной консолидации и мобилизации. Справедлива и обратная связь: решение внутриполитических проблем, выгодное для правящих кругов, осуществляется за счет создания «образа внешнего врага» и мобилизации против него широкой общественной поддержки. Сценарий возврата к временам «холодной войны» и риск прямого вооруженного столкновения перестает быть утопическим, а «маленькая победоносная война» вновь возвращается в привычный арсенал излюбленных средств авторитарных политиков. Надежда Э.Гидденса на победу космополитической точки зрения, напрямую связанной с распространением демократии, сегодня звучит не столь уверенно, как полтора десятилетия назад. Немецкие исследователи также обращают внимание на то, что прогнозы о неизбежной победе демократии над

¹⁰ См.: Галкин А.А. Фашизм как общественный недуг // Берегиня 777 Сова. Научный журнал / Гл. редактор: проф. Р.Г.Гостев и др. – М.: Еврошкола, Воронеж: ОАО «Воронежская областная типография», 2014. - № 4 (23): Фашизм и правый радикализм в Европе и Америке: история и современность (часть 1)/ Отв. ред: А.А.Галкин, А.А.Богдашкин; зам. отв. ред.: Л.С.Окунева. - С. 14.

¹¹ Там же. – С. 16.

всеми иными политическими формами носили большей частью спекулятивный характер. «И не только это: на протяжении последних четырех лет наблюдается ползучая эрозия демократических и свободлюбивых ценностей»¹². Ученые постулируют «возврат авторитарных великих держав», а Л.Даймонд фиксирует очередной «демократический откат»¹³. К тому же сама демократия нуждается в серьезном обновлении в соответствии с требованиями глобальной эпохи и надежной защите от надвигающихся угроз.

Вместе с тем привычные констатации кризиса демократии, выгодные преимущественно право-консервативным политическим силам, не учитывают всех возможных последствий подобного развития событий. Отказ от демократических норм, институтов и процедур означал бы как для отдельных стран, так и для человечества в целом крах с таким трудом наработанных международных норм и режимов взаимодействия и сотрудничества, возвращая человечество в состояние «войны всех против всех». В контексте ясно обозначившихся угроз фундаментализма, национализма и фашизма не трудно представить себе, что может прийти на смену демократии: оголтелый национализм и фашизм уже стоили человечеству двух мировых войн.

Впрочем, не менее рискованным экспериментам подвергают демократию левопопулистские политические силы, использующие «старые», классические процедуры демократии с целью усиливать свой ресурсный политический капитал, не считаясь с возможными политическими последствиями¹⁴. В частности, экономические трудности в ряде стран Евросоюза активно «работают» на левопопулистскую политическую волну: последняя уже активно проявила себя в Греции и набирает силу в Испании. Массовая миграция в Европу из инокультурных регионов мира, прежде всего

¹² Gerschewski J., Merkel W., Schmotz A., Stefes C., Tanneberg D. Warum uberleben Diktaturen // Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 47. 2012.- S.1.

¹³ Ebenda.

¹⁴ Красноречивым примером стали действия левопопулистского правительства Греции во главе с премьер-министром А.Ципрасом, шантажировавшим коллег по переговорам с целью склонить кредиторов к выгодной для себя сделке (выделение новых кредитов объемом 53 млрд. евро для обслуживания гигантского внешнего греческого долга – свыше 300 млрд. евро). Левопопулистская «СИРИЗА», активно занимаясь демагогией, намеревалась решить греческие проблемы за счет европейских налогоплательщиков, прежде всего, немецких. Внутренний референдум должен был обязать кредиторов «раскошелиться»: 61% поддержки, высказанной на референдуме, Ципрас надеялся «продать» ЕС в виде сделки по списанию части долгов.

из государств Африки и Ближнего Востока, подпитывает шовинистические и ультраправые настроения, надувающие паруса удаче правоконсервативным или праворадикальным националистическим (и даже нацистским) партиям, которые уже довольно уверенно и вольготно чувствуют себя в Европарламенте, пытаясь разрушить Евросоюз в угоду своим политическим амбициям. Демократические институты, столь привычные для европейцев, включая независимость суда, соблюдение прав человека, свободы ассоциаций и информации и т.д. либо деформируются, либо активно игнорируются и нарушаются в ряде стран. Прежняя уверенность в успешности европейского проекта отныне не выглядит столь очевидной, хотя обрекать Евросоюз на распад еще рано: внутренние механизмы оздоровления ситуации в нем еще достаточно прочны, а лидеры проявляют немало усилий в разрешении многочисленных возникающих проблем. Однако ключевой проблемой остается выработка ценностного наполнения европейского проекта. Толерантность и мультикультурализм дают сбой, выхолащиваются в условиях отсутствия своего содержательного наполнения, соответствующего новым условиям и новым вызовам.

Серьезной угрозой не только цивилизованному миру, но и собственно исламской цивилизации сегодня выступает проект радикального исламизма – «Джихад». Ряд исследователей, включая Ф.Фукуяму, скептически оценивают ограниченные возможности воинствующего ислама, подчеркивая, что возрождение ислама основывается на двойном провале, а именно на потере традиционных ценностей в свете западного культурного империализма и одновременной неспособности успешно конкурировать с Западом в хозяйственной и политической сфере. Такая позиция, по его мнению, не может победить. Эту несколько самоуверенную точку зрения корректирует заслуживающее внимания напоминание Р.Дарендорфа о том, что опасные искушения несвободы исходят только от тех движений, которые могут сделать понятным и убедительным тот факт, что им принадлежит будущее. В ином случае они останутся лишь болезненными уколами для Запада, но не альтернативным проектом¹⁵.

Однако звучат и более тревожные характеристики радикального ислама из уст С.Хантингтона, Э.Геллнера, предостерегавших от недооценки этой новой угрозы цивилизованному миру, отличающейся *интегризмом как полной противоположностью плюрализму*, т.е. интеграцией государства, хозяйства и общества в одной идеологической системе. Помимо всего прочего, речь идет о

¹⁵Dahrendorf R. Versuchungen der Unfreiheit (Die Intellektuellen in Zeiten der Prufung). Verlag C.H.Beck oHG, Munchen, 2006. – S. 212.

поисках *уммы* (Э.Геллнер), т.е. такой общности, которая избавляет людей от мучительного выбора. Люди, которые благодаря просвещенческой истории последних десятилетий нашли свою индивидуальную идентичность, снова хотят ее отдать, потому что боятся свободы¹⁶.

«До тех пор, пока ислам остается исламом (каковым он им останется) и Запад остается Западом (что более сомнительно), этот фундаментальный конфликт между двумя великими цивилизациями и свойственным каждой образом жизни будет продолжаться, определяя взаимоотношения этих цивилизаций в будущем в той же мере, в какой он определял их на протяжении минувших четырнадцати столетий», - писал С.Хантингтон¹⁷. Это конфликт между либеральным и фундаментально нелиберальным порядком. Немало людей видят в усиливающемся исламе как угрозу, так и искушение. Хорошо образованные молодые люди искушаются исламом и соблазняются высшей воинственностью, простирающейся до актов самоубийства. Ислам, который вербует сторонников, многого от них требует, укрепляет свои антизападные позиции, тогда как Запад - демографически и ментально (в плане своего самосознания) - приходит в упадок. Хантингтон не был уверен в том, сможет ли смягчиться отношение «квази-войны» до «холодной войны» или даже до «холодного мира», но предостерегал от того, что линии расколов остаются взрывоопасными, будь-то на Кавказе, в Ираке, в Турции или в городах и пригородах Европы.

Вместе с тем проблема не ограничивается только исламом. Фундаменталистские искушения присутствуют во всех религиях, а также в многочисленных псевдорелигиях. Они обращаются против просвещения, конституируются как анти-просвещение. Наука - от генетических исследований до биологического учения о развитии («дарвинизма») - также попадает под прицел фундаменталистов. Одновременно с современной наукой под подозрением оказывается вся остальная символика современности: техника, хозяйство, прежде всего там, где можно изобразить черными красками угрозу глобализации, масс-медиа во всех их современных агрегатах. При этом именно они также интенсивно используются, как и осуждаются. В целом же анти-просвещение является не столько возвращением к домашнему Прошлому (Старому) (как оно это подает), сколько борьбу всеми средствами современности против Нового.

¹⁶ Ebenda, S. 214 – 215.

¹⁷ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С.Хантингтон; Пер. с англ. Т.Велимеева, Ю.Новикова. - М.: ОАО «Издательство АСТ», 2003. – С. 332.

С тезисом о том, что ключевым водоразделом мира будущего будет ценностный конфликт, солидаризируются и многие отечественные авторы, правда, с примечательными оговорками. По мнению А.В.Лукина, современный глобальный конфликт формируется между моральным и ценностным релятивизмом, якобы свойственным западной цивилизации, и принципом абсолютных ценностей, характерных незападным цивилизациям, включая православно-славянскую во главе с Россией¹⁸. При этом автору претит четкая и ясная идентификация вторых как консерваторов и традиционалистов, о чем он неоднократно проговаривается, доказывая (не всегда, впрочем, убедительно) созидательный характер консерватизма, препятствующего сползанию к хаосу, первобытному состоянию и т.д.

Концепция абсолютных ценностей, освященных божественным разумом и не подлежащих эволюции, разумеется, удобна для диктаторов и ортодоксов всех мастей, тем более что сами они не в состоянии предложить более привлекательный и теоретически фундированный общественный проект. Собственно, именно это имел в виду Ф.Фукуяма, когда констатировал исчерпание привлекательности левой идеи вследствие краха СССР и олицетворяемого им социалистического проекта и одиозности национализма, потерпевшего крах в ходе Второй мировой войны. А.В.Лукин вынужден признать, что пока выдвижение моделей, альтернативных западным, действительно производится преимущественно авторитарными лидерами и системами, в которых не используются ведущие достижения западной цивилизации: высокий уровень политической свободы, обеспечиваемой системой разделения властей, верховенством права и т.п. Это в значительной мере лишает такие модели привлекательности. «Даже не признавая политические свободы высшей целью человечества, все же крайне негуманно и даже лицемерно было бы считать их и вовсе ненужными и отрицать их необходимость в качестве благоприятного условия для достижения иных, более высоких целей. Такое отрицание часто является оправданием для вечного и неэффективного правления диктаторов всех мастей и репрессий с их стороны, - отмечает автор. - Поэтому идеальная привлекательная незападная модель должна сочетать в себе высокий уровень свободы с системой абсолютных ценностей. Будет ли кем-то предложена такая модель или борьба по-прежнему будет вестись между двумя традиционными оппонентами –

¹⁸ См.: Лукин А.В. Столкновение ценностей в современном мире и перспективы евразийской интеграции // Политические исследования. 2014. № 6. - С. 112.

ценностный релятивизм плюс свобода против ценностного абсолютизма в сочетании с авторитаризмом, - покажет будущее»¹⁹.

Думается, что ответ на этот вопрос показывает, скорее, не будущее, а прошлое, в особенности тем, кто способен учиться на его уроках. Чем оборачивается сочетание так называемого «ценностного абсолютизма» (например, крови и почвы) с диктаторскими формами организации политической власти и общественной жизни, человечество слишком хорошо познало в XX веке, справедливо названном З.Бжезинским «преступным столетием». Миллионные жертвы были принесены на алтарь победы над нацизмом, фашизмом и милитаризмом всех мастей вовсе не для того, чтобы экспериментировать с этим проектом снова и снова, хотя попытки такого рода не прекращаются. Достаточно вспомнить новую угрозу человечеству - так называемое «Исламское государство», чьи бесчеловечные практики, варварство, в том числе и в отношении культурных ценностей, считающихся мировыми сокровищами, не оставляют никаких сомнений в следовании так называемым «абсолютным ценностям». Наряду с варварскими методами борьбы этот проект в последнее время претерпел изменения в сторону экстерриториальности: в нем больше нет уточнения «Ирака и Леванта», следовательно, такое исламское государство планируется создавать вне привязки к конкретной территории, но неизменно при поддержке ревнителей «абсолютных ценностей». Именно эта фанатичность и превращает феномен ИГИЛ в главную угрозу цивилизованному человечеству, поскольку диалог с фанатиками невозможен, рациональные аргументы бессильны. Однако социальный состав террористических группировок, в которых преобладают молодые люди из обеспеченных семей, свидетельствует о том, что вовсе не материальные блага являются главным соблазном для тех, кто пополняет ряды террористов. Здесь также идет формирование большого Проекта будущего, собственной идеологии, привлекательной, прежде всего, для молодых людей и не только в арабском мире. Победить эту идеологию гораздо сложнее, чем разгромить военные базы террористов: нужно попытаться понять ее природу, секрет ее притягательности и мобилизующей силы, чтобы быть в состоянии развенчать ее антигуманистические соблазны и бесчеловечные практики.

Ближний Восток, ставший ареной так называемой «арабской весны» 2011 года, выявил совокупность факторов, вызвавших волну политических потрясений. В их числе - поздний выход из колониальной зависимости, попытки модернизироваться, экономический провал, коррумпированные

¹⁹ Там же. - С. 113.

несменяемые диктаторские режимы и как реакция на это – поиск ответа в религии, в исламе, в жесткой оппозиции с собственным правительством. Набор этих факторов присутствует и в других регионах (например, в Средней Азии), вследствие чего они также не застрахованы от возникновения политической нестабильности. Упорное сопротивление коррумпированных правителей обновлению и демократической открытости создает серьезные риски политической радикализации оппозиции, использующей неконвенциональные методы и средства борьбы как вынужденный ответ на репрессии властей.

Чем оборачивается глобальный конфликт для России? Некоторые авторы дают предельно жесткий ответ на этот вопрос «Сейчас конфликт фундаментализма с современностью становится знаком времени: террор, угроза ядерного шантажа, беженцы, - пишет А.Рубцов. - И вот Россия в гигантской миниатюре начинает воспроизводить внутри себя этот конфликт с мутной архаикой, всплывающей, будто вовсе из другого времени, в другом измерении»²⁰. Архаизация общественной жизни действительно имеет место, хотя оценка автора, вероятно, излишне жесткая. Однако глобальный конфликт не просто непосредственно затрагивает Россию, но и кардинально меняет политическую повестку дня, содержание общественного дискурса, формы коммуникации государства с гражданским обществом, статус оппозиции, систему базовых ценностей, затрагивая даже конституционные основы государства. Достаточно обратить внимание на изменение дискурса и лексикона власти. До 2011 г. последний (т.е. лексикон власти) был наполнен терминами будущего: модернизация, глобализация, смена вектора, диверсификация, инновации, человеческий капитал и экономика знания, технопарки и внедренческие зоны, hi-tech, startup и т.д. После 2012 г. произошла своеобразная «перезагрузка», ознаменовавшаяся выдвиганием на первый план иных терминов: духовные ценности, идентичность и самобытность, генетический код, скрепы, нравственные устои, моральное превосходство и даже «целомудрие». Налицо все атрибуты традиционализма, трактуемого как консервативный ренессанс, якобы необходимый и даже спасительный для страны в условиях обострившихся внешних угроз.

В таких условиях весьма тревожным фактом становится отсутствие внятного Проекта будущего, отодвинутого на периферию общественного внимания вследствие актуальных политических событий. Складывающийся же по инерции образ будущего, прежде всего, в экономике, не сулит рациональному инвестору ничего хорошего — законсервированная политико-экономическая монополия, не терпящая даже намеков на какие-либо

²⁰ Рубцов А. Разворот над Атлантидой // Новая газета. 19. 09. 2015 г. – С. 7.

перемены; нарастающая международная изоляция страны с уклоном в автаркию; прогрессирующая деградация государственных и общественных институтов; агрессивная пропаганда собственного превосходства и исключительности. Основной недуг российской экономики последних лет — упорное нежелание частного сектора инвестировать — в этих условиях выглядит неизлечимым. Причины этой болезни, которая стала уже хронической, не могут быть устранены перетекающими из одной правительственной программы в другую косметическими мерами типа «поддержки экспорта» или «упорядочения контрольно-проверочной деятельности». Возникают вопросы к стратегическому мышлению правящей элиты: на сегодняшний день нет ни «Плана Грефа» (существовал в начале 2000-х); ни «плана Путина» (существовал в конце 2000-х); непонятна и судьба «Стратегии-2020». Между тем необходимость стратегического мышления и качественного государственного управления в нынешнем сложном веке чрезвычайно велика и отмечается практически всеми исследователями и политиками, размышляющими о судьбах государства в условиях глобализации²¹. По словам творца «сингапурского экономического чуда» Ли Куан Ю, «нет иной приемлемой альтернативы глобальной интеграции. Протекционизм, скрытый под личиной регионализма, рано или поздно приведет к конфликтам и войнам между региональными блоками, поскольку они соревнуются за получение выгод во внеблоковых районах, подобных нефтяным странам Залива. Глобализм — это единственный ответ, который справедлив, приемлем и будет поддерживать мир во всем мире»²².

Приходится с сожалением признать, что российская правящая элита в своих оценках происходящих процессов и реакцией на них руководствуется иными принципами, в частности, «фундаментально нелиберальным» (С.Хантингтон) методологическим национализмом. Вместе с тем последствия решений, продиктованных крайностями этой парадигмы, могут оказаться весьма негативными.

Во-первых, уже сегодня в российском политическом дискурсе предпринимаются попытки переоценки самого концепта государства.

²¹ См.: Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке [пер. с англ.] / Фрэнсис Фукуяма. — М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006 — 220 с.; Сингапурское чудо: Ли Куан Ю / [пер. с англ. В.Н.Верченко]. — Москва: АСТ, 2015. — 284 с.

²² Сингапурское чудо: Ли Куан Ю / [пер. с англ. В.Н.Верченко]. — Москва: АСТ, 2015. — С. 224.

Государство пытаются трактовать как нерасчлененное целое, понятие «гражданского общества» как совокупности автономных образований и объединений людей, сдерживающих чрезмерную экспансию государства в сопредельные сферы, трактуется намеренно превратно. Исчезает внутренняя политика как свободная игра политических сил, в ходе которой вырабатывается общенациональный консенсус по наиболее значимым для общества проблемам. Это фактически означает возвращение назад, в XVII век, когда государство и гражданское общество еще воспринимались как единое нерасчлененное целое, а сувереном власти выступал не народ, а абсолютный монарх. Более свежим примером рискованности *подобного строя мыслей* и подобной политической динамики могут служить печально известные тоталитарные практики первой трети XX века, в которых режим личной власти подавлял все, даже относительно независимые институты, породив феномен «недогосударства» (Р.Дарендорф) или «двойного государства»: «нормального», опирающегося на традиционное («нормативное право»), и в высшей степени авторитарного, правящего с помощью чрезвычайных мер (Э.Френкель). «Наблюдалась все меньшая потребность в государстве, стоящем над всеми группами; государство могло даже служить помехой для компромиссов и господства над классами»²³.

Современные исследователи эволюции государства и обретения им статуса политического института обращают внимание на то, что политическая сфера есть плод исторической эволюции общества, отразившая институализацию государством неконгруэнтных методов в публичной и в латентной сферах, в организации массового дискурса и в процессе принятия решений. «Такой взгляд на динамику политических процессов показывает возможность не только дальнейшего усложнения конфигурации политической сферы (к примеру, в связи с усилением позиций международных игроков на национальных площадках), но и деинституализации отдельных внутривнутриполитических арен (например, в связи с новыми формами взаимодействия online и offline коммуникаций) и даже их исторического полураспада (распада)», - считает А.И.Соловьев²⁴. Следовательно, политические компетенции государства обещают и впредь не упрощаться, но усложняться и множиться, порождая новые, еще более сложные формы взаимосвязей его функциональных граней. Это будет предъявлять все более

²³ Мюллер Я.-В. Споры о демократии. Политические идеи в Европе XX века/ пер. с англ. А.Яковлева. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2014. – С. 199 – 200.

²⁴ Соловьев А.В. Государство как политический институт: проблема теоретической идентификации // Вестник Воронежского госуниверситета. Серия: История. Политология. Социология. 2014. № 4. – С. 127.

высокие требования к тем, кто, говоря словами К.Поппера, «населяет» государственные институты, т.е. к правящей элите.

Во-вторых, сложившийся в России политический режим все явственнее подчиняет себе республиканскую систему правления, существенно ослабив автономию законодательной и судебной ветвей власти, а заодно и федеративную форму государственного устройства. Основанный на патримониальных принципах, он деформирует политические институты, не позволяет реализовать принцип примата права и устраняет саму проблему политической ответственности перед обществом.

В-третьих, дифференциация населения страны на «патриотов» и «предателей», усиленно, хотя и негласно, поддерживаемая государством, прямо нарушает конституционные права и свободы граждан: свободу слова, собраний, демонстраций и т.д. Заодно происходит фактический отказ от важнейшей функции самого государства - обеспечивать социальный мир, формировать общественное согласие. Общепризнанной задачей современного государства является управление в интересах и к выгоде своих граждан. В силу этого оно обезличено (*impersonal*), наличие гражданства само по себе гарантирует определенные права и статус, вне зависимости от близости к лидеру или наличия полезных связей.

В-четвертых, принцип суверенитета некоторыми российскими авторами отныне трактуется как неограниченная внешнеполитическая «свобода рук», игнорирующая принципы и нормы международного права в пользу весьма сомнительной «исторической справедливости», или трактуемая их весьма превратно²⁵. А ведь в 1990-е – 2000-е годы, благодаря признанию

²⁵ Сегодня такую трактовку суверенитета активно отстаивают ангажированные российские политологи, в частности О.Матвейчев. Критикуя, как он выражается, «нападки на суверенитет», автор делает следующее обращение к российским властям: «... Все работы теоретиков и высказывания политиков на тему «устарелости» суверенитета есть лишь дымовая завеса, при всей видимой научности и обоснованности их тезисов, звучности и авторитетности имен в научном сообществе. Российскому научному и политическому сообществу надлежит бдительно следить за идеологической и геополитической подоплекой модных философско-политических теорий, которые контрабандой привносят в интеллектуальную среду разлагающие государство идеи и понятия». На вопрос коллеги: «Если сейчас я не соглашусь с политикой, которую проводит В.В.Путин, это будет трактоваться как нелояльность и подрыв суверенитета?» последовал ответ: «Мной - да». Матвейчев О.А. Актуальность понятия «суверенитет» в современном мире // Тетради по консерватизму. 2014. № 3. С. 158, 165.

международно-правовых норм, граждане России хоть немного, но цивилизовали свое государство, заставили его, в известных пределах, считаться с гражданским обществом и быть принятым в клуб ведущих мировых держав.

В-пятых, публично исповедуемая идеология российской номенклатуры и ее интеллектуальной obsługi – это конспирологические фантазии, антизападничество, советская державность, культ вождя и показная набожность. Все это, позаимствованное из разных эпох, эклектично соединено «в одном флаконе» и лишь выдает интеллектуальную ограниченность. В отсутствии ясно сформулированной стратегии развития страны, образно говоря, никакой ветер ей не будет попутным, тем более, в условиях набирающих силу глобальных штормов.

В - шестых, в рамках новой государственной доктрины России право государства на насилие мыслится как первичное по отношению к правам граждан, как основание и источник власти, что позволяет применять его не как последний аргумент, а как превентивную меру²⁶. Отсюда же проистекает искренне презрение к идее любых переговоров и «уступок» чьим-либо требованиям, включая самих граждан. Совершенно в феодально-абсолютистском духе российская власть считает, что граждане имеют право лишь просить и подавать петиции, признавая тем самым приоритет права государства на насилие по отношению к их правам. Парадоксальным образом эта позиция считается по-настоящему «государственной». Но в действительности именно злоупотребление монополией государства на насилие ведет к подрыву этой монополии, а, в конечном счете – к подрыву государственности. Это наглядно продемонстрировала «арабская весна» 2011 года, а также кризис легитимности постсоветских клановых режимов в Грузии, Украине, Киргизии.

Наконец, в-седьмых, остракизму подвергается любая теория, объясняющая и, следовательно, оправдывающая необходимость своевременных политических изменений как профилактики политической нестабильности и конфликтогенности. Напротив, причины нестабильности пытаются связать именно с изменениями, инспирированными якобы извне («цветные революции»), вследствие чего проблема политической динамики вообще исчезает из политической повестки дня.

Опасения по поводу эрозии государственного суверенитета, типичные для современных консерваторов – охранителей, по сути, исходят из

²⁶ См.: Рогов К. Монополия на насилие и право на восстание // Новая газета. 26.01 2014 г. – С. 5.

представления о некоем золотом веке, в котором национальные государства обладали *абсолютным контролем* над своими ресурсами и территорией. Однако подобные представления сильно мифологизированы и не соответствуют действительности. Суверенная государственность никогда не была абсолютной, однако традиция абсолютизации государственного суверенитета, сформировавшаяся на протяжении XIX – XX веков, наложила свой отпечаток на эти представления. «В действительности постоянно существовало определенное несоответствие между идеями и реалиями политического суверенитета, - отмечает М.Ноженко. – Это было связано с тем, что, *во-первых*, национальные политические сообщества вырабатывают и осуществляют решения и политический курс, не всегда руководствуясь только своими собственными интересами... *Во-вторых*, общество *никогда* не было просто национальным. Напротив, оно всегда было и транснациональным, то есть включало в себя отношения, которые свободно простирались за национальные границы»²⁷. Общество также было «геополитическим», включающим в себя отношения между национальными единицами. Таким образом, транснациональные отношения возникли не в «постсовременный период», они накладывали ограничения на суверенитет государств всегда и везде. И даже в периоды автаркии, которые переживали государства в XIX и XX веках, «финансовый капитал, как правило, всегда оставался в значительной мере транснациональным»²⁸.

Стратегия охранительства, избранная российской правящей элитой, может иметь успех в тактическом плане, поскольку позволяет добиться общественной консолидации на основе сохранения самобытности и традиционных ценностей, встречающих поддержку широких слоев населения, испытывающих страх пред неопределенностью будущего и рисками дестабилизации. Однако стратегически она может обернуться колоссальным проигрышем, неэффективной растратой человеческих, материальных и временных ресурсов, которые в сложившихся глобальных условиях являются невосполнимыми.

Мы живем «в эпоху перемен», хотя частое повторение этого тезиса стирает остроту содержания. Мировой опыт – социокультурный, экономический, военно-политический – связан с доиндустриальной и индустриальной эпохами, которые хоть и отличались высокой политической динамикой, имели иную скорость социального времени. Примерно начиная с последней трети XX века, социальное время ускоряется, разночтения

²⁷ Ноженко М.В. Национальные государства в Европе. – СПб.: Норма, 2007. - С. 141.

²⁸ Там же. - С. 142.

множатся, и мир обретает новый статус, который сегодня можно определить как «сложный мир». «Опознание, осознание изменившихся обстоятельств отстает от реальности, и как результат мы попадаем в ловушки неточных карт и дефицита имен для нахлынувшей новизны, - отмечает А.Неклесса. - Сложный мир предполагает смену типа рефлексии: сложному обществу требуется сложный субъект, способный к быстрому анализу и комплексному действию»²⁹. Эти слова следует адресовать не только политикам, обязанным объединить свои усилия в борьбе против новых угроз, но и исследователям-политологам, получающим возможность подтвердить свой высокий научный статус точной диагностикой этих вызовов.

²⁹ См.: Неклесса А.И. Черные лебеди над Донбассом // Независимая газета. 10. 06. 2015 г. – С. 10.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТЕОЛОГИЯ И СЕКУЛЯРИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ СРЕДЫ

Сергей Николаевич Хорунжий

Воронежский государственный университет, доц. кафедры гражданского права
и процесса, юридического факультета, к.ю.н., Россия

e-mail: office@main.vsu.ru; obotdel@vrn.ranepa.ru

Аннотация

В настоящей статье рассматриваются вопросы соотношения государства и права, государственной идеологии и религиозной веры в ретроспективном аспекте исторического развития социума и публично-правовых институтов; приводятся аргументы в пользу формирования современной правовой среды, основанной на моральных, духовных и нравственных ценностях нашего общества, его исторических традициях и общественных идеалах.

Ключевые слова: *государство, право, мораль, правовая среда, религия, церковь, ценности, традиции, суверенитет.*

POLITICAL THEOLOGY IN THE IDEOLOGICAL ELEMENTS OF A MODERN LEGAL ENVIRONMENT

Sergey Khorunzhiy

Faculty of Law, Voronezh State University, Russia

e-mail: office@main.vsu.ru

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
branch of the Voronezh, Russia

e-mail: obotdel@vrn.ranepa.ru

Abstract

Value for society, the state, religion, the role and place of each of these institutions in the respective periods and cultures - the key issues that were and remain relevant always. However, they are not only the subject of speculative thought enlightened people, but also determine the outward forms of civilization and the internal architecture of the any

state. The reason for this is the imperishable value of underlying fundamental categories that define the socio-cultural base of human society, the modern legal environment. Theological concepts and doctrines, originally based on the elements of personal faith, peace and sacral, as a result of secularization gradually become the subject of secular axiology, ethics and consumer ultimately - a tool of secular motivation.

To this end, isolated and analysed facing them and close to each other problems: 1) the preservation of basic moral ideals and cultural traditions; 2) upholding the exclusivity and uniqueness socially-normative regulations; 3) to make the external forms of sufficient value (symbolism). Revealed similar elements manifestations orthodoxy in theology and secular doctrine of state and law; disclose the effect of orthodox-mechanisms for the formation of national, ethnic and religious-term identity of citizens; was a close correlation with the legal as well as moral and ethical ideology of the state. Multifactor impact on the cultural traditions of the legal validity suggests that in order to achieve positive results of social development demands respect orthodox moral precepts is the same objective necessity, as bound of the economic, legal and social reform.

Keywords: *ideology, politics, theology, sovereignty, legal environment, justice, verity, orthodoxy, religion, morals.*

Соотношение общества, государства, религии, роль и место каждого из этих институтов в соответствующей эпохе и культуре – ключевые вопросы, которые были и остаются актуальны всегда. При этом они являются не только предметом умозрительного размышления просвещенных людей, но определяют также внешние формы цивилизационного устройства и внутреннюю архитектуру любого государства. Причиной тому является непреходящая ценность лежащих в их основе фундаментальных категорий, определяющих социокультурную матрицу человеческого общества, современную правовую среду. Теологические концепции и доктрины, изначально основанные на элементах личностной (персональной) веры, сакрализации мира и сотериологического таинства, в результате обмирщения

постепенно становятся предметом светской аксиологии, бытовой этики и в конечном счёте, – инструментом секулярной мотивации¹.

В силу того, что даже в профанном сознании вопросы веры продолжают предопределять выбор человеческого поведения, оценку его окружения, религия остаётся значительной силой, влияющей на социум. Воздействие подобного инструментария (в виде богословских систем, теологических доктрин и философских теорий) столь велико, что они могут приводить как к прогрессивному, поступательному развитию общества и государства (реформация в Европе), так и к совершенно противоположным шагам – крестовым походам в средние века, экстремизму и терроризму – в наше время.

По этой причине изучение вопросов взаимодействия религии и государства, власти и веры позволяют найти взаимопользные формы сотрудничества, добиться согласия и единозвучия, сделать их соработниками, минимизировать действие не только откровенно разрушительных сил, но также тех, которые, прикрываясь всеобщим благом, подменяют «божие» «кесаревым»: когда вместо библейской симфонии общество получает буллу *Ad extirpanda*² или некоторые весьма политизированные высказывания на Поместном Соборе Православной Российской Церкви 1917 – 1918 годов³.

Хорунжий Сергей Николаевич – к.ю.н., руководитель аппарата Воронежской областной Думы, преподаватель кафедры гражданского права и процесса Воронежского государственного университета. E-mail: snhor@mail.ru; тел./факс (473) 277-83-94; www.хорунжий.рф.

¹ Вряд ли по-другому можно оценить существовавшие в средние века злоупотребления в выдаче «разрешительных грамот» (*indulgentia* – в католической церкви или *sygchorochartion*, предоставляемой в соответствии с позицией Константинопольского собора 1727 года, некоторыми православными патриархами), которые в мирском сознании воспринимались исключительно как прощение грехов за плату, вопреки богословскому обоснованию индульгенции как «отпущение перед Богом временной кары за грехи, вина за которые уже изглажена». Подробнее см.: *Philip Ilios. Sygchorochartia // Ta istorika, Athens. Vol. 1 (1983), P. 35 – 84; Vol. 3 (1985), P. 3-44; Кармирус И. Ta Dogmatika kai Symbolika mnimeia tis Orthodoxou Katholikis Ekklesias (Догматические и символические памятники Православной Кафолической Церкви), Т. 2, Graz-Austria, P. 867-868.*

² Булла «*Ad extirpanda*» (букв. «Для искоренения») оглашена 15 мая 1252; разрешала инквизиции пытать подозреваемых в ереси. Впоследствии отменена.

³ См., например: *Мартышин О.В. Государство и религия (эпоха Советской власти) // Государство и право. 2013. № 8. С. 35 – 45.*

Не преследуя в данной работе цели найти наилучшую форму государственного устройства и управления общественными делами отметим, что, как свидетельствует история, величие государства (большого и малого) достигалось лишь во времена содружественного действия светской власти и общества, государственной власти и религиозной идеологии, действующих в рамках соответствующей правовой среды. Последнюю предлагаем рассматривать как совокупность отношений, юридических связей, правовых доктрин и идей, правоприменительной практики, создающих предпосылки для правового поведения субъектов в соответствующей социальной системе, функционирующей в пределах государственной территории в конкретный исторический период ее развития⁴.

I. Религиозно-идеологические предпосылки появления политической теологии.

Поступательное движение вперёд возможно в том случае, когда изменения законодательства и реформы государственных институтов проводятся с учётом исторически сложившихся отечественных правовых и политических традиций, системы моральных, культурных и религиозных ценностей.

Даже в языческом мире могущество Рима было повержено, когда религия уступила место культу и суевию. Цицерон, прекрасно понимавший это, писал: «Боги нужны для сохранения общественной системы; без них общество превратится в хаос, вера, правосудие, сообщества рода человеческого – все развалится»; поэтому богов необходимо сохранить и всячески поддерживать официальными действиями, «ибо их функция – крепить единство государства»⁵.

Отмечаемая последние несколько веков повсеместная секуляризация общественных отношений, казалось бы, отодвигает на самый последний план вопросы веры, религии, теологии. Однако, это только видимость. По мнению К.Шмитта, оказавшего существенное влияние на развитие политической теологии, «все точные понятия современного учения о государстве

⁴ См.: Концепция инновационного развития правовой среды / Автор. колл.: О.И.Чердаков, Н.А.Жильцов. М., 2013. С. 4 – 6.

⁵ Цицерон. О законах. II, 8, 19. Цит. по: Шеррард Ф. Греческий Восток и Латинский Запад. Исследование христианской традиции. М., 2006. С. 27.

представляют собой секуляризированные теологические понятия»⁶. Отметим также, что еще Лейбниц юриспруденцию сравнивал с теологией, тесно сближая право, нравственность и религию⁷.

На самом деле Библия, к примеру, свидетельствует о времени, когда Бог определил Моисея (Исх. 3:12) выразителем Его воли: «И сказал Моисей тестю своему: народ приходит ко мне просить суда у Бога; когда случается у них какое дело, они приходят ко мне, и я сужу между тем и другим и объявляю уставы Божии и законы Его.» (Исх. 18:15,16); а также о времени, когда «Господь воздвигал ... судей» (Суд. 2:17), поскольку «...нет власти не от Бога; существующие же власти от Бога установлены» (Рим. 13:1), «ибо Им создано все, что на небесах и что на земле, видимое и невидимое: престолы ли, господства ли, начальства ли, власти ли, — все Им и для Него создано» (Кол. 1:16).

В ответ на светскую критику обмирщенных политологов о том, что указанные слова ведут к формированию деспотии, заметим, что на самом деле на Ближнем Востоке царь никогда не получал титула «божественного» (как фараон в Египте) или статус верховного жреца (*Pontifex Maximus*), который имел римский император. Напротив, всякий монарх оставался лицом глубоко подотчетным Высшему источнику власти. Более того, глава государства был первым из обязанных соблюдать законы. При этом ответ он держал не перед плебсом, но перед Ним: «... когда он сядет на престоле царства своего, должен списать для себя список закона сего с книги, находящейся у священников левитов, и пусть он будет у него, и пусть он читает его во все дни жизни своей, дабы научался бояться Господа, Бога своего, и старался исполнять все слова закона сего и постановления сии; чтобы не надмевалось сердце его пред братьями его, и чтобы не уклонялся он от закона ни направо, ни налево...» (Книга Второзаконие 17:18-20). Как видим, в иудаизме государственная власть данная Богом, в качестве высшей инвеституры, была подчинена закону, почитаемому царем!

Гений А.С.Пушкина выразил это в великолепном четверостишии (Вольность. Ода):

Владыка! Вам венец и трон
Дает закон, а не природа

⁶ Шмитт К. Политическая теология. Сборник / Переводы с немец. заключит. статья и составление А.Филиппова М., 2000. С. 57.

⁷ Приводится по: Шершеневич Г.Ф. История философии права. М., 1906. С. 378 – 379.

Стоите выше вы народа,
Но вечно выше Вас Закон.

Впоследствии не галахические доктрины, но римский институт верховного жреца (*Pontifex Maximus*) стал культовой и интеллектуальной почвой, на которую легло зерно государственного христианства периода Константина Великого. С того момента, когда христианство стало государственной религией, возникла конкуренция в первенстве между светской и духовной властями⁸. Император-христианин не мог обладать высшим авторитетом в делах духовных, поскольку этот авторитет принадлежал Церкви («отдавайте кесарево кесарю, а Божие Богу» Мтф. 22:21). Император обладал верховной властью в мирских делах, но не в отношении Церкви. Здесь на помощь приходит идея власти от Бога, но уже совершенно с иным содержанием – формулируется правило: «Ничто не должно происходить в церкви без повеления и воли императора»⁹. Отметим, что такая позиция разделялась не всеми просвещенными христианами: «Я не одобряю царя, который, по обычаю тиранов, похищает священство», – говорил прп. Иоанн Дамаскин¹⁰.

В IV веке отождествление церковной власти с гражданской достигло своего апогея. На II Вселенском Соборе в Константинополе указанное тождество было властно санкционировано: над группой гражданских областей (*diocese*) ставился наместник, который получал церковный титул экзарха (*exarch*) с функцией «верховного» митрополита и резиденцией в гражданской провинции.

Наверное, это один из первых политико-юридических шагов на пути политизации религии и секуляризации церкви одновременно. Отметим, что происходящая подмена светского – духовным, а сакрального – мирским была двунаправленной. С одной стороны, деятельность церкви пытались

⁸ Достаточно вспомнить слова епископа Нумедийского Доната по отношению к Константину Великому, выстраивавшего отношения сотрудничества между церковью и императорской властью: «Какое дело императору до Церкви?» (цит. по: *Шепард Ф.* Указ. соч. С. 39).

⁹ *Greenslade S.L.* Church and State from Constantine to Theodosius. London, 1954. P. 78 – 80.

¹⁰ *Прп. Иоанн Дамаскин.* Второе слово // Три защитительных слова против порицающих святые иконы или изображения. XII / Рус. пер. Бронзова А., СПб., 1893. С. 53.

регламентировать как любую иную гражданскую организацию, с другой стороны, светская власть все более приобретала клерикальный характер¹¹.

Как показывает история, не может быть победителей в этом «теолого-государственном» соревновании. Власть всегда политически ангажирована, сиюминутна и эсхатологична, церковь же – сакральна и вневременна. Попытка слияния трансцендентного и имманентного (И. Кант) повлекло изменение отношений между духовной и мирской властью: теперь уже не император как Верховный понтифик (*Pontifex Maximus*), но папа стал единственным центром христианской теократии. За этим следует иное толкование прежде божественной монархии: освящение императора рассматривается теперь как простое «облечение властью», производимое властью папы. Последовавшая в средние века борьба между властью императора и папой, светской и духовной, как видим, была неизбежна¹². Уязвимость такого явления как цезарепапизм признается сейчас практически во всех направлениях христианства (католиками, православными, протестантами).

Потерпевший провал объединительный Флорентийский Собор (1438 – 1439 гг.) привёл к окончательному разделению христианских церквей; в светской жизни это обернулось захватом турками Константинополя и крахом Византийской империи. Как видим, следствием теологических разногласий (вроде вопроса о филиокве – лат. *filioque* букв. – «и Сына») стали не только раскол, схизма, между Римской и Православной Кафолической церквями, но и последующие геополитические преобразования. История неоднократно

¹¹ Идея церкви как «Тело Христова» (Павлово – «*corpus Christi*»), постепенно, благодаря в том числе философско-теологическим изысканиям Формы Аквинского заменяется сначала на (*corpus Christi mysticum*), а затем – на просто *corpus mysticum*. Последнее, как указывают исследователи, имеет уже юридические черты корпорации (*persona*), хотя еще и мистической (*mystica*) – шаг, «в направлении, позволяющем клерикальному корпоративному институту *corpus ecclesiae iuridicum* совпасть с *corpus ecclesiae mysticum* и тем самым «секуляризовать» понятие «мистического тела». Появляется *mystical person* («вымышленное лицо»), имеющее сохранившийся до сих пор свой юридический аналог (эквивалент) – *persona repraesentata* или *ficta* – правовая конструкция юридического лица, фикция. Подобная замена отвечала настроениям в среде богословов во времена папы Бонифация VIII – «в век, когда предметом спора часто был вопрос, кто, юрист или богослов, в качестве верховного понтифика смог бы лучше заботиться о душах христиан» (см.: *Шеррард Ф.* Указ. соч. С. 130 – 133; *Фома Аквинский.* *Summa Theologica*. III. 48, А. 2).

¹² *Шеррард Ф.* Указ. соч. С. 140 – 143.

свидетельствует о существующей тесной связи общества, государства, власти и религии.

Вместе с этим, падение Константинополя и крах Византийской империи с точки зрения экклезиологии можно также расценивать как возможность вернуться к подлинной независимости Церкви, освобождения от государственных и мирских дел¹³, которыми она вынуждена была заниматься в предшествующие периоды. Политизация церковной жизни, самостоятельность ее светского статуса стала ценой за утрату автокефальной свободы в духовном мире и независимости – в секулярном. Отметим здесь положительную роль традиционного ислама. Именно его нормы (священный свод законов – шариат), пришедшие вместе с турецким владычеством, устанавливали веротерпимость по отношению к «Людям Писания», к которым относились последователи иудаизма и христианства; и при соблюдении ряда законов (в том числе уплаты налогов) гарантировалась безопасность в исповедании христианской веры¹⁴.

¹³ Недвусмысленный намек в комментарии к Торе «когены и левиты не владели земельными наделами. История Европы является прекраснейшей иллюстрацией того, что может произойти, если священнослужителям не запрещено владеть землей» (Тора. Пятикнижие и Гафтарот: ивритский текст с русским переводом и классическими комментариями «Сончино» / комментарий д-р Й. Герц. М., 2004, Иерусалим. С.1197). Об имущественных вопросах и связанных с этим социальных волнений и духовных проблем мирян см., например: *Вяткин В.В.* Социальные последствия обогащения церкви в России в XV – XVIII вв. // Вопросы истории. 2013. № 1. С. 54 – 63.

¹⁴ Заметим, что в дальнейшем Греческая Церковь не избежала искушения латинского епископата: спустя время она также была втянута в мирские заботы (государственные и царские дела). Уже Магомет II предоставлял привилегии греческому епископату внебогослужебного характера – «дары» от царской власти. Новая тесная связь с невоцерквленной властью в последующем открывала путь широкому распространению системы продажи церковных должностей (симонии), названной в честь патриарха Симеона Трапезонского (1466 г.), с которого по сути была санкционирована покупка патриархом его «избрания» (подробнее см.: *Шеррард Ф.* Указ. соч. С. 148 – 152). По замечкам иностранных наблюдателей, церковный иерарх, получивший власть таким образом, рассылал всем епископам требование возместить сумму, затраченную на избрание, епископы требовали у подчиненного духовенства, последние – у прихожан (*Wheler George.* A Journey to Greece. London. 1682. P.195). В конечном счете, как указывает Ф.Шеррард, греческая церковная иерархия после падения Византийской империи оказалась служанкой кесаря и мамоны, а смена

К сожалению, история приводит и противоположные примеры, когда государственная власть, не ограничивая религию от государственной идеологии, политизирует саму веру, авторитарно изменяя светские законы в угоду узко-политической целесообразности. Так, например, нелюбовь императора Юлиана (Отступника) к христианству привела его к изданию акта о запрете христианам получать классическое (полное) образование¹⁵ и политической поддержке иудаизма. Однако после смерти Юлиана христианская церковь усилила прежнюю кампанию как против иудаизма, так и против иудействующих в церкви¹⁶. Прав был Соломон, сказав «суету и ложь удали от меня, нищеты и богатства не давай мне, питай меня насущным хлебом» (Притчи 30:8).

Не прекращающиеся попытки переоценить роль и значение церкви, а также ее места в государственно-политической системе, отражались как на философско-идеологическом уровне архитектуры власти, так и в предметной

тридцати четырех патриархов всего за 107 лет (1694 – 1801 гг.) дает совершенно определенное представление о степени коррупции (*Шеррард Ф.* Указ соч. С. 151 – 152). Все это закончилось казнью в 1821 году патриарха Григория V за неспособность предотвратить восстание греческого народа, т.е. по сути за неспособность эффективно совместить две роли одновременно – светскую и духовную.

¹⁵ Ограничения в образовании, запреты изучения литературы и занятия наукой – инструментарий, который используется государственными деятелями часто под совершенно вымышленным предлогом о сохранности веры. Достаточно вспомнить указ императора Павла I, запрещавшего ввоз в Россию иностранных книг и нот: «Так как через вывезенные из-за границы разные книги наносится разврат веры, гражданских законов и благонравия, то отныне впредь до указа повелеваем запретить впуск из-за границы всякого рода книг на каком бы языке оные не были, в государство наше, равномерно и музыку...». Пример, иллюстрирующий совершенно неудачную попытку сохранения своей власти, не пользующейся авторитетом даже в кругу собственной семьи, посредством апелляции к культуре и вере. Политизация религии – не самый лучший способ защиты культуры (национальная ценность которой, бесспорно, подлежит охране и поддержке!).

¹⁶ Отметим, что в том время многие верующие соблюдали установления обеих религий (подобно тому, как Мессия исполнял еврейские заповеди). Достаточно вспомнить, как выдающийся проповедник Иоанн Златоуст (Хризостом) пошел по пути жесткого осуждения всех иудействующих христиан, критикуя при этом и самих иудеев. Подробнее об этом см.: *Гиришман М.* Еврейская и христианская интерпретация Библии в поздней античности. М., 2002. С. 103 – 105, 123 -125.

работе по государственному строительству и формированию гражданского общества. Для понимания этих процессов представляют интерес зарождавшиеся в средние века либерально-демократические идеи, идеологи которых оперировали известными всем христианскими, вероучными ценностями, но изменяли их структуру и соотносимость друг с другом.

Приходит время, когда обмирщённая власть становится элементом политической технологии. Уже Марсилий Падуанский в XIII веке вместо суверенитета божественного постулирует народный суверенитет, указывая, что «верховным законодателем человеческого рода является только совокупность людей, по отношению к которым применяются принудительные положения закона...»¹⁷. Если в идее богоданности (теономности) власти подданные не столько призываются к повиновению Власти, сколько к повиновению Бога, то, в трактовке итальянского политического философа и схоласта, Власть освобождается от контроля Бога и Церкви. Иными словами, передача Богом власти, как полномочия от Него (вместе с обязанностью использовать власть исключительно в соответствии с Его намерениями), заменяется волей народа как высшего суверена и источника всякой власти.

Здесь, как это ни парадоксально, возникает абсолютно легальная (законная) почва для появления легитимной тирании и деспотизма. Ирония состоит в том, что она заложена идеологами теории общественного договора и других демократических доктрин. В частности, именно Томасу Гоббсу принадлежат слова о том, что «...никакой закон не может быть несправедливым. Закон издается верховной властью, а все, что делается этой властью, признается каждым из людей, а то, что соответствует воле всякого отдельного человека, никто не может считать несправедливым» (Левиафан Ч. II, гл. XVIII). Власть в республике исходит не от Бога, но от народа, который передает ее своему суверену, и поскольку последний «...действует исключительно по полномочию, то как те, кто вручил ему это полномочие, могут жаловаться?»¹⁸.

Причина таких выводов коренится в перестановке всего лишь двух слов, которые произвел мыслитель, сформулировав основной принцип политической

¹⁷ Жувенель Б. Власть: Естественная теория ее возрастания. М., 2011. С. 59.

¹⁸ Жувенель Б. Указ. соч. С. 64 «...все, что бы верховный представитель ни сделал по отношению к подданному и под каким бы то ни было предлогом, не может считаться несправедливым или ущербом, так как каждый подданный является виновником каждого акта, совершаемого сувереном». Поэтому, вывод о неограниченности власти у Гоббс основан не на верховенстве Бога, но – народа.

теологии: авторитет, а не истина создает закон («Auctoritas non veritas facit legem») ¹⁹. Следуя такой логике, именно авторитет гарантирует истину; а репрезентация некой идеи, которая подтверждена авторитетом, претендует на публичное, т.е. политическое признание и политическую действительность; именно авторитет обеспечивает достоверность мысли. Такая позиция может привести к оправданию любой деспотии и тирании, ибо главное – наличие авторитета у правителя, тогда все его веления автоматически становятся истинными!

Развивая эту мысль, Спиноза в «Богословско-политическом трактате» об основании государства говорит: «Мы безусловно обязаны исполнять абсолютно все, что нам повелевает суверен, хотя бы его приказания были бы самыми нелепыми на свете.»²⁰!

Политический дискурс веков завершает Руссо, который волеизъявление Бога заменяет *volonte generale* (общей волей народа) с последующим признанием истинности всякого общего волеизъявления, где воля народа всегда правильна: «каким бы образом ни желала нация, довольно того, что это она желает; все формы хороши, и воля ее всегда есть высший закон»²¹. На что современный французский ученый Б. Жувенель, исследуя природу власти, восклицает «Какой контраст между Властью, держащейся исполнения Божественного закона, и Властью, которая вобрав в себя все личные права, совершенно свободна в своем поведении!»²².

Отметим, что изложенное выше политико-теологическое понятие авторитета подводит к осуществлению властных полномочий, далеко

¹⁹ Михайловский А.В. Три принципа «политической теологии» в круге Штефана Георге // Вопросы философии. 2013. № 5. С. 152.

²⁰ Жувенель Б. Указ. соч. С. 64, 67 – 68; ср.: «...пока мы верим в Бога и пока мы призваны в Его царство, мы не должны быть подчинены никакому человеку, который бы попытался уничтожить дар вечной жизни, данный нам Богом» (Св. Августин. Комментарий на Послание к римлянам). Схожим образом в рамках народного суверенитета мыслил и Руссо, считая, что суверенитет создается посредством безоговорочной передачи личных прав – праву суверена, которое является абсолютным.

²¹ Цит. по: Шмитт К. Указ. соч. С. 74. О благонамеренных теоретиках с вредоносными тенденциями, ставшими впоследствии апологетами Гитлера и тоталитарных государств (К.Шмитт и др.) см.: Хайек Фридрих Ф. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006. С. 85 – 90.

²² Жувенель Б. Указ. соч. С. 65

выходящих за рамки справедливости и гуманизма. Так, один из принципов политической теологии уже другого мыслителя – Штефана Георге – постулирует (по формулировке А.В. Михайловского) притязание государства на тотальное господство, а также готовность к служению и послушанию превосходящей власти²³.

Думается, что значимость подлинно универсальной Истины не нуждается в подтверждении каким-либо авторитетом, она сама авторитетна в силу своего объективного существования (авторитет как своеобразная ипостась истины). Очевидно, что авторитет власти – бесспорное качество любой легитимной власти, что не нуждается в пространных комментариях. Однако отождествление истины, авторитета и светской власти может иметь крайне тяжелые последствия. Здесь уместно напомнить о влиянии, которое оказали Георге и его ученики на праворадикальную мысль Веймарской республики, а также о симпатии к национал-социалистической идеологии. Тождество авторитета власти и априори законности принимаемых ею решений привело к известным процессам уже Нацистской Германии.

Понимание мировым сообществом недопустимости безоговорочного слияния высшего авторитета, власти и закона одновременно привело к теперь уже повсеместной мировой практике разграничения правовых (конституционных) и неконституционных законов. Специально уполномоченный орган (в России – Конституционный Суд РФ) вправе принять решения о признании нормативного правового акта недействительным и не подлежащим применению (например, в случае его противоречия общепризнанным ценностям и нормам, защищаемым Конституцией РФ). Такое полномочие Суда реализуется даже в тех случаях, когда обжалуемый правовой акт принят с соблюдением всех процедурных правил. Именно это трудное для юридической доктрины разделение права, закона и справедливости позволяет избежать известных ранее злоупотреблений авторитетом власти, тирании и деспотии.

В то же время полный уход от формально-юридических, нормативных регуляторов в управлении государством и обществом, избыточный аспект на философских и теологических категориях справедливости, истины, добра в функционировании государственных механизмов тоже сулит печальный исход: политизацию веры и сакрализацию церкви. В свое время доктрина подчинения Церкви государству (эрастианство или эрастианизм) превратила Церковь в государственную службу, а ее иерархов – практически в чиновников

²³ Михайловский А.В. Указ. соч. С. 153.

управленческой бюрократии. Конечно, в долгосрочной перспективе это не принесло пользы ни церкви, ни государству.

Очевидно, что религиозная деятельность и власть, употребляемая церковью, не должны выходить за свои рамки. Даже светские критики идеи всякой власти от Бога указывали, что апостол Павел в своем обращении к членам Римской церкви («Всякая душа да будет покорна высшим властям, ибо нет власти не от Бога; существующие же власти от Бога установлены. Рим. 13:1) стремился побороть вероятно присутствующие в римской христианской коммуне тенденции гражданского неповиновения, что могло навлечь на христиан преследования и увести их деятельность от ее настоящего предмета – завоевания душ²⁴.

II. Секуляризация национальной правовой среды современной России.

История развития человеческого общества, как видим, иллюстрирует самые разные попытки организации взаимодействия между церковью и властью, религиозной верой и государственной идеологией. Соответствующим образом изменяется и правовая среда. Постоянство этого процесса свидетельствует об объективной необходимости сосуществования и содружественной работы каждого из этих институтов. Проблема состоит лишь в выборе наиболее эффективных с точки зрения перспективы развития общества и государства форм, методов и инструментов такого взаимодействия²⁵.

²⁴ Жувенель Б. Указ. соч. С. 57.

²⁵ Эволюция человеческого общества, изменение культурно-технологических основ, ставит гораздо больше вопросов и дает меньше ответов. Если в средние века (и ранее), поведение человека, а значит и детерминирующая его мотивация, определялись решением вопросов сущностного, бытийного характера, то в наше время функциональный аспект практически полностью вымысел субстанциональный: самобытная личность заменена обезличенной персоной (маской). Указанная замена проявляется не только в организации общества и профессионально-производственных отношений, она меняет мир, культуру в целом. Вместо яркого разнообразия и индивидуальности социума мы приобретаем аморфное состояние и «социально нейтральные» категории: «политкорректное», «денациональное», «гендерно-неопределенное», «неполносемейное», «провокативное» (подробнее об этом см., например: *Киселева М.С.* Концепт выбора в христианской и постхристианской культурах // Вопросы философии. 2013. № 12. С. 48 – 53).

Государство приходит к поддержке духовных основ (веры, религии) в тех случаях, когда ставится под сомнение сама идея права как квинтэссенции добра, справедливости, всеобщего блага.

В свою очередь церковь обращается к государству в ситуации, когда либеральный индивидуализм начинает преобладать над всем, что соотносится с общим делом и пользой, когда эгоизм, «свободное произволение» ставится вопреки другим на первое место в качестве высшей ценности. Очевидно, именно такими обстоятельствами было вызвано принятие Федерального закона от 29.06.2013 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан». Как указывалось в пояснительной записке к законопроекту, такого рода посягательства являются общественно опасными, поскольку нарушают традиционные и религиозные нормы, выработанные обществом на протяжении многих веков, его нравственные устои, противоречат морали, влекут тяжкие последствия и носят яркую антисоциальную направленность.

На самом деле государство защищает не религию, но общество с его наследием – культурой и обычаями, позволившими выжить и дойти до сегодняшнего времени. Следовательно, лежащие в них ценности носят объективный характер, реальность значения которых демонстрирует наш существующий современный мир. Некоторые традиции вполне могут быть признаны в качестве нормативных как со стороны государства, так и со стороны церкви, одновременно. Политическая власть таким образом реализует свою главную задачу – обеспечивает сбалансированную защиту интересов всех групп населения ²⁶. Поэтому конструктивная критика указанных выше

²⁶ Данная позиция основана на положениях Конституции РФ и нашла отражение в актах Конституционного Суда РФ, который указал, что «религиозная свобода является одной из важнейших форм духовно-нравственного самоопределения личности и внутренним делом каждого». В то же время право на свободу совести и религии «не может ограничиваться исключительно пространством личной (частной) жизни, – получая свою реализацию во внешней сфере, в том числе в массовых коллективных формах, оно объективно приобретает и весьма существенное общественное значение», поэтому принимая во внимание сочетание в религиозной свободе индивидуальных (личных) и коллективных, а также частных и публичных начал необходимо «обеспечивать разумный баланс интересов верующих и религиозных объединений, с одной стороны, и светских политических и государственных институтов, с другой, не посягая при этом на само существо данного права и не создавая препятствий для его реализации»

законоположений должна идти не по пути огульного отрицания общих интересов и постулирования ценности эгоцентризма, но в поиске наиболее эффективных мер в деле защиты интересов всех членов общества.

Основой для выработки таких мер могут и должны служить фундаментальные ценности человеческой цивилизации – залог нашего дальнейшего развития. Именно по этой причине в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2013 года придано высокое, государственное значение культурным корням, вопросам патриотизма, нравственности и морали. Также отмечается, что сегодня от общества требуют не только здравого признания права каждого на свободу совести, политических взглядов и частной жизни, но и обязательного признания равноценности, как это не покажется странным, добра и зла, противоположных по смыслу понятий. Подобное разрушение традиционных ценностей «сверху» не только ведёт за собой негативные последствия для общества, но и в корне антидемократично, поскольку проводится в жизнь исходя из абстрактных, отвлечённых идей. Президент РФ указал на необходимость защиты традиционных ценностей, которые тысячелетиями составляли духовную, нравственную основу цивилизации, каждого народа: ценностей традиционной семьи, подлинной человеческой жизни, в том числе и жизни религиозной, жизни не только материальной, но и духовной, ценностей гуманизма и разнообразия мира²⁷. Конечно, отметил В.В.Путин, это консервативная позиция. Но говоря словами Николая Бердяева, смысл консерватизма не в том, что он препятствует

Постановление Конституционного Суда РФ от 05.12.2012 № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2013.

²⁷ Очень интересную трактовку позитивного значения традиционных, консервативных ценностей и нравов дает французский политический мыслитель Бертран де Жувенель. Изначально критикуя религиозную веру, происхождение власти от Бога, он тем не менее вынужден признать, что Власть ставит целью обеспечить общественный порядок, нравы и поддерживающие их верования, которые являются ее ценнейшими помощниками. Логика такого вывода достаточно проста и не потеряла актуальность в наши дни: до тех пор пока люди исполняют установленные нормы, их окружение может предвидеть, как они поступят в будущем при той или иной ситуации – «и в человеческих отношениях царит доверие.» В то время как отклоняющееся от нормы поведение опрокидывает все расчеты и вынуждает принимать всевозможные меры предосторожности, дополнительно жестко регламентируя сферу общественного. Именно поэтому, замечает исследователь, «древние вполне оправданно держали иноземца на расстоянии. Это человек других нравов, нельзя знать заранее, что он будет делать» (Жувенель Б. Указ. соч. С. 266).

движению вперёд и вверх, а в том, что он препятствует движению назад и вниз, к хаотической тьме, возврату к первобытному состоянию.

Не следует забывать, что современные демократические институты свободы слова, гуманизма появились именно на почве существующей европейской цивилизации, преимущественно став результатом развития христианских ценностей. Иными словами, современная пропагандируемая секулярная мораль выросла из сакральных норм, церковных правил и установлений. Однако есть и обратная сторона – процесс обмирщения христианского гуманизма. В его рамках допускается, например, умышленное лишение жизни по просьбе самого человека о его умерщвлении – эвтаназия. Святость жизни (христианство, иудаизм, буддизм) прагматично редуцируется до определения неценности телесности больного человека, бессмысленностью его дальнейшего проживания жизни и аргументируется, как правило, ссылкой на значительные (и соответственно, невосполнимые с точки зрения материального прагматизма) расходы для поддержания состояния такого пациента. В рамках секулярного сознания такая логика абсолютно уместна и допустима. В то же время история показывает нам наипоказательнейшие последствия утилитарного отношения к человеческой жизни, доведенного до абсолюта в концлагерях нацистской Германии.

Мы имеем собственную, уникальную историю развития отношений между обществом, государством и церковью, подлинной глубокоуважительной толерантности к культурам, вере и быту²⁸ других народов, то, что не удалось до сих пор повторить развитым странам Европы, откровенно признавшим провал на своей территории идеи мультикультурализма.

Трудно не согласиться в этом смысле с позицией Равиля Гайнутдина, высказанной им на заседании Консультативного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями. Он подчеркнул, что «именно в России, благодаря законодательным инициативам императрицы Екатерины Великой, в частности, предоставлению духовной и культурной автономии нерусским народам,

²⁸ Особенно в тех случаях, когда, например, камнем преткновения могут стать «алогичные», по мнению атеиста или иноверца, вопросы вроде галахического дискурса можно ли иудею есть яйцо, снесенное курицей в субботу или праздник? Фундаментальный разбор в трактате «Бейца» Вавилонского Талмуда занимает 12 страниц и изучается в ешивах в течение нескольких месяцев! (см.: *Ядан Я. Запретный Талмуд. М., 2012. С. 13).*

удалось благоприятно разрешить сложнейшие социально-политические коллизии». Поэтому, замечает шейх, сегодня при разработке государственных документов в этой сфере нам следует удержаться от «соблазна скопировать те законы и нормы, которые принимаются в последние годы в странах Западной Европы» – подобно запрету строительства минаретов в Швейцарии или легализации однополых браков во Франции²⁹.

Продолжая тему обустройства межнациональных и межрелигиозных отношений, Всеволод Чаплин совершенно справедливо говорит о необходимости институционального развития культуры и образа жизни каждого народа, включая русский народ, а также обязательность «... обратить внимание на опыт многих стран, ... который четко регламентирует, что ты можешь сделать в общественном пространстве, а что нет»³⁰.

Конечно, вопросы взаимоотношений церкви и государства, власти и религии весьма многогранны. Однако причина в прошлом сравнительно успешной работы в этом направлении, на наш взгляд, находится в двух плоскостях.

Первая – идеологическая составляющая. Это признание фундаментальных ценностей, принадлежащих всему человеческому обществу, именно социуму, а не только его отдельным представителям. Акцентуация личностной исключительности, первоочередная защита прав и интересов персоны, получающей основанное на законе преимущественное положение по отношению к обществу и его ценностям, – это цивилизационная проблема современного европейского общества. Насмешка истории в том, что появление таких ценностей как личная неприкосновенность, свобода слова и вероисповедания, а также прочих, стали достижением общего труда, борьбы и настойчивости объединенных общей идеей всех членов общества, в том числе через принесения себя в жертву ради общего блага. Теперь же указанное благо, завоеванное таким образом, в этих же странах попираемо мнением либо меньшинства, либо вообще отдельными единицами социума, которые всерьез отстаивают и добиваются (!) признания их сугубо личных, индивидуалистических ценностей в качестве авторитетного норматива для абсолютного большинства граждан этой страны. Ошибочность подмены

²⁹ Выступления участников заседания Консультативного совета при Председателе Совета Федерации по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями // Вестник Российской нации. 2013. № 3-4. С. 281.

³⁰ Там же. С. 277 – 278.

представляется очевидной – общество развивается только тогда, когда индивидум «вплетен» в социум, когда он наилучшим образом использует свой собственный потенциал в интересах окружающих его людей. Человек остается человеком только находясь в обществе.

В зависимости от того, насколько справедливо это организовано, мы можем говорить либо о рабовладельческом, либо о феодальном или же – современном, претендующем на статус «цивилизованного», обществе.

Индивидуалистическая психология приводит в конечном счете к конфликтам, которые, по словам патриарха, «обрекают нас на жизнь в сотрясающемся доме»³¹; а такие ценности как вера, любовь, долг, ответственность, солидарность, – отмечает патриарх, – теряют свое значение, семья шатается, сиротство, алкоголизм, наркомания, бытовая преступность, демографический кризис, супружеская неверность, аборты становятся привычным российским неблагополучием. Вместе с одной бедой идет и вторая – распространение экстремизма, процветание радикализма, что по мнению Предстоятеля РПЦ, напрямую связано с религиозной безграмотностью и псевдорелигиозностью³².

На самом деле обскурантизм, мракобесие до сих пор не изжиты, несмотря на технологические революции, шествующие по всей Земле. Это свидетельствует о культурологических и гуманитарно-образовательных проблемах нашего общества, нуждающегося прежде всего в глубокой и широкой просветительской работе. В решении этих вопросов существенное значение следует придавать религиозному образованию.

Что касается разграничения работы в рассматриваемой нами идеологической составляющей, обратим внимание на четкое и, одновременно, образное высказывание, сделанное главой РПЦ в отношении веры, идеологии, силы и власти: «у государства есть меч при бедре, Церковь же этим мечом не обладает, поскольку в отличие от государства у нее нет права применять силу».

³¹ Яковлева Е. Вера по науке // Российская газета. 2014. №18(6290).

³² Петров В. Право на силу и веру // Российская газета. 2014. №18(6290). Сюда можно также добавить примитивизацию подлинно теологических и богословских исследований, появление псевдодогматики, узко-ортодоксальных взглядов, а также редукцию основных философских доктрин. О положительном опыте в деле просвещения см., например: Авдеева А. Международная образовательная деятельность Св. Синода в начале XX века как фактор укрепления авторитета России // Вестник Российской нации. 2013. №6. С. 98 – 104.

Такая государственная позиция не могла остаться без поддержки со стороны публичной власти: глава Верхней палаты ФС РФ Валентина Матвиенко заявила о необходимости создания действенных механизмов развития гармоничных взаимоотношений Церкви, власти и общества, защите традиционных и фундаментальных ценностей российского народа и категорически отвергла получивший в последнее время тезис о том, что абсолютных нравственных ценностей вообще не существует³³.

Вторая – предметная составляющая. В качестве содержательной части работы государства, общества и церкви давно следует отойти от средневекового соперничества между «или-или» (клерикализм, цезаропапизм, секуляризм, атеизм и проч.), приложив усилия более к соработничеству, нежели к поиску выгоды, исключив политическую ангажированность церкви и противодействуя политической псевдорелигиозности, политической теологии³⁴.

История России, например, свидетельствует о многовековом опыте социально-благотворительной работы, которой занималась церковь совместно с государством – так называемые дома призрения, различные благотворительные учреждения, ведение иной публично-гуманитарной, социальной работы. Именно решение этих вопросов должно быть в ценностном «рейтинге» человека, особенно молодого поколения. Воспитание ответственности за себя и рядом живущего человека позволило бы избежать

³³ Спикер Палаты регионов указала, что «Мы не можем подчиняться диктату нравственного релятивизма, на идейной основе которого разрешается, например, усыновление детей в однополых семьях. Мы не можем и не будем соглашаться с представлением о том, будто бы абсолютных нравственных ценностей вообще не существует. Одно из важнейших условий сохранения России в качестве великой державы, стабильной и процветающей страны – это укрепление семьи» (*Петров В.* Право на силу и веру // Российская газета. 2014. №18(6290)). См. также: Диалог Церкви и власти. Рождественские парламентские встречи // Парламентская газета. 2013. № 3(2632). С. 12 – 13.

³⁴ Итогом политизации религиозности, в частности, является: «появление религиозного фундаментализма и экстремизма, участие и религиозных деятелей в политических и электоральных процессах, использование конфессионального фактора в целях политической мобилизации, наконец, широкое использование исламской риторики сепаратистами...» (см. *Магомед-Эми Шамсуев.* Гражданская идентичность как фактор безопасности в макрорегионе (на примере Северного Кавказа) // Вестник Российской нации. 2013. № 3-4. С. 132 – 133).

множества проблем³⁵. Здесь нельзя не согласиться с мнением Берл Лазара, заявленном на указанном выше заседании Консультативного совета, о необходимости привлекать молодых, поскольку «(у них есть свое видение), чтобы понять, что реально можно сделать, чтобы их взгляды стали правильнее и полезнее для общества».

Сказанное подводит к убежденности в том, что идеи социальной, общественной, справедливости³⁶, ценности человеческой жизни, уважения интересов общества являются основой для любого поступательного и прогрессивного развития государства в целом и каждого гражданина в частности. Тесная связь нравственных основ и правовых предписаний активно проявляется в современном российском законодательстве. Так идея гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений заложена в ряде принципиальных актов, определяющих путь дальнейшего развития нашего государства. В частности, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. №1666) «ориентирует органы государственной власти, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, субъекты национальной политики как на сохранение единства этнокультурного и языкового разнообразия, так и на борьбу с ксенофобией, идеями и практикой экстремизма, этнического превосходства и исключительности»³⁷. В Концепции общественной безопасности в Российской

³⁵ Господь – Бог, который «дает суд сироте и вдове, и любит пришельца, и дает ему хлеб и одежду. Любите и вы пришельца, ибо сами были пришельцами в земле Египетской (Второзаконие 10:17-19).

³⁶ «Правды, правды ищи, дабы ты жил и овладел землею, которую Господь, Бог твой, дает тебе. (Втор. 16:19). Отметим, что иудейская богословская мысль понятие справедливости выводит за рамки классической греческой философии. Так, Платон в своем сочинении «Республика», справедливость понимал как простое гармоничное сосуществование граждан полиса. С точки зрения иудаизма, справедливость рассматривается не как предмет или механизм общего, но исключительно как личность, ответственную перед Всевышним: «извращение справедливости – один из наиболее вопиющих признаков национальной деградации» (подробнее см.: Тора. Пятикнижие и Гафтарот... С. 1189 – 1191).

³⁷ См.: Рекомендации Консультативного совета при Председателе СФ ФС РФ по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями по вопросу «Законодательное обеспечение реализации стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года в части укрепления гражданского единства и духовной общности многонационального народа Российской Федерации».

Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013 г.) справедливо указывается, что одним из основных источников угроз общественной безопасности является экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривластической и социальной ситуации в стране. В этом смысле церковь, религия может стать обоюдоострым инструментом.

Глубоко понимая двоякую роль церкви, с одной стороны, как инструмента гармоничного развития общества и государства, и, с другой стороны, несущую великую сакральную ответственность в деле сохранения душ человеческих, предстоятель РПЦ, выступая в Совете Федерации ФС РФ на Рождественских парламентских встречах 2014 года отметил, что Церковь готова поддерживать все государственные и общественные институты в их стремлении укрепить традиционные нравственные ценности. Патриарх подчеркнул также, что подобная позиция обусловлена самой природой христианства, а не стремлением Церкви повлиять на политическую ситуацию. А государство, «сообразуясь с естественными нравственными нормами, не делается религиозным» – оно становится «благоразумным попечителем» об общем благе»³⁸. Наверное, в этом состоит обновлённое понимание христианской доктрины симфонии властей – гармоничных взаимоотношений между духовным и светским, предметного сотрудничества государственных институтов, Церкви и общества.

Успех может быть достигнут только в том случае, если формируемая современная правовая среда основывается на моральных, духовных и нравственных ценностях нашего общества, учитывает его исторические традиции и общественные – общие для социума – идеалы.

³⁸ *Петров В.* Право на силу и веру // Российская газета. 2014. №18(6290).

THE INFLUENCE OF ASSESION TO THE EU INTERNAL MARKET ON THE SOCIAL MODEL

Valbona Nano

Tirana University, Tirana, Albania

e-mail: nanovalbona@yahoo.fr

Abstract

The European Union has consistently applied since its creation the economic components of the social market economy, considered elsewhere in the Lisbon Treaty as one of the objectives of the Union: the principle of free and open markets, rule of policy competition, independence of the Central Bank, priority of price stability and fiscal discipline. The Union's policies have pushed to their maximum these economic considerations and the last European summits show that they still emerge stronger from the crisis.

The European social model is based on an old anchor of fight against exclusion and discrimination that distinguishes the European model of emerging market model. In this sense, the European social model is one of the most authentic foundations of the European identity. The European social identity is expressed through the values of solidarity, social partnership and subsidiarity. Membership in this identity depends largely on the social culture and national origin of workers.

Political Europe has greatly contributed to the democratization of member states and poorly developed his internal democratic functioning. This paradox can be explained, among other reasons, by the fact that European history has been permanently built "by the summit". But in twenty-first-century European social and political democracy must become a tangible reality. The future of the Union now requires the European citizen's action. And trust they will demonstrate for the continuation of the European experience depend largely on the social model that will prevail and punctuate his everyday life.

The first part of the paper aims to explain that the European internal market is at the heart of the future European growth. The second part describes the original European social model which is gradually formed, that is distinguished from social system in force in most developed capitalist countries. The third and final section presents some proposals to respond to the social question that has become a major challenge for the future of the Union.

Keywords: *internal market, social model, social protection, social legislation.*

Introduction

Based on the general characteristics of different national systems in Europe, compared to other world regions, it can be said that a European model exists¹. But it must be stressed that there is also great diversity between national systems, because social systems are different in an area where the single market rules are applied to all and those of the monetary union only for some. The generalization of effective practice of fundamental social rights and of collective bargaining throughout the Union continues to be a major challenge for it.

Purpose and Objective

The purpose of this paper is to assess the influence of Accession to the EU Internal Market on the Social Model.

The objective of this paper is to highlight that in an environment where there is a conflict between geopolitical goals and objectives of social harmonization, reference to the "European social model" beyond abstract and common features and the *acquis communautaire* in the social field, depends on the political will at EU level to not let the evolution of labor relations and social security only to competition between States.

Hypotheses and Methodology

To answer the research question of this study "what is the influence of Accession to the EU Internal Market on the Social Model?" I used a methodology that consists in evaluating the results of the analysis of the relaunch of the single market as an opportunity to clearly reaffirm the social market economy model, based on a sound and fair competition, not as absolute objective but as a means to achieve sustainable and inclusive growth. They help to prove the correlation between the single market as the main tool to promote growth in Europe and the vision of European society that meets the expectations of citizens.

¹ <http://www.larevueparlementaire.fr/pages/RP891/RP891-debats-pierre-jonckheer.htm>

The definition of "social model"

The concept of social model covers the market and labor law, social security / protection and public or "general interest" goods and services. There could be more extensive definitions of "social model" which include the family lifestyles, education, gender relations, the policies against exclusion, disabilities, etc.

Compared to roles of national states, "Social Europe" has not an important role "redistributive" (which operates through taxation and social security) if not through its budget and has a very limited role in terms of direct "regulation" in the areas of industrial relations.

The concept of "European social model"

It is obvious that the integration of markets between European economies, as part of the standard system of the Union has implications for the evolution of national social systems. Some authors do not accept the idea of the uniqueness of the European social model. According to them; there are usually three to five models in Europe and we distinguish multiple combinations of these models for different countries². In the Treaties in force, the existing competencies of the Union are defined for social policy in Articles 136 to 145 and for employment in Articles 125 to 130. The Charter of Fundamental Rights also reaffirms a number of rights and principles without increasing the powers of the Union.

1. Internal market as the main tool for the future of European growth

The need to reform the national social systems in EU countries, given the globalization of the economy and increased competition and given the aging population, is everywhere affirmed. This is an adaptation strategy to ensure social solidarity. The implementation of the various reforms in this area leads to very different results depending on the country where the "Scandinavian model" is considered again as an exemplary reference; but in many countries these reforms contribute to increased economic and social inequalities.

The interpretation of the principle of subsidiarity in the European Union is in favor of an approach focusing on the national and regional space by protecting European regulations; clearly the pursuit of the definition of European "common standards" weakens in favor of the will to play the "comparative advantages" of each country. Accordingly, the single European market is built on the basis not only of competition among companies but also among more States ("competition among

² Esping Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles, "Why we need a new welfare state" Oxford University Press, 2002, 244 p

national rules") in a context of increased heterogeneity within the EU with 28 members.

European single market is the result of a long process of integration of European economies started with the Treaty of Rome in 1957. Between 1985 and 1992, the Single European Act produced significant effects: alongside the dismantling of barriers to the free movement and competition policy, Europe develops policies of health, of consumer protection, of environment and social protection...

The internal market is based on four fundamental freedoms: free movement of persons, goods, services and capital. To ensure proper operation and to remove obstacles to the effective implementation of these rights, the internal market requires competition rules, some tax harmonization and approximation of legislation particularly in the fields of health and the environment. The internal market means an area without internal frontiers in which goods, services and capital move freely and where European citizens can live freely, work, travel, study or do their shopping.

A few years after the start of the financial and economic crisis which constitutes a European episode that threatens the stability of the global economy, the main leaders of EU countries seem to realize that austerity policies have limitations and the real problem is growth. Beyond the measures taken through the necessary massive investments, improving the functioning of the European internal market is a necessity and a key to the future growth of EU countries.

With approximately 500 million consumers in the last enlargements, it is the largest market in the world. It is a major objective behind the creation of the European Community.

The establishment of the internal market took place in a liberal perspective, where the removal of barriers to trade is seen as a growth and job creation. It was structured around several major steps:

- Customs union, with the disappearance of customs duties for intra-Community trade effective from 1 July 1968;
- The Single European Act, adopted in 1986, which set 1 January 1993 to complete the internal market;
- The Maastricht Treaty in 1992 which paved the way for the adoption of the euro as a single currency (by 18 of 28 members of the European Union currently States).

To complete the internal market, it was necessary to ensure the free movement of persons, goods, services and capital. National rules have therefore been harmonized through the principle of non-discrimination on grounds of nationality, mutual recognition of national legislation, and the transposition of Community directives into the law of each Member State. To support this process, the competition rules have

been implemented: antitrust and mergers between companies mainly. According to the Lisbon Treaty, in particular Article 3 TEUF, establishing rules on competition is an exclusive competence of the Union. According to Article 4 TEUF the internal market is a shared competence between the EU and the Member States.

The internal market has significantly increased intra-Community trade. However, the total unification of financial markets and the full liberalization of the services sector are still needed. The historic EU countries are modernizing full during these years enjoying a higher growth than the rest of the world. Then in the early 90s, there are the poorest regions of the European Union (Spain, Greece, Ireland and Portugal) that benefit from the Internal Market and Europe's aid to catch up in terms of socio-economic development.

The internal market, this major project, is often wrongly regarded as an achievement of European integration, because it is still to be completed. Monnet and Schuman made at the time a first step towards the common market successfully by pooling coal and steel. This market was an economic idea in the service of politics: to be together to be in peace and democracy. Today it is important to revive the momentum and give meaning to this project to become the foundation for new growth, and to offer a vision of European society that meets the expectations of citizens.

In the current conditions of the development of the internal market, Europe must face several challenges³. It must first save the single market of the temptation of nationalist withdrawal. The recent crisis has shown that the temptation is always great to seek refuge in forms of economic nationalism. Such a weakening would erode the basis of economic integration, growth and employment in the European Union at a time when the emergence of new global powers and major environmental challenges make European cohesion needed more than ever. Then it is important to strengthen the single market in areas where it is still underdeveloped, as the service sector, including the financial sector; but also to move towards tax harmonization, the guarantee of maintaining a high level of social protection, better protection of public services and to promote the emergence of real intervention policies at European level to complete the device.

The internal market was seen in recent years as a "thing of the past," which simply was to be maintained. The European crisis has shown that this is not the case and that much remains to be done in terms of integration and harmonization between European countries; so every citizen enjoys the benefits of the world's largest market. Given the very limited margins of Member States for fiscal stimulus, improving the efficiency of the single market is the best endogenous source of growth and

³ http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/05/15/le-marche-interieur-europeen-au-c-ur-de-la-future-croissance-europeenne_1701388_3232.html

employment for Europe. European economic policy gives priority to faster growth. Only sustained economic growth can create more jobs and preserve the European social welfare system. But increasing the growth potential of European economies will be a major challenge that the Europe 2020 strategy proposes to increase by pursuing the triple objective of smart, sustainable and inclusive growth. Europe 2020 describes how trade and investment policy must contribute to achieving this objective, as well as the objectives of the foreign policies of states in general.

2. The European Social Model

"Parallel to the legal development of instruments that serve as foundation to the EU system, European integration, whose vocation was almost exclusively economic in origin, has been enriched with a social component."⁴ The Belgian economist André Sapir in his study "Globalization and reform of European social models" aims to analyze the impact of economic globalization on social balances and particularly on the 'European social model'⁵. And André Sapir distinguishes four different European social models: Nordic model (with significant public spending for a high social protection), an Anglo-Saxon model (with a relatively unregulated labor market), a Rhineland model (based on unemployment insurance system and with high employment protection) and a Mediterranean model (with strict regulations and strong protective public expenditure). To judge the relevance of the proposed social models, both indicators (and basic objectives) are carefully examined: do these models achieve full employment? Do they arrive to eradicate poverty? And face the economic challenges of the moment, the findings are diverse.

If we examine an important goal that is job creation, the Nordic and Anglo-Saxon models both give good results while their counterparts Mediterranean and Rhineland have relatively disappointing results. But for the second objective (social protection and relative poverty eradication), the Rhenish and Nordic models work well, unlike the Mediterranean and Anglo-Saxon models. Thus, the Anglo-Saxon social model is actually good in terms of job creation but, however, it is frankly mediocre in terms of poverty reduction. And, conversely, we see that the Rhineland model is perhaps good for poverty reduction, but very poor for job creation. But clearly the best is the Nordic model which does well both on the employment front and in the eradication of poverty through social protection system extremely generous

⁴ Hennion Sylvie, Le Barbier-Le Bris Muriel, Del Sol Marion, « Droit social européen et international », Presses Universitaires de France, 2010, p. 44

⁵ www.taurillon.org

(unlike the Mediterranean model, all in all rather disappointing if we examine the two parameters considered ...).

As well said André Sapir, Anglo-Saxon and Nordic models are above all "effective" and are aimed especially economic efficiency (at least as regards the labor market), while the Rhenish and Nordic models prefer to be fundamentally fair and above all looking for equity and social balance. The European social model can be defined by 7 related features. European firms still have strong corporate cultures with high levels of commitment and affiliation; mercenary has not become the rule and there are still some stability of teams and therefore skills. An implicit pact for employment, particularly evident in Germany, but often manhandled elsewhere, still characterizes Europe. Working time management reflects more than elsewhere the desire to find a balance between work and personal life involving lifestyle, the growing share of women in business, the level of community amenities for the reception of young children...

The distribution of remuneration is narrower than elsewhere, at least in the United States and China; this remains true in business and in society and constitutes a social cement. The European model has been so long characterized by a virtuous circle between important collective productivity gains and a more egalitarian dynamic distribution of the fruits of growth. Trade unionism is a major event in Europe. And the emergence of a European trade unionism, with the European Trade Union Confederation, the European Federation Services and the Federation of industry being established, is evident from the Athens Convention 2011. The consultation or negotiation methods constitute the European model: the EU Directives on information, consultation or European committees and more recently the European agreements have contributed to transpose a European scale and to approximate national traditions.

Throughout the negotiations are conducted more and more at the company level, and least at the branch or region level; pragmatism and the search for customized solutions prevail over ideology. Finally the concept of majority agreements, stronger and easier to implement, is already known in many countries. Labour legislation has been developed over time, by law and negotiation, and provides real guarantees to employees. If complexity is a problem for businesses, the proliferation of litigation resulting from deregulation would be much worse. If national laws are very different, there is nevertheless a common inspiration in continental Europe, that of a collective framework which puts the scope of the individual employment contract. The welfare state with its redistributive role has finally characterized the maturity of European countries. The egalitarian approach than elsewhere was not limited to the company, but made perfect sense for social goods such as education, vocational training or health. Despite shortcomings, this approach has proven effective and has clearly contributed to the growth.

This social model reflects a design of the company, since this is where everything starts, a more industrial and financial design. The company is primarily a human community creating wealth and not a portfolio of financial assets depending on the markets. Globalization and crisis forced European countries to adapt the social pact to a sustainable growth. But this question, far from being a factor of new differentiations, can lead to develop new solutions that will harmonize existing practices. EU discourse draws a clear linkage between the Union's internal and external policies. It is argued that the balance between open and competitive markets on the one hand, and sustainability and solidarity objectives on the other, constitutes an integral part of the European model⁶. The challenges are many and known: rising unemployment and care of young, demography and loss of skills, redistribution and social deficits, reaffirmation of the human in the enterprise, governance and regulation in a new context of both community and regional. Europe can provide answers to these challenges. It has diversity, quality of human capital, size, humanistic culture to meet these challenges. It also has, as a common language, negotiation, which is the most modern method to innovate and solve problems. This is possible in Europe due to the presence of unions in the company and to their independence which is not true in either the United States or China. The European social dialogue is an asset that can be decisive at the time to rebuild a new social pact.

Western Europe is characterized by a balanced view between society and state on the one hand, and the individual on the other⁷. In the United States the primacy of the individual is quickly seemed obvious, given the traditions and legal system, while on the contrary Japan favors mentoring of this individual by society and the State. Europe must maintain this characteristic equilibrium model of society. It is also a model where social spending relative to GDP is a more important part (between one quarter and one third by country), as in other industrial plants in the world (between 15 and 20%). It is finally a model where industrial relations between employers and workers' unions, are central, constitutive of the democratic process. Unions have supported the revival of European integration in the Single Act (1987), which was based on three principles: competition, cooperation and solidarity. Negotiations between European authorities, employers and union have been consistent and have led in particular to the statement on the rights of workers (1989), followed by secondary legislation, and to the inclusion in the Maastricht Treaty of articles 154 and 155, which allow the EU to adopt a directive on the basis of an agreement between the employer and employee organizations. During this period, 27 social directives were adopted.

⁶ The European Union and the Social Dimension of Globalization: How the EU influences the World, Jan Orbie, Lisa Tortell – 2009, p. 16

⁷ <http://www.lesechos.fr/politique-societe/dossiers>

The solidarity strand is also reflected in the spectacular growth of the actions financed by the European Union for the regions lagging behind or struggling. This still represents today almost a third of the EU budget. Social Europe exists therefore in the framework of existing treaties and respects the principle of subsidiarity which leaves to national authorities much of the social field. It is unity in diversity.

3. Social question as a major challenge for the future of the Union

The European Union is a social market economy. The preamble of the Treaty on European Union speaks of ensuring “economic and social progress ... by common action to eliminate the barriers which divide Europe” and affirms as the Member States’ “essential objective ... constant improvements of the living and working conditions of their peoples.”⁸ One of the European Union priorities is to guarantee freedom of competition in the market which would improve the living and working conditions and promoting economic and social progress. It is obvious that respect for the rights, protection and welfare of workers are of extraordinary importance for the success of the social market economy.

Globalization inevitably has consequences for social relations, since, generally, companies think globally, while unions play at national level and when it is possible at European level. This is why efforts have been made to ensure at European level a minimum of social rights and why the European Works Council was created. But with globalization, the employer's practice has evolved and privileged trading in the company rather than at national level or at branches of activity. This has caused difficulties for the unions. This is a general movement and we have not yet measured all the consequences in major traditional social models (Nordic, German, English, French ...). All this was evident at European level. Social policies were also affected by enlargement. The European Union has welcomed countries with a standard of living far below that of the founding countries; it's that the policy of economic and social cohesion corrected gradually. But these distortions had nothing to do with those generated since 2008 by the financial crisis. We saw a withdrawal of Member States and social partners. The discrepancy between the enormous challenges that Europe is facing and its weak institutional capacity for decision and action were appeared and are not yet resolved.

The social model is today accused of costing too much and to have a negative impact on European competitiveness. The problem lies in the fact that the adult generations are competing for growth dividends and do not care about those who will come later or elderly. As for the "social dumping", certainly it exists, but many authors have already shown that we should not exaggerate its significance. The global

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-227_en.htm

competition system is particularly complex given the various forms of relocation which also benefit European companies. Europe can never hope to compete with developing economies like China by cutting wages and lowering working conditions, because the wage gap is too large. The EU must therefore focus on what it does best as an economy highly specialized, knowledge-based. This means investing in research and innovation, create high quality jobs and ensuring that workers have the skills to fill them. Learning throughout life is essential.

The flaw lies in the Eurozone because its creation was not accompanied by a strengthening of economic and social policy coordination. By allowing all countries in the region to benefit from very low interest rates, the euro masked for a time the adaptation gaps that became major between least developed countries and the others. The European Council and the euro Council have not devoted enough attention to changing economic structures of the area, nor to financial or monetary facilities of some member countries. This is why first aid is to strengthen the institutional and political capacity in the euro area.

A new social progress will not be possible without a strengthening of European governance. Moreover, to move forward, it would be necessary to accept a minimum of financial pooling, within the euro area, in exchange for a strengthening of common disciplines. It will not be possible to consolidate and strengthen the social model without a political leap and an overhaul of industrial relations. As long as the Economic and Monetary Union is not consolidated, it is not possible to claim a perfect social cohesion. But in parallel, it is important to consider the Europe of twenty and eight. This "greater Europe" remains a reference in the world. It's a unique experience that has helped maintain peace and positive relationships between European countries under the rule of law and political consultation.

The Open Method of Coordination is of particular importance and enrolled first in the political will to rethink European cooperation in the field of social policies, so that it does not mean withdrawal of welfare states cope with the requirements the single market, but rather lead to renewed social pacts and gradually allow to contribute to the development of true social justice in Europe. Moreover, it also stems from the inability awareness to impose a classical legislation in the field of social protection⁹.

Currently, the EU is not involved in the operation of these devices because the social structure of social protection systems and regulation of the labor market depends on the competence of the Member States alone. That is why it is necessary the creation of a 'European welfare state' 'in order to rebalance the socially monetarist policies of the Union. It is essential for the establishment of a European public space. It would

⁹ Erhel Christine, Palier Bruno, « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne. », *Revue d'économie politique* 6/2005 (Vol. 115), p. 677-703

legitimize the European project in the eyes of public opinion frightened by economic globalization.

But the originality of the European Union is its ability to issue norms comparable in their unilateral legal to legislation of Member States, but adopted by supranational institutions established within the Community and the Union framework. The extensive European legislation on labor law was created in this context and is a vital source of social law of the European Union.

Manifesting a desire to maintain a certain extent a national capacity for action, the European intervention must increasingly take the form of harmonization of national legislation to make similar rules in different Member States. The task is not easy, of course, because of the large differences between member countries or candidates who have a minimum wage¹⁰. Given the large discrepancies of different publications from Eurostat, it is clear that the EU must take measures to increase the efficiency of its economy.

CONCLUSIONS

The European Union, an entity composed of more than 500 million people, must ensure a deepening solidarity among peoples. To complete the internal market, it was necessary to ensure the free movement of persons, goods, services and capital. National rules have therefore been harmonized through the principle of non-discrimination on grounds of nationality, mutual recognition of national legislation, and the transposition of Community directives into the law of each Member State. The internal market has significantly increase intra-Community trade. However, the total unification of financial markets and the full liberalization of the services sector are still needed.

The last EU enlargement undoubtedly increases the diversity of national situations at the same time it increases competition between national regulations. It is indisputable that it is more difficult in the context of a Union of 28 to decide on common European standards. Social Europe is already a reality, and is in fact based on a corpus of values and principles followed by the twenty-eight, formalized in a text with the symbolic: the Charter of Fundamental Social Rights of Workers or European Social Charter. Furthermore, texts have already been developed at European level to harmonize the social legislation of the member countries of the European Union, particularly in terms of employment and social protection: guidelines are thus came facilitate the recognition of European degrees (equivalence procedures), while a

¹⁰ <http://www.diploweb.com/forum/verluse06104.htm>

consensus on the need to lower the cost of labor has been established, as well as a shift in the fight against unemployment to incentive policies for the resumption employment. The main tool to promote growth in Europe is the single market. To do this the EU should develop an active policy of support for the new member countries to strengthen social actors and the possibilities of collective bargaining. It should also improve the existing directives on social matters, through a possible enhanced cooperation, such as the European Works Council or the directive on the posting of workers.

The fact of becoming a member state is the beginning of the collective adventure and a strong commitment to further progress in respect for fundamental European values, so in view of the enlargement of the European Union, accession should not be understood by the leaders and people of the candidate countries as the completion of the process. European Union citizens are affected by enlargement more than as mere consumers. The European Union will remain a unique example of unification of an area of peace, freedom and prosperity. Thus the enlargement of the Union can only succeed thanks to the democratic and social dimension.

References

- Esping Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles, "Why we need a new welfare state" Oxford University Press, 2002, 244 p
- Hennion Sylvie, Le Barbier-Le Bris Muriel, Del Sol Marion, « Droit social européen et international », Presses Universitaires de France, 2010, p. 44
- The European Union and the Social Dimension of Globalization: How the EU influences the World, Jan Orbie, Lisa Tortell – 2009, p. 16
- Erhel Christine, Palier Bruno, « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne. », Revue d'économie politique 6/2005 (Vol. 115), p. 677-703
- <http://www.larevueparlementaire.fr/pages/RP891/RP891-debats-pierre-jonckheer.htm>
- http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/05/15/le-marche-interieur-europeen-au-c-ur-de-la-future-croissance-europeenne_1701388_3232.html
- www.taurillon.org
- http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-227_en.htm
- <http://www.diploweb.com/forum/verluisse06104.htm>

THE EUROPEAN UNION AS A GLOBAL ACTOR PRESENTED THROUGH ITS FOREIGN POLICY

Elena Tilovska-Kecedzi

PhD, Law Faculty, University “St. Kliment Ohridski” - Bitola,

e-mail: elena-tilovska-kechegi@hotmail.com

Abstract

The European Union for some scholars is a young player in the global arena, for some it is questionable whether it can be a foreign policy actor in the global arena? This questions can be answered from a point that the European Union has its strong attributes which are build from the principles that created it “development, enlargement, democracy, the rule of law, human rights and fundamental freedoms, principles of equality and solidarity and international law”. With this leading principles the EU foreign policy has expended its strategies and its frontiers and it is active in broad range of global policies, it addresses global issues and players through foreign policy making and foreign policy implementation. Defining European Union foreign policy is not straightforward, the EU is often considered as a multilevel system of governance and therefore its foreign policy is more than the sum of the foreign policies of its 28 Member States. As a result, the EU’s involvement in global arena so far has proven to be effective and progressive in all the areas and it’s foreign policy strategies are growing stronger.

Key words: *European Union, foreign policy, global actor*

INTRODUCTION TO EU FOREIGN POLICY

During the period of Yugoslavia’s collapse and the outbreak of conflicts and war between the republics the European Community was not able neither politically nor militarily to put an end to this crisis. But years later this scenario has changed, the European Union has the political and economic influence to manage crisis and different issues in the world. These changes are due to the establishment of the European Security and Defense Policy, the Common Foreign and Security Policy, the Lisbon Treaty and the institutional changes. (Katsioulis, 2009)

Furthermore, in 1992 with the creation of the Treaty on European Union were presented the principles of the EU foreign policy and its actions, they are:

- To safeguard the EU values, fundamental interests, security, independence and integrity;
- Consolidate and support democracy, the rule of law, human rights and the principles of international law;
- Preserve peace, prevent conflict and strengthen international security;
- Foster the sustainable economic, social and environmental development of developing countries, with the primary aim of eradicating poverty;
- Encourage the integration of all countries into the world's economy, including through the progressive abolition of restrictions on international trade;
- Help develop international measures to preserve and improve the quality of the environment and the sustainable management of global natural resources, in order to insure sustainable development;
- Assist populations, countries and regions confronting natural or man-made disasters; and
- Promote an international system based on stronger multilateral cooperation and good global governance. (Mix E. Derek, 2013)

The same year, the EU formally established the Common Foreign and Security Policy (CFSP). CFSP deals with international issues of a political or diplomatic nature, and it is oriented in the security and military fields. (Mix E. Derek, 2013) The instruments that are used for the foreign policy objectives include political and diplomatic negotiations, economic and military sanctions. Furthermore, the European Security Strategy is very important to understand the basic philosophy of EU foreign policy:

- First, the EU should take actions to address a considerable list of global challenges and security threats, including regional conflicts, proliferation of weapons of mass destruction, terrorism, state failure organized crime, disease, and destabilizing poverty.
- Second, the EU should focus on building regional security in its neighborhood: the Balkans, the Caucasus, the Mediterranean region and the Middle East.
- Third, the EU should seek the construction of a rules-based, multilateral world order in which international law, peace and security are ensured by strong regional and global institutions. (Mix E. Derek, 2013)

The aim of the European Union foreign policy should be to jointly with its Member States pursue the aims of the Security Strategy. The EU will have an effective foreign policy only if the idea is pursued to have a common Foreign Policy in all the areas and not one EU foreign policy for everything because all twenty eight members will want their own national foreign policy. Therefore, the machinery of EU foreign relations becomes very complicated if it is not pursued as a common policy of all. (Cameron, 2007) The Common Foreign and Security Policy (CFSP) works by adopting common principles, guidelines that address political and security issues that are discussed diplomatically and with mutual understandings and are based on unanimous consensus among the members. Authors believe that the European Union importance in the world is based on its own ability to work as one. (Mix E. Derek, 2013)

The institutional complexity of the European Union presents a challenge to the understanding of the foreign policy, and since Maastricht the external policies of the EU are divided in two processes: one of the processes is the The Common Foreign and Security Policy which includes the Common Security and Defense Policy and it is intergovernmental. The second process consists of the twenty eight Member States that are acting on unanimous agreements in the European Council and the Council of the EU. The other external policies for example trade, aid and EU enlargement are shaped under a supranational decision making process. Because of the institutional complexity and its complex decision making, the Lisbon treaty introduced changes designed to improve the balance and effectiveness of EU external policies. (Mix E. Derek, 2013)

CAN EU'S FOREIGN POLICY BE MORE EFFECTIVE?

The European Union foreign policy is difficult and not very effective policy because the EU work is disrupted by the structural divisions between the EU institutions and EU Member States. Additional burden to the functioning of the EU foreign policy is the lack of common understanding, the actions taken on the external policies and the institutional barriers for the implementation of the reforms. Therefore, the question arises of how can the EU foreign policy be more effective:

- Develop a comprehensive political vision for EU foreign policy based upon common understanding among states;
- Design a long term foreign and security policy strategy that reflects the unions responsibilities as a geopolitical power;
- Introduce simple and specific working rules to overcome obstacles to the implementation of a global strategy;
- Give the EU's diplomatic administration, the resources it needs;

- Formalize the use of ad hoc groupings of member states on specific issue to help reduce the pressure to achieve consensus among all EU countries;
- Provide member states with political analysis that anticipates developments by going beyond superficial assessments of current events;
- Produce a steady flow of creative policy initiatives and proposals;
- Set more lucid and realistic priorities, the EU does not have the capacity to handle all crises and should focus on the areas in which it can have the strongest impact. (Vimont, 2015).

THE EUROPEAN UNION AS A GLOBAL ACTOR

First we will begin by giving the definitions of what is an actor and actorness and explain whether the European Union fits within this category. “Actorness is constructed through the interplay of internal political factors and the perceptions and expectations of outsiders” (Bretherton and Vogler, 1999). Legal actorness owns the right to participate, to be held responsible and to have obligations. Realist believe that only states can be actors but pluralist believe that the multi actor system that includes intergovernmental and non- governmental organizations can also be actors, but neither the realist nor the pluralist have conceptualized the EU as an actor. More over, the Union is not an intergovernmental organization and it is not a state but it is a regional organization that has a big range of policy and institutional competences, it integrates other states and therefore it can be concluded that the Union is sui generis and it has a lot of qualities of actorness. But this explanation is not enough, with the creation of the EU, precisely with the treaty of European Union in 1993 was established the Union within three pillars. First, the introduction of the foreign and security policy part of Pillar II, internal security part of Pillar III and the formal EC part of Pillar I. Here the Union still did not have the legal personality which was granted to it in 2004 with the Constitutional Treaty. It is important to know that actorness as presented in International law sometimes it is not sufficient because weak states have legal status but are insignificant actors, while the EU can function without having the legal personality. An actor in International relations is recognized through its statehood. The term actor is used “for the units that constitute political systems on the legal scale. Actors are akin to the players in a theater- the dramatic personae. The attribution of actorness in this scene will determine what it studied” (Bretherton and Vogler, 1999).

Many authors have discussed the notion of what the EU is, an actor or not. But the study in International Relations have not been in favor of the EU, because the European Union has been categorized as an international organization in the sense that

it failed to capture the multi dimensional character. Other scholars has seen the EU working as couple of actors and therefore gave the alternative to the European Commission where it acts on behalf of the European Community. This is not the wanted outcome, therefore another alternative will be presented. The Union is a mixed actor because it is not an intergovernmental organization nor a state but non the less it operates globally in many different areas. So the EU is an actor sui generis. "It is a multiperspective polity whose construction reflects both experimentation of policy entrepreneurs and the opportunities afforded by the changing structures of the international system. Essentially, therefore the EU remains in the course of construction." (Bretherton and Vogler, 1999)

The European Union is becoming an important global actor but only in some areas. It is an economic super power and it plays a key role in international trade negotiations. It is the largest provider of development assistance and a contributor to the UN. Furthermore, it sends peace-keeping missions to conflicting regions and the EU has responded to may external problems. (Cameron, 2007)

Through the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defense Policy (CSDP) the EU plays a more active role in the global affairs. Many authors say that the EU remains and it will remain only an economic power due to the difficulties of the member states to reach a common consensus but still it has been presented in different occasions that the twenty eight EU member states can reach a common agreement and have a collective influence. (Mix E. Derek, 2013)

The European Union is a multilateral player but by many authors it is perceived as a ineffective global actor. Its bilateral relations lack coherence, the multilateral and bilateral relations have a foreign policy mix. The EU in today's global world is fluctuating due to uncertainty and it is imperative that the Union develops a clear strategic scenario for the future if it still wants to play a major role in global affairs. The scenario should include the security strategy and all the EU foreign policy matters that concern the EU. The EU should present its global affairs plan that presents what the EU wants to achieve with whom as well as how. The European Union still remains a new player on the global arena despite its activities that begun in 1993 and even before that, the Maastricht treaty represent a turning point for its foreign policy actornes because since then many parameters of EU foreign policy have changed, we have a different global world with a lot of uncertainty in the structuring principles, many transnational actors like the global market, the refugees, the terrorist threats challenge the roles of strong foreign policies such as the US , Japan and e.t.c . (A global actor, 2014)

To continue with, the global evolutions of the EU foreign policy has changed and expended. In 2003 was presented a Security Strategy, the Lisbon Treaty attempted to secure the institutional foundations of its foreign policy by creating a High

Representative for Foreign Affairs and Security Policy and as a result to both, the EU today is competent and active in a lot of fields. (A global actor, 2014)

Therefore, with this changes that the EU made can it be a foreign policy actor in the global world? The EU has to be perceived as an actor in the global world due to its history and its economic capability, it has to contribute to the governance of global affairs. The EU is not a traditional foreign policy actor and multilateral entity it owns the capacities to present solutions at a global level by presenting its own example. Article 21 of the EU treaty embodies this self understanding by summing up the core objectives, principles and values of EU foreign policy. EU actions on the global arena are guided by the principles which have inspired its own creations, development and enlargement: democracy the rule of law, human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality solidarity and international law. (A global actor, 2014)

Understanding the EU foreign policy helps to evaluate the potential and challenges for the EU global actorness. In the early 21st century the EU is active in a broad range of global policy domains. EU foreign policy involves trade or development and external dimensions of EU internal policies like migration. EU foreign policy extends to all the countries in the world and key interanational organizations, it addresses global issues and players in a comprehensive manner. All of this is done by emphasizing EU foreign policy on economic, environmental and security issues vis a vis the world. Having this in mind of how extended is the EU foreign policy, the EU can be defined as an actor which actions are directed towards objectives and conditions and its actions are both governmental and non-governmental. (A global actor, 2014)

Today the world is preoccupied with the economic crisis and the spill of refugees and many other complicated issues that concern the globe but the European Union still holds a strong potential for global actorness, this can be concluded from its diplomatic capacities and its material resources. But whether the EU is capable to transform from global actornes into having an impact as a global player is a different matter. The European Union presents itself as a global actor that searches for the best strategy, it is both a multilateral and bilateral player to many fields and it is presented in economic and financial global governance and it can be considered as a player in the global order alongside the US and Japan. If the EU is seen as a global actor which represents the interests and norms of a political community its chances of achieving its objectives are very high for example, granting a legal status to the EU in the multilateral forums. But in order for the European Union to be accepted as a global actor it should be first accepted and aknowledged by the third parties. Today many politicians and analysts have doubts about EU global actornes but they also have positive views to the fact that the EU is an economic and trade giant, it is a supporter

of multilateralism, global governance and sustainability and it is often regarded as a model of regional integration. (A global actor, 2014)

The European Union as a global actor will present a complex processes, that is based on its opportunity, presence and capability. Furthermore, the European Union must increase its influence in the world affairs, promote the values that present it like peace, security, democracy, human rights, the world market and e.t.c and with its collective action and with the advantages of globalization the EU will grow stronger and become an active actor in the global arena. (Bretherton and Vogler, 1999)

CONCLUSION

The Union is not an intergovernmental organization and it is not a state but it is sui generis in its field and it has the qualities of actorness. The EU has to be perceived as an actor in the global world due to its history and its economic capability it has to contribute to the governance of global affairs. The EU is not a traditional foreign policy actor and multilateral entity it owns the capacities to consensual solutions at a global level. Furthermore it is a multilevel and a multi-actor system of governance where the member states and its institutions are involved.

The European foreign policy is a combination of the foreign policy of the member states and the foreign policy of the EU institutions. It is involved in trade, development and external dimensions of EU internal policies for example migration. The European Union foreign policy is part of the whole world and the international organizations. It addresses global issues and players in a very comprehensive manner and it thus its work by emphasizing EU foreign policy on economic, environmental and security issues. With this in mind of how extended is the EU foreign policy the EU can be defined as a global actor which actions are directed towards objectives and conditions that affect the whole world.

REFERENCES

- “A global actor in search of a strategy”. (2014) European Commission. Online. Available:
http://www.net4society.eu/_media/AglobalActorinSearchofaStrategy.pdf
- Bretherton Charlotte and Vogler John. “The European Union as a Global Actor”. (1999) Routledge, Taylor and Francis Group. Online. Available:
[http://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Bretherton,%20Charlotte,](http://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Bretherton,%20Charlotte)

[%20and%20John%20Vogler,%20The%20European%20Union%20as%20a%20Global%20Actor.pdf](#)

Cameron, Fraser. "An Introduction to European Foreign Policy". (2007) Routledge, Tailor and Francis Group. Online. Available: <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/125726/00e7bce6fe5e1afd40ffa1f692f15b90.pdf?sequence=1>

Katsioulis, Christos. "European Foreign Policy on Trial. A Global Actor in the Making?". (2009). International Policy Analysis. Friedrich Ebert Stiftung. Online. Available: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06157.pdf>

Mix E. Derek. "The European Union: Foreign and Security Policy". (2013) CRS Report for Congress. Online. Available: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41959.pdf>

Vimont, Pierre. "The Path to an Upgraded EU Foreign Policy". (2015) Carnegie Europe. Policy outlook. Online. Available: http://carnegieendowment.org/files/Vimont_EU_Foreign_Policy_Posting.pdf

THE IMPACT OF THE NEW TECHNOLOGIES ON THE INTERNATIONAL RELATIONS

Dejan Marolov

Ass. Prof., Faculty of Law, Goce Delchev University, Shtip, Macedonia

e-mail: dejan.marolov@ugd.edu.mk

Abstract

The international relations are not isolated from the world we are living in. This is why the international relations can and are been influenced by some concrete new technologies. The new technologies in the field of the communication made the biggest impact on the international relations. This progress changed the previous views and opened a lot of questions about the further need for permanent diplomatic missions and so on. What this paper conclude is that the new technologies chanced and reduced the need of the permanent missions but did not make them lose all of their functions.

Keywords: *international relations, permanent diplomatic missions, new technologies*

Introduction

The new technologies can have impact on the international relations and diplomacy in almost each field. Particularly the new technologies in the military sphere had strong influence on the international relations in the past. Having modern military technology was, and still is, a ticket for being a factor in shaping the international relations. Furthermore the improvement of the transport sector was also important. But the new technologies in the field of the communication made the biggest impact on the international relations. We have in mind the improvements made in the last 100-150 years. This is the time period in which the biggest improvements of the communication technologies have been made. For the first time in the history the direct distance talks between the carriers and shapers of the international relations became possible by the invention of the phone. The internet made much bigger progress by creating a global world network of information. This progress changed the previous views and opened a lot of questions about the further need for permanent diplomatic missions and so on. This is the reason why in this paper we are treating the impact of the new technologies

mostly in the field of communication on the international relations and the permanent diplomatic missions in particular.

The new (communication) technologies and the international relations

The communication has always had impact on the international relations. If we divide the word “telecommunication” we can see that it is composed by two words – “tele” and „communication”. The meaning of “tele” comes from the same Greek word that means “far away”. Ages ago, as known, there was no technology that could provide “far away” communication. The existing ways of communication in the past were very slowly and primitive. Mostly the communication was enabled through diplomatic couriers that carried the letters from one place to another. This made the communication directly dependent on the existing transport. All this had its impact on the international relations. For example, because of the absence of long distance communication and transport technology, there was not a possibility of mutual communication between the two biggest ancient empires Rome and China. Probably they did not even know about each other. Unlike those times, the modern communication technologies provide much faster communication and exchange of information today. Let’s just take the example of USA and Kosovo independence declaration. *The news of the U.S. Declaration of Independence took the same amount of time to reach Great Britain by boat as it did to reach the southern United States by land. In contrast, Kosovo’s Declaration of Independence in 2008 was heard almost instantly by governments and people across the world.* (Fong 2010)

New technologies are being improved continually and dramatically from 19. century till today, by invention of the electronic telegraph, the radio connections, the phone, the TV- broadcasting, the Internet and so on. Each of these inventions was revolutionary in its time, but the invention of the phone was especially outstanding in terms of the impact on the international relations as a whole. The use of phone made possible direct long distance contact between the holders of the international relations, its use is quite simple, it gives the security that the message has been admitted, It also enables to find out very easy the needed replenishment and clarifications, and above all the best advantage of the phone is the immediate response. In this regards interesting are the memories of Callaghan, the former British minister for foreign affairs (Callagha 1987)¹. He describes the impact of the phone on shaping the international relations and at the time just before and at the

¹ In 1970th

beginning of the Turkish invasion on Cyprus². The inclusion of Britain was necessary because of the agreement signed in 1960. According to this agreement Britain, together with Greece and Turkey were the states that guaranteed for the Cyprus Constitution and its territorial integrity. The possible war could be very dangerous because it would include two NATO member states – both Greece and Turkey. So, the Callaghan mission was to obtain immediately cease fire (and make the two sides negotiate. In doing this, Callaghan would have to start a diplomatic mission and meet at least four sides. We are talking about the representatives from Greece, Turkey, USA and EU³. So the British minister for foreign affairs would need a couple of days to travel to USA, Greece, Turkey and France. Other option was that the permanent British diplomatic mission authorities would have talks in their host countries. But this way of direct talks would be impossible in such a short time. So, without the use of the phone the military actions on Cyprus would probably be continued. In this way the British interest would not have been accomplished and the situation between the two NATO members could easily escalate. Using the phone, Callaghan made a lot of calls with USA representatives and got US support, which was extremely important. In the same time he coordinated with France. So talking with his Greek and Turkish colleagues he was talking in the name of relatively common position of UK, USA and France. In this way, in relatively very short time period, i.e. by using the phone, he made Turkey accept the cease fire the very next day. He even had phone talks to the Austrian chancellor about the possibility for using Vienna as a place for further peace talks.

This is one example that illustrates the role of the phone in the international relations. It is easily apparent that without the use of the phone, despite the existence of good transport technology, the situation could have gone in another direction. But what we must note that the existence of modern communication is not always enough. Sure, the use of this modern technology can facilitate the things, but we must not ignore the human factor in it. Especially the existence of will is a crucial thing. We can look, for example, in the relations between Macedonia and Greece in the early 90s. Namely, after the dissolution of Yugoslavia, Republic of Macedonia became an independent country. One of the main objectives of the Macedonian diplomacy in that time was to provide international recognition. Greece refused to recognize the country and set a list of preconditions including the change of the country name, the national flag etc. This kind of situation between two neighbor countries resulted in not communicating and not having diplomatic relations for a relatively long period of time. The tense situation in their relation was often accompanied by hate speech. One of the attempts for improving this situation

² 20.July 1974

³ At the time still European Communities

was made by the Macedonian president Gligorov (Gligorov 2001). The good opportunities for this kind of movement were the elections in Greece. Gligorov thought that it could be a sign of good will if Macedonia congratulates the winner of the Greek elections. Because both countries had no official diplomatic (or any other) relations and practically no mutual communication, the Macedonian side send a fax telegram to the newly elected Greek prime minister. There was a hope that by using the communication technology there would be some progress in improving the relations between the two countries. The Greek answer came by fax telegram, too. But instead of saying thanks for the congratulations the answer was pretty disrespectful saying simply "Not recognized, non existing." So, instead of improvement in the bilateral relations, the Greek side decided to continue its policy of no communicating with Macedonia. This example shows that the factor of the willingness is very important and that the use of modern communication technologies may be insignificant in some cases.

Anyway, the modern communication technology has indisputable effect on the international relations. Especially the internet and the social media made the free flow of information better than ever. But, on the other hand the internet weakened role in traditional areas of responsibility for the international relations stake holders that have enjoyed a monopoly of information and high prestige over the centuries.

A good research study for future research in this regards can be the Wikileaks' case, or the role of the social media in the Arab spring (Rosen 2011). The previous only illustrated the role and the importance of the social media in the contemporary international relations. That this is true also show the decisions of some governments to make restrictions in the use of internet and social media⁴.

The new technologies impact on the traditional permanent diplomatic missions

The modern technologies made especially visible effect on the permanent diplomatic mission. The impact was so big that the future of the permanent diplomatic mission was reconsidered. The reasons behind are mostly concentrated on the base of the very fast advancement of the new and modern communication and transport technology. This achievements made the world „global village". In this world, politicians from different countries can easily travel to another countries or communicate directly with their colleagues from other countries only in few seconds via internet, Skype, phone, and so on... All these raised a logical question. Namely, are the permanent diplomatic missions needed in a world where the head

⁴ Facebook in China in 2009, Tweeter and YouTube in Turkey in 2014, Facebook in Iran 2009, Facebook in Bangladesh in 2010...

of the state can easily meet his colleagues directly and skip the permanent mission members? Even more having a lot of permanent diplomatic missions is very expensive for each state, especially for the smaller ones. Despite the expectation that this new technology would make the permanent diplomatic mission surplus, this has never happened. Although we must agree that information and communication technologies have made finding news easier than ever before. Although diplomats have traditionally been in charge of collecting information about the events in a country and relaying it back to the ministry, this function is increasingly filled by the global media, which often breaks a story even before diplomats catch wind... *In sum, the role of diplomats as the "mouths and ears" of the foreign ministry has lessened. The reversal in the role and power dynamic between media and the diplomatic corps represents a major change in the field of diplomacy in the 21st century.* (Fong 2010)

However, there are some functions of the traditional permanent mission that cannot be fully replaced by the technology, such the representative, promotional, lobbying, and consular functions. The first one, the representative function is very important and has goal to make the current state visible in the other state. The „visibility“ is very important and gives the impression of a serious state that can be a serious political, economic etc. partner. This function can be hardly replaced by the use of modern technology, for example a web site. The second function – the promotion has goal to promote the interest of the state and the friendly relations in the host country. This can be done by keeping good relations with the businesses and political elites. Of course, all this have an alternative in personal communication between the heads of the states on different summits and meetings, which can be held more often, thanks to the new transport technologies. But the experience of the ambassador about the host country, the local sensitivities and the customs can not be replaced by any means on these meetings. It can be hardly replaced also the lobbying function, because one permanent mission representatives should know he „right people“ the best and it would be almost impossible, someone from „outside“ to do this, for example through phone. The fourth function – the consular function is a classical function that still can not be replaced 100%. All of this made the permanent missions, survive“ the new technologies and keep its function.

Conclusion

It is undisputable that the new technologies (especially the communication ones) are factors that influence the international relations as a whole. Without taking a side, whether the effect is positive or negative, we only note that the human factor

cannot be ignored. The use of modern technology can facilitate the things, but the existence of will is still a crucial thing.

The new technologies had their impact on the international relations as a whole and on the diplomacy respectively. This new technologies led to a question for the need of the further existence of the permanent diplomatic missions. What we can conclude is that the new technology changed and reduced the need of the permanent missions but did not make them lose all their functions.

Literature

- Глигоров, К. (2001) *Македонија е се што имаме*. Скопје, издавачки центар три.
- Berridge, G.R. (2009) *Diplomacy: Theory and Practice*, third Edition. London, Antony Rowe Ltd.
- Callaghan, J. (1987) *Time and Chance*. London, Collins.
- May, E.R. (1994) The news media and diplomacy, in Gordon A. Craig and Francis L. Loewenheim (eds), *The Diplomats 1939 – 1979*. Princeton, New Jersey, Princeton University press.
- Rawnsley, G.D. (1999) *Radio diplomacy and propaganda. The BBC and VOA in International politics. 1956-64*. Basingstoke, Macmillan.
- Fong, B. (2010) "Didn't you get the memo?": *Changing Discourses of Diplomacy in the Age of Information*. International affairs review, online, Volume XVIII, No. 3, Elliot School of International relations at George Washington University
- Rosen, J.R. (2011) *So, Was Facebook Responsible for the Arab Spring After All?* Website: <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2011/09/so-was-facebook-responsible-for-the-arab-spring-after-all/244314/> (last accessed on 20.08.2015)

ВЛИЈАНИЕТО НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА ВЛАСТ ВРЗ ДОНЕСУВАЊЕТО НА НАДВОРЕШНО - ПОЛИТИЧКИТЕ ОДЛУКИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Хаљим Бајрактари

Доц. д-р, Правен факултет, Универзитет „Укшин Хоти“, Призрен, Косово

e-mail: halim.bajraktari@uni-prizren.com

Љуљим Фаризи

Доц. д-р, Правен факултет, Универзитет „Укшин Хоти“, Призрен, Косово

e-mail: lulzim_farizi@hotmail.com

Апстракт

Создавањето на државната надворешна политика потполно зависи од улогата и влијанието на државната власт, односно од влијанието на нејзините институции во состав. Државната надворешна политика потполно зависи од улогата, влијанието и надлежностите што ги имаат органите на власта не само во процесот на одлучувањето и на создавањето на тие политики, туку истовремено тие се одговорни за нивното спроведување во пракса. Донесувањето на политичките одлуки што и се однесуваат на надворешната политика има посебно значење во улогата што ја има една држава во меѓународните односи од кои зависи иднината и перспективата на една држава.

Република Македонија како демократска држава основена врз принципот на поделбата на власта, претставува значителен предмет кои треба да се истражува во областа на влијанието на органите на државната власт во креирањето и спроведувањето на политичките одлуки што се однесуваат на надворешната политика на земјава. Организацијата на државната власт врз принципот на поделбата на државната власт ја прави многу комплицирано постапката за проектирање, создавање, донесувањето на одлуки, (не)спроведувањето на тие одлуки и истовремено и снесувањето и превземањето на одговорност за нивното (не)спроведување. Посебно значење претставува меѓусебното влијание на органите на државната власт од самиот почеток на иницирање на политиките до спроведувањето на истите во пракса.

Клучните зборови: политички одлуки, државната власт, надворешната политика, меѓународните односи и евро-атланските интеграции.

THE INFLUENCE OF THE STATE AUTHORITIES ON THE DECISION OF THE FOREIGN POLICY DECISIONS OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA

Halim Bajraktari

Ass. Prof., Law Faculty, University of Prizren "Ukshin Hoti", Kosovo

e-mail: halim.bajraktari@uni-prizren.com

Lulzim Farizi

Ass. Prof., Law Faculty, University of Prizren "Ukshin Hoti", Kosovo

e-mail: lulzim_farizi@hotmail.com

Abstract

Creation of national foreign policy in nowadays depends largely on the role and impact of state power, respectively the impact of its constituent institutions. State foreign policy widely depends on the role, influence and powers of local authorities are not only in making and creating those policies but also are responsible for their practical implementation. Making political decisions relating to foreign policy has a special significance in the role of the state in its regional relations and international and from which comes the prospect of a state. Republic of Macedonia as a democratic state based on the principle of separation of state powers, represents a great importance for its research in the area of influence of the authorities in the creation and implementation of policy decisions dealing with the field of foreign policy country. Organization of state power under principle the separation of powers makes it very complicated procedure of designing, creating, decisions, failure to implement those decisions and at the same time dealing with the failure of their accountability. It presents particular importance influence of state authorities since the initiation of policies to their applicability in practice.

Keywords: Political decisions, state government, foreign policy, international relations and Euro-Atlantic integration.

Република Македонија и после дваесет години по прогласувањето на нејзината независност се уште се наоѓа во процесот на транзицијата, процес кој трае без некој краен и конечен завршеток кој има огромни последици како во внатрешната така и во надворешната политика. За ваквата ситуација на земјава влијаат многубројни фактори, кој на некој начин го гушат самиот систем и неговите институции во неговиот состав. Со Устав е предвидено внатрешната организација на државната власт и своите институции во состав, но истовремено и нивното меѓусебно контролирање и балансирање. Македонија, пред се, како дел од федерацијата наследи многу слаби институции кои беа контролирани од страна на гарнитуре или поединци кои влијаеле врз процесот на нивното функционирање, одлучување и начинот на применувањето на политиките. Институционалните реформи на земјава многу бавно се направени после нејзиното осамостојување, но истовремено тие реформи се направени делумно, што резултира и ден денеска после две децении Република Македонија се уште да се најде на крстопат во процесот на интеграција и зачленување во евро-атланските структури пред се НАТО и ЕУ.

Процесот на транзиција на Република Македонија се карактеризира со меѓународно признавање на државата после прогласувањето на независноста, внатрешните економски, социјални и политички проблеми, кои секогаш чекореа со времето во кое се движеше државата. Македонија помина низ многу тешки фази на транзицијата што се разликува од период до период, од различни фактори кои влијаеја врз нејзе пред се политичките кризи, економските, етничкиот и многубројни други предизвици кои никогаш не се решија до крај или пак се решиле делумно кои време на време генерирале во проблеми пред се на меѓуетнички план.

Република Македонија се базира врз принципот на поделбата на власта на законодавна, извршна и судска власт. Организирањето на државната власт игра огромна улога во процесот на донесувањето на одлуките поврзани со интересите на државата, пред се на внатрешен и надворешен план.

Главните политички органи одговорни за процесот на донесувањето на надворешните политички одлуки се: собранието, владата и претседателот на државата. Овие органи меѓу себе соработуваат во процесот на градењето на надворешна политика, но и во процесот на спроведувањето на истата.

Парламентот како носител на законодавната власт во Република Македонија се појави рано, уште кога Република Македонија беше составен дел на Југославија. Парламентот како законодавна власт се појави рано, но немаше улога на една демократска претставничка институција што се избираше на слободни и непосредни избори. Спротивно од ова, претставуваше една делегирана политичка институција позната како собраниски систем на

влеење што дејствуваше во име на народот. Парламентаризмот според демократските принципи се појави многу доцна, како резултат на променувањето на системот на владеење во земјата. Ова тесно се надоврзува со појавувањето на политичкиот плурализам во земјите на Југоисточна Европа, чиј составен дел е и Македонија, која се приклучи во периодот на демократската транзиција.

Појавувањето на политичкиот плурализам во Република Македонија е долг процес, кој резултира како последица на геополитичките измени во регионот со паѓање на социјалистичкиот систем и појавувањето на плуралистичкиот систем, базиран во парламентарните демократски принципи. Појавувањето на парламентарната демократија влијаеше директно врз владејачкиот систем на земјата. Со појавувањето на политичкиот плурализам, политичката организација на државата се базира врз принципот на флексибилната поделба на власта, на парламентарно-претседателскиот карактер со наследни елементи на собраниски систем.¹

По прогласувањето на независноста, Република Македонија одлучи да создаде нов модел на владеење, како еден од клучните елементи на градењето и функционирањето на државната власт, но и на државата воопшто. Таа помина од собраниски систем на владеење во еден демократски систем на владеење со институции наследени и модифицирани од собранискиот систем.

Македонија, по прогласувањето на независноста, одлучи да создаде следен систем на организација на државната власт односно да се одлучи да има еднодомен парламент како главен орган што е носител на законодавната власт,² извршната власт да биде бикефална што ќе ја извршуваат заедно и паралелно две институции на државната власт: претседателот на државата и владата.³ Овие две институции заедно ја спроведуваат извршната власт и имаат елементи за меѓусебно контролирање и балансирање пред се во процесот на донесувањето на одлуките, нивната надлежност и начинот на нивното спроведување.

Според Уставот, како највисок правно-политички акт донесен во 1991 година, Република Македонија се базира врз принципот на поделба на власта, при што државната власт е поделено на: законодавна власт што ја извршува Парламентот, извршна власт што ја извршуваат заедно владата и претседателот на државата и судска власт што ја извршуваат редовните судови во државата.

¹ Е. Димитров “Пет години од Уставот на Република Македонија”, СРМ, Скопје, 1998, ст. 207.

² Член 61 од Уставот на РМ “Службен весник на РМ” бр. 52 од 22 Ноември 1991.

³ Z. Elezi “E Drejta Kushtetuese”, Tetovë, 2007, ст. 200.

Функционирање на државната власт како целина е еден од клучните елементи за функционирање на правната и законската држава. Органите на државната власт мора да соработуваат меѓу себе, со цел да се постигне ефикасност на целокупната државна власт. Без добра и сериозна соработка помеѓу органите на власта не е возможна примената на законите и другите правни акти, вклучувајќи ги и стратегиите на државата, како на внатрешен план, така и за надворешната политика. Функционирањето на правната држава зависи од начинот на градењето на човечките односи, односите помеѓу органите на власта и граѓаните, но истото важи и за надворешната политика на земјава, што значи дека органите на државната власт треба да соработуваат меѓу себе во процесот на донесувањето и спроведувањето на политичките одлуки кои имаат карактер на надворешна политика или карактер на меѓународни односи.⁴

На внатрешен план, примената на уставот, законите и другите правни норми од страна на државните органи на власта е невозможно да се реализираат ако нема тесна соработка и компатибилност меѓу нив, а истото важи и за надворешната политика која бара огромна сериозност на соработката помеѓу органите на државната власт со цел постигнување на целта и заштита на интересите на државата во меѓународните односи. Донесувањето на уставот, законите и другите правни норми не е доволно за функционирањето на правната држава и спроведувањето на надворешната политика, туку треба според определени постапки и процедури да се усогласуваат постапките од моментот на преземањето на иницијативата до спроведувањето на политиките. Тоа претставува еден огромен процес кој не е едноставен туку е сложен и создава меѓусебни односи и стеги помеѓу органите на државната власт одговорни за процесот на донесувањето, применувањето и носењето на одговорноста за нивното (не)спроведувањето на истите одлуки или политики. Владеењето на законот и на правната држава се поврзува тесно со определувањето на точните надлежности на органите на државната власт, нешто што важи исто и за надворешната политика.

Без добро функционирање на државните органи, се донесува во прашање функционирањето на целокупниот државен систем и на меѓународното промовирање и создавање на меѓународните односи на земјава со другите држави или меѓународни организации. Јасната поделба и баланс помеѓу надлежностите на органите на државната власт одговорни во делот на надворешната политика овозможува непрекинато функционирање на државата во меѓународните односи и нејзиното афирмирање и реализација на нејзините

⁴ Z.Elezi "Kontrolli Parlamentari i Qeverisë me vështrim të vaçantë në IRJ të Maqedonisë në periudhën 1992-2000", Punimi i Magjistraturës, Prishtinë, 2002, стр. 48.

целокупни интереси. Јасна поделба на надлежностите на органите на државната власт и доброто поставување и регулирање на односите меѓу органите на власта особено на тие политичките кои се одговорни за градењето и спроведувањето на надворешната политика гарантира унитарност на државната власт во дејствувањето во меѓународните односи и во меѓународната политика.

Република Македонија е дел од системите базирани во принципот на поделбата на власта, и органите на државата треба да функционираат според принципот на тесната соработка меѓу нив со цел да се избегнуваат празнините во дејствувањето на органите на државната власт как во процесот на донесувањето на политичките одлуки така и на спроведувањето на истите. Државната власт во Република Македонија е базирана врз принципот на поделба на власта помеѓу законодавната, извршната и судската власт. Поделбата е направена со цел за имаме едно поефикасно функционирање на една законска и правна држава, каде секој дел од државната власт преку нивните органи има определени надлежности и овластувања за градење на државна политика, но истовремено носи и одговорност за (не)спроведувањето на истата. Треба да се напоменува дека освен надлежностите и овластувањата за постапките на донесувањето на политиките, тие носат и одговорност за степенот на нивното применување. Иако државната власт е поделена сепак треба да има една соработка и меѓусебна зависност со цел да се ограничува меѓусебното дејствување во определени области.

Поделбата и балансот меѓу органите на државната власт претставува најважниот елемент за функционирање на законската и правната држава, и надвладува духот на демократијата во земја особено во процесот на градењето на политиките. Органите на државната власт се во меѓусебен однос во аспект на соработка, исто така и во областа на изборот и меѓусебното контролирање. Односите кои се создаваат помеѓу органите на државната власт во областа на соработката имаат единствена цел да не дозволува прекинување на дејствувањето на органите кои може да влијаат негативно врз интересите на државата. Соработката помеѓу органите на власта треба да биде во најсовршено ниво, со цел реализирање на државната политика.⁵

Зависноста помеѓу органите на власта е едно од главните елементи кои влијаат директно во процесот на градење на државната како на внатрешната така и на надворешната политика. Во процесот на донесување на политичките одлуки се создава однос и баланс меѓу органите надлежни за донесување на законите, донесувањето на одлуките, изборот на органите, примената на законите, извршувањето на политиките, особено на тие правни норми кои се

⁵ Л. Китановски *“Поделба на Власта”*, Анископ, Скопје 1996, ст. 278.

однесуваат директно на надворешната политика. Ако се анализираат односите помеѓу политичките органи на државната власт одговорни за внатрешната и надворешната политика на земјава ќе дојдеме до заклучок дека се создаваат многубројни односи и зависност помеѓу овие органи на власта особено помеѓу законодавната и извршната власт, односно помеѓу собранието, владата, претседателот на државата и министерството за надворешни работи и обратно.

Принципот на поделбата на власта претставува систем на контрола и создавање на баланс помеѓу органите на државната власт, особено помеѓу законодавната и извршната власт, со цел ниту еден од нив да нема статус на тотална контрола на едно врз другиот или влијанието на едниот врз другиот орган. Со закон и устав е регулиран посебно секој дел од власта,⁶ со цел да имаме едно подобро функционирање на целокупната државна власт. Едно од најважните односи на власта се создава помеѓу законодавната и извршната власт како главни и одговорни за водењето на внатрешната и надворешната политика. Фактично законодавството создава двојни односи со законодавната власт, односно законодавната власт која се застапува од страната на парламентот создава односина соработка и меѓусебна контрола со бицефалниот систем на извршната власт (Владата и Претседателот на државата).⁷

Во Република Македонија се содава меѓусебен однос помеѓу законодавната и извршната власт. Многу е важно меѓусебниот однос на овие органи на државната власт да се анализираат за да имаме сознанија како тие влијаат меѓу себе во процесот на донесувањето на одлуките и нивното меѓусебно разграничување, но истовремено и нивната одговорност во меѓусебната контрола.

Меѓусебните односи на власта од своите агли е ние да имаме јасни и пошироки познавања за органите на државната власт во процесот на донесувањето на одлуките и меѓусебните односи во делот на надлежностите и нивната меѓусебна контрола во донесувањето на таквите одлуки. Влијанието на еден орган врз другиот орган и меѓусебното ограничување во постапката на донесувањето на политичките одлуки и применувањето на истите ќе ги почувствуваме предностите и недостатоците на секој орган на власта и ќе ги констатираме елементите на нивното балансирање во оваа област.

Законодавната власт му е доверена на собранието. Собранието својот легитимитет го добива од страната на граѓаните во слободни и непосредни

⁶ Член 8 од Уставот на Република Македонија.

⁷ М. Ристовска *“Пет години од Уставот на Република Македонија”*, СРМ, Скопје, 1998, ст. 229.

избори.⁸ Собранието е единствениот орган кој по парламентарните избори ја избира Владата на Република Македонија. Собранието е единствениот орган што ја избира и ја контролира Владата на Република Македонија. Тоа што е многу важно и што создава односи помеѓу Собранието и Владата е тоа што Собранието на Република Македонија е единствениот орган надлежен за избирање на Владата и единствениот орган на државната власт што е овластен да му го земе мандатот. Владата на Република Македонија се избира од страна на парламентарното мнозинство.⁹

Собранието на Република Македонија освен што ја избира Владата, е единствениот орган што иницира постапка за одговорност на владата. Собранието на Република Македонија е единствениот орган што има право да и го зема мандатот на Владата. Во демократските држави со двопартиски систем, одземањето на мандатот од страна на парламентот е многу ретко, од фактот што владата ја има парламентарното мнозинство и таа е партијата што диригира. Фактички, владата освен што е извршен орган, ја диригира и работата на парламентот, што значи дека Владата како најголем предлагач на политиките на некој начин ги предлага сосема свесно дека тие политики што ги предлага е свесна дек ќе станат реални политики и обврзувачки за нејзе истите да ги спроведува откако тие ќе се усвојуваат од страна на парламентот. Се подразбира дека лидерот на партијата откако ја контролира партијата, го контролира и парламентарното мнозинство преку партиските членови. Од ова може да се констатира дека Владата многу тешко паѓа кога партијата на власт го има парламентарното мнозинство и покрај можните пропусти за нејзините неприменување и неспроведување на ветените политики поврзани за надворешната политика.

Во Република Македонија со повеќепартиски парламентарен систем е многу тешко една партија да земе парламентарно мнозинство со исклучок ако се направат предизборни коалиции помеѓу политичките партии што ќе овозможува владејачката партија да ја има мнозинството во парламентот. Освен ова во Република Македонија имаме една друга ситуација што разликува од земјите што имаат двопартиски систем и земјите кои не се мултиетнички како што е Македонија. Имајќи го во предвид мултиетничкиот карактер на земјава повеќепартискиот систем кој е присутен во земјава но истовремено и начинот на составувањето на Владата од повеќе политички и коалициони партии од различни националности функционирањето на органите на државната власт

⁸ Член 3 од Законот за избор на пратеници во Собранието на РМ “Службен Весник на РМ” бр. 42/02, од 14 Јуни 2002 година.

⁹ Член 68 од Уставот на Република Македонија.

особено на работата на Собранието е многу комплицирано, особено на донесувањето на одлуките кои се многу важни за внатрешната политика насочени кон меѓуетничките односи но и во областа на надворешната политика на земјава која се однесува на иднината на државата во процесот на нејзиното меѓународно дејствување. Видливо е дека механизмот на двојното гласање инкорпориран во постапката на донесувањето на одлуките особено во Собранието е многу важен за одредени прашања. Овие елементи влијаат директно врз функционирањето и балансирањето на органите на власта особено помеѓу законодавната и извршната власт.

Собранието на Република Македонија има овластување да покрене постапка за одговорност на владата пред Собранието. Според ова може да се констатира дека Македонија има елементи на типичен парламентарен систем, од самиот факт дека Владата дава одговорност пред Собранието за спроведувањето на политиките, па тука вклучувајќи ја и надворешната политика за земјава. Собранието е единствениот орган кој ја избира, контролира и ја разрешува Владата ако така одлучува парламентарното мнозинство за ваквото прашање.¹⁰

Балансот помеѓу законодавната и извршната власт е меѓусебен, Парламентот преку инструментите на парламентарната контрола¹¹ ја контролира Владата, но истовремено треба да се наведува дека владата која е од мнозинството на парламентот има можност да ја делегира работата на парламентот така што Собранието не може да му го земе мандатот ако така решава партискиот шеф односно Премиерот на Владата, со исклучок ако владата нема парламентарно мнозинство од страната на пратениците од неговата партија туку се во владина коалиција и тоа не му гарантира дека Собранието може да ја подржи владата од евентуалното покренување на постапка за нејзина доверба.¹²

Во парламентарните демократии парламентарната контрола врз владата е легалниот и многу значаен елемент за развој на демократијата на земјава. Одговорноста на Владата пред парламентот е многу важен фактор за развој на

¹⁰ М. Ристовска: *“Пет години од Уставот на Република Македонија”*, СРМ, Скопје, 1998, ст. 226.

¹¹ Z. Elezi: *“Kontrolli parlamentar i qeverisë me vështrim të veçant në IRJ të Maqedonisë në periudhën 1992-2000”*, Punim Magjistrature, Prishtinë, 2002, ст. 85.

¹² Во 2008 година после издржувањето на парламентарните избори ВМРО-ДПМНЕ имаше мнозинство во парламентот, и не му требаше коалиционен партнер за формирање на владата тоа автоматски покажува дека ја имаше поддршката од Собранието непрекорно.

парламентарната демократија на земјава особено за одговорноста што ја има за водењето на земјава на меѓународен палан односно во примената на надворешната политика. Без употреба на овој инструмент не може да зборуваме за развој на демократијата на една земја, а особено не можеме да се надеваме на една сериозна и значителна надворешна политика предводена од страната на Владата. Во земјите со консолидирана демократија контролата на работата на Владата од страната на парламентот претставува морален и етичен акт на работата на Владата во спроведувањето на политиката ветен пред парламентот, а во земјите во транзиција тоа претставува можност опозицијата да ја соборува Владата, а владејачката гарнитура во собранието со овој чин се обидува да го крене рејтингот на Владата каде јавно ги брани политиките на Владата без разлика дали тие се спроведени според очекувањата или тие се неуспешни.

Владата на Република Македонија е главниот носител на извршната власт, тоа значи дека е еден од најодговорните политички органи на земјава за градењето, проектирањето и примената на надворешната политика. Исто така, владата е орган кој донесува разновидни одлуки, решенија, стратегии, прави разни проекти и планови во смисла на градењето на политиките поврзано не само на внатрешен план туку и во врска со надворешната политика. Пред се треба да се наведнува дека во склопот на Владата постојат многубројни министерства¹³ кои се раководат од страната на ресорните министри, каде меѓу другото Македонија има Министерство за надворешни работи предводено од страната на ресорниот Министер. Претседател на Владата е Премиерот, но не секогаш премиерот се занимава со определеното прашање на државата било тоа и за надворешните работи на земјава. Претседателот на владата ги поставува министрите, а истовремено и ги контролира нив, зашто може да го разреши министерот. Владата иако заедно со Министерството за надворешни работи ја сочинуваат Владата сепак тие имаат меѓусебни односи и меѓусебна соработка. Претседателот на Владата ја претставува државата и Владата во меѓународните односи пред меѓународните институции и воедно е носител и на надворешната политика во највисок ниво. Министерот за надворешни работи е во понизок ниво од страната на неговиот владин шеф, кој ја контролира и ја набљудува неговата работа.

Во меѓународните односи Република Македонија ја претставуваат претседателот на државата и министерот за надворешни работи, иако тие со закон и устав имаат определено рамката на нивното дејствување. Нивната единствена цел е застапувањето на државата и реализирањето на надворешната

¹³ <http://vlada.mk/node/69>.

политика на земјава. Сепак нивото на нивното дејствување во меѓународните односи е различно, сепак Претседателот на државата се смета дека е на највисоко ниво споредено со Министерот за надворешни работи. Односно Претседателот на државата и Министерството за надворешни работи заедно дејствуваат за спроведување на надворешната политика и тие се подразбира дека основаат односи меѓу себе. Меѓусебните односи се во делот на градењето на надворешната политика но и во примената на истата. Исто така Министерството за надворешни работи е линкот на Претседателот на државата со меѓународното негово дејствување. Во ова смисла слободно може да се кажува дека Министерството за надворешни работи, повеќе му врши технички-административни работи на Претседателот на државата.

Министерството за надворешни работи е орган кој ги координира работите помеѓу органите на државната власт кои се одговорни за спроведување на надворешната политика и на нејзиното градење.¹⁴ Министерството за надворешни работи според законот учествува во процесот за акредитација и истовремено ги води постапките кои се однесуваат на приемот на писмата на акредитираните амбасадори во земјава.

Легитимноста на претседателот на државата речиси е еднаква со легитимитетот на парламентот, од самиот факт дека и двата се избираат непосредно од страна на граѓаните. Што се однесува до надлежностите и овластувањата, Собранието е многу по фаворизирано за разлика од претседателот на државата. Фактички, претседателот на Република Македонија во некои случаи е дури во полоша положба во споредба со некои земји каде претседателот на државата се избира од страна на парламентот.

Претседателот на Република Македонија претставува балансиран орган помеѓу органите на државната власт. Ако се направи една споредба (компарација) помеѓу надлежностите на Претседателот на државата на Македонија со земји кои имаат мешовит систем каде Претседателот на државата се избира од страната на граѓаните како што е пример Франција¹⁵ ќе дојдеме до заклучок дека Претседателот на Македонија ниту одблиску не ги има тие надлежности склучувајќи тука и надворешната политика.

Претседателот на Република Македонија во моментот кога го зема мандатот е обврзан да даде свечена изјава пред Собранието и ветува дека ќе го почитува Уставот и Законите на Република Македонија. Излагањето пред Собранието е формален елемент што го условува Уставот, но овој чин е многу

¹⁴ Член 8 од Законот за Надворешни работи „Св. на Република Македонија,, бр.46 од 11.04.2006 година

¹⁵ Член 6 од Уставот на Франција

важен за наредната политика на Претседателот на државата, од самиот факт дека ако тој во иднина не го почитува Уставот и Законите, Собранието има механизам за покренување на постапка за одземање на неговиот мандат пред тој да му истече. Ова значи дека Собранието нема комплетен механизам за одземањето на мандатот на Претседателот, туку само за покренувањето на постапката за одговорност. Собранието ја покренува постапката за одговорноста на Претседателот на државата ако за тој предлог гласат 2/3 од вкупниот број на пратениците во Собранието,¹⁶ а за земањето на мандатот одлучува Уставниот Суд со 2/3 од гласовите на вкупниот број на судиите.¹⁷

Претседателот на државата е обврзан најмалку еднаш годишно да даде извештај пред собранието за прашањата кои се во негова надлежност. За определените случаи што се во интерес на земјава кои се под негова надлежност, Собранието може да побара негово мислење што мисли тој за определените прашања, поврзано тука и за неговата надлежниот во областа на надворешната политика и меѓународните односи. Собранието на Македонија може директно да влијае врз работата и надлежноста на Претседателот на државата ако Собранието го изменува уставот и законите кои се поврзани директно со надлежноста на Претседателот на државата во областа на надворешната политика.

Што се однесува до надлежностите на претседателот на државата за надворешната политика на земјава, тој истовремено создава односи и со собранието за некој прашања кои со закон и устав се под негова надлежност или пак за ова прашање претседателот на државата и собранието треба да соработуваат меѓу себе. Шефот на државата беспрекорно ја следи работата на органите кои се одговорни за спроведување на надворешната политика. Освен тоа, тој е директно одговорен за спроведувањето на надворешната политика бидејќи според уставот и законите и тој е овластен за некои делови кои се поврзани со надворешната политика бидејќи тој ја претставува државата во меѓународните односи, но истовремено има и некои надлежности во ова област кои многу се важни за овој дел на меѓународната политика. Претседателот на државата за спроведувањето на надворешната политика околу успехот или неуспехот на истата од страната на органите на власта одговорни за нејзиното спроведување ја известува Собранието.¹⁸

Градењето на надворешната политика не зависи само од еден орган на

¹⁶ Член 87 од Уставот на РМ “Службен Весник” бр. 52 од 22.11.1991

¹⁷ Член 83 од Уставот на РМ “Службен Весник” бр. 52 од 22.11.1991

¹⁸ Член 5 од Законот за Надворешни работи „Службен Весник на РМ,, бр.46 од 11.04.2006 година

државната власт, туку таа е дејство на многубројни органи на државната власт со цел градење и применување на една врвна надворешна политика која ќе ги постигне интересите и очекувањата на граѓаните на државата. Процесот на донесувањето на одлуките во делот на надворешната политика е работа на една група на органи кои треба да соработуваат во своите области од моментот на иницирањето на политиките до нивното донесување на таквите одлуки, но истовремено тука спаѓа и примената на истата и можното одговорност за нејзиниот неуспех.

Ваквиот процес од моментот на иницирањето на надворешната политика до моментот на одговорноста за нејзиното (не)применување, дава можност да се создаваат односи помеѓу Собранието како орган кој ги донесува одлуките кои имаат својство на правни акти или се под нејзина надлежност, и Министерството за надворешни работи која е одговорна за применување на таквите одлуки односно на целокупната надворешна политика доверен според уставот, законите и другите прописи.

Бидејќи Собранието е законодавен орган се подразбира дека тој е орган кој после проектирање на надворешната политика треба да донесува одлука односно е орган кој ја утврдува надворешната политика, особено прашањата кои се на висок интерес на државата како што се безбедноста и политичката одбрана на земјава. За одредени прашања кои се неопходни за интересот на државата околу надворешната политика на земјава Министерството за надворешни работи може да доставува предлог до Собранието за расправа околу ова прашање со цел запознавање со ситуацијата, отворање на дебата на пратениците и донесување на некој заклучок или донесување на некој предлог, решение кое ќе биде во интерес на државата.

Освен ова со отворањето на дебата и добивање на мислење се гради една заедничка стратегија на Собранието и на Министерството за надворешни работи во начинот на понатамошно дејствување за конкретната ситуација. После известувањето на Собранието или земањето на конкретниот став или на донесувањето на конкретна одлука и овозможува на Министерството за надворешни работи да има јасна стратегија во начинот на постапувањето во смисла на примената на политиката која е одредена од страната на Собранието ако постои како таква.

Во рамките на Собранието на Република Македонија дејствуваат многубројни работни тела меѓу другото и работното тело надлежна за надворешната политика на земјава, која истовремено најмалку два пати годишно побарува и ги разгледува извештаите на Министерството за надворешни работи за примената и спроведувањето на надворешната политика

на земјава.¹⁹

Република Македонија има поставено меѓународни односи со големите светски сили, но истовремено и со меѓународните организации во кои веќе е членка и во постапка е да биде земја членка во НАТО алијансата и во Европската Унија, но од различни причини пред се заради спорот со името таа е блокирана. Македонија во иднина треба да се соочи со големи предизвици со кои треба да се гради вистинска надворешна политика и да се донесуваат вистински одлуки, одлуки кои зависат од политичкиот капацитет на органите на државната власт.

Литература

- Е. Димитров “Пет години од Уставот на Република Македонија”, СРМ, Скопје, 1998.
Z. Elezi “E Drejta Kushtetuese”, Tetovë, 2007
Z. Elezi “Kontrolli Parlamentar i Qeverisë me vështrim të vaçantë në IRJ të Maqedonisë në periudhën 1992-2000”, Punimi i Magjistraturës, Prishtinë, 2002
Л. Кигановски “Поделба на Власта”, Анископ, Скопје 1996
М. Ристовска “Пет години од Уставот на Република Македонија”, СРМ, Скопје, 1998
Уставот на РМ “Службен весник на РМ” бр. 52 од 22 Ноември 1991
Уставот на Франција
Закон за избор на пратеници во Собранието на РМ “Службен Весник на РМ” бр. 42/02, од 14 Јуни 2002 година
Закон за Надворешни работи „Св. на Република Македонија,, бр.46 од 11.04.2006 година.
<http://vlada.mk/node/69>.

¹⁹ Член 6 од Законот за Надворешни работи „Св. на Република Македонија,, бр.46 од 11.04.2006 година

ФИКЦИЈАТА НА ОБЈЕКТИВНИТЕ КРИТЕРИУМИ ПРОТИВ ПРАВОТО НА САМООПРЕДЕЛУВАЊЕ: ПРИМЕРОТ НА МАКЕДОНСКОТО МАЛЦИНСТВО ВО БУГАРИЈА

Стојко Стојков

Доц. д-р, Институт за историја и археологија, Факултет за образовни науки,
Универзитет „Гоце Делчев“- Штип, Македонија

e-mail: stojko.stojkov@ugd.edu.mk

Апстракт

Оваа статија го обработува проблемот со суспендирање правото на самоопределување и негирање на малцинства и етничитети од некои современи држави доминирани од етнонационалистичката идеологија. Шпекулирањето со отсуство на општоприфатена меѓународна дефиниција за национално малцинство, и манипулирањето со „објективните критериуми“ се дискриминираат малцинствата во име на одбрана на национални митови. Преку отсуството на дефиниција и инсистирањето на објективни критериуми државите настојуваат да го зачуваат за себе правото да решаваат за идентитетот на човекот. Таквиот приод го сведува правото на самоопределување на личноста единствено до можност да се прифати или отфрли државната одлука дури и по ризик да се биде обвинет во нелојалност. Основен генератор на проблемот се јавува етнонационалното дефинирање на државата во која идентитетот и лојалноста стануваат едно и исто. Почитување на волјата на личноста и напуштање на етнонационалното дефинирање на државата се гледаат како можен излез.

Клучни зборови: право на самоопределување, национално малцинство, идентитет, етничитет, објективни критериуми, етнонационализам, македонско малцинство, македонски јазик, историја, Бугарија.

FICTION OF OBJECTIVE CRITERIA AGAINST THE RIGHT TO SELF-DETERMINATION: THE EXAMPLE OF THE MACEDONIAN MINORITY IN BULGARIA

Abstract

This article deals with the issue of suspending the right of self-determination and denial of minorities and ethnicities in some modern states dominated by ethno-national ideology. By leveraging the absence of generally accepted international definition of national minority and manipulation of "objective criteria" minorities are discriminated, actually in the name of defense of national myths. States seek to preserve for themselves the right to decide on the identity of the man using lack of definition and insisting on objective criteria. Such an approach reduces the self-determination of the person, to the possibility only to accept or reject the governmental decision even at the risk of being accused of disloyalty. The main generator of the problem occurs ethno-national definition of state, in which identity and loyalty become the same. Respecting the will of the person, and leaving the ethno-national definition of state have been seen as a possible solution.

Keywords: *right to self-determination, national minority identity, ethnicity, objective criteria, ethno nationalism, Macedonian minority, Macedonian language, history, Bulgaria.*

Вовед

Кога зборуваме за самоопределување почесто се секаваме за правото на самоопределување на народите, зацртано и во статутот на ООН,¹ кое го гарантира правото на луѓето да создаваат држави и да ја избираат формата на нивното управување. Постои и друг повеќе личен аспект на правото на

¹ Член 1, т. 2 од Статутот на ООН (To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples) и во пактовите: за економските, социјалните и културните права (чл. 3) и за граѓанските и политичките права (чл. 1 "All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development", а т. 3 на истиот член ги задолжува државите да го почитуваат и поттикнуваат тоа право).

самоопределување - на одделниот човек поврзано со самосвеста, самоидентификацијата, со идентитетот на личноста. Тоа е не по малку суштинско и фундаментално право, кое го штити човекот од обидите на државата да одлучува за неговиот внатрешниот свет. Т.е. ако првото самоопределување овозможува на човекот да ја бира и променува државата второто го штити од опасноста државата да го дефинира и менува неговиот внатрешен свет. Првото го гарантира правото на човекот да одлучува за државата, а второто – да ја зачува својата внатрешна слобода. Двете се тесно поврзани, но тоа второто е на некој начин поважно за одделниот човек зашто без внатрешна слобода ниту одделната личност, а ниту општество од такви личности може да бидат слободни. Без слободата на избор, на самоидентификација и себеизразување, без правото човек сам да го најде и избере своето место во светот и дури наспроти светот, не би можеле да зборуваме за слобода поинаку освен како тоталитарна фикција. Затоа и не е чудно што таквиот вид самоопределување станал објект на безброј обиди за девалвирање формализирање и отфрлање од страна на тоталитарни идеологии, но и на некои држави дури и во случаи кога тие претендираат за демократичност. Тоа е особено карактерно за држави во кои нацијата - формалниот суверен се дефинира етнички (етнонационализам). Во нив етничката самоопределба на граѓаните станува особено осетливо политичко прашање, кое допира до суверенитетот и лојалноста. Имено овој аспект на самоопределувањето ќе биде разгледуван овде.

Објективни критериуми за утврдување (не)постоење на недефиниран објект

Обидите да се даде дефиниција на национално малцинство во меѓународен правен аспект досега се незадоволувачки. Постоечките дефиниции се наоѓаат во незадолжителни препорачувачки документи,² додека во оние кои имаат законска сила таква дефиниција отсуствува и тоа дури сосема недвосмислено се посочува.³ Тоа де факто им остава слобода на државите сами да решаваат што е и кое не е национално малцинство. Тоа меѓутоа може реално

² На пример во препораките 1134 на Советот на Европа и 1201 на Европскиот парламент, Општ коментар № 23 (1994) за правата на малцинствата на Советот по правата на човека Член 5.2.

³ Точка 12 од Објаснителниот извештај кон Рамковната конвенција за националните малцинства. Види и т. 7, 8 и 9 на Решение № 2 од 18 февруари 1998 г. на Уставниот суд на Р Бугарија по уставно дело № 15 од 1997 г., ДВ, бр. 22 од 24.02.1998 г. <http://www.intera-x.com/constcourt/Pages/Document/Default.aspx?ID=424>

да го суспендира правото на самоопределување, а е проблематично и затоа што дури во демократски земји би можело да значи препуштање на малцинствата на волјата на мнозинството. Обид да се спречи таквата можност е направен во општ коментар бр. 23 (1994) за правата на малцинствата во Советот по правата на човекот чл. 52 декларира дека „постоењето на етничко, религиозно и или јазично малцинство во дадена држава – земја не зависи од решението на таа држава – земја, туку треба да се утврди преку објективни критериуми“.⁴

Категоријата „објективни критериуми“ што се јавува овде заслужува специјално внимание. Нив како услов кој го ограничува правото на самоопределување ги наоѓаме и во други клучни документи.⁵ Но при отсуство на важечка дефиниција за тоа што е национално малцинство да се зборува за објективни критериуми преку кои да се утврдува постоењето или не на национално малцинство и соодветно – припадноста на лицата кон национални малцинства, претставува најелементарна шпекулација. Апстрахирајќи се од законското празнословие во овие случаи неизбежно треба да констатираме дека слично како во случајот со дефинирање на поимот национално малцинство, така и во изборот на објективни критериуми сè е оставено во рацете на државата. Настапувајќи во улога на кадија кој истовремено тужи и суди државата запазува за себе двојно право. Прво да одреди што е малцинство и кој колектив е малцинство и второ да одреди дали изборот на одделната личност да припаѓа кон одредено малцинство може или не може да се прифати, како објективно заснован. Така сè зависи од конкретната држава. Дали како скандинавските земји да ја прошири дефиницијата а преку неа и дејството на конвенцијата и врз групи кои потешко би можеле да се сфатат како национални малцинства или како во случајот со земји од спротивниот крај на Европа, и конкретно како Р Бугарија – како можност да го ограничат тоа дејство до ниво на суспендирање дејството на Конвенцијата, до негирање на постоењето одделни малцинства (на

⁴ Извештај на независниот експерт на ООН по правата на малцинствата Геј Макдугал од мисијата во Бугарија (4 до 11 јули 2011), усвоен на 19 сесија на Советот за правата на Човекот при ООН т. 3 од дневниот ред) 3 јануари 2012 г.

⁵ Види чл. 35 од Објаснителниот извештај кон Рамковната конвенција за националните малцинства, кој и така ограничениот во однос на самоопределбата текст на член 3 (кој гарантира не правото на самоопределба, туку правото лицето да избере да биде или да не биде третирано како припадник на некое малцинство), дополнително го условува со објективни критериуми. „35. Оваа алинеја не претпоставува, дека одредено лице има право да избере произволно да припаѓа кон некое национално малцинство. Индивидуалниот субјективен избор е нераскинливо поврзан со објективни критериуми, кои се однесуваат до неговиот идентитет “.

Македонците⁶ и Помаците)⁷ па дури и до негирање на постоењето на малцинства воопшто и тоа на најофицијално ниво.⁸

⁶ Макар да било признаено меѓу 1944 – 1963 г. потоа македонското малцинство во Бугарија е доследно негирано. Во демократскиот период (од 1990 г.) тоа е правено на најофицијално ниво на пример: Надворешниот министер Бојко Димитров (2 јануари 1990 г.), Парламентот со официјална декларација од 6 март 1990 г. (В. Работническо дело, бр. 66, 7 март 1990 г., стр. 1. „Не постои нито историска, нито правна, нито кави било друга основа да се бара такво малцинство”, Македонците се наречени „непостоечко малцинство”), бугарскиот претставник во ООН Иван Сотиров на 21 мај 1990 г. (В. Дума, 22 мај 1990 г., „вештачка самосвест“, која „не може да се оправда со правото на самоопределба“), Президентите Петар Стојанов и Георги Прванов во јавни изјави, министерот на Бугарите во странство Божидар Димитров (повеќе пати), министерот на надворешни работи Николај Младенов на официјална визита во Скопје на 7 мај 2010 г. („Во Бугарија нема македонско малцинство“, В. Време, 7 мај 2010, Игор Чавевски, Шефот на бугарската дипломатија не признава малцинства, Младенов не видел Македонци во Бугарија). Види ја дискусијата во врска со тоа во „Објектив“, во која претставникот на министерството Људмила Бошкова јасно посочува дека бугарската држава после 1990 г. има јасна позиција дека не постои македонско малцинство и од оваа позиција немало отстапувања – Емил Коен, Съществува ли сигурност в българското правителство на тема малцинства?

<http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/obektiv/emil-koen/2010-06/sshchestvuva-li-sigurnost-v-blgarskoto-pravitelstvo-na-tema-malcinstva/>), владата на Бојко Борисов која во септември 2010 г. отпушта од работа 5-мина високи функционери во Бугарскиот национален статистички институт зашто допуштиле до пробниот попис на „непостоечки етноси“ (меѓу нив на главно место се имено Македонците), пратеникот во Европскиот парламент од владејачкото мнозинство Андреј Ковачев на 7 август 2012 г. (<http://grid.mk/read/news/64869386/767576/bugarski-evropratenik-njama-makedonsko-malcinstvo-vo-bugarija-njama-njama>. Андреј Ковачев е заменик-претседател на Комисијата по надворешни работи на Европскиот парламент и член на Поткомисијата по сигурност и одбрана), во 2013 г. надворешниот министер Кристијан Вигенин (“Вигенин: В Бугарија нема македонско малцинство” Преса Daly, 04 јуни 2013 19:13), види и понатаму серија одлуки на бугарските судови во иста смисла. (Види уште: Стојко Стојков, Македонците во Бугарија во борба за човекови права, Благоевград 2005 г., с. 2, 3)

⁷ Во врска со Помаците и нивното третирање во Бугарија види Михаил Иванов, Преброяването стана заложник на ВМРО и старите им кавги, „Објектив“ 09 Септември 2010, <http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/obektiv/mikhail-ivanov/2010-09/prebroiavaneto-stana-zalozhnik-na-vmro-i-starite-im-kavgi/> Михаил Иванов: От 1926 г. досега бугарската статистика не е публикувала официјални

На граѓаните од правото на самоопределување останува само можноста да ја прифатат одлуката на државата за себе или да ѝ се спротивстават ризикувајќи да бидат обвинети во нелојалност. Т.е. етничката самоопределба под притисокот на државата се заменува со избор „за“ и „против“ државата и нејзиниот диктат, доживувано н таков начин не толку од самите луѓе, колку од државата.

Објективен субјективизам

Зошто не било возможно да се одреди една јасна дефиниција која да ги задолжува државите со јасни критериуми што е тоа национално малцинство и зошто не се посочени конкретно „објективните критериуми“? Од една страна тоа е имено несаќањето на повеќе држави да бидат задолжувани за нешто од што зависат и сакаат да остане во нивна контрола. Од друга - имаме сосема основана причина во тоа што не постојат објективни критериуми од кои да може да се направи неспорна дефиниција.

данни за броя на помациите, Обектив, декември 2012, Самуил Ратевски, Плашила, „Народна волја“, бр. 10, 2010 г., <http://www.narodnavolja.com/articles2010/10/txt03.asp>, <http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/obektiv/mikhail-ivanov/2012-12/mikhail-ivanov-ot-1926-g-dosega-blgarskata-statistika-ne-e-publikovala-oficialni-danni-za-broya-na-pomacite/>

- ⁸ Официјалната бугарска позиција многу малку и тоа привремено под надворешен притисок отстапувала од официјалната позиција на комунистичката партија од тоталитарниот период дека во Бугарија нема малцинства (види Позиција на БКП од 1989 г.: „Бугарија е еднонационална држава во чии граници нема ниту туѓа земја, ниту национални малцинства.“ (За по-нататшно единение на българската социалистическа нация, Решение на Политбюро на ЦК на БКП, Изх. № 382, 21 април 1989 г., утврдено од Политбиро на ЦК на БКП со протокол № 69 од 11.IV.1989 г.). Во поново време таква позиција изразиле министерот на надворешни работи Николај Малденов на 7 мај 2010 г. (Во Бугарија ... нема никакви малцинства, таму живеат луѓе, кои имаат човекови права“ (Игор Чавевски, Шефот на бугарската дипломатија....). Види ја дискусијата во врска со тоа во списанието на Бугарскиот хелсиншки комитет „Обектив“ во која претставникот на министерството Људмила Бошкова ја подржува позицијата на министерот за малцинствата - Коев, Съществува ли сигурност ...), Европратеникот Андреј Ковачев (од владејачката партија) на 7 август 2012 („Во Бугарија нема малцинства“ <http://grid.mk/read/news/64869386/767576/bugarski-evropratenik-njama-makedonsko-malcinstvo-vo-bugarija-njama-njama>. Види и Извештај на ОМО „Илинден“-ПИРИН: Правата на Македонците во Бугарија во 2013 г.).

Наспроти широко распространетата и во науката заблуда - не постојат објективни критериуми кои можат да потврдат или да дисквалификуваат претензијата за постоење на нација, национално малцинство или етницитет. Ниту религијата, ниту расата, ниту јазикот, ниту културата сами по себе се фактори кои создаваат или пречат за создавање на нација или етнос. Имаме доволно примери за нации хетерогени според религија, раса или јазик, како и посебни нации кои меѓутоа имаат ист јазик или религија со други нации.⁹ Истото се однесува до културата особено денес во глобализираниот и сè поунифициран свет во кој мнозинството од луѓето споделува иста масовна култура.

Така наречените објективни критериуми добиваат значење само тогаш кога ќе бидат доживевани како национално разграничувачки или соединувачки од луѓето, Т.е. не самиот јазик, не самата религија и т.н., а начинот на кој тие се доживуваат играат улога на формирачки фактор, а тоа значи само едно – дека т. нар. објективни фактори се всушност сосема субјективни. Што е и нормално зашто секој идентитет е дел од внатрешниот свет на личноста па како би можел да биде објективна категорија? Или инаку кажано за да станат фактори објективните карактеристики треба да станат субјективни.

Се навраќаме и до прашањето кој *субјект* има право да ги одредува *објективните* критериуми и можеме ли воопшто да зборуваме за објективност при критериуми одредени од субјекти? Се разбира имено државата преку своите институции претендира дека се јавува тој субјект. Тоа меѓутоа во практика е еднакво на претензија на државата да ги регулира според својот интерес свеста и самоопределбата на луѓето. Повикувањето на науката како објективен репер во такви случаи има за цел само да ја прикрие грубата вистина.

Научната вистина во улога на лажен сведок

Во однос на објективните критериуми меѓутоа досега науката целосно потфрлила и на практика била злоупотребена од политиката. Да го земеме за пример јазикот. Немам намера да дискутирам во однос на постарите и понови дефиниции на тоа што е посебен јазик. Поважен за темата е оној момент што преку дефинирањето на јазикот како објективен фактор се отвора можност да се оспорува припадноста на одреден дијалект кон некој јазик, или да се негира постоењето на цел јазик и преку тоа „објективно“ да се негира самата можност за постоење на соодветната нација и национално малцинство, да се суспендира правото на изучување на малцинскиот јазик и дури да се обезвреднува и

⁹ Ернест Ренан, Како е нацијата, <http://www.librev.com/index.php/2013-03-30-08-56-39/discussion/culture/1888-2012-12-18-20-02-38>, посетено на 12.09.2015

соодветното самоопределување. Токму такви примери имаме со негирањето на македонското малцинство и нација од Бугарија, при што изборот на официјално и правилно филолошко толкување било исцело во рацете на државата дури до степен да биде спротивно со доминарачкото во светската наука гледиште за самобитноста на македонскиот јазик.¹⁰ Државата притоа свесно се потрудила да создаде единство во поддршка на својот став меѓу бугарските научници отстранувајќи ги сите кои мислеле дека има македонски јазик.¹¹ Така реално не филологијата туку бугарската политичка елита го одредила „постооењето“ на македонскиот јазик. Слична улога има категоријата „мајчин јазик“ во бугарското право, двосмислен поим кој отвора можност да се негира правото на малцинствата да го изучуваат јазикот на нацијата кон кој припаѓаат преку аргументот дека тој не им се јавува мајчин.¹²

¹⁰ Како што од страна на бугарската филологија се прави на пример по однос македонскиот јазик и нација. Макар афирмиран и изучуван во повеќе универзитети во светот тој е негиран во Бугарија. На бугарската наука не ѝ смета нејзината осаменост во негирањето на македонскиот јазик во светски научни рамки. Тоа заедно со отпуштањето од работа на филолозите кои не се согласни со овој став (види следната фуснота) јасно демонстрира улогата на државата, а не на науката во прифаќањето на такви „објективни“ и „научни“ критериуми..

¹¹ Таков е случајот со Дина Станишева мајката на поранешниот бугарски премиер Сергеј Станишев и уште петмина бугарски филолози настрадани заради признавање на постоење на македонски јазик (види: Да живеат новините за македонскиот јазик! Дори и 6 месеца по-късно, <http://www.dnes.bg/world/2008/07/31/da-jiveiat-novinite-za-makedonskiia-ezik-dori-i-6-meseca-po-kysno.55080>, посетено на 12.09.2015)

¹² Во Уставот на Бугарија се гарантираат правата на лицата на кој бугарскиот јазик не им се јавува мајчин (чл.36 (2) дефиниција особено опасна за интегрираните малцинства како Евреи, Ерменци, Власи, Македонци и Помаци, во чии фамилии често бугарскиот јазик се јавува основен јазик на фамилијата како последица од културна асимилација, а што дава простор за негирање на нивното право за изучување на малцинскиот јазик. За разлика од негативната дефиниција („лица на кои бугарскиот не им е мајчин јазик“) во Рамковната конвенција дефиницијата е позитивна – малцински јазик е јазикот на лице кое припаѓа кон национално малцинство (Решение бр. 2 на Уставниот суд на Бугарија од 18 февруари 1998 г., т. 17). Бугарија ја нема потпишано Европскиот пакт за регионалните или малцинските јазици, а правото за изучување на мајчин јазик на луѓето кои не им се јавува таков во Уставот на Бугарија (чл.36 (2) не предвидува право малцинствата да се образуваат на својот јазик (Макдугал), туку само факултативно да го учат својот мајчин јазик. Државата не прави некои специјални напори во таа насока, ниту во подготовка на учители, ниту на учебници – веќе 25 години не се создадени учебници за изучување на „мајчин јазик“ и барањето за

Друг начин на кој се обессилува правото на самоопределување се јавува така наречената „историска вистина“. Основниот аргумент зад оваа идеја е дека бидејќи етничката самоопределба е поврзана со идејата за општо потекло тоа имено историјата може да утврди дали тоа потекло е вистинско или фикција и на база на тоа да одреди дали има објективна основа или не. Оваа претензија е подеднакво апсурдна. Секоја нација и етничка група се изградува околу некаков мит за потеклото и е доста чудно да бараме научна точност во митови.¹³ Научната проверка би поколебала секој еден таков мит вклучително оние осветени како „вистини“ од државите.

Меѓутоа она што може да го утврди (и тоа само делумно) историјата е не објективната етничка припадност на предците на одредена група луѓе, туку нивното самоопределување. Колку и да е апсурдно тоа претендира да биде објективен критериум. Како самоопределувањето на предците би можело да се јавува објективен критериум а самоопределувањето на потомците да биде третирано како субјективен критериум? Сосема несигурната проверка по случајни записи на самоопределувањето на одамна починатите да биде поважно отколку она што реално и повеќе пати може да се одреди, т.е. ставот на живите.

создавање на такви се прима како скандалозно (Скандално! Кандидат-министър от ДПС иска учебници и на турски език 28 май 2013, <http://globusnews.net/2013/76571#sthash.XO44SZcZ.dpuf>), а барањето да се изучува задолжително се отфрла (Образователната комисија отхвърли искането на ДПС за задължително изучаване на майчин език, Дневник, 6 април 2015, http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2015/04/06/2507524_obrazovatelната_komisiia_othvurl_i_iskaneto_na_dps_zapосетени_на_28_септември_2015). Замената на терминот „јазик на малцинството“ со „мајчин јазик“ остава простор за манипулации. Идејата на изучување на јазици на национално малцинства е да се зачува нивната врска со нацијата која постои во друга држава и се однесува на соодветниот национален литературен јазик. Но категоријата мајчин јазик овозможува да се отфрла барањето за изучување на таков јазик со тврдењето дека тој не се јавува мајчин јазик на соодветното малцинство зашто тие зборува друг дијалект. Но се разбира самата идеја дека треба да се изучува точно јазикот и дијалектот кој детето ги усвојува до мајката е апсурдна и непотребна – тоа веќе го научило од мајката. Всушност овој термин исто служи единствено како причина за ограничување примената на правото на самоопределување

¹³ Заслужува овде да се потсетиме на класичната изјава на Ренан дека „Забораването и дури ... историската грешка, е одлучувачки фактор при создавањето на една нација, што е и причина поради која напредокот на историските истражувања, често да се покажува опасен за принципот на националноста. Ернест Ренан, Какво е нацијата“ <http://www.librev.com/discussion-culture-publisher/1888-2012-12-18-20-02-38> 31.08.2015

Оваа претензија предвидува непроменливост на самоопределбата во времето, зашто враќајќи се доволно време назад ние неизбежно ќе стигнеме момент кога предците на било која група или нација се самоопределувале на начин сосема поинаков од оној на живите денес и така реално може да се одрече секоја нација и етнос на светот – потребан е само политичка волја. Наместо тоа се прифаќа една средна линија, која се сведува на апсурдниот став дека во минатото луѓето можеле да создаваат нови заедници, т.е. да си ја сменат самоопределбата и самосвеста, но денес – не. Што кажано со други зборови предвидува дека во минатото имало право на самоопределба а денес не. Исто предвидува дека волјата на мртвите е многу поважна од онаа на живите. Така преку спорната самоопределба на мртвите може да се негира реалната самоопределба на живите.¹⁴

Се добива како мртвите да одлучуваат за живите, но реално како и секогаш мртвите никој и не ги прашува – од нивно име зборуваат живите. Не секое самоопределување на предците се прифаќа за важно и дури за постоечко а само она што е соодветно за политиката.¹⁵ Или кажано просто - правото на самоопределба и во минатото и денес и на живите и на мртвите е во рацете на сегашната власт.

Обидот да се искористи историската наука содржи во себе повеќе некоректни идеи: Претензија дека историјата е точна и апсолутна наука, шпекулација со изразот историска вистина, макар да е јасно дека е тоа само идеал кон кој историчарите се стремат но во никој случај не можат да гарантираат дека го поседуваат, претензии за непроменливост на постојано променливите научни ставови.¹⁶ Секоја така наречена историска вистина не е

¹⁴ Притоа паѓа во очи претпочитањето на постарата историја. Тоа е така веројатно зашто блиското минато може лесно да се оспори од спомените на живите. Во таква ситуација историјата се покажува сосема јасно како комплетно непотребна зашто е јасно дека никој не може да знае подобро како се самоопределувал таткото, мајката, бабата, дедото на некој човек од него самиот.

¹⁵ На пример се негира македонската самосвест и сосема неточно се тврди дека таа е создадена од Коминтерна во 1934 г. или до Новаковиќ во 1889 г. наспроти постоењето на голем број документи од поран датум кои таквите ставови ги демантираат (види Документи за борбата на македонскиот народ за слобода и национална држава, Скопје 1985, с. 203 – 629, со документи од средината на 19 в. понатаму).

¹⁶ Во таква смисла се изјавите на низа грчки и бугарски државни лидери. На пример предлогот на Никола Груевски до Грција да се формираат заеднички историски комисии кои да ги истражат спорните моменти е одбиен од Самарас со тврдењето дека историјата е веќе напишана и не може да се менува (Ивана Костовска, се расчистува дилемата за предлог-меморандумот од Атина, Тројански коњ, а не

ништо повеќе од историско толкување. И бидејќи нема случај било кое толкување да е општоприфатено и неоспорено во науката, изборот на правилно толкување и давањето статус на официјална историска вистина на практика поновово е во рацете на државата. Особено во помалите држави во кои таа е и работодавач на историчарите, но и по принцип затоа што имено државата е онаа која на крајот избира со која историска вистина да се сообрази кога одлучува дали одредено малцинство постои и дали една или друга самоопределба е прифатлива.

Не поразлична е ситуацијата со критериумот култура, при кој колку и да е чудно исто се претендира за објективизам. Меѓутоа како што ни покажува примерот со Бугарија е многу лесно дури и цели култури да се прогласат за несамостојни, за делови од други култури, особено кога се во прашање блиски и соседни народи. За илустрација: македонските народни песни, во тој број и македонските патриотски песни кои денес се прогласени во Бугарија за бугарски, беа забранетиво Бугарија за време на комунизмот и нивното слушање и пеење се казнуваше.¹⁷

Така поново стигнуваме до истиот феномен – самоопределувањето се ограничува преку официјално „научно“ толкување кое пак се утврдува од

подарок, http://www.maticanaiselenici.com/old/?page=read_news&id=28846),. Во ист дух се и изјавите на Дора Бакојани, Утрински весник, 29.12.2006, Дали Александар Македонски поради аеродромот ќе не' оддалечи од ЕУ? <http://www.utrinski.mk/?ItemID=B03A744EC9716F46BCED302A8C803F95> и на бугарскиот претседател Плевнелиев „Република Македонија треба да потпише договор со Бугарија за добрососедски односи, треба да престане да ги менува историските факти“ (Плевнелиев: Македонија да го потпише договорот за добрососедство и да престане да ја менува историјата, <http://faktor.mk/2015/07/24/plevneliev-makedonija-da-go-potpishe-dogovorot-za-dobrososedstvo-i-da-prestane-da-ja-menuva-istorijata/> посетени на 12.09.2015 г.). Во суштина тоа е постулирање дека државниот национален прочит на овие земји се сфаќа како национална догматика која е неменлива и секое поставување под сомнение се јавува национална опасност и ако е однадвор е непријателска агресија, која неизбежно претставува нарушување на добрососедството. Таквиот став секако би претставувал смртна пресуда за историјата како наука. Но истовремено илустрира дека претензијата на некои држави да ја искористат историјата како објективна научен критериум нема ништо општо ниту со науката ниту со објективноста – историјата е повикана како прикриена во научно руво национална догматика, да го оправда националистичката политика на соодветната држава.

¹⁷ Стојко Стойков, Табу, време на страх и страдание (преследването на македонците в Бугарија по време на комунизма 1944 – 1989), с. 331.

државата и политичарите кои не се научно компетенти, а мотивите може да бидат политички и националистички.¹⁸

* * *

Историската вистина и објективните критериуми во оваа смисла не се ништо друго освен прикривање на државно наметнување во слободата на личноста. Со регулирањето на самоопределувањето од државата составниот дел „само“ се испразнува од смисла, а самоопределбата може да се доведе до „право“ на индивидуата да се определи според желбата на државата. Така внатрешното самоопределувањето се трансформира во надворешно определување

Оваа инсистирање на државата да има одлучен збор врз правото на самоопределување може добро да се проследи низ примерот со македонското малцинство во Бугарија. Постојат серија судски решенија во кои судот си зема за право да изјави дека оформен македонски етнос во Бугарија не постои¹⁹ и на база на тоа да одбие регистрирање на организации на тоа малцинство кои би се бавеле со развојот на неговата култура и заштита на неговите права. Од една страна стојат граѓаните кои се самоопределуваат а од друга - судот кој одлучува дека нивната самоопределба е неоснована и на база на тоа го суспендира не само нивното право на самоопределување но и на организирање, развивање култура, изразување мислење и т.н. Т.е. не само одлучува дека нема, но и ја спречува можноста да има. Политика која е сосема во духот на зборовите на диктаторот

¹⁸ За тоа дека не науката туку политиката има одлучна ролја во одредување на историските вистини служи и примерот со бугарската историка наука која денес ги негира не само македонското малцинство но и самата македонска нација кои во минатото ги има признавано. Не некоја голема промена во науката туку промената во политиката е она што довело до тоа.

¹⁹ Решение № 1 од 29 февруари 2000 г. по уставно дело № 3 от 1999 г., (ДВ, бр. 18 от 07.03.2000 г.): „Во Република Бугарија нема оформен македонски етнос.“ Решение на Софиски градски суд октомври 2007 г.: „Во Бугарија нема оформен македонски етнос“. Решение № 407 / 07.05.2009 на Софиски апелативен суд, претседател Иван Иванов, с кое е одбиена молбата за регистрација на Македонско културно-просветно друштво „Никола Вапцаров“: „Во Р. Бугарија нема оформен македонски етнос, а дел од посочените во Статутот на друштвото цели сугерираат постоењето на таков етнос, кој претставува малцинство, лишено од права, и повикуваат кон одбрана и заштита на македонската кауза“. Преку слични одлуки судот де-факто узурпира право, што им припаѓа само на граѓаните и излегува далеку надвор од своите компетенции.

Тодор Живков од пред 52 години дека во Бугарија македонско малцинство „нема и не може да има“.²⁰ Во тоа судот не е осамен: низа на бугарски европатеници во 2006 г. свесно или не ја цитираа токму таа изрека на комунистичкиот диктатор во врска со дискусијата во Европскиот парламент за признавање на македонско малцинство во Бугарија.²¹ Ова врска е важна и затоа што ни го покажува тесното роднинство меѓу тоталитаризмот и „демократските“ инсистирања за ограничување правото на самоопределување.

Пример за тоа државно негирање на волјата на луѓето се и пописите во Бугарија. Не можејќи да го негираат фактот дека постои македонска, помашка и сл. несакани самоидентификации на сите пописи во последните 50 години, се преземаат серија активности од една страна неприфатливото самоопределување да се минимизира²² (што доведе до околу 737 000 граѓани без етничка припадност на последниот попис или 10 % од населението),²³ а од друга да се

²⁰ БКП, Коминтернът и македонският въпрос (1917 – 1946), т. 2, Архивите говорят, кн. 5, Приложение № 1, с. 1288, 1292

²¹ На 17.11.2006 г. Кристијан Вигенин, член на раководството на владејачката Бугарска социјалистичка партија и заменик претседател на парламентарната група на европските социјалисти: „Македонско малцинство во Бугарија нема и не може да има“. Истиот ден Иван Колчаков, бугарски пратеник и главен секретар на опозициската СДС: „Прашањето има ли македонско малцинство в Бугарија е реторично. Не само што нема, туку и не може да има“. Пратеникот во бугарскиот и во европскиот парламент од ДПС и Јанко Јанков: „Нема и не може да има македонско малцинство во Бугарија“ (Лилия Томова, Елс де Гроен търси медийни изјави, за да изглежда значава, в. "Дума", 17.11.2006 БСП в медиите, <http://www.bsp.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0030&n=000700&g='&vis=000049>.) На 14 декември 2006 г. - лидерот на парламентарно застапената партија Ред, законитост, справедливост Јане Јанев: „Нема, немало и не може да има македонско малцинство во Бугарија“ (Галина Гиргинова, Јане Јанев: Парламентът да приеме единна позиција, за да се сложи край на спекулациите с "македонско малцинство", 14 декември 2006 | 15:18 | Агенция "Фокус"). Пламен Рачев, депутат на Коалиција за Бугарија: „Не можат да бидат нарушени правата на малцинство, кое не постои“ (Мария Стаянова, Пламен Рачев: Официалните македонски институции не приемиат тезата за македонско малцинство у нас, 14 декември 2006 | 15:37 | Агенция "Фокус").

²² Самуил Ратевски, Плашила, Михаил Иванов, Преброяването стана заложник.

²³ На пописот во 2011 г. дури 736 981 не се имаат самоопределено или се изјасниле дека немаат припадност (= 10 % од населението, наспроти 1,1 % на пописот од 2001, а слична е ситуацијата и со „мајчин јазик“ - 768 371 или 10.4 % од населението нема посочено таков, види: Михаил Иванов, Данните на НСИ замъгляват етничката картина, Обектив, јули 2011,

негираат во суштина и веќе минимизирани резултати. Конкретно во случајот со македонското малцинство тоа се изразува во ставот дека има луѓе што така се самоопределуваат но тие не сочинуваат малцинство – посебно се Македонци, заедно – не.²⁴

Нешто повеќе дури тврдењето за постоење на соодветните малцинства се смета за антиуставно и закана за единството на нацијата²⁵ и територијалниот

<http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/obektiv/mikhail-ivanov/2011-07/dannite-nansi-zamglyavat-etnicheskata-kartina/>), Види и Доклад за преброяването на населението в България 2011 на македонските организации, <http://www.omoilindenpirin.org/documents/doklad.pdf>. И самиот извршител на пописот - Статистичкиот институт доаѓа до заклучок дека резултатите во пописот се нереални (Критичен доклад односно Преброяването на населението и жилишниот фонд, проведено към 1 февруари 2011 година, од 2014 г.: „Висок относителен дял на неотговорилите на въпросите за „етническа група“ и „мајчин език“ и много висок дял на неотговорилите на въпроса за „вероизповедание““. Причините са различни и могат да бъдат дискутирани, но опитите да се прикрие този факт с доброволния характер на тези въпроси не е състоятелен. Тази постановка беше валидна и при преброяването през 2001 г., когато делът на неотговорилите беше различен (много по-малък). Разпространението и публикуването на данни само за отговорилите лица е груба манипулация, която поражда редица спекулации.“

²⁴ Михаил Иванов, Писмо до БХК: Македонци у нас има, македонско малцинство – няма, Обектив, бр. 162, <http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/digest/mikhail-ivanov/2009-06/pismo-do-bhk-makedonci-u-nas-ima-makedonsko-malcinstvo-puama/> Види и позицијата на истиот во дискусијата во БХК: Коен, Съществува ли сигурност (Зборовите на Михаил Иванов се важни - тој е советник на Претседателот на Бугарија од 1990 – 1997 г. по национално етнички прашања, учесник од бугарска страна во создавањето на Рамковната конвенција, советник во бугарската влада и раководител на комисијата за малцинствата и предавач на повеќе бугарски университети за малцински права и еден од авторите на бугарската доктрина по националното прашање и малцинствата).

²⁵ Во последните години тоа е извршено спрема македонски организации во следните пресуди: Решение № 715, од 11.04. 2013 г., Софиски апелативен суд, претседател Светлана Божкова, Решение № 2768 од 30.06.2014 г. на Надја Узунова, Окружен суд - Благоевград, по барањето за регистрација на ОМО „Илинден“, Решение № 4022 од 26.09.2014 г. на судија Надја Узунова, Окружен суд – Благоевград за Друштвото на репресираните Македонци во Бугарија. Овие и други пресуди покажуваат дека уставното дефинирање на Бугарија како политичка нација останува само за надворешна употреба, додека на внатрешен план единството на нацијата се третира како етничко единство и на база на тоа секое тврдење дека постои македонско малцинство се третира како обид да се наруши етничкото единство на бугарската нација. На иста основа се и тврдењата за непостоење во

интегритет. Како последица граѓаните со македонска самосвест се дискриминираат на основа на нивното самоопределување²⁶ на различни и сосема конкретни начини.²⁷

Последица од таквата визија и политика како што го демонстрираат примерите од Бугарија²⁸ може да биде директно интервенирање во слободата на мислата, говорот, собирањето и организирањата, настрана од суспендирањето на правото на самоопределување и малцинските права. Зашто и не е можно да се ограничи само правото на самоопределување без да се ограничат серија нераскинливо поврзани со него и дури и невозможни без него права и слободи.

* * *

Всушност преку злоупотребата на различни наводно објективни критериуми се заобиколува и запоставува **единствениот реално објективен елемент** – слободната волја. Затоа што субјективната волја на луѓето е таа која ја креира објективната човекова реалност. Од тука и општата препоракана Комитетот за елиминирање на расната дискриминација бр. 8 (1990) која му дава пресудно значење на самоопределбата на одделниот човек.²⁹ Таа меѓутоа како да останува изолирана.

Така етничката и национална самоопределба ги поставила државите пред дилема, на која постојат само два можни одговори: 1. Создавање прикриено на еден или друг начин *Министерство на вистината*, со сите оние права и должности предвидени од Оруел, или 2. Да го почитуваат правото на

Бугарија на малцинства кои исто се аргументираат преку уставниот принцип за единство на нацијата независно од одлуките на самиот Уставен суд (види одлуки № 4 од 21 април 1992 г. по к. д. № 1 од 1991 г и бр. 2 од 18 февруари 1998 г.), кои заклучуваат дека националното единство не исклучува постоење на јазични и етнички „разлики“ меѓу граѓаните)

²⁶ Наспроти забраната за тоа во International Covenant on Civil and Political Rights, art. 26, Конвенцијата за заштита на правата на човекот и темелните слободи, чл. 14.

²⁷ Одземени им се правото да создаваат организации и партии и преку нив рамноправно да учествуваат во општествениот живот, институциите одбиваат секаков дијалог со нив, не ги бараат ниту ги земаат во предвид нивните ставови, нема македонски претставник во Националниот совет за соработка по етничките и интеграционите прашања, жртви се на несанкциониран говор на омраза, на негирање и сл.

²⁸ Види повеќе документи за тоа на <http://www.omoilindenpirin.org/>

²⁹ „тоа идентификување, освен ако не постои основа за спротивното, треба да се базира на самоопределбата на соодветното лице.“ (Макдугал)

самоопределување колку и да е тоа спротивно со нивните митски „вистини“. На практика сите држави на некој начин го направиле горниот избор. Непостоењето на трето решение ни покажува дека самоопределбата со сите свои слабостивсушност нема алтернатива³⁰ – не е случајно дека имено државите кои инсистираат за објективни критериуми и се повикуваат на немање дефиниција се оние кои најмалку ги почитуваат правата на малцинствата – „објективните критериуми“ и отсуството на дефиниција се јавуваат за нив изговор за непочитување правата на припадниците на различните малцинства.

Тоталитарното по природа инсистирање на државата да интервенира во слободната волја и во внатрешниот свет на личноста е последица од дефинирањето на политичката лојалност на граѓаните преку етничката самосвест. Оттаму потребата државата да го регулира овој сектор е во суштина стремеж да се контролира лојалноста, територијалната целост³¹ и суверенитетот.³² Политичката хомогеност се бара преку етничка хомогеност. Последиците врз луѓето со друга од официјалната самосвест и врз науката користена како лажен сведок се познати и ужасни. Интервенцијата во правото на самоопределба дури се јавува помалку лошата страна на овој проблем, ако ја споредиме со геноцидот, етничкото чистење и размените на население. Ако државата престане да се дефинира себе си преку етницитет, ако прекине да го докажува правото на постоење преку историски толкувања ќе отпадне и овој вид стремеж за монопол врз вистината и контрола врз мислите на луѓето.

Меѓутоа проблемот не се однесува само до етничката и национална припадност, туку на самата демократија и на правото на самоопределување на народите конкретно. Ако граѓаните одлучуваат за прашања како отцепувања на територии, создавање на нови држави и на крај за формата на владеење и за тоа кој да владее тогаш искушението кај носителите на власта да го контролираат

³⁰ Тоа ни дава и единствената можна дефиниција за национално малцинство – секоја малцинска група која претендира за таков статут – можните злоупотреби во оваа насока се занемарливи во споредба со алтернативата државата (т.е. мнозинството) да одлучува за малцинствата.

³¹ Затоа и самото тврдење дека во Бугарија има македонско етничко малцинство се толкува како декларирање на лојалност спрема друга држава и закана против територијалната целокупност на Бугарија.

³² Дополнителен мотив за интервенција на државата е во тоа што правата на малцинствата предвидуваат одредено државно финансирање. Објективните критериуми за кои зборува Рамковната конвенција можат да имаат смисла само како практични критериуми за одредување има ли или не потреба државата да инвестира пари за култура и религија на некое малцинство, а не како критериуми за одредување постоење или не на малцинство.

таквиот избор во своја корист е разбирливо, и неизбежно води до стремеж кон контролирање на медиумите, јавното мислење, и секаков вид официјална вистина, т.е. кон ограничување и манипулирање на демократијата и самоопределбата.

Дали има излез од овој маѓепсан круг? Генерално за правото на народите – не мислам, тоа е болест на самата демократија која не може да се излечи без да се убие пациентот. Но за самоопределбата на личноста – е можно и дури неопходно. Тоа може да се направи преку напуштањето на етнонационалниот модел и ослободувањето на самоопределбата од државната контрола. Да се продолжи во досегашниот правец е опасно. Зашто ограничувањето на правото на самоопределба е напад против фундаментот на слободата а тоа е човековата слободна волја.³³ Имено почитувањето на слободната волја на луѓето е она кое може реално да ја хомогенизира државата и да ја обезбеди лојалноста на населението и „единството на нацијата“ кои треба да се базираат на општата волја на граѓаните, а не на политичка принуда и манипулација.

Зашто ако се обидеме да ја замислиме алтернативата: свет во кој човек не може да избира и да решава за самиот себе, за тоа кој е тој и каде припаѓа, тогаш повеќе не би можеле да зборуваме за човек, а како последица ниту за човештво, туку за крајот на историјата, а патем и за смртта на правото.

³³ Ренан го нарекува „најфундаменталното право, коешто е човековата волја.“ (Ренан....)

GROWING IMPORTANCE OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION IN SAFEGUARDING HUMAN RIGHTS

Zaneta Poposka

Assistant Professor, Faculty of Law, State University Goce Delchev, Shtip,
Macedonia

e-mail: zaneta.poposka@ugd.edu.mk

Abstract

The Charter of Fundamental Rights of the EU solemnly proclaimed at the Nice European Council in 2000 became binding primary EU legislation in 2009 with the entering into force of the Treaty of Lisbon. The Charter is modern codification and contains rights and freedoms under six titles: Dignity, Freedoms, Equality, Solidarity, Citizens' Rights, and Justice. The institutions and bodies of the EU with due regard for the principle of subsidiarity and the national authorities when they are implementing EU law, have a legal obligation to ensure respect for fundamental rights enshrined in the Charter.

This paper explores the legal nature, structure, content and scope of application of the Charter. In addition, the paper elaborates the position of the Charter in the existing European Union law, specifically its applicability in front of the Court of Justice of the European Union and at national level in the Member States. Furthermore, the paper analyzes the interplay with other human rights instruments such as the European Convention on Human Rights and identifies the key challenges in that regard. Finally, the paper presents ways forward in increasing the importance of the Charter in safeguarding the fundamental rights, ensuring equality and combating discrimination through awareness-raising, including the Charterpedia, and the use of the Charter in national policy-making. The text uses reports and results from research and survey that have been conducted in the European Union and draws conclusions from the case law of the Court of Justice of the European Union.

Key words: *Charter, equality, human rights, legislation*

INTRODUCTION

The Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereinafter: the Charter) was prepared between December 1999 and October 2000 within a body – which decided to call itself ‘Convention’ – composed of representatives of the governments of the European Union Member States, members of national parliaments, the European Parliament, and the European Commission, and with observers from the Court of Justice of the European Union and from the Council of Europe. It was agreed upon by consensus within that body (Commentary of the Charter, p.15). It was then, in December 2000, the Charter solemnly proclaimed by the Council, Parliament and the Commission as a legally non-binding instrument but with a nature of an inter-institutional agreement, which as of 1 December 2009 become binding for EU Member-States, by becoming an integral part of the Treaty of Lisbon as provided with Article 6(1) of the Treaty on European Union (Poposka, 2012, p.159). The Charter is modern codification and in a single document contains series of individual rights, freedoms and principles under six titles: Dignity, Freedoms, Equality, Solidarity, Citizens' Rights, and Justice, which according to the Charter itself has been updated “in the light of changes in society, social progress and scientific and technological developments by making those rights more visible”. For the first time, members of the College of Commissioners swore a solemn declaration to uphold the Charter as well as the Treaties in May 2010.

In this regard the Charter entrenches: the rights and freedoms enshrined in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter: the ECHR), the Social Charters adopted by the Union and by the Council of Europe and the case law of the European Court of Human Rights, all the rights found in the case law of the Court of Justice of the EU, and other rights and principles resulting from the common constitutional traditions of EU countries and other international instruments. And in this context the Charter should be interpreted by the courts of the Union and the Member States with due regard to the explanations prepared under the authority of the Praesidium of the Convention which drafted the Charter and updated under the responsibility of the Praesidium of the European Convention (Charter, Preamble). As elaborated in the Commentary of the Charter, this approach of the interpretation of the Charter in accordance with the existing *acquis* of international and European human rights law presents a number of advantages: it contributes to legal certainty, by facilitating an understanding of the requirements of the Charter based on the instruments in which the drafters of the Charter sought their inspiration; it limits the risks of conflicting obligations being imposed on the EU Member States, respectively under Union law and under the international human rights treaties they are parties to; and it ensures that when the Union itself will seek to accede to these instruments, the European legislation will generally be compliant with those instruments, thus facilitating such accession as

any conflicts should already have been identified and dealt with on the basis of the Charter.

However, the Charter has its limitation in its application, only on the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity, and to the Member States only when they are implementing the Union law, and only within the framework of existing powers and tasks of the EU. In cases where the Charter does not apply, the protection of fundamental rights is guaranteed under the constitutions or constitutional traditions of EU countries and international conventions they have ratified. Thus, the Charter complements, but does not replace, national constitutional systems or the system of fundamental rights protection guaranteed by the European Convention on Human Rights.

1. LEGAL NATURE AND SCOPE OF APPLICATION OF THE CHARTER

The Charter is divided into six titles organized to reflect the importance of the principles of the European Union as follows: Dignity (Articles 1-5), Freedoms (Articles 6-19), Equality (Articles 20-26), Solidarity (Articles 27-38), Citizens' Rights (Articles 39-46), and Justice (Articles 47-50). Complementary, the Charter enlist also General Provisions (Articles 51-54).

1.1. Field of application and level of protection

As provided in Article 51(1) the Charter applies to the institutions and bodies of the European Union. Thus concerns in particular the legislative and decision-making work of the Commission, Parliament and the Council, the legal acts and policy of which must be in full conformity with the Charter. In addition, the Charter applies to the Member States when they are implementing EU law. What 'implementing EU law' means was extensively elaborated in the *Åkerberg Fransson case*, where the Court of Justice of the EU (hereinafter: the CJEU) considered that the fundamental rights guaranteed by the Charter must be complied with where national legislation falls within the scope of the EU law stressing that "the applicability of the European Union law entails applicability of the fundamental rights guaranteed by the Charter" (paragraph 21). Furthermore, the notion of implementing EU law entails not only the cases where the member States have no choice how to implement the EU rule, but cases where they enjoy discretion as to the method of implementation, as confirmed by the CJEU in the *NS case*. Strengthened by the judgement in *Melloni case* stating that even in cases where national jurisdictions remains free to apply national standards of protection of fundamental rights, i.e. where an action of a Member State is not entirely determined by EU law,

still the level of protection provided by the Charter and the primacy, unity and effectiveness of the EU law must not be compromised (Ferraro, Carmona, 2015, p.12).

From all above can be observed that the CJEU understands broadly the meaning of the notion '*implementing EU law*'. However, even with this understanding still the field of application has its own limits. Namely, as clarifies in Article 51(2) the Charter cannot extend the field of application of EU law or any competences of the EU as defined in the Treaties, further codifying the so-called '*principle of conferral*' by which "the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the treaties to attain the objectives set out therein" (TEU, Article 5).

As claimed by Fabbrini, the Charter "codifies the idea of the floor of protection according to which the EU law sets a minimum which Member States are free to exceed" i.e. the Charter aims to provide the minimum standard of fundamental rights protection allowing for wider protection under instruments other than the Charter as far as the domain at stake has not been harmonised at EU level, as *Radu case* and *Melloni case* judgements are proving (Fabbrini, 2014, p.39). Namely, Article 53 ensures that nothing in the Charter will be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognised by Union law, international law and international agreements to which the Union or all the Member States are party, including the ECHR.

1.2. Scope of application of the Charter

The scope of guaranteed rights under the Charter is very essential, thus stipulating in Article 52(1) that any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for by law, respect the essence of those rights and freedoms, and subject to the principle of proportionality, i.e. limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others. The CJEU elaborated upon these limitations in *Schecke case*, *Test-Achats case*, and *Digital Rights Ireland case*. Namely, in *Schecke case*, the Court discussed the proportionality criteria and the proper balance between the right to transparency and the right to protection of personal data of natural persons, annulling EU rules because the Council and the Commission exceeded the limits of proportionality. The Court stressed that the derogation from the Article 7 and 8 of the Charter apply only when strictly necessary. The same reasoning was used in the *Digital Rights Ireland case* where the Court annulled the Data Retention Directive on account of violation of the principle of proportionality when limiting the Article 7 and 8 (privacy and data protection) under the Charter. And finally, in

the so-called *Test-Achats case*, the CJEU partially annulled the Directive 2004/113 dealing with insurance services on account of discrimination between women and men, in violation of Articles 21 and 23 of the Charter because the measure recognised an unlimited transitional period for the Member States. As analysed by Ferraro and Carmona the Court considered contrary to the achievement of the objective of equal treatment between men and women, and thus incompatible with Articles 21 and 23 of the Charter this provision of the Directive, enabling the Member States to maintain, without temporal limitation, an exemption from the rule of unisex premiums and benefits (Ferraro, Carmona, 2015, p.20).

As stated in the Article 52(2) rights recognised by this Charter which are based on the Treaties shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties. Thus, the scope of the EU law is the one that determines the EU jurisdiction on fundamental rights as well as its content. And because of that, where a particular right is regulated in the Treaties and the Charter simultaneously, the both references should be taken on board by the legislature. This will be the case for *inter alia* non-discrimination, data protection, access to documents, and the corpus of rights deriving from the EU citizenship.

Article 52(3) states that the Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the ECHR, and clearly provides that the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the Convention. However, this provision shall not prevent Union law providing more extensive protection. Thus the Charter encourages dialogue between the Court of Justice of the EU and the European Court of Human Rights. This cooperation arose from the *NS* judgement by the Court of Justice as well as *MSS v. Belgium and Greece* ruling by the European Court of Human Rights. As Ferraro and Carmona argues “these demonstrate that both of the European courts consider that the principle of mutual recognition of measures adopted by EU Member States is refutable when there is a systemic violation of fundamental rights by the requesting state and that the strict application of the Dublin Regulation in cases where Member States were aware of a risk of ill-treatment was incompatible with the human rights obligations of those states” (Ferraro and Carmona, 2015, p.15).

2. THE POSITION OF THE CHARTER IN THE EXISTING EUROPEAN UNION LAW

2.1. Application of the Charter in front of the Court of Justice of the European Union and at national level in the Member States

The Charter has been increasingly referred by the CJEU and national courts and, as judge Safjan underlines not only as simply ornamental but as an influence in the process of interpretation of the norms and the effect of its implementation, thus

broadening the field of application of the European rules in the national context (Safijan, 2014, p.2). Namely, in 2014 a total of 210 decisions in EU Courts quoted the Charter, compared with 43 in 2011, 87 in 2012 and 114 in 2013.

As can be seen from the elaborated case law of the Court of Justice of the EU, the Member States are under a duty when transposing directives into their domestic legal orders to take respect of the EU fundamental rights extending it to the interpretation of the national implementing measures as well. As Arestis argues “Member States should act as an instrument of the decentralised administration of the Union whenever they apply or implement a regulation, transpose a directive, execute a decision of the Union or a judgment of the Court”. Even in cases where particular aspect falling within the EU competences is left unregulated under the EU law, such as the issue of administrative or criminal sanctions, or effective judicial protection, it is for the Member States to ensure the full effect of the EU measures in conformity with the EU Treaties. If this is not the case, the Commission can open infringement proceedings against the respective Member State according to Articles 258-260 TFEU. As an illustration, only in 2014 the Commission has referred to the Charter in 11 cases of infringement proceedings, *inter alia* on segregation of Roma children in education as a violation of the Racial Equality Directive and Article 21 of the Charter which prohibits discrimination based on race and ethnic origin.

From another side, the national courts are aware on the Charter as an instrument to ensure compliance with fundamental rights by Member States and the possibility for referral to the CJEU for a preliminary ruling. Only in 2014 there have been 43 such referrals for a preliminary ruling from national court. As an illustration, in December 2014 in the case *A, B, C v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* the CJEU ruled on questions referred on the methods used to assess the credibility of declared sexual orientation of asylum applicants founding that the Asylum Qualification Directive and the Charter impose limits as regards verification of the sexual orientation of asylum applicants. Namely, nothing can be required of applicants that would undermine their human dignity or personal integrity, such as intrusive, humiliating medical or pseudo-medical tests, intrusive questioning, or requiring/accepting photographic or video evidence of sexual practices. As stated in the *2014 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, this judgment enables national authorities to assess applications in a more consistent manner, while ensuring full respect of fundamental rights (2014 Report, 2015, pp.12-13).

Finally, practice shows that the Member State high courts are referring to the Charter for guidance and inspiration. According to the research by the Fundamental Rights Agency (FRA) this practice continues in 2014. Namely, FRA in its 2014 annual report analyses 65 court decisions from 25 Member States where the Charter in

invoked proving that the Charter is referred even in cases which fell outside the scope of EU law (FRA 2014 annual report, 2015, p.175).

2.2. The interplay of the Charter with other human rights instruments

The Charter interplays with other human rights instruments, most important being the European Convention on Human Rights. The Union's accession to this Convention was made obligatory by the Lisbon Treaty as provided in Article 6(2) TEU and made possible by introducing Protocol 14 to the ECHR. In April 2013, the draft agreement on accession of the EU to the ECHR was finalised and on 18 December 2014 the Court of Justice of the European Union delivered its Opinion 2/13 on the draft agreement. Unfortunately, the CJEU identified problems with regard to its compatibility with EU law and declared the draft accession agreement not compatible with Article 6(2) TEU or with Protocol (No 8) relating to Article 6(2) TEU. The main concerns the Court had are the following: the agreement could threaten the specific characteristics of the EU as a new legal order with its own constitutional framework and founding principles as well as of the primacy of EU law; the agreement can upset the balance of the EU and undermine the autonomy of the EU law by jeopardising the mutual trust among the member States; the interpretation of fundamental rights should be ensured within the framework of the structure and objectives of the EU; and laying down higher standards of protection by the States than those guaranteed by the Convention provided with Article 53 of the ECHR should not threaten the level of protection provided for by the Charter and the primacy, unity and effectiveness of EU law. As stated in the *2014 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, these negotiations will continue, as accession to the ECHR is a priority for the Commission (2014 Report, 2015, p.23) and this accession will complement the system of protection of human rights by making the European Court of Human Rights competent to review EU measures while taking account of the Union's specific legal order.

Fundamental rights have been a crucial element of relations between the EU and the United Nations as well. For example: the EU is a party to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (hereinafter: the CRPD). The EU signed the CRPD on 30 March 2007, while on 26 November 2009, adopting Decision 2010/48/EC, the Council of the EU authorized the EU to accede to the Convention, which the EU did on 23 December 2010, becoming the 97th contracting party to the Convention. The Convention entered into force for the EU in January 2011. The CRPD is a mixed agreement, which involves contractual relations between the EU, its Member States and one or more third countries and/or international organizations. As a mixed agreement, the CRPD covers areas, which are part of the EU competences, are also part of the competences of EU Member

States and are part of the shared competences of the EU and its Member States. Therefore, it is of the outmost importance to establish close cooperation between the EU and its Member States in order to apply the legislation stemming from the CRPD in a coherent manner and to attain unison international representation of the Union. When participating in mixed agreements, EU Member States do not act as fully autonomous subjects of international law and they are under the duty for legal cooperation among themselves and with the EU covering the process of negotiations, ratification and application. In case a Member State does not undertake all relevant measures for application of provisions of mixed agreements, which are part of the EU competences, such as the CRPD, not only it shall fail in fulfilling its international obligations, but it will also violate the EU legislation. In such a case, the European Commission may institute proceedings against that state for violation of the EU law (Poposka, 2012, pp.255-278).

Whereas there is no legal obligation in the Charter to align interpretation with United Nations treaties, the CJEU does refer to UN instruments for interpretation of rights under EU law. For example: the wording of the CRPD inspired the CJEU in the *Kaltoft case* as to the definition of the concept of 'disability' in its assessment whether morbid obesity may amount to a 'disability' for the purposes of the Equal Treatment in Employment Directive.

3. WAYS FORWARD IN INCREASING THE IMPORTANCE OF THE CHARTER

In 2010, the Commission adopted the Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union, as said "in the new legal environment existing since the entry into force of the Lisbon Treaty" (The Strategy, 2010, p.3). The Strategy aims at monitoring and ensuring the effective implementation of the rights and freedoms enshrined in the Charter by guaranteeing that at every step, from the EU legislative process to the application of EU law at the national level, the rights and principles of the Charter are taken into account, and by improving EU citizens' understanding of fundamental rights protection within the EU, providing them with concrete information on possible remedies and the role of the Commission in this field. And since 2010 the Commission staff have to take into account the so-called Check list, which mirrors Article 52(1) of the Charter.

In this regard the Commission developed *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments* for the impact assessment of new legislative proposals from the point of view of observance of the Charter, as well as the Council concluded *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies*.

But the Union does not stop only with its legislation; on a contrary they are bound by obeying the Charter in the process of managing of EU funds, as well as in the external actions of the Union.

Complementary to the legislation, there is a need to foster awareness on the Charter and thus the second prong of the Strategy touch upon this challenge. There is a low level of awareness what the Charter stands for by the general population of the Union. This is proven by the findings from the Eurobarometer survey showing that only 14% of respondents actually knew what the Charter is about, 51% of respondents had heard about the Charter but did not know exactly what it is. The Eurobarometer survey also highlights the need to raise public awareness and in this regard FRA undertook the implementation of projects such as *Charter Click*, *Charterpedia* and *Clarity project* aiming at increasing the awareness about the Charter.

CONCLUSIONS

The Charter is an innovative instrument because it brings together in one text all the fundamental rights, freedoms and principles protected in the European Union, making them visible and predictable. Since the entry into force of the Lisbon Treaty, the Charter became binding upon the EU institutions when adopting new measures, as well as for Member States during implementation of the EU law. From the case law of the Court of Justice of the EU it can be observed that the Court understands broadly the meaning of the notion '*implementing EU law*'. However, even with this understanding still the field of application of the Charter has its own limits in the competences of the Union defined in the Treaties.

In addition to this, the Charter as a newest source of human rights law has complicated relationship with the existing human rights instruments on universal and regional level, especially in the interplay with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Finally, the Charter steadily has gaining importance by being increasingly referred by the Court of Justice of the EU and Member State high courts and, as judge Safjan underlines not only as simply ornamental but as an influence in the process of interpretation of the norms and the effect of its implementation, thus broadening the field of application of the European rules in the national context. Its full potential still needs to be seen.

BIBLIOGRAPHY

- Arestis G. 2013. *Fundamental rights in the EU: three years after Lisbon, the Luxembourg perspective*. College of Europe, Brugge. [online] Available at: <<https://www.coleurope.eu/>> [Accessed 20 October 2015].
- Charter of Fundamental Rights of the European Union. 2000. Solemn Proclamation by the President of the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers, Nice. *Official Journal C 364/1*, 7 December 2000. [online] Available at: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf> [Accessed 10 September 2015].
- Council Decision 2010/48/EC of 26 November 2009 concerning the conclusion, by the European Community, of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities), OJ L 23, 27 January 2010. [online] Available at: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:023:0035:0061:EN:PDF>> [Accessed 20 September 2015].
- Court of Justice of the European Union, *A, B, C v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Joined Case C-148/13, C-140/13 and C-150/13, 2 December 2014. [online] Available at: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160244&doclang=en>> [Accessed 21 October 2015].
- Court of Justice of the European Union, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, Case C-617/10, [2013], 26 February 2013.
- Court of Justice of the European Union, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v Conseil des ministres*, Case C-236/09, 1 March 2011. [online] Available at: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-236/09>> [Accessed 21 October 2015].
- Court of Justice of the European Union, *Ciprian Vasile Radu*, Case C-396/11, [2013], 29 January 2013. [online] Available at: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=9ea7d0f130d55d95990cccdd4900bfbbb625bf82e856.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oc30Se0?text=&docid=132981&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=598420>> [Accessed 21 October 2015].
- Court of Justice of the European Union, *Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Case C-293/12, 8 April 2014. [online] Available at: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=9ea7d2dc30dd>>

58da953e5b274227adb5d9e09999c717.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRbxn0?t
ext=&docid=153045&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=firs
t&part=1&cid=943084> [Accessed 21 October 2015].

Court of Justice of the European Union, *Fag og Arbejde (FOA), acting on behalf of Karsten Kaltoft v Kommunernes Landsforening (KL)*, Case C-354/13, 18 December 2014. [online] Available at: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160935&doclang=EN>> [Accessed 21 October 2015].

Court of Justice of the European Union, *N. S. v Secretary of State for the Home Department*, Case C-411/10, [2011], 21 December 2011. [online] Available at: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0411&from=EN>> [Accessed 21 October 2015].

Court of Justice of the European Union, *Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal*, Case C-399/11, [2013], 26 February 2013. [online] Available at: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0399:EN:HTML>> [Accessed 21 October 2015].

Court of Justice of the European Union, *Volker und Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v Land Hessen*, Case C-92/09 and C-93/09, 9 November 2010. [online] Available at: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-92/09>> [Accessed 21 October 2015].

Eurobarometer 416. 2015. *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*. [online] Available at: <http://open-data.europa.eu/en/data/dataset/S2063_416_ENG> [Accessed 21 October 2015].

European Commission. 2005. *Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring*, COM(2005) 172 final.

European Commission. 2010. *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*. SEC(2011) 567 final. [online] Available at: <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/operational-guidance_en.pdf> [Accessed 21 September 2015].

European Commission. 2010. *Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union*. [online] Available at: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:en:PDF>> [Accessed 21 September 2015].

- European Commission. 2015. *2014 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*. [online] Available at: <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2014_annual_charter_report_en.pdf> [Accessed 21 September 2015].
- European Commission proposal COM (2008)530 Proposal for a Council Decision concerning the conclusion, by the European Community, of the Optional Protocol to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. [online] Available at: <http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197349> [Accessed 20 September 2015].
- European Council. 2015. *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies*. ST 53772015 INIT. [online] Available at: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5377-2015-INIT/en/pdf>> [Accessed 21 October 2015].
- EU Network on Independent Experts on Fundamental Rights. 2006. *Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. [online] Available at: <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf> [Accessed 20 September 2015].
- Fabbrini F. 2014. *Fundamenta rights in Europe. Challenges and Transformations in Comparative Perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- Ferraro F., Carmona J. 2015. *Fundamental Rights in the European Union. The role of the Charter after the Lisbon Treaty*. European Parliamentary Research Service, Brussels.
- Fundamental Rights Agency. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2014*. [online] Available at: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-annual-report-2014_en.pdf> [Accessed 20 October 2015].
- Peers S., Hervey T., Kenner J., Ward A. (eds). 2014. *The EU Charter of Fundamental Rights*. Hart Publishing.
- Poposka Z. 2012. *Disability discrimination in the international human rights law [Дискриминација врз основ на хендикеп во меѓународното право за правата на човекот]*. Универзитет "Св.Кирил и Методиј" – Скопје, Правен факултет "Јустинијан I".
- Safjan M. 2014. *Fields of application of the Charter of Fundamental Rights and constitutional dialogues in the European Union*. EUI Law, Center for Judicial cooperation.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. *Official Journal C 306/01*, 13 December 2007. [online] Available at: <[http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:COM:EN: HTML](http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:COM:EN:HTML)> [Accessed 10 September 2015].

РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАНОГО ПРАВА В КАНАДЕ

Павел Владимирович Донцов

к.ю.н., доцент, Воронежский государственный университет, Россия

e-mail: paveldontsov@yandex.ru

Аннотация

Автором сделан вывод о том, что Канада использует две модели имплементации международных договоров: трансформационную и адопционную. Независимо от модели имплементации многосторонних международных договоров и соглашений, заключённых между Канадой и международными организациями, могут быть использованы следующие формы реализации в национальном праве: «экспресс-реализация», «косвенная реализация», «прямое действие».

В сфере международного гуманитарного права Канада использует концепцию прямого действия норм международного договора. Проблема прямого действия международного гуманитарного права активно дискутируется канадскими правоведами. Предлагается рассматривать механизм его реализации отдельно от всего международного публичного права, так как нормы этой отрасли имеют прямое действие, применяются судами непосредственно, независимо от наличия имплементационных актов Канады или канадской провинции.

Вместе с тем отдельные акты международного гуманитарного права были введены в канадскую правовую систему посредством инкорпорационного законодательства. Например, Женевские конвенции 1949 года стали частью внутреннего права страны при помощи Закона о Женевских конвенциях 1985 года, согласно которому любое лицо, подозреваемое в совершении преступления, упомянутого в Конвенциях, может быть привлечено к уголовной ответственности любым территориальным органом вне зависимости от того, находится ли это лицо в Канаде или нет, и понести наказание, таким же образом, как если бы преступление было совершено внутри страны. Закон также устанавливает конкретные виды и размеры наказания за совершение преступлений, предусмотренных Конвенциями. Приложениями к Закону и его неотъемлемой частью являются сами Женевские конвенции 1949 года.

Ключевые слова: Канада; имплементация; международное гуманитарное право.

IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW IN CANADA

Pavel V. Dontsov

Associate Professor, Voronezh State University, Russia

e-mail: paveldontsov@yandex.ru

Abstract

The author concluded in the research that Canada is using two implementation models while implementing international treaties: “transformational” and “adoptional”. In the sphere of human rights law Canada applies concept of the direct application of international law and also uses incorporation mechanism of multilateral conventions implementation. In both models used by Canada for implementation of multilateral treaties and agreements with international organizations Canada applies the following forms: “rapid implementation”, “direct implementation” and “direct usage of rule”. In the field of international humanitarian law Canada uses the concept of direct usage of rule of international treaty provisions. The problem of direct usage of rule of international humanitarian law actively discussed Canadian lawyers. Invited to consider the arrangements to implement it separately from the entire international public law as well as norms of the industry are directly applicable, are applied directly by the courts, regardless of whether the implementing acts of Canada or Canadian provinces.

However, individual acts of international humanitarian law were introduced in the Canadian legal system through incorporation legislation. For example, the Geneva Convention of 1949 became part of our domestic law through the Geneva conventions Act 1985, according to which any person suspected of having committed crimes referred to in the Conventions can be prosecuted by any territorial authority, regardless of whether the person in Canada or not, and punished in the same manner as if the offence had been committed within the country. The act also sets out specific types and amounts of penalties for offences under the Conventions. Applications to the Law and are an integral part of the Geneva Convention of 1949.

Keywords: Canada; implementation; international humanitarian law.

Канада использует две модели реализации международного права, первая — трансформационная (имплементационная) и вторая — адопционная (инкорпорационная)¹.

«Трансформационная» модель, носит дуалистический характер. Норма международного права не может иметь юридическую силу внутри страны, пока не «трансформируется» во внутригосударственную правовую норму. В рамках «трансформационной» модели международное право вовсе не имеет прямого воздействия на внутригосударственную правовую систему. Внутригосударственная система создает новую правовую норму, которая отражает международно-правовую норму. «Трансформированная» правовая норма сохраняет юридическую силу. Такой подход считается дуалистическим, поскольку сохраняет способность принимающей правовой системы отклонять или преобразовывать юридическую силу международно-правовой нормы во внутригосударственной правовой системе так, как считает нужным. Таким образом, осуществляется внутренний контроль содержания внутригосударственного права.

«Адопционная» модель выстроена так, что нормы международного права автоматически являются частью внутригосударственного правопорядка и входят в состав структуры правовых норм, имеющих прямую юридическую силу для субнациональных акторов (физических и юридических лиц). Такой подход является монистическим в том смысле, что изменения международного права автоматически и *ipso jure* влекут за собой изменения внутригосударственного права в действительности. С этой точки зрения, международное право является внутригосударственным правом.

Канадская правовая система поддерживает и применяет обе модели. В различных конституционных документах нет четко сформулированного положения, диктующего характер взаимодействия международного и внутригосударственного права, в связи с чем эти правила вырабатываются в процессе судебного правоприменения.

Подавляющее большинство канадских юристов всё же отстаивают дуалистическую позицию в вопросе разделения международного и внутреннего права². По их мнению, международные нормы не являются самоисполнимыми,

1 Brownlie I. Principles of Public International Law, 6th ed. — Oxford: Oxford University Press, 2003 P. 42-43; 9. Vanek C. Is International Law Part of the Law of Canada? // (1949-50) 8 U.T.L.J. 251 at 261-62.

2 Kindred H.M. International Law chiefly as Interpreted and Applied in Canada, 1993 — P.177.

а международное право не презюмируется как часть внутреннего канадского права. Для того, чтобы обрести юридическую силу, международные обязательства должны быть включены во внутренне право посредством «благожелательного отношения» или имплементационного законодательства.

Характеризуя механизм реализации международного права, следует учитывать, что канадское внутреннее право имеет особенности, содержание которых обусловлено тесной исторической связью с британской монархией и английской правовой традицией.

Британский монарх согласно правовому обычаю обладал широкими дискреционными полномочиями власти (королевской прерогативой), охватывающими все три ветви власти: судебную, законодательную, исполнительную. На сегодняшний день королевскую прерогативу можно назвать специальным элементом исполнительной власти Канады, которую она вправе использовать, например, в сфере иностранных дел. Среди них и прерогатива по ведению переговоров и ратификации договоров³.

Именно этой особенностью канадского права (исполнительная власть имеет право заключать международные договоры, но не вправе принимать или изменять внутригосударственное право), объясняется необходимость трансформировать договорные обязательства, прежде чем они смогут иметь внутригосударственную силу.

Этим предопределено и существование в современной правовой системе Канады потенциального конфликта международных норм, надлежащим образом принятых исполнительной властью, но не введённых в действие компетентными внутригосударственными законодательными органами власти из-за отсутствия полномочий Короны влиять на изменение внутреннего законодательства. При данных обстоятельствах Канада неизбежно рискует нарушать свои международно-правовые обязательства перед другими государствами, подпадая под действие международной ответственности или санкций. Упомянутый конфликт не перерастает в реальный только по причине отказа Короны *de-facto* от реализации королевской прерогативы.

Что касается форм реализации международного права в национальной правовой системе, то канадские учёные используют, как правило, два термина,

3 Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10th ed. — London: Macmillan, 1964 — P. 424; Gotlieb A.E. Canadian Treaty-Making. — Toronto: Butterworths, 1968.

обозначающие эти процессы: 1) «to implement» — осуществлять, 2) «to incorporate» — включать. При этом, не будучи склонными к терминологическим спорам, они употребляют их зачастую в тождественном значении⁴.

Исследование многосторонних договоров Канады показало, что формы их реализации можно классифицировать по способу отображения содержания международной нормы во внутренней правовой системе:

1. «Экспресс-реализация». Наиболее эффективной формой осуществления международного права является принятие в соответствии с требованием международного договора актов национальной правовой системы, содержащих нормы, аналогичные международным (здесь учёные обычно используют глагол «to implement»). В этом случае канадское законодательство гарантирует исполнение этих норм мерами национальной правовой защиты. В канадском праве можно также встретить акты, содержащие в себе тексты международных договоров в полном объёме без всяких изменений. Например, Закон Канады о Женевских конвенциях. Законом предусматривается, что каждый, кто совершает тяжкие преступления (например, пытки, умышленное убийство), является виновным в совершении преступления и подлежит пожизненному тюремному заключению. Таким образом, лицо, нарушающее этот закон, будет подлежать уголовной ответственности в том же порядке, как лицо, которое нарушило Уголовный кодекс. И здесь юристы употребляют термин «to incorporate».

2. «Косвенная реализация». Косвенной реализацией канадские учёные называют применение судами национального законодательства, по своему содержанию не противоречащего нормам международного права, в связи с чем последние не нуждаются в процедуре имплементации.

Например, многие положения Хартии о правах и провинциальном законодательстве в области прав человека имеют такое же содержание, как нормы международного гуманитарного права. Осуществляя защиту прав человека, канадские суды применяют нормы национального права. Однако при этом соблюдается (косвенно реализуется) и международное право.

3. Проблема прямого действия международного права исследовалась на диссертационном уровне отечественными учёными⁵, а также активно

4 Currie J.H. Public international law. — Ottawa.2008.- P.95.

5 Бирюков П.Н. Юридический механизм реализации в СССР норм международного гуманитарного права ; Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина. — Казань, 1991. — 20 с.

дискутируется канадскими правоведами. Большинство из них склоняются к мнению, что таким действием обладают только нормы международного гуманитарного права⁶. Ими даже предлагается рассматривать механизм его реализации отдельно от всего международного публичного права, так как нормы этой отрасли имеют прямое действие, применяются судами непосредственно, независимо от наличия имплементирующих актов Канады или канадской провинции.

Вместе с тем отдельные акты международного гуманитарного права были введены в канадскую правовую систему посредством инкорпорационного законодательства. Например, Женевские конвенции 1949 года стали частью внутреннего права страны при помощи Закона о Женевских конвенциях 1985 года⁷, согласно которому любое лицо, подозреваемое в совершении преступления, упомянутого в Конвенциях, может быть привлечено к уголовной ответственности любым территориальным органом вне зависимости от того, находится ли это лицо в Канаде или нет, и понести наказание, таким же образом, как если бы преступление было совершено внутри страны. Закон также устанавливает конкретные виды и размеры наказания за совершение преступлений, предусмотренных Конвенциями. Приложениями к Закону и его неотъемлемой частью являются сами Женевские конвенции 1949 года.

Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 года была реализована посредством принятия Закона об имплементации Конвенции о противопехотных минах 1997 года⁸. Закон содержит порядок изменения внутреннего законодательства Канады, а также нормы прямого действия, устанавливающие виды и размеры наказания за совершение правонарушений, установленных настоящим Законом и Конвенцией.

6 Currie J.H. «International Treaties and Conventions as Agents of Convergence and Multijuralism in Domestic Legal Systems» in A. Breton et al., eds., *Emergence and Evolution of Multijuralism* (forthcoming) (copy on file with author).

7 Geneva Conventions Act R.S.C., 1985, c. G-3// URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/G-3/page-1.html> (дата обращения: 01.02.2015).

8 Anti-Personnel Mines Convention Implementation Act S.C. 1997, c. 33 // URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/A-11.5/FullText.html> (дата обращения: 01.02.2015).

THE POLITICAL PARTIES PROGRAMS AND THEIR STRUCTURE IN REGARDS TO EFFORTS FOR DEVELOPMENT OF MULTI-ETHNIC SOCIETY IN MACEDONIA

Natalija Shikova

LLD, (PhD International Law) Center for Change Management, Macedonia

e-mail: natalijashikova@hotmail.com

Abstract

The society in Macedonia is divided along different lines and the civil concept that will be inclusive for all, irrespective of ethnic, religious, political or any other affiliation is missing. The relationships between the biggest ethnic groups (Macedonians and Albanians) are based strictly on political interests and the essence of multiculturalism is not understood at all. The Ohrid Framework Agreement is pillar of interethnic relations in Macedonia and presents a framework for articulation of different political, ethnic and civil visions for development of democratic society fully integrated into the EU. The political parties are the main social actors and they dictate the political climate in the country. A simple analysis of the programs of biggest political parties (VMRO, DUI, DPA and SDSM) will show failures in the realization of multi ethnic efforts. There are declarative provisions and a basic commitment on the level of goals, but not to the level of action that can be seen through different parameters such as: mono-ethnic composition of the political parties memberships; mono-ethnic composition of the MP candidates on election lists; the language on which political party program is written and other relevant documents that are communicating only with single ethnic group. From that point of view it is obvious that their position towards multiculturalism and creation of multi- ethnic society is weak and there is neither substance nor real will to build and promote a concept of citizen released from the existing stereotypes. In that manner a recommendations for improvement will be proposed.

Keywords: *political parties; inter-ethnic; programs; inclusion; multiculturalism; civil society*

Вовед

Политичките партии суштински ја креираат општествената клима во однос на концептот на мултикултурализмот. Нивната политичка програма и останатите програмски документи, даваат базична слика дали утврдена визија за мултикултурно општество во Република Македонија (воспоставена со Охридскиот рамковен договор во 2001 година) се следи и се надградува, или, пак, претставува чисто декларативна определба без конкретни мерки за нејзина реализација. Овој документ се базира врз истражување кое е продолжување на истражување реализирано во 2011 година¹ и испитува како е поставен поимот - мултикултура, во платформите и во програмите на политичките партии во Македонија, согледан пред сè во однос на очекуваните и реализирани општествено - политички ефекти по Охридскиот рамковен договор (понатаму во текстот ОРД). Дополнително, се испитува дали проектот на време придонел кон придвижување - позитивно или негативно кон остварување на мултикултурниот концепт?

Анализата, за потребите на овој документ се состои од: увид во податоците за мултикултурализмот како политички концепт во достапните документи на политичките партии во Македонија во периодот 2004 – 2014 година, и тоа на: ВМРО- ДПМНЕ; СДСМ; ДПА, како потписници на ОРД, и дополнително врз политичката програма на ДУИ, како и компаративна анализа на материјалот, со цел да се утврди застапеноста на параметрите од истражуваниот поим – мултикултурализам.

Со цел добивање на основен показател за состојбата во поглед на мултикултурата во Р. Македонија, истражувањето беше ограничено на најосновните показатели темелени на европската практика и на современата теоретската мисла и тоа:

- 1) Дијалог, како демократски начин за надминување на проблемите;
- 2) Вклученост, интеграција на заедниците во општествениот живот на земјата, со цел да се надмине инфериорна позиција на група која е најчест извор на незадоволства;
- 3) Прифаќање на другиот, меѓусебна толеранција меѓу групите кои егзистираат во политичкиот/општествениот простор од аспект на спознавање и на почитување на разликите;
- 4) Изразување различност – активности кои овозможуваат групата да ја истакне својата различност на општествено прифатлив начин;

¹ Охридски рамковен договор, студии на случај, МЦМС, 2011 година

5) Рамномерна распределба на општествените ресурси, како услов за надминување на претпоставената нееднаквост;

6) Заеднички идентитет, во насока на изградба и на промоција стабилен граѓански идентитет кој би се протегал преку етничките линии на поделба;

Анализата опфаќа ограничен истражувачки примерок, без каква било тенденција за подлабока општествена анализа која е потребно да се разгледа не само низ посочените документи, туку и низ целокупната призма на општествените, на економските и на политичките прилики кои постојат во земјава, во регионот, но и пошироко.

1. Теоретска рамка

Содејството на двата поима: колективен и индивидуален идентитет, ја подвлекува паралелата дека идентитетот едновременно е претстава која поединецот ја има за самиот себе, и претстава која другите ја имаат за него. Идентитетот е мултидимензионален, повеќеслоен конструкт, а која идентитетска црта ќе преовладува кај човекот, зависи од неговиот морален код, како и од средината во која тој себе си се остварува. Некои системи се поотворени и прифаќаат различни идентитети, додека пак други се порепресивни и настојуваат да потиснат одредени идентитетски карактеристики.²

“Мултикултурализмот е прво и основно за развој нови модели на демократско граѓанство, засновано на идеалите за човековите права, за да ги замени поранешните неграѓански и недемократски врски на хиерархија и исклучување”.³ Борбата на различните малцинства оди во прилог на нови облици мултикултурно граѓанство што би ги комбинирале

² Околу идентитетите и нивните конструкти види повеќе кај Filip Putinja i Zoslim Stref-Fenar: *Teorije o etnicitetu*, 1997; Charles Taylor, *The politics of recognition*, *Multiculturalism, Examining the Politics of Recognition*, 1994; Michael Walzer, a Comment, *Multiculturalism, Examining the Politics of Recognition*, 1994; Jurgen Habermas, *Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State in Multiculturalism, Examining the Politics of Recognition*, 1994; Lee C. Buchheit, *Secession, The Legitimacy of Self-Determination*, 1978; Antoni D. Smit, *Nacionalni identitet*, 1998; Бенедикт Андерсон, *Замислени заедници*, 1998; Fredrik Barth, *Etnicke grupe i njihove granice*, 1997; Renan E. *Qu'est ce qu'une Nation? 1882* и многу други

³ Will Kymlica, *Multiculturalism, Success, Failure and the Future*, 2012

антидискриминациските мерки со позитивните форми на признавање и на акомодација. „Прецизно, мултикултурализмот е за конструирање нови граѓански и политички односи за да се надминат длабоко вкоренетите неправди што опстанале по укинувањето на формалната дискриминација”.⁴ Мултикултурните политики вклучуваат културно признавање, економска редистрибуција и политичка партиципација. Мултикултурализмот, како и граѓанството, е длабоко (и целно) трансформативен проект и за малцинствата и за мнозинствата. Бара и доминантните групи и историски подредените групи да се вклучат во нови практики, да влезат во нови односи и да прифатат нови концепти и нови дискурси – што длабоко ги трансформираат идентитетите на луѓето.⁵

Голем број држави го напуштија ставот дека асимилацијата на малцинствата е посакуван модел, затоа што се покажа дека на тој начин не се укинуваат посебностите, туку напротив – се заоструваат. Па оттаму, современите држави промовираат мерки на еднаквост и на интеграција за надминување на општествено подредената позиција на малцинската група, како на пример: заштита на правата на малцинските групи со закони кои забрануваат дискриминација во сите општествени сфери; промовирање мерки на афирмација или на позитивна дискриминација за да се зголеми нивото на постигнување за групата; настојување политичките партии да имаат мешан етнички состав; пропорционално претставување во јавните служби и во другите официјални тела во кои се носат одлуки, и слично.⁶

Правата на малцинската група можат да се заштитат со воспоставување различни системи. Најприфатлив се покажал системот кој овозможува интеграција на малцинската група во општеството без присилна асимилација. Најчесто се заснова врз два столба: 1) на групата ѝ се гарантира формална еднаквост; 2) овозможува формалната еднаквост да биде проследена со вистинка еднаквост - различен третман за различни луѓе во различни услови.⁷

Долго се сметало дека единствен начин да се оствари процесот на граѓанство е да се наметне единствен, унифициран модел за сите индивидуи, но идеите и политиките на мултикултурализмот што се појавиле од 60-тите години на XX век тргнале од претпоставката дека комплексна историја неизбежно генерира групно-диференцирани етнополитички барања. Клучот за граѓанството не е да се супресираат тие различни барања, туку да се

⁴ Ibid 8

⁵ ibid

⁶ Повеќе кај Anthony H. Birch, *Nationalism & National Integration*, 1989;

⁷ Kristin Henrard, *Devising an Adequate System of Minority Protection*, 2000;

исфилтрираат и да се вратат во јазикот на човековите права, на граѓанските слободи и на демократската одговорност.⁸ Во таа насока, во либералните демократии, еден од клучните механизми за прифаќање на културните разлики е заштитата на граѓанските и на политичките права на поединците. Сепак, во многу држави сè повеќе се прифаќа модусот - одредени облици на културни разлики да се заштитат само преку специјални правни или уставни мерки, отаде заедничките права на граѓанството. Тие мерки можат да бидат: *групно-специфични права и надворешни заштитни мерки*.⁹

Речиси секоја современа демократија употребува еден или повеќе механизми за да одговори на барањето на културалните групи за групно-диференцирани права. Главната идеја се темели врз следново: една држава може да остава впечаток на „неутралност“ кон различните национални групи, но таа може (и најчесто тоа и го прави) на одредени начини, систематски да ја привилегира мнозинската нација како на пример: со исцртување на внатрешните граници, со употребата на службениот јазик во училиштата, во судовите и во владините установи, со изборот на јавните празници и со поделбата на законодавната моќ меѓу централната и локалната власт. Сите тие одлуки значително ги намалуваат политичката моќ и културната застапеност на едно национално малцинство, а ги зголемуваат за мнозинската култура. Луѓето сакаат да се идентификуваат себе си во јавноста како припадници на една етничка група, а од другите посакуваат да ги согледуваат како значајни, респектирани (на пример во политиката, во медиумите, во учебниците), односно - бараат зголемено признавање и зголемена видливост во рамките на поширокото општество.¹⁰

Но, наспроти ова, пречките за успешно функционирање на мултикултурализмот можат да бидат од различна природа. Тие можат да бидат реални или пак антиципирани, и најчесто се сведуваат на: безбедносни закани,

⁸ Will Kymlica, *Multiculturalism, Success, Failure and the Future*, 2012

⁹ *Групно-специфичните права* на образование, на локална автономија и на употреба на јазикот, помагаат во осигурувањето националните малцинства да не бидат обесправени во донесувањето одлуки, и со тоа му овозможуваат на малцинството исто како и на мнозинството, да го одржи сопствениот начин на живот; *Надворешните-заштитни мерки* ги вклучуваат одговорите на барањата на една група кон поширокото општество, а наедно и штитат одредена етничка или национална група од дестабилизирачкото влијание на ексклузивните општествени одлуки. Овие мерки можат да бидат специјални пратенички права, територијални или јазични права, Вил Кимлика, „Мултикултурно граѓанство“, Институт за демократија, солидарност и цивилно општество, Скопје, 2004

¹⁰ *ibid*

слаби државни институции, непостоење либерални и демократски традиции во општеството, слаби економии, традиции на дискриминаторска практика во различни сфери на општеството, изолација на државата, и слично. Сите овие елементи, уште повеќе се нагласени кај општества во транзиција, општества со демократија во развој, а посебно поради сплетот околности или пак поради неискуството и лакомоста на политичките елити за кои, пак, токму национализмот е добитна комбинација за стекнување и за одржување моќ.¹¹ Поради сложеноста на пречките за остварување на мултикултурните проекти, се покажало дека во одредени мултинационални заедници обидите за усвојување нови модели мултикултурно граѓанство не само што не пуштиле корен, туку и целосно потфрлиле во планираните ефекти за промоција на граѓанството. Може дури да се зборува и тренд регресивен од политиката на мултикултурализмот. Клучното прашање е зошто мултикултурното граѓанство е само некаде е успешно? Иако е рано за судови и за препораки во оваа област, може да се каже дека два фактора придонесуваат за неуспех – првиот е стравот на државите за својот опстанок во геополитичка смисла, а вториот е стравот на индивидуите што би биле предмет на самоуправните институции на малцинството, дека ќе се појават острови на локална тиранија во рамките на пошироката демократска држава.¹²

Општо место е дека идеалот на мултикултурализмот треба да остане важна опција меѓу алатките на демократијата, вредна за сериозни размисли од страна на креаторите на политики. На процесот за демократизација мора да му се пристапи со значителна внимателност и со сериозност, а за демократијата успешно да функционира во мултикултурните општества и да придонесе за нивна стабилност, потребно е да се исполнат определени предуслови¹³ иако исти институционални аранжмани можат да продуцираат сосема различно ниво на сатисфакција поради различни историски, културни и психолошки фактори.¹⁴ Во секој случај, за да се справиме со реалноста на политиката, мора да се воспостави врска меѓу социјалниот контекст и политичките аранжмани што ги рефлектираат различните нивоа на сатисфакција на потребите на граѓаните. Во

¹¹ Повеќе кај Љубомир Д. Фрчкоски, Преговарање во конфликти на идентитети, 2012

¹² за Кимлика овој страв е неоправдан, особено со воспоставувањето на НАТО, ЕУ, Will Kymlica, Multiculturalism, Success, Failure and the Future, 2012

¹³ Околу условите за успех на демократската политика во мултикултурните општества види повеќе кај Љубомир Д. Фрчкоски, Преговарање во конфликти на идентитети, 2012

¹⁴ Види повеќе кај Thomas E. Cronin, Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall, 1989 во Carlos Santiago Nino, The Constitution of Deliberative Democracy, 1996

таа насока, потребно е да се истражат и да се применат различни форми на партиципација, на заштита, на споделување и на контрола за надминување на конфликтните интереси што постојат меѓу различни сектори на популацијата.¹⁵

Оттаму, предизвикот на мултикултурализмот како систем е да ги прифати и да ги згрижи разликите на стабилени и на морално прифатлив начин. Но, освен посебни права и почитување на разлики за да се одржи една мултинационална држава стабилна, потребно е да постојат и извори на единство и заеднички вредности кои ќе ги обединуваат групите. Следствено, за да се одржи стабилноста на едно мултиетничко општество, не е доволно само генерално да се цени големата етничка разновидност, туку и да се изнајде заеднички политички јазик и кодови на однесување.¹⁶ Секако, потребна е и алокација на ресурси, едновременно преземање конкретни мерки и за поддршка на различните групи, и за промоција на општественото единство, како и значително ниво политичка но и - добра волја за соживот по сите општествени нивоа.

2. Политички и правен контекст во Р. Македонија

Како мала земја на крстопат на Балканот, Македонија низ историјата од секогаш искусувала конфликти на идентитети изразени преку бројни крвави екцеси. Неодамнешниот (од историска перспектива) меѓу двата најголеми етнички блока (Македонци и Албанци) за поголеми права и институционално претставување на Албанците во 2011 година резултираше со Охридскиот Рамковен Договор (сличен на Договорот од Белфаст 1998 година) - пила на меѓуетничките односи во Македонија. Главната идеја на договорот беше да се прекине со насилниот начин на решавање на проблемите и да се воспостави рамка преку која ќе бидат артикулирани различните политички, етнички и граѓански визии за развој на демократско општество целосно интегрирано во ЕУ. ОРД го промовира мирниот и хармоничен развој на граѓанското општество и ги дава насоките за преземање мерки кои треба да придонесат за зголемување на почитта меѓуетничките групи кои живеат во Република Македонија. Наместо неприфатливиот - насилен начин на решавање на општествените проблеми, ОРД акцентира мирни политички решенија, односно се поттикнува партиципативен процес за унапредување на идентитетот во унитарна суверена држава. Особено се поттикнува децентрализацијата и соодветниот систем на финансирање, како можни алатки за правилна дистрибуција на надлежностите, особено во сферите на локалниот економски развој, во културата, во образованието, во социјалната и во здравствената заштита, во јавните услуги. Меѓудругото ОРД воспоставува

¹⁵ Carlos Santiago Nino, *The Constitution of Deliberative Democracy*, 1996

¹⁶ Повеќе кај Jurgen Habermas, *The Inclusion of Other*, 1998

рамка во која се води сметка и за правичната застапеност, особено во составот на јавната администрација, на полициските служби и на останатите сфери од јавниот живот и од јавното финансирање. Одредбите на ОРД се отсликуваат во Уставот на РМ и соодветните закони кои од него произлегуваат.¹⁷

Но настрана од декларативните изјави на релевантните политички чинители, 14 години по неговото потпишување прашање е дали вредностите на ОРД навистина се применуваат и дали се рефлектираат во општествено - политичкиот живот во земјата?

Политичките партии се главни општествени актери, суштински ја диктираат политичката клима и ги поврзуваат главните елементи на политичкиот систем. Од тој аспект, можеме да кажеме дека аспектите на мултикултурализмот треба да бидат во врвните приоритети на нивната политичка агенда, особено ако имаме на ум дека Македонија е земја кандидат за членство на ЕУ и има специфична гео - стратешка позиција. Оттаму, клучна е улогата на политичките партии и другите општествени актери во воспоставувањето систем за акомодација на разликите, а сегментот на дијалог и толеранција треба јасно да е рефлектиран и потенциран во нивната политичка програма.

Што укажуваат програмите на главните политички партии во Македонија, нивните статuti, изборни програми и структура во однос на концептот на мултикултурализам?

3. Анализа

ВМРО - ДПМНЕ

Анализирани документи

- Доктрина, вредности на ВМРО- ДПМНЕ
- Статут на ВМРО- ДПМНЕ, 15 октомври 2004
- Програма на ВМРО- ДПМНЕ за преродба 2006-2010, преродба во 100 чекори
- Програма на ВМРО- ДПМНЕ за преродба 2008-2012, преродба во 100 чекори, надградена и проширена
- Изборна програма на ВМРО- ДПМНЕ 2011-2015, следните чекори напред, Манифест за реформи и развој

¹⁷ Види Устав на РМ; Закон за локална самоуправа, службен весник на РМ, бр. 5/2009; Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Македонија во единиците на локална самоуправа, службен весник на РМ, бр.101/2008

- Изборна програма на ВМРО- ДПМНЕ 2014-2018, Проверено, проекти што докажано се остваруваат
- Отчет за сработеното на претседателот на Република Македонија, Ѓорѓе Иванов 2009 -2014.

На ниво на Доктрина ВМРО - ДПМНЕ се промовира како партија што втемелува меѓуетничка толеранција, мирољубие и разбирање меѓу соседите, ја отфрла идејата за самодоволна нација, ја третира Република Македонија како хетерогена национална држава, и се залага за лингвистичка и за културна разноликост, за непречен развој и за креативен натпревар меѓу сите заедници што живеат во Република Македонија. Во Статутот на ВМРО -ДПМНЕ пак, почитувањето на правата на етничките малцинства и спротивставувањето на какви било изрази на нетолеранција, шовинизам или сегрегација врз етничка, јазична или верска основа, се поставени како цели и задачи.

Но, мултикултурализмот не е директно отсликан во Изборните документи на ВМРО -ДПМНЕ (понатаму во текстот – Изборни програми). Поголемиот дел од мерките промовирани во Изборните програми се посредни, односно не ги таргетираат директно меѓуетничките односи, додека пак предвидените проекти во прилог на мултикултурните практики се ретки и не ја отсликуваат различната општествена клима. Напротив, таа целосно се игнорира, и изгледа дека изборните програми се однесуваат на комплетно интегрирано општество кое го надминало етничкиот концепт.¹⁸ Исклучок од ова претставува Отчетот за сработеното на Претседателот на Република Македонија (понатаму во текстот Отчет на Претседателот) во кој постои настојување претседателскиот кандидат да се обрати кон сите, да ги прифати и толерира различностите и да ги унапреди културните практики на различните етнички или религиски групи во државата. Но како и во изборните програми, тоа е на ниво на цели, поставено декларативно, а преземените мерки и иницијативи се оскудни. Оттаму, мерките и планираните проекти на ниво на анализирани изборни програми се меѓусебно неповрзани, им недостасува концепциска кохезија, односно не одговараат на прашањето: *Во која насока се преземаат, каква е нивната функција во однос на мултикултурата, односно кон кои повисоки цели тие придонесуваат?*

Наспроти тоа, низ изборните програми, како да провејува мотото дека економијата, особено нејзиниот раст, ги решава етничките барања и ги намалува општествените тензии. Во таа насока, развојот настојува да биде рамномерен, а

¹⁸ Оние малку нешта кои се однесуваат на групите, евидентно е дека се поттикнати од некаква странска донација

акцент е ставен на изведувањето на градежни работи, подобрување или пак градење нова инфраструктура во сферата на образованието или пак во културата. Постои залагање за рамномерна распределба на буџетските средства за реализација на клучните приоритети (спортски сали, покриви на училишта, реконструкција на театри... и слично), но изостанува секаква стимулација на општествени практики, спознавање, промовирање, интеракција меѓу и прифаќање на посебностите кои се однесуваат на различните групи. Истото се однесува и на декларативните заложби за унапредување на културата на припадниците на етничките заедници,¹⁹ како и за настојувањето за рамномерен културен напредок.

Дијалогот меѓу етничките групи, но и воопшто, дијалогот како модел на демократска општествена практика е запоставен. Во изборните програми не се поттикнува активно вклучување на граѓаните во пошироката општествена рамка. Низ изборните програми претежно се истакнува заложбата за промоција на македонскиот национален идентитет, но останува чувството дека се работи за чисто етнички идентитет. Едно од најзначајните прашања кое се провејува низ изборните програми е: Како се негува чувството на припадност во едно мултикултурно општество, какво што е македонското општество? За жал, таков одговор, ни на ниво на цели, ни на ниво на мерки, не постои во анализираниите документи, не само на ВМРО - ДПМНЕ туку и на останатите политички партии кои се предмет на оваа анализа.

Ако редоследно се анализираат изборните програми на оваа политичка партија, може да се забележи дека од тенденција за институционално акомодирање на разликите и институционални опции за интеграција (како правична застапеност, јазични права во однос на комуникација администрацијата),²⁰ придвижувањето е кон артикулирање на цели и проекти кои би го потпомогнале мултикултурализмот и општествениот дијалог,²¹ и во последната изборна програма кон комплетно регресирање, изостанување на концептот на мултикултурализмот и наспроти тоа промовирање на уникатен

¹⁹ Во програмите на политичките партии етните се претставени како народи, етнички групи, малцинства, заедници... Во истражувањето, терминот – *заедници*, се користи заради методолошка доследност;

²⁰ Види програма Програма на ВМРО- ДПМНЕ за преродба 2006-2010, преродба во 100 чекори; Програма на ВМРО- ДПМНЕ за преродба 2008-2012, преродба во 100 чекори, надградена и проширена

²¹ Изборна програма на ВМРО- ДПМНЕ 2011-2015, следните чекори напред, Манифест за реформи и развој

македонски национален идентитет.²² Мала отстапка од ова е документот за Отчет на Претседателот кој иако има тенденција да се однесува на сите етнички заедници, многу повеќе е исказ за декларативна заложба отколку суштинска реализација на конкретни мерки и активности преземени во периодот на претседателскиот мандат.

Социјалдемократски сојуз на Македонија (СДСМ)

Анализирани документи

- Статут 2009
- Изборна програма, парламентарни избори 2011
- Промени за нов почеток, да ја вратиме средната класа, Изборна програма на СДСМ 2014-2018
- Македонија заслужува претседател, десетте начела на претседателскиот кандидат, изборна програма на Стево Пендаровски 2014

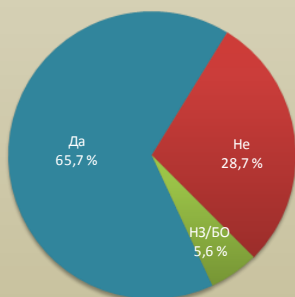
Она по што отскокнуваат изборните програми на СДСМ во однос на програмските документи на останатите политички партии кои се предмет на оваа анализа, тоа е нивниот однос кон мултикултурализмот, обидите за градење граѓански идентитет и создавање трајна основа за соживот меѓу различните етнички групи, и тоа преку прифаќање на нивните особености и издвоени карактеристики. Но, претставениот граѓански идентитет – стремеж во изборните документи на СДСМ, ни на ниво на цели, ни на ниво на мерки не е доволно сеопфатен. Иако е потенцирана и препозната важноста на концептите за соживот и за заедништво, се чини дека претпоставените мерки и чекори се декларативни и далеку од доволни за него да го поттикнат и да го остварат. Со други зборови, антиципирана е важноста на прашањето за воспоставување еден поширок концепт, но недостасува спојката која од идентитетите на различните заедници би исткајала заеднички и доволно инклузивен идентитет.

Во програмата за 2014-2018 година во делот *Заедно сме посилни* се настојува да се даде примат на мултикултурата но на ниво на општи заложби. Заложбите не се поткрепени со насочени мерки, а ако воопшто има најава за проекти тие се повторно многу општи и без конкретни чекори. Исто се однесува и на програмата на претседателскиот кандидат макар што во овој документ постои јасна тенденција за профилирање на претседателскиот кандидат како

²² Освен проекти за вклучување на Ромска заедница и превод на литература од албански на македонски јазик

Според истражувањето спроведено од страна МЦМС во 2011 година, 67,5% од граѓаните сметаат дека политичките партии треба да бидат мултикултурни. Меѓу нив процентот е многу близок меѓу Македонците и етничките Албанци (65; 60%), но овој процент е повисок меѓу претставниците на помалите етнички групи (над 80%). Од друга страна, само 30% мислат дека мултикултурализмот е претставен во програмите на политичките партии и лидерството а од оние кои мислат дека не е (63,3%), 73% се Албанци, а 60,1% се Македонци. Освен тоа, 72,8% од испитаниците сметаат дека политичките партии не се пример за мултикултурализам, а процентот меѓу двете најголеми заедници е речиси ист (Меѓуетничките односи во Македонија, МЦМС, 2011)

Политичките партии треба да бидат мултикултурни



претседател на сите што се огледа низ артикулираните ставови и двојазичноста на документот.

Во поглед на концептот на мултикултурализмот и чекорите кон него, изборната програма за периодот 2014-2018 и изборната програмата за 2011 година не се разликуваат многу. Мултикултурализмот е разграничен како посебен дел, поставен на ниво на цели и проследен со мерки кои функционираат во еден засебен сегмент. Но мерките посочени во различните делови од изборните програми се малубројни, и иако имаат конкретна насока, евидентно е дека можностите им се недоволно искористени.

Макар што се настојува да се направи и амбиент за вистинско унапредување на довербата и односите помеѓу сите етнички заедници, дијалогот во изборните програми постои на ниво на бизнис заедница, на ниво на синдикати и слично, но не е добро поставен на ниво на општествен дијалог. Во однос на културниот идентитет, на ниво на цели, културата се сфаќа како култура на македонскиот народ, но и на сите заедници кои живееле или кои живеат на овој простор. Изборните програми настојуваат да засноваат силна културна политика која ќе може да се натпреварува со останатите култури во широкото европско семејство, а хетерогеноста по национална, по етничка основа, но и по уметничка и по идеолошка позиција, програмски, се прифаќа како клучна одлика на културата во Македонија.

Демократска партија на Албанците (ДПА)

Анализирани документи

- Проект договор (политички договор) на Демократска партија на Албанците, 2009
- Статут на Демократска партија на Албанците
- Платформа на ДПА за периодот 2014-2018²³

Изборните програми на ДПА воопшто не се осврнуваат на мултикултурализмот, и нема каква било тенденција кон воспоставување заеднички вредности во општеството. Програмскиот документ од 2009 година е многу општ, без релевантни мерки, и ја потенцира подредената положба на албанската етничката заедница и нејзината исклученост од процесот на носење одлуки во општеството. Ова дополнително е потенцирано во изборната програма за периодот 2014-2018 година. Во Програмата од 2009 година нема конкретни решенија како таа положба да се подобри, освен воспоставување нов договор кој би ги редифинирал позициите на етничките Албанци во Македонија, иако не е јасно што тој би содржел, но во изборната програма за периодот 2014-2018 година веќе се појавуваат насочени мерки усмерени еднострано и исклучиво само кон припадниците албанската етничка заедница. Мерките се движат од унапредување на употребата на албанскиот јазик, развој на албанската култура, унапредување на “албанските” образовни, културни и здравствени институции до унапредување на инфраструктурата, економијата и економските поволности во деловите во кои живеат припадниците на албанската етничка заедница (според програмата- во северозападна Македонија). Не постои никаква отвореност за дијалог, за соработка и размена со другите етнички групи, ниту пак за заложби за надминување на стереотипите и поделбите туку заложби за воспоставување на паралелен систем кој би се базирал на разделни и зајакнати етнички позиции и институции. Новиот договор (спогодба) би бил меѓу двете најголеми етнички групи (Македонци и Албанци), бидејќи според ДПА, принципите и стандардите на ОРД се застарени, некорисни и се основа за развој на национализам. Новата спогодба за која партијата се залага, меѓу другото, треба да гарантира потполна рамноправност и еднаква застапеност на Албанците во системот, како во користењето на општествените добра, така и во процесите на носење одлуки. Ова би се контролирало со принципот на целосен консензус, зајакнати институционални позиции на албанската етничка заедница која би требало да резултира со утврдена етничка

²³ Документот е на албански јазик. Поради неможност да се добие официјален превод на друг јазик, за потребите на ова истражување е користен google translate

позиција на чело на една од гранките на власта (претседател на држава, премиер на влада или пак претседател на парламент) и пропорционалната распределба на буџетот која, според ДПА, е неопходна за да се подобри перципираната нееднаквост.

Демократска унија за интеграција (ДУИ)

Анализирани документи

- Програма, Демократска унија за интеграција, 2009
- Статут 2014 (изборна програма 2014)²⁴

Во програмскиот документ на ДУИ од 2014 година постои видно отстапување на ниво на цели и на ниво на мерки директно насочени кон мултикултурализам во однос на изборната програма на ДУИ од 2009 година. Ако изборната програма на ДУИ од 2009 година беше најсеопфатна во однос на изборните програми на останатите политички партии (анализирани во тој период), во изборната програма од 2014 година мерките се чисто етнички насочени и не постои поврзаност со духот на мултикултурализмот, иако мултикултурализмот се истакнува како вредност и определба. Ако претходно истакнатите цели беа проследени со насочени мерки кои иако не беа многу на број ја отсликуваа заложбата на ДУИ за изградба на мултикултурно општество интегрирано во регионален и во меѓународен контекст, во изборната програма на ДУИ за 2014 година стремежот е кон промоција на чист етнички концепт, заштита и промоција на албанскиот јазик и култура и институционално зајакнување на албанската етничка заедница, за кое партијата верува дека во периодот во кој е дел од централната власт – успеала да го оствари.

Концептот на мултикултурализам во изборната програма на ДУИ за 2014 година се сфаќа пред се како зајакнување на етничкиот идентитет на албанската заедница како и подобрување на нејзините општествени и институционални позиции. Постои залагање за дијалог, за партнерство во управувањето, како и за консензуално донесување одлуки, при што се смета дека консензусот на двете најголеми етнички заедници е клуч за стабилноста, за развојот и за интеграцијата. Индикативно е што постои отстапување од потребата за јасен дијалог со граѓаните (во изборната програма на ДУИ од 2009 година) кон потенцирање на потребата за исклучиво институционален дијалог (изборната програма на ДУИ од 2014 година).

²⁴ Документот е на албански јазик. Поради неможност да се добие официјален превод на друг јазик, за потребите на ова истражување е користен google translate.

Низ изборните програми на ДУИ постои настојувања за постигнување потполна рамноправност меѓу сите заедници, особено на албанската (во изборната програмата од 2014 година). Потребата од рамноправност се огледува во доменот на дистрибуцијата и рамноправното користење на материјалните богатства, развој на етникумите и на регионите, а оваа потполна еднаквост меѓу сите заедници за која се залага ДУИ, според програмските документи, има за цел да го зајакне и да го култивира јазичниот, културниот и националниот идентитет во мултиетничката држава. Но во програмскиот документ од 2014 година мерките се етнички насочени, ја тангираат само албанската етничка заедница и се однесуваат на региони или делови од земјата во кои албанската етничка заедница е мнозинство.

Иако образованието во изборната програмата на ДУИ од 2009 година се перципираше преку потребата да биде базирано врз правата на човекот, а основа да најде во различните културни, етнички, верски и други интереси, преку мерки кои би довеле до меѓусебно запознавање на различните заедници и поттикнување соработка во сите сфери, во изборната програма од 2014 година овие аспекти изостануваат и таа главно се однесува на унапредување на положбата на албанската етничка заедница, подобрување на инфраструктурата во образованието и унапредување на Државниот Универзитет во Тетово (ДУТ) каде што наставата се одвива исклучиво на албански јазик.

4.1 Табеларен приказ- анализа

Табела 1- Сумарен приказ на мултикултурата во документите на политичките партии

Програмски документи на политичките партии, генерални забелешки	Дијалог	Вклученост, интеграција	Прифаќање на другиот, толеранција	Истакнување на различност (стимулирање)	Рамномерна распределба	Заеднички идентитет
На ниво на цели	Запоставување на општествениот дијалог освен на ниво на дијалог со бизнис заедница и синдикати;	На ниво на социјална инклузија; Заложби за правична и адекватна застапеност; Рамноправност меѓу заедниците;	Генерални заложби за меѓусебна толеранција, почитување на правата и на разликите, почитување на националните обележја	Унапредување на културата и рамномерен културен развој за различните етнички заедници; Заложби за лингвистичка и културна разноликост; Промоција на идентитети (најчесто сопствени и еднострано);	Заложби за рамномерна распределба на буџетските средства; Надминување на социјалните разлики; Поттикнување децентрализација;	Истакнување на хетерогеноста и мултиетничкиот карактер на државата и генерални заложби за нивно унапредување;
На ниво на мерки	Дијалог со бизнис заедница, дијалог со синдикални здруженија, социјален дијалог; Верски дијалог; Залагање на политички консензус меѓу двете најголеми етнички заедници во земјата;	Проекти кои се однесуваат на младина за поактивно вклучување; Мерки за правична и адекватна застапеност; Официјална употреба на јазиците; Мерки за интеграција на Ромите; Зајакната институционална положба на албанската етничка заедница;	Неколку проекти кои ја таргетираат младата популација и се насочени кон надминување на стереотипите, спознавање на културата на другиот, сензитивизација во однос на разликите;	Ефективна децентрализација; Унапредување на употребата на јазиците; Мерки за промоција и унапредување на културата и идентитетот (сопствени и еднострано);	Во однос на инфраструктура, патна (поврзување на регионите), градежна...; Економски мерки; Подобрување на бизнис климата и економски мерки насочени исклучиво кон албанската етничка заедница;	Слаби заложби и мерки за негова посредна но недоволна изградба генерално преку образовни активности;

Табела 2 - Мултикултурата кај политичките партии изразена преку базични параметри

Основни показатели ²⁵	Јазик на изборната програма	Јазична поддршка на веб локација и документи во прилог	Етничка структура на раководството разгледана според базични етнички карактеристики	Етничка структура на предложените кандидати на пратеничките листи на изборите 2011; 2014 година разгледана според базични етнички карактеристики ²⁶
ВМРО-ДПМНЕ	македонски	македонски	Припадници на мнозинската етничка заедница	Најголем број етнички Македонци, околу 10% припадници на останати етнички групи, не се забележуваат припадници на најбројната малцинска заедница (коалиција ВМРО-ДПМНЕ и други)
СДСМ	македонски (албански) ²⁷	македонски, англиски	Доминираат припадници на мнозинската етничка заедница, претставници на малцинските заедници се во незначителен број	Поголемиот број етнички Македонци, околу 15 % припадници на останати етнички групи, незначителен број припадници на најбројната малцинска заедница (коалиција СДСМ и други)
ДПА	албански	албански	Припадници на најбројната малцинска заедница	Најголем број етнички Албанци, околу 10 % припадници на останати етнички групи, не се забележуваат припадници на мнозинската заедница
ДУИ	албански	албански македонски англиски	Припадници на најбројната малцинска заедница	Најголем број етнички Албанци, околу 10 % припадници на останати етнички групи, припадници на мнозинската заедница во незначителен број

²⁵ Врз основа на податоци објавени на веб локациите на политичките партии, и веб порталот <http://www.mojotizbor.mk/>, период на преглед јули 2015 година

²⁶ За потребите на истражувањето се следеа елементарни показатели за да се покаже основната слика на планот на меѓуетничките односи, без подлабоко навлегување на етничноста од аспект на лична и пописна определба, но и ако би било поинаку многу мали се очекувањата дека реалната слика за многу би отстапувала од онаа тука проектирана

²⁷ Ова се однесува само на изборната програма, десетте начела на претседателскиот кандидат Стево Пендаровски, претседателски избори 2014 година

Заклучоци и препораки

Постои регрес во однос на концептот на мултикултурализмот во општеството

Ако мултикултурализмот како кревок концепт провејуваше низ изборните програми на политичките партии во Македонија во 2011 година и низ нивните програмски документи, во анализираните документи од 2014 година постои видливо назадување. Тоа се огледа не само во намалениот број мерки во таа насока, туку и во отстапувања на ниво на цели и промовирање на чисти етнички концепти. Показателите се движат од тенденции за зајакнување на позициите на сопствената група, до промоција на ексклузивен етнички идентитет и јасна и видлива поделба во сите општествени сфери. Очигледни се тенденциите за воспоставување паралелни, засебни системи и етнички “рамноправна” дистрибуција на добра што е далеку од духот на мултикултурализмот. Потребно е враќање кон првобитно воспоставените концепти.

Мултикултурализмот во програмите на политичките партии не е на достоино место

Мултикултурализмот не целосно сфатен концепт. Тоа е очигледно од основните показатели: претежно моно-етничкиот состав на партиските раководства и моно-етничкиот состав на кандидатите на пратеничките листи; јазикот на кој е напишана програмата и останатите документи се однесува само на една етничка група, така што содржината не воспоставува комуникација со различните заедници, и тоа не само на техничко, туку и на суштинско ниво. Иако повремено постои мало поместување во однос на етничкиот состав на кандидатите за изборните листи, не може да стане збор за надминување на етничкиот ексклузивитет и воспоставување политички партии кои се залагаат за интересите на сите граѓани, а не само за интересите на сопствената етничка заедница.

Општи определби кои не се доволно проследени со мерки

Постојат општи определби или заложби за изградба на мултикултурно општество, но тие не се проследени со доволно насочени мерки за реализација на целите. Мерките се неповрзани, недомислени, некохерентни, технички и еднострани, без конкретна врска со повисоките цели кои се стремеж на мултикултурализмот. Потребно е да се искористи нивниот потенцијал, со цел од нив да се извлече кооперативска суштина во насока на промоција на мултикултурниот карактер на државата.

Нема доволно точки на општествено обединување - секоја група го промовира сопствениот идентитет

Во политичките програми нема доволно точки на општествено обединување, а и оние што се посочени не се промовираат како круцијални за премостување етничка разделеност во мултикултурно општество; промоцијата на идентитетот најчесто е еднострана - секоја група го промовира сопствениот идентитет, со минимални заложби за изградба заеднички идентитет отаде етничките линии. Потребна е промоција на инклузивен граѓански идентитет, конструиран преку прифаќање на различните идентитети.

Малку мерки кои ја поттикнуваат интеграцијата во општеството

Има многу малку мерки кои ја поттикнуваат интеграцијата во општеството и генерално се однесуваат на правичната застапеност и на употребата на јазиците. Не постојат т.н. „меки мерки“ кои освен техничка, би поттикнувале вистинска интеграција, како и посуптилни начини за прифаќање на издвоените карактеристики. Потребни се повеќе мерки за афирмација и за стимулација на различните групи за реално да бидат вклучени во општеството, и за да можат вистински да се натпреваруваат за ресурсите. Пропорционалната репрезентација и економските мерки не се доволни за да се надминат претпоставените инфериорни позиции.

Дијалогот непознаен како основа за познание на Другиот

Дијалогот не се препознава како основа за спознавање на ставовите, на визијата и на погледите на другиот за надминување вообичаени разлики во мислења и претпоставени несогласувања кои реално постојат во општество со различни култури. Потребни се поголеми заложби во таа насока.

Потребна е промоција на придобивките на мултикултурализмот кај сите групи граѓани

Мултикултурализмот најчесто се поврзува со образованието на младите, што е недоволно, особено затоа што комплетно изостанува општествена акција која би се одвивала и во други сегменти на општествениот живот. Потребна е промоција на придобивките на мултикултурализмот кај сите групи граѓани, како и стимулирање мултикултурна акција на локално ниво.

Библиографија

- Андерсон Бенедикт (1998) Замислени заедници, Култура, Скопје.
- Barth Fredrik (1997) Etnicke grupe i njihove granice, Biblioteka XX vek, Beograd.
- Birch H. Anthony (1989) Nationalism & National Integration, Unwin Hyman Ltd., London.
- Buchheit C. Lee, Secession (1978) The Legitimacy of Self-Determination, New Haven and London Yale University Press.
- Carlos Santiago Nino (1996) The Constitution of Deliberative Democracy, Yale University Press, New Haven & London.
- Фрчкоски, Д. Љубомир (2012) Преговарање во конфликти на идентитети, Магор, Скопје.
- Habermas Jurgen
- (1998) The Inclusion of Other, Cambridge, Ma.
 - (1994) Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State in Multiculturalism, Examining the Politics of Recognition, ed. Amy Gutman, Princeton University Press.
- Henrard Kristin (2000) Devising an Adequate System of Minority Protection, Kluwer Law International, Hague.
- Кимлика Вил (2005) Мултикултурно граѓанство, Институт за демократија, солидарност и цивилно општество, Скопје.
- Kymlica Will (2012) Multiculturalism, Success, Failure and the Future, Queen's University, Transatlantic Council of Migration.
- Меѓуетничките односи во Македонија, МЦМС, 2011.
- Охридски рамковен договор, студии на случај, МЦМС, 2011.
- Putinja Filip i Stref-Fenar Zoslim (1997) Teorije o etnicitetu, Biblioteka XX vek, Beograd.
- Renan Ernst (1882) Qu'est – ce qu'une nation?, Sorbonne
<http://www.bmlisieux.com/archives/nation01.htm>
- Sisk D. Timothy Power Sharing, The Beyond Intractability Knowledge Base Project, Version II. Available from: <http://www.beyondintractability.org/> (Accesses February 2005).
- Smit D. Antoni (1998) Nacionalni identitet, Biblioteka XX vek, Beograd.
- Taylor Charles (1994) The politics of recognition, Multiculturalism, Examining the Politics of Recognition, ed. Amy Gutman, Princeton University Press.
- Thomas E. Cronin (1989) Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall; Cambridge: Harvard University Press.
- Walzer Michael (1994) a Comment, Multiculturalism, Examining the Politics of Recognition, ed. Amy Gutman, Princeton University Press.

Анализрани документи

Охридски Рамковен договор, 2001

Доктрина, вредности на ВМРО- ДПМНЕ

Статут на ВМРО- ДПМНЕ, 2004

Програма на ВМРО- ДПМНЕ за преродба 2006-2010, преродба во 100 чекори

Програма на ВМРО- ДПМНЕ за преродба 2008-2012, преродба во 100 чекори,
надградена и проширена

Изборна програма на ВМРО- ДПМНЕ 2011-2015, следните чекори напред,
Манифест за реформи и развој

Изборна програма на ВМРО- ДПМНЕ 2014-2018, Проверено, проекти што
докажано се остваруваат

Отчет за сработеното на Претседателот на Република Македонија, Ѓорѓе
Иванов 2009 -2014

Статут на Социјалдемократски сојуз на Македонија, 2009

Изборна програма, СДСМ, парламентарни избори 2011

Промени за нов почеток, да ја вратиме средната класа, Изборна програма на
СДСМ 2014-2018

Македонија заслужува претседател, дестте начела на претседателскиот
кандидат, изборна програма на Стево Пендаровски 2014

Статут на Демократска партија на Албанците

Проект договор (политички договор) на Демократска партија на Албанците,
2009

Платформа на ДПА за периодот 2014-2018

Програма, Демократска унија за интеграција, 2009

Статут 2014 (изборна програма 2014)

Веб локации

<http://www.mojotizbor.mk/>

<http://www.sdsm.org.mk/>

<http://vmro-dpmne.org.mk/>

<http://www.gurra-pdsh.org/>

<http://www.bdi.mk/mk/index.php>

CRISIS AND CHALLENGES OF THE MACEDONIAN ASSEMBLY 1991-2014

Goran Shibakovski

MSc, UIST St. Paul the Apostle – Ohrid, R. Macedonia

e-mail: goran.shibakovski@uist.edu.com

Daniela Koteska Lozoska

MSc, UIST St. Paul the Apostle – Ohrid, R. Macedonia

e-mail: daniela.k.lozoska@uist.edu.mk

Abstract

The Macedonian Assembly is the central public institution of legislative power in the political system of the Republic of Macedonia. In this article we explore the crisis and challenges of the Macedonian national Assembly in the last 25 years of practicing of parliamentary democracy. This legislative arena had its periods of development as a place to transform different political interests into legal acts or sometimes a place where were created political crisis. To detect the critical points of functioning of parliamentary life we will use a theoretical framework for comparative analysis of the political parties represented in the Macedonian Assembly in time period from 1991 to 2014.

Key words: *parliament, democracy, Republic Macedonia*

Introduction

Legislative bodies or known as assemblies and parliaments have a key place in politics. The term parliament (from French word “parler” meaning “to talk”) means that their defining characteristic is that they are consultative or deliberative bodies (Heywood 2013). In traditional aspect, they are treated with special status as public or democratic face of political power. Assemblies are in simple aspect is a combination of people, but as a political term is associated with representation and people’s power. Olson (1994) gives this definition of legislative bodies: they join the society to the legal structure of authority of the state. Legislatures are representative bodies that reflect the feelings and opinions of the citizens. In this relation, the parliament is microcosm of society and thus represents a miniature version and expresses it in full social diversity.

Parliaments are different in many aspects. In aspects of their members, they can be elected, appointed or by hereditary line. If members are elected, it can be

based on population in form of electoral units by same size or by regions and states. There can be used different electoral systems (majoritarian, proportional or mixed). Also the size of an assembly may be different, but two things only can be said with certainty about any the assemblies in the world: how many members and cameras are there. Both are important aspects of the parliamentary structure (Hague and Harrop 2004). That is the reason for differences and similarities about the legislatures to be studied in many aspects.

About The Macedonian Parliamentary Life

The most countries in the world have legislature as one of the main structures of the state democratic governance. Even in some of non-democratic political systems of government there is a parliamentary institution. This was significant for the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, where was a Parliament of the Federation, and where all states had their own representatives, including Socialist Republic of Macedonia until 1990. In the Macedonian political tradition the official term for the parliamentary institution is Assembly and that is the institution that has a monopoly on the legislative power in the political system in the Republic of Macedonia.

The Republic of Macedonia has relatively short history of parliamentary democracy. Until 1990 Macedonia was part of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia. The introduction of the market economy and the first parliamentary elections in the early nineties were new conditions for the country. After the first multi-party elections, the political parties represented in the Macedonian Assembly could not form a government. In these conditions was formed the "experts government" as an executive body (Gusheva 2008, 174). In 1991 was organized the referendum of independence in which majority of citizens declared Macedonia to be independent country. Also, the first democratic constitution was introduced in the same year. Later on, the political powers in the Assembly polarized in the parliamentary space and there was formed political government led by the social-democrats (Social Democratic Union of Macedonia – SDUM), the Liberal Party (LP), and the Albanian Party of Democratic Prosperity (PDP). The first parliamentary term (1991–1994) was marked by the first multi-party parliamentary elections and the formation of position and opposition in the Macedonian parliament.

In 1994 were the second parliamentary elections in the Republic of Macedonia. The social-democrats (SDUM) won the majority of seats in the parliament and formed the government in coalition with the liberals (Liberal Party) and the Albanian PDP. The conservative party VMRO-DPMNE boycotted the second cycle of the parliamentary elections in 1994 and did not win any seats in the

Assembly (Pandevska 2007, 34). The second parliamentary term is characterized because the main opposition did not attend in the parliamentary life until 1998.

The third parliamentary elections were won by the conservative party VMRO-DPMNE which formed a coalitional government with the Democratic Party of Albanians (DPA). In 2001, an armed ethnic-political conflict destabilized the country. Because of the unstable political situation was formed "wide coalitional government" by the four major political parties (SDUM, VMRO-DPMNE, PDP, and DPA), which represented the Macedonian, and the Albanian community in the country. After six months was put an end to the crisis. There was signed the Framework Agreement by the political leaders of the fourth political parties in "the wider government". With this Agreement were made significant constitutional changes in the political system and was expanded the spectrum of minority rights in the legal system in the country.

In 2002 at the fourth parliamentary elections won the social-democrats (SDUM) and they formed a government in coalition with the Liberal Democratic Party (LDP) and the new political party of the Albanian community, the Democratic Union for Integration (DUI). The main opposition in this period, VMRO-DPMNE changed its party management in 2004. In 2005, the Presidency of the European Council in Brussels awarded the Republic of Macedonia a candidate status for membership in the EU.

The fifth parliamentary mandate was won by the conservative VMRO-DPMNE in 2006. This party formed a government in coalition with the Albanian DPA which was traditional coalition partner of VMRO-DPMNE since 1998. The other Albanian political party DUI boycotted its attendance in the Assembly in a result of the dissatisfaction of the governmental coalition. DUI won the majority of parliamentary seats supported by the Albanian community in Macedonia. This was the biggest argument why DUI did not attend the parliamentary sessions and also the reason that DUI was not part of the governmental coalition. Another major political event caused tension in the political life in Macedonia was influenced of the Bucharest events when Macedonia did not receive an invitation to join NATO (Gusheva 2009, 270). These major political events caused the fifth parliamentary mandate to be terminated before the expiration of the regular four years mandate.

At the early parliamentary elections in 2008 the majority of parliamentary seats were won by the VMRO-DPMNE. At this time, this party formed a coalitional government with the Albanian DUI. This was the sixth mandate of the Macedonian parliament, which was marked by deep political crisis in the Assembly in result of political conflict between the parliamentary majority of VMRO-DPMNE and the opposition led by the social-democrats (SDUM). This political crisis was temporarily resolved under the strong influence of the international community (the high

representatives of the EU and the USA). Also, this mandate of the Macedonian parliament was not fully accomplished and was terminated before the expiration of four years.

In 2011, in the second early parliamentary elections the conservative VMRO-DPMNE won again the majority of seats in the Assembly and formed a government again in coalition with the Albanian DUI. This was the seventh parliamentary term, which was also marked with deep political crisis again in a result of political tension between the opposition (SDUM) and the government led by VMRO-DPMNE. This mandate was not again fully accomplished and was terminated in 2014.

Some Comparative Aspects of the Macedonian Parliamentary Elite

Here below we will present the socio-demographic characteristics (gender, age, and ethnicity) of the Macedonian parliamentary elite comparing these characteristics with similar results for the Croatian parliamentary elite. We decided for the representatives of the Croatian Parliament, because of the common socialist and historical past of the two countries as being part of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia. We believe that to some extent shared past has influenced the development of the parliamentary elite, but this last assumption remains another challenge for further scientific research.

Below are the results from the survey on the gender structure of the Macedonian MPs in seven mandates from 1991 to 2011 (Table 1) and the same sort of results for the Croatian representatives in five mandates from 1990 to 2003 (Table 2).

	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011
Men	95.9	96.8	91.3	80.7	72.0	66.7	67.2
Women	4.1	3.2	8.7	19.3	28.0	33.3	32.8

Table 1. The gender structure of the Macedonian Parliament in seven mandates (%)

Source: The results are from own research made by the authors

	1990	1992	1995	2000	2003
Women	3,8	5,8	7,9	22,5	21,1
Men	96,2	94,2	92,1	77,5	78,9

Table 2.The gender structure of the Croatian Parliament in five mandates (%)

Source: Politička misao, Vol. XLIV, (2007.), No. 5, p. 54

From the presented results and completed comparative approach for the gender structure of the parliamentary elite in Macedonia we can conclude that the ration between men and women representatives in the seven mandates has increased of the female MPs compared to the male representatives. That trend we observe in the table for the Croatian elite. During the fourth term (for the fourth election in 2002) in Macedonia was introduced a new electoral system and method of proportional representation. This means that any registered political party has the right to propose party lists for the each of the six districts (each list contains 20 names of candidates for a constituency of elected 20 candidates). In the Law on election of MPs in 2002 in the proposed list of candidates each gender must be represented by at least 30% which should stimulate and achieve greater gender representation of women in the representative house. This legislative in 2002 results in increase almost double the percentage of women MPs in the fourth parliamentary term compared with the previous third term.

In terms of age structure, the results presented below are for the Macedonian parliamentary elite in all seven mandates (Table 3), and a review of the age groups of the Croatian Parliament in five mandates (Table 4).

	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011
18-29 years of age	5	1.6	3.3	2.2	5.3	7.1	5.3
30-39 years of age	25.6	28	21.5	24.1	23.7	30.2	32.8
40-49 years of age	42.1	42.4	45.5	44.40	46.6	42.1	36
50-59 years of age	22.3	22.4	23.1	22.70	18.3	13.50	20.6
60 years of age and more	5	5.6	6.6	6.60	6.1	7.1	5.3
Average age (in years)	44	45	45	45	44	43	44

Table 3.The age structure of the Macedonian Parliament in seven mandates (%)

Source: The results are from own research made by the authors

	1990	1992	1995	2000	2003
18-29 years of age	–	1.5	1.6	2.0	2.0
30-39 years of age	21.2	26.1	25.2	10.6	9.2
40-49 years of age	41.2	27.5	26.0	50.3	47.4
50-59 years of age	32.5	24.6	28.4	27.8	32.2
60 and more years of age	5.1	20.3	18.8	9.3	9.3
<i>Average age (in years)</i>	<i>47</i>	<i>48</i>	<i>49</i>	<i>48</i>	<i>49</i>

Table 4. The age structure of the Croatian Parliament in five mandates (%)

Source: Politička misao, Vol. XLIV, (2007.), No. 5, p. 55.

From the presented above, the conclusion is that in both parliamentary elites the dominant age group is from 40-49 years. This age group coincides with the average age in both parliamentary elites during all terms presented. In some countries there is strict age limits applied to MPs who are eligible to be part of the legislature (Hague and Harrop 2004). For example, in Italy, which has a long parliamentary tradition compared with Macedonia and Croatia, the minimum age limit is 40 years for the upper house” of the Parliament and it is a part of the Italian legislation. We can assume that the most common age group (40-49) and the average age for both parliamentary elites (in Macedonia and Croatia) are within the “eligible” age to be part of the legislature.

The ethnic structure of the parliamentary elite is given in the following tables, the Macedonian (Table 5) and Croatian (Table 6).

	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011
Macedonian	77.7	79.2	76	69.4	71.2	68.3	67.2
Albanian	19	17.6	21.6	23.6	22.7	23.8	21.4
Turkish	0	0.8	0	2.8	1.5	0.75	1.5
Roma	1.65	1.6	1.6	0.7	1.5	0.75	1.5
Serb	0	0.8	0	1.4	0.8	3.2	3.1
other	1.65	0	0.8	2.1	2.3	3.2	5.3

Table 5. The ethnic structure of the Macedonian Parliament in seven mandates (%)

Source: The results are from own research made by the authors

	1990	1992	1995	2000	2003
Croats	92,5	87,0	92,9	93,4	92,7
Serbs	7,5	9,4	3,9	2,6	3,3
Others*	0,0	3,6	3,2	4,0	4,0

Table 6. The ethnic structure of the Croatian Parliament in five mandates (%)

Source: Politička misao, Vol. XLIV, (2007.), No. 5, p. 56

The majority ethnic group represented in the Macedonian parliamentary elite is Macedonian, which is majority at national level in the country according to the official website of the President of the Republic of Macedonia. In the Croatian parliamentary elite the largest ethnic group is Croat, which is majority at national level in Croatia according to data from the Croatian Bureau of Statistics.

The second ethnic group in the parliamentary elite in Macedonia is Albanian ethnic group, while in the parliamentary elite in Croatia is the Serbian ethnic group. In Macedonia the second ethnic group represented at the national level is Albanian; in Croatia it is Serbian ethnic group.

According to the results presented we observe that majority in both parliamentary elites is the ethnic group, which is majority at national level in both countries. The same is true for the second ethnic group represented in both elites and also at national level in both countries.

Conclusion

As we tracked the periods of development of the Macedonian parliamentary life in seven mandates we could assume that there are period of crisis and successful development of the parliamentary practices in the Republic of Macedonia. The main challenges of the Macedonian Assembly remain to be developed an institutional capacity for solving the parliamentary crisis. A strategy as well as introduction of foreign parliamentary techniques is very important for the future successful crisis management in the Macedonian Assembly.

References

- Danziger, James N. 2011. Understanding the Political World. A Comparative Introduction to Political Science. New York: Pearson Education.
- Gusheva, Snezhana. 2008. Politichkata kontrola nad Vlada na Republika Makedonija. Skopje: Vinsent grafika.
- Gusheva, Snezhana. 2009. Zakonodavnata dejnost na Sobranieto na Republika Makedonija. Skopje: Vinsent grafika.
- Hague, Rod and Martin Harrop. 2004. Comparative Government and Politics. An introduction. New York: Palgrave Macmillan.
- Heywood, Andrew. 2013. Politics. New York: Palgrave Macmillan.
- Olson D., Legislative Institutions: A Comparative View, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1994
- Pandevska, Marija. 2007. The Member of Parliament. Between Personal Prestige and Public Expectations. Phases in the Development of the Macedonian Parliamentary System. Skopje: Bigoss.
- Shibakovski, Goran. 2014. "The Comparative Approach in Research of Parliamentary Elites. The Macedonian Parliamentary Elite 1991-2011." Horizons International Scientific Journal 10 (15): 7–17.
- www.sobranie.mk – The official web portal of the Assembly of the Republic of Macedonia
- Закон за избор на пратеници во Собранието на РМ (Сл. весник 42/2002)

ТРАНСПАРЕТНОСТ НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ

Ирена Поповска

Универзитетот “Гоце Делчев”, Правен факултет, Македонија

e-mail: irenapopovska@gmail.com

Апстракт

Во современите демократски општества политичките партии се важен инструмент за изразување на политичката волја на граѓаните и за остварување на нивните потреби и интереси. За остварување на основните функции, на партиите им се потребни финансиски средства чие стекнување, извори на финансирање и трошење мора да биде регулирано со дефинирана законска рамка која овозможува фер и демократски политички натпревар меѓу различни политички програми. Начинот на финансирање на политичките партии и на изборните кампањи е важен предуслов за создавање и одржување на стабилен и легитимен политички систем во кој ќе владеат принципите на владеење на правото, демократијата, почитувањето на човековите права.

Поврзаноста на парите и партиите е исклучително јака, повторлива и нераскинлива. Сето ова е разбирливо бидејќи политичките партии имаат потреба од пари за даразвигат програми, да учествуваат во политички натпревар, да победат на избори и да практикуваат власт. Истовремено, оваа зависност создава и сериозен ризик од појава на разни облици на корупција, судир на интереси, непотизам и други негативни феномени, кои посебно се изразени кога партијата се наоѓа на власт. Сложената природа и раширеноста на корупцијата во политиката бара постоење на политичка волја изразена преку усвојување и операционализирање на национална антикорупциска стратегија, чија нормативна рамка ја сочинуваат бројни закони. Во сите тие закони, транспарентноста е дефинирана како основно начело кое преку целосно и точно информирање на граѓаните за начинот на стекнување, изворите и трошењето на парите во политиката создава солидна основа за ефикасно справување со корупцијата и другите негативни појави. Затоа се смета дека транспарентноста е камен темелник на регулирањето на финансирањето на политичките партии и изборната кампања. Во насока на зголемувањена транспарентноста во финансирањето, политичките партии имаат обврска да водат целосно и соодветно сметководство, да изготвуваат точни и

целосни финансиски извештаи за тековното работење и за изборната кампања, при тоа почитувајќи ги законските забрани и ограничувања во поглед на стекнувањето и трошењето на финансиските средства, какои навремено и јавно да ги објавуваат финансиските извештаи. Покрај политичките партии, значаен сегмент во јакнењето на транспарентноста во финансирањето на политичките партии е и ефикасниот институционален систем на независна контрола, кој врши надзор и контрола над финансирањето на политичките партии и на изборната кампања. Оттаму, и затоа се смета дека одговорнаа онаа држава која ја разбира, но и која ја контролира оваа врска, при тоа создавајќи легален контролен механизам за следење на тоа од каде доаѓаат, кадеи како се трошат парите во политиката и најважно од се, којашто обезбедува јавност во финансирањето на политичките партии со што им дава моќ на гласачите да проценат кому и за што го даваат својот глас. Конечно, без мобилизирана и едуцирана јавност и активна улога на медиумите и организираното граѓанско општество, транспарентен политички изборен процес и намалувањена корупцијата во политиката не се можни.

Клучни зборови: политички партии, изборна кампања, транспарентност, финансирање, контрола

TRANSPARENCY IN FINANCING POLITICAL PARTIES AND ELECTION CAMPAIGNS

Irena Popovska,

University "Goce Delchev", Faculty of Law, Macedonia

e-mail: irenapopovska@gmail.com

Abstract

In modern democracies, political parties are an important instrument for expressing the citizens' political will and fulfilling their needs and interests. In order to achieve the basic functions, the parties need funding, the acquisition of, financing sources and spending of which must be governed by defined legal framework that allows fair and democratic political competition among different political programmes. The manner of financing the political parties and election campaigns is an important prerequisite for creating and maintaining a stable and

legitimate political system, governed by the principles of the rule of law, democracy, and respect for human rights.

The relationship of money and parties is extremely strong, repeatable and unbreakable. This is understandable, since political parties need money to develop programmes, be part of the political competition, win elections and govern. At the same time, this dependence creates a serious risk for various forms of corruption, conflict of interests, nepotism and other negative phenomena, which are especially pronounced when the party is in power. The complex nature and extent of corruption in politics requires political will expressed through adoption and implementation of national anti-corruption strategy, whose legal framework is comprised of numerous laws. In all of these laws, transparency is defined as a basic principle that creates a solid foundation for efficiently coping with corruption and the other negative phenomena by fully and accurately informing the citizens of the manner of acquisition, sources and spending of money in politics. Therefore, it is deemed that transparency is the cornerstone of regulation on the financing of political parties and election campaigns. In line with increasing the transparency of financing, the political parties have an obligation to keep complete and adequate accounting, prepare accurate and complete financial statements on their operations and election campaigns, while complying with the legal prohibitions and restrictions regarding the acquisition and spending of their funds, and publishing their financial statements in timely manner. Beside the political parties, an important segment in strengthening the transparency of financing of political parties is the efficient institutional system of independent control, which supervises and inspects the financing of political parties and election campaigns. Hence, it is deemed that a state is responsible if it understands, but also controls this relation, creating a legal controlling and monitoring mechanism of the source of funding and spending thereof in politics, and most importantly, a mechanism that ensures public access to the financing of political parties and gives the voters the power to assess for themselves to whom and in favour of what are casting their votes. Finally, without mobilized and educated public, and active role of the media and the organized civil society, transparent political and electoral process and reducing corruption in politics are not possible.

Key words: *Political parties, election campaign, transparency, financing, control*

Вовед

Транспарентноста изразена преку пристап до информации се смета за темелна вредност на демократскиот поредок и владеењето на правото. Кога се говори за достапност на информациите на јавноста, често се употребуваат поимите транспарентност (*engl.transparency*), отвореност (*engl.openness*), јавност (*engl.publicity*) и други.

Принципите на транспарентност, одговорност, отчетност и јавен интегритет во извршување на јавните работи, а политичките партии се кандидираат на изборите со цел да добијат мандат за извршување на јавните работи се клучни елементи на демократијата. Бројни случаи на корупциски скандали се расветлени благодарение на пристапот на јавноста до податоците поврзани со финансирањето на партиите. Секое демократско општество подразбира транспарентни, слободни и фер избори спроведени согласно со правилата, кои за жал во праксата се покажува дека не секојпат се почитувани. Нивото на транспарентноста го покажува нивото на кредибилитет и доверба на граѓаните во власта.

Транспарентноста е начело кое значи податоците за дејствувањето на поединците, општествените групи и институциите да бидат достапни на јавноста и на тој начин овие субјекти да бидат одговорни кон неа. Доколку транспарентноста доследно се применува во практиката, таа е едно од најдобрите средства за превенција од корупцијата, судирот на интереси и другите облици на злоупотреба. За да се постигне повисок степен на транспарентност, потребно е информациите да бидат точни и комплетни, релевантни и достапни, да бидат претставени на разбирлив јазик и во форма соодветна за различни страни.¹

1. Парите во политиката или политичките финансии

“Money is the mother's milk of politics”

Jesse Unruh (U.S. politician and State Treasurer of California)

Оваа изрека на американскиот политичар или нашата позната изрека "колку пари толку музика" недвосмислено говорат за значењето и улогата на

¹ Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu (2013) doc.dr.sc. MUSA, Anamarija, "Transparentnost-zasto i kako?" str. 9-12

парите во партиско-политичките активности, односно за влијанието што парите го имаат во политиката.

Парите се составен и најзначаен дел на политиката. Редовните активности на политичките партии и изборните кампањи чинат огромни суми пари. Парите во политиката овозможуваат пристап до основните алатки на современата демократија - водење на партиски активности, развивање на партиски програми и политики, избор на кандидати, мобилизирање на гласачи, пропаганда и рекламирање, па оттаму и логично дека политичкото финансирање влијае на секој сегмент на модерната демократија. Финансирањето на политичкиот живот е неопходност, но во исто време е и проблем. Оваа поврзаност создава и сериозен ризик од појава на корупција, судир на интереси и други негативни феномени кои посебно се изразени кога партијата се наоѓа на власт.

1.1. Дефиниција на политичкото финансирање

Поимот "политичко финансирање" е широк поим кој ги опфаќа финансирањето на редовните активности на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи.

"Што е политичко финансирање? Во севкупна смисла, поимот се однесува на улогата на парите во политиката и опфаќа широк спектар на активности: финансирање на изборните кампањи; финансирање на тековните активности на политичките партии помеѓу изборни циклуси; финансирање на партиските "фондации" и други организации кои, иако законски се разликуваат од партиите, се поврзани со нив; трошоци на политичкото лобирање; трошоци за медиумите создадени за промовирање на партиските ставови; трошоци за судските спорови во политички значајни случаи; трети лица или "независни" трошоци и активности на избраните функционери и други политички експонирани лица."²

Со оглед на тоа дека политичките партии играат клучна улога во изборната кампања, тешко е да се направи разграничување помеѓу трошоците што тие ги имаат во изборната кампања и трошоците за нивните редовни активности, па оттаму и сосема е разбирливо што партиското финансирање се подведува под поимот "политичко финансирање".

² International Foundation for Electoral Systems (IFES), Training in Detection and Enforcement (TIDE), (2013) OHMAN, Magnus, "Political Finance Oversight Handbook", p. 7

2. Транспарентност на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи

Транспарентноста е камен темелник на финансирањето на политичките партии и изборната кампања. Отвореното и транспарентно финансирање на партиите и кандидатите е од круцијално значење во борбата против корупцијата и за јакнење и одржување на довербата на граѓаните во политиката.

Политичкото финансирање во целиот свет се соочува со многу предизвици. Во обид да се посочат и надминат бројните предизвици, сите земји имаат усвоено правила за политичките финансии. Но во многу случаи имплементацијата на тие правила се покажа како голем предизвик. Многу проблеми, кои се движат од влегувањето на нелегални пари и криминални мрежи во политиката до создавање високи трошоци на изборната кампања и непримерно влијание на бизнис интересите се резултат на отсуство на прецизна и детална регулатива, неприменување на постоечките правила и неефикасен систем на контрола и надзор.

Во насока на детектирање и надминување на тие предизвици како ефикасно средство се посочува транспарентноста. Таа овозможува да се создаде поголем простор за водење јавна дебата во која се вклучени партиите, граѓанското општество, медиумите и граѓаните, помага преку јавно објавување на изворите и давателите на донации на партиите да се детектира и казни незаконското влијание и влез на незаконски пари во политиката и овозможува преку контрола на доставените финансиски извештаи на партиите да се следи и контролира текот на парите (изворите и начинот на стекнување и трошење) во политиката од надлежните контролни институции, граѓанското општество, медиумите и јавноста.

Потребата за поголема транспарентност во финансирањето на партиите и изборната кампања е препозната и во Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (UNCAC) усвоена во Мерида, Мексико во 2003 година, каде во членот 7 став 3 стои: "Секоја држава страна предвидува и усвојување законски и соодветни административни мерки, усогласени со целите на оваа Конвенција и во согласност со основните принципи на нејзиното внатрешно право, заради зголемување на транспарентноста на финансирањето на кандидатурите за изборна јавна функција и ако е потребно, на финансирањето на политичките партии."³

³ член 7 став 3 од Законот за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата ("Сл.весник на РМ" бр. 37/07)

Исто така, и Советот на Европа има усвоено голем број регулативи кои се однесуваат на регулирањето на политичкото финансирање. Тука посебно треба да се спомене Препораката Rec(2003)4 која претставува сеопфатна иницијатива, со која се бара од земјите - членки да преземат конкретни чекори во борбата против корупцијата поврзана со политичките финансии, кои се движат од целосна транспарентност на партиските сметки, ограничувања и забрани на изворите на финансиските средства, разумно јавно финансирање, независна контрола и санкции. Задачата да ја следи имплементацијата на оваа Препорака ја доби Групата држави против корупцијата - ГРЕКО, основана од Советот на Европа. Една од двете теми опфатени со Третиот круг на евалуација на ГРЕКО (кој започна на 1 јануари 2007 година) е "Транспарентноста на финансирањето на политичките партии", за чии потреби ГРЕКО усвои дизајниран прашалник за евалуација со цел да се соберат точни и целосни информации во врска со преземените конкретни чекори на оваа тема од земјите членки.

"Транспарентноста на политичките финансии во светот е од релативно понов датум. Периодот до 1960 година се карактеризира со низок степен на транспарентност и прилично скромни и недоволни приватни извори на финансирање на партиите, во најголем дел од членарина. Сивата економија во облик на корупција и злоупотреба на изворите на финансирање (во прв ред приватни и корпоративни донации) била прилично раширена. Поради тоа партиите морале да најдат нови стабилни извори на приходи, но истовремено се појавила и потребата од појака законодавна контрола на работењето и финансирањето на партиите, посебно во делот на донациите од различни извори. Како резултат на тоа многу земји почнале да ја менуваат законската рамка воведувајќи можност за јавно финансирање на партиите, најчесто од државна или локална сметка. Со јавно објавување на начинот и изворите на финансирање на политичките партии кон средината на 60-тите години прва почнала Шведска, а по неа потоа следат и другите развиени земји. Во 1970-тите и 1980-тите почнува и поголемо регулирање на финансирањето на политичките партии."⁴

2.1 Регулирање на политичкото финансирање

Наједноставен начин за корегирање на "несаканото" однесување на партиите во врска со финансирањето на партиите и кампањите е

⁴ BRATIK Vjekoslav, MIHAJOVIC Pero, BRATIK Mario "Transparentnost stranackih financija u Hrvatskoj i Sloveniji" Pravni vesnik (2011), 233-251

регулирањето, односно донесување правила. Денес сите земји во светот имаат усвоено правила со кои потесно се уредуваат прашањата поврзани со изворите и начинот на стекнување и трошење на финансиите на политичките партии во редовното работење и изборната кампања.

Анализата направена во повеќето земји во светот покажува дека не постои единствен систем на политичко финансирање кој функционира во секоја политичка средина. Постојат различни начини на регулирање на политичкото финансирање во демократските системи во светот, а како резултат на тоа се воспоставени различни системи на политичко финансирање. Политичките, економските и социјалните околности што постојат во секоја земја го определуваат успешното функционирање на системот на политичкото финансирање.

Кога се зборува за правилата за политичките финансии се поставува прашањето зашто е потребно да се регулираат политичките финансии. Мотивите за регулирање на политичкото финансирање се различни, но во основа може се поделат во четири групи и тоа: спречување на злоупотребите и купувањето на влијание во политичките партии од интересните групи или богатите поединци, фер и рамноправен натпревар меѓу партиите, јакнење на моќта на гласачите и развој и јакнење на улогата на политичките партии, со цел тие да станат одговорни актери на одржливата и ефикасна демократија.

Регулирањето на финансирањето на политичките партии и изборната кампања се базира на четири столба со чија помош се регулира улогата на парите во политичкиот живот на една заедница. Првиот столб ја регулира забраната на одделни видови приходи, (анонимни донации или донациите што ги даваат корпорациите), како и ограничување на висината на донациите кои не се забранети. Воедно, овој столб го регулира и начинот на добивање различни видови буџетски дотации, даночни олеснувања и индиректни давања како што е огласувањето во електронските медиуми. Вториот столб се однесува на ограничувањата на висината на трошоците за време на изборната кампања, како и забраната на одделни видови расходи, (на пример бесплатно огласување во електронските медиуми). Третиот столб го регулира прашањето на транспарентност на политичките финансии изразено преку јавното објавување на добиените донации и идентитетот на донаторите и известувањето на партиите за вкупните средства кои ги примиле и потрошиле. И на крај, четвртиот столб ги опфаќа правилата за имплементација на правилата со кои се утврдува мониторингот, надзорот и контролата на партиските финансии, видови санкции за партиите чие однесување не е во

согласност со правилата и го утврдува постоењето на независни институции задолжени за контрола и надзор.

Обемот на примената на споменатите столбови значително се разликува од земја до земја. Сосема е извесно дека ниту еден од наведените столбови на регулација не може во целост да одговора на околностите и приликите што постојат во земјите, ниту пак може сите четири столбови да бидат идентично и целосно имплементирани во системот на една земја. Па оттаму, секоја земја треба да развие свој автентичен систем на правила, при тоа раководејќи се од сопствените политички вредности и култура, карактеристиките на својот политички и изборен систем, степенот на развој на демократијата и на институционалните капацитети, при тоа прифаќајќи ги позитивните искуства и решенија кои се покажале како добри во другите земји.⁵

2.2 Фактори кои влијаат на зголемување на транспарентноста

Со цел да се воспостави фер и натпреварувачки систем, земјите имаат обврска да создадат услови кои ќе им овозможат на сите политички партии да учествуваат и да се однесуваат транспарентно и одговорно кон граѓаните. Клучните правила на политичкото финансирање вклучуваат: забрани кои имаат за цел спречување на корупцијата и незаконските практики (на пример купување на гласови), правилата на јавно објавување, ограничување на приходите и расходите, забрани на одредени видови приходи (странски донации, донации од анонимни извори или донации од бизнис корпорации) и расходи, директни јавни дотации, даночни ослободувања, правила за финансиско сметководство и ревизија и правила и мерки за контрола.

Споменатите ограничувања, забрани и другите правила поврзани со политичкото финансирање имаат смисла само доколку тие доследно се применуваат, односно партиите и кандидатите ги исполнуваат обврските за точно и навремено јавно објавување и е воспоставен ефикасен систем на контрола и надзор на политичкото финансирање.

⁵ Transparency International Hrvatska, (2000) dr.sc. MATAKOVIC, Hrvoje "Regulacija stranackog financiranja", objaveno u "Zasto i kako regulirati financiranje politickih stranaka", 5-17

Во насока на подобрување на транспарентноста во политичкото финансирање важни се правилата со кои се уредуваат неколку значајни аспекти и тоа:

- јавно објавување (disclosure): правила кои ги обврзуваат политички партии да ги објават информации за нивните приходи, идентитетот на донаторите и расходите;
- известување (reporting): правила со кои партиите се обврзани да доставуваат извештаи за своите сметки за редовното работење и изборната кампања до надлежната институција за следење и контрола;
- мониторинг (monitoring): правила за воспоставување на самостојна и независна институција кој ќе врши мониторинг (следење) и контрола на партиските сметки;
- спроведување на правилата (enforcement): законит систем на санкции кој ќе обезбеди правилата за партиското финансирање да не бидат заобиколени од партиите и ќе се изрече санкција во случај кога законот ќе биде прекршен.

Иако точното и навремено јавно објавување е неопходен услов за ефикасна контрола, тоа само по себе не е ефикасно. Без соодветна внатрешна и надворешна контрола, правилата за политичките финансии - независно дали се работи за ограничувања, забрани, барања за јавно објавување и други, постои веројатност да не бидат почитувани. Оттаму, од круцијално значење е да се развие функционален систем на надзор и контрола на финансирањето кој ќе вклучува внатрешна (интерна) контрола во партиите, надворешна контрола од независна институција и надзор од граѓанското општество, медиумите и граѓаните. Тука посебно важна е меѓусебната соработка на сите овие чинители која би водела кон поголема одговорност и отчетност на партиите во делот на финансиите. Сите овие сегменти треба да бидат ефикасни во своите области на дејствување за да може да се обезбеди повисок степен на транспарентност во финансирањето на партиите и изборните кампањи.

Во продолжение е даден осврт на секој од фактори кои влијаат на зголемување на транспарентноста во финансирањето на партиите и изборните кампањи.

2.2.1. Јавно објавување на политичкото финансирање

Смислата на обврската за јавно објавување на финансирањето на партиите и изборната кампања произлегува од потребата да се промовира

одговорност и отчетност на партиите за изворите и начинот на стекнување и трошење на парите за редовните активности и изборната кампања. Јавното објавување го опфаќа и известувањето за финансирањето на партиите и изборната кампања на независна институција која е надлежна за контрола и надзор над спроведувањето на правилата. За да може да стане збор за транспарентно известување на партиите до надлежните институции, потребно е партиите во своите извештаи да обезбедат повисок степен на опфатеност (деталност) во прикажаните податоци, точен приказ на донациите и идентитетот на донаторите и поголема веродостојност на податоците содржани во истите.

Достапноста на информациите за финансирањето на партиите и кампањите е неопходен услов за поголема ефикасност на системот на контрола на политичкото финансирање. Јавното објавување придонесува за поголема транспарентност на изборниот процес, притоа овозможувајќи им на гласачите да дознаат повеќе за финансирањето на партиите/ кандидатите се со цел да може да донесат правилна одлука на денот на изборите. Втората цел на барањата за јавното објавување е да се им се овозможи на институциите за надзор и контрола да вршат мониторинг и контрола за тоа дали се почитуваат правилата кои се однесуваат на финансиите на партиите и изборите.

Транспарентниот систем на јавно објавување создава обврски за партиите и кандидатите да изготвуваат и доставуваат годишни или периодични финансиски извештаи за своето редовно работење и изборната кампања и истите во пропишан рок да ги направат достапни на јавноста. Јавното објавување на податоците за донаторите, за износите на донациите, за стоките и услугите што се набавени од партиските фондови им овозможува на граѓаните да знаат кој, колку пари дал на партиите, каде и за каква цел се потрошени. Јавното објавување ги опфаќа податоците за приходите - износот на секоја донација и идентитет на донаторот, како и податоците за трошоците - вклучувајќи го датумот, износот на трошоците, примачот и сите долгови и обврски создадени од партијата. Воедно, јавното објавување ги опфаќа и податоците на кредити и аванси - податоците за давателот на кредитот, за износот на кредитот и датумот кога кредитот е отплатен.

Тука неопходно е да се спомене и навременото доставување на финансиските извештаи до надлежните институции. Со расположливата информатичко - комуникциска технологија денес извештаите можат да бидат испратени до институциите за контрола во пропишаниот рок и да бидат објавени на веб страниците на партиите/кандидатите и на контролните институции. Тоа е аргумент повеќе поради кој партиите не може да дадат

оправдание за неисполнувањето или ненавременото исполнување на обврската за јавно објавување на извештаите.

Начинот на јавното објавување на партиските финансии значително се разликува од земја до земја. Може да се издвојат неколку елементи кои се однесуваат на јавното објавување, а кои различно се применуваат од земја до земја.

Најпрво може да се раздели обврската за прикажување на расходите од обврската за прикажување на приходите. Во Велика Британија, на пример кандидатите за пратеници во парламентот имаат обврска да ги прикажат расходите, но не и изворите на своите приходи.

Постојат разлики во обемот на јавното објавување на политичките финансии. Во поголемиот број земји постои обврска за објавување само на вкупните износи на главните ставки на приходите и расходите, додека во некои земји потребно е да се достават комплетни извештаи за приходите и расходите одделно по ставки.

Друг момент е различното третирање на јавното објавување на финансиите на политичките партии и кандидатите. Во Велика Британија јавно мораат да бидат објавени само финансиите на кандидатите, а во Германија - само финансиите на партиите. Земјите се разликуваат и по тоа дали јавно се објавуваат приходите и расходите само на изборни активности на партиите или приходите и расходите од редовното работење на партиите. Во Германија, на пример, редовно се објавуваат податоци за сите партиски приходи и расходи, без посебно известување за финансиите на партиите во изборната кампања. Постојат разлики помеѓу системите во однос на тоа кој има обврска јавно да ги објави донаците – давателот или примателот на донацијата. На пример, во Велика Британија давателите на донации имаат обврска за јавно објавување, додека во земјите во континентална Европа, обврската е на примателите на донациите. На крај, има разлики и во начинот на јавното објавување. Во некои земји јавното објавување на партиските финансии се врши со известување на јавноста преку медиумите, додека во други земји обврската е исполнета со доставување на финансиските извештаи до посебни ревизорски тела кои вршат контрола.⁶

Без ефективно јавно објавување, правилата со кои се регулира политичкото финансирање, пред се ограничувањето на приходите и расходите

⁶ Vidi повеќе PETAK, Zdravko "Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu", Polit.misao, Vol XXXVIII, (2001) br. 4, str. 33-50

и забраните и други правила невозможно е да се контролира дали се почитуваат, ниту да се констатираат прекршувањата. Достапноста на информациите и овозможува на надлежната институција да има активна улога во мониторингот и контролата на финансиите на политичките партии и изборната кампања, секако потпомогната од медиумите и граѓанското општество.

2.2.2. Внатрешна (интерна) партиска контрола

Првиот чекор кој води кон целосно и точно јавно објавување на податоци за финансирањето е контролата во самите политички партии. Во принцип, во секоја организација каде парите и моќта се тесно поврзани, внатрешните механизми за контрола на финансиите се од суштинско значење. Овие механизми играат значајна улога во превенцијата на корупција и другите негативни појави поврзани со финансирањето на партијата и изборната кампања.

Водењето на точна и целосна сметководствена евиденција на сите приходи и расходи на партијата овозможува објавените информации да бидат точни и сигурни, што од својата страна ќе придонесе за заштита на имотот, како и спречување и откривање на измамите.

Порастот на ограничувањата на приходите и расходите, забраните и барањата за јавно објавување на податоците поврзани со финансиите создаде обврска за политичките партии / кандидатите да назначат лица наречени "финансиски агенти" кои ги имаат следните задачи: 1. водење на целосна и точна евиденција на финансиските активности и изготвување на финансиски извештаи, 2. поднесување на финансиски извештаи до институциите надлежни за контрола и надзор во пропишаниот рок и 3. почитување на сметководствените постапки и стандарди во водење на евиденцијата и известувањето.

Овој систем на внатрешна контрола наметнува сериозни и континуирани обврски за финансиските агенти посебно во делот на следењето (мониторингот) на примените донации и направените трошоци. Праксата покажува дека партиите или нивниот комитет треба да користат само една банкарска сметка, која ќе биде пријавена и ќе биде достапна на увид и

контрола од надлежните контролни органи. Тоа го олеснува спроведувањето на надзор и контрола од страна на надлежните институции.⁷

Начинот на кој партиите управуваат со своите финансии зависи од нивниот персонален капацитет и подготвеноста да ги почитуваат правилата поврзани со финансиите. Често пати, под притисок на граѓанското општество и медиумите, партиите настојуваат да одговорат на предизвиците и да воспостават транспарентна и функционирачка рамка на контрола на приходите и расходите внатре во партијата. Внатрешната контрола и рамнотежата кои вклучуваат и редовна финансиска одговорност кон членовите на партијата се од пресудно значење за одржување на доверливост внатре во партијата. Анализата покажува дека во најголем број земји партиите се организации кои немаат доволно стручен ангажиран персонал и средства, па оттаму тие повеќе се потпираат на волонтери и партиски ентузијазам во вршењето на работите поврзани со финансиите. Меѓутоа, партиските лидери често ја попречуваат транспарентноста во финансирањето, бидејќи истата ја доживуваат како закана на нивната контрола или влијание.

2.2.3. Надзор и контрола на политичкото финансирање

“Too many rules. Too little enforcement.”

Michael Pinto-Duschinsky (Political Finance Scholar)

Овој афоризам креиран од експертот по политичко финансирање го изразува еден од најголемите предизвици на политичките финансии. Целите на транспарентноста и одговорноста кои се однесуваат на врската помеѓу парите и политиката зависат од функционалниот систем на надзор и контрола.

Надзорот и контролата на финансиите на партиите имаат улога да ја ограничат, како и да ја спречат предизборната продажба на големите донатори, а потоа и дополнителната постизборна корупција. Едноставно, гласачите мора да знаат кој колку пари дава на нивните политички претставници, односно во која мера постојат и од каде доаѓаат заканите по нивната самостојност и автономија на одлучување.

⁷ See more International Foundation for Electoral Systems (IFES), (2007) WALECKI, Marcin, "Challenging the Norms and Standards of Election Administration - Political Finance", p. 75-93.

Структурата на системот за надзор и контрола се разликува од земја до земја, но основните цели на секој функционален систем за надзор и контрола треба да бидат исти – превенција, детекција и санкција. Според својата структура, системот за надзор и контрола на политичкото финансирање претставува сложен систем во кој се комбинираат различни инструменти и актери помеѓу кои соработката е од исклучителна важност. Тие инструменти и актери се :

- внатрешна (интерна) партиска контрола, (водење сметководство и изготвување точни и целосни финансиски извештаи во согласност со сметководствените процедури во утврдените рокови и редовна финансиска одговорност кон членовите на партијата)
- јавно објавување и известување на финансиските извештаи и ревизија,
- контрола од независни агенции поддржани со механизми за истрага,
- надворешен надзор (граѓанско општество, медиуми, граѓани) и
- санкции (административни, кривични и политички).

Работите на сложениот систем на надзорот и контролата на партиските финансии и мониторингот на редовните партиски и изборни активности се предмет на заедничка одговорност на партиските и државните органи, но и легитимно ангажирање и помош од експертските организации од граѓанскиот сектор и медиумите.

Од сите вклучени актери, институциите за надзор и контрола играат клучна улога во системот на контрола и надзор. Препораките на меѓународните релевантни организации и праксата говорат во прилог на формирање авторитетно независно тело кое ќе биде задолжено за следење и контрола на политичките финансии.

Со оглед на фактот дека надзорот и контролата зависат од традициите и политичко-културните карактеристики на општествата, познатиот експерт по политички финансии Nassmacher посочува четири различни модели на надзор и контрола, кои функционираат во праксата.

Првот, модел на автономија, базиран на меѓусебна доверба на партиите го карактеризира сфаќањето дека партиите се приватни организации и дека е доволно да воспостават механизми на автоконтрола и евентуално да постигнат спогодба за взаемна размена на податоците. Практичен пример на овој модел е Шведска.

Вториот, модел на транспарентност, поаѓа од уверувањето дека гласачите можат да се информираат од податоците кои партиите ги направиле достапни за јавноста и се базира на претпоставена заинтересираност на граѓаните. Овој модел поаѓа од правото на граѓаните да имаат увид во партиските финансии, нивните извори и начинот на користење. Надзорот над партиските финансии, контролата на приходите и расходите и ограничувањата се оставени на судот на јавноста. На гласачите им е оставено самостојно, според јавно објавените информации, да одлучат во која мера различните видови донации на партиите можат да влијаат на нивното политичко определување. Пример на овој модел може да се најде во германскиот систем на финансирање на политичките партии, каде парламентарните партии се должни податоците за своите партиски финансии да ги објават во извештаи кои се доставуваат до претседателот на сојузниот парламент и со тоа тие обезбедуваат нивна поголема "видливост".

Согледувањето дека контролата од страна на самите гласачи не е доволна за да партиите се однесуваат согласно очекувањата создаде основа за воспоставување на третиот модел - застапничкиот модел. Овој модел се базира на формирање посебно независно тело кое ќе врши контрола и надзор во почитувањето на правилата за политичкото финансирање. Клучни критериуми за формирање на ова тело се: мандатот на членовите да трае подолго од мандатот на членовите на парламентот (5 или 7 години), членовите да бидат партиски независни лица кои имаат стручно знаење, индивидуален интегритет и потребни вештини, материјална независност на ова тело и повисоки плати на неговите членови. Федералната изборна комисија во САД е пример од праксата на кој се потпира овој модел. Ова тело е задолжено да врши супервизија на сите трансакции што ги прават институциите поврзани со кандидатите или партиите, кои се вклучени во изборниот процес.

Четвртиот модел кој го препорачува Nassmacher е диверсификуваниот модел. Овој модел се базира на транспарентност во финансирањето на политичките партии и изборните кампањи, постоење на контролно тело кое ќе биде толерантно кон незначителни изигрувања на правилата, а сурово кон субјектите кои сериозно ги кршат правилата и јакнење на интересот на јавноста и нејзино санкционирање/наградување изразено преку давање/недавање гласови на изборите. Близок пример на овој модел е канадскиот систем на контрола на финансирањето на политичките партии и изборната кампања.

Тука е важно да се нагласи дека ефикасноста на секој систем на контрола и надзор зависи од интензитетот на соработката помеѓу различните

вклучени страни, потпирајќи се на механизмите за мониторинг обезбедени од страна на партиските-финансиски агенти, ревизорите, банкарските институции, независните контролни институции, антикорупциските watch-dog организации и медиумите.

2.3 Основни цели на системот на контрола и надзор на политичкото финансирање

2.3.1. Превенција

Кога станува збор за превенцијата, како една од целите на системот на контрола и надзор, би можеле да ја употребиме нашата позната изрека "подобро да се спречи, отколку да се лечи." Историски гледано, зголеменото регулирање на политичките финансии и воспоставување на систем на контрола и надзор биле мотивирани од финансиски скандали. Во САД, на пример, Федералната изборна комисија, независно регулаторно тело одговорно за спроведување на националниот закон за финансирање на кампањата е основана во 1975 година како резултат на скандалот Вотергејт. Германската Флик афера поврзана со Христијанско демократската унија која подолго време била финансирана од донации од германски компании и лоби групи преку тајни организации заради одбегнување на даноците е уште еден пример за скандал каде како последица е регулирање на политичките финансии и контрола на истите.

Главната цел на превенцијата е поттикнување на политичките партии и кандидатите да ги променат своите практики на делување во насока на усогласување со барањата дефинирани во усвоените правила, со што се намалува и појавата на финансиски скандали.

Значаен сегмент во превенцијата поврзана со политичкото финансирање е внатрешната (интерна) партиска контрола. Пристапот базиран на "доктрина на агенцијата" предвидува сите финансиски средства што влегуваат/излегуваат во/од партиската сметка да бидат канализирани односно добиените донации, прилози и другите приходи и направените трошоци задолжително да бидат одобрени од финансискиот агент. Неговата задача е уште во рана фаза да ги открие (детектира) можностите за прекршување на правилата и да преземе конкретни активности за нивно отстранување, како и да контролира дали направените трансакции се во согласност со правилата, сметководствените постапки и стандарди.

Во делот на превенцијата, институциите за контрола исто така имаат важна улога. Со оглед на фактот дека политичките партии најчесто се

потпираат на волонтерство, често се случува лицата задолжени за водење на финансиите во партиите да бидат недоволно едуцирани во однос на практична примена на правилата. Оттаму, со цел да се отстрани можноста за неправилности и прекршувања, контролните институции спроведуваат обуки, семинари и работилници на кои учествуваат претставници од партиите каде се даваат конкретни насоки и инструкции во врска со примената на правилата.

Улогата на граѓанското општество и медиумите е исто така важна во превенцијата. Со јавно објавување на конкретни случаи на прекршувања поврзани со финансиите во изборната кампања и редовното работење на партиите и со директно посочување на оние кои биле вклучени во тие прекршувања, граѓанското општество и медиумите можат да влијаат врз политичките партии и кандидатите да се воздржат од преземање незаконски дејствија поврзани со финансиите. Во многу земји развојот на информатичко-комуникациската технологија овозможи финансиските извештаи на партиите и изборната кампања да бидат достапни на јавноста, при што како најсоодветен начин за тоа е преку интернет. Онаму каде партиите ги одбегнуваат или делумно ги исполнуваат барањата за јавно објавување на своите извештаи, граѓанското општество и медиумите преку јавно повикување и други начини на притисок ја користат можноста јавно да бараат од партиите овие извештаи да ги објават.

2.3.2. Детекција

Една од клучните цели на системот на контрола и надзор е детекцијата (откривање) на прекршувањата поврзани со политичкото финансирање која најчесто се остварува со спроведување на ревизорски контроли на финансиските извештаи на партиите и изборната кампања.

Во основа, постојат три стандардни процеси преку кои може да детектираат повредите на прописите за политичко финансирање и тоа:

- со мониторингот кој се врши преку ревизија на финансиските извештаи,
- со пријава / жалба поднесена од поединец или организација кои дошле до сознанија за сторени прекршувања од страна на партиите/кандидатите,
- со известување/пријава од други институции (на пример политичките партии и други субјекти) со констатации и наводи за сторени прекршувања и за сторителите на истите.

Најчесто користена алатка за детекција е ревизијата со која се врши мониторинг и оценка за усогласеноста со правилата за политичкото финансирање и врз основа на тоа се даваат констатации за сторени прекршувања. За да може да се спроведе ревизија потребно е финансиската евиденција на партијата да биде дадена на увид на контролната институција. Барањата за јавното објавување ги обврзуваат партиите да ги пријават приходите, расходите и другите финансиски трансакции заедно со соодветна документација за да се потврди веродостојноста на тоа што се известува.

Откривањето на можните прекршувања, измами и грешки преку ревизијата може да биде основа за натамошна истрага од институцијата надлежна за контрола на политичките финансии, ако има овластување за тоа или таа да достави извештај со констатирани неправилности и прекршувања до надлежниот орган за поведување соодветна постапка (прекршочна или кривична).

Надзорот е уште еден важен механизам за детекција (откривање). Граѓанското општество и медиумите имаат исклучително важна улога во откривањето на прекршувањата и истите може да достават пријави до надлежните институции. Со вршење притисок во јавноста тие придонесуваат кон полесното детектирање на прекршувањата и поефикасно постапување на релевантните контролни институции изразено преку поведување соодветни постапки за утврдување на прекршувањата и изрекување на ефикасни санкции на сторителите.

2.3.3. Санкција

Санкциите се главните алатки кои им стојат на располагање на институциите за контрола на политичкото финансирање. Постои консензус помеѓу меѓународните организации дека санкциите се од суштинско значење за ефективно спроведување на правилата за политичкото финансирање. Штом ќе биде спроведена истрагата и прекршувањето ќе биде потврдено може да се изречат санкции од страна на надлежната институција.

Праксата покажува дека системот на санкции поврзани со финансирањето на партиите се потпира на правилото "мали прекршувања - мали или симболични казни, големи прекршувања - ригорозни казни". Тоа значи дека малите прекршувања или пропустите сторени од партиите најчесто се санкционираат со парични казни (глоби), додека за сериозни прекршувања се предвидуваат казна затвор или политички санкции. Споредбената пракса познава сет санкции со кои се одвраќаат партиите од

однесувања кои не е во согласност со правилата, односно наоѓа права мерка за казна доколку е извршена некоја повреда во финансирањето на партиите. Во групата на санкции се: парични казни, губење на правото на финансирање од јавни извори како административна мерка, враќање на средствата кои се прибавени на незаконит начин во државниот буџет, привремена суспензија на политичката партија, бришење на партијата од регистарот на политичките партии, казна затвор за одговорните лица во партијата и за тие што сториле кривични дела, поединец или партиска листа да биде отстранет/а од изборниот процес, можност избраните претставници доколку се утврди повреда да останат и без добиениот мандат во претставничките тела; губење на политички права (право на глас, право на номинирање или учество во работата на изборни органи, односно пасивно избирачко право), како и губење на државјанството.

Пропорционалноста е една од најважните карактеристики на санкциите, при тоа имајќи ја во предвид целта што треба да се постигне: санкциите треба да биде пропорционални на специфичноста на прекршувањето, како и да ги спречат партиите во иднина да преземаат дејствија и активности што би довеле до прекршување на правилата.

Изрекувањето санкции за партиите кои ги прекршиле правилата е крајната цел на системот на надзорот и контролата на политичките финансии. Но во случаи кога тоа е можно, целта на мониторингот и контролата е преку превентивни мерки да се нагласи позитивната вклученост на сите учесници во поттикнувањето на партиите да ги почитуваат правилата за политичкото финансирање и да ја зајакнат транспарентноста за тоа од каде доаѓаат партите и како се трошат.

3. Улогата на медиумите и граѓанското општество

Голем придонес во јакнење на транспарентноста во финансирањето на партиите и изборната кампања имаат и организациите на граѓанското општество, медиумите, watchdog организациите и други субјекти, вклучително и граѓаните. Улогата на сите овие чинители е поврзана со надзорот над дејствувањето и финансирањето на партиите и изборната кампања. Во секој систем, сите овие субјекти кога ќе дојдат до сознанија за евентуални злоупотреби и прекршувања направени од партиите и кандидатите објективно и детално ја известуваат јавноста, но имаат и можност да достават пријави до институциите за контрола и надзор со цел да иницираат нивно постапување во конкретни случаи.

Вклученоста на медиумите во борбата против корупцијата во политиката е од исклучителна важност. Во последните децении медиумите во голем број земји имаат објавено материјали за откриени злоупотреби и неправилности во финансирањето на партиите и конкретни случаи на политичка корупција. Бројните примери покажуваат дека јавноста се почесто добива информации од медиумите за конкретни случаи на корупција поврзани со политичките финансии отколку од институциите надлежни за контрола и надзор. Тоа говори за затвореност и селективност на институциите на системот, како и за ниското ниво на доверба што јавноста ја има кон институциите. Сето тоа се должи на длабоката пенетрација и влијанието што центрите на политичката моќ го имаат во функционирањето на државните институции. Со добро избалансиран притисок од медиумите и граѓаните, може да се создаде атмосфера која ќе поттикне антикорупциски иницијативи со цел ефикасно справување со ваквите негативни состојби како и да се иницираат сериозни постапки на контрола и надзор од авторитетни независни институции. Но, праксата покажува дека и медиумите се соочуваат со сериозни проблеми кога станува збор за обезбедување информации поврзани со партиските финансии. Во многу земји се поизразено е ограничувањето на слободата на информирање кое значително ги оневозможува медиумите да известуваат за злоупотребите и прекршувањата направени од партиите, како и за се поизразениот притисок што се врши врз новинарите со цел да бидат спречени да објавуваат информации поврзани со конкретни коруптивни случаи.

Граѓанското општество исто така има важна улога во јакнење на транспарентноста во политичкото финансирање. Овие организации своите активности ги насочуваат во две подрачја: подигање на јавната свест и мониторингот. Со цел подигање на јавната свест, тие преку различни проекти и кампањи ги запознаваат и едуцираат граѓаните за важноста на парите во политиката, негативните ефекти од прекршувањата во нивното секојдневно живеење и како злоупотребите на државните ресурси направени за партиски цели ги трошат парите кои им припаѓаат на граѓаните. Во делот на мониторингот, благодарение на својот експертски капацитет, тие го следат текот на парите во политиката и даваат оценка за тоа дали и како партиите и кандидатите ги почитуваат правилата и дали и колку надлежните институции ефикасно и непристрасно ја вршат контролата на политичкото финансирање. Граѓанските организации имаат легитимна и важна улога во промовирање на доброто владеење. Со оглед на тоа дека тие не се натпреваруваат на изборите, тие може да покренат иницијативи за изнаоѓање решенија на одредени состојби и да извршат притисок врз политичарите и органите на власта. Голем

е бројот на граѓански организации кои располагаат со техничка експертиза и едуцирани луѓе од областа на политичкото финансирање, оттаму тие имаат значајна улога во подобрување на имплементацијата на правилата за политичкото финансирање. Тие може да го фокусираат вниманието на медиумите и јавноста на недостатоците во спроведувањето на правилата и со тоа да влијаат на подобрување на ефикасноста.

Заклучок

Имајќи ги во предвид различните системи на политичкото финансирање и различните нивоа на демократски развој во земјите, општа е констатацијата дека не постои единствено или најдобро решение за ефикасна борба против корупцијата поврзана со политичките финансии. За успешно справување со корупција во политиката на глобален план неопходно е градење меѓународни стандарди во политичкото финансирање кои ќе ги одразуваат очекувањата на јавноста и ќе им овозможат на сите актери вклучени во политиката да ги разберат своите улоги и одговорности. Промовираните стандарди од страна на релевантните меѓународни организации централно значење им даваат на транспарентноста како основно начело и на транспарентното политичко финансирање.

Прв чекор кон зајакнување на транспарентноста и отчетноста во политичкото финансирање е усвојувањето на квалитетни правила и создавање услови за нивна целосна имплементација. Кога станува збор за правилата за политичкото финансирање, од суштинско значење се барањата за јавното објавување и контролата. Јавното објавување бара систематско и континуирано известување од страна на партиите за своето тековно работење и изборната кампања, достапност на информациите до јавноста и транспарентност. Контролата бара авторитетна независна институција која има надлежност да надгледува, истражува дали партиите постапуваат во согласност со правилата за политичкото финансирање и во случај на сомневање за сторени прекршувања да поведува соодветни постапки и изрекува ефикасни санкции.

Меѓутоа, анализите покажуваат дека во светот растечки е јазот помеѓу правилата и нивното имплементирање во праксата. Формалните правила сами по себе може да помогнат во неутрализирање на негативните влијанија на парите во политиката, но тоа е можно само доколку тие правила се имплементираат во праксата. Значаен сегмент на имплементацијата е контролата на финансирањето. За ефикасна контрола потребно е постоење на независна контролна институција, која ќе има мандат, способност и

интегритет за откривање на прекршувањата, како да има надлежност да изрекува ефективни санкции на сторителите на прекршувањата. Во спротивно веројатно правилата ќе бидат игнорирани и непочитувани.

Надворешните актери (медиумите, граѓанските организации и граѓаните) имаат активна улога во надзорот на тоа од каде доаѓаат, каде и како се трошат парите во политиката. Граѓанските организации имаат задача да вршат надзор над однесувањето на политичките партии и кандидатите на начин на кој државните институции можеби немаат доволно капацитет или политичка независност да го прават тоа. Медиумите ги информираат граѓаните за тоа од каде доаѓаат парите во партиите и на каков начин се трошат. Со изнесување на конкретните примери на кршење на формалните правила и општествени норми во јавноста, медиумите можат да помогнат во јавното објавување на оние кои се обидуваат да го надоместат недостатокот на поддршка од граѓаните со пари во натпреварот за освојување на политичката власт.

Разработувајќи ја улогата и значењето на сите сегменти на транспарентниот систем на политичко финансирање одделно, во овој труд се обидовме да докажеме дека јавното објавување, одговорната внатрешна партиска контрола, ефективното спроведување на контрола од надлежните институции и континуираниот надзор од надворешните чинители (граѓанско општество, медиуми, граѓаните) се од фундаментално значење на секој транспарентен и отчетен систем. Доколку постои меѓусебна соработка на сите овие актери што би била во насока на целосно остварување на целите на системот (детектирање на прекршувањата, во случај на нивно потврдување - изрекување ефикасни санкции и преземање превентивни мерки со цел да не се повторат прекршувањата) - тогаш може да стане збор за функционален и транспарентен систем на политичко финансирање.

Финансирањето на политичките партии и изборните кампањи во повеќето развиени демократии денес е потранспарентно во споредба од пред десетина години. Следејќи го нивниот пример, многу нови демократии денес се во потрага по подобар начин на регулирање на текот на парите во политиката. Очекувањата се дека успехот ќе биде видлив на подолг рок и тоа како резултат на реализацијата на реални реформи во постојните системи, кои ги фаворизираат јавното објавување и ефективната контрола од независни институции со поддршка на граѓанското општество и медиумите. На постарите демократии им било потребно да поминат повеќе децении за да изградат капацитети за детектирање на нерегуларностите во политичкото финансирање, премин од системски изборни измами на конкретни случаи на

корупција, едукација на политичките партии и граѓанското општество, оспособување на контролните институции и воведување на превентивни мерки.

Користена литература

- Transparency International Hrvatska, "Zasto i kako regulirati financiranje politickih stranaka" (2000), dr.sc. MATAKOVIC, Hrvoje "Regulacija stranackog financiranja"
- PETAK, Zdravko, "Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu", Polit.misao, Vol XXXVIII, (2001) br.4
- International Foundation for Electoral Systems (IFES) (2004) WALECKI, Marcin "Political Money and Corruption"
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), (2007) WALECKI, Marcin, "Challenging the Norms and Standards of Election Administration - Political Finance",
- BRATAK, Vjekoslav, MIHAJLOVIC, Pero, BRATAK, Mario "Transparentnost stranackih financija u Hrvatskoj i Sloveniji", Pravni vesnik (2011)
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), Training In Detection and Enforcement (TIDE) (2013) OHMAN, Magnus "Political Finance Oversight Handbook"
- International Foundation for Electoral Systems (IFES) (2013), OHMAN, Magnus "Controlling Money in Politics: An Introduction"
- Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, (2013) doc.dr.sc.MUSA, Anamarija, "Transapentnost - zasto i kako?"
- Закон за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата ("Сл.весник на РМ" бр.37/07)

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИДЕОЛОГИИ В ПЕРИОД СОЦИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ: ОПЫТ РОССИИ

Николай Баранов

Профессор, Балтийский государственный технический университет
«Военмех», Санкт-Петербург, Россия

e-mail: nicbar@mail.ru

Аннотация

В условиях глобальных трансформаций некоторые исследователи (Э.Гидденс) стали критично относиться к современным идеологиям, подвергая сомнению сам факт их существования. Тем не менее, несмотря на переживаемый кризис, политические идеологии остаются влиятельной формой политического сознания, в значительной степени определяющей конкретную направленность политических действий. Глобализация способствует появлению и широкому распространению новых идеологических течений, которые апеллируют к иным ценностям: коммунитаризм, утилитаризм, феминизм, экологизм, пацифизм, национализм, популизм. Эти идеи и движения, которые реально мобилизуют людей, имеют качественно другую природу, непохожую на природу традиционных или установившихся идеологий. Современная идеологическая палитра становится гораздо богаче и насыщеннее классической, что предполагает теоретическое обоснование новых ценностных приоритетов и их практическое воплощение в общественно-политических объединениях и движениях. Глобальные процессы повлияли на идеологический дискурс в современной России. Однако, в отличие от западных стран, по причине нерешенности базовых социально-экономических проблем для России характерно не широкое распространение новых идеологических течений, а развитие переходных форм либерально-консервативно-социалистического дискурса. Например, официальной идеологией ведущей политической партии является социальный консерватизм. Востребованными становятся такие направления идеологического спектра как либеральный консерватизм и социальный либерализм. В российском политическом пространстве происходит дифференциация идеологических предпочтений, причем гораздо более существенная, чем прежде. Тот идеологический дискурс, который предлагают политические партии, не отвечает ожиданиям

общества. У граждан возникает потребность в отражении нюансов, характерных для развитых демократических практик. Так как политические процессы в России не являются изолированными от мировых тенденций, поэтому социально-политические трансформации в стране все в большей степени будут сочетаться с «новыми картинами мира», представленными сформированными идеологическими дискурсами, отвечающими потребностям общества.

Ключевые слова: политические идеологии, идеологические течения, классические идеологии, постклассические идеологии, идеологии в России.

Abstract

In the conditions of global transformations some researchers (e.g. E. Giddens) became critical of modern ideologies calling in question the fact of their existence. Nevertheless, despite endured crisis political ideologies remain the influential form of political consciousness largely defining the specific focus of political actions. Globalization promotes occurrence and a wide circulation of new ideological trends that appeal to different values: communitarianism, utilitarianism, feminism, ecologism, pacifism, nationalism, populism. These ideas and movements that really mobilize people have qualitatively other nature unlike the nature of traditional or established ideologies. The modern ideological palette becomes much richer than the classical that implies a theoretical substantiation of new valuable priorities and their practical embodiment in the socio-political associations and movements. Global processes have affected an ideological discourse in modern Russia. However, unlike Western countries, due to unresolved basic social and economic problems for Russia the wide circulation of new ideological currents is not characteristic unlike the development of transitional forms of a liberal, conservative and socialist discourse. For example, the official ideology of the leading political party is the social conservatism. Such directions of the ideological spectrum as liberal conservatism and social liberalism are in demand. In the Russian political space there is a differentiation of ideological preferences, and much more essential than before. That ideological discourse offered by political parties, does not meet the society expectations. The citizens have a requirement for reflection of nuances typical of developed democratic practices. As the

political processes in Russia are not isolated from world tendencies, therefore the sociopolitical transformations in the country increasingly will be combined with «the new views of the world», presented the generated ideological discourses that meet the requirements of a society.

Keywords: *political ideologies, ideological currents, classical ideologies, postclassical ideologies, ideologies in Russia.*

Введение

Несмотря на критичное отношение к политическим идеологиям ряда современных исследователей¹, подвергающих сомнению сам факт их существования, тем не менее, в политическом дискурсе преобладает точка зрения, в соответствии с которой никакая политика не способна «стимулировать активную деятельность в отсутствие широкого мировоззрения, предоставляемого политическими идеологиями»². Данный факт подтверждается доминированием голосования на выборах по идеологическому признаку. Это свидетельствует о том, отмечает Г.Мусихин, что «идеологии способны оказывать воздействие не только посредством рациональных доводов и упорядоченных ценностных суждений»³. Поэтому, несмотря на переживаемый кризис, политические идеологии остаются влиятельной формой политического сознания, в значительной степени определяющей конкретную направленность политических действий.

Традиционная типология идеологий, представляющая собой лево-правый спектр, утрачивает свою адекватность. Канадский философ Уилл Кимлика полагает, что, с одной стороны, традиционное представление о западной политической теории игнорирует важные вопросы, которые не позволяют объяснить появление новых идеологических течений. С другой стороны, различные идеологии имеют в своем основании разные фундаментальные ценности, в связи с чем разногласия не могут быть рационально разрешены, так как нет способа доказать, что равенство

¹ См.: Giddens, Anthony (1994) *Beyond Left and Right: the Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.

² Шварцмантель Д. Идеология и политика. Харьков, 2009. С.47.

³ Мусихин Г. Очерки теории идеологий. М., 2013. С.9.

превосходит свободу, или что свобода важнее равенства¹. Поэтому некоторые исследователи отвергают традиционную дихотомию левых и правых и исходят из того, что новые теории апеллируют к иным предельным ценностям – «договорного соглашения» (теории справедливости), «общего блага» (коммуитаризм), «пользы» (утилитаризм), «гражданского равноправия мужчин и женщин» (феминизм), «охраны окружающей среды» (экологизм), «этнонациональной консолидации» (национализм), «созидание мира без границ» (глобализм).

Таким образом, современная идеологическая палитра становится гораздо богаче и насыщеннее классической, что предполагает теоретическое обоснование новых ценностных приоритетов и их практическое воплощение в общественно-политических объединениях и движениях. Эти идеи и движения, которые реально мобилизуют людей, имеют качественно другую природу, непохожую на природу традиционных или установившихся течений. Джон Шварцмантель полагает, что новые более ограниченные идеологии вместе формируют новую структуру политического дискурса. В то же время сами по себе они не способны обеспечить формирование масштабных мобилизующих движений и обеспечивают только часть необходимого для политической жизни идеологического и политического обновления².

Очевидно, что идеи зависят от социокультурного контекста. Так, российская предвыборная практика показала, что идеологические предпочтения политических субъектов коррелируют с потребностями российского общества, которые изменяются в ходе экономических и социально-политических трансформаций. Поэтому политические партии стремятся агрегировать и артикулировать интересы определенных слоев общества, идеологически концептуализируя представления людей о политической ситуации, встроить эти оценки в общую картину мира, сделав понятными предлагаемые политические изменения. Идеологии предоставляют возможность политическим акторам интерпретировать окружающую действительность, и эти интерпретации являются «эмоционально захватывающими, логически убедительными и эвристически полезными»³.

В отличие от западного идеологического дискурса в России не стали определяющими постклассические тенденции, прежде всего, по причине

¹ Кимлика У. Современная политическая философия: введение / Пер. с англ. М., 2010. С.18.

² Шварцмантель Д. Указ. соч. С.280, 283.

³ Мусихин Г. Указ. соч. С.13.

нерешенности базовых социально-экономических проблем. Тем не менее, кардинальные перемены в социально-экономической, политической и социокультурной сферах приводят к корректировке фундаментальных ценностей всех основных течений общественно-политической мысли – либерализма, консерватизма, социализма. Изменяется оценка роли государства, научно-технического прогресса, демократии и других важнейших компонентов современного общества, что приводит к перестройке научного понятийно-категориального аппарата.

Все три модели общественного развития являются подвижными и динамичными. В зависимости от конкретной исторической ситуации социалистический, консервативный и либеральный сегменты в общей системе общественно-политической мысли могут расширяться или сужаться, проявлять себя изолированно или сближаться, создавая социально-либерально-консервативный синтез. Создается, по сути, пограничное пространство, которое можно представить как зону взаимопроникновения социализма, либерализма и консерватизма.

Либерально-консервативный синтез в России

Синтез консерватизма и либерализма может быть перманентным процессом, результаты которого будут зависеть как от соотношения компонентов, так и от внешнего воздействия - условий, которые определяют содержание и темпы процесса в зависимости от потребностей конкретного момента или субъекта. В результате получится либо «либеральный консерватизм», либо «консервативный либерализм». Один из исследователей либерально-консервативного синтеза В.Ф.Пустарнаков отмечает, что в итоге появляется феномен, образующийся «в результате скрещивания генетически различных родительских форм», или продуцируется симбиоз, как форма «сожительства двух организмов разных видов, для которых их сожительство оказывается взаимовыгодным»¹.

Возникает вполне оправданное затруднение в характеристике идеологического гибрида, чем объясняется частое употребление данных конструкций как синонимов в определении политических позиций. Так в словосочетании «консервативный либерализм» базовой составляющей или

¹ Пустарнаков В.Ф. Либеральный консерватизм и либерализм в России XIX – начала XX в.: различия и сходства // Либеральный консерватизм: история и современность. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2001. С.14.

«несущей конструкцией» является либерализм, который дополняется «консервативным» содержанием. Т.е. это одна из форм либерализма, особенность которой заключается в том, что он, как считает С.Я.Матвеева, «пытается проработать либеральную парадигму, ее основные идеи и принципы на почвенном материале, с учетом конкретных нравственных идеалов, исторически сложившегося регионального, культурного и профессионального опыта»¹.

Либерализм как идеология и политическая практика доказал свою жизнеспособность и, несмотря на многочисленные кризисы в своем историческом развитии, видоизменялся, приспосабливаясь к реальной политической действительности. Такие основные принципы либерализма, как свобода личности, неприкосновенность прав человека, правовое государство, парламентская демократия, плюрализм, гражданское общество и некоторые другие стали неотъемлемой частью общечеловеческой политической культуры. Отличительной особенностью современного либерализма является не только признание личной ответственности граждан, но и готовность государства взять на себя некоторую ответственность в том случае, если исчерпаны их возможности. А.Алесина и Ф.Джавацци характеризуют современный европейский либерализм как «гуманистическое учение, которое доказывает, что каждый человек – это личность, способная на самостоятельные решения», которой надо предоставить равные возможности, чтобы каждый человек мог отвечать за свою судьбу².

Главным обстоятельством, объективно отражающим жизненные силы либерализма, является тот факт, что все страны, достигшие наиболее значительных результатов в своем развитии, использовали либеральные принципы и ценности в различных соотношениях с другими – консервативными, социалистическими, националистическими, патриотическими и т. д. Данный факт позволил Ф.Фукуяме в 1989 г. высказать мысль о конце истории, в которой безраздельную победу одержал либерализм.

Несмотря на то, что многие исследователи, включая самого автора, подвергли сомнению данный вывод, остается очевидной необходимость либеральных ценностей для развития любого общества, т.к. без свободного индивида не могут быть в полной мере реализованы способности и

¹ Матвеева С.Я. Консервативный либерализм в современной России. Либерал-радикальный проект в консервативной среде // *Общественные науки и современность*. 1993. №2. С.13.

² Алесина А., Джавацци Ф. Либерализм – это левая идея / Пер. с итал. В.Файер. М., 2011. С.9.

возможности самого общества, без рыночной экономики невозможно максимально удовлетворить потребности человека, без правового государства гражданин не имеет возможности эффективно контролировать и сдерживать государственную власть.

В то же время идеализация либерализма приводит к игнорированию национальных особенностей, оставляет на «обочине жизни» значительные слои населения, не имеющие по субъективным причинам возможности для достижения желаемых целей. Поэтому выбор оптимального сочетания либеральных принципов с устоявшимися в обществе ценностями может стать определяющим фактором для его поступательного развития.

Россия является пограничной страной между западной и восточной культурами, что предопределило их влияние на российскую действительность. Но при этом, перенимая чужой опыт, необходимо использовать его во имя утверждения своей уникальности, самобытности. Любой инородный опыт хорош лишь тогда, когда он служит во благо нации, национальной культуры и укрепления духовных сил общества.

К сожалению, авторы российских реформ конца XX века фактически игнорировали исторически сложившиеся традиции, менталитет и особенности характера русского народа. Попытки заимствования и некритического использования идей и опыта других стран не смогли исправить положения в осуществлении либеральных по форме и радикальных по существу российских реформ. Более того, без активной поддержки со стороны широких социальных слоев общества они не могли быть ни эффективными, ни успешными. Поэтому эти реформы не дали желаемых результатов. Стало очевидным, что выработанные цели, избранные пути, методы и темпы реформирования российского общества нуждаются в серьезной корректировке. В связи с этим возник практический интерес к проблеме российского политического консерватизма, опирающегося на традиции, преемственность, охранительность и стабильность, обеспечивающие постепенное реформирование и исключение крайних мер. Объясняя консервативный тренд, Л.Ионин отмечает, что консерватизм видит свою задачу в том, чтобы проскользнуть «между Сциллой социалистического эгалитаризма и Харибдой либерального индивидуализма, между Сциллой мировой революции и Харибдой либеральной глобализации»¹.

Своеобразие русского либерализма определялось, прежде всего, тем, что он был вынужден проповедовать идеалы Великой Французской революции (свободу, равенство и братство) в условиях абсолютной монархии. И сама

¹ Ионин Л. Апдейт консерватизма. М., 2010. С.10.

борьба за конституцию, парламентаризм и правовое государство велась с учетом сложившихся традиций российской государственности. Основным направлением либерализма было присуще понимание того, что в переходный период естественным будет сосуществование новых и старых политических институтов. Либералы стремились найти «золотую середину» в решении социальных проблем, пытаясь подчинить социально-политическому контролю стихийные общественные процессы. Реформизм был обусловлен неприятием революции как средства преобразования существующего общественно-политического строя, поскольку альтернативой диалогу с властью мог стать только «бессмысленный и страшный русский бунт», разрушающий государственность и делающий невозможными любые реформы. Таким образом, русский либерализм, в силу своеобразия развития России, заключал в себе элемент консерватизма и в той или иной мере проявлял себя как консервативный либерализм, особенно в практической общественно-политической деятельности.

Эта особенность российского либерализма ярко проявилась в творчестве выдающегося русского мыслителя Б.Н. Чичерина. Его политические идеи можно охарактеризовать как консервативный либерализм. Он искал положительный идеал, реализация которого возможна при условии понимания природы и необходимости монархической власти. Идеал государственности по Б.Н. Чичерину - конституционная монархия, где монарх выступает посредником между народом и аристократией.

Сущность разработанной им концепции, получившей название «охранительного» либерализма, заключается в сочетании либеральных мер и сильной власти. Либеральные меры обеспечивают права граждан, охраняют свободу мысли и свободу совести, а сильная власть охраняет порядок, строго надзирает за исполнением законов, внушает гражданам уверенность в твердости государства и разумной силе, которая сумеет отстоять общественные интересы¹.

Консервативный либерализм предполагает адаптацию к жизни, извлечение уроков из истории, понимание условий, в которых действует власть, не предъявление безрассудных требований, а конструктивное сотрудничество. По мнению Б.Н.Чичерина, западные либеральные институты не имели шансов прижиться в России, если их одномоментно учредить актом высочайшей воли. Прежде чем приступить к освоению ценностей либерализма, необходимо было заняться культурным и политическим воспитанием

¹ Чичерин Б.Н. Различные виды либерализма // Опыт русского либерализма. Антология. М., 1997. С.49-50.

населения, используя земские учреждения. Лишь приобщив крестьян через земства к культуре хозяйствования и привив им навыки самоуправления, можно было браться за проведение выборов в представительное учреждение, с дальнейшим введением политических и гражданских свобод, обеспечивающих постепенное отмирание самодержавной власти. При этом Чичерин считал, что именно последняя может стать гарантом реформ, затрагивающих глубинные основания народной жизни.

Важной особенностью русского либерализма являлось то, что отдельные элементы идеологии западного либерализма использовались в России носителями государственной власти в их попытках реформирования и «европеизации» страны. В дальнейшем, когда либерализм сформировался как идейно-политическое течение, его представители стремились реализовать свои программы с помощью государства, часто игнорируя слабые структуры гражданского общества.

Либерализм лишь одно из начал человеческой жизни, но оно не является единственным. Как отмечал Н.А.Бердяев, «невозможно нормальное и здоровое существование и развитие общества без консервативных сил. Консерватизм поддерживает связь времен... соединяет будущее с прошлым...»¹.

П.Б. Струве отмечал, что подлинным содержанием консерватизма является государственность как «утверждение всенародного единства, или соборной личности народа, и против классовых поползновений, и против безоглядных притязаний личности, т.е. против чрезмерностей коллективизма и против крайностей индивидуализма. Консерватизм в этом понимании получает - рядом с либерализмом - какое-то особое и весьма широкое значение и обоснование»².

Некоторые российские и зарубежные политологи связывают возможности и будущее либерализма в России либо с утверждением основных идей русского либерального консерватизма, соединяющего ценности либеральной демократии и национальных государственных и духовных традиций, либо с усвоением ценностей «нового» либерализма, синтезирующего принципы классического либерализма и социал-демократии. По их мнению, в России нет либеральной традиции и общественных условий, благоприятных для развития либерального сознания. Поэтому необходим синтез для соединения экономического либерализма с духовно-культурным

¹ Бердяев Н.А. Философия неравенства // Бердяев Н.А. Судьба России. М., 2000. С.567.

² Струве П.Б. О мере и границах либерального консерватизма // Полис. 1994. № 3. С.132-133.

консерватизмом. Так, с точки зрения немецкого философа Г.Рормозера «в России отсутствует автономная личность, сознательный индивид, который был бы способен договориться на разумных началах со всеми остальными и по поводу собственных интересов, и относительно того, что наилучшим образом отвечало бы общим интересам»¹. Будущее либерализма в России он связывает с просвещенным консерватизмом.

Сейчас сложно однозначно разграничить консерватизм и либерализм. В современных обществах у них больше сходств, чем различий. В обоих случаях отстаивается свобода (правда, для современных консерваторов является приоритетной свобода в рыночных отношениях, а для либералов – свобода личности), конституционное государство, господство законов. Различаются они между собой в оценке путей, ведущих к цели, трудностей в ее достижении, а также приоритетов в социально-политическом развитии. «Нынешний консерватизм, - пишет Л.Ионин, - это реакция на модернизацию, тотальную демократизацию, глобализацию и прочие сложные и неоднозначные вещи»².

Современный русский консерватизм, или «третья волна», явился реакцией на радикальные общественные сдвиги последних десятилетий - на социальный процесс, начавшийся во второй половине 1980-х годов и предопределивший кардинальные изменения во всех сферах жизни страны. Исследователи отмечают, что он зародился как культурный консерватизм, а с началом либеральных реформ на его основе сформировался политический и экономический консерватизм. Как отмечает Н.М.Сирота, в отличие от исчерпавшего себя к 1980-м годам эмигрантского консерватизма «он обладает значительным опытом включенного наблюдения над сложной и противоречивой эволюцией СССР и России, возможностями осмысления новых тенденций, созревающих в недрах российского общества»³. «Третья волна» российского консерватизма представляет собой пестрый конгломерат идей, апеллирующих к традиционалистским архетипам массового сознания и неизменным, вечным ценностям. Обращает на себя внимание размытость и эклектичность позиций приверженцев этого идейно-политического направления. Консервативные идеи отражают обеспокоенность части граждан в связи с утратой советского «старого порядка», их заинтересованность в

¹ Рормозер Г. Новый консерватизм: вызов для России. М., 1996. С.60-61.

² Ионин Л. Апдейт консерватизма. М., 2010. С.85.

³ Сирота Н.М. Идеологии и идеологические течения: классическое наследие и современность. СПб., 2009. С.93.

стабильности и соблюдении законов, неприятие различных форм анархии и экстремизма.

Для российских консерваторов жизненно важными ценностями являются равенство, справедливость. Равенство понимается в социалистическом, эгалитарном смысле и заключается не в равенстве возможностей, а в равенстве результатов. Поэтому делается ставка на государственный патернализм как главное орудие распределения материальных и духовных благ. В политическом сознании консервативно настроенных россиян частная собственность связывается не с социальной активностью, ответственностью, стремлением к развитию, а с эксплуатацией.

Для западного консерватора важное значение имеют такие ценности, как кодекс чести, уважение к труду, сословная и профессиональная гордость. Российский консерватор органично и естественно воспринимает «солидарность» людей, которая была необходимым условием элементарного выживания многих из них. Именно «солидарность» является ключом к пониманию природы советского прошлого: коллективизма, духовности (идейности), долготерпения. Эти традиции, как считают российские консерваторы, начинают активно разрушаться, что и является источником переживаемых Россией трудностей.

Еще одной отличительной особенностью русского консерватизма выступает тысячелетняя традиция, связанная с идеалом православного государства и антизападничеством как ответом на регулярно воспроизводимые в истории вызовы со стороны романо-германской цивилизации. Поэтому не удивительно, что в условиях активного продвижения либеральной модернизации в России появляются ее противники, предлагающие вернуться назад к своим истокам, от которых пошла «Святая Русь». Манифест просвещенного консерватизма, представленный в 2010 году Никитой Михалковым, ставит под сомнение либерально-демократическое начало, приводящее к революционным переменам, прямо заявляя - «эйфория либеральной демократии закончилась». В документе выражается уверенность в том, что «только справедливая форма сочетания свободы и власти, основанная на соединении заповедей и идеалов правды с принципами и нормами права, может и должна обеспечить всем нам "нормальную человеческую жизнь в нормальной человеческой логике - без революций и контрреволюций"»¹.

¹ Манифест просвещенного консерватизма. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polit.ru/article/2010/10/26/manifest/> (дата обращения: 27.09.2015).

Авторы манифеста характеризуют новую разновидность консерватизма следующим образом: «Просвещенный консерватизм - это позитивное умение осмыслить прошлый и будущий мир вещей, свойств и отношений в должной и верной мере, а также способность эффективно действовать в современном мире, не разрушая его»¹. В этих целях предусматривается новационный учет государственных, общественных и национальных традиций «Святой Руси» и «Великой России», сложившихся в течение нашей тысячелетней истории.

Наряду с бережным хранением традиций и творческим восприятием новаций «просвещенные консерваторы» предлагают в качестве основных принципов новой идеологии те, которые в современном обществе небезосновательно подвергаются сомнению: укрепление вертикали власти; лояльность к власти; умение достойно подчиняться авторитетной силе; персонификация власти; почитание ранга. Такая гремучая смесь просвещенной традиции и авторитарной современности вызывает сомнение в целесообразности следовать курсу, который никогда не ставил в качестве приоритетов человеческую жизнь.

Другим вариантом консервативной идеологии, взятой за основу при проведении российских реформ и интеграционных процессов, является идеология социального консерватизма, которая главной консервативной ценностью объявляет человеческую личность, ее позитивное и стабильное развитие как залог успешного развития страны. Такого мнения придерживаются представители Центра социально-консервативной политики и Российского социально-консервативного союза.

Центр социально-консервативной политики сформировался в 2005 году как антикризисная площадка для выработки позиции партии «Единая Россия» по ключевым вопросам социально-экономического развития страны, а также для разработки социальных программ, целью которых является защита прав граждан. На базе Центра разработана концепция российского консерватизма, основанного на принципах непротиворечивости социальных и экономических задач, проведения преобразований, основанных на традиционных для российского общества ценностях, недопустимость проявления любых форм экстремизма².

¹ Там же.

² Устав некоммерческого партнерства «Центр социально-консервативной политики». [Электронный ресурс]: Сайт Центра социально-консервативной политики. URL: <http://cskp.ru/about/> (дата обращения: 27.09.2015).

Российский социально-консервативный союз был создан 17 сентября 2011 года для поддержки деятельности «Единой России» и Общероссийского народного фронта в предвыборный период. Социально-консервативный союз - организация, объединяющая сторонников на принципах идеологии. В качестве приоритетов Союза - земельный вопрос, формирование религиозного сознания, решение проблем транспорта и освоения территорий. Председатель координационного совета Союза Ю.Шувалов полагает, что «Россия - это одно из немногих в мире государств, которое может успешно развиваться, рассчитывая на собственные силы. Выбор России - это выбор самостоятельного курса, так называемого «Российского проекта»¹.

Еще одну разновидность консервативной идеологии представляет клуб «4 ноября», задачами которого являются разработка либерально-консервативной программы развития страны и мер по ее реализации; формирование в стране широкой общественной поддержки либерально-консервативного пути развития; организация широкой дискуссии среди политически и экономически активных слоев российского общества; вовлечение в эту работу общественных организаций, интеллектуалов, журналистов². Клуб рассматривает партию «Единая Россия» как наиболее значимого политического партнера, в то же время, являясь непартийной площадкой.

Консервативный либерализм тяготеет к осторожным, медленным реформам, соизмеряющим свои шаги с реакцией общества на проводимые преобразования, так как быстрые изменения могут привести к разрушению существующего порядка с соответствующими представлениями о справедливости, что является взрывоопасным для общества. Он считает необходимым сохранить для большинства народа психологически комфортное состояние. В качестве критериев консервативного либерализма можно отметить поиск реальных сил, которые бы явились опорой в становлении цивилизованных рыночных отношений, инициаторами в предпринимательской деятельности, в повышении личной ответственности людей, в признании демократических ценностей. Его особенностью является стремление воплотить либеральные идеи через обращение к массовым ценностям, поэтому он

¹ В России создан Социально-консервативный союз. [Электронный ресурс]: Официальный сайт политической партии «Единая Россия». URL: <http://er.ru/news/60798/> (дата обращения: 27.09.2015).

² Клуб «4 ноября». [Электронный ресурс]: Официальный сайт Института общественного проектирования. URL: <http://www.inor.ru/page642/> (дата обращения: 27.09.2015).

избирательно относится к опыту западных обществ, отбирая лишь то, что отвечает органически сложившимся потребностям страны.

Таким образом, преимущественно вокруг партии «Единая Россия», сформировались несколько направлений консервативной идеологии, ориентированных преимущественно на специфический для России путь развития, вовлекая в консервативный дискурс как социалистический, так и либеральный компонент.

Идеологическое содержание новой организационной надпартийной структуры – общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» - также в большей степени характеризуется консервативными ценностями. В манифесте организации предлагается объединиться вокруг общих ценностей, составляющих суть российского национального характера и нравственной основы жизни. «Это – стремление жить по правде и справедливости, в согласии со своей совестью. Это – любовь к своей Родине, служение России». Ценностной основой провозглашается патриотизм, создающий «энергию совместных действий»¹.

В то же время становится очевидным, что современное развитие невозможно без свободного гражданина, способного стать актором в политическом процессе, разумно сочетающего свободу и ответственность. Поэтому новое общественное движение призывает создать коалицию национального развития, основанную на принципах гражданственности, созидания, свободы и справедливости.

В значительной степени на развитие идеологических предпочтений современных россиян оказывает влияние тот политический идеал, который сформировался в советское время: мощное государство, перераспределяющее ресурсы в пользу слабых, заботящееся о гражданах, но не вмешивающееся в частную жизнь, в мелкое и среднее предпринимательство², в то же время, оказывающее значительное позитивное влияние на мировую политику. Этот политический идеал стал востребован после неудачных либерально-демократических реформ 1990-х гг., которые привели к резкому снижению жизни основной части населения и исключению России из списка великих держав.

¹ Манифест «Народного фронта «За Россию». Официальный сайт Общероссийского народного фронта. URL: <http://onf.ru/structure/documents/manifest/> (дата обращения: 27.09.2015).

² Лукин А.В., Лукин П.В. Умом Россию понимать. М., 2015. С.303.

Подстраиваясь под ожидания общества, политические субъекты стали ориентироваться на широко разделяемые людьми предпочтения. Общественный запрос на демократию, широко распространенный в начале 1990-х гг., сменился ставшим привычным патерналистским отношением к власти, что привело к власти команду нынешнего президента, исповедующего в большей степени консервативные ценности.

Поэтому в современной России, несмотря на потребность в свободном выражении своих политических взглядов, конструктивной критике оппонентов, плюрализме мнений относительно государственных и общественных проблем, открытости в принятии решений, пока превалирует консервативный тренд, благоприятствующий авторитарным тенденциям в политической жизни страны.

Вероятно, устойчивым и жизнеспособным сделает общество только такая общественная и культурная система, при которой либеральное и консервативное начала находятся в сбалансированных отношениях, когда существует либерально-консервативный консенсус, отстаивающий эволюционное изменение социально-политических отношений, снятие напряжения, достижение баланса сил и устойчивого развития общества.

Либерально-социальный идеологический дискурс в современной России

Современный либерализм существенно отличается от его классического варианта. С точки зрения А.Алесиного и Ф.Джаваци, либерализм является необходимым условием «для более справедливого общества, где открывающиеся перед каждым возможности не зависят от его классового положения или от родственных и иных личных связей»¹.

В современных общественно-политических условиях ответы либерализма на конкретные вопросы времени различны. Однако функционирование либерально-демократических систем, по мнению К.Б.Макферсона, привело к созданию единой современной модели, включающей две необходимые составляющие: соответствие желаниям и возможностям людей, а также необходимость в общем одобрении и поддержке². Следовательно, либерализм становится социальным, что неизбежно приводит к коррекции ценностей.

¹ Алесино А., Джавацци Ф. Либерализм – это левая идея. М., 2011. С.160-161.

² Макферсон К.Б. Жизнь и времена либеральной демократии. М., 2011. С.15-16.

В качестве весомых причин, повлиявших в последние десятилетия на левую идеологию, следует отметить глобализацию, которая способствовала вытеснению модели социального государства неолиберально-монетаристской доктриной. Практика ее осуществления в странах Латинской Америки и Африки посредством международных финансовых организаций привели к девальвации национальной валюты, приватизации экономики и снижению уровня жизни беднейших слоев населения. Распад социалистического блока на рубеже 1980-1990-х гг. способствовал аналогичным тенденциям в посткоммунистических странах: сокращению расходов на социальные нужды и образование, отказу от политики максимальной занятости, дерегулированию социальной и экономической сфер и как результат - прогрессирующей дифференциации между бедными и богатыми.

Другой взгляд на современное левое движение представляет отечественный исследователь А.Иванов, который предлагает соотнести современную левую идеологию с политической корректностью. По его мнению, проблема заключается в том, что «левый сегодня - это человек, у которого есть кредитные карточки... Левые сейчас не находятся в прямой оппозиции к буржуазности, как это было раньше. Сегодня левая составляющая является частью некоего постбуржуазного состояния. И вот эта диалектика приводит нас к пониманию того, что либеральная интуиция свободы и левая интуиция справедливости находятся сегодня в некоем единстве, причем в единстве, очень сложно структурированном»¹. Важным элементом левого сознания, который присутствует в современном консюмеристском мире – мире потребления, является толерантность, поэтому левая идея, с точки зрения А.Иванова, не является сегодня идеей, которая радикализирует ситуацию.

Разный подход в обосновании современной левой идеи свидетельствует о ее неоднородности, которая зависит от приоритетов и проблем, решаемых в тех или иных странах.

Расширение левой составляющей в политическом спектре современной России имеет объективные основания. В качестве основных причин исследователи называют нерешенность социально-экономических проблем, остатки консервативного советского мышления, исторически сложившийся коллективистский характер российского общества, проблемы в становлении гражданского общества, отчужденность граждан от власти, увеличивающийся разрыв между богатыми и бедными и некоторые другие. Отечественный

¹ Философия, консюмеризм и левая идея [Электронный ресурс]: Сайт философско-литературного журнала «Логос». URL: http://www.ruthenia.ru/logos/number/2000_3/01.htm (дата обращения: 27.09.2015).

исследователь А.А.Галкин констатирует, что Россия, «...оказавшись в промежуточном положении между развитыми государствами и странами отстающего и догоняющего развития, ... стала плацдармом, на котором переплелись наиболее острые противоречия, свойственные и тем, и другим»¹.

В то же время характерной чертой посткоммунистического реформирования России стало высвобождение частного и индивидуального после засилья гипертрофированного общего. Вполне очевидно, что данным потребностям отвечала либеральная политика, которая в свою очередь разрушила соотношение общего и частного по причине абсолютизации свободы индивида. С точки зрения Ю.А.Красина, великие идеи свободы и достоинства личности «не работают», потому что оторваны от российской реальности, и заработают лишь в совокупности с другими не менее значимыми ценностями – социальной справедливости, равенства и солидарности².

В современных условиях наблюдается не противостояние либерализма и социализма, а их сближение, свидетельствующее о недостаточности традиционных либеральных представлений о правах и свободах человека и гражданина для эффективной защиты интересов людей. «Без торжества либеральных идей, - отмечает председатель Конституционного Суда России В.Зорькин – не было бы государства и социального, и правового одновременно, т.е. государства, где социальные права граждан принадлежат им от рождения, а не даруются им сверху, и их перечень не зависит от монаршей воли; эти права закрепляются в конституциях и законах и гарантируются государством в силу притязаний (потребностей) гражданского общества и требований норм международного права на основе принципа справедливости и общепринятых стандартов»³.

Потребность в социальной справедливости возникла из-за неравенства условий в политической, экономической и социально-культурной областях жизни общества, которые дополняются ошибочно просчитанными социальными последствиями принятых законов, оторванностью их от реальной социально-экономической ситуации в обществе, несогласованностью с общественным мнением, культурными традициями. Такие ошибки привели к

¹ В поисках альтернативы: судьба левой идеи в изменившемся мире // Полития. 2006. №1. С.108.

² Красин Ю.А. Публичная политика: либеральная и коммунитарная составляющие // Дифференциация российского общества в зеркале публичной политики. Под ред. Ю.А.Красина. М., 2004. С.13.

³ Зорькин В. Стандарт справедливости // Российская газета. 2007. 8 июня. С.13.

высокому уровню бедности в нашей стране и потребности в перераспределении богатств между выигрывающими и проигрывающими слоями населения.

Однако представление о бедности меняется: с позиции недостатка денег происходит постепенная трансформация к позиции недостатка определенного рода возможностей. Принципы социального государства предполагают создание равных возможностей для всех членов общества, проведение социальной политики, признающей за каждым членом право на уровень жизни, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи не только, когда он работает, но также в случаях безработицы, болезни, старости, инвалидности.

Актуальность левой идеи объясняется не только переходным характером российского общества. Возвращение к ней в различных вариантах свидетельствует о потребности в ее альтернативных моделях. Левые ценности сформировались во второй половине XIX – начале XX веков и отвечали реалиям своего времени. Однако, как и любые другие, они не могут оставаться неизменными ввиду постоянно изменяющихся условий жизни и для того, чтобы оставаться актуальными, вынуждены адаптироваться к объективной реальности. Так после краха социалистической системы возникла вполне очевидная потребность в поиске нового содержания ценностей, соответствующих новым условиям развития общества.

Поворот к социалистическим ценностям продиктован был также неустребованностью обществом завоеванной свободы. Для посттоталитарной России необходим постепенный переход от патернализма к свободному обществу, в котором человек больше надеется на себя, в то же время, не лишаясь помощи от государства.

Ю.А.Красин полагает, что в нынешних условиях публичная политика по отношению к объективно обусловленному процессу дифференциации общества должна строиться на сочетании двух начал: либерального (принцип свободы личности) и коммунитарного или коллективистского (принцип равенства в социуме). Либеральная составляющая, акцентирующая внимание на свободе индивида, противостоит иждивенчеству, патернализму, властному бюрократизму, но более уязвима перед давлением эгоистического индивидуализма. Коммунитарная составляющая, сосредотачивая усилия на справедливом устройстве социума, ставит заслон эгоизму, выдвигает на первый план социальное равенство и солидарность, хотя и более подвержена

«авторитарному соблазну», ограничивающему пространство индивидуальных прав и свобод¹.

На необходимости объединения гуманного либерализма с социальной демократией также акцентировал внимание канадец Джон Хэмфри².

Для России может оказаться актуальным исследование Норберто Боббио относительно совмещения при демократическом режиме традиций либерализма и социализма³. Итальянский мыслитель признает, что в реальности для функционирования любого демократического режима необходима определенная доля социального равенства и справедливости. Анализируя практику демократических режимов, Боббио приходит к выводу о том, что рыночная экономика является необходимым условием демократии. Существуют недемократические общества с рыночной экономикой, но нет примеров демократий без рынка. Для эффективного функционирования демократического государства необходимо применение определенных механизмов, сглаживающих негативные эффекты рыночной экономики и дающих гражданам определенные социальные права, из которых основными, по мнению Боббио, являются право на труд, образование и здравоохранение. Без обеспечения минимальных социальных гарантий устойчивость демократического режима может оказаться под угрозой: отсутствие минимального равенства делает бессмысленными права и свободы, а неудовлетворенные требования социальной справедливости могут вызвать тенденцию к большей эгалитаризации общества.

Выход Норберто Боббио видит в совмещении при демократическом режиме традиций либерализма и социализма - либеральных свобод и социальных прав. Итальянский исследователь признает, что такое объединение, которое он называет либерал-социализмом или социал-либерализмом, является искусственным образованием и не имеет под собой четкой и непротиворечивой теоретической основы, но на практике именно оно способно придать устойчивость демократическому режиму. Принципы либерализма являются, таким образом, основой формирования демократии, а принципы социализма - основой ее устойчивости. Социализм вполне

¹ Красин Ю.А. Публичная политика: либеральная и коммунитарная составляющие // Дифференциация российского общества в зеркале публичной политики. Под ред. Ю.А.Красина. М., 2004. С.14.

² Humphrey John, Human Rights and the United Nations: A Great Adventure. N.Y., 1984. P.39.

³ On Norberto Bobbio's theory of democracy // Polit. Theory. Newbury Park etc., 1997. Vol. 15. №3. P.377-400.

совместим с демократией, если соблюдение либеральных свобод гарантировано благодаря реализации социальных прав.

Российские политологи видят отличие социального либерализма от концепций социалистического толка в том, что социальный либерализм, в первую очередь, делает акцент не на патернализме - то есть, раздаче всякого рода социальных пособий, а на создании условий для нормальной работы, на создании привлекательных рабочих мест, позволяющих дееспособным людям обеспечивать самим себя. В данном контексте система государственного патернализма должна смениться социальным партнерством, способствующим преодолению неприязни между богатыми и бедными. Суть социального партнерства состоит в том, что усилия предпринимателей сосредотачиваются на создании эффективных рабочих мест и расширении на этой основе массовой покупательной способности населения, в результате чего растет жизненный уровень всех слоев населения. По достижениям на этом поприще формируется общественная оценка предпринимателя, определяется мера его жизненного успеха. Не менее важна и обратная связь - возросшая покупательная способность населения формирует, в свою очередь, условия для расширения производства и соответствующего роста предпринимательской активности.

Система социального партнерства предполагает также открытость элит, создание условий для вертикальной мобильности. Способной молодежи из разных слоев населения должен быть предоставлен шанс на хорошее образование и продвижение по социальной лестнице. Общество, в свою очередь, заинтересовано в том, чтобы элита не была закрытой кастой, а постоянно обновлялась за счет талантливых представителей всех слоев населения. Высокая эффективность предпринимательской и трудовой активности позволяет обеспечить достойный уровень жизни людей, которые без их собственной вины (старость, болезни, увечья, сиротство и т. д.) не могут принимать активного участия в процессе общественного производства.

По мнению С.П.Перегудова, основой социал-партнерских отношений должно стать конструктивное взаимодействие между государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями. Причем принципиально важным является возрастание роли некоммерческого сектора, который в условиях современной России не столь influential в трипартистских отношениях. Однако С.П.Перегудов полагает, что

предпосылки для продвижения к оптимальной трипартистской схеме постепенно начали создаваться¹.

Таким образом, реализация системы социального либерализма требует активного участия всего общества и государства. Ведущие функции государства в таком обществе - это контроль за соблюдением законности, защита от внешней угрозы, в том числе от терроризма, проведение общей экономической, кредитной, налоговой политики, контроль за секторами экономики, где условия свободной конкуренции неосуществимы. Ответственность за качество жизни на местах перекладывается на элиту нижнего уровня - конкретного района, города, поселения.

Российский ученый Б.Капустин характеризует социал-либерализм как «ветвь либерализма, которая понимает социальную обусловленность свободы»². Данный тезис основывается на необходимости развивать способность человека к свободе и потребность в предоставлении равных социальных условий для всех граждан. Исторически существенная разница между социалистическим движением и социал-либерализмом заключалась в том, что классическая социал-демократия ассоциировала себя с рабочим движением, считая интересы рабочего класса интересами всего общества. У социал-либерализма, по выражению Б.Капустина, «было общегуманистическое отношение к рабочему классу как к классу людей, страдающих в реальных экономических, политических, культурных условиях, а с другой стороны, бросающих вызов культурному состоянию общества»³.

Для современной российской политической практики является также актуальной работа видного деятеля итальянского социалистического движения Карло Россели – автора книги «Либеральный социализм», написанной в конце 1920-х гг. Необходимость обратиться к произведению итальянского исследователя, по мнению Б.Славина, заставляет, с одной стороны, «неэффективность бюрократического социализма и соответствующего ему догматического марксизма, с другой – полная неэффективность либеральной политики...»⁴.

¹ Перегудов С.П. Политическая система России в мировом контексте: институты и механизмы взаимодействия. М., 2011. С.222.

² Капустин Б. К вопросу о социальном либерализме // Логос. 2004. № 6. С.72.

³ Там же. С.74.

⁴ Славин Б. «Либеральный социализм» Россели и современность // Свободная мысль. 2007. №5. С.167.

К.Россели стремился соединить либеральную идею свободы, определяемую как активность и самостоятельность человеческой личности, с идеей справедливости и социализмом. Он рассматривал либерализм, прежде всего экономический, в качестве причины возникновения социализма, и отмечал, что в результате пройденного пути позиции, первоначально антагонистические, постепенно сближаются: либерализм все больше включается в общественные проблемы, а социализм избавляется от утопизма и становится восприимчив к проблемам свободы и самостоятельности. «Эти два возвышенных, но односторонних видения мира движутся по пути взаимопроникновения и взаимодополнения»¹, что выражается в формуле: если либерализм должен стать воплощением борьбы пролетариата, то социализм - либеральным. Следовательно, и либерализм, и социализм со временем наполняются новым содержанием.

Экономическое развитие государств, по мнению итальянского политика и исследователя, влияет на характер деятельности социалистов. Если в прошлом эта деятельность носила преимущественно экономический характер, связанный с нищенским положением рабочего класса и изнуряющим характером труда, то с развитием производства и улучшением положения трудящихся на первом плане оказались проблемы культуры, морали и политики. Причем, по убеждению Россели, решение данных проблем способно качественно улучшить не только материальную жизнь рабочего, но и освободить его от духовного и нравственного рабства.

В качестве основных практических ориентиров Россели выделяет следующие: защита демократических институтов и самоуправления; полное обновление социалистической идеологии в духе лейбористско-либерального мировоззрения; отказ от классовой культуры, так как по его убеждению можно иметь классовое влияние на искусство, но не классовое искусство; признание интеллектуальной терпимости и отказ от господства какой-либо одной философской школы; преодоление пренебрежением ценностями национальной жизни и отказ от абсолютизации интернационализма; сосуществование наряду с экономикой капиталистического типа кооперативных, коллективных, индивидуальных и других типов собственности; отказ от подмены всего народа только его частью, например, рабочим классом; стремление социалистов, пришедших к власти, править не для себя, а для всех².

¹ Россели К. Либеральный социализм. Б/м.: Mondo operaio, 1989. С.17-18.

² Там же. С.130-178.

Как отмечает Б.Славин, ценность концепции либерального социализма Россели заключается в попытке показать как устаревшие, так и жизнеспособные стороны социализма и либерализма, в желании дать им современное прочтение»¹, что, в конечном счете, отвечает потребностям современного левого движения.

Идеи социального либерализма и либерального социализма становятся актуальными для российского общества, которое познало вкус свободы, но не порвало окончательно с патерналистскими ожиданиями. Российские политические партии следят за идеологическими предпочтениями граждан и соответствующим образом на них реагируют. Популярность левых идей приводит к сближению позиций политических партий по принципиальным вопросам, к использованию социалистической риторики в программных заявлениях правых. Вопросы социальной справедливости находят достойное место в политических программах всех партий. В то же время политические партии воспринимают либеральные ценности, зачастую громогласно не признавая их, но, не игнорируя в своих программах. Следовательно, вектор развития партий направлен на отражение и реализацию тех ценностей, которые в данный период востребованы, что приводит к созданию универсальных политических партий.

Заключение

В 2000-е г. для России было характерным не широкое распространение новых идеологических течений, а развитие переходных форм либерально-консервативно-социалистического дискурса, который мог бы найти свое выражение в модели социальной демократии, ориентирующейся на три базовые ценности: свобода, равенство/ справедливость и солидарность². При этом свобода предполагает ответственность людей; справедливость - равное достоинство каждого человека; равенство - равное распределение ресурсов, без которого не может быть реальной свободы; солидарность - взаимную связь, единство и помощь. Но в отличие от европейского варианта социальной демократии все эти ценности преломляются в российском политическом контексте, исходя из наших национальных особенностей.

¹ Славин Б. «Либеральный социализм» Россели и современность // Свободная мысль. 2007. №5. С.173.

² Курс социальной демократии. Часть первая / Т.Гомберт, Ю.Блезюс, К.Крелль, М.Тимпе. М., 2010. С.12.

Для российского политического дискурса стал также востребованным симбиоз классических идеологий с национализмом, который в различных формах присутствует в партийных программах. В политической риторике все чаще акцентируется внимание на великодержавии, патриотизме, незыблемости внутреннего и внешнего суверенитета. Националистическая идеология вновь широко востребована по причине снижения интегрирующей силы национальных государств, связанной с глобальными социальными трансформациями.

Противодействие глобальным тенденциям приводит к обращению политических партий и общественно-политических движений к потенциалу национализма как средству мобилизации населения для решения своих задач. В программах различных политических партий националистические идеи эксплуатируются в той или иной мере, что вполне объяснимо, так как тесно связаны с жизненными интересами людей, их коллективной идентичностью.

Как свидетельствует российская политическая практика, роль идеологий в общественно-политическом дискурсе по-прежнему является высоко значимой. По выражению П.Штомпки, «идеология вызывает особенно сильные эмоции и мобилизует к действию»¹, что не может не учитываться политическими акторами при реализации стратегий по переустройству общества. К тому же, идеологии являются не простым отражением политической действительности, а претендуют на то, чтобы формировать эту действительность².

В российском политическом пространстве происходит дифференциация идеологических предпочтений, причем гораздо более существенная, чем прежде. Тот идеологический дискурс, который предлагают политические партии, не отвечает ожиданиям общества. У граждан возникает потребность в отражении нюансов, характерных для развитых демократических практик. Таких идеологических тонкостей существующая в стране партийно-политическая система предоставить не может. Поэтому в современной России объективно востребована высокая политическая плюрализация, сдерживаемая властью в последнее десятилетие.

Невозможно идти вперед с головой, повернутой назад. Эйфория от геополитических побед быстро пройдет, и в обществе неизбежно появится потребность в обустройстве своей жизни на основании тех ценностей, которые

¹ Штомпка П. Социология. Анализ современного общества / Пер. с пол. С.М.Червонной. М., 2010. С.313.

² Мусихин Г. Указ. соч. С.13.

широко распространены в мире и которые находятся сейчас на периферии общественного сознания россиян, - свободы, уважения частной собственности, профессионального успеха, демократии.

ПАРЛАМЕНТОТ - ПРЕТСТАВНИЧКИ ОРГАН НА ГРАЃАНИТЕ ИЛИ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

Снежана Гушева

Насловен Доцент, Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“-Штип,
Македонија

e-mail: gusevasnezana@yahoo.com

Апстракт

Претставничката улога на парламентот произлегува од сфаќањето дека е невозможно народот непосредно да управува со правото кое извира од него и затоа тој преку избори тоа право го пренесува на народните претставници. Но, каква е врската меѓу избирачите и избраните. На почетокот, императивниот мандат претставниците при одлучувањето ги “врзува“ за упатставата на оние кои ги избрале со можност да бидат отповикани ако не ги почитуваат. Подоцна, поради објективните историски услови овој мандат се заменува со слободен претставнички мандат според кој избраниот е претставник на општеството во целина и е слободен во одлучувањето, без можност да биде отповикан. Но, глобалните промени во општеството се рефлектираат и врз процесите на политичкото одлучување што се одразува врз начинот и суштината на претставништвото. Во тој контекст, во процесот на претставување на граѓаните во парламентот, посебна улога добиваат политичките партии. Современиот претставнички мандат се трансформира во партиски. Улогата на партиските лидери и партиската дисциплина е одлучувачка. Избраните претставници формално се слободни во дејствувањето и одлучувањето, но тие се под постојано влијание на партиите кои стануваат фактички центри на донесување одлуки, а претставниците во парламентот се само трансмисија на тие одлуки на кои им даваат формален и процедурален легитимитет. Овие процеси неодминливо се присутни и во остварувањето на претставничката улога на Собранието на Република Македонија.

Клучни зборови: претставување, претставничка демократија, императивен, слободен и партиски мандат

PARLIAMENT-THE REPRESENTATIVE BODY OF CITIZENS OR POLITICAL PARTIES

Snezana Gusheva

Ass. Prof. Faculty of Law, Goce Delchev University in Shtip, Macedonia

e-mail: gusevasnezana@yahoo.com

Abstract

The representative role of Parliament derives from the understanding that it is impossible for the people to directly manage the right which emanates from them and therefore that right is transferred to the MPs through elections. But what is the link between the electors and the elected? In the beginning, the imperative mandate obliged the representatives in the decision-making process to follow the instructions of the electorate, who could otherwise recall them. Later on, this term was replaced by free representative mandate which meant that the elected was a representative of society as a whole and was free in the decision-making, without the possibility to be revoked. But global changes in society were reflected in the processes of political decision-making that influenced the manner and essence of their presentation. In this context, in the process of representation of citizens in the Parliament the political parties received special role. The modern representative mandate was transformed into party mandate. The role of party leaders and party discipline became crucial. Although elected officials are formally free in their work and decision-making, they are under the constant influence of parties that become actual centers of decision-making and representatives in parliament only transmit those decisions and give them a formal and procedural legitimacy. These processes are also inevitably present in exercise of the representative role in the Assembly of the Republic of Macedonia.

Keywords: *representation, representative democracy, mandatory, free and party mandate*

1. Парламентот и претставничкиот мандат

Парламентот е создаден како институција во која претставниците избрани од граѓаните треба да ги претставуваат и да ги застапуваат нивните интереси вообличувајќи ги во прв ред во општо задолжителни норми формулирани како закони. Како централен орган во државата парламентот треба да ја артикулира волјата на народот и да одлучува во согласност со желбата на народот. Претставничката улога на парламентот произлегува од сфаќањето и теориите дека е невозможно народот непосредно да управува со правото кое извира од него и затоа тој преку избори го предава тоа право на народните претставници. Во долгиот историски развој оваа улога на парламентот и на политичката репрезентација доживува радикална трансформација. Преку политичкото претставување на избирачкото тело сфатено како "граѓаните во парламентот" доаѓа до израз претставничката демократија како облик на посредно остварување на суверенитетот кој извира од граѓаните. Тоа се заснива на идејата "бидејќи народот стварно не може да биде лично присутен во седиштето на парламентот, се смета дека е присутен преку неговите претставници".¹

Принципите на претставничката демократија треба да овозможат државната власт да биде во рацете на народните претставници, а со изборот на претставниците и воопшто со организацијата на власта, граѓаните да имаат стварно и еднакво учество и можност да влијаат врз власта.² Создаден како концепт на идеологијата на либералната буржуазија, претставувањето ја менува својата содржина и функции во текот на историјата. Од претставување на оние што според општествено-економскиот статус се способни да избираат и да претставуваат, тој начелно станува израз на правото на секој да учествува во изборот на претставниците. Парламентот се воспоставува како центар на политичкиот живот, а по пат на избори политичкото претставување се институционализира во современа смисла. Наспроти непосредната демократија која во изворна форма постои само тогаш кога граѓанинот

¹ Жозеф Сјес во Народното собрание во Париз, на 7 септември 1789 година, изјавил: "Огромното мнозинство на нашите сограѓани нема ниту доволно образование, ниту доволно време за да сака непосредно да се занимава со донесување на закони кои треба да владеат со Франција. Нивно мислење е дека треба да именуваат претставници", цитирано според Лово Филип, Велике савремене демократије, Нови Сад, 1999, стр. 19;

² Ѓорѓевиќ Јован, Политички систем, Самоуправна практика, Скопје, 1981, стр. 682

одлучува сам за одделни прашања, без било какво посредување, претставничката демократија е ограничен и посреден облик на остварување на суверенитетот на граѓаните. Ограничен е бидејќи учеството на народот во владеењето е ретко и кратко и е сведено на чинот на гласање на неколку години. Посреден е бидејќи власта не ја врши народот сам, туку одлуките во негово име ги донесуваат оние што тој ги избира да владеат во негово име. Овој облик на власт е демократски само доколку претставувањето овозможува сигурна и делотворна врска помеѓу власта и оние со кого се владее, што понекогаш се изразува во концептот на изборниот мандат.³ Основното прашање на репрезентацијата е начинот на кој идејата за суверенитетот на народот би се зачувала во различните облици на политичко претставување и застапување на политички организираното општество.⁴ Најголемиот поборник на претставничката демократија Мил смета дека...идеално најдобра политичка заедница во модерните услови е претставничкиот демократски систем во кој нацијата како колективно тело или народот како збир на индивидуи власта ја врши преку свои избрани претставници.⁵ Во денешна смисла политичкото претставување е можно само доколку постојат стварни слободи и права на човекот и граѓанинот; слобода на говор; слободата на здружување во политички партии; општо право на глас; фер и слободни избори. Клучните карактеристики на претставничката либерална демократија, можеби најконцизно ги специфичира Давид Хелд.⁶

Претставничкиот систем како посреден облик за остварување на суверенитетот значи остварување на владеењето на народот преку негови легитимни претставници кои ги избира на демократски избори. За овој

³ Хејвуд Ендру, Политика, Агора, Београд, 2004, стр.137

⁴ Matič Milan, Politicko pretstavlanje, Radnička Štampa, Beograd, 1974, стр.20-21

⁵ Мил Џон Стјуарт, О претставничкој влади, Београд, 1876, стр. 228

⁶ ... суверенитетот во крајна линија лежи во народот, но е доверен на претставниците кои на тој начин легитимно можат да ги обавуваат државните функции; редовните избори, тајното гласање и натпреварот меѓу партиите се институционална основа на која се утврдува и заснова одговорноста на оние кои се на власт; областите на државата мора да бидат утврдени, ограничени и поделени на законодавна, извршна и судска власт; гарантирани слободи и еднаквост на граѓаните пред законот, посебно слободата на говор и изразување на уверувањето, здружување и гласање; одвоеност на државата од граѓанското-цивилно општество..., конкурентски центри на моќ и интересните групи...Held David, Modeli demokracije, Školska knjiga, Zagreb, 1990, стр.81

систем основно е владеењето во име на народот и за народот. Но, дали тоа е така? За многу теоретичари, меѓу најважните прашања што ја одредуваат и самата суштина и функција на политичката репрезентација, се односите помеѓу претставникот и претставуваниот. Тие односи го определуваат карактерот на мандатот, односно релацијата на претставуваните со претставниците на кои им го доверуваат мандатот, начинот на кој што мандатот се остварува и контролата врз остварувањето на мандатот.⁷ Во таа смисла постојат три основни типа на претставнички мандат чии елементи можат да се комбинираат: императивен (врзан), усмерени слободен (независен) мандат. Почетоците се во императивниот мандат, за подоцна да го отстапи местото на слободниот мандат. Императивниот мандат настанат во средниот век, како израз на условите и потребите што ги диктирало тоа општество е воспоставен врз принципот на застапништво, односно доделување на овластувања.⁸ Овој мандат, ги "врзувал" претставниците за избирачите и со тоа ги лишувал од слободата на одлучување. Меѓу избраниот и неговите избирачи постојат правни врски, односно мандатот има правен карактер. Избирачите на избраните можат да им даваат инструкции, да им диктираат решенија кои треба да ги гласат (донесат), а избраните се должни да ги примаат упатствата и да се раководат по нив. Во спротивно избраниот може да биде лишен (отповикан) од мандатот. Избраниот дава отчет на своите избирачи.⁹

Модерната и се посложена држава тешко можела да обезбеди изјаснување на граѓаните по сите одлуки кои требало да ги донесува претставничкото тело. Токму тоа доведува императивниот мандат да се замени со слободен и тоа станува едно од првите уставни начела на англискиот парламентаризам. Прокламирајќи го приматот на "општонационални интереси", репрезентативниот мандат се прифаќа и во

⁷ Терминот *mandat-mandatum* значи налог или овластување на едно лице (мандатар). Во уставното право предмет на мандатот е политичкото претставување и одлучување на претставниците во име на оние кои ги избрале. Избирачите се јавуваат како манданти, а пратениците како мандатари

⁸ Constant Bendjamine, *Načela politike i drugi spisi*, Minerva, Zagreb, 1993, стр.179, Застапништвото е полномошно кое народ му го дава на извесен број луѓе, бидејќи сака неговите интереси да бидат заштитени, а за тоа самиот нема време. Но, народот мора да спроведува делотворен и постојан надзор над своите застапници и да си го задржи правото во одредени временски термини, да ги отстрани тие кои ги изневериле неговите барања

⁹ Баламезов Стефан, *Конституционен право*, Софиђ, 1993, стр.78

другите држави.¹⁰ Денес, слободниот мандат доминира.¹¹ Членовите на парламентот во современите демократии по правило не се одговорни на своите избирачи и тие не можат да бидат отповикани од своето избирачко тело. Овој мандат дава простор, претставникот да работи и одлучува по сопствена волја и убедување. Дијаметрално спротивна на теоријата за императивниот мандат, теоријата за слободниот мандат одредува дека помеѓу избирачите и избраните не постои никаква правна врска. Основите на слободниот мандат произлегуваат од општите карактеристики на претставничката демократија, а тоа се дека избраниот претставник е претставник на општеството во целина, а не само на оние што го избрале и тој е слободен во одлучувањето, што значи не може да биде сменет-отповикан од оние што го избрале. Претставниците во вршењето на својата функција се правно независни од своите избирачи и за време на мандатот немаат обврска од нив да примаат упатства за својата работа. Овој мандат овозможува претставникот функцијата да ја врши по сопствена свест и убедување, целосно независно од својот избирач. Не е должен да дава отчет и не е одговорен пред избирачите. Само наредните избори се средство кое на народот му даваат можност да ја оцени работата на претставниците во законодавното тело, како тие го оствариле својот мандат, и врз основа на тоа да ги санкционираат - повторно да ги изберат или да не ги изберат. Значи, од политичка гледна точка, како и од морална, избраниот може пред изборот да ветува и да презема разни задолженија пред избирачите. Но, дали ќе ги исполни зависи од неговата лична лојалност кон избирачите и политичката свесност.

2. Трансформација на претставничкиот мандат во партиски мандат

Глобалните промени во светот, во општеството и државата, се рефлектираат врз теориската мисла, а истовремено и ги диктираат промените во процесите на политичко одлучување и функционирање на парламентите како претставнички институции. Слободите и правата на граѓанинот се прошируваат, со што неговата политичка позиција се

¹⁰ За ова види Matić Milan, Poilitičko pretstavljanje, Radnička Štampa, 1974, стр.194

¹¹ Класичниот императивен мандат е отфрлен уште со францускиот устав од 1791 година и оттогаш во чиста форма не постои во ниту една држава. Денес, во уставите на некои држави императивниот мандат изречно се забранува (Шведска, Италија, Франција)

поместува. Сето тоа, постепено и еволутивно се одразува врз начинот на претставувањето на граѓаните во власта. Во услови на сложени и поделени интереси се јавуваат и нови теориски основи за објаснување, потврдување или негирање на она што е присутно во практичниот политички живот и работата на парламентите, на односите меѓу избраните и избирачите на самиот облик и суштина на претставништвото. Во таа насока посебен акцент добиваат политичките партии и нивната улога во процесот на претставување на граѓаните во парламентот. Неспорно е дека една од основните претпоставки за остварување на политичкото претставништво и формирањето на парламентот преку демократски избори, претставува политичкиот плурализам, односно постоењето на политички партии. На тоа укажува и самиот факт што политичките партии во современа смисла настануваат со појавата на претставничката демократија, а посебно со проширување на општото избирачко право на граѓаните и појавата на развиени изборни системи. Но, по нивното целосно физиономирање, тие ја преземаат улогата на формулатори на колективната волја на избирачите преточена во определена изборна програма. Тие стануваат механизам преку кој се одредуваат колективните цели и во случај да ја добијат власта настојуваат тие цели, преточени пред сè во владината политика, и да ги остварат. На тој начин, политичките партии ги "глобализираат" поединечните барања. Граѓанинот добива само улога на повремени избирач, а сè друго поминува во тесните партиски кругови. Како особено негативна страна се смета јаката партиска дисциплина која од избраните претставници прави партиски војници. Со дисциплината и хиерархијата во партијата, всушност се создава императивен мандат на членовите на партијата во однос на самата партија. Претставникот во парламентот скоро исклучиво гласа според инструкциите и ставовите на својата партија, дури и тогаш кога тоа е спротивно на неговото лично мислење, проценка, став или убедување. Во спротивност може да има последици. Затоа чести се укажувањата дека партиската дисциплина предизвикува нарушување внатре во парламентарниот систем. Од друга страна, партиската дисциплина на парламентарните претставници може да доведе до нови облици на корупција и состојба во која партиите би можеле да лицитираат со гласовите на претставниците во парламентот. Уште Сидни Ло¹² предупредувал дека со воведувањето на партиската дисциплина, слугите на Домот (министрите) ќе се претворат во господари и дека тоа го нарушува и подрива авторитетот на парламентот. Со бирократизацијата

¹² Ло Сидни, Енглески парламентаризам, Геца Кон, Београд, 1929, стр.123

на партиите и воспоставувањето на внатрешно-партиско претставување врз принципот на лидерство, со намалување на мобилноста и влијанието на партиското членство, се стеснува, ограничува дури и затвара врската и меѓусебното влијание на општествената основа на политичкото претставништво и претставничките институции.¹³

Сите овие аспекти кои ја одразуваат доминантната улога на партиите ја менуваат природата и карактерот на слободниот претставнички мандат. Посредната врска помеѓу избраните и изборното тело врз која се заснива претставничкиот мандат, по изборите скоро и да се прекинува. Она што најмногу придонесува за слабеење на врските меѓу избраните претставници и нивните избирачи е токму фактот што партиите, а не избирачите во свои раце го држат мандатот и определувањата на своите претставници во парламентот. Избирачкото тело станува сè поапатично и граѓаните како поединци имаат мало или никакво влијание врз политичкиот процес. Преку строгата партиска дисциплина врз парламентарните претставници партиите го преземаат монополот во одлучувачкиот процес, а класичната политичка репрезентација се повеќе се трансформира во партиско претставување. Тоа значи дека слободниот претставнички мандат се повеќе се претвара во партиски мандат кој што содржи елементи на врзан, императивен мандат. Со народните претставници управува сила која не е предвидена со теоријата на народното претставништво, односно со нив управува нивната политичка партија. Пратениците ја загубиле слободата, тие се потчинети на партиската дисциплина и станаа послушна војска на своите командувачи.¹⁴ Како резултат на овие промени настануваат и промени во поглед на сфаќањето за моделите на претставување засновани на одредени идеолошки и политички претпоставки. Одделни модели наметнуваат многу различно однесување на претставниците. На пример, се поставува прашањето дали избраните претставници треба да бидат "врзани" за политиката и ставовите кои ги изнеле во текот на предизборната кампања и кои избирачите ги одобриле или нивна работа е да го насочуваат јавното мислење и на тој начин да го одредуваат општиот интерес. Не е невообичаено во рамки на истиот политички систем да постојат повеќе принципи на претставување, што може да значи дека ниту еден модел сам по себе не е доволен да обезбеди претставничка влада.¹⁵

¹³ Лово Филип, Велике савремене демократије, Нови Сад, 1999, стр.51

¹⁴ Спекторски Евгеније, Држава и њен живот, Београд, 1933, стр.112

¹⁵ Хејвуд Ендру, Политика, Агора, Београд, 2004, стр 423-428

Во секој случај, како доминантен и највлијателен се наметнува т.н. мандатски модел или доктрина за мандатите. Оваа теорија заснована е на идејата дека партијата која ќе победи на изборите добива мандат од народот, односно овластување да ја спроведе онаа политика или програма што ја изнела во текот на изборната кампања и истата да ја вгради во програмата на владата. Оттаму, оваа доктрина гарантира одговорна партиска влада, така што партијата на власт може да дејствува единствено во рамките на мандатот кој и е доверен, а тоа е "политика на мандат". Кандидатите денес ретко се избираат врз основа на лични квалитети и таленти. На нив сè почесто се гледа како на војници на одредена партија кои добиваат поддршка од избирачите заради нејзиниот јавен углед или програмска политика. На тој начин, бидејќи станува збор за партија која ги добила изборите, а не за поедини политичари, мандатскиот модел обезбедува јасно оправдување за единството на партијата и партиската дисциплина. Според доктрината на мандатите, партиите треба да ги почитуваат ветувањата што ги дале за време на изборите.¹⁶

Сето ова покажува дека денес, претставничкиот слободен мандат доминира, но со изразени елементи на негово трансформирање во партиски мандат. Партискиот мандат сè повеќе станува вистинска и реална основа на модерното претставништво. Претставниците во парламентот немаат слобода на изразување наспроти раководство на партијата на која и припаѓаат. Положбата на претставниците битно е условена од нивното место во партиската хиерархија, а не од односот спрема избирачкото тело. Улогата на партиските лидери е одлучувачка. Затоа, може да се смета дека концептот на слободен мандат, иако формално со уставите е признат, тој фактички се губи поради строгата и контролирана партиска дисциплина.

3. Собранието на Република Македонија, претставнички орган на граѓаните -меѓу нормативното и реалното-

Општата констатација за трансформирање на слободниот претставнички мандат во партиски не го одминува ниту Собранието на Република Македонија. Според Уставот¹⁷ Собранието е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт во Републиката. Уставот децидно утврдува дека пратеникот ги претставува граѓаните и во Собранието одлучува по свое уверување и дека пратеникот не може да

¹⁶ Види Хејвуд Ендру, Политика, Агора, Београд, 2004, стр. 429

¹⁷ Член 61 од Уставот на РМ

биде отповикан.¹⁸ Тоа значи дека пратениците имаат слободен мандат како израз на суштината на претставничката демократија, односно имаат слобода во изразувањето на своите мислења ставови и во гласањето. Но, фактичката состојба е сосема друга. Пратениците со учество во расправата најнепосредно може да влијаат врз содржината на законските и другите предлози. Меѓутоа, сосема е друго прашањето, колку и како сето ова во пракса се реализира и колкаво е реалното влијание на пратеникот, преку учеството во расправата, врз донесувањето на законите и утврдувањето на конечните законски решенија. Овие прашања неминовно се поставуваат во контекстот на односите меѓу владата како примарен и доминантен предлагач на законите и Собранието како орган во кој се расправа и одлучува по тие предлози. Токму тие релации го детерминираат текот на целокупната расправа и во комисиите и на пленарните седници на Собранието. Имено, начинот на учество во расправата по владините пред се законски предлози и од формален и од суштински аспект зависи од тоа дали пратеникот припаѓа на парламентарното мнозинство кое ја поддржува владата или на опозицијата. Пратениците од парламентарното мнозинство, скоро без исклучок и често пати некритично и необјективно ги прифаќаат предлозите на владата. Расправата најчесто се ограничува на чисто механичко, повеќе или помалку формално одобрување на владините закони, без критичко навлегување или анализирање на нивната структура, опортунитет, целисходност, а уште помалку на нивната содржина и суштина. Наместо да се впуштат во рационална и сериозна анализа на предлозите, пратениците од позицијата најчесто дејствуваат како гласноговорници на владата. Заедно со министрите или другите претставници на владата, тие се ставаат во улога да ги бранат и образлагаат владините предлози. Многу ретко, даваат суштински забелешки со кои би можеле да ги оспорат или да ја доведат во прашање целисходноста и валидноста на законскиот предлог. На тој начин, Собранието станува своевиден легален форум каде што се објаснуваат владините акти, за кои однапред поради обезбеденото мнозинство се очекува да бидат прифатени. Собранието се повеќе добива улога на промотор на владините проекти, кој со својот уставен авторитет на законодавно тело ги покрива и одобрува владините законски предлози и се разбира владините политики преточени во законите. Секако дека тоа не е во согласност со теориската суштина на парламентаризмот, според кој парламентот треба да ја изразува народната волја, а владата да биде само

¹⁸ Член 62 став 3 и 4 од Уставот на РМ

извршител на таа волја, а не да се јавува како орган кој ја формулира и истовремено ја остварува. Но, таквата ситуација е реалност која повеќе или помалку е присутна и во земјите со долгогодишна парламентарна традиција. Ваквиот однос на пратениците од парламентарното мнозинство спрема владините предлози е одраз на партиската дисциплина и она што веќе е спомнато, претварањето на слободниот во партиски мандат. Секоја влада се обидува, се разбира и во зависност од односите меѓу коалиционите партнери, да обезбеди максимална поддршка на своите предлози. Најчесто, во овие дваесет и четири години од воведувањето на парламентарниот систем во Република Македонија, владите во тоа и успеваа. Но, во кој степен и колку тоа лесно или тешко се постигнува, сепак зависи и од опозицијата. По дефиниција, опозицијата е таа која треба владините предлози критички да ги оценува, аргументирано да ги напаѓа и да им спротивставува други решенија. Колку во тоа успева зависи од бројноста на опозицијата, политичкиот капацитет, стручниот потенцијал и спремноста за критичко и конструктивно дејствување. Учеството на пратениците од опозицијата во расправите посебно по законските предлози, во голема мера може да биде коректив на владините политики и на нивното безпоговорно прифаќање. Но, само со критички и аргументирани дискусии, темелени на факти и податоци, може да се промовира како конструктивна опозиција. Се разбира, секоја партија која е во опозиција во сите овие мандатни периоди својот "напад" врз владините предлози настојува да го прикаже како конструктивен, односно како обид да се убеди мнозинството дека некое предложено решение не треба да се прифати или треба поинаку да се дефинира. Но, и покрај "убедливиот" политички речник со кој "аргументирано" се напаѓаат законските предлози, многу лесно може да се препознае обидот и настојувањето тие предлози да се прикажат како несоодветни, непотребни, нецелесходни, спротивни на интересите на државата и на граѓаните. Всушност, на тој начин пратениците од опозицијата сакаат да покажат дека актуелната влада е неспособна да ги препознае базичните интереси и приоритети на државата и граѓаните, дека нејзината политика што ја преточува во закони е несоодветна, а предложените законски решенија не кореспондираат со потребите и интересите на граѓаните. Во крајна линија се сака да се маргинализира работата на владата и таа, опозицијата, да се прикаже како подобра алтернативна опција пред граѓаните, во кои секогаш гледа потенцијални арбитри за идните избори. Имено, на тој начин пратениците директно се обраќаат и пред граѓаните како нивни идни избирачи. Пратениците од позицијата ја бранат, а пратениците од опозицијата ги напаѓаат политиките на владата. При тоа,

и едните и другите настојуваат да создадат позитивно мислење за својата политичка опција. Не се ретки случаите кога пратениците кога се во позиција да имаат позитивен приод кон одредено прашање, а за истото прашање кога се во опозиција да имаат спротивен, негативен став. Расправите по законските предлози, наместо да бидат конкретни и конкретни, најчесто се претвараат во меѓусебни политички дисквалификации, кои излегуваат од контекстот на прашањата. Секако, дека има и дискусии кои што се стручно издржани, политичко коректни и насочени токму во правец да придонесат за подобрување на законските предлози. Меѓутоа, дури и во тие случаи, таквите забелешки и мислења не се прифаќаат од страна на владата. Тоа покажува дека сѐ уште нема изградено политичка култура за комуникација меѓу позицијата и опозицијата и прагот на политичка толерантност е премногу низок.

Партиската дисциплина најеклатантно доаѓа до израз во чинот на гласањето. Формално, од позиција на законодавец гласот на пратеникот е одлучувачки, затоа што од неговата оценка и изјаснување зависи дали законот ќе се прифати или ќе се одбие. Значи, формалната одлучувачка улога за донесување на законот, се разбира и на други акти и одлуки за кои е надлежно Собранието, ја имаат пратениците. Неспорно уставно право е на пратеникот да биде слободен во изборот на одлуката. Како претставник на сите граѓани, тој има право самостојно да одлучува, што значи да гласа или не за законот, по сопствено уверување. За својата одлука, пратеникот правно не е одговорен ниту пред избирачите, ниту пред својата партија. Меѓутоа, праксата е сосема поинаква. Пратениците, скоро исклучиво гласаат онака како што е тоа претходно договорено во пратеничката група, односно во партијата на која и припаѓаат. Како резултат на партиската дисциплина се промовира монолитност меѓу пратениците од една политичка партија и нивните коалициони партнери, особено во случаи кога се работи за позицијата. Но, ова несомнено и скоро без исклучок важи и за спротивната страна, односно за пратениците од опозицијата. Додека едните секогаш гласаат за владините предлози, другите секогаш гласаат против. Во секој случај, ниту едните, ниту другите, најчесто не гласаат по сопствено убедување, напротив тие гласаат како застапници на своите пратенички групи, односно партии. Тоа најдобро се огледа преку бројките. Во сите мандатни периоди, со неколку исклучоци, бројот на предложените закони од страна на владата се поклопува со бројот на донесените закони. Тоа значи дека парламентарното мнозинство секогаш ја обезбедува проодноста на

законите што во над 99% ги предлага владата кои тоа мнозинство ја поддржува.

Оваа фактичка позиција на пратениците во Собранието, повеќе или помалку е слична или присутна во сите парламентарни системи. Таа е неизбежна и е последица на доминантната улога на политичките партии во основните политички процеси. Во Република Македонија оваа ситуација е одраз на односот на владата спрема Собранието. Начелно може да се каже дека владата е зависна и одговорна пред Собранието. Оваа одговорност во остварувањето на законодавната дејност, значи дека за секој свој законски предлог, владата мора да бара одобрување од Собранието, бидејќи во крајна линија нејзините предлози зависат од гласањето во Собранието. Но, за да обезбеди прооднос на својата политика и законски предлози, владата мора да има контрола врз Собранието, со што ќе обезбеди парламентарна поддршка. Тоа го прави токму преку партиската дисциплина на пратениците. Пратениците, членови на владеачката партија и на парламентарното мнозинство, се во тесна врска со владата, во која најчесто членуваат највисоките партиски функционери. Затоа, овие пратеници, секогаш гласаат за владините предлози. Да се гласа против, би значело да се гласа против својата партија, што би било знак дека се приоѓа кон друг политички правец, односно се напушта сопствената партија. Во повеќе наврати практично се покажа дека непочитувањето на партиската дисциплина, односно гласањето спротивно на партискиот став, значи напуштање на таа партија.¹⁹ Тоа значи, дека на наредните избори, тој пратеник нема да ја добие поддршката од избирачите кои гласале за таа партија. Освен тоа, не само влегувањето во Собранието, туку и позицијата на одредени пратеници во собраниските структури, во голема мера зависи од нивната позиција во партиските структури. Според тоа, и сопствениот личен

¹⁹ Пример, група пратеници излегоа од матичната политичка партија ВМРО-ДПМНЕ, со образложение дека не се согласуваат со нејзината програмска ориентација и формираа нова партија ВМРО-Народна; пратеници од ДА ја напуштија партијата и формираа нова партија - Нова алтернатива; пратеничка која гласаше спротивно на ставот на нејзината партија ЛДП по предлогот за распишување референдум за Законот за територијална поделба на РМ, ја напушти партијата и формира нова- ДОМ; има и повеќе поединечни случаи кога пратеници гласаа спротивно од ставовите на нивната партија и преминаа во други партии (пр. од НСДП во ВМРО-ДПМНЕ, од ДУИ во ДПА) со образложение дека не се согласуваат со ставовите на својата дотогашна партија за одредени законски или други одлуки

интерес на пратеникот, е она што во висок степен му налага да ја поддржува владата, која произлегла од неговата партија, дури и кога не се согласува со некои нејзини активности и предложени закони. Партискиот мандат не им дава слобода на пратениците, па сам по себе оневозможува содржинска расправа. Строгата партиска дисциплина го доведува Собранието во позиција на орган каде што само се гласа за однапред утврдени ставови. Пратениците во својата работа се премногу врзани и од страв да не бидат дистанцирани од партијата, преземаат мерки и активности дури и кога се свесни дека истите се демагошки.

Посебна улога во обезбедувањето и одржувањето на партиската дисциплина имаат пратеничките групи. Пратениците од иста партија или од партии кои се во коалиција се организираат во пратенички групи кои имаат значајна задача за олеснување на техничкиот дел во изградувањето мислења за одлучување во Собранието. Имено, воспоставена е пракса, пратеничките групи пред одржување на седниците, претходно да ги разгледуваат законите и другите прашања што се предмет на расправа и да заземаат ставови за учеството во работата на седниците на работните тела и на Собранието и за начинот на одлучување. Но, спротивно на позитивната улога што ја имаат во поглед на работата на Собранието, паралелно со јакнењето на нивната улога, слабее позицијата на пратеникот како поединец. Пратеникот се повеќе го губи својството на самостоен субјект и тој всушност станува само трансмисија на ставот и волјата на партијата посредуван преку пратеничката група. Иако, пратеничката група не може на пратеникот да му наметнува обврски, сепак во пракса, пратениците од иста пратеничка група т.е. од иста партија изнесуваат исто мислење или став. Слободниот мандат на пратеникот му овозможува да дејствува независно, но тоа многу ретко се случува. Членовите на иста парламентарна група се единствени во дејствувањето, но не како народни пратеници туку како партиски претставници. Праксата покажува дека пратеникот кој дејствува надвор од ставовите на пратеничката група (партија) може да биде исклучен од партијата или да биде принуден самиот да ја напушти. Се разбира со тоа пратеникот не го губи мандатот, но ја губи шансата на наредните избори да биде кандидиран. Значи, пратеникот целосно е подреден на пратеничката група, односно на партијата. Политичките одлуки донесени во партиските штабови се пренесуваат во пратеничките групи, а преку нив формално се презентираат и застапуваат на седниците на работните тела и на пленарните седници на Собранието. Најзначајна улога има координаторот за кој може да се каже дека е само продолжена рака на партијата. Имено,

многу често пред самата расправа или гласање, координаторот го изнесува ставот на пратеничката група, со што им дава на знаење на пратениците од таа пратеничка група дека не смеат да изнесуваат мислења различни од тој став или поинаку да гласаат. Токму ова е основната претпоставка од која произлегува заклучокот, а што го потврдува и праксата, дека, без оглед на целокупниот тек на расправата, исходот од гласањето секогаш е познат. Но, мора да се потенцира дека истото важи и за пратениците од опозицијата. Партиската дисциплина ги принудува да гласаат против и тогаш кога има добри решенија предложени од владата. Таквиот пристап ги става пратениците и од позицијата и од опозицијата во улога на гласачи, а не на субјекти кои одлучуваат и ги донесуваат законите. Сето ова го потврдува фактот дека слободниот мандат е трансформиран во партиски мандат, а пратеничките групи се инструмент на партиите внатре во Собранието. Преку партиската дисциплина партиите вршат координација и контрола на Собранието. На овој начин тие неминовно ја ограничуваат слободата на мислење и политичката индивидуалност на пратениците што негативно се одразува врз претставничката демократија. Програмите на партиите што победиле на изборите кои се преточуваат во владини програми, се даваат како адут за потребата од нивно реализирање, оправдувајќи ги со тоа дека тие го добиле мандатот врз основа на тие програми (теорија на мандати). На овој начин, партиските интереси се прикажуваат како општи интереси, а партиските раководства доминираат над парламентарното членство.

Основот на односите граѓани (ибирачи) - избрани пратеници - партии, неминовно своја подлога имаат и во изборниот процес. Слободните, демократски и фер избори се базата на парламентарниот систем и услов и гаранција за вистинска непосредна легитимација на Собранието и посредна легитимација на владата која ја избира парламентарното мнозинство. Граѓаните избираат политички претставници, со овластување државната власт да ја вршат во нивно име и во нивен интерес. Но, колку изборите овозможуваат индивидуално влијание на граѓаните врз избраните претставници во голема мера зависи од изборниот модел кој во одредена смисла е и “причина“ за трансформацијата на слободниот претставнички мандат во партиски, а кој понатаму ја диктира и партиската дисциплина. Посебно пропорционалниот модел кој во Република Македонија во чиста форма е воведен од 2002 година, ја дава таа можност. Тоа произлегува од одлучувачката улога на партиите во составувањето на изборните листи со луѓе од најтесниот партиски круг. Граѓаните ибирачи се доведени во ситуација да гласаат за изборните партиски листи, а не за поединци. За

разлика од некои држави каде што се гласа за отворени листи со што избирачите добиваат можност за влијание врз предложените кандидати, во Македонија таква можност нема. Гласањето всушност се сведува на гласање за партијата, а не за кандидатите. Партиите имаат одлучувачка улога во предлагањето на кандидати за пратеници во Собранието. Тие всушност се изворот и основот за селекција и избор на кандидатите. Потоа, избраните пратеници се под постојана контрола на партијата со цел во нивната работа, дебата и одлучување во Собранието, да ја спроведуваат, односно да не отстапуваат од партиската програма. Од кандидатите кои ќе добијат мандат и стануваат пратеници, се очекува “благодарност” која се изразува во безпоговорната дисциплина во однос на прифаќањето на владините предлози за оние кои се во позиција, односно одбивање за оние кои се во опозиција. Избраните претставници се јавуваат како носители на јавна функција, правно независни, но политички зависни од своите партии.

Претварањето на слободниот мандат во партиски кое секако не е карактеристично само за Македонија, претставничката демократија се повеќе ја претвара во партиска. Со други зборови, современиот претставнички мандат е одредена комбинација на слободен и императивен. Но, императивноста не е спрема избирачите туку спрема партијата. Пратениците уставно-правно се слободни во дејствувањето и одлучувањето, но тие се под постојано влијание на партиите. Политичките центри фактички се центри на одлучување, место каде се донесуваат политичките одлуки, а пратениците во Собранието се само трансмисија и на партиските одлуки формулирани од владата само им даваат формален и процедурален легитимитет преточувајќи ги во законски норми. На тој начин, политиките на владеачките партии или коалиции кои го обезбедуваат парламентарното мнозинство добиваат законска форма и стануваат обврзувачки за граѓаните. Од друга страна и пратениците од опозицијата своите ставови, предлози и критики ги дваат врз основа на претходно добиени инструкции од нивните партии. Тоа негативно се одразува врз авторитетот и кредибилитетот на Собранието, односно доведува до недоверба кај граѓаните, во однос на работата на Собранието. Тоа е и главната причина што во јавноста најчесто за секој состав на Собранието се зборува дека е само гласачка машина или "извршно одделение" на владата со "вазална" позиција кон нејзините политики. Но, она што особено во последните години дава позитивен импулс во подобрување на оваа состојба е се поголемото влијание што јавното мислење и невладиниот сектор го врши врз пратениците изразен

како облик на граѓанскиот суверенитет за респектирање на мислењето и потребите на граѓаните кои ги избрале. Тоа се јавува како еден вид коректор на дејствувањето на пратениците во Собранието и можебисо тек на времето ќе биде и релативизатор на цврстата партиска дисциплина. Засега, во Република Македонија овие процеси се уште се во рана фаза за разлика од земјите со вековна парламентарна традиција и демократија. Тоа посебно поради начинот на кој се “создава” јавното мислење. Имено, освен што имаат примат и одлучувачка улога во насочувањето на работа на Собранието, партиите имаат значајно влијание и врз јавното мислење. Доколку партијата е на власт, тогаш дејствува врз креирање на позитивно јавно мислење за политиките што ги води, афирмијќи ја својата партиска програма која најчесто е преточена во владина програма, а ако е во опозиција тогаш дејствува во спротивна насока.

Наместо заклучок се наметнува прашањето - колку во услови на очигледен расчекор меѓу уставно загарантираниот слободен мандат на пратениците во партиски, Собранието на Република Македонија ја извршува својата улога на претставнички орган на граѓаните. Во тој контекст се поставува и прашањето, дали волјата на граѓаните и нивните врски со оние на кои им го довериле мандатот да одлучуваат во нивно име треба да се изрази и да заврши со чинот на гласањето и како да се оствари основната премиса на претставничката демократија и избраните претставници реално да ги претставуваат интересите на граѓаните од кои извира нивниот легитимитет и во Собранието да одлучуваат по сопствено уверување, а не да бидат подредени исклучиво на своите партии и нивните програми. Одговорот е едноставен. Како централен орган во државата Собранието треба да ја артикулира волјата на народот и да одлучува во согласност со желбата на народот. Но, колку е тоа можно и реално. Во апсолутна смисла секако дека е невозможно. Но, во релативна смисла тоа може да се постигне, но само под услов ако постои вистинска волја на сите политички партии и оние на власт и оние во опозиција, да ги препознаваат интересите на граѓаните и да обезбедат објективни услови за слободно изразување на мислата и критиката како предуслов за слободно креирање на јавното мислење што во крајна линија треба да биде коректор на власта која извира од граѓаните.

Библиографија

- Bacic Arsen, Parlamentarno pravo, Pravni fakultet, Split, 2004.
- Баламезов Стефан, Конституционно право, Софиа, 1993.
- Гушева Снежана, Законодавната дејност на Собранието на РМ, Винсент
Графика, Скопје, 2009.
- Dal Robert, Poliarhija -participacija i opozicija, Filip Visnić, Beograd, 1997.
- Constant Bendjamin, Načela politike i drugi spisi, Minerva, Zagreb, 1993.
- Jovičić Miodrag, Veliki ustavni sistemi, IRO, Svetozar Marković, Beograd,
1984.
- Лово Филип, Велике савремене демократије, Нови Сад, 1999.
- Ло Сидни, Енглески парламентаризам, Геца Кон, Београд, 1929.
- Matić Milan, Politичко pretstavljanje, Radnička Štampa, Beograd, 1974.
- Мил Џон Стјуарт, О претставничкој влади, Београд
- Спекторски Евгеније, Држава и њен живот, Београд, 1933.
- Хејвуд Ендрју, Политика, Агора, Београд, 2004.
- Held David, Modeli demokracije, Školska knjiga, Zagreb, 1990.
- Ѓорѓевиќ Јован, Политички систем, Самоуправна практика, Скопје, 1981.

TURKEY AFTER THE ELECTIONS: A PYRRHIC VICTORY?

Zeynep Kaya

Assist. Prof., Istanbul Gedik University, International Relations Department, Turkey

e-mail: zeynepkaya81@msn.com

Abstract

Political parties and elections are important for democratic systems. Political parties serve as a means for the people to check and balance the ruling authority. Turkey recently experienced a general election. Its results are still debated and a new government has not been formed. What are the possible coalition models? Is early election a possibility? What was the message of the people to the ruling authority? Was is a reaction to 12 years of unfit rule and if so, how did the ruling authority still get 40% of the votes?

The first part of the article will provide a brief literature review of what political parties and elections denote to. This part will also contain a brief introduction to four leading parties that have entered the Turkish elections. The second part will deal with how the election results can be interpreted and possible outcomes for the new government. There will also be a short subsection on the election results of 2011. The third part will bring together the outcomes and what the electors are expecting from the ruling authority.

Keywords: *Political Systems, Political parties, Turkey*

Political parties are a part of everyone's daily life. They are formed under the framework of influencing political decision-making and perhaps seize the political authority (Kışlalı, 2010, s. 261).

The first political parties were formed in Ancient Greece but it became widely used in the 19th century in Western Europe (Kışlalı, 2010). The differences in the structure of political parties reflect differences in ideology and differences in different segments of society. According to Duverger (1986) political parties are grouped under two sections: cadre parties and mass parties.

I. Types of Political Parties

Cadre parties are representatives of wealthy sections of the society. They have a limited number of members that have great influence and power over the public. This means that a limited number of people could vote. In cadre parties the real influence is within the parliamentary group therefore the central authority of the party is weak. The party is conservative and have no priority for ideology.

After the spread of labor movements, casting votes became widespread by nearly all societies and mass parties were created as a result. The social base for these parties is made up of economically disadvantaged people. Since most of the societies had more of economically disadvantaged people mass parties grew quickly in number. The membership is open to almost everyone therefore the party needs a bureaucratic framework and strong central authority to govern. Since most of its members lacked education, the political party became an institution for education just as well (Kışla lı, 2010, s. 263). The party members needed to be politically educated. Cadre parties depend upon committees as organizational unit whereas mass parties depend on centers. The number of committees is limited compared to centers. Mass parties can be categorized into three groups. The three groups are socialist, communist and fascist parties.

Socialist parties are the first example of mass parties. It was formed as a reaction to elitist views of cadre parties (Öztekin, 2014, s. 107). Working class members wanted equal rights as the bourgeoisie and formed the socialist party. Their smallest unit is the subsection. They function within a discipline and its members are more closely knit than committees. Since mass parties also have the function of providing education to its members it works on propaganda and permeating ideology. They desire to reach every segment of society therefore they have women's subsection, youth subsection and subsections based on different professions. Members of the party who can enter the parliament are influential and yet still depend on the party, whereas in cadre parties the members of the parliament are more influential than their parties (Öztekin, 2014). They can exert pressure on their parties and their party's survival depends on its members. Mass parties receive their support from the masses.

Communist parties are more disciplined and authoritative than socialist parties. The central authority or the party center decides on almost all issues. Matters such as county organization is planned and implemented by the central authority (Duverger, 1986). County and provincial organization of the party only implements what the central authority has planned. Authority in the party is not formed by an ascending order. The smallest unit within the communist party is the cell. Every cell consists of 15-20 people. Every cell member is tracked both in its professional and personal life (Öztekin, 2014, s. 111). Although it's a mass party not everyone can be a member of the party. If the central authority believes it is necessary it can expel members from

party. The members of the parliament who are from communist parties have no incentive. The party has a strict rule over their political behavior in the parliament.

Fascist parties are formed with the notion that a society without a class is impossible. Therefore classes are inevitable and the state is important. Their notion is that state is not formed to serve the citizen but instead the citizen is to serve the state. The leader is the heart of the party. He cannot be doubted, criticized or falsified. The party's organization resembles that of the military. The party members are called militia.

Political parties are an important part of democracy (Öztekin, 2014, s. 97). It's not only important to establish political parties as a prerequisite for democracy but also it is important to let them function as liberally as possible.

Political parties exist and coexist in the political system. They differ according to the environment that they function in. They may have differing relations (Kapani, 2012, s. 194). Every political system in a state has a unique party system. The easiest way to classify party systems was to identify the number of parties in a political system and then classify it under the one party, single party system, if two, two party system or multi-party system (Duverger, 1986). There are some criticisms against this classification system. Parties and political systems can't be classified according to their total numbers. What can be considered as a classification determinant can be its power ratio, its sociological aspects and its ideological base etc. (Kapani, 2012).

1. B Political Party Systems

Single Party System

The true single party system consists of one party. Other parties can't be formed or can't continue its function. This is a monopolistic one party one rule process. There is no competition or sharing of authority (Kapani, 2012, s. 195). This system can be categorized into two subgroups; totalitarian single party system and authoritarian single party system.

The totalitarian system relies on an ideology that has the aim of explaining the whole political system. It desires a new society model in accordance with its worldview. In its desire for the model it controls social life, intervenes in all aspects of economic, social and political activity. Communist and fascist single party systems can be an example for this system (Kapani, 2012).

The authoritarian single party system doesn't provide a strict and comprehensive ideology. It aims to have a nationalist, economically developed and politically modernized society. The party doesn't control every aspect of society. It is more flexible than the totalitarian system.

Complicated Single Party Systems

There are also situations where although there are other parties within the acting political system, it can be approached as a single party system due to its application. One party dominates other parties therefore the system is a single party system. Sartori (1967, s. 21-28) presents further subcategories: a predominant party and a hegemonic party. A *predominant party* functions with other parties in the system. The party has received the majority of the votes and seats in the parliament. The results don't change after consecutive elections. The predominance of the party is inevitable. Predominant party system is a pluralistic system. The other parties act as opposition and fulfill their function but since the predominant party is powerful the government doesn't experience a changeover (Kapani, 2012, s. 197).

In a hegemonic *party system* there isn't equality in government. Other parties beside the ruling party are present yet they act as if the satellite of the ruling party (Kapani, 2012). They don't function as opposition. They are not against the ruling party but working closely with it to enhance its power in the government.

Two Party Systems

This party system signals a more pluralistic system than being monopolistic. There may be more than two political parties but the emphasis is on the two parties. The countries that have a two party system usually get 90% of votes for the major two parties (Blondel, 1967). The system is based on the assumption that either one of the parties receive enough votes to govern without going to search of a coalition partner. Blondel (1967) also points that there may be a voting result where the voting results are close and can't form a government. Then a third party is needed to form the government. This is called a two and a half party system or a supported two party system.

Multiparty System

In this system three or more parties compete to gain control of political authority. Sartori (1967) makes further classifications. *Moderate multiparty* system consists of two poles. Political parties gather around the two major parties. If the parties and poles have lasting benefits and work in accordance then the system resembles a two party system. There is usually a consensus between the poles or centers. They are not ideologically separated. In such systems the extreme right or left wings are eliminated (Kapani, 2012, s. 202). *The extreme multiparty system* it separates itself from the moderate multipolar system. There aren't many parties but many poles or centers to choose from. The poles are highly differentiated from one another. There is a division among the parties and consensus can hardly be reached.

This approach creates instability. It becomes nearly impossible to form a government. Coalitions do not last for a long period of time and change in government becomes inevitable. The political system experiences a vicious circle of forming a government.

Turkey has been exercising the multiparty system for nearly 50 years. There may have been brief interruptions but it usually continued the custom up until the AKP government took over. 2002, 2007, 2011 elections all resulted in AKP victory. In the 2015 elections the majority of votes went to AKP but it was far from being a landslide victory. The continuance of AKP victory can be said to have turned the multiparty system into a predominant party system. This is also one of the reasons why this election was a turning point for AKP. If it had reached its goal of 400 seats it would have enough seats to change the Turkish Constitution. The main motivation of the party would be changing the parliamentary system into a presidential system.

2a. Turkey's Elections

Turkey went to general elections on June 7, 2015. The election results didn't make anyone happy. The Justice and Development Party (AKP), The Republican People's Party (CHP), The Nationalist Movement Party (MHP) and People's Democratic Party (HDP) became major players of the parliament. AKP still held most of the seats and yet didn't have the majority to form the government. Turkish voters desired a coalition. 56.608.817 (Yüksek Seçim Kurulu, 2015) people had a right to vote only 47.507.467 (Yüksek Seçim Kurulu, 2015) casted their votes. The political participation percentage reached %83,92 (Yüksek Seçim Kurulu, 2015). There were 1.344.224 invalid votes. What was striking was that people who had a right to vote chose not to. Their total amounted to 9.101.350 (Yüksek Seçim Kurulu, 2015). The total of people that didn't go to polls was higher than MHP and HDP votes.

The group that was labeled as "undecided" was tremendous in numbers. Invalid votes had a total of 1.344.224. What the voter was expressing was that it had no hope in the present party system. The major parties had to come together and form a coalition. According to Turkish Constitution Article 54 regarding the elections, if a coalition can't be formed within 45 days after the formation presidency council preceding the elections, the government (voting this in parliament) or the president can make a decisive call of re-election. This call was made and Turkey is going to re-election in November.

Political Party	Number of Total Votes	Percentage of Votes	Seats in Parliament
AKP	18.867.411	40,87%	258
CHP	11.518.139	24,95%	132
MHP	7.520.006	16,29%	80 ¹
HDP	6.058.489	13,12%	80

Table 1: Election Results of June 2015. Compiled from YSK (Yüksek Seçim Kurulu, 2015) and Milliyet (Milliyet Gazetesi, 2015).

2.b The Parties

AKP

The Justice and Development Party (Adalet ve Kalkınma Partisi-AKP) is a social conservative political party in Turkey. It has a tendency of Islamism, but has officially abandoned this ideology in favor of "conservative democracy (Akdoğan, 2006)". Founded in 2001, the party has won more seats than any other party in four general election victories in 2002, 2007, 2011 and June 2015, winning 34.3%, 46.6%, 49.8% and 40.9% respectively.

Shortly after formation, the AKP portrayed itself as a pro-Western and pro-American party in the Turkish political spectrum that advocates a liberal market economy including Turkish membership in the European Union (Hürriyet, 2007). The party has been described as a "broad right-wing coalition of Islamists, reformist Islamists, conservatives, nationalists, center right, and pro-business groups (Çağatay, 2014)."

Nationwide protests broke out against the alleged authoritarianism of the AKP in 2013, with the party's heavy-handed response receiving international condemnation and stalling the party's once championed EU accession negotiations (Eligür, 2013). The AKP favors a strong centralized leadership, and is in favor of the presidential system of government (Babacan, 2015).

CHP

The Republican People's Party (*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP) is a Kemalist and social-democratic political party in Turkey. It is the oldest political party of Turkey and is currently the main opposition in the Grand National Assembly. The Republican People's Party describes itself as "a modern social-democratic party,

¹ With the expelling of one party member the recent number of seats for MHP has decreased to 79.

which is faithful to the founding principles and values of the Republic of Turkey (CHP, 2015)". The party is cited as being "the founding party of modern Turkey (Ciddi, 2009)."

The party was established during the Congress of Sivas (1919) as a union of resistance groups. On 9 September 1923, the "People's Party" officially declared itself as a political organization. On 10 November 1924, the People's Party renamed itself to "Republican People's Party" (CHP) as Turkey was moving into a single-party period. Some unsuccessful attempts were made to move the party system into multiparty democracy between 1924-1930 and in 1945.

The current structure of the party was established with the transition to multi-party period. After World War II, with the title *Millî Şef* ("National Chief"), İsmet İnönü, leader of the CHP, introduced democratic elections to Turkish society. Due to widespread dissatisfaction with the CHP lost the general election in 1946, and again in 1950. CHP is regarded as being social-democratic (member of the Socialist International) (Socialist International, 2010), state nationalistic and secular.

The CHP was closed down for a brief period by the military coup of 1980. It was re-established in 1984, as the Democratic Left Party by the former leader of CHP, Bülent Ecevit. CHP was finally reestablished with its original name on 9 September 1992, with the participation of a majority of its previous members of the pre-1980 period.

MHP

The Nationalist Movement Party (*Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP), is a Turkish far-right political party. In 1965, nationalist politician Alparslan Türkeş, gained control of the conservative rural Republican Villagers Nation Party (Turkish: *Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi*, CKMP). After holding an Extraordinary Great Congress on 8–9 February 1969, Türkeş changed the name of the party to the Nationalist Movement Party (MHP).

When the Turkish army seized power on September 12, 1980, the party was banned and many of its leading members were imprisoned. The party later was reformed in 1983 under the name "Conservative Party". After 1985, however, the name was changed to the "Nationalist Task Party" (Turkish: *Milliyetçi Çalışma Partisi*) then back again to its former name in 1992.

Since the 1990s it has, under the leadership of Devlet Bahçeli, gradually moderated its program, turning from ethnic to cultural nationalism and conservatism and stressing the unitary nature of the Turkish state. MHP has been continuously represented in the National Assembly since 2007 with voter shares well above the 10% threshold.

HDP

The Peoples' Democratic Party (*Halkların Demokratik Partisi*: HDP) is a left wing and pro-Kurdish political party in Turkey. The party operates a co-presidential system of leadership, with one chairman and one chairwoman.

As a democratic socialist and anti-capitalist party, the HDP aspires to fundamentally challenge the existing Turkish-Kurdish divide and other existing parameters in Turkish politics. HDP claims that it represents the whole of Turkey; critics accuse the party of mainly representing the interests of the Kurdish minority in southeastern Turkey. Since 2013, the HDP has engaged in talks with the governing Justice and Development Party (AKP) as part of a solution process to end 40 years of conflict between the Turkish government and Kurdish separatist militants. The party has also been accused of having direct links with the PKK militant organization and the Kurdish con-federalist KCK.

In the June 2015 general election, the HDP put forward party-lists instead of running independent candidates despite concerns that it could fall short of the 10% election threshold. The party exceeded expectations by polling 13.12% of the vote, won 80 MPs and is currently the third largest political group in Parliament.

2.c The Evaluation

Election results can be approached from the four parties' views.

It answered the question of whether or not Turkey should enter the presidential system. Electors voted no. Based on the results for the parties. AKP still received most of the votes but it no longer was the majority party (Habertürk, 2015). President Erdoğan's insistence on the presidential system backfired. Electors still had hope for AKP but were careful in stating that they no longer saw it as their only hope. A coalition of parties would point to cooperation.

CHP was on the rise but couldn't break the habit of winning the same cities as the previous elections. It stated that it would cooperate for the coalition and it was a victory for them (Haberler.com, 2015).

MHP too stated that it was victorious. The party's reaction came much later than others. Its leader insisted that their party would not take part in the coalition with AKP nor be in the same coalition with HDP. Finally, Devlet Bahçeli pointed out that if coalition making didn't result in forming the new government, MHP is ready to take the early election path (Haberturk, 2015).

HDP, by passing the 10% percent threshold was a winner in it. It became the fourth (now third) major party in the Turkish parliament. Its success was said to be its

dynamism and insistence on change in politics. Supporters of CHP and even some from AKP contributed to HDP's high votes. HDP's leader Demirtaş classified those votes as being "borrowed votes" and promised that he would do his best to protect those votes (Hurriyet, 2015).

Epilogue

The pyrrhic victory in this paper denotes to AKP. It has won the battle but not the war. It has not been successful in forming a coalition government. It has received enormous criticism in ending what was called the "resolution process". The increase of terrorist attacks to security forces and instabilities in economy, censorship to media has been pointed as AKP's weak points. Issues on corruption were also on the agenda of the opposition.

3. Conclusion

The political party system has as of today hasn't changed from the predominant party system. There are four major parties in the parliament presently and it appears as though the picture won't change after the November 1 elections. Turkish electorate must get used multiparty system and the parties must get used to cooperating with each other. Elections and early elections don't bring stability to nations, economies stagnate, investments stop. Political decisions become a burden and the society is disturbed. Turkish political parties all need to practice a common language of cooperation, whether or not this is possible with the present leaders is another question.

Whether or not the four parties will receive enough votes to change the party system into a true multiparty system as of pre-2002 period is not known. It all depends on the Turkish electorate in answering the following questions:

- Do they wish to see the dominance of one party to continue despite the existence of other parties?
- Do they want a radical change and continue with a new political party system?
- Do they still desire a coalition despite its setbacks?
- If the election results don't change how many more elections can they experience?

Regardless of the party the public supports and how much they are involved in domestic, foreign, security and economic policies, the Turkish electorate must decide. They must decide what kind of a future they desire. If they are happy with the present they won't go for a different future. If they desire a change, it's important how great they are in numbers. If they don't care about the present or the future, they won't cast

their votes as they have done before. The real political power lies within this indifferent, undecided or castaway votes. They are high in numbers and their votes can change the result of the elections. Time may have come for these castaways to come home.

Bibliography

- Kışlalı, A. T. (2010). *Siyaset Bilimi*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Öztekin, A. (2014). *Siyaset Bilimine Giriş: Toplum, Devlet, Parlamento, Kamu Yönetimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Kapani, M. (2012). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Akdoğan, Y. (2006). The Meaning of Conservative Democratic political Identity. In H. Yavuz, *The Emergence of a New Turkey: Democracy and the AK parti* (pp. 80-85). Utah: University of Utah Press.
- Çağatay, S. (2014, 05 07). *Popularity contest - the implications of Turkey's local elections*. Retrieved 09 17, 2015, from IHS Jane's: <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/Cagaptay20140507-Janes.pdf>
- Yüksek Seçim Kurulu. (2015, 06 18). *ysk.gov.tr*. Retrieved 09 16, 2015, from Yüksek Seçim Kurulu: <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/SecmenIslemleri/Secimler/2015MV/D.pdf>
- Babacan, N. (2015, 01 30). *Presidential system tops AKP's election campaign*. Retrieved 09 17, 2015, from Hurriyet Daily News: <http://www.hurriyetdailynews.com/presidential-system-tops-akps-election-campaign.aspx?pageID=238&nID=77644&NewsCatID=338>
- Blondel, J. (1967). Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. *VIIth World Congress of International Political Science Association*.
- CHP. (2015, 04 01). *CHP Seçim Bildirgesi*. Retrieved 09 17, 2015, from Yasanacak bir turkiye.com: <http://yasanacakbirturkiye.com/CHP-SECIM-BILDIRGESI-2015.pdf>
- Ciddi, S. (2009). *Kemalism in Turkish Politics: The Republican People's Party, Secularism and Nationalism*. New York: Taylor and Francis.

- Duverger, M. (1986). *Siyasi Partiler*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Eligür, B. (2013, 06 17). *Gezi Park Protests: The AKP's Battle with Turkish Society*. Retrieved 09 17, 2015, from Jerusalem Post: <http://www.jpost.com/Opinion/Op-Ed-Contributors/Gezi-Park-protests-The-AKPs-battle-with-Turkish-society-316870>
- Hurriyet. (2015, 06 07). *Hurriyet gundem*. Retrieved 09 21, 2015, from hurriyet.com: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/29222345.asp>
- Hürriyet. (2007, 07 23). *New to Turkish Politics*. Retrieved 09 17, 2015, from Hurriyet : <http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=new-to-turkish-politics-heres-a-rough-primer-2007-07-23>
- Haberler.com. (2015, 06 07). *haberler.com kilicdaroglu*. Retrieved 09 21, 2015, from haberler.com: <http://www.haberler.com/kilicdaroglu-ndan-secim-sonrasi-ilk-sozler-7396142-haberi/>
- Haberturk. (2015, 06 07). *haberturk gundem*. Retrieved 09 21, 2015, from haberturk.com: <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1088199-mhp-lideri-devlet-bahceliden-secim-sonuclarina-iliskin-ilk-aciklama>
- Habertürk. (2015, 06 07). *Secim sonuclari akp*. Retrieved 09 21, 2015, from haberturk.com: <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1088139-basbakan-davutoglu-konyada-aciklama-yapacak>
- Milliyet Gazetesi. (2015, 06 15). *Seçim Sonuçları*. Retrieved 09 16, 2015, from Milliyet.com.tr: <http://www.milliyet.com.tr/secim/2015/>
- Sartori, G. (1967). *Typologies of Party Systems: A critique*. Brusells, Belgium: Paper Presented to the Seventh world Congress of the International Political Science Association.
- Socialist International. (2010). *Socialist International Members*. Retrieved 09 17, 2015, from Socialist International: <http://www.socialistinternational.org/viewArticle.cfm?ArticlePageID=931>

ЛИНГВИСТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА СОЗДАНИЯ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ИМИДЖА ПРЕЗИДЕНТА РФ

Мария Лапыгина

Voronezh State University, Россия

e-mail: masha_lm@inbox.ru

Аннотация

Президент является лидером государства, его лицом и представителем на международной арене, поэтому российские печатные СМИ стараются сформировать его положительный имидж как внутри страны, так и за её пределами. Значимой задачей представляется рассмотрение лексических средств создания положительного имиджа президента РФ в политическом дискурсе.

Ключевые слова: *СМИ, лексические средства, морально-этические качества, интеллектуальные способности, политический дискурс*

Abstract

The President is the leader of the state, here presents the country in the international arena, so the Russian media are trying to create his positive image both within the country and abroad. It is important to analyze the lexical means of creating a positive image of the Russian president in the political discourse.

Keywords: *media, lexical means, moral and ethical qualities, intellectual abilities, political discourse*

Формирование положительного имиджа политического деятеля, особенно президента, – сложный процесс. Президент является лидером государства, его лицом и представителем на международной арене, поэтому российские печатные СМИ стараются сформировать его положительный имидж как внутри страны, так и за её пределами.

Целью данной работы является рассмотрение лингвистических средств создания положительного имиджа президента РФ в политическом дискурсе. Для решения поставленной задачи из печатных СМИ извлекались положительные контексты, включающие базовые составляющие образа политического деятеля (морально-этические качества, деловые и профессиональные качества, лидерские качества, внешние данные, коммуникативные качества, отношение избирателей и т.д.). Источниками исследования послужили газеты «Взгляд»,

«Известия», «Ведомости», «Комсомольская правда», «Московский комсомолец», «Моё», «Дни.ру» и журнал «Новое время» за 2011-2014 гг.

Анализ показал, что в рамках исследуемого материала единицы, положительно характеризующие президента РФ, можно разделить на несколько групп: интеллектуальные способности, политический опыт, эмоциональные характеристики, морально-этические качества, волевые качества, лидерские позиции, личностные качества, патриотизм, внешние и физические данные и отношение избирателей.

Рассмотрим выявленные группы с помощью «ключевых слов», которые используются для фиксации особой функции лексической единицы – быть знаком, орудием доступа в некую смысловую область (текстовую, ментальную), чтобы освоить эту область с различными целями (Соломатов 2005, с.8). Для каждой из данных групп характерны определенные ключевые слова, с помощью которых можно выяснить, какие качества личности политика общество может принять как позитивные:

1. Интеллектуальные способности политика – одна из главных составляющих создания положительного образа. Ключевые слова – здравомыслие, ум. На пример:

Здравомыслие: *«Его приятно удивило, что президент, опираясь на здравый смысл, призвал обсуждать в обществе причисление блогосферы к СМИ, ориентируясь при этом на зарубежный опыт, чтобы не разрушить существующую коммуникацию в интернете» («Взгляд», 24. 04. 2014),*

«Это здравомыслие, разумная сдержанность очень подкупают», – отмечает он. Особенное впечатление на собеседника произвело то, что «президент представляет себе в общих чертах историю развития компании «Яндекс» («Взгляд», 24. 04. 2014),

Ум: *«Если не демонизировать Путина, то надо признать, что есть общемировое законы развития, законы бытия, они определяют возможности развития или гибели страны. И Путин, как человек умный, понимает, что с этим придется считаться» («Новое время», 27.01. 2014),*

«Стремясь к политическому выживанию, Владимир Путин сделал то, что будет делать любой умный политик - следовать воле своего народа», - цитирует статью «Центр актуальной политики» («Взгляд», 9.04. 2014),

«Путин не переходит на эмоциональный режим, все оценивает достаточно рационально и разумно. Очень быстрая реакция, в том числе и в вопросах оценки экономических санкций. Он объяснил, с чем это связано» («Взгляд», 18. 11. 2014);

2. Политический опыт. Ключевое слово – опыт. Например:

*«От мнения Путина, как одного из **самых опытных** политиков в мире, зависит очень многое в решении современных мировых проблем» («Дни.ру», 11.10.2011),*

*«Первые два года третьего срока заложили для этого хороший фундамент, Крым вернул народу веру в свои возможности и силы, а **опыт** Путина будет **гарантией** того, что он сумеет развить наступление на всех трех фронтах» («Взгляд», 7.05.2014);*

3. Эмоциональная характеристика политика. Обычно это самая малочисленная группа номинаций при описании политического деятеля, но при описании главы государства данная характеристика используется довольно часто. Ключевое слово – тепло. В основном эмоциональная характеристика осуществляется с помощью метафор. Например:

*«Путин **посмотрел** на меня своим **теплым взглядом** и сказал, что у него есть свободное время» («МОЁ»),*

*«Держитесь, ничего не бойтесь. За вас вся Россия», - просил пожилой мужчина. Путин **тепло поблагодарил** всех» («Российская газета», 12.05.2014);*

4. Морально-этические качества. Лексика этой группы является важным средством создания положительного имиджа политика. Имеет огромное значение в условиях кризиса доверия избирателя ко всякой власти. Ключевые слова – интеллигент, моральный, ответственный. Например:

*«Многие хотят видеть в Путине государственного **деятеля-интеллигента**, каким он, собственно и является» («Комсомольская правда», 26.12.11),*

*«Если верить социологическим опросам: Владимир Путин – **главный моральный авторитет** для серьезного количества – точнее, более чем трети – взрослых россиян» («Новое время», 06.10.2012),*

*«Путин действительно ощущает себя **ответственным за Россию** так же, как это чувствовали и его самодержавные предшественники, служившие стране и народу» («Взгляд», 17. 04. 2014);*

5. Волевые качества политика. Ключевые слова – решительный, целеустремленный. Например:

*«Ему порой приписывают качества, которыми не обладает ни один из современных западных лидеров: стратегическое мышление, историческая память и **целеустремленность**» («Новое время», 12.08.2013),*

*«Мы были очень рады, когда Путин **решительно осудил** попытки переписывания истории, отрицание холокоста, и мы поблагодарили его за это» («Взгляд», 10.07.2014),*

*«То, что Путин в нынешнем испытании **не колеблется, не сомневается** – признак не оторванности от реальности, а той настоящей, глубокой внутренней убежденности в своей правоте» («Взгляд», 24. 11. 2014);*

Наиболее часто встречается образ «борца» и «заступника» – президент борется за решение каких-либо конкретных и важных для избирателей проблем или выступает в роли заступника народа. Появляются ключевые слова - бьется, держит удар, боевой, заступник, защита, отстаивать. Например:

*«**Боевой, но рассудительный настрой** Путина, которому предстоит еще много чего сделать и который понимает, что сейчас именно он вершит историю, и Обама, осознавший, насколько он беспомощен даже в те ближайшие два года, пока он еще будет оставаться формальным главой самой мощной страны на свете» («Взгляд», 08.10.2014),*

*«Он не просто **заступник** – он выразитель тех самых глубинных чаяний, о которых с таким презрением говорит «элита» («Взгляд», 08.08.2014),*

*«Россия видит, что ее хотят извести и поэтому бьют по Путину – и, видя, как **Путин держит удар**, убеждается в том, что он на своем месте» («Взгляд», 23. 10. 2014),*

*«Путин держит своих противников в постоянном напряжении, выбирая время и место для удара. Когда это необходимо, он проявляет гибкость, когда необходимо — **жесткость**» («Ведомости», 12.05. 2014)*

Словарь русского языка С.И. Ожегова дает следующее толкование.

ЖЕСТКИЙ 3. Суровый, грубоватый, резкий. 4. Не допускающий отклонений, безоговорочный.

Появляется образ «суровый начальник», где слова с отрицательной оценкой приобретают противоположную направленность.

6. Лидерские позиции. Ключевые слова – лидер, руководитель, влияние, незаменимый, номер один. Интересно, что в рамках исследуемого нами материала, данная группа характерна только для создания положительного имиджа женщины-политика и президента. Лидерская позиция президента (в отличие от женщины-политика) воспринимается как само собой разумеющееся, но печатные СМИ обращают на неё внимание, чтобы подчеркнуть незаменимость президента и важность функции лидера государства. При этом используются различные прилагательные. Например:

***Лидер:** «Тем более для мировой общественности Нобелевская премия мира остается престижной наградой. А наш президент сейчас является одним из **ключевых мировых лидеров**» («Взгляд», 02.10.2013),*

*«Выдержана принципиальная позиция по Сири и делу Сноудена, в итоге приведшая к тому, что Путин все больше воспринимается в мире как **самый сильный лидер**» («Взгляд», 07.10.2013),*

***Руководитель:** «Это заслуга еще и **сильного руководителя**. Вот результат – Россия становится мощным государством. И в этом половина оценки Владимира Путина» («Взгляд», 22. 10. 2014),*

***Незаменимый:** «Путин будет оставаться для России **незаменимым политиком** — по крайней мере, до того момента, пока в нашем противостоянии с Западом не станет ясно, «кто кого» («Московский комсомолец», 07.10.2014),*

***Номер один:** «Президент России Владимир Путин признан **политиком мира номер один** по мнению представителей глобального новостного медиасообщества. Таковы результаты "Всемирного рейтинга-2013", в составлении которого приняли участие 175 информационных агентств и новостных СМИ» («Дни.ру», 5.02. 2014),*

***Влияние:** «Президент американской консалтинговой фирмы Eurasia Group Йэн Бреммер считает президента России Владимира Путина **самым влиятельным политиком** в мире. Об этом он еще 2 ноября со ссылкой на экспресс-опрос коллег написал в своем блоге на сайте влиятельного американского журнала Foreign Policy» («Ведомости», 05.01.2013),*

*«Продемонстрированные в этом году Путиным качества действительно позволяют считать его безо всякого преувеличения **влиятельнейшим человеком на земле**, но в данном случае интересен тот факт, что это не могут не признавать в стране, где к нему относятся практически враждебно» («Взгляд», 30.10.2013),*

7. Патриотизм. Данную группу лексических единиц в рамках исследуемого материала возможно выделить только при создании положительного имиджа президента. Для избирателей лидер государства обязан любить свою страну и заботиться о ней. Ключевые слова – Россия, народ. Например:

*«Я встречался с Владимиром Путиным несколько раз, правда, в крайне формальных обстоятельствах. Не знаю его близко, поэтому говорю лишь о политических результатах его деятельности. Наиважнейшим из них стало то, что он **поднял Россию из бездны**» («Взгляд», 22. 10. 2014),*

*«В этом не было необходимости – потому что Путин выразил то, что думают и чувствуют люди, то, что является **символом веры русского народа**» («Взгляд», 24. 11. 2014),*

«Путину не кружит голову лесть – что он доказал за 15 лет – он абсолютный трудоголик, а его работой и единственной целью жизни стало служение России» («Взгляд», 23. 10. 2014);

8. Личностные качества политического деятеля. С именем каждого яркого политического деятеля СМИ связывают определенные качества/характеристики. В рамках исследуемого материала к таким качествам президента РФ можно отнести спокойствие и уверенность. Ключевые слова – взвешенный, невозмутимый, спокойный, уверенный. Например:

Спокойный: *«По мнению политолога, это свидетельствует о большом спокойствии президента – это значит, что президент полностью уверен в своих силах, в силах России» («Взгляд», 18. 11. 2014),*

Взвешенный: *«Мы с уважением относимся к позиции Путина. Это взвешенный политик. Поэтому его предложение мы завтра вынесем на народный совет», – цитирует Пушилина РИА «Новости» («Взгляд», 7.05.2014),*

Уверенный: *«Путин выглядел спокойным, уверенным. Никаких следов недосыпа, нервозности из-за сложных отношений с Америкой, – рассказал также Переседов» («Взгляд», 24. 04. 2014),*

Невозмутимый: *«Но Путин, уже привычный к таким церемониям, выглядел, по обычаю, невозмутимо» («Взгляд», 22.03.2013);*

9. Внешние и физические данные. Президент должен быть в отличной физической форме и хорошо выглядеть, так как он представляет всю страну на мировой арене. Ключевые слова – форма, прекрасно выглядит, здоров, крепок. Например:

«Исследование провел Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). 85% россиян ответили, что для Путина характерны активность и энергичность. Также большинство опрошенных, 83%, назвали президента физически крепким и сильным человеком» (Дни.ру, 15.02.2013),

«Как раз в этом году Владимир Путин отпразднует юбилей — ему исполнится 60 лет. Несмотря на возраст, он здоров и бодр, прекрасно выглядит и рвется к новой жизни» («Ведомости», 15.02.2012),

«Путин в хорошей форме» («Комсомольская правда», 26.12.11. №188),

«Большинство россиян считают президента России Владимира Путина активным, энергичным, физически крепким, здравомыслящим мужчиной в расцвете лет» («Дни.ру», 25.10.12);

10. Отношение избирателей. Слова благодарности, уважительное отношение со стороны населения поднимают уровень престижа политика в глазах избирателей. Для создания положительного имиджа президента эта

группа используется активно. Ключевые слова – поддержка, благодарность, высокий рейтинг, любовь, уважение, популярность. Например:

Поддержка: «*Эта народная поддержка и является главным путинским ресурсом и опорой, тем, что дает ему силы и лишает его противников даже надежды на свержение Путина*» («Взгляд», 23. 10. 2014),

«*Путин переживает пик массовой поддержки в России и рост симпатий в остальном мире, безоговорочно признающем его самым могущественным человеком на Земле*» («Взгляд», 11. 11. 2014),

Уважение: «*Тот опыт, который приобрел Путин за годы руководства страной, позволяет ему лучше отстаивать ее интересы – что в свою очередь дает новые поводы для уважения к нему со стороны граждан*» («Взгляд», 23. 10. 2014),

«*Я очень уважаю Путина прежде всего как человека, как личность, и считаю, что он точно находится на своём месте, чтобы там оппозиция не говорила*» (Олег Анофриев, «Российская газета», 11-17.10.2012),

Высокий рейтинг: «*Влюбом случаеу ВладимираПутина рейтинг сейчас зашкаливает, соответственно, и его назначенцы добиваются на выборах хорошего результата*», – отмечает Костин» («Взгляд», 15.09.2014),

Любовь: «Депардье также добавил, что «*очень любит*» президента Владимира Путина, «и это взаимно». Актер назвал Россию «*страной великой демократии*» («Взгляд», 04.01.2013),

Популярность: «Причем угрозы санкций, блокады и изоляции России стимулируют не только **рост популярности Путина в стране и мире**, но и открывают огромные возможности для ускорения трансформации всего мирового порядка, делая Россию центром притяжения для всех сил и игроков, озабоченных тем, как приступить к демонтажу однополярного мира» («Взгляд», 7.05.2014),

Благодарность: «Вместе с ветеранами возложив цветы к мемориалу защитников Севастополя, президент подошел к севастопольцам, которые тепло встретили своего нового президента. **Народ благодарил** Путина за воссоединение» («Известия», 9.05.2014);

Следует отметить, что при создании имиджа президента РФ используется не только приём описания положительного отношения избирателей к президенту, но и подчеркивается уважительное отношение представителей других стран к главе нашего государства. Эта группа немногочисленна. Ключевые слова - высокая оценка, уважение. Например:

*«На фоне резкого роста антироссийских настроений в Польше бывший посол неожиданно призвал искать с Москвой компромисс, а кроме того, **высоко оценил деятельность Владимира Путина**» («Взгляд», 22. 10. 2014),*

*«Президенту России со словами **«дорогой брат Владимир»** вручили **высший сербский орден, которым до него еще никого не награждали**» («Взгляд», 16. 10. 2014),*

*«Австралийский лидер заявил, что был счастлив **«выразить уважение»** российскому президенту, с которым у него получилась **«очень энергичная дискуссия»**» («Взгляд», 16. 11. 2014).*

Таким образом, можно прийти к выводу, что средства создания положительного имиджа президента РФ обладают рядом особенностей. Так же, как и при создании образа любого политического деятеля, наиболее часто используются единицы, обозначающие интеллектуальные, волевые качества и опыт политика. Но появляются и новые группы лексических единиц, которые в рамках исследуемого материала употребляются наиболее активно. Из них чаще всего используются характеристики лидерских позиций, отношения избирателей и отношение президента к Родине. Реже используются лексические единицы, характеризующие внешние и физические данные политика и его личностные качества. Такое соотношение лингвистических средств позволяет говорить о том, что современное общество хочет видеть и видит президента сильной личностью, борцом за интересы своей страны, ответственным за народ и его будущее, опытным и разумным политиком.

Литература

- Соломатов С.И. Ключевые слова в журналистском портрете политика и предпринимателя: автореф. дисс. ... канд. филол. наук : спец. 10.02.01 «Русский язык» / Станислав Иванович Соломатов. – Екатеринбург, 2005. – 22 с.
- Ожегов С.И. Словарь русского языка, 70 000 слов/ Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1991. – 917 с.

ВЛИЈАНИЕТО НА ИЗБОРНИТЕ ПРАВИЛА ВРЗ ПРЕТСТАВЕНОСТА НА МАЛЦИНСТВАТА ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Никола Амбарков

м-р, докторанд, Школа за докторски студии УКИМ, Македонија

e-mail: ambarkov_ve@yahoo.com

Апстракт

Во науката за изборните системи меѓу најпроучуваните социо-демографски групи во врска со нивната претставеност во парламентот се малцинствата. Република Македонија, како држава со мало мнозинство (македонско), големо малцинство (албанско) и уште неколку сигнификативни малцински групи, е повеќе од идеален пример за една ваква анализа за тоа колку рестриктивноста или пермисивноста на изборните правила влијаат врз малцинска претставеност во Собранието, дотолку повеќе што промената на изборните модели во Македонија речиси овозможија квази-експериментална ситуација за една ваква анализа. Само Албанците и Ромите беа единствените малцинства чии партии независно од изборниот модел во сите осум изборни циклуси во плурализмот беа претставени во Собранието. Со воведувањето на пропорционалниот систем во 2002 и другите малцински заедници беа претставени во македонскиот парламент. Нивната застапеност се должеше пред се на нивното кооптирање со двете големи македонски партии во предизборни блокови, кои имаа инетретнички карактер. Определени автори ваквата форма на предизборна соработка и коалицирање во Република Македонија ја означиле како признак на центрипетална политичка култура во македонскиот политички простор. Сепак, друга група на автори смета дека улогата на македонскиот пропорционален модел по однос на неговата поволност кон малцинските партии е преценета. Оттука се наметнува прашањето дали е потребна негова промена во правец на поголема афирмативна акција, какви што се идеите за задржување на пропорционалниот модел, но државата да биде една изборна единица, а за малцинските партии да бидат утврдени пониски изборни прагови или преку закарантирани места за нив. Ова се само некои од аспектите кои ќе бидат разгледани во овој труд.

Клучни зборови: *Собрание на РМ, малцинства, изборни модели, пермисивни, рестриктивни.*

THE IMPACT OF ELECTORAL RULES ON MINORITY REPRESENTATION IN MACEDONIAN PARLIAMENT

Nikola Ambarkov

M.Sc, Ph.D. student, Doctoral school UKIM, Macedonia

e-mail: ambarkov_ve@yahoo.com

Abstract

In electoral science minorities are one of the most examined socio-demographic groups in terms of their representation in parliament. The Republic of Macedonia, as a country with a small majority (Macedonian) and a big minority (Albanian) and several other significant minority groups is an extremely interesting case for such investigation in context of how much the electoral rules were permissive or restrictive for better minority representation in the Macedonian Parliament, even more so due to the change of electoral models in Macedonia that ensured a quasi-experimental condition for such analysis. Albanians and Roma were the only minorities whose political parties despite the electoral model were represented in all eight electoral cycles in the pluralism of Macedonian Parliament. With the adoption of the proportional electoral model in 2002, the other minority communities were also represented in Parliament. Their representation was due to co-opting with the two largest Macedonian political parties in pre-electoral coalition blocks that had interethnic character. Some authors qualified this form of pre-electoral collaboration and coalition as sign of the centripetal political culture in the Macedonian political scene. However, another group of authors deems that the role of the current Macedonian electoral model in context of its advantage for the minority's parties is overestimated. Thus, the question whether it is necessary to have some sort of change in the direction of more affirmative action, such as the idea of keeping the proportional model, while keeping the country as one constituency and having lower thresholds for the minorities with guaranteed seats arises. These are some aspects that will be addressed in this paper.

Keywords: *Macedonian Parliament, minorities, electoral models, permissive, restrictive.*

ВОВЕД

Во науката за изборните системи постои посебно подрачје кое се занимава со проучување на влијанието на изборните правила врз застапеноста на социјалните и на демографските групи. Меѓу најпроучуваните социо-демографски групи, во смисла на нивната претставеност, се малцинствата. Причината за ова лежи во фактот што „начинот на кој етничките малцинства се вклучени во демократскиот процес силно е повлијаен (...) од изборните правила, кои имаат слично влијание врз вклученоста на малцинствата во политичкиот живот“ (Bochsler, 2007/8: 153).

Утврдувањето на карактерот на изборниот систем е една од најзначајните стратешки политички одлуки која се донесува во рамките на секој еден политички систем. Овој став се должи на фактот што самите „избори и изборниот систем играат значајна улога во функционирањето на современите политички системи“ (Aziri, 2013:7). Ваквата стратешка одлука е уште позначајана ако станува збор за општества кои се хетерогени во етничка, јазична, религиозна смисла.

Република Македонија, несомнено е хетерогено и поделено општество, во кое постои главна линија на поделба помеѓу двете најголеми заедници (македонската со 65% и албанската со 25%, но постојат и останати заедници Турци, Роми, Срби, Бошњаци и Власи), кои сочинуваат 10% од вкупното население. Сите овие заедници се разликуваат по потекло, јазик, култура, религија, традиција. Користејќи го јазикот на Липхарт, некаде таквите разлики, кои продуцираат расцеп во општеството, се вкрстуваат, а некаде се преклопуваат, но како што забележува Ванковска (2007: 23), во Македонија „постојат многу мал број на пресеци, така што заедниците најчесто остануваат да живеат во два паралелни света.“

Затоа „Република Македонија е мошне интересен случај за споредбена студија за ефектот на изборниот систем за опишување на претставеноста на малцинствата во Парламентот, бидејќи промените на изборниот систем овозможува речиси квази-експериментален услов за истражување на ефектите на изборниот систем“ (Wagner, 2013:2). Ваквиот став на Волфганг Вагнер, е сосема точен, бидејќи првите два изборни циклуса во плурализмот, во Република Македонија, се одржаа според мнозинскиот изборен модел. На изборите 1998 се експериментираше со паралелниот изборен модел, а од 2002, кога беше воведен пропорционалниот изборен модел, вкупно два редовни и три вонредни изборни циклуса се одржаа според овие правила.

Кога се говори за самите изборни системи, науката посочува четири најзначајни вида:

Мнозински – First-Past The Post System, системот со два изборни круга и алтернативниот глас;

Полупропорционални – Single Non Transferable Vote и паралелните системи;

Пропорционални – со отворени и затворени листи, во кои се користат формулите на најголем остаток (The Largest Remainder System) и највисок просек (The Highest Average System);

Мешани изборни системи – Single Transferable Vote и голем број други подваријанти (Климовски и Каракамишева, 2006: 242).

Во самата наука за изборните системи постои добро воспоставена дебата за тоа кој вид на изборен модел е најадекватен за длабоко поделените и хетерогени општества. Во овој контекст може да се говори за т.н *пермисивни* изборни системи, кои мошне успешно ги одразуваат сите најголеми социетални расцепи во општеството, и кои гарантираат претставеноста на етничките малцинства да соодветствува со нивниот удел во вкупната популација, под претпоставка дека тие ќе гласаат за нивната партија. Под *рестриктивни* изборни системи се подразбираат оние системи (плурални, мнозински или “т.н winner takes it all”) во кои само големите, но и партиите со добро концентрирана електорална база може да преживеат. Многу голем придонес за штетните последици на изборниот систем врз етничките малцинства и нивните партии се поврзани токму со помалата или поголемата рестриктивност или пермисивност на одредени изборни модели (Bochsler, 2007/8: 158-162).

Во оваа смисла, *мнозинскиот изборен модел*, може да биде доживеан како исклучително неповолен, за плуралните општества, поради неговата недоволна репрезентативност (особено ако малцинствата не се добро географски концентрирани), но и поради неговата недоволна интегративност. И кога би се вовел еден ваков изборен модел, во хетерогените општества, тоа би претставувало израз за една политичка доминација над едно или повеќе етнички малцинства. Најчесто кога се воведува еден ваков изборен модел, тоа се прави против волјата на етничките малцинства (Нолен и Касаповиќ, 1997: 35-38).

Адекватноста на другите изборни модели за фрагментирани општества, најчесто се валоризира во зависност од тоа дали се преферира консоцијативниот или интегративниот power sharing, како добро етаблирани теориски и емпириски модели за градење на одржлива демократија во длабоко поделените и постконфликтни општества.

Консоцијалниот пристап, кој е предводен од Аренд Липхарт, беше „изграден врз основа на искуствата на неколку западноевропски системи

(Холандија, Швајцарија, Белгија)“ (Ванковска, 2007: 161). Приврзаниците на консоцијацијата имаат „силна и јасна преференца за пропорционална претставеност, како база за консоцијалната демократија. Овој изборен модел им гарантира на етничките малцинства претставеност во парламентот во пропорција со уделот на односната заедница во вкупната популација со што се креира база за по инклузивен систем на владеење“ (Dreef and Wagner, 2011: 4).

Како опозит на овој концепт се јавува т.н интегративен или центрипетален пристап, предводен од Бен Рејли, Доналд Хоровиц, но и други. За Рејли (2001) центрипетален е оној политички систем или онаа стратегија која е дизајнирана на начин да „се фокусира напреварот во умерениот центар наместо да се оди во крајности, преку во прв ред презентирање на рационални политичари, кои претендираат за определена функција преку изборна поддршка, не само од етничката групата на која тие и припаѓаат.“ Додека консоцијалистите ја преферираат пропорционалната репрезентација, центрипеталистите ги фаворизираат системите со преференцијално гласање како што е алтернативниот глас“ (Dreef and Wagner, 2011: 5).

Ванковска (2007: 166-167), разликите помеѓу двата концепта, ги сублимира на начин да посочи дека, интегративниот пристап може да се доживее и како обид да се отстраната недостатоците на класичната консоцијација, преку воведување на решенија за надминување на социјалните расцепи. Додека консоцијацискиот пристап инсистира на пропорционален изборен систем, афирмативна акција (позитивна дискриминација), етнички квоти за обезбедување адекватна застапеност на сегментите во институциите на системот, интегративниот пристап, подразбира признавање на културните разлики, но бара нивно деполитизирање во политичкиот простор, во кои истото така нема место за стриктни етнички квоти, ниту типичното за консоцијацискиот пристап право на вето на заедниците.

Според истиот автор, кога семе кај независна Македонија, таа „досега мина низ два модел на парламентарна демократија и парламентаризам со елементи на консоцијација. Неспособноста на првиот модел да одговори на општествените проблеми, потенцирана и низ некои други фактори, доведе до промена на моделот преку директна интервенција односно посредување на меѓународниот фактор“ (Ibid, 202-203). Таквата промена на моделите на организација на власта беше проследена и со значителна трансформација на изборните модели. Какво беше нивното влијание, во поглед на претставеноста на малцинствата т.е етничките заедници во Собранието на Република Македонија, како значајна социо-демографска група во земјата, е предмет на понатамошна анализа во овој труд.

1. Улогата на мнозинскиот изборен модел врз малцинската претставеност во Собранието на Република Македонија 1990, 1994

Процесот на осамостојувањето на Р.Македонија од Југославија, напоредно беше проследен со отпочнување на процес на демократизација и плурализација во политичкиот систем. Тоа само по себе подразбираше и организирање на повеќепартиски избори, со што требаше да се раскине со претходниот монистички систем.

Сето ова ја поттикна дебатата за карактерот на изборниот систем, кој требаше да биде „заснован на демократски вредности и пракса“ (Aziri, 2013: 10). Самата дебата беше проследена со големи несогласувања околу ова прашање. Истата резултираше со донесување на изборен закон во 1990, кој предвидуваше мнозински изборен модел во два круга според кој „за да биде избран во првиот изборен круг, кандидатот мора да освои мнозинство од гласови во својата изборна единица, а со тоа бројот на гласови да не биде помал од 1/3 од вкупниот број на регистрирани гласачи во таа изборна единица. Во случај никој од кандидатите да не успее да го освои потребниот број на гласови, другиот изборен круг се одржува најдолго до 14 дена. Само кандидатите кои добиле најмалку 7%, во текот на првиот круг, имаат право да се кандидираат во вториот круг“ (Ibid, 11).

Што се однесува до импликациите на овој изборен модел врз претставеноста на малцинските заедници во Република Македонија, како важна социо-демографска група, треба да се напомене дека во првиот парламентарен состав во независна Македонија, 1991-1994, албанската Партијата за демократски просперитет освои 17 пратеници, а Партијата за демократски просперитет - Народна демократска партија 5 мандати, а Народната демократска партија 1 мандат или вкупно 23 албански мандата. Во овој пратенички состав имаше избрано и еден пратеник Ром, од редовите на Партија за целосна еманципација на Ромите.¹ Вкупниот број на избрани пратеници од редовите на малцинските заедници во овој парламентарен состав изнесуваше 24 пратеника или 20% од вкупниот парламентарен состав.²

¹Пратеници од помалите етнички заедници беа избирани и од листите на македонските пртии. Примерот со Гулистана Марковска, етничка Ромка, која во два наврати беше пратеник во Собранието на РМ, 1991-1994 од редовите на Сојузот на реформските сили, 1998-2002 од редовите на ВМРО ДМПМНЕ, е доста индикативен пример.

² Податоците се според составот на пратениците објавени на страната на Собранието на РМ. За повеќе види <http://www.sobranie.mk/posleden-sostav-1991-1994.nsp>

Под истите правила се одржаа и вторите повеќепартиски избори во земјата во 1994. Вкупно три албански партии успеаа да се пласираат во Собранието на РМ со 18 мандата, (13 ПДП, 4 ДПА, 1 ДСА). Во споредба со претходниот собраниски состав, бројот на ромските пратеници од редовите на Партијата за целосна еманципација на Ромите се зголеми од 1 на 2. Во периодот 1994-1998 беше избран и првиот пратеник од редовите на турската етничка заедница од Демократска партија на Турците во Македонија, Партија за демократска акција - Исламски пат. Уделот на пратеници од помалите етнички заедници во овој парламентарн состав изнесуваше 21 пратеник или 17,5%.³

Треба да се нагласи дека Република Македонија, по дисолуцијата на СФРЈ, и отпочнување на процесите на политичка плурализација, во споредба со некои од другите земји на бившата држава, во своите изборни прописи немаше посебни одредници, кои се однесуваа на претставеноста на етничките заедници во највисокиот законодавен дом, како што тоа на пример го имаше една Словенија или Хрватска. Но македонскиот изборен модел во 90-те, мнозинскиот, покажаа дека независно од немањето на посебни правила за малцинската претставеност, сепак двата собраниски состава, во 90-те, имаа елементи на солидна одразеност на етничката структура на населението во Парламентот.

Од друга страна, голем број на студии, кои се осврнувале на претставеноста на етничките малцинства, според мнозинскиот изборен модел, на Фридман (2005), Костадинова (2007), Касаповиќ (2010), Вагнер (2013) вклучително и за македонското Собрание, посочуваат дека албанските политички партии според овој изборен модел изгледале слабо. Што се однесува пак до претставеноста на Ромите, според овој изборен модел, „во случајот на Македонија, мнозинскиот изборен модел, користен од 1990-1998, помогна во претставеноста на Ромите, благодарение на силната географска концентрација во скопската општина Шуто Оризари (60,6% во 2002). Овој ефект е тешко да се преслика на друго место, бидејќи на Ромите, најчесто им недостасува географска концентрација во изборните единици“ (Bieber, 2008: 106).

Независно од фактот што кога беше утврден ваков изборен модел, се очекуваше дека истиот ќе донесе многу предности, како редуцирање на бројот на парламентарните партии, моноцентричен Парламент со доминантна

³ Податоците се според составот на пратениците објавени на страната на Собранието на РМ. За повеќе види <http://www.sobranie.mk/posleden-sostav-1994-1998.nsp>

партија, стабилен Парламент и Влада⁴, елиминирање на националните и верски разлики, проодност на независн пратеници во Собранието. Бидејќи ваквите ефекти изостанаа во 1998 беше донесен нов изборен закон.

2. Улогата на паралелниот изборен модел врз малцинската претставеност во Собранието на Република Македонија 1998

Двата изборни циклуса, организирани според двокружниот изборен модел „исфрлија на површина голем број на неправилности и нелогичности, кои директно произлегуваат од примената на чистиот мнозински изборен модел (...) Потребата од воведување на **паралелен изборен систем** најдиректно беше мотивиран од крајниот резултат на двата претходно одржани изборни циклуса“ (Климовски и Каракамишева, 2006: 217).

Во 1998 со донесувањето на Законот за избор на пратеници, македонскиот законодавен дом го следеше трендот на трансформација на изборните системи, кон мешовит или пропорционален модел, кои се одвиваше и во некои други источноевропски земји. Помеѓу политичките елити беше постигната согласност за мешовит изборен модел, според кој 85 мандати се дистрибуираа според мнозинскиот модел⁵, а останатите 35 се алоцираа според пропорцијата⁶, односно соодносот на мандатите беше 71% спрема 29% во корист на мнозинскиот модел.

На изборите во 1998, во споредба со оние од 1994, се забележа пораст на етничките Албанци во вкупниот удел на пратениците во собранискиот состав 1998-2002. Изразено во мандати, тие освоија 24 наспрема претходните 18 (од 1994), или во проценти, нивниот удел во вкупниот собраниски состав се зголеми од 15% на 20%. Ова пред сè, се должи на извонредната тактичност на албанските политички партии, кои промовираа партиско здружување за настап

⁴Кои сепак се остварија по изборите во 1994, но не благодарение на изборниот модел, туку на бојкотот на најголемата опозициона партија ВМРО ДПМНЕ и помалата Демократска партија на вториот изборен круг.

⁵ За разлика од претходните два изборни циклуса, кога сите 120 пратеници се бираа во ЕМО, сега 85 пратеника во ЕМО се бираа под исти услови како во 1990 и 1994, со таа разлика што во вториот изборен круг се пласираа само двата најдобро пласирани кандидата, за разлика од 1990 и 1994, кога во вториот круг одеа сите кандидати кои освоиле повеќе од 7% од гласовите (член 88 став. 3 од Законот за избор на пратеници 1998).

⁶ Мандатите се алоцираа според D'hondt-овата секвенца на делители, а во распределбата на истите учествуваа само оние листи кои го достигнале национално утврдениот праг од 5% (член 95 став 3 од Законот за избор на пратеници 1998).

според пропорционалниот модел (за да не се распрскаат, раситнат албанските гласови), и самостоен, автономен настап, според мнозинскиот модел, каде во униноминалните изборни единици не беше загрозена позицијата на нивните кандидати од кандидатите кои доаѓаа од македонскиот политички корпус.⁷ ПДП, ПДПА-НДП освоија 8 мандати според пропорцијата, а вкупно 16 албански пратеници беа избрани во ЕМО, од кои 12 уште во првиот круг. Во работата на овој трети собраниски состав учествуваа и еден пратеник од ромската заедница⁸ и еден од бошњачката (кои дополнително се пласираше од пропорционалната листа на ДА), поради трансфер на еден пратеник, избран од оваа листа, во Владата. За разлика од претходниот парламентарен состав, кога имаше пратеник од турската заедница, во овој состав (1998-2002), тој изостана. Вкупниот удел на пратеници од малцинските заедници во овој собраниски состав изнесуваше 22, 5%. (Јовевска 1999: 251-252; Aziri, 2013: 14-15).

При примената на овој изборен модел за одбележување е податокот што само албанските политички партии може да обезбедат пласман во Собранието, според мандатите алацорани со употреба на пропорционалниот модел. Неповолноста на пропорционалната листа за партиите на помалите етнички заедници во Македонија, некои автори, како Бошлер (2007/8), ја гледаа во високата прохибитивна клауза од 5% која беше утврдена за изборите во 1998. Според истиот автор, и начинот на кои беа утврдени 85 едномандатни изборни единици беа неповолни за неконцентрираните малцински групи (на пример турската етничка заедница, кога сите 120 пратеника се избираа во ЕМО во 1994 обезбеди мандат, а во 1998 кога 85 мандата се избираа во исто толку ЕМО, не успеја).

3. Улогата на пропорционалниот изборен модел врз малцинската претставеност во Собранието на Република Македонија

Во 2002, само една година по конфликтните случувања во Република Македонија, и потпишување на Охридскиот рамковен договор, беше променет изборниот модел, независно од фактот што реформата на изборниот закон никаде експлицитно не беше спомената во договорот. Од друга страна, се

⁷ Според законот за Избор на пратеници од 1998 „регистралираните политички партии имаа на располагање три солуции: исклучиво самостоен настап, исклучиво во коалиција, можност за комбинирано учество – во коалиција според едниот модел, а самостојно според другиот и т.н парцијални коалиции само за одделни изборни единици“ (Јовевска, 1999: 250).

⁸ Од редовите на оваа етничка заедница, дополнително од пропорционалната листа на ВМРО ДПМНЕ, се пласираше пратеничката Ѓулистана Јумеровска Марковска, кој е етничка Ромка.

сметаше дека пречестото променување на изборниот модел, може да предизвика определена нестабилност во политичкиот систем, бидејќи изборниот систем е еден од неговите значајни потсистеми. Но, како што забележуваат Климовски и Каракамишева (2006: 124), изборниот модел „сам по себе никогаш не може да произведе добри или лоши изборни ефекти.“

Воведувањето на *пропорционален модел* во 2002, беше на линија на размислувањата кои и безтоа постоеја во науката за политичките системи, особено кај оние автори кој ја зафаќаат материјата на поделените општества, за кои отсекогаш поадекватен изборен модел за истите останува да биде пропорционалниот отколку мнозинскиот. Од 2002, па се до денес, вкупно 5 изборни циклуса, (два редовни 2002, 2006, и три вонредни 2008, 2011, 2014), се организираат во шест изборни региони, во кои се редистрибуираат 20 мандати, според формулата на D'Hondt, со примена на затворени листи. Со реформата на Изборниот закон од 2011, бројот на пратеници во Собранието на РМ се зголеми од 120 на 123 поради воведувањето на 3 пратеника од дијаспората кои се избираа во три изборни единици Европа и Африка, Северна и Јужна Америка, Азија и Австралија, според first past the post (член 4 став (3) од Изборниот законик, Службен весник на РМ, бр.32-стр.2).

Бидејќи македонскиот Парламент се избира во шест територијални дистрикта, во кои според пропорцијата се распределуваат по 20 места, ваквиот систем е силно пермисивен за изборот на пратеници од албанската етничка заедница, за разлика од другите малцинства како ромското, турското, српското, влашкото, бошњачкото, кои не се добро концентрирани во овие изборни региони, туку се распрскани низ територијата на целата држава. Затоа тие беа охрабрани да се кооптират, пред сè, со доминантните македонски партии, ВМРО ДПМНЕ и СДСМ, во нивните предизборни блокови. Поставувајќи ги воглавно лидерите на овие помали етнички партии на т.н добитни места, на изборните листи, на нив им се овозможи сигурен пласман во Собранието на РМ. На овој начин, таквите предизборни коалиции попримија меѓуетнички карактер, кои беа на линија на идејата на Бенџамин Рејли (2001), за охрбрување или поттикнување на центрипетална политичка култура во длабоко поделени општества, какво што е македонското.

И други автори, како Талески (2008: 150), сметаат дека ваквите мултиетнички коалиции се клучот за иднината на меѓупартиската соработка, но тие не се стабилни на сите нивоа на власта, бидејќи имаат определени лимитираности како фактот што не се базирани врз заедничките коалициони платформи, туку повеќе се неформална спогодба за поделба на моќта по изборите, а исто така овие коалиции не се секогаш истоветни на локално или национално ниво, а понекогаш може да се нотираат разлики во однесувањето при гласањето во Парламентот, од однесувањето во предизборниот период.

Сепак, вака утврдениот изборен модел, во прв ред, ја подобри претставеноста на албанската етничка заедница во земјата. Независно од фактот што албанските партии, кога беше утврден ваков изборен модел, инсистираа државата да биде една изборна единица, сепак, поради нивната добра концентрираност, особено во шестата, но и во втората и петтата изборна единица, и вака утврдениот изборен модел им овозможуваше добра проодност во Собранието. На двата редовни изборни циклуса во 2002 и 2006, Албанците освоија 26 односно 28 мандата, а на трите вонредни изборни циклуса резултатот беше 2008 (29), 2011 (25), и 2014 (27) мандата. Уделот на албанските пратеници во сите овие собраниски состави изразено во проценти беше следен: 2002 (21.6%), 2006 (23.3%), 2008 (24.1%), 2011 (20.3%), 2014 (21.9%).⁹

Бидејќи помалите етнички партии сфатија дека вака утврдениот изборен модел не ги повластува, се одлучија за приклучување кон големите предизборни блокови, на водечките македонски партии, ВМРО ДПМНЕ и СДСМ. На првите избори организирани според овој модел во 2002, од коалиционата листа на тогаш победничката партија СДСМ, во Собранието се пласираа по еден пратеник од бошњачката, ромската, српската и три од турската заедница, а од листата на ВМРО ДПМНЕ еден пратеник од турската заедница. И на изборите 2006, кога овојпат победа однесе ВМРО ДПМНЕ, постоеа интеретнички коалиции. ВМРО ДПМНЕ имаше во својот коалиционен блок неколку ромски, бошњачки и по една влашка и турска партија, слично како и СДСМ со по една ромска, српска, турска и една партија на Власите. И најдоминантната албанска партија ДУИ на овие избори склучи предизборна коалиција со бошњачката партија на Рафет Муминовик. Епилогот беше еден ромски пратеник избран од листата на ВМРО ДПМНЕ, а двајца турски и по еден ромски и српски пратеник од листата на СДСМ. На вонредните избори во 2008, сите пратеници од редовите на помалите етнички заедници беа избрани од коалицијата предводена од ВМРО ДПМНЕ (вкупно 5, по 1 Србин, Бошњак, Турчин и 2 Роми). Изборниот циклус во 2011, резултираше со 8 избрани пратеници од помалите етнички заедници – 4 од листата на ВМРО ДПМНЕ (по 1 Србин, Бошњак, Турчин и Ром), 3 од листата на СДСМ (Бошњак, Турчин, Ром), еден од листата на ДУИ (Бошњак). На вонредните избори во 2014, нешто слично како и во 2008, сите пратеници од помалите етнички заедници беа избрани од коалиционата листа на ВМРО ДПМНЕ, а тоа беа истите пратеници како од изборите во 2011. Изразено во проценти, помалите етнички заедници

⁹ Според податоците на Државната изборна комисија на Република Македонија. За повеќе види во архивата од изборни резултати од претходни избори на веб страницата на ДИК <http://www.sec.mk/>

заедно со албанските пратеници, нивниот удел во вкупниот парламентарен состав, во сите овие пет изборни циклуса, одржани според овој изборен модел изнесуваше: 27, 5% (2002), 28,3% (2006), 28,3% (2008) 26% (2011 и 2014).¹⁰

ЗАКЛУЧОК

Од погоре направената анализа за влијанието на македонскиот изборен модел врз претставноста на малцинствата во Собранието на Република Македонија, може да се заклучи дека листата на пропорционална застапеност и мнозинскиот изборен модел беа исклучително поволни само за географски концентрираните малцинства во Република Македонија. „Сепак, доказите од примерот на Македонија, која го смени својот изборен закон од двокружен мнозински изборен модел, кон мешан изборен систем, а потоа усвои чист пропорционален, укажува на тоа дека концентрираните малцинства се подобро претставени според пропорцијата“ (Фридман, 2005:381-396).

Но некој автори, како Вагнер, забележуваат дека независно од фактот што овој изборен модел е широко препорачан за поделените општества, особено по вооружен конфликт, (каков што се случи во Република Македонија во 2001), а исто така е доживеан и како клучен елемент во постконфликтните power sharing аранжмани, кои треба да придонесат кон поуспешен реасе-
building, сепак, според него, влијанието на пропорционалниот изборен модел во случајот на Р. Македонија е преценет.

Бидејќи македонскиот изборен модел не предвидува загарантирани места за малцинствата¹¹, партиите на помалите етникуми во Р.Македонија, се одлучија за коалиционен настап со македонските партии, настап од кои се изроди формирање на интеретнички политички блокови, кои пак, претставуваа своевиден признак на центрипетална политичка култура во македонскиот политички простор, иако ефектите на самиот пропорционален модел во оваа смисла повеќе беа случајни отколку плански.

Но сепак, во македонската предизборна пракса сеуште не е формирана предизборна партиска коалиција помеѓу политички партии од двете најголеми заедници во земјата, македонската и албанската.

¹⁰ Податоците се според составот на пратениците објавени на страната на Собранието на РМ.

¹¹ како во Словенија со 2-те загарантирани места во Државниот збор за нејзино автохтоно унгарско и италијанско малцинство, или 8-те односно 20-те загарантирани места за малцинствата во Хрватска, односно Косово, како пример.

Исто така, потребно е да се истакне дека во сите осум досега одржани парламентарни изборни циклуси само Албанците и Ромите беа претставени во собраниските состави од независноста до денес.

Бидејќи Република Македонија на три наврати ги менуваш изборните правила се отвара дилемата дали има потреба од повторна интервенција во Изборниот законик. Како што посочува Етем Азири (2013: 19) „политичките партии на етничките Албанци предничат по ова прашање. Тие се залагаат за пропорционален модел со отворени листи, каде целата територија на Македонија би претставувала една изборна единица.“ Оваа воопшто и не е за изненадување ако се знае дека и претходно Албанците во Македонија (особено во текот на 90-ти), пред сè, поради *gerrymandering*-от и изборниот инженеринг, со кои се обезбедуваа дополнителни места за мнозинската заедница, преку превенирање на малцинското блок гласање, бара интервенции во изборните правила за да се подобри нивната претставеност во Собранието.

Но, постојат и аргументации кои водат во правец на задржување на затворените и претходно структурирани листи, поради фактот што Македонија како поделено општество има развиена традиција на предизборно коалицирање со партиите на помалите етнички заедници, а токму системот на затворена листа им овозможи на помалите етнички партии, кои би немале народна популарност при евентуален самостоен настап, да се пласираат во Собранието. Со пропорционалниот модел помалите етнички партии продолжуваат значително да бидат застапени во секој собраниски состав, благодарение на флексибилноста на двете најголеми македонски партии, на т.н *добитни места* на листите да постават припадници на етничките партии на помалите заедници. Затоа мултиетничките коалиции, кои се успешен пример за долгогодишна пракса за вклученост на малцинствата во системот, „остануваат да бидат важен елемент во системот за менаџирање на меѓуетничките прашања. Додека повеќето елементи и модели за интегративен приод се наоѓаат во системот на државните институции, политичките партии сепак генерално остануваат да бидат моноетнички, кои овозможуваат меѓуетничка интеграција преку партиски коалиции“ (Талески, 2008: 150).

Оваа пракса се покажа дека функционира и оттука многумина ја оценуваат за нецелисходна иницијативата за воведување на фиксни места за помалите етнички партии,¹² независно од фактот што оваа пракса функционира во поголем број на земји на Југоисточна Европа, без притоа во истите да има

¹² Ваква иницијатива постоеше од страна на Министерството за правда во 2007, кога изработи предлог Амандмани, со кои се целеше да се интервенира во Изборниот законик. Со овој предлог се предвидуваа 4 загарантирани места за турската заедница, 2 за српската и ромската, по 1 за влашката и бошњачката.

јасен стандард како истото да се изведе, бидејќи некаде тоа се реализира преку уставни одредби, а некаде преку посебно утврдени изборни процедури за претставниците на малцинските групи (Jovanović, 2004).

Ваквите иницијативи имаат определени предности и слабости во контекст на македонските политички прилики. Од една страна на овој начин може да се говори за унапредување и надградување на правата на помалите заедници, но постои потенцијал за создавање на несогласување кај албанската етничка заедница која стравува дека со таквите загарантирани места може да заслабне нивната контрола над т.н Бадинтеров принцип¹³. Тоа од друга страна може да поттикне политичките тензии во односите меѓу Владата и партијата што ги претставува Албанците што не се дел од владината коалиција, но исто така и меѓу Албанците и помалите етнички заедници.

На долг рок, еден ваков систем на гласање би можел да предизвикаат етно-политичка мобилизација, особено кај помалите етнички заедници, што би довело до понатамошно партиско раслојување внатре во сегментите. Кај македонските политички партии постои стравување од уценувачкиот потенцијал на овие фиксирани пратенички мандати, доколку во некои идни коалициони влади парламентарното мнозинство би зависело токму од нив. Тоа практично би водело кон дополнително усложнување на и без тоа сложното интерсегментно спогодување на двата најголеми сегмента во Република Македонија, македонскиот и албанскиот.

Албанското инсистирање за Република Македонија како една изборна единица, како претпоставка за нивна подобра претставеност во Собранието, исто така може да се смета за неиздржана. Примерите кои доаѓаат од некои други поделени општества, како Израел на пример, кој Липхарт (1999) го окарактеризира како еден од „најекстремните типови на консензуално-унитарен режим“¹⁴, Рахат и Хазан забележуваат дека еврејската политичка елита инсистирала државата да остане една изборна единица, како што е уште од 1948 година кога беше формиран Израел, со цел да се обесхрабри кристализацијата на арапскиот национализам, кој при усвојување на субнационални изборни окрузи би се охрабрил (Hazan, 1996; Rahat, 2000). Ако ова се преслика на примрот на Македонија, логично е да се постави прашањето дали тоашто државата во 2002, со Законот за избор на пратеници, а подоцна и

¹³Кој според Ванковска (2007: 228) „колоквијално (и погрешно) се именува како Бадинтерово мнозинство или Бадинтеров принцип во одлучувањето. Всушност станува збор за двојно мнозинство.“

¹⁴ Нешто слично како консоцијативно - унитарниот карактер на Република Македонија по Охридскиот рамковен договор од 2001 година, но друга е дилемата за степенот на екстремноста на истиот.

Изборниот законик од 2006, беше поделена во шест субнационални изборни региона ја попречуваше или подобруваше албанската претставеност во Собранието. Резултатите од изборните циклуси во 2002, 2006, 2008, 2011, 2014 не ги оправдаат негодувањата на албанската заедница. Делумно овие резултати се должеа и на демографските промени, запишувањето на нови гласачи во избирачкиот список, од оваа етничка заедница, кои го исполнуваат условот за активното избирачко право, но пред сè, поради примената на пропорционалниот изборен модел кој и понатаму „најдобро ги задоволува специфичните барања во сегментираните општества“ (Нолен и Касаповиќ, 1997: 38).

Библиографија

- Aziri, E. 2013.** Izborni sistemi i izbori u Republici Makedoniji. *Političke perspektive* broj 7, 7-21.
- Bieber, F. 2008.** Regulating minority parties in Central and South-Eastern Europe. In Reilly, B. and Nordlund, P. eds. *Political Parties in Conflict Prone Societies*, 95-126.
- Bochsler, D. 2007/8.** Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies. *European Yearbook of Minority Issues*, 2007/8 7:153-80.
- Dreef, S. and Wagner, W. 2011.** Electing to Fight or to Make Peace? Electoral Systems and Ethnic Violence in Post-Conflict Societies. Paper presented at the *10th Dutch-Flemish Etmaal* Amsterdam, 9/10 June, 2011.
- Friedman, E. 2005.** Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia. In *Ethnopolitics* 4, no.4 381-396.
- Hazan, R.Y. 1996.** Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of Prime Minister. Israel's New Political and Electoral System. *Electoral Studies* 15/1: 21-37.
- Jovanović, Z. 2004.** *Electoral Systems in South East Europe*. Belgrade: Faculty of Political Science.
- Јовевска, А. 1999.** *Изборните концепти во теориите на демократијата*. Скопје: Институт за социолошки и политичко-правни истражувања.
- Kasapović, M. (2010).** Macedonia. In Nohlen, D. and Stöver, P. eds. *Elections in Europe*, Baden-Baden: Nomos, 1271-1294.

- Kostadinova, T. 2007.** Ethnic and women's representation under mixed electoral system. *Electoral Studies* 26: 418-431.
- Климовски, С. и Каракамишева, Т. 2006.** *Политички партии и интересни групи*. Штип: 2-ри Август.
- Lijphart, A. 1999.** *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Нолен, Д. и Касаповиќ, М. 1997.** *Изборни системи во Источна Европа*. Скопје: Фондација „Фридрих Еберт“
- Rahat, G. 2000.** *Hapolitika Shel Hareforma Bemivne Hamishtar Beyisrael* [The Politics of reform of Israeli Regime Structure]. Ph.D. dissertation, Hebrew University of Jerusalem.
- Reilly, B. 2001.** *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge UP.
- Wagner, W. 2103.** Electoral Systems and the Representation of Minorities The case of ethnic Albanians in Macedonia. Paper presented at the *Peace Science Society/International Studies Association Joint International Conference*, Budapest, June 27-29, 2013.
- Ванковска, Б. 2007.** *Политички систем*. Скопје: Бомат.

ДРУГИ ИЗВОРИ

Изборен законик, Службен весник на РМ, бр.32-стр.2.

Законот за избор на пратеници 1998.

<http://www.sobranie.mk/>

<http://sec.mk/>

ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНА ПОЛИТИКА – ДИХОТОМИЈА VIS-À-VIS ЗАЕМНА КОМПЛЕМЕНТАРНОСТ

Дејан Витански

Доц. д-р, Правен факултет-Кичево, Македонија

e-mail: dvitanski@yahoo.com

Апстракт

Јавната администрација е сопатник на човекот - „од колепка до гроб“. Таа е присутна насекаде, односно рефлексите на нејзините дејности пулсираат во сите фази или етапи од човечкиот живот. Тоа значи дека, администрацијата има голем маневарски простор на дејствување, односно таа опфаќа широк спектар на услуги и е инфилтрирана во сите пори на општественото ткиво. Нејзиниот дијапазон се протега од најкомплексните и најсуптилниите зафати, како на пример, операција на мозокот, до наједноставните активности, како што е одржувањето на јавната чистота. Интенцијата на авторот на трудот е да повлече филигрански рез односно јасна демаркациона линија на разграничување меѓу јавната администрација и јавната политика како дихотомни ентитети, но од друга страна да го апострофира фактот дека тие не се во целост меѓусебно исклучиви категории. Во тој контекст, јавната администрација е фаза во циклусот на креирање на јавните политики. Процесот на креирање јавни политики никогаш не престанува. Владите постојано се под пресија на предизвикот дали да направат нешто или не. И се што ќе направат или нема да направат претставува јавна политика. Односно, сите одлуки кои ќе ги донесат (вклучувајќи ги и одлуките да не се донесе одлука) се производ на владејачката номенклатура, во чији раце е концентрирана најголемата политичка и општествена моќ, а се имплементираат од страна на службениците кои го сочинуваат административниот апарат. Оттука, произлегува дека јавните политики и јавната администрација ги сочинуваат двете страни на истиот медал. Едната одлучува, другата изведува. Тие се заемно комплементарни, што значи едното не може да постои без другото.

Клучни зборови: *јавна администрација, јавни политики, дихотомија, комплементарност.*

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY – DICHOTOMY VIS- À-VIS LOANS COMPLEMENTARILY

Dejan Vitanski

Assoc. Dr., Faculty of Law-Kicevo, Macedonia

e-mail: dvitanski@yahoo.com

Abstract

The public administration is the companion of mankind -, from cradle to grave. "It is present everywhere, i.e. the reflexes of its activities pulsate in all phases or stages of human life. That means, the administration has a maneuvering space of action, i.e. it covers a wide range of services and has infiltrated all spheres of social fabric. Its range extends from the most subtle and most complex endeavors, such as brain surgery, to the simplest activities, such as maintaining public hygiene. The intention of the author of the paper is to pull or a clear filigree cut demarcation line of demarcation between the public administration and public policy as dichotomous entities, but on the other hand it stresses the fact that they are not entirely mutually exclusive categories. In this context, public administration is the stage into the cycle of creating a public policies. The process of creating public policy never breaks off. Governments are constantly under pressure to challenge you to do something or not. And whatever you do or don't do, represents a public policy. That is, all the decisions that will be brought (including decisions not to decide) are the product of the ruling nomenclature, in whose hands is concentrated the largest political and social power, and implemented by officials who make up the administrative apparatus. Hence the conclusion that public policy and public administration constitute two sides of the same coin. One decides, the other performs. They are mutually complementary, which means one of them cannot exist without the other.

Key words: *public administration, public policy, dichotomy, complementarily.*

1. ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА ИДЕЈАТА ЗА АДМИНИСТРАЦИЈА

Кога двајца мажи почнале заемно да соработуваат и синхронизирано да дејствуваат за да го истркалаат каменот, кој ниеден од нив не можел сам да го помрдне, се појавиле рудиментарните зачетоци на јавната администрација. Овој елементарен чин содржи две фундаментални карактеристики во контекст на она што подоцна ќе се издиференцира и оквалификува како администрација. Тоа е намерата-движењето/поместувањето на каменот и кооперативната акција—неколку лица со употреба на комбинирана сила да постигнат нешто, што било невозможно без таква координација.

Во најширока смисла, администрацијата ја сочинуваат активностите на членовите на одредена група, кои соработуваат за да постигнат одредени цели. Значи, администрацијата во поширока смисла ја дефинираме како однесување на колективна група. Терминот администрација може да се употреби и во потесна смисла на зборот, за да ги опфати оние модели на однесување, кои се едноставни за многу кооперативни групи и кои не зависат ниту од специфичните цели/намени кон кои тие се стремат, ниту од специфичните технолошки методи употребени за да се операционализираат проектираните цели. На пример, двајцата кои тркалале камен имале пред себе неколку различни техники за постигнување на нивната цел. Тие можеле само да го повлечат и турнат каменот на некаков начин. Или, можеле да употребат висок столб или челична прачка како лост. Можеле да го скршат каменот со ковачки чекани да ги разнесат деловите. Методи за поместување на каменот има многу.

Како и да е, администрацијата во потесна смисла на зборот, базично не се занимава со избраните технолошки методи. Таа акцентот го става на следниве прашања: како методот бил избран, како двајцата мажи што го поместиле каменот биле избрани и поттикнати да соработуваат во извршувањето на таквата задача, како задачата била поделена меѓу нив, како секој од нив научил која е неговата посебна задача во рамки на вкупниот модел, како научил да ја изведе, како неговите напори се координирани со напорите на другиот и сл. Координацијата помеѓу двајцата поместувачи на каменот можела да се постигне на повеќе начини. Можело да има обично, дури и прекутно, просто препознавање дека каменот треба да биде поместен и препознавање на типот на активноста потребна за да се помести. Или проблемот можел да биде продискутиран, со цел да се постигне едноставен договор како најдобар метод. Можело да има однос вработувач-вработен помеѓу мажите, при што еден ќе одлучува за техниката и потоа ќе му нареди на другиот да му асистира на одреден начин. Овие алтернативни методи може да се земат во предвид во организирањето скоро на сите други кооперативни задачи-борба со огнена стихија, поплочување на улици, одлучување по молби за социјална помош на

ранливи категории граѓани, сортирање писма во пошта итн. Оттука, може да се каже дека тие се дел од администрацијата во потесна смисла на зборот. Ова е таа потесна област на администрацијата, модел на однесување кој е сличен на човечката кооперација во организациите.

Погледнато низ историска призма, првите никулци на управниот феномен се јавуваат уште при изгрејсонцето на античките цивилизации, како што се египетската (древните египетски династии и Птолемејскиот Египет), Кина, грчките полиси (особено Атина) и римската република и царство. Во Египет, на пример, постоело своевидно организирано управување што го спроведувала тогашната државна бирократија во врска со одржувањето на системот на наводнување и регулација на водените текови без кои не можел да се замисли опстанокот на таа цивилизација. Творбите на материјалната култура во тоа општество, какви што биле каналите, аквадуктите, резервоарите, браните, одводните инсталации, патиштата, палатите, храмовите и сл., меѓу другото биле резултат и на планирањето, организирањето, координирањето и дејствувањето на управниот механизам (Витански, Д, Јавна и државна администрација, второ издание, Скопје, 2014, стр.8).

Јавната администрација се појавила како колективна структура за да го прави она, што не можело индивидуално да се направи толку добро. Овде е сосредоточено мислењето на Абрахам Линколн за „легитимниот предмет на владата ... да се прави за заедницата, сето она што луѓето во заедницата треба да го направат, но воопшто не можат да го направат или не можат да го направат така добро за себе со своите одделни индивидуални капацитети“ (Шафриц, Џ.М, Расел, Е.В, Борик, К.П, Вовед во јавната администрација (превод), Академски печат Скопје, 2009, стр.34). Согласно со ова, административниот ентитет го манифестира духот на заедницата. Сето она што своевремено било пружано како доброволна услуга (како на пример, заштита од пожар или елементарна непогода, грижа за сиромашните и сл.) било канализирано во рамки на институциите, кога луѓето започнале преку плаќањето на даноците да ја финансираат работата на тие институции, при што она што некогаш било доброволна услуга веќе е преточено во владина функција.

2. ПОИМНО И СУШТЕСТВЕНО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ЈАВНАТА И НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Јавната администрација е сопатник на човекот - „од колепка до гроб“. За поткрепа на ова тврдење ќе наведеме неколку прозаични примери. Жената се породува во соодветна здравствена установа, во која освен стручната лекарска услуга која и се пружа, се вршат и административни работи, како што е на пример, во конкретниов случај изготвување на картони и медицинска

документација за родилката. Откако детето ќе се роди, постои обврска за неговите родители да го пријават тој факт до надлежен административен орган заради негова евиденција во соодветната матична книга на родените. Исто така, на новороденчето му се определува име како персонален белег по кој ќе се идентификува и ќе настапува подоцна во правниот и во деловниот сообраќај. Од моментот на раѓање се стекнува правна способност, односно способност физичкото лице да биде носител на права, кои што му ги гарантира позитивното/објективното право на државата. Со раѓањето, лицето заснова правна врска и стапува во административно-правен однос со државата на чија територија се родило, добивајќи нејзино државјанство (*jus soli*). Значи, лицето стекнува административно-правен статус на граѓанин со сите правни последици кои произлегуваат од тоа. Со навршување на определена возраст секое лице се упатува во образовна установа која што пружа образовно-едукативна и воспитна услуга. Кога човекот ќе се разболи оди на лекување во јавна здравствена установа. Доколку одредено лице се соочи со егзистенционална голгота, има право на социјална заштита од надлежната јавна установа. Ако определен субјект поседува имот или остварува приход, административниот орган (Управата за јавни приходи) ќе му испорача облигаторна обврска за плаќање данок. Кога некој ќе купи одредена недвижност, мора тоа да се запише во јавната книга за запишување права на недвижности во надлежен орган-катастарот, за да правото на сопственост биде полноважно и произведува правно дејство. Ако сакаме да склучиме легитимен и полноважен брак, мораме да ја запазиме процедурата која се спроведува пред надлежен административен орган. Секој од нас наутро кога тргнува кон работното место користи јавен превоз, или доколку оди со сопствено возило може да се соочи со овластено службено лице кое го регулира сообраќајот. Кога ќе ни биде загрошена безбедноста, односно нарушен мирот и спокојството бараме помош и заштита од административен орган-полицијата. Смртта на лицето, исто така, се пријавува до надлежниот орган заради запишување на тој факт во матичната книга на умрените. Од горенаведените ситуации кои провејуваат во реалниот живот, можеме со право да констатираме дека јавната администрација е присутна насекаде, т.е. рефлексите на нејзините дејности се чувствуваат во сите фази или етапи од човечкиот живот.

Јавната администрација е двокомпонентен поим, кој се состои од два поима: *јавност* и *администрација*, кои меѓусебно се поврзани и обусловени, но секој со голем степен на самостојност и сопствена специфичност.

Од филозофска поточно од семантичка гледна точка, јавноста може да се идентификува како нешто што не е скриено, односно нешто што е откриено, нешто што е јасно, прозрачно или транспарентно. Структурата на поимот јавност се состои од следниве елементи:

- јавност на работата на раководството при донесување на одлуките;
- дебати и дискусии втемелени на широка граѓанска основа со цел да се побара реалноста (вистината) и да се најде најдоброто решение;
- слободно презентирање на сопствените размислувања и позиции;
- преземените дејствија несмеат да доведат до сомнеж кај останатите членови на заедницата;
- усвоените решенија и преземените дејствија треба да бидат точно осигурани (Бенев Б, Публична администрација, проблеми, позиции и видувања, Јуриспрес, Софија, 2002).

Согласно на претходно кажаното, јавноста е компонента која го опфаќа квалитетот и авторитетот на органите или лицата кои се одговорни за раководењето во една држава, област, општина итн. Едно управување односно раководење за да биде демократско мора, пред се, да биде јавно. Јавноста во извесен степен означува и општественост. Имено, кога се зборува за јавност станува збор за сфери или дејности во кои што раководството е апсолутно задолжително да работи јавно, односно управувањето да се остварува како резултат на претходно водени дискусии, се со цел да се дојде до вистината и да се донесат квалитетни решенија.

Втората важна компонента на јавната администрација е поимот *администрација*. Етимолошки зборот „administratio“ има латинско потекло и во изворна, автентична смисла означува управување, управа, управна власт, чиновништво. Во општественото милје, терминот администрација означува хиерархија или воспоставување ред во управувањето. За прв пат овој поим бил употребен од Анри Фејол, кој администрацијата ја сфаќал како пирамидално структурирана организација, заснована на правила. Особено инспиративна и парадигматична е метафоричката паралела која Фејол ја повлекол меѓу администрацијата и нервниот систем кај човекот. Според него, нервниот систем е присутен и активен во сите органи, насекаде собира сензации што најпрвин ги пренесува до инфериорните центри, а оттаму кон главата, дирекцијата. Од овие центри или мозокот потоа, тргнува наредбата и по обратен пат стигнува до членот или службата што мора да го изврши движењето (Витански, Д, Јавна и државна администрација, второ издание, Скопје, 2014, стр.10).

Секоја служба, која е двигател на управувачки процеси независно од тоа каде функционира – во стопански организации, во државни органи, во општествени организации и сл., може да се оквалификува како администрација. Од семантичка гледна точка, поимот администрација означува служба, па согласно со ова јавната администрација може да се определи како дејност која значи служење на општеството, при што во својата најпроста форма

администрацијата значи служење на општеството преку спроведување на политиката и процедурите, кои се креирани од извршната власт (Витански, Д, Јавна администрација-состојби, проблеми и предизвици, Кичево, 2012, стр. 6).

Во денешно време, детерминирањето на атрибутите на јавната администрација не е лесно прашање, но и покрај тие потешкотии потребата од дефинирањето на поимот и определувањето на неговата есенција станува неминовност. Јавната администрација е толку широко поле што не постои начин да се опфати во една единствена дефиниција. Во контекст на определување на супстратот и суштинското битие на администрацијата ќе наведеме повеќе определби на еминентни теоретичари од оваа област.

Дејвид Розенблум смета дека јавната администрација ја сочинуваат институционалните структури, кои употребуваат менаџерски, политички и правни теории и процеси за да се отелотворат законодавните, извршните и правосудните овластувања на власта, со крајна цел обезбедување регулаторни и услужни функции за општеството во целост или за некој негов сегмент (David H. Rosenblum, Public administration: Understanding management, politics and public sector laws, second edition, New York: Random House, 1989, p. 6).

Според Ричард Стилман, јавната администрација се поистоветува со следното: 1) извршната гранка на власта (но сепак е поврзана на важни начини и со законодавната и правосудната гранка); 2) формулацијата и спроведувањето на јавните политики; 3) ангажирањето во широк опсег на проблеми кои се однесуваат на човековото однесување и кооперативните човекови заложби; 4) поле што може на повеќе начини да се разликува од приватната администрација; и 5) произведувањето на стоки и услуги (Richard J. Stilman II, Public administration: concepts and cases, 4th edition, Boston: Houghton Mifflin, 1988, p.3).

Двајт Волдо смета дека поентата или основната идеја-водилка на јавната администрација е рационалното дејствување – дејствување точно програмирано и искалкулирано за да се остварат одредени посакувани цели (Менаџирање на локалната власт, Јавната администрација во практика (превод), МАГОР, Скопје, 2009, стр.1).

Пфифнер ја формулира јавната администрација како координација на колективни напори со цел остварување на зацртаната јавна политика. Задача на администрацијата е насочување поединци и соодветно одлучување за да се ефектуираат целите што ги утврдиле политичките лидери.

И кај Вајт проверува идејата дека јавната администрација ја сочинуваат сите оние операции, што имаат за цел операционализирање на јавната политика. Според него, административниот систем претставува збир на сите закони, прописи, практики, односи, кодекси и обичаи што преовладуваат во кое

и да е време или каква и да е јурисдикција за остварувањето или извршувањето на јавната политика. Вештината на управувањето според овој автор, се состои во насочувањето, координацијата и контролата на многу лица за да можат тие да реализираат определена цел (цит. по Гризо, Н, Давитковски, Б, Наука за управата, Скопје, 1994, стр.7).

Според Кларк и Дијар, јавната администрација е „општествен настан којшто е вграден во супстратот на општеството и ја извлекува својата логика од општеството како целина“. Сите членови на општеството или јавноста, поминуваат важен дел од своите животи во директен однос на добивање услуги од некој дел на јавниот сектор. Јавната администрација го минува своето професионално време во контекст кој се мери, било директно или индиректно, со нејзината врска со „јавноста“ (Види Dwait Woldo, Public administration: short review, Novato, California: Chandler and Sharp, 1980). Од оваа перспектива, значи, јавната администрација претставува чин на интервенција на државата кој е „вграден во ткивото на општеството и самиот е структуриран од општествените односи, како материјални така и културни“.

Пјер-Лорент Фриер, јавната администрација ја определува во функционална и во органска смисла, како целина на активности кои ги извршуваат јавните органи и приватните субјекти кои согласно закон вршат јавни овластувања, со цел остварување на општ интерес (Фромонт, М, Административното право на земјите од Европа (превод од француски на македонски јазик), 2010, стр.5).

Кога зборуваме за поимот јавна администрација, всушност, алудираме на систем од процеси, организации и лица поврзани со извршувањето на законите и на другите нормативни акти во сферата на извршната дејност на државата (Кндева,Е, Публична администрација, Софија, 2007, стр.14). Во димензионирањето на административниот механизам учествуваат органите кои се занимаваат со административна дејност (влада, министерства, управи, служби, дирекции ...), одделните функции, како на пример, административно опслужување на населението, планирање, координирање, раководење, контролирање, грижа за јавниот ред и мир, борба со криминалот, здравствена заштита, социјала, образование и сл., како и лицата кои работат во име на државата (јавни службеници, државни службеници), и се двигатели на дејностите со кои се остваруваат јавни цели.

Поимот администрација може да се определи во двојна смисла, формална и материјална. Од формална гледна точка, администрацијата претставува систем на службени органи и лица на кои им е дадено овластување да ги извршуваат административните дејности, додека пак, од материјална гледна точка администрацијата ја сочинува комплексот на функции на државата.

Функционалниот поим на администрација уште се нарекува и материјален поим. Под функционален поим се подразбира управната, административната функција составена од повеќе дејности што ја вршат органите на јавната администрација. При дефинирањето на администрацијата во функционална или материјална смисла, всушност одговараме на прашањето што работи јавната администрација, а тоа е управување со јавните работи. Во овој контекст, администрацијата претставува институционален механизам, кој што врши работи од јавен интерес, односно управува со јавните работи. Управувањето, во најопшта смисла, значи планиран пристап за решавање на сите видови проблеми, кои се испреплетуваат во одредена индивидуална или групна активност. Целта на управувањето се состои во систематско регулирање на процесите и рационална употреба на ресурсите за да се остварат оние резултати кон кои се претендира да се постигнат. Управувањето претставува континуирана дејност на планирање, насочување, контролирање и поврзување на административните кадри, во функција на остварување на некои јавни работи (Pusić E., *Nauka o upravi*, Zagreb, 1993, стр. 6 и 10). Во поимот јавни работи се инкорпирани сите општокорисни работи или добра, кои им се потребни на сите граѓани, на целото општество. Администрацијата претендира да ги хармонизира поединечните интереси со заедничкиот, јавниот интерес, кој претставува врзивна точка на сите членови на општествената заедница.

Управувањето со јавните работи, како функционален поим на јавната администрација во себе опфаќа:

1. Вршење власт. Во овој контекст, ќе ја споменеме полицијата, која е најеклатантен пример за авторитативен административен орган кој врши власт заради обезбедување на јавниот ред, односно може доколку тоа е потребно да го активира и механизмот на физичка принуда заради обезбедување на мирот, сигурноста, спокојството и сл.

Инспекторатите, исто така, претставуваат класични административни органи кои спроведуваат власт преку вршење контрола врз законитоста на работењето на државните органи, установите, трговските друштва, како и другите правни и физички лица. При тоа, кога инспекторот во вршењето на надзорот ќе утврди дека постои кршење на прописите, донесува решение со кое всушност се наредува утврдените аномалии да се отстранат во определен законски рок. Меѓутоа, кога констатираните недостатоци се од потежок карактер, во ситуација кога има флагрантно кршење на прописите и загрозување на јавниот интерес, инспекторот ќе интервенира авторитативно и ќе преземе административно-надзорни мерки за кои е овластен или ќе побара од надлежните државни органи тие благовремено да интервенираат и да изречат административно-надзорни мерки, како на пример: привремена или

трајна забрана за вршење одредена дејност (трговска, угостителска, занаетчиска и др.); затворање на работни простории; забрана за продавање на одредени стоки и производи, изрекување прекршочни санкции (глоби) и др.

2. Вршење јавни служби. Под јавни служби се подразбираат институционални структури, кои обезбедуваат и пружаат услуги, што им се неопходни на сите граѓани за задоволување на нивните потреби во одредени сегменти на општественото живеење. Значи, администрацијата презема широк спектар на активности за креирање услуги од различен карактер, како на пример: обезбедување струја, вода, телекомуникации, изградба на инфраструктура, развој на системи за транспорт и сл. Во категоријата јавни служби спаѓаат установите од областа на образованието, науката, културата, здравството и социјалната заштита. Развојот на јавните служби и на активностите од општ интерес посебно е впечатлив во социјалната и во културната сфера. Ваквата структура на јавните служби, пред се, е условена од начинот на конципираност и функционално битисување на државата како „мајка“ на своите граѓани, која води грижа да бидат задоволени нивните потреби во различни општествени сфери.

Сублимирано, во рамки на функционалниот или материјалниот поим на јавната администрација влегуваат како авторитативните активности на органите со кои се врши власта, така и неавторитативните активности на јавните служби со кои се сервисираат одредени услуги и се задоволуваат заедничките цели и интереси на сите граѓани.

За да го определиме формалниот или организациониот поим на јавната администрација треба да го издвоиме и нотираме збирот на органи или институции кои извршуваат работи од јавен интерес, односно кои управуваат со јавните работи.

Јавната администрација сфатена во најширока смисла, од организационен/формален аспект ги опфаќа:

1. Органите на класичната државна управа: министерства, органи во состав на министерствата (управи, бироа, совети, инспекторати, капетанија), самостојни државни органи со својство на правно лице (агенции, комисии и дирекции) и управни/административни организации (заводи, центри, архив);
2. Органи на локалната самоуправа: градоначалник, Совет на општина/град;
3. Јавни служби, на пример: болници, училишта, детски градинки, факултети, кина, театри, библиотеки, музеи и сл.;

4. Фондови: пензиски, здравствени, инвалидски, еколошки, за патишта, за води, за шуми и сл.;
5. Јавни претпријатија во областа на сообраќај, водовод, комунална хигиена, урбанизам, шуми, патишта и сл.;
6. Трговски друштва со јавни овластувања; и
7. Невладини организации со јавни овластувања, како на пример: Лекарска комора, Адвокатска комора, Нотарска комора, Сојуз на возачи итн.

Честопати во секојдневниот говор и практика доаѓа до изедначување и поистоветување на поимите јавна и државна администрација, што несомнено претставува грешка. Јавната администрација е поширок поим од државната администрација и нивниот однос се сведува како однос на општото кон посебното. Веќе ги определевме основните атрибути, кои го сочинуваат битието на јавната администрација, така што ни преостанува да ги детереминираме суштествените елементи на поимот државна управа.

Со терминот управа се идентификуваат класичните државни органи, кои непосредно ја вршат власта. Во овој контекст, државната управа (администрација) можеме да ја дефинираме како систем на државни органи и службени лица, преку кои се остварува државната власт и се обезбедува раководната рола на државата во општеството. Значи, државната администрација се создава, развива и егзистира во дејноста на државните органи на власта и нејзината персонална компонента главно ја сочинуваат државните службеници. Во формална/организациска смисла во рамки на државната администрација спаѓаат: министерствата, органите во состав на министерствата, самостојните државни органи и управните организации. Во функционална или материјална смисла, пак, во поимот државна администрација се инкорпирани авторитативните дејности, што значат вршење власт, како што се: извршување на законите и на другите прописи, решавање управни предмети и вршење управен надзор.

Државната администрација претставува систем кој одразува комплекс од сложени и различни по општост функции, кои се извршуваат од специјализирани државни институции и се насочени кон управување на државата и обезбедување на националната сигурност. Државната администрација, всушност, ја сочинува „обвивката“ на професионално-административните екипи, кои имаат задача да ги помагаат раководните кадри на државната управа. Оваа администрација постои откако постои и државата. Колку повеќе се развива државата, толку повеќе и државната администрација се јавува како нејзина објективна неопходност.

Во различни системи, јавната и државната администрација имаат различен опфат. Во земјите во кои преовладува широкиот концепт за државна администрација, како што се: Франција, Холандија, Шпанија, Шведска, Белгија, Грција и други, најголем број од јавните службеници се опфатени во рамките на државната служба, затоа што се смета дека секој јавен службеник е дел од извршната машинерија на државата. Оттаму, тие имаат статус на државни службеници и за нив важат сите законски и подзаконски акти што ја третираат проблематиката на државната служба.

Според ограничениот концепт на државната служба, пак, кој е етаблиран во Германија, Австрија, Италија, Данска, и во земјите во транзиција од Источна и од Централна Европа, во државната администрација влегува “ јадрото на јавната администрација“, кое ги опфаќа службениците што вршат работи кои се непосредно поврзани со остварувањето на функциите на државата, односно кои имаат овластување и законска надлежност да вршат јавна власт, да предлагаат политики или регулаторни инструменти, да ги извршуваат законите, да решаваат за правата и интересите на граѓаните и на правните лица. Во овие земји само дел од постојано вработените во јавната администрација имаат статус на државни службеници, односно се дел од државната администрација, додека оние кои вршат административно-технички или помошни работи немаат статус на државни службеници и се третираат како помошен персонал во јавниот сектор (Витански, Д, Статусот на државниот службеник во Република Македонија, со осврт во европските земји, Скопје, 2008, стр.19-20).

3. ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ПОИМОТ ЈАВНА ПОЛИТИКА

Креирањето на јавни политики во себе инкорпорира повеќе аспекти, множество прашања и субјекти, поради што тешко е да се детерминира и третира како еднодимензионален процес. Овде не се работи за конкретна опишана работа, напротив, станува збор за еден бескраен неопишан процес, кој може да се прикаже преку циклусот на креирање јавни политики, како концептски модел кој се одвива во неколку последователни фази:

- 1) поставување на агенда (или идентификација на прашањето на политиката),
- 2) одлука за спроведување или за неспроведување на определена политика,
- 3) имплементација,
- 4) евалуација на програмата или анализа на влијанието, и
- 5) повратна информација што води кон ревизија или кон прекин.

Креирањето на јавните политики е сублимат на процесите во кои владата одлучува дали да се справи со одреден проблем, предизвик или преокупација.

Овој процес никогаш не запира. Како што своевременно поентирал политичкиот лидер од деветнаесеттиот век во Британија, лордот Салисбури „Не постојат фиксни политики затоа што политиките, како и органските тела, постојано се создаваат“ ((Шафриц, Џ.М, Расел, Е.В, Борик, К.П, Вовед во јавната администрација (превод), Академски печат Скопје, 2009, стр.82).

Јавната политика претставува „збир на активности на власта кои – директно или индиректно – влијаат врз граѓаните“ и кои функционираат на три нивоа: избор на политиката, аутпут на политиката и влијание на политиката (Peters, B. Guy, American Public Policy (Chatman, N. J.: Chatman House, 1993, pp.4).

Во фокусот на интерес на јавната политика спаѓаат социјалниот и политичкиот процес, кои водат кон задоволување на конкретните, издиференцирани човекови потреби во заедницата, кои не може целосно да бидат ефектуирани од приватната сфера.

4. ЈАВНА ПОЛИТИКА И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА – ДИХОТОМИЈА VIS A VIS ЗАЕМНА КОМПЛЕМЕНТАРНОСТ

Владите постојано се под пресија на предизвикот дали да направат нешто или не. И се што ќе направат или нема да направат претставува јавна политика. Односно, сите одлуки кои ќе ги донесат (вклучувајќи ги и одлуките да не се донесе одлука) се производ на владејачката номенклатура, во чија раце е концентрирана најголемата политичка и општествена моќ, а се имплементираат од страна на службениците кои го сочинуваат административниот апарат. Оттука произлегува дека јавните политики и јавната администрација ги сочинуваат двете страни на истиот медал. Едната одлучува, другата изведува. Тие се заемно комплементарни, што значи едното не може да постои без другото. (Шафриц, Џ.М, Расел, Е.В, Борик, К.П, Вовед во јавната администрација (превод), Академски печат Скопје, 2009, стр.28-32).

Јавната администрација го имплементира интересот на јавноста. Јавниот интерес воопшто се идентификува со општоприфатеното добро. Во овој контекст Валтер Липман има запишано: „Може да се претпостави дека јавниот интерес би можел да биде она што луѓето би го избрале доколку јасно ги согледуваат работите, рационално размислуваат и дејствуваат објективно и добронамерно“. Според Е. Пенделтон Хириг, усвоените закони честопати се нејасни и потребно е дополнително определување. Бироократот има задача да ги дефинира деталите на општите принципи, кои се отелотворени во статутот, преку издавање на дополнителни правила и регулативи. „ На рамениците на бироократот е ставен товарот на помирување на групните разлики и нивната трансформација во ефективни и работни економски и општествени

компромиси до кои се стигнува преку законодавниот процес“. Всушност, обврска на административецот е да го дефинира јавниот интерес (ibid, стр. 33-34). Под јавен интерес најчесто се подразбира интересот на мнозинството во едно демократско општество. Но овде се поставува прашањето дали со ваквото стојалиште не се загрозуваат правата на малцинствата? Општеството и државата се тие што треба да понудат институционални механизми за артикулација, агрегација и координација на севкупните интереси во една единствена форма-јавни интереси.

Јавните интереси се изразуваат во посебните типови политичка ориентација (и во самите луѓе, доколку тие се доволно информирани), што претставува поддршка на заедницата и на решавањето на проблемите. Во оваа смисла, тоа се интересите на поединците кои припаѓаат на таа заедница. Но може да се случи тие интереси да бидат спротивни на поединците или на групите со спротивставени интереси. Поради тоа, јавните интереси честопати стануваат мета на конфронтации, но и фокус на спогодување. Во тој момент се активира механизмот на јавната политика, која се занимава со идентификација, формулација, презентација и реализација на јавните интереси.

Од горенаведените определби може да се генерализира дека основната поента и водилка на администрацијата е имплементација на јавната политика и остварување на јавните интереси. И околу овие термини не постои униформен став на теоретичарите.

Шефле разграничува два аспекти во општественото постоење. Првиот го нарекува „државно секојдневие“ (администрацијата), а вториот – применета политика. Според него, доколку секојдневните работи се организираат во секојдневниот официјален живот, кој се придржува до одредени правила и прописи, тогаш тоа може да се квалификува како „администрација“. Во случај, пак, кога станува збор за формирање на нешто сосема ново, при што не можат да се користат какви било познати алгоритми за донесување на одлуките и за нивната реализација, тогаш тоа можеме да го сместиме во категоријата применета политика.

Една од компонентите на административната дејност или функција се состои во поднесување предлози до легислативните и до егзекутивните органи за преземање поделни мерки или за утврдување на правците на водење на економската, социјалната, образовната и културната политика, чие операционализирање и е доверено на јавната администрација. Улогата на администрацијата во подготвувањето предлози за донесување најразлични економски, технички и правни одлуки е круцијална, првенствено поради фактот што административните кадри располагаат со професионални знаења и вештини.

Како одговорна за оживотворување на утврдената политика, односно за извршување на законите и на другите прописи, администрацијата не може да се апстрахира од тоа што се регулира во определени нејзини области и гранки. Перманентно, фокусот на интерес на администрацијата е насочен кон тоа каква политика се утврдува, односно какви прописи се донесуваат во законодавното тело. Поради тоа, таа има право да учествува во сите фази на законодавната дејност, преку давање разни иницијативи, мислења, сугестии и стручни оценки. На овој начин се зголемува одговорноста на администрацијата и во оние случаи кога таа не е непосреден носител на регулативната дејност, односно кога предлозите за донесување определени прописи не потекнуваат од нејзина страна.

Разликите меѓу јавната политика и јавната администрација можеме да ги окарактеризираме на следниов начин: јавната администрација содржи добро воспоставени и рутински повторувани активности во рамките на предодредени регулатори, додека пак, јавната политика е креирање на нешто ново, нешто што ги надминува границите на воспоставените практики на реализација на јавните интереси (Јавна политика во Средна и во Источна Европа: теории, методи, практики, превод на македонски јазик, Фондација Институт отворено општество-Македонија, 2005, стр. 21).

Значи, „треба да постои строга поделба меѓу прашањата на применетата политика, коишто се – формално – одговорност на политичарите, и прашањата на администрацијата, коишто се решаваат од јавната служба. Администрацијата треба да биде политички неутрална и непартиска, во смисла на политичка партија, и таа може подеднакво да му служи на кој било политички лидер“ (Hughes, Owen E, Public Management and Administration, New York, St. Martin,s Press, 1994, стр. 34).

Според Вудроу Вилсон „администрацијата се наоѓа надвор од вистинската сфера на политиката. Административните прашања не се политички прашања. Иако политиката ги утврдува задачите за администрацијата, таа не треба да ги манипулира своите служби...Јавната администрација е детално и систематско извршување на јавното право. Секоја конкретна примена на општиот закон е административен акт. На пример, покачувањето и собирањето на даноците, опремата и регрутирањето на војската итн. се очигледно административни дела, но законите со коишто треба да се направат овие работи, очигледно, се надвор и над администрацијата. Широките планови за владини акции не се административни, но деталното извршување на таквите планови е административно“ (цит. од Rosenbloom, David H, Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, New York, McGraw – Hill, 1993, стр.33).

ЗАКЛУЧОК

Јавната администрација како мозаик од институционални ентитети претставува конзистентно востановен механизам во функција на оживотворување и имплементирање на политиките.

Креирањето на јавните политики е цикличен процес. Имено, како што се донесуваат стратегиските одлуки и како што тие се применуваат, така критиката, во форма на повратна информација, ги поставува контурите на новите одлуки на врвот од политичката агенда. Притоа, повторно се започнува со циклусот на креирањето на политики. Иако одлуките може да претставуваат радикални отстапки од тековната состојба, сепак повеќето се сведуваат само на дополнувања.

Јавните администратори извршуваат работи, кои влијаат на секојдневните животи на граѓаните, на пример: градат мостови и автопати, собираат ѓубре, гаснат пожари, се грижат за јавниот ред и мир, го чистат снегот, прскаат против комарци, даваат социјални услуги за ранливите категории граѓани, пружаат здравствена заштита итн. Тоа значи дека, администрацијата има голем маневарски простор на дејствување, односно таа опфаќа широк спектар на услуги и е инфилтрирана во сите пори на општественото ткиво.

Се поставува прашањето: што всушност означува извршувањето? Суштината на извршувањето се сведува на конкретизирање на политиката и на нејзина материјализација.

Кога се зборува за извршната дејност на администрацијата, тоа првенствено значи дека таа ги извршува законите и другите подзаконски прописи, а со тоа индиректно ја спроведува политиката на одредена владејачка номенклатура. Администрацијата директно не учествува во креирањето на применетата политика, туку партиципира во нејзиното администрирање и имплементирање.

БИБЛИОГРАФИЈА

- David H. Rosenblum, Public administration: Understanding management, politics and public sector laws, second edition, New York: Random House, 1989, p. 6
- Dwait Woldo, Public administration: short review, Novato, California: Chandler and Sharp, 1980;

- Фромонт, М, Административното право на земјите од Европа (превод од француски на македонски јазик), 2010, стр.5;
- Гризо, Н, Давитковски, Б, Наука за управата, Скопје, 1994, стр.7;
- Hughes, Owen E, Public Management and Administration, New York, St. Martin,s Press, 1994, стр. 34;
- Јавна политика во Средна и во Источна Европа: теории, методи, практики, превод на македонски јазик, Фондација Институт отворено општество-Македонија, 2005, стр. 21;
- Кндева,Е,Публична администрација, Софија, 2007, стр.14;
- Менаџирање на локалната власт, Јавната администрација во практика (превод), МАГОР, Скопје, 2009;
- Peters, B. Guy, American Public Policy (Chatman, N. J.: Chatman House, 1993, pp.4;
- Pusić E., Nauka o upravi, Zagreb, 1993, стр. 6 и 10;
- Richard J. Stilman II, Public administration: concepts and cases, 4th edition, Boston: Houghton Mifflin, 1988, p.3;
- Rosenbloom, David H, Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, New York, McGraw – Hill, 1993, стр.33;
- Витански, Д, Јавна и државна администрација, второ издание, Скопје, 2014, стр.8 и 10;
- Витански, Д, Јавна администрација-состојби, проблеми и предизвици, Кичево, 2012, стр. 6;
- Витански, Д, Статусот на државниот службеник во Република Македонија, со осврт во европските земји, Скопје, 2008, стр.19-20;
- Шафриц, Ц.М, Расел, Е.В, Борик, К.П, Вовед во јавната администрација (превод), Академски печат Скопје, 2009, стр.34;

THE EMPLOYMENT PROCESS IN TOURIST COMPANIES AS A CONDITION FOR THEIR ENTREPRENURIAL ADVANCE

Zlatko Jakovlev

Zlatko Jakovlev, PhD Associate Profesor, Faculty of tourism and business logistic –
Gevgelija, UGD – Stip, Macedonia
e-mail: zlatko.jakovlev@ugd.edu.mk

Mimoza Serafimova

Mimoza Serafimova, PhD Assistant Profesor, Faculty of tourism and business
logistic – Gevgelija, UGD – Stip, Macedonia
e-mail: mimosa.serafimova@ugd.edu.mk

Cane Koteski

Cane Koteski, PhD Assistant Profesor, Faculty of tourism and business logistic –
Gevgelija, UGD – Stip, Macedonia
e-mail: cane.koteski@ugd.edu.mk

Abstract

Effective job search is a process through which almost every young person goes through. A small number of young people have the opportunity to learn and get information about the management of human resources, which treats the subject of employment and effective job in the tourism sector. Therefore, there is a great need for education and training of the unemployed about the techniques and activities for specialized knowledge in active job search, which in modern management is increasingly associated with innovative knowledge. Taking a personal risk by aggressively actively demonstrating new, innovative approaches makes the difference between seeking employment or without general knowledge, ability and employment plan and application capabilities and advanced communication skills and persuasion, going to interview and manifestation of these abilities of negotiation and bargaining, which is especially important in the tourism sector. Simply, the difference is not just between unorganized and organized search for employment, but also the innovative, proagresiven approach to diversity, and future problem solving tasks and jobs.

These skills are learned, acquired and perfected, but differ in their manifestation of individuality. As in any business and investment, and in seeking work, one first needs to invest, and then to expect returns.

Tourist companies with employment of such employees may boost their entrepreneurial development which is more dynamic process than in any other governance institutions.

Keywords: *entrepreneurial advancement, travel companies, innovative skills and knowledge, specialized knowledge.*

INTRODUCTION

The choice of education and occupation is one of the main decisions in an individual's life.

The institutions of higher education have a special and critical place in the networks for transition towards the carriers of the youth, something that usually does not receive the attention it truly deserves, or is neglected by the sole employment seekers, or the employers, but also by the ones that come up with the rules and principles associated with the direction of these processes. According to the experiences of the ones working with the youth, it has become clear that the parents are not always aware what is there to offer in the education institutions, as help for the transition from education toward workplace and work institution, or what there is to offer on the employment market for youth. Often, there are wrong ideas about the directions that are available, an incomplete insight in the knowledge and compatibility of the youth towards a certain workplace, but also a lack of abilities for help and discussion regarding this transition.

The youth needs to make decisions that are right for them, which means having all the real data and information in advance.

According to the education programs in the institutions, there are not enough possibilities for the preparation of students for active employment search. Often problems are:

- lack of classes in the programs for training of the students for active employment search;
- lack of training of the teachers;
- lack of the employer's knowledge, regarding the techniques designed for selection of staff.

In order to overcome this, the teachers need to create conditions for preparation of students for active employment search in the area of the education institutions, through projects, additional classes, formation of career centers, and teams of teachers that would be devoted to this problem. Other subject of discussion, will not be discussed in this paper, is the suitability of the curriculum of the education programs for the real employment situations in the tourist companies.

CAREER DIRECTING

Formal education is a crucial stadium in the career directing. Coordination between all the stadiums, forms and mechanisms of the career pointing is unavoidable in order to create an effective system for preparation of today's youth for their future employment and their future contribution for the employment company.

Lately, career directing has been defined as one of the crucial instruments of society for management of human resources (directing the human potential towards branches and fields useful for the community, on micro and macro levels), which is a stimulator for every individual towards development of their personal creative potential in direction of a lifelong learning.

Generally, **career directing differs several forms**, from which crucial for the active employment search are the following:

- Career information;

- Career advising-helps people define their goals regarding employment, acquiring additional skills needed for employment, and skills of searching and obtaining a workplace in the tourist companies (writing a biography, motivational letter, preparation for an interview).

- Mediation during employment-directing towards suitable workplaces. This is an important moment for impact, because only the ones that are on the right workplace contribute towards company development.

ACTIVE EMPLOYMENT SEARCH

The search for employment is a game, which has its own rules. The main rule is to have a well-constructed professional biography, without which it would be impossible to even play. (Active employment search, manual 2005:3)

Active employment search is consisted in several steps, or phases:

- valuation of interests, skills and abilities;

- availability of information;

- cooperation with employment services;

- ability to interpret the acquired information;
- creating a network for employment search;
- active employment search-work with a plan;
- developing interview skills;
- creating the best possible biography;
- writing an excellent motivational letter, (Active employment search, manual 2005:5)

According to the Career Centre of the University of Waterloo, the CV is an irreplaceable tool in the employment search-it is an advertisement designed to present the candidate in the best possible way, focusing on his abilities and his potentials. (Active employment search, manual 2005:34)

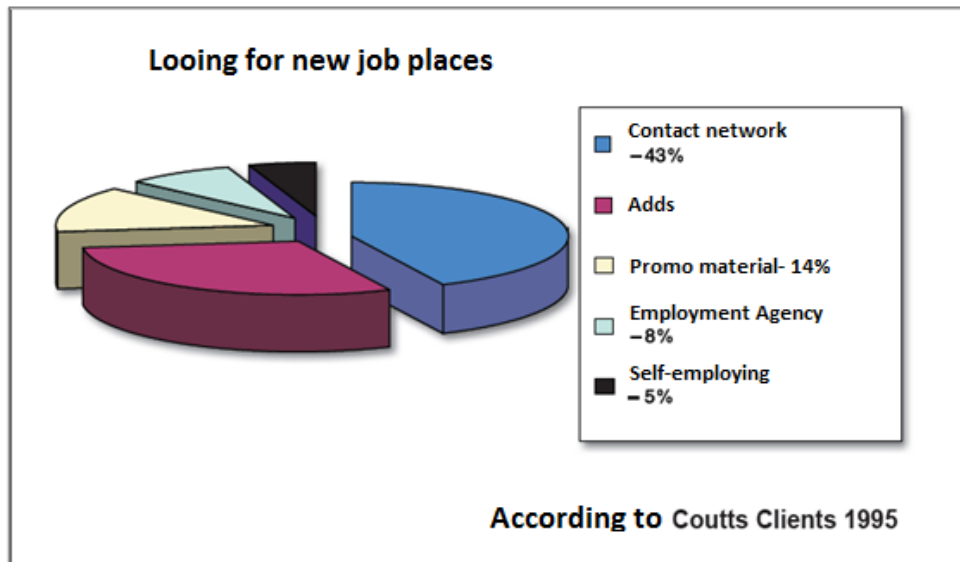
The goal of the employment seeker, with the CV is to persuade the employer that he is worthy of the interview, or one of the following selection steps. Anyway, a quality CV is step number one towards getting the goal workplace.

The possibility for an interview is not acquired with the description of the activities, but with the way they are presented in. On the other hand, the employer acquires an immediate information that the potential employee knows exactly what he actually knows and what he wants in his company.

STRATEGY OF PERSONAL MARKETING

A well-organized search for employment will surely result with calmness, and self-control, which would reflect in an employment interview, but most importantly, it would probably result in employment.

It is crucially important to implement more different ways in employment search.



For personal promotion, besides the biography, motivational letter, the most important tool is the plan for personal marketing.

Personal marketing is a process of self-presentation, presentation of one's personal individuality, one's person and persuading people that in front of them, there is an individual with qualities, which they would like to have in their environment.

Personal marketing is a continued process, and often it is unplanned, which would mean-because the personal marketing is not considered an important process in the personal career and is not planned, this often means improvisation on-the-spot, which usually results in lacking of significant results.

Entrepreneurship steps for creating a personal marketing:

Step 1: Creating a vision- How do we see ourselves in our profession in 5 or 10 years?

Step 2: Research on the current needs – Which knowledge and skills are needed to acquire our vision?

Step 3: Self-evaluation –We need to confirm which knowledge and skills from the needed we already possess, and how compatible they are with the vision, which skills we are yet to acquire, how to improve ourselves?

Step 4: Evaluation of the potential sources –How to acquire the skills needed, and what kind of support we could expect from the environment?

Step 5: Developing a plan for personal marketing- In this phase, we should use all the previously collected information, and starting from the vision, to define more short-term goals, i.e. a step-by-step plan on how to accomplish the individual's vision.

An example of questions according to which a plan needs to be made, for active employment search, which needs to be made during the studies.

PLAN FOR ACTIVE EMPLOYMENT SEARCH
What are my interests? What do I want to be?
Where do I see myself in 5 or 10 years?
Why do I want to be chosen for this job place?
What are my strong sides?
Do I have a certain talent?
What are the top 10 companies that I would like to work for?
Which new abilities, skills and knowledge would I have to acquire in order to get this job?
Do I need more theory, or more practice?
Which are my weak sides?
How should I eliminate them?
Which contacts should I keep, and which ones I should create?
Which organizations could help me in the employment search?

The plan needs to be clear, precise and timely determined, which means that every step towards the vision should have a time frame in which it should be realized in.

CONCLUSION

Formal higher educational institutions still do not have trained career counselors, which would help youth find their interest and explore different directions and options for employment, which would help them take bold, entrepreneurship steps in order to get to a certain company or workplace. It is needed to form career teams, that consist of trained teachers which would help students in the following ways:

- **Develop needs for their interests, values, talents** and pretensions regarding personal education, training and employment.

- **Explore possibilities**, acquire information for local, state and international possibilities for education, training and employment.
- **Acquire job experience** or structure learning in the workplace
- **Develop and implement their career plans.**
- **Acquire skills** in order to accomplish an effective transition from the personal formal education process towards further directed education, training or employment, such as filling forms for application, creating a resume, biography, applying for course, interview skills, etc.

Formal higher education institutions need to work according to certain programs for directing the students for an active employment search, programs that would teach and stimulate young people to learn and plan their career life. The direction plan is something the student has set as a goal list, and for which he has identified innovative activities in order to accomplish. Teachers, counselors, need to help students with their direction plan through regular presentation of the dynamic, variable needs of the companies, and the tourist companies could rightfully be named as one of the most dynamic. (Career support and transition, 2005:30)

The preparation of students for active employment search would help them overcome the basic rules in competing for a certain workplace in the tourist companies. Planned classes could be realized as realizing a work practice in the tourist companies step-by-step, in different workplaces, with different work assignments, to share practical advices, plastic description of situations possible for the young person, so that they could apply for a certain workplace. The goal of these practical approaches is to make the employment process easier for the youth, to stimulate the youth and to direct the steps needed towards being presented the best way possible, one at a time, but also to make them show a complete awareness for their own education and knowledge, which is yet to be developed. Finally, after this approach, the students will abandon the passive concept of a “job search”, they would be able to take concrete and active steps, which include writing a biography, following the new turns in the profession, training to acquire new skills, informing the companies for their employment search, following the available workplaces, volunteering for acquiring more practice, etc.

This is the only way that would make the youth contribute, and provide themselves a personal development in entrepreneurship, but also the company's development. Innovative approach seeks knowledge of certain processes and situation, but it is inseparable from every modern individual and organizational development.

REFERENCES

- Parents as career and Tranzition Support, Hahdbook* ,(2005), RMIT University, Astralia;
- Group of authors, (2010)*Choose a second career, a transition manual*, Ministry of defense of the Republic of Macedonia;
- Egert, M.(2009), *Perfect CV*, Ikona, Skopje;
- Ilievski Z. (2009), *Manual for professional orientation*, Youth senate, Prilep
- Madjovski J., Polenakovikj R., Polenakovikj L. (2005), *Active employment search*,USAID, MON, Skopje;
- Madjovski J., Polenakovikj R., Polenakovikj L (2005), *Creation of a professional biography and motivational letter (manual)*,USAID, MON, Skopje;
- Best practices for an active employment search:Employment as a tool for including the youth in society>manual (2011)*, Balkan foundation for children and youth in association with the Economic Faculty of Ljubljana and the Association of Syndicates of Macedonia;

INTERNET SOURCES:

- [www.see-educoop.net/education_in/pdf/workshop/tesee/dokumenti/theses-
http://www.emotikon.mk/1/E-vesnik/E-VESNIK_EMOTIKON2.pdf](http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/workshop/tesee/dokumenti/theses-http://www.emotikon.mk/1/E-vesnik/E-VESNIK_EMOTIKON2.pdf)
- http://www.kas.de/wf/doc/kas_22636-1522-2-30.pdf?110516092250
- [http://www.scribd.com/doc/64164261/Priracnik-Za-Menadzment-So-Covekovi-
Resursi-2008-New](http://www.scribd.com/doc/64164261/Priracnik-Za-Menadzment-So-Covekovi-Resursi-2008-New)
- <http://www.scribd.com/doc/72564815/Toolkit-MK-Za-Vrabotuvanjeto>
- www.logincee.org/file/6387/library
- www.zvrm.gov.mk/.../Uslugi%20za%20aktivno%20baranje%20rabot...
- www.zvrm.gov.mk/WBStorage/Files/Nov%20model%20na%20uslugi.pdf

ПРОБЛЕМЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Наталья Симонова

Юридический факультет, Воронежский государственный университет,
Российская Федерация,

e-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru

Аннотация

В данной статье рассматриваются правовые средства обеспечения продовольственной безопасности со стороны мирового сообщества, также берется пример отдельного государства – Российской Федерации. Обеспечение продовольственной безопасности является одним из приоритетных направлений в деятельности любого государства. Рассмотрены разные подходы в определении таких категорий как продовольственная безопасность и продовольственная независимость. Проанализирована история развития законодательства, также современная нормативная правовая база обеспечения продовольственной безопасности. Выявлены различные показатели для оценки состояния продовольственной безопасности.

Ключевые слова: *продовольственная безопасность, продовольственная независимость.*

FOOD SAFETY ISSUES IN THE MODERN WORLD

Natalia Simonova

The Law Faculty of Voronezh University, Russia,

e-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru

Abstract

The article deals with juridical methods of guaranteeing food safety provided by the world community, Russia being an example. Guaranteeing food safety is one of the major priorities of any State. The article also touches upon different approaches to the definitions of food safety and food independence. The history of Legislation and normative

legal documents of guaranteeing food safety are analyzed. Different factors of assessing conditions of food safety are revealed.

Keywords: *food safety, food independence.*

Мировое сообщество заговорило о проблеме продовольственной безопасности в середине 70-х гг. XX века в связи с происходящими социально-экономическими процессами в развивающихся странах. Тогда можно было наблюдать абсолютное перепроизводство продовольствия в развитых странах и массовый голод, недоедание в ряде стран третьего мира. Это показало, что продовольственная нестабильность связана не только с неразвитостью аграрного сектора, но и с уровнем экономического развития и бедностью значительной части населения отдельных государств. Продовольствие становится недоступным по тем ценам, которые существуют на рынке.

В 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила разработанные продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН международные обязательства по обеспечению продовольственной безопасности в мире. В 1993 г. было подписано соглашение по сельскому хозяйству, содержащее правила международной сельскохозяйственной торговли. Это соглашение – часть заключительного акта по результатам Уругвайского раунда многосторонних переговоров, закончившихся созданием Всемирной торговой организации (ВТО). В 1996 г. в Риме на всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия была принята Римская декларация по всемирной продовольственной безопасности. **Продовольственная безопасность** определена как состояние экономики, при котором населению страны в целом и каждому гражданину в отдельности гарантируется обеспечение доступа к продуктам питания, питьевой воде и другим пищевым продуктам в качестве, ассортименте и объемах, необходимых и достаточных для физического и социального развития личности, обеспечения здоровья и расширенного воспроизводства населения страны. Источником продовольственной нестабильности является бедность.

В 1999 г. в рамках Комиссии по правам человека Экономического и социального совета ООН было проведено исследование «Право на достаточное питание и на свободу от голода», согласно которому под продовольственной безопасностью следует понимать доступ всех людей в любое время к продовольствию, необходимому для здоровой и активной жизни.

В Российской Федерации термин «продовольственная безопасность» начали активно внедрять авторы проекта федерального закона «О продовольственной безопасности РФ» депутаты Государственной Думы П.Т. Бурдуков, В.И. Илюхин в 1999 г. Они утверждали, что продовольственная безопасность является условием сохранения не только государственности, но и физического выживания населения. Этот проект федерального закона не был принят из-за ряда недоработок (его положения носили декларативный характер, в нем отсутствовал механизм решения проблемы продовольственной безопасности).

В России на протяжении долгого времени не было принято специальных нормативных правовых актов о продовольственной безопасности. Но в научных, политических кругах, прессе постоянно обсуждались проблемы обеспечения продовольственной безопасности.

В настоящее время в Российской Федерации действует Доктрина продовольственной безопасности (далее Доктрина), согласно которой *продовольственная безопасность* – это состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям российского законодательства о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни. *Продовольственная независимость* Российской Федерации – устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах, не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов.

Под физической доступностью продовольствия понимается уровень развития производящей инфраструктуры, при котором во всех населенных пунктах страны обеспечивается возможность приобретения населением пищевых продуктов или организации питания в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления пищевых продуктов. Экономическая доступность продовольствия – возможность приобретения пищевых продуктов по сложившимся ценам в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления, обеспеченная соответствующим уровнем доходов населения.

Стратегической целью продовольственной безопасности является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной и рыбной продукцией, продовольствием. Гарантеей ее достижения считается

стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов.

Состояние продовольственной безопасности населения оценивается широким спектром показателей. Сначала это были среднедушевые доходы населения, доля импорта в продовольственных ресурсах (которая в большей степени характеризует продовольственную самообеспеченность страны). Теперь критерии продовольственной безопасности стали более сложными. К ним относят:

- долю расходов на продовольствие в общих расходах отдельных групп населения;
- территориальную доступность продуктов (измеряется путем сравнения уровня розничных цен на одинаковые товары в разных регионах страны);
- уровень «удобства» продовольствия (доля в потреблении продуктов, которые экономят время работы в домашнем хозяйстве);
- степень натуральности и доброкачественности продуктов;
- влияние качества продуктов на состояние здоровья и продолжительность жизни, в том числе продуктов, полученных с помощью методов генной инженерии и биотехнологии, и др¹.

Для оценки состояния продовольственной безопасности в Российской Федерации, согласно Доктрине, в качестве критерия определяется удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка соответствующих продуктов, имеющих пороговые значения в отношении: зерна – не менее 95 %; сахара – не менее 80 %; растительного масла – не менее 80 %; мяса и мясопродуктов – не менее 85 %; молока и молокопродуктов – не менее 90 %; рыбной продукции – не менее 80 %; картофеля – не менее 95 %; соли пищевой – не менее 85 %.

Таким образом, говоря о продовольственной безопасности, можно выделить три основные составляющие:

- 1) такое состояние экономики, при котором обеспечивается продовольственная независимость;

¹ См.: Корбут А.В. Продовольственная безопасность населения России: состояние, тенденции, проблемы // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2002. № 26.

- 2) населению гарантируется физическая и экономическая доступность пищевых продуктов в соответствии с физиологическими нормами;
- 3) потребляемые пищевые продукты должны соответствовать требованиям качества и безопасности.

Продовольственная безопасность государства обеспечена в том случае, если, при прекращении импорта пищевых продуктов не возникает продовольственный кризис.

Несмотря на разные в мировой практике подходы к определению термина «продовольственная безопасность», существует общее требование обеспечения продовольственной безопасности – поддержание такого положения, при котором все члены общества фактически пользуются правом на достаточное питание, чтобы вести здоровую и активную жизнь.

ENTREPRENEURIAL ADVANCEMENT OF WOMEN IN TOURISM: THE CASE OF MACEDONIA

Mimoza Serafimova

Faculty of Tourism and Business Logistics, Goce Delcev University - Stip,
Macedonia

e-mail: mimoza.serafimova@ugd.edu.mk

Biljana Petrevska

Faculty of Tourism and Business Logistics, Goce Delcev University - Stip,
Macedonia

e-mail: biljana.petrevska@ugd.edu.mk

Abstract

This paper elaborates the main findings from a survey undertaken in the line of evaluating the role of women working in tourism and hospitality in Macedonia. Moreover, the paper intends to assess the current position of women in tourism and to detect the most profound obstacles for their entrepreneurial advancement in tourism sector. To that purpose, a self-administrated questionnaire was distributed among managers and employees working in travel agencies and tourism service facilities in several locations in Macedonia. While women share the same view with men concerning many investigated issues, their perception towards participation of women entrepreneurs in tourism in Macedonia strongly differs. So, while man did not have unique attitude, women's perception is that their participation in tourism entrepreneurship is moderate and needs to be improved. Furthermore, the paper outlines the specific problems that women are faced with when being employed in tourism and hospitality sector in Macedonia. The contribution of this paper lies in the fact that enriches poorly developed academic work in Macedonia addressing this issue.

Keywords: *Entrepreneurship, Women advancement, Tourism, Macedonia.*

INTRODUCTION

The state of gender equality in the labor market is a phenomenon that is increasingly gaining importance as in the European Union and the of Macedonia. Gender mainstreaming and the balanced participation of men and women in the labor market is a crucial indicator for further action and initiate policies that will improve society. At the same time, employment as a separate element of the economic system in Macedonia is characterized by a very unfavorable gender structure of unstable economic and social conditions in the country and the mismatch between the available and needed profiles on the labor market, even though gender equality in Macedonia is guaranteed by the 1991 Constitution as a fundamental human right is one of the most important goals and priorities.

The state of gender equality in the labor market is a phenomenon that is more and more important. The labor market is defined as more Factorial market on which the "sale" of the specific service - work (work). The labor market arranged on different levels and institutional structures, and can cause many variations in market-competitive behavior on the supply side and the demand side of labor. The labor market is influenced by many factors that are determinants reflecting the overall market interaction. In order to propose policies to improve the situation of gender equality in the labor market, should first take into account the current situation and the factors that affect this situation. According to the ILO¹ main objective is to promote the rights in the workplace, encourage decent employment opportunities, enhance social protection and strengthen social dialogue. Also, in cooperation with the ILO adopted a NPDW² which is in line with the national strategy for employment, the Operational Programme for Human Resources Development, etc.

¹ International Labour Organization dedicated to advancing opportunities for women and men to obtain decent and productive work in conditions of freedom, equity, security and human dignity

² National program for decent work where they set strategic priorities for the period 2010-2013 years.

Table 1. Employment by economic status and sex in 2011 in Macedonia

Employment status			Status structure %		Gender structure %	
	Women	Men	Women	Men	Women	Men
Employee	193,959	269,116	76	69	42	58
Employer	9,121	27,633	3	7	25	75
Self-employer	14,988	68,563	6	18	18	82
Unpaid family worker	38,054	23,651	15	6	62	38
Total	256,122	388,963	100	100	40	60

Source: Labour Force Survey, Statistical Office of Macedonia

Table 1 shows that the total number of employees in Macedonia in 2011 are 42% women and 58% men. Drastic disproportion between men and women exists in the category employer: only 25% are women and 75% men. Big difference between women (18%) and men (82%) who have decided to work for their own account. And if you look at the fourth category will be recognized the great difference between women (62%) and men (38%) entering the category of unpaid family workers. According to the structure by status, women are with 76% before men with 69% of the total number of employed women/men in the category of employees. In the category employer picture is quite different: only 3% of the total number of women employers and recruiters to 7% of the total number of engaged men. Only 6% of the total number of self-employed women, while for men it is 18%. The power and strength of the employers with regard to women and men are most visible in the category unpaid worker. Of the total number of working-age women, 15% are not paid effort, and in men is only 6%. At the end of the table shows that the total number of employees in all these categories are 40% women and 60% men. These parameters once more confirm the discriminating attitude towards women and shortening of equality with men.

- According to the Charter for equality of women and men in local life-2006 provides moral and a clear commitment to the principle of equality between men and women. According to the Charter, "equality between men and women is a fundamental right of everyone and is essential for the value of any democracy." In practice we need all stakeholders in society to strive for its application and through the 6 basic principles: equality between men and women is a fundamental right;
- Equality between men and women is provided through overcoming any

kind of discrimination and vulnerability;

- Balance in the participation of men and women decision-making is a prerequisite for a democratic society;
- Elimination of all types of patterns to achieve equality;
- Integration of a gender perspective in all activities to promote equality between men and women; and
- Necessity of action plans, programs and resources that promote equality between men and women.

On the other hand, Macedonia is a signatory to all international documents that assume equality between men and women such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 1979, which came into force in 1991. Macedonia also signed the Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (2000).

Macedonian citizens enjoy the rights and freedoms regardless of their differences (Constitution of Macedonia). The right to employment promotes gender equality in confirming the principle of equality which means equal pay for equal work with equal requirements and equal treatment. Based on the foregoing, it is clear that a major challenge facing Macedonia to reduce the unemployment rate of women in all sectors of social life and encouraging the participation of women in employment by gender equality. Some of the recommendations that can facilitate the process: clear and effective communication between governmental institutions, the business sector and civil society,

- Drafting of training programs for vocational education based on needs (proper needs assessment and research of trends in the labor market);
- Stimulate local and rural development by the system of vocational education by creating specific centers for specific education that will help overcome the deficient staff, and it will be given equal "treatment" for gender equality and women and the women;
- Greater functionality employment agencies in view of the strategies and policies for employment;
- Necessity of an effective flow of information on the labor market;
- Direct fiscal incentives such tactics of support to offset the disadvantages faced by first-time job seekers (especially for women);
- The existence of a continuous and good coordination of efforts of various stakeholders in order to truly influence the reduction of unemployment;

- Greater accountability and participation of the state in coordinating all actions related to employment;
- Planning and creating quality strategies that would solve the problems of the labor market accompanied by appropriate monitoring, finance, etc.; and
- Control and monitoring like more relevant mechanisms for collecting information not only on the practical implementation of strategies, but possible.

BACKGROUND MATERIAL

Participation of women in the workforce

While the representation of women in the workforce in the country is comparable to the regional average, the share of women is far lower. In 2010, the share of women in the workforce (women aged 15 to 65 years) in the country was 51%, which is lower than the regional average of 62%. Also, between 2004 and 2010, the share of men in the labor force increased by 7 percentage points, while the share of women in the labor force increased by 4 percentage points (from 47 to 51%). It indicates the gender gap in labor force participation in 2010 of 27 percentage points.³

In this process, measures to boost the labor market is accompanied by higher investments in human capital of countries, resulting in increased participation of women in the workforce.⁴

Now, Macedonia is one of the countries at the bottom of the curve and achievements and are under the average.⁵

Entrepreneurship among women

Entrepreneurship is the strongest expression of man's individual freedom to realize their potential, as a free and sovereign and has realized ideas.⁶ On the other hand, by increasing the number of managers and professional within the existing businesses within the old existing companies, the term entrepreneur is used to describe those individuals who operate as entrepreneurs within existing companies.

³ Gamberoni E. and J. Posadas. (2012).

⁴ Goldin. (1995).

⁵ World Bank. (2009).

⁶ Morgan Stanly. (2005)

These are people who possess entrepreneurial qualities, and also represent entrepreneurs in larger firm.⁷

Yet, very few businesses run by women, and women managers work mainly in businesses owned by women. The analysis based on Enterprise Survey of the World Bank (2009), which reviews based small, medium and large businesses, shows that 36% of surveyed businesses are owned by women⁸, and 18 are managed by women. Women manage 10% of businesses owned by men and 33% of businesses owned by women.

Contrary to other countries, men and women in Macedonia slightly differ in sectors in which they are engaged, no matter whether it is male or female business depending on the gender of the manager or the owner. The majority of businesses run by men and women in the retail sector, while a larger percentage of men managed businesses than businesses run by women are found in the transport, construction, clothing and metal processing. More businesses run by women than by men managed businesses can be found in the sectors of retail, chemicals, food industry and plastics and rubber. Similar patterns of distribution by sector can be found when you do a breakdown by gender of the owner.

Businesses run by women are equally productive and businesses run by men whether you measure productivity by the volume of sales or by the value added per worker. We found no statistically significant differences whether it is about the volume of sales or value added per worker.

International evidence shows that men are more likely to manage businesses than women; however, the findings on possible gender gap in productivity are diverse. The literature generally suggests that ownership of businesses women lag behind men⁹ and thus they are untapped "source of entrepreneurial energy".¹⁰ Women entrepreneurs are also more concentrated in certain sectors while men are present in all sectors of the economy. They usually retail sectors, clothing, hospitality.¹¹ Finally, although the concentration by sector and informality explains much of the gender gap in productivity of firms, results in productivity in various

⁷ Giffot Pinchot, (1990).

⁸ Businesses owned by women define as a business in which at least one of the owners is a woman. Businesses run by women are those managed by women.

⁹ Minniti, (2010).

¹⁰ Van der Zwan et al, (2011).

¹¹ Bardasi et al, (2011).

sectors.¹² In the context of the ECA, a recent study by Saumik and Sattar (2008) found a gender gap of 6.5% participation in self-employment, making control over several features. The biggest gender gaps in participation were established in the Balkan countries. It is very important that Saumik Sattar and found that self-employed women in middle income countries in the Balkans and the CIS are more likely to pay bribes to complete a self-employed women work than in other regions. In Russia, working with different database, Gamberoni and Posadas (2012) found that the gap in earnings is 26 percent. However, using data from the survey of businesses found that those businesses run by women sell less of businesses run by men, but have a high value added per worker.

METHODOLOGY

The study involved a field survey conducted in July 2014 with the main aim to evaluate the role of women working in tourism and hospitality in Macedonia. In that line, a self-administered questionnaire was distributed among managers and employees working in travel agencies, and catering facilities like hotels, motels, private villas, restaurants and taverns.

The respondents were previously well informed about the aims of the survey undertaken in several locations in Macedonia i.e. Gevgelija (63 questionnaires), Bogdanci (20 questionnaires), Dojran (17 questionnaires), Krusevo (18 questionnaires), Resen (45 questionnaires), Prespa villages (Grncari, Rajca, Asamati, Kurbinovo, Pretor, Slivnica, Krani, Strbovo, Brajcino, Ljubojno, Nakolec and Dolno Dupeni – total of 51 questionnaires), Mavrovo & Rostusa (39 questionnaires), and the Povardarie wine region (Vardar Valley central region – 17 questionnaires). A total of 317 questionnaires were distributed, out of which 270 were complete and usable yielding an overall response rate of 85.2%. The highest response rate was noted in location of Mavrovo & Rostusa (100%), while the smallest in Krusevo (66.7%).

The respondents were asked to assess the current position of women in tourism. Hence, they were asked to express their level of agreement with the statements posed in Table 2. More precisely, the respondents chose just one choice from the five-point Likert scale (1 = strongly disagree; 2 = disagree; 3 = neutral; 4 = agree; and 5 = strongly agree). Furthermore, the respondents were asked to detect the most profound obstacles for women entrepreneurial advancement in tourism. So,

¹² Minniti and Naude, (2010).

they chose between the options of “not present,” “present in low/medium/high intensity,” and “I do not know” (Figure 1).

Due to lack of standardization, limited reliability, and scarce measurement, simple tests were applied and processed in SPSS.

ANALYSIS, RESULTS AND DISCUSSION

Table 2 presents the statements for assessing the current position of women in tourism. It is interesting to note that women share the same view with men regarding some issues. Namely, they agree that there is an equity in payment of women and men (for the same job), that the opportunities for employment and career development in tourism and hospitality are equal, that women have sufficient knowledge and skills to work in tourism, that working in tourism and hospitality requires knowledge and skills.

Yet, women have completely different opinion with men concerning other issues. Namely, women absolutely oppose to men who disagree that the work in tourism is safe and secure. They also disagree with men and strongly share that prejudices do exist regarding the ability and expertise of women. Another confronting attitude is to the statement that women working in tourism should be attractive and should know how to cope with indecent comments of guests, namely, men agree, while women totally disagree. While men disagree that if working in rural areas they can be employed much easier than women, the female have neutral opinion.

The situation is the same referring the statement that male family members have priority in job search. In the cases of investigating the opinion for the unavailability of funding sources as an obstacle for tourism business run by women entrepreneurs, and the membership of woman in the Tourism Committee can improve the position of women entrepreneurs in tourism sector, the female respondents strongly agree opposite of male respondents who did not have unique attitude. Concerning the following statements that in tourism the work is well paid, much easier for men than women and the existence of sexual harassment and mobbing, one may not draw any statistically significant conclusions with gender cross-tabulation, due to very split opinions of the respondents.

Table 2. Summary of statements

There is an equity in payment of women and men (for the same job).
Employment opportunities in tourism are equal for women and men.
Opportunities for career development are equal for women and men.
Work in tourism and hospitality sector is safe and secure.
Prejudice exists regarding the ability and expertise of women.
Men more often participate at training, specialization or other types of specialization compared to women.
Women working in tourism and hospitality should be attractive and should know how to cope with indecent comments of guests.
Living in rural areas is a barrier for employment.
Men working in rural areas get employed much easier than women.
Women have sufficient knowledge and skills to work in tourism and hospitality.
Male family members have priority in job search.
The work in tourism and hospitality is well paid.
Working in tourism and hospitality requires knowledge and skills.
Working in tourism and hospitality is much easier for men than women.
There is sexual harassment and mobbing in the tourism and hospitality sector.
Unavailability of funding sources is an obstacle for tourism business run by women entrepreneurs.
Membership of woman in the Tourism Committee can improve the position of women entrepreneurs in tourism sector.

Figure 1 presents the key findings upon the summarized survey results on the main profound limits for improvement. Namely, the processed data gave an in-depth conclusions concerning the entrepreneurial advancement of women in tourism in Macedonia. It is interesting the fact that women share the same view with men concerning many investigated issues. Yet, their perception towards participation of women entrepreneurs in tourism in Macedonia strongly differs.

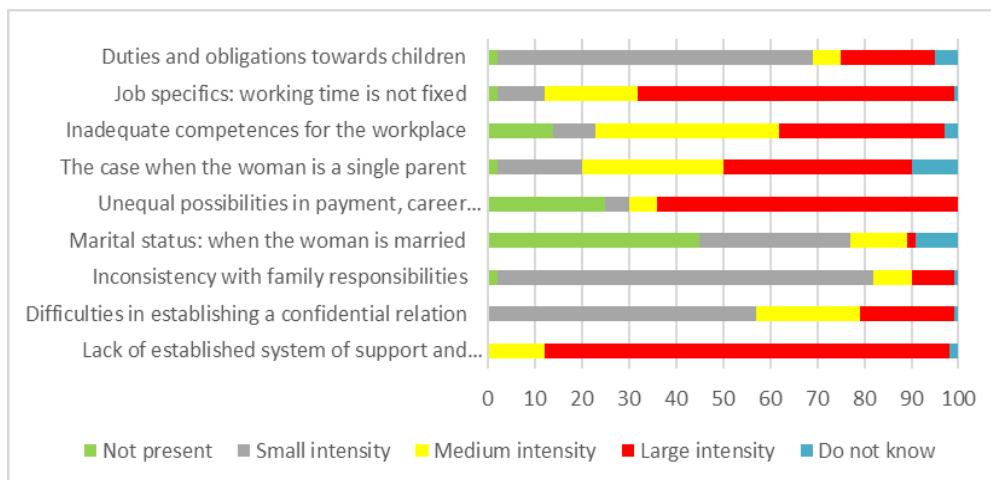


Figure 1. Summarized survey results

The following indicators were most commonly selected, with between 70% and 98% of respondents denoting presence at a medium to high level of intensity:

- 1) Lack of established system of support and understanding by the employer;
- 2) Job specifics: working time is not fixed;
- 3) Inadequate competences for the workplace;
- 4) Unequal possibilities in payment, career advancement, participation and professional development of women; and
- 5) The case when the woman is a single parent. Four-fifths of respondents identified the 'Difficulties in establishing a confidential relation' as being of medium significance.

The results also reflected significant variation in respondents' attitudes toward the indicators regarding the 'Duties and obligations towards children' as well as the 'Inconsistency with family responsibilities', which most probably stems from

different understandings of the issues. Nonetheless, it is interesting to note that the 'Marital status: when the woman is married' as significant obstacle for women enhancement in tourism was generally indicated as "not present" by large number of respondents, which does not, however, detract from the importance of being a factor that may profoundly affect entrepreneurial advancement of women.

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

In order to over-bridge the gap and move from the current to the vision of change, based on the research finding, the following interventions are recommended:

- Interventions for career awareness
 - Media and marketing blitz focusing on promoting tourism as attractive career choice.
 - Tourism awareness campaign that will help raising the profile of tourism and hospitality as challenging and prosperous working environment.
- Interventions for recruitment
 - Media and marketing blitz focusing on employment of women under the slogan "Tourism is a career of choice".
 - Promotion of stimulating courses and career programs for unemployed women as new recruits for tourism.
- Interventions for employment of women entering and empowering tourism and hospitality sector
 - Sponsoring best-practice tourism management policy from the destination in the line to promoting and coordinate establishment of tourism as preferred employer (known as performance through people).
 - Dissemination of materials for raising awareness for necessity of introducing systems and support mechanisms to encourage and facilitate women's participation in decision-making process.
 - TV and radio campaign for creating positive attitude for women's entering tourism, particularly assisting women to return to work after pregnancy and maternity period.
 - Workshop on promoting a fair and equitable sharing of benefits from tourism. Special modules on: Valuing and paying for work carried out by female; Adopting and enforcing equal pay for equal work policies; Ensuring equal access to all resources etc.

- Informative meetings and dissemination of materials on promoting “Women’s Voices and Leadership”. Information on approaches for promoting women’s involvement in all aspects of tourism and hospitality functioning. Spreading the importance and necessity of ensuring that women’s voices are heard at local level.
- Capacity building of women for running tourism business with special focus of funding.
- Round table for clarifying the importance of the membership in the Tourism Committee in terms of improving the position of women entrepreneurs in tourism. Supporting credit cooperatives or other schemes providing groups of women with access to credit, technology and market linkages.

The study underscores the importance of continuous, systematic analysis of specific problems that women are faced with when being employed in tourism and hospitality in Macedonia. This research may be enhanced by broadening it with additional significant indicators to better assess possibilities for entrepreneurial advancement of women in tourism. Yet, besides the limitations of the scope of the research, this article poses relevant conclusions upon which serious measures and activities may be initiated for detecting the negative impacts for women empowerment in tourism sector in Macedonia.

REFERENCES

- Gamberoni E. and J. Posadas. (2012). “Gender gaps in labor market outcomes: participation, unemployment, and wage gaps in FYR Macedonia,” World Bank, Washington.
- Goldin. (1995). “The U-Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History”; Mammen and Paxson. (2000).
- World Bank. (2009). “FYR Macedonia poverty, jobs and firms: an assessment for 2002-2006”, 64.
- Morgan Stanly. (2005). „Entrepreneurial Leadership Program facilitators“, Guide. ASPIRA.
- Giffot Pinchot. (1990). „Intrapreneur in action a handbook of business innovation“. Berrett – Koehler Publishers, San Francisco, 31-38.

- Minniti, M. (2010). „Female entrepreneurship and economic activity. European“
Journal of Development Research, 22(3), 294–312.
- Van der Zwan et al, (2011). „Entrepreneurial Progress: Climbing the Entrepreneurial
Ladder in Europe and the United States“, Mortimer House, 37-41 Mortimer
Street, London W1T 3JH, UK
- Bardasi, E., Sabarwal, S. and Terrell, K. (2011). „How do Female Entrepreneurs
Perform? Evidence from Three Developing Regions“. Small Business
Economics, 37(4), 417-441.
- Minniti, M., & Naude, W. (2010). „What do we know about the patterns and
determinants of female entrepreneurship across countries?“ European Journal
of Development Research, 22(3), 277–293.

ВИДОВИ И ТИПОВИ НА МЕНАџЕРИ

Војо Беловски

Проф. д-р, Универзитет „Гоце Делчев“ – Правен факултет-Штип, Македонија

e-mail: vojo.belovski@ugd.edu.mk

Апстракт

Лидер не се поставува - лидер се станува. Многу примери во политиката и бизнисот покажуваат дека за лидер не е пресудно и потребно формалното образование. Треба да се има мотив, визија и желба да се јавно истакнат идеите и да се наметнат над другите. Се смета дека етиката и чесноста се основа на лидерската вештина. Лидерите се мечтатели, со визионерски поглед, кои го сејат семето за растење и предвидуваат што ова семе може да даде. Дали во Република Македонија постојат луѓе лидери, со лидерски способности и вештини во денешниот општествен, стопански и политички живот? Според местото на менаџерите во пирамидално хиерархиската структура менаџерите имаат многубројни титули: извршни или топ-менаџери (top managers); средни менаџери (middle managers) и менаџерите на дното на хиерархиската лествица кои се нарекуваат менаџери од прво ниво (first-line managers). Диктаторот како менаџер кој применува авторитарски стил на раководење. Бироократот како менаџер применува т.н. добротворен авторитарски стил на раководење и се нарекува „добротворен авторитар“. Консултативниот менаџер применува „консултативен стил“ и има базична, но не и комплетно доверба во своите подредени соработници. Постојат и други видови менаџери кои се објаснети во овој труд, како на пример: извршителот - демократ преставува идеален раководител; либералните менаџери, кој им дозволуваат на подредените сами да си ги поставуваат задачите и да ги решаваат самостојно и други.

Клучни зборови: мотивација, функции, водич, цели, доверба.

TYPES AND VARIETIES OF MANAGERS

Vojo Belovski

Associate professor, Faculty of Law, Goce Delcev University, Stip.
Macedonia

e-mail: vojo.belovski@ugd.edu.mk

Abstract

You can be set as a leader but you can become a leader. Many examples in politics and business show that is not crucial to have some kind of formal education in order to become a leader. You need to have motivation, vision and desire to publicly highlight your ideas and to impose these ideas over others. It is supposed that ethics and honesty are the foundation of leadership skill. Leaders are visionaries with a visionary view that plant the seeds for growth and can predict what these seed can give. Are there leaders among the Macedonian people that have leadership abilities and skills in today's social, economic and political life? According to the hierarchical pyramid structure, managers have numerous titles: executive or top managers; middle managers and managers at the bottom of the hierarchical ladder who are called top-level managers (first-line managers). For instance, dictator as manager is one who has autocratic style of leadership. Bureaucrats as manager applies so called 'well' autocratic style of management and he is also called 'well autocrat'. Consultative manager has "consultative style" and has basic, but not complete, trust in his subordinates associates. There are other managers who are explained in this paper, for example: executor - Democrat who represents the ideal manager; liberal managers that allow to the subordinates to set the tasks for themselves and to solve them independently.

Keywords: *motivation, functions, leader, goals, trust.*

Кога се употребува поимот лидер, веднаш тоа асоцира на луѓе што се поставени да “водат”, и тоа од позиција на високи функции: претседатели на држави, премиери, генерали, претседатели на компании (управни одбори) и слично. Но, да потсетиме дека тие луѓе, во зависност од политичките услови и финансиската моќ се поставени на високи функции и не значи дека се и лидери,

бидејќи лидер не се *поставува* - лидер се *станува*. Многу примери во политиката и бизнисот покажуваат дека за лидер не е пресудно и потребно формалното образование. Треба да се има мотив, визија и желба да се јавно истакнат идеите и да се наметнат над другите. Ако мнозинството ги прифаќа и се поистовети со творецот и носителот на идеите, несвесно и ненамерно се постанува лидер. Ако по идеите и визиите на нивниот носител тргне маса луѓе и нив ги прифатат и сметаат како свои, лидерството доаѓа само по себе.

Се смета дека *етиката* и *чесноста* се основа на лидерската вештина. Никој нема да следи лидер кому не му верува или во кој ја изгубил довербата. Лидерот воспоставува стандарди, а потоа се држи до нив.

Лидерот е водич во колективот, на работните групи и другите социјални структури. Неговиот авторитет, пред сè, се темели на личните особини кои ги поседува, како и на сфаќањето дека заправо тој може да ги изрази интересите на колективот или групите кон остварувањето на целите.

Лидерите се мечтатели, со визионерски поглед, кои го сејат семето за растење и предвидуваат што ова семе може да даде.¹

Според едни бихејвиористички истражувања за однесувањето на лидерството, современ лидер би бил оној кој умее да развие работна атмосфера на заемна доверба, почит кон идеите на потчинатите и уважување на вработените. Авторитарниот лидер се концентрира на работата (акцент - на задачата), а демократскиот лидер се концентрира на луѓето, односно првиот е зафатен со постигнување на целите, и затоа иницира акција, го појаснува проблемот и утврдува процедурални планови, а вториот ги одржува поволни интерперсоналните односи, арбитрира во споровите, поттикнува, им дава шанса на сите да се искажат, го респектира нивното мислење и ја зголемува меѓузависноста меѓу членовите. Некои лидери управуваат со активност, а други се концентрираат на давање на социо-емоционална поддршка на нивните следбеници. Некои други, пак, ги употребуваат и двата стила, а некои - ниту еден.

Некои истражувања за лидерството покажуваат дека членовите на групата седат околу централниот лидер, а лидерот служи како јазел за

¹ Лидер е поединец кој е способен да врши влијание над другите луѓе, за да помогнат да се остварат групните или организациските цели.

Лидерство е процес со кој личноста врши влијание над другите луѓе, ги инспирира, мотивира, и насочува нивните активности, за да помогне да се остварат групните или организациските цели.

Gareth R. Jones, Jennifer M. George-*Современ менаџмент*, За Р. Македонија, Издадена од Глобал Комуникации, 2008

заемнодејство, така што сите комуникации да минат преку него. Решавањето на проблемите на таков начин е многу непосредно.²

Лидер не може да биде човек што е задоволен од постојните успеси, кој не е подготвен за промени, без визија пред себе и доволно храброст, способност, вештина и мудрост, таа визија да ја реализира. Лидерот треба да ги совлада вештините на комуникацијата, да умее јасно да ги дефинира ставовите и да верува во себе и тоа што го прави (во својата визија) за да може да се наметне на другите и да ја стекне нивната доверба.³

Лидерот е повеќе усмерен на работата, а помалку на функциите на претпријатието и делувањето на пазарот. Тој се залага за помалку хиерархија, а повеќе мотивираност, за оспособувањето на вработените и нивно поголемо учество во одлучувањето. Тој ја мотивира тимската работа, заедништвото и флексибилноста во работата. Тој знае дека клучни ресурси во организацијата се кадрите - креативен човек оспособен да работи со задоволство и да ствара профит. Тој ја почитува секоја личност во колективот и за тоа е почитуван. Лидерот раководи со организацијата, а не организира. Кога некој стварно ќе се

² Лидерството претставува способност да се убедат другите во барањето на извесни цели и техника заради постигање на овие цели.

Поседувањето на менаџментска титула автоматски не значи и поседување на лидерство. Некои лидери, пак, не се вклопуваат добро во менаџментската улога. Исто така, не треба да се мешаат лидерството и популарноста. Тие секогаш не одат заедно.

Лидерството често се брка и со агресивноста и со ентузијазмот. Агресивноста е зовриено ораторство, можеби, дел од доброто лидерство.

Не е значајно колку знаете, доколку не сте способни вашето знаење да го ставите во дејство.

Постои позната поговорка која гласи: “шефот може секогаш да не биде во право, но тој секогаш е шеф”. Ако послушноста е резултат само на слепата почит кон шефовската позиција, станува збор за постоење ниско ниво на лидерство. Идеална ситуација е кога поединецот со природно признание и почит од својата група, истовремено е назначен и поставен на функција официјално лидерство - заклучува Р. Фалмер. Види повеќе: Р. Фалмер, “Новиот менаџмент 1”, стр.124. и “Новиот Менаџмент 2”, стр.112-136.

³ “Дај ми сила госпoде, да го издржам она што не можам да го менам. Дај ми памет да менам она што можам, а најмногу дај ми мудрост да правам разлика меѓу едното и другото.

Од непознат автор од пред 2000 год.

Списание: **Жена**, септември, 1999.

докаже како лидер, нему му се верува, помалку ќе биде контролиран и подолго ќе ја ужива довербата.

Вистинскиот лидер посветува повеќе внимание на третирањето на сите вработени поеднакво, а нивните сугестии ги смета за пожелни и добродојдени. Во напредните претпријатија вработените се консултираат за проблемите на менаџментот и добиваат информации од менаџерите кои порано се сметале за доверливи. Менаџерот треба да ужива согласност од оние со кој управува, односно само тогаш може да биде лидер. Современото пазарно стопанисување бара такви луѓе на челни позиции во друштвата.

Лидерите ги инспирираат луѓето, а ”босот” ги води т.е. владее со нив.⁴

Дали лидерската моќ се стекнува со раѓањето (се наоѓа во гените) па затоа некои поседуваат лидерски способности, други не. Некои се лидери, а други тоа не се. Дали некој е предодреден да води, а други да бидат водени. Може ли да се изгради и создаде вистински лидер со помош на воспитувањето и низ образовниот процес, со едноставно совладување на лидерската вештина. Овие и други прашања се предмет на интересирање од дамнина од страна на психолози, историчари и други науки. Вистинските лидери, на крајот од овој милениум нема да се раѓаат на политичката сцена, туку на полето на бизнисот, вели Naurad Has во својата книга ”Лидер во секој од нас”.⁵

⁴ ”Босот предизвикува страв, лидер значи љубов. Босот вели **јас**, лидерот вели **ние**. Босот кажува кој погрешил, лидерот, што не е во ред. Босот знае како нешто е направено, лидерот знае како нешто да се направи” - вели Doris Lessing. Часопис ”**Маркетинг**” бр. 2, Београд, 1993, стр. 7.

⁵ Познатиот професор на Харвардскиот универзитет, Teodor Livit, пишувајќи за лидерската вештина вели дека човек може да биде поставен на функција, но не може да биде поставен на место **лидер**.

Самиот збор **лидер** асоцира на **водач**, на оној што управува, што е прв меѓу многуте други, што го открива патот за оние што не можат да го најдат. Колку што е стара цивилизацијата, толку е стар и зборот **лидер**, чиј корен е во староперсискиот јазик со значење ”оди, патува”. Тој никогаш не е задоволен со постојното, туку сегоаш во него живее еден сон, визија што го турка напред, што го тера да ”оди”, да ”патува”. Преземено од весникот ”Жена”, октомври 1999, страна 12.

Респектирајќи го погоре изнесеното, може да се заклучи дека лидерството е *поседување* на сопствена идеја, визија, цел, мотив, желба, незадоволството од постојните успеси и односи јавно да се истакне и во него да се верува: непоколебливост, верба, знаење, вештина, мудрост, способност и техники како тоа да се оствари, и користење на вербата, симпатиите, наклоноста и подршката (услугата) на другите, за реализација на замислената цел (цели). Ако сопствената идеја не прерасне во сакана и прифатлива идеја на сите оние со кои се сака да се реализира сопствената идеја, и ако почнат да се користат насилни - принудни средства за нејзино остварување - тука престанува и лидерството.

Да се даваат генерални карактеристики за поимот лидерство е можно, но да се одредува поимот лидер е непожелно, бидејќи секој обид ќе биде неуспешен, поради фактот што не постојат идентични, ниту слични лидери, ако се анализираат нивните физички и ментални особини, возраста, зрелоста за постигнување на високи цели, воспитувањето, искуството и образованието итн. Но, едно е заедничко за сите лидери, дека тие водат поголема група на приврзаници кои веруваат во нив, во нивните идеи и чекорат по патот кој лидерите го трасираат.

Дали во Република Македонија постојат луѓе лидери, со лидерски способности и вештини во денешниот општествен, стопански и политички живот? Имајќи го во предвид гореизнесеното за тоа што го карактеризира

За војничкиот стратег Александар Македонски, кој, покрај својата младост, го освоил скоро половина човечанство, се вели дека е роден за лидер. Петар Велики, кој успеал да ги реализира своите визии, Адолф Хитлер, и покрај безумните идеи кои успеал да ги наметне врз еден цел народ и пошироко имаат лидерски способности. Махатма Ганди, Владимир Илич Ленин, Сталин, Винстон Черчил, Јосип Броз Тито, Шарл Де Гол, и многу други личности - лидери од понов датум успеале да го стекнат својот имич во и по Втората светска војна и потоа долго да го одржат. Карл Маркс, со неговиот научен поглед на свет изврши такво влијание врз општествено-економските и политичките односи во светот, поради кое е прогласен за највлијателна личност на милениумот. Да ја споменеме и Мајка Тереза, со својата хуманост, и Принцезата Дајана, со својата контроверзност, а сепак омиленост. Но, нас не интересираат оние лидери со креативен дух и способност да влијаат врз луѓето и ги поведат кон реализација на своите замисли кои ќе донесат успешно работење во сите свери на човековото живеење. Значи, лидери, со лидерски вештини не само во политиката, туку, пред се во бизнисот, науката, спортот, уметноста и во сите свери на општественото живеење. Да го споменеме само Bill Gates, основачот на Microsoft најбогатиот човек на светот..

Инаку, лидер на англиски значи; управник, водич, првак (lead, leader). - Милан Вујаклија, **Лексикон**, стр.515.

поимот лидер, си дозволувам слобода, користејќи ја силата на мојата апстракција да заклучам дека и кај нас постојат такви луѓе.⁶ Што се однесува до лидерите на највлијателните политички партии, за нивните визији и лидерски способности можеби треба да судиме подоцна од нивните дела. Дали се тоа лидери или само луѓе со харизма, амбиции, зовриено ораторство, ентузијазам и времена популарност? Дали тие воопшто размислуваат за структурата и мотивот на нивното членство?

ДРУГИ ВИДОВИ И ТИПОВИ МЕНАѢРИ И СТИЛОВИ НА РАКОВОДЕЊЕ

Според местото на менаѢрите во пирамидално хиерархиската структура менаѢрите имаат многубројни титули. Овие титули можат да бидат различни, во зависност од поединечните позиции на менаѢрите на организационата хиерархиска лествица.

МенаѢрите на врвот на хиерархиската лествица или пирамида обично се нарекуваат **“извршни или топ-менаѢри (top managers)”**. Нивните титули го вклучуваат претседателот, генералните менаѢри и вице претседателите на компаниите.

Најголемиот број менаѢри, чија позиција се наоѓа помеѓу врвот и дното се нарекуваат **“средни менаѢри (middle managers)”**. Нивните титули се различни и обично се поврзани со функциите или одделенијата. На пример, тоа се менаѢрот за сметководство, менаѢрот за производство, директорот на техничката служба, кадровскиот менаѢр и други.

⁶ Да не се навраќаме во историјата, за периодот од осамостојувањето на нашата држава, таков епитет можеби заслужува нашиот претседател Киро Глигоров. Во прилог на оваа тврдeње доволно е само ако се прочитаат дневните весници од тоа време, од кои може да се извлече непобитен заклучок дека скоро сите меѓународни истакнати политички личности, на господинот претседател му изразуваат голема почит и признаније за неговите заслуги и способности, кои го карактеризираат како способен и успешен лидер. Уште повеќе и фактот што истакнати личности од сите сфери на општествениот живот во Република Македонија, дури и оние од опозицијата, кои секогаш не се сложуваа со неговата политика, изразуваат искрена почит и признание кон неговото дело и личност.

Постарите се сведоци на настанот кога почина Јосип Броз Тито, со какви почести беше испратен од скоро сите светски државници, бидејќи се работеше за човек со исклучителни лидерски способности.

Менаџерите на дното на хиерархиската лествица се нарекуваат **“менаџери од прво ниво (first-line managers)”**. Нивните титули обично ги вклучуваат супервизорите - надзорниците, кај нас шефовите на работните единици или службите.. Тие за својата работа одговараат на топ-менаџерите и на менаџерите од средното ниво.

Постои и поделба на менаџерите според *делокругот на работата*: општ менаџер (general manager) – кој е задолжен за целокупната активност на една организација или некој нејзин дели функционален менаџер - задолжен за некоја функција, како што е на пример: маркетинг, продажба, кадар, финансии, производство, набавки и друго.

Пристапот кон раководењето од страна на однесувањето на менаџерите практично го определува стилите на раководење. Познати се четири типови - стилови на менаџери, во зависност од тоа како тие ја употребуваат власта:

ДИКТАТОР КАКО МЕНАѢР

Диктаторот како менаџер применува автократски стил на раководење. Тој најмногу ја користи власта што му ја дава неговата позиција. Тие командуваат и очекуват послушност. Тоа е најчест тип на раководител во областа на финансиските услуги - пред се во осигурувањето, а помалку во банкарството. Диктаторот смета дека постојат два главни начина за мотивација на вработените: награда или казна. Казната може да биде изразена како материјална казна - на плата, или јавни саркастични примедби и понижувања, па се до закани за отпуштање од работа. Наградата е обично лимитирана со одредена финансиска награда или како јавно признание.

БИРОКРАТ КАКО МЕНАѢР

Тој тип на менаџер применува т.н. добротуден автократски стил на раководење и се нарекува “добротуден автократа”.

Основна карактеристика на бирократскиот тип на менаџери е што не покажуваат никаква или сосем мала флексибилност и потребна храброст да направат нешто што е неопходно. Бирократот како раководител се однесува круто и секогаш строго ги следи правилата, ретко ризикува и не сака посебно да се истакнува. Тој повеќе наликува на *администратор* бидејќи води грижа за поединостите и се занимава со следење и спроведување на зацртаната политика. Повеќе се грижи *како* да се работи, а не *што* и *зошто* нешто се работи. Тој не сака да биде лидер.

ЧОВЕК ОД ВИСОКИТЕ СЛОЕВИ КАКО РАКОВОДИТЕЛ - “КОНСУЛТАТИВЕН МЕНАѢЕР”

Тој тип на менаѢер применува “консултативен стил” и има базична, но не и комплетно доверба во своите подредени соработници. Но, сепак се тоа менаѢери со демократски стил на раководење кои се консултираат со подредените за одлуките и акциите кои треба да ги преземат. Ги користи (селективно) нивните идеи и ставови, дозволува нивно учество во одлучувањето и води широка деловна политика. Се чувствува супериорно и сегогаш го има и за себе го задржува главниот збор. Употребуваат награди за мотивација со повремени казни и малку партиципација.

ИЗВРШИТЕЛ КАКО РАКОВОДИТЕЛ – ДЕМОКРАТА

Поради низа причини извршителот - демократ преставува идеален раководител. МенаѢерите од тој тип применуваат “демократски стил” и имаат комплетна доверба во своите соработници, ги прифаќаат конструктивните идеи и мислења на подредените и го поттикнуваат групниот начин на донесување одлуки. Затоа, демократскиот стил на раководење се нарекува и партиципативен. Овие менаѢери имаат најголем успех како лидери. Овој систем може да се нарече “*систем на учество во власта*”.

ЛИБЕРАЛЕН МЕНАѢЕР

Тоа е тип на менаѢер кој најмалку ја употребува власта и на вработените им дозволува висок степен на независност во нивното делување. Либералните менаѢери им дозволуваат на подредените сами да си ги поставуваат задачите и да ги решаваат самостојно. Нивната менаѢерска улога е само да им помагаат на подредените во реализацијата на задолженијата, да им даваат информации и да им обезбедат предуслови за работа.

Користењето на било кој од горенаведените стилови зависи од дадената ситуација. Еден ист менаѢер во одредена ситуација може да користи еден стил на раководење (одлучување), а во друга ситуација друг стил, сè во зависност од ситуацијата, потребата за итност во решавањето на проблемот, структурата на групата со која раководи (вербата во нив, степенот на образование, стручноста, искуството, јасноста на задачите кои треба да се извршат и слично). Значи, менаѢерот во одредена ситуација може да биде голем автократ, а во друга, да користи консултативен приод или да биде демократичен, дури и либерален кон

подредените. Раководителите се само продукт на дадената ситуација. На управувањето силно влијае *ситуацијата* во која менаџерот работи.⁷

Постајат и таканаречени **менаџери - претприемачи** и **менаџери за пресврт**.

Кај **менаџерите-претприемачи** бизнисот е повеќе од произведување и администрирање. Тие се иницијатори на акции и луѓе кои ќе иницираат промени. Кај нив се присутни нови идеи за да преживеат и се приспособат на промените. Тие се чиста спротивност на т.н. административни менаџери. Претприемничките менаџери се грижат повеќе за *што*, а административните

⁷ Менаџерската решетка од Роберт Блејк и Џејн Мутон (R. Blake i J. Mouton) се употребува низ целиот свет за обука на менаџери и прикажува различна комбинација на раководни стилови. Решетката има две димензии: менаџерска грижа и за луѓето и за производството. Грижата за луѓето опфаќа степенот на персоналната обврска спрема постигањето на целите, делегирање на одговорност врз база на верба, а не на основа на послушност, обезбедување на добри услови за работа и сл. Загриженост за производството опфаќа надзор, квалитет на одлуките во производството, работен ефект и друго.

Блејк и Мутон идентификувале 5 екстремни стила на раководење: 1. *Автократски менаџер по должност* - насочени кон производството, а со минимално внимание кон луѓето, луѓето бегаат да преземаат обврски (“се разболуваат”) и слично. Тоа се *лоши* менаџери. 2. “*кантри клуб*” менаџери - не се грижат за производството, но затоа се грижат за вработените. Тие создаваат услови за работа во кои се сите опуштени, пријателски расположени и среќни и никој посебно не се залага за постигнување на целите на компанијата. И овие менаџери се *лоши* менаџери. 3. *Менаџери на половина пат* - тоа се компромисни менаџери кои се залагаат за т.н. златна средина, средно се интересираат за производството и луѓето. Тие обезбедуваат адекватни, но не и исклучителни услови за работа и задоволително производство. Не поставуваат преамбициозни цели и воглавном имаат добротворен автократски однос према лето. 4. *Сиромашни менаџери* - не се стремат ни кон резултатите од работењето ни кон воспоставување на хумани услови. Не ги интересира ништо, тоа се заскитани луѓе на менаџерски позиции, клати врата, земај плата. Нивната улога е единствено да ги пренесуваат информациите од шефовите до подредените. 5. *Тимски менаџери*-максимално се посветени на производството и посветуваат максимално внимание спрема луѓето. Тие се во состојба да ги усогласат потребите на производството со индивидуалните потреби на вработените. Негуваат тимска работа и даваат можност на соработниците за самопотврдување. Види повеќе, Т. Кралев, **Основи на менаџментот**, стр.365-368 и М. Зечевиќ, **Менаџмент**, стр, 163-164.

менаџери за *како*. Во секое време, а посебно сега, потребни се менаџери со претприемачки дух.

Менаџерите за пресфрт се специјализирани за преземање на непрофитни организации и за нивно претварање во профитни. Обично тоа се менаџери кои се доведуваат од успешни организации чија задача е новата организација да ја претвори во профитабилна. Тоа се способни луѓе за пресфрт. Организацијата може да биде во криза и се бара, наоѓа и доведува менаџер да стори нешто. Тоа во последно време се вика и *кризен менаџмент* и дури може да стане збор за професија *кризен менаџер*. Кога една организација, на пример, е западната во долгови, кризниот менаџер констатира дека нешто не е во ред и дека треба да се постигне консенсус за промени. Обично, кога кризата се продлабочува најспособните заминуваат од организацијата. Потоа се преземаат акции за штедење и за намалување на трошоците. Но, кога и тоа не е доволно доаѓа последната фаза - колапс и дезинтеграција. Доколку се тргне по друг пат, преку инвестирање во менаџментот и во човечките ресурси, да се мотивира менаџментот чии примања ќе зависат пред се од резултатите, дел од остварената плата да се исплаќа во акции и менаџерите да се директно заинтересирани за резултатите од работењето, работителот можат да тргнат на подобро.

Менаџерот за пресфрт е всушност трансформатор кој доаѓа во организацијата и од кој се очекува многу, да ја спаси од пропаст и тргне напред, односно да ја направи профитабилна. Значи, реорганизацијата е неопходна, конфликтите поради разнишаниот комодитет и поволности се неизбежни. Затоа, кај менаџерот за пресфрт нема сентименталност, пријателство, непотизам. Тој не должи никому ништо. Реорганизацијата е неопходна, тој ќе го стори тоа. Некои работни места ќе бидат укинати, работни единици кои немаат профит ќе бидат затворени или продадени, ќе има ново распоредување, унапредувања на нови луѓе или доведување луѓе од надвор, познати на менаџерот за пресфрт со кои тој работел и во кои има доверба и други нужни неизбежни промени.

Според животниот циклус на организациите постојат повеќе типови на менаџери:

- **Менаџер-пионир** - тој е тип кој донесува брзо одлуки и презема висок ризик. Полн е со енергија, активен е немирен и целосно посветен на организацијата. Индивидуалист и егоцентричен, јака личност и окупиран со идеата за бизнис.
- **Менаџер - махер** - исто така брзо донесува одлуки, но помалку ризикува. Добро е организиран и сигурно чекори напред, но нема визија и инвентивност.

- **Менаџер - стратег** - споро одлучува и донесува одлуки со висок степен на ризик. Имаат поглед кон иднината, тие се ангажирани мислителци, навикнати се на успеси.
- **Менаџер - тренер** - е приврзаник на тимската работа. Тие се комуникативни и знаат да ја поврзуваат работата на другите. Добри се мотиватори и вешти во координативните активности.
- **Квази - менаџер** - залутал во менаџер, заскитани луѓе на менаџерски позиции. Тоа се производ на “менаџери” кои на таа функција се дојдени благодарение на опортунизмот, полтронството, непотизмот, по партиска линија и сл., немаат поим од менаџмент, не располагаат ниту со стручни, ниту со организаторски способности, (други работат место нив) без идеја, летаргични, по малку или повеќе егоцентрични и препотентни, донесуваат конфузни одлуки, го гледаат личниот интерес за сметка на интересот на организацијата, со други зборови луѓе со незаслужени стекнати позиции и привилегии. Тоа е назив за менаџер, според мислење на авторот на овој труд.⁸

⁸ За видови и типови менаџери и стилови на раководење, може да се види повеќе кај: Т. Кралева, **Основи на менаџментот**, стр. 363-378. М. Зечевиќ, **Менаџмент**, стр. 11-12 и 16-17 и 160-169.

