



# ПОЛИТИЧКА МИСЛА

ГДИНА 17, БРОЈ 58,  
ДЕКЕМВРИ, СКОПЈЕ 2019

**Издавачи:**

Фондација „Конрад Аденауер“, Република Северна  
Македонија  
Институт за демократија „Societas Civilis“, Скопје

**Основачи:** д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн

**„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:**

Јоханес Д. Раи	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Ненад Марковиќ	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Северна Македонија
Иван Дамјановски	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Северна Македонија
Ханс-Римберт Хемер	пензиониран професор по економија, Универзитет во Гисен, Германија
Клер Гордон	Лондонска школа за економски и политички науки, Велика Британија
Роберт Хислоп	Оддел за политички науки, Унион Колеџ САД
Ана Матан- Тодорчевска	Факултет за политички науки, Универзитет Загреб, Република Хрватска
Предраг Цветичанин	Универзитет во Ниш, Република Србија
Владимир Мисев	ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права, Република Полска
Сандра Кољачкова	Фондација „Конрад Аденауер“, Република Северна Македонија

**Адреси:**

ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“,  
„Ристо Равановски“ 8, МК-1000 Скопје  
Тел.: 02 3217 075 ; Факс: 02 3217 076  
E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de

ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ,  
Митрополит Теодосиј Гологанов 42А/3, МК-1000 Скопје  
Тел./факс: 02 30 94 760, E-mail: contact@idscs.org.mk  
Интернет: www.idscs.org.mk  
E-mail: map@yahoogroups.com

Печат: Винсент графика - Скопје  
Дизајн и техничка подготовка: Пепи Дамјановски  
Превод: Тиина Фарни, Огнена Никуљска  
Јазична редакција на македонски: Елена Саздовска

**Ставовите изнесени во списанието не се ставови на  
Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за  
демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на  
авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени  
при преводот. Списанието се издава 2 пати годишно и  
им се доставува на политичките субјекти, државните  
институции, универзитетите, странските претставништва  
во Република Северна Македонија и Европа.**

Година 17, број 58, декември  
Скопје, 2019  
ISSN 1409-9853

# | Содржина

- | 5** АЛТЕРНАТИВНА ВИЗИЈА ЗА БАЛКАНОТ: ИНИЦИЈАТИВИТЕ НА ГРАДОВИТЕ КАКО СРЕДСТВО ЗА ПОМИРУВАЊЕ И НАПРЕДОК  
Леонидас Макрис
- | 15** ПРЕГЛЕД НА КНИГАТА „ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ЗАШТИТА НА МАЛЦИНСКИТЕ ПРАВА ПРЕКУ ПОВЕЌЕСЛОЈНО УПРАВУВАЊЕ СО РАЗНОЛИКОСТА“  
Зоран Илиевски
- | 21** ЕВОЛУЦИЈА НА МАКЕДОНСКИОТ ПАРТИСКИ СИСТЕМ ОД МОНИЗАМ КОН ПЛУРАЛИЗАМ  
Александар Спасеновски
- | 45** ТИПОЛОГИЈАТА НА ЕСПИНГ АНДЕРСЕН ЗА СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА И ПОСТКОМУНИСТИЧКИОТ БЛОК  
Орхан Чека, Авни Арифи
- | 61** ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПОДЕМОТ НА КИНА: ДАЛИ ПОСТОЈАТ КОНТРАМЕРКИ ЗА ЗАШТИТА НА ЕВРОПСКИОТ ИНТЕРЕС?  
Горан Илиќ
- | 77** ЕТИЧКИТЕ КОДЕКСИ НА ПРАТЕНИЦИТЕ КАКО ИНСТРУМЕНТИ ВО БОРБАТА ПРОТИВ ПОЛИТИЧКАТА КОРУПЦИЈА  
Томе Гушев

## Кратка биографија



Д-р **Леонидас Макрис** студирал психологија на Универзитетот на Крит. Студиите ги продолжил на постдипломско ниво на полето на масовни медиуми и комуникација (магистер по хуманитарни науки, Универзитет во Лестер, Велика Британија) и социјална и политичка теорија (магистер по природни науки, Универзитет во Единбург, Велика Британија). Докторирал на Лондонската школа за економија и политички науки, Одделение за управување. Негови супервизори биле професорот Џон Греј и професорот Пол Кели. Д-р Макрис во моментов предава на Катедрата за политички науки на универзитетот „Аристотел“ во Солун. Во минатото предавал и на Универзитетот „Демокрит“ во Тракија (како и на приватните колеџи). Неговиот истражувачки интерес се фокусира, меѓу другото, и на современата балканска и грчка политика, на компаративната политика, како и на политичката теорија и политичката комуникација. Тој е еден од основачите на одборот на директори и генералното собрание на Музејот на холокаустот на Грција. Неколку години работел и како специјален советник на градоначалникот на Солун г. Јанис Бутарис.

Изворна научна статија

УДК:327.56:316.4.063.34:911.375(497)  
341.7:911.375(495.622)

Леонидас Макрис

# АЛТЕРНАТИВНА ВИЗИЈА ЗА БАЛКАНОТ: ИНИЦИЈАТИВИТЕ НА ГРАДОВИТЕ КАКО СРЕДСТВО ЗА ПОМИРУВАЊЕ И НАПРЕДОК

Во регион во кој неколку земји не успеаја да напредуваат онолку колку што се надеваа нивните граѓани, вреди да се забележи дека ограничувањата на државите-нации да ги избегнат своите длабоко вкоренети анимозитети се неверојатни. Во таа смисла, 'дипломатијата на градовите' може совршено да докаже дека ги има средствата да ги олабави напнатостите и да ги надмине негативните предиспозиции меѓу балканските земји. Ова очекување, како што покажува примерот на градот Солун, може да биде потврдено и може да постави успешна парадигма за соработка меѓу градовите, како и меѓу државите од Југоисточна Европа.

## ВОВЕД

Социо-економскиот јаз меѓу повеќето балкански земји и остатокот од Европа и натаму е голем предизвик што треба да се надмине. Секако, нè потсетува дека сè уште недостасуваат неопходните стимулации за олеснување на економскиот развој и зголемување на шансите за

просперитет во овој измачен регион. Пред да се обидеме да понудиме оригинален политички пристап кон ова прашање, треба да истакнеме еден сериозен епистемолошки проблем. Освен географска ознака, терминот „Балкан“ не опишува на кохезивен начин група земји со заедничка економска, социјална, верска или културна заднина. Југоисточна Европа вклучува типично консолидирани демократии како Словенија и Грција кои уживаат многу висок индекс на човеков развој, неодамна консолидирани демократии како Романија и Бугарија, како и неконсолидирани демократии на Западен Балкан (Линц и Степан, 1996). Оваа разноликост подразбира дека би било грешка од наша страна да го прикажеме целиот регион на монолитен начин со давање опис на есенцијалистичкиот вид кој традиционално му се припишува на Балканот. Трудот на Тодорова (1997) за употреба на заеднички западен пристап кон оваа конкретна географска област, искованиот „балканизам“, може да послужи како корисен показател за тоа што треба да избегнеме кога го коментираме регионот. На сложената, хетерогена и динамична балканска реалност не треба да ѝ пристапиме со единствена, сеопфатна политичка визија која не ја почитува различноста на областа и подготвеноста на нејзините жители да живеат подобро. Ваквото неправедно прикажување би можело да стане дел од проблемот со тоа што ќе проектира негативни стереотипи за регионот и за неговите луѓе, како што честопати се случувало (види на пример Кенан, 1993). Треба да избегнеме да го ослободиме Балканот од одговорност, но треба да се истакне и штетниот ефект на ревносниот напор – кој доаѓа од претпоставени поцивилизирани култури – да извезуваме модел на национална држава во балканските општества кои се етнички и религиозни мозаици (Бенбаса, 1993).

## ТЕОРЕТСКА ЗАДНИНА

Постојат две важни нивоа на кои напредокот би можел да поттикне просперитет на целиот Балкански Полуостров. И поднационалните и наднационалните иницијативи можат да ги заобиколат националните разлики, како и разликите во развојот и културниот контраст забележани во регионот. Проблемот на Балканот е традиционалното непријателство меѓу земјите и етничките заедници. Еден од начините за справување со билатералните пречки од ваков вид е соработка на различно ниво. Главен носител на наднационалните иницијативи во Југоисточна Европа е Европската Унија<sup>1</sup>. Меѓутоа, ЕУ неодамна покажа знаци на двоумење во однос на натамошното проширување и вклучување во блиска иднина на

1 Ова не значи дека другите земји (САД, Русија, Кина и Турција) или меѓународните организации (НАТО) не се обидуваат да ги промовираат своите интереси нудејќи стратешки сојузи со земјите од регионот. Сепак, само ЕУ предложи – уште на Советот на ЕУ во Солун во 2003 година – холистички и кохезивен план што ја поврзува иднината на регионот со пристапувањето во ЕУ на сите овие земји, вклучително и Западен Балкан. Натому, ЕУ јасно ги поврза изгледите за пристапување со критериумите што се однесуваат на економскиот и политичкиот напредок на земјите-кандидатки. (види <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11638-2003-INIT/vo/pdf>).

најчувствителното подрачје во регионот, Западен Балкан<sup>2</sup>. Според тоа, сè додека ЕУ не покаже поголема подготвеност да им помогне на реформите во одредени балкански земји со тоа што ќе им даде мотив релативно наскоро да се приклучат кон Унијата, мора да прибегнеме кон алтернативни средства за да го олесниме напредокот во регионот<sup>3</sup>.

Соработката меѓу градовите може да ги заобиколи официјалните национални поделби, а покрај тоа може и да им олесни на земјите да се обидат и да ги решат. Забрзаниот процес на глобализација, во последниве децении, постепено ги лишува државите од нивната претходна кардинална и ексклузивна улога во управувањето со работите на нашиот континент (Казепов, 2005). Постои можност да се пополни овој вакуум на моќ на начин кој е поконструктивен за иднината на регионот, имајќи предвид дека во Југоисточна Европа улогата на државите-нации општо земено е контрапродуктивна. Повеќето централни власти во областа традиционално следеа националистички стратегии и некомпатибилни национални митови, ја вметнуваа својата политика во злокобен антагонизам со соседите и докажаа дека се крајно неспособни да поттикнат мир и просперитет (Кедури, 1993). Децентрализираната иницијатива може да се покаже како поефикасна за зајакнување на развојот отколку акциите на државно ниво. Соработката меѓу градовите е помалку институционално формалистичка и бирократска отколку акцијата на државно ниво, помалку конзервативна и националистичка, поагилна и флексибилна за да се постигнат опипливи резултати кои поттикнуваат раст и просперитет (Мпиератос, 1999). Од 1990-тите стана очигледно дека градовите можат да бараат синергии што ги надминуваат националните граници и ограничувања. Тие, на одреден начин, ги принудиле владите да ја прифатат посебната улога и амбициите на „меѓународните градови“, кои започнаа да ги претвораат градоначалниците во амбасадори на развојот и културната соработка (Солдатос, 1991).

Нецентралните власти воопшто и особено градовите имаат „статус без суверенитет“ во политиката. Ова е од особено значење во регион преполн со национализам, како Балканот. Градовите не се согледуваат како суверени и затоа не се должни строго да ги следат диктатите на централните власти. Тие можат полесно отколку државите да усвојат поидеалистички позиции кон мирот и соработката и да избегнуваат конфликтни теми што произлегуваат од религиозно и национално ривалство (Лекесне и Пакин, 2017). Наспроти тоа, централната државна политика не може да ги игнорира ограничувањата на официјалната линија и политичката стратегија на земјата (Кантир и Карбо 2016). Ако сакаме да најдеме начин

2 Види ги релевантните разговори и дискусии на Европскиот совет (17-ти и 18-ти октомври 2019 година) во кои одбиваат да започнат преговори за пристапување и со Северна Македонија и со Албанија (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/>).

3 Ова не значи дека алтернативните средства за регионален развој како соработката меѓу градовите треба да престанат кога ЕУ ќе го оживее процесот на пристапување за Западен Балкан. Напротив, двата процеса можат меѓусебно да се поддржуваат и да го олеснат напредокот на целиот регион.



за излез од магичниот круг на конфликт и антагонизам, по кој сме многу познати на Балканот, градовите треба да ги мобилизираат своите ресурси и да формираат меѓународни мрежи на соработка. Постои широк спектар на активности на кои балканските градови можат да работат заедно во градењето на потребната самодоверба за подобрување на односот меѓу нивните соодветни земји. Овие активности во постојните европски градски мрежи се движат од урбанистички и економски прашања, како и заштита на природата, до управување, социјално вклучување, култура, технологија, транспорт и образование<sup>4</sup>. Локалните лидери, како и обичните луѓе на Балканот, можат, преку ваквите повеќеслојни партнерства, да бидат изложени не само на разни урбани системи и нивните практики, туку и на различни култури и гледишта, заобиколувајќи ги рестрикциите и ограничувањата што произлегуваат од националните или националистичките стратегии.

Потребата за интензивирање на урбаните партнерства во Југоисточна Европа произлегува, од една страна, од неуспехот на неколку земји од регионот да ги надминат старите ривалства, а од друга, од поривот да се поттикне економски развој. Се покажа дека мрежите на градови можат да понудат нови можности за локалните деловни субјекти и компании, олеснувајќи ја нивната интернационализација. Покрај тоа, трансферот на знаење и вештини меѓу градовите ги надминува финансиските аспекти како такви и го олеснува негувањето на стабилни урбани, но и демократски и национални рамки, кои, пак, им помагаат и на економиите вклучени во тоа (Таварес, 2016). Означено или како ‘пара дипломатија’ (Солдатос, 1990 година; Алдекоа и Китинг, 1999 г.) или како ‘дипломатија на градовите’ (Барбер, 2013), урбаното вмрежување даде опипливи резултати.

## СОЛУНСКАТА ПАРАДИГМА

Веројатно најголемата пионерска парадигма од ваков вид на Балканот во текот на последните години беше примерот на градот Солун под водство на градоначалникот Јанис Бутарис<sup>5</sup>. Примерот на Солун е впечатлив од неколку причини. Неговите екстревртни политики и мрежно поврзување првенствено привлекоа импресивен прилив на туристи, придружен со зголемување на приходите на градот<sup>6</sup>. Покрај тоа, Солун веројатно беше

4 Види <https://urbact.eu/all-networks>

5 Г. Јанис Бутарис беше градоначалник на Солун, вториот најголем град во Грција, меѓу 1 јануари 2011 и 1 септември 2019 година.

6 Во 2010 година, пред да се спроведат екстревртните политики на градоначалникот Бутарис, во хотелите на Солун имало милион ноќевања, а само една четвртина од нив од странство. Во 2018 година се проценува дека имало околу три милиони ноќевања, а поголемиот дел од нив луѓе од странски земји. До овој број е дојдено преку комбинирање на податоците од Солунската хотелска асоцијација (види <https://news.gtp.gr/2019/01/25/thessaloniki-overnight-stays-reach-2-4-million-2018/>) и податоците од Грчката туристичка конфедерација (SETE) во врска со статистички податоци за меѓународни пристигнувања со авион и по земјен пат преку најблиските влезни точки во градот (види и спореди податоци од 2018 <http://www.insete.gr/en-gb/INSETE-Intelligence/Statistics> со податоците за 2010. Натому, треба да се земе предвид дека во 2018 година, споредено со 2010 година имало пропорционално повеќе ноќевања во Солун, во хотели кои не се членови на Солунската хотелска асоцијација и во други приватни живеалишта.

првиот град што се обиде да ја претстави својата балканска историја и традиција како предност што може да привлече посетители и инвеститори од просторот во соседството. „Г. Бутарис [беше] непомирлив во својот обид да го претстави Солун како балканска ‘смеса од раси и идеи’, истакнувајќи ја мултиетничката историја на градот, место во кое заедно живееле Грци, Турци, Евреи и Словени“ (Economist Intelligence Unit, 5 септември/2014). Покрај тоа, администрацијата на Бутарис мораше да се соочи со конзервативниот, националистички и репресивен менталитет, кој не е реткост на Балканот, култивиран со децении конкретно во овој град, но и посебно во Грција како целина. Но, и покрај таквата заднина, неговиот напор се сметаше за значаен пробив. „Со проширување на туристичкиот профил на градот, претходно прилично клаустрофобичниот град [започна] да станува поотворен, прифаќајќи го своето мултикултурно минато“ (ибидем).

Градската дипломатија на Солун започна со целосно претставување на она што градот може да им го понуди на граѓаните од поголемите градови во регионот и продолжи со поканување на други градови да дејствуваат на ист начин<sup>7</sup>. Така градот формира своја суштинска мрежа. Откако воспостави рудиментарни врски и основно ниво на комуникација со многу свои колеги, градоначалникот Бутарис се осмели да се спротивстави на фосилизираните стереотипи и се обиде да ги измени односите со нациите што се сметаат за ‘непријатели’ на Грција во регионот. Во ова беа вклучени соседните Словени и Албанци во Северна Македонија и Албанија, како и Турци и Евреи. Она што го прави споменатиот пример на дипломатија на овој град уште поспецијален е неговата практична вклученост во обидот за олеснување на меѓународните спорови и разлики. Притоа, Бутарис редовно се состануваше не само со градоначалниците од регионот, туку и со државните лидери („Опсервер“, 31 декември / 2017)<sup>8</sup>. Неговата улога во зближувањето меѓу Северна Македонија и Грција беше признаена како пресудна (Дојче веле, 31 декември / 2017 година), бидејќи помогна преку воспоставување срдечни односи со високи функционери од Северна Македонија како премиерот Заев и министерот за надворешни работи Димитров. Покрај тоа, ги поддржуваше активностите на грчката влада предводена од премиерот Ципрас да го реши спорот за името меѓу Северна Македонија и Грција со поддршка на Договорот од Преспа (Фајненшл тајмс, 29 јуни / 2018) за време на клучен и тежок период<sup>9</sup>. Додека тој успеа да биде еден од

7 При нивните патувања во останатите балкански земји, како и во Турција и во Израел, градоначалникот и заменик-градоначалникот одговорен за меѓународни односи г. Спирос Пенгас беа придружувани од претставници на градските комори, универзитети и од деловната заедница.

8 Меѓу другите, тој се состана со претседателите и премиерите од Србија, Бугарија, Северна Македонија, Албанија, како и со претседателот на Израел, Шимон Перес и Ахмет Давутоглу. На повеќето од овие состаноци имаше можност да промовира заеднички проекти (на пр. Каналот Дунав-Морава-Аксиос) и да поддржува културна, едукативна и деловна соработка.

9 Ова беше времето (прва половина на 2018 година) кога во двете земји се одржуваа големи митинзи со цел да се откажат сите напори за решавање на разликите.

ретките политичари што одржува пријателски врски со турските власти и додека неговите напори произведоа опипливи резултати во привлекување илјадници турски посетители (Њујорк тајмс, 15 јуни / 2012 година), никогаш не дојде до целосното помирување меѓу двете земји. Грчко-турските разлики се длабоко вкоренети и останува уште многу да се направи ако двете држави сакаат во иднина да дејствуваат како пријатели, а не како ривали. Додека улогата на Бутарис не беше клучна за стратегискиот сојуз меѓу Грција и Израел<sup>10</sup>, тој сигурно помогна во зајакнувањето на нивните врски (Ерусалим пост, 4 мај / 2019 година). Натаму, градоначалникот успеа да стане и предвесник на помирувањето меѓу Грција и Германија, кои пред неколку години доживеаја напнатост во односите заради кризата на еврото. Тој беше еден од ретките грчки политичари за кој Германците во тоа време сметаа дека е сигурен и вреди да се издвои (Дер шпигел, 15 февруари / 2012; Бизнис инсајдер, 16 февруари / 2012 година). И на крај, тој помогна во подобрувањето на грчко-албанските односи, дејствувајќи на локално и на национално ниво, со иницирање на важно збратимување со градот Драч и двапати ги посети албанските премиери (Лифо, 5 април 2012; То вима, 19.09 / 2014). Вреди да се спомене дека вмешаноста во грчко-албанските односи беше подеднакво чувствителна, делумно заради сомнителните стереотипи на грчкото население кон албанските имигранти, од кои голем дел живеат во Солун. 'Пара дипломатијата' на Солун, на некој начин, го засилува согледувањето дека ваквите смели практики можат да изградат врски не само на ниво на град со град, туку и на ниво на град со држава, олеснувајќи ги односите меѓу државите (Солдатос, 1991). Таварес тврди дека градската дипломатија со време може да стане феномен што постојано ќе добива на важност и во кој локалните власти сè повеќе ќе бидат замена за улогата на централните власти (Таварес, 2016). Како што покажува случајот со Солун под водство на градоначалникот Бутарис, ова навистина може да се покаже како изводливо. Особено ако градот исполнува барем некои од поставените критериуми за да се квалификува како субјект со „меѓународен статус“ (Солдатос, 1991), главно стратегија со поглед кон надвор, мрежно поврзување, инфраструктура и институции. „Актерите на нецентралната власт“ можат да успеат да „уживаат значителна автономија во донесувањето на своите меѓународни политики“. Тие, исто така, посветуваат значителни ресурси на пара дипломатијата и имаат сè повеќе влијание... врз дефинирањето на националните надворешни политики“ (Лекесне и Пакин, 2017, стр.190).

10 Блискиот сојуз меѓу двете држави беше јасно формиран во последните години заради важни геополитички и енергетски фактори.

## ЗАКЛУЧОК

Понекогаш решителноста на политичката волја за промена на работите може да се покаже како клучен фактор за надминување на негативните predispozicii и стереотипи; особено кога локалните иницијативи за меѓународни сојузи имаат опипливи резултати и носат економски придобивки што можат да го преобратат инаку скептичниот и сомничав балкански менталитет. Таков беше случајот со дипломатијата на градот Солун секогаш свртена кон надвор, која успеа да има едукативна улога кај инаку конзервативното локално население. „Промената на јавното мислење во градот беше радикална, а претходните противници сега цврсто поддржуваат слично зближување со сите соседни земји“ (Economist Intelligence Unit, 5.09. / 2014). Иако градоначалникот на Солун не го измисли тркалото и едноставно соработуваше тесно со други политичари од различни земји, потпирајќи се на најдобрите практики (ибидем), не треба да забораваме дека има причина зошто реакционерниот менталитет во овој дел од Европа е озлогласен. „Најлибералниот градоначалник на Грција“ беше брутално нападна поради својот прогресивен став кон старите незадоволства меѓу соседните земји за кои се смета дека се вградени во балканскиот менталитет (Вашингтон пост, 20.05 / 2018).

Првичната цел на стратегијата на градоначалникот била напредокот на градот, но постепено станува очигледно дека и неговата земја, како и целиот регион имаат корист од тоа. Вреди да се напомене дека неговата градска дипломатија успеа наспроти типично националистичките пристапи на државите во регионот, бидејќи луѓето можеле да ги искористат опипливите предности на неговата политика. Тие идентификуваа очигледни знаци на остварлив просперитет, тесно поврзани со усогласувањето на дипломатските практики со екстровејќното вмрежување. Првенствено поради тоа, неговата оригинална урбана дипломатија, новина во тој регион, имаше значаен едукативен аспект што ја прави пример кој може во практиката да го следат другите градови. И додека „неконвенционалниот г. Бутарис... не го направи тоа... со цел да му даде пример“ на остатокот од регионот, „неговата подготвеност да раскине со старите начини на управување и неговиот оригинален начин на управување со Солун“ (Economist Intelligence Unit, oper citum) сè уште можат да обезбедат модел на соработка и за градовите и за земјите низ целиот Балкански Полуостров.

## | БИБЛИОГРАФИЈА

Aldecoa F., and M., Keating, (1999) (ed.) *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Abington (Oxfordshire): Routledge.

Barber, B., R., (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven and London: Yale University Press.

Benbassa, E., (1993), "Balkans: Sortir du Cadre des Etat Nations", *Liberation*, 16-17 January, p.5.

Business Insider, (16<sup>th</sup> February/2012), "Meet Yiannis Boutaris, The One Greek Politician Even the Germans Think is A hero", достапно на <https://www.businessinsider.com/yiannis-boutaris-thessaloniki-2012-2?IR=T>

Cantir, C., and J., Kaarbo, (2016), *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations*. London: Routledge.

Der Spiegel, (15<sup>th</sup> February/2012), "Greece's Model Mayor. Reform Hero Takes on Corruption in Thessaloniki", достапно на

<https://www.spiegel.de/international/europe/greece-s-model-mayor-reform-hero-takes-on-corruption-in-thessaloniki-a-815289.html>

Deutsche Welle, (31<sup>st</sup> December/2017), "A Thaw in Relations? Macedonian Prime Minister Sees in the New Year in Greece", достапно на <https://www.dw.com/en/a-thaw-in-relations-macedonian-prime-minister-sees-in-the-new-year-in-greece/a-41986443>

Economist Intelligence Unit, (5<sup>th</sup> of September/2014), "Thessaloniki's Exemplary Revival", достапно на <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1182251502&Country=Greece&topic=Politics>

Financial Times, (29<sup>th</sup> June/2018), "Thessaloniki's 'Pirate' Mayor Shares Spoils of Macedonian History", достапно на <https://www.ft.com/content/36dded28-748b-11e8-aa31-31da4279a601>

Jerusalem Post, (4<sup>th</sup> May/2019), "'Jewish Heritage Part of Our Past and Future' Says Mayor of Thessaloniki", достапно на <https://www.jpost.com/Israel-News/Jewish-heritage-part-of-our-past-and-future-says-mayor-of-Thessaloniki-588636>

Kazepov, Y., (2005), (ed.) *Cities of Europe, Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*. Malden (MA): Blackwell Publishing.

Kedourie, E., (1993), *Nationalism*. Oxford: Blackwell Publishers.

Kennan, G., F., (1993), "New Introduction and Reflections on the Present Conflict", in *The Other Balkan Wars. A 1913 Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Lequesne, C., and S., Paquin, (2017), "Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect", in *International Negotiation*, vol.22, pp.183-204.

Lifo, (5<sup>th</sup> April 2012), "Boutaris in Albania" ["Ο Μπουτάρης στην Αλβανία"], достапно на <https://www.lifo.gr/now/politics/8557>

Linz J., J., and A., Stepan, (1996), *Problems of Democratic Tradition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Mpieratos, I., (1999), "The Significance of Networks for the Development of European and Greek Cities", pp. 529-551, in *The Development of Greek Cities*. Volos: Thessalia's University Publishing-Gutenberg. [Μπιεράτος, Η., (1999), «Η Σημασία των Δικτύων στην Ανάπτυξη

των Ευρωπαϊκών και Ελληνικών Πόλεων», σελ. 529-551, σε συλλογικό τόμο «Η Ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων». Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Gutenberg.]

New York Times, (15<sup>th</sup> June/2012), “Greek Mayor Aims to Show Athens How it is Done”, достапно на <https://www.nytimes.com/2012/06/16/world/europe/thessaloniki-tackles-greeces-problems-in-miniature.html>

Soldatos, P., (1991), “Strategic Cities Alliances: An Added Value to the Innovative Making of an International City”, in *Urban Networking in Europe – I: Concepts, Intentions and New Realities*, vol. 58, n. 350/351, pp.346-350.

Soldatos, P., (1990), “An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors”, in *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. (ed.) Michelmann Hans and Panayotis Soldatos. Oxford. Clarendon Press.

Tavares, R., (2016), *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. New York: Oxford University Press.

Todorova, M., (1997), *Imagining the Balkans*. New York and Oxford: Oxford University Press.

The Observer, (31<sup>st</sup> December/2017), “The Name ‘Macedonia’: 2,300 Years On, A Warrior Hero’s Spirit Hovers Over Peace Bid”, достапно на <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/31/greece-macedonia-yiannis-boutaris-zoran-zaev>

To Vima, (19<sup>th</sup> September/2014), “In Albania for a Three Day Visit Yiannis Boutaris” [Το Βήμα, “Στην Αλβανία για Τριήμερη Επίσκεψη ο Γιάννης Μπουτάρης” (19η Σεπτεμβρίου/2014)] достапно на <https://www.tovima.gr/2014/09/19/politics/stin-albania-gia-triimeri-episkepsi-o-giannis-mpoytaris/>

Washington Post, (20<sup>th</sup> May/2018), “Greece’s Most Liberal Mayor Beaten by a Bunch of Far-Right Protesters”, достапно на

<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/05/20/greeces-most-liberal-mayor-got-beat-up-by-a-bunch-of-far-right-protesters/>

## INTERNET SOURCES

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/>

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11638-2003-INIT/en/pdf>

<http://www.insete.gr/en-gb/INSETE-Intelligence/Statistics>

<https://news.gtp.gr/2019/01/25/thessaloniki-overnight-stays-reach-2-4-million-2018/>

[https://sete.gr/\\_fileuploads/entries/Statistics/Greece/International%20Tourist%20Arrivals%20\(Non-Residents\)/catID47/GR/110503\\_JAN-DEC%202010-9\(bilingual%20version\).pdf](https://sete.gr/_fileuploads/entries/Statistics/Greece/International%20Tourist%20Arrivals%20(Non-Residents)/catID47/GR/110503_JAN-DEC%202010-9(bilingual%20version).pdf)

<https://urbact.eu/all-networks>

## Кратка биографија



Д-р **Зоран Илиевски** е редовен професор по политички науки на Правниот факултет „Јустинијан Први“ на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Во академската 2019-2020 година тој е на сабатна година за истражување при меѓународната организација Глобален совет за толеранција и мир. Неговите интереси за истражување вклучуваат теми поврзани со регулирање на етнички конфликти, аранжмани за споделување моќ и меѓународни односи.

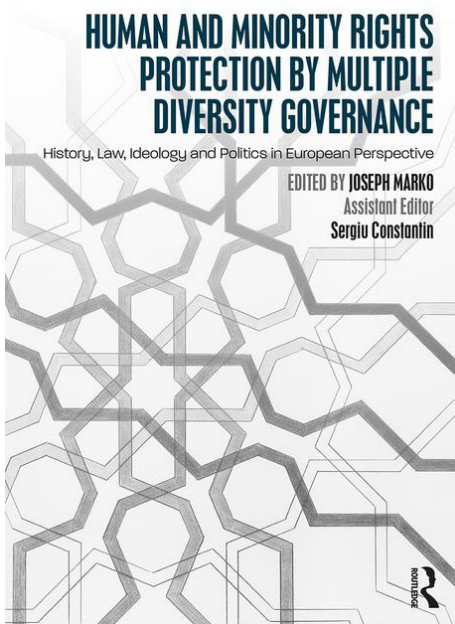
Изворна научна статија

УДК: 342.724(049.3)

316.4.063.3:323.15]:340.13(049.3)

Зоран Илиевски

# ПРЕГЛЕД НА КНИГАТА „ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ЗАШТИТА НА МАЛЦИНСКИТЕ ПРАВА ПРЕКУ ПОВЕЌЕСЛОЈНО УПРАВУВАЊЕ СО РАЗНОЛИКОСТА“



Проф. Џозеф Марко е високопозициониран меѓу лауреатите со академско и практично искуство од областа на европската политика, човековите и малцинските права, уставното и меѓународното право, управувањето и национализмот. Неговата сеопфатна академска биографија вклучува раководење со Правниот факултет и Институтот за австриско, европско и компаративно јавно право, политички науки и администрација на Универзитетот Карл-Франценс од Грац и Институтот за малцински права при Европската академија Бозен / Јужен Тирол. Стручните ангажмани како судија во Уставниот суд на Босна и Херцеговина, член на Советодавниот комитет на Советот на министри при Советот на Европа, политички советник на високиот претставник во Босна и



Херцеговина, Кристијан Шварц-Шилинг и правен советник на специјалниот советник на генералниот секретар на ООН за Кипар, г. Еспен Еиде, му обезбедија извонредно детално разбирање и исклучителна можност за придонес во заштитата на човековите права и демократскиот развој насекаде во Европа. Тој е автор и коуредник на повеќе од 25 книги.

Во книгата „Човекови права и заштита на малцинските права преку повеќеслојно управување со разноликоста“, објавена од Ратлеџ во 2019 година, проф. Марко и група коавтори ѝ пристапуваат на темата за заштита на правата на малцинствата од различни, меѓусебно поврзани дисциплини, за да изложат силен аргумент против перцепцијата, толкувањето и третманот на правата на малцинствата како проблем на националната безбедност, управливост и/или социјална кохезија на општеството преку објаснување на историското и сегашното однесување на државите-нации по ова прашање и преку истражување на можностите на модерните трендови во општественото управување во блиска иднина. Спротивставувајќи се на постојната експлоатација на правата на малцинствата и нивното директно и постојано напаѓање со огорченост и омраза, Џозеф Марко и коавторите ја деконструираат оваа нетрпеливост и го следат нејзиниот пат во антиплуралистичката парадигма на нацијата-држава и предлагаат алтернатива, управување со повеќе разновидност, засновано врз етичка позиција на космополитниот плурализам.

Проф. Марко длабоко навлегува во тема која има највисок степен на итност ако ги земеме предвид, од една страна, глобалните трендови во миграцијата и слободниот пад на заштитата на малцинствата, а од друга, сè поголемата бројност на леви и десничарски популистички движења и ренационализацијата низ цела Европа. На почетокот на книгата, проф. Марко го разгледува овој проблем и дава јасна аргументација за ризикот по заштитата на малцинските права во идеолошко и правно опкружување на балканизација на европските општества. Потоа, ги презентира трите тези кои се ’рбетот на теоретската рамка за нов пристап. Првата теза е потребата да се деконструира рамката на заштитата на малцинствата преку парадигмата на монистичко-идентитетска нација-држава. Втората е потребата да се стави крај на манипулацијата со погрешната употреба на концептот на идеологијата како крстосница на законот и политиката. И третата, со која се тврди дека генерацијата на меѓучовечка солидарност и доверба не мора да остане ограничена само на лицата кои имаат ист правен и политички статус како граѓани на одредена нација-држава, заснована врз припадност на наводно заедничка културна заедница на споделувана култура и вредности.

Во важен обид да се развие социјален конструктивистички, плуралистички пристап заснован на мулти-перспективноста, проф. Марко вади на светлина три теоретски новини; во однос на идентитетите, политичките системи и управувањето со разноликоста, при што човековото достоинство се поставува како аксиоматско сидро во триангулацијата на принципите на слобода, еднаквост и разноликост на микрониво на меѓусебни субјективни општествени односи во врска со институционалното приспособување или автономија, интеграција и единство на макрониво, наспроти двојните опасности од асимилација или одвојување, исклучување и физичко истребување.

Неспорна е стручноста на проф. Марко во областа на правата на малцинствата и нивната заштита, но со оваа книга тој се позиционира не само како светски познат аналитичар и критичар на ова прашање, туку и како предводник за тоа како треба да се управуваат општествата во новата ера. Со подигање на свеста за ограничувањето на културниот и политичкиот плурализам кај францускиот модел на држава-нација и германскиот модел на нација-држава поради изградба на социјални и политички категории засновани врз одредени епистемолошки перспективи и онтолошки ставови и задоеени со емпириска и нормативна веродостојност, професорот Марко ја позиционира теоријата на интеграција преку закон, следејќи ја англиската традиција како платформа за развој на правно институционализирани структури на социјален, политички и културен плурализам. Оваа реконструкција би се фокусирала на когнитивната/нормативната конструкција на социјалните категории и емпириското формирање на повеќе социјални идентитети и формирањето групи преку општествена организација, и со тоа институционализирање и заменување на постојните доктрини со мултидимензионалност и мултифункционалност на правото во динамични циклуси што генерираат норми засновани врз теоријата на оспорување на нормата, во постојан циклус на генерирање норми за да се обезбеди нормативен концепт на уставен плурализам. Со обемна анализа на судските пресуди и правните практики, проф. Марко и останатите автори презентираат дека државната неутралност е илузија и дека секое отсуство на афирмативно дејствување доведува до асимилација и дискриминација. Тие одговорноста за оваа акција ја наоѓаат не само на наднационално и национално ниво, туку и кај другите засегнати страни, медиуми, деловниот сектор, образованието, религиозните и други граѓански групи, кои треба да преземат проактивен пристап наклонет кон малцинствата, со цел да се зајакне меѓукултурната комуникација и самоуверена дебата за вредностите.

Проф. Марко и групата коавтори не само што го оспоруваат дихотомниот пристап кон разбирање и справување со (не)еднаквоста, туку ја истакнуваат и повеќедимензионалноста на дискриминацијата. Со моделот на

повеќеслојно управување со разноликоста, оваа книга е неверојатен придонес во филозофската и политичката теорија на плурализмот, со тоа што го гледа управувањето со идентитетските разлики преку леката на космополитскиот консензуален плурализам, што е особено претставено како можност за успешно помирување на политичкото единство со правната еднаквост и повеќеслојните различности.

Оваа книга ќе биде задолжителна литература за студентите по право и политички науки и одличен извор на теми и аргументи за дискусиите на тема: предизвиците на современото управување и заштитата на човековите права.



## Кратка биографија



Д-р **Александар Спасеновски** е професор на катедрата по уставно право и политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Свети Кирил и Методиј“. Негов посебен интерес се политичките партии, интересните групи и современите политички системи.

Спасеновски докторирал на тема што се однесува на уставно-правниот статус на религиите и на слободата на вероисповест.

Александар во 2006, во 2008 и во 2011 година бил избран за пратеник во македонскиот парламент, а од 1999 до 2006 година бил и стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“.

Е-маил: [a.spasenovski@pf.ukim.edu.mk](mailto:a.spasenovski@pf.ukim.edu.mk)

Изворна научна статија

УДК: 316.423.2:321(497.7)

321.7(497.7)(091)

Александар Спасеновски

# ЕВОЛУЦИЈА НА МАКЕДОНСКИОТ ПАРТИСКИ СИСТЕМ ОД МОНИЗАМ КОН ПЛУРАЛИЗАМ

## ВОВЕД

Еволуцијата на македонскиот партиски систем од монистички кон плуралистички се одвива паралелно со процесите на вкупната трансформација на македонскиот уставно-правен систем од социјалистички во демократски. Во светлината на споменатите тектонски промени, постојат помал број примери во нашата најнова политичка историја кои можеме да ги окарактеризираме како светли. Преодот на македонскиот партиски систем од монистички во плуралистички е еден од таквите позитивни примери што се одвиваат „од горе и самостојно раководени од власта“, а не „од долу и со притисок од граѓаните“ како што беше случајот во Романија, на пример.

Имајќи го предвид истакнатото, на страниците што следуваат, изложен е осврт на овој исклучително важен процес преку анализа на настаните, но и на актите со кои беше изведена оваа демократска трансформација.

Развојот на партискиот систем на Социјалистичка Република Македонија (СРМ) можеме да го поделеме на три периоди:

- Првиот период на изразен политички монизам, трае до 29 ноември 1989 година;
- Вториот период на транзиција од политички монизам кон политички плурализам, трае од 29 ноември 1989 година до 13 април 1990 година;
- Третиот период на востановување (етаблирање) на политичкиот плурализам, трае од 13 април 1990 година до 8 септември 1991 година.

Меѓникот помеѓу првиот и вториот период е одржувањето на Десеттиот конгрес на СКМ од 27 до 29 ноември 1989 година.

Меѓникот помеѓу вториот и третиот период е стапувањето во сила на Законот за изменување и дополнување на Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани на 13 април 1989 година, како и измените на Уставот на СРМ од 1974 година, односно носењето на Законот за избори и за отповикување на пратеници и одборници на 21 септември 1990 година.

Третиот период, пак, започнува со референдумот за независност од 8 септември 1991 година, на кој граѓаните конечно раскрстуваат со социјалистичкото минато, определувајќи се за демократска, независна и суверена држава.

## 1.1. КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПОЛИТИЧКИОТ МОНИЗАМ

(ПРВ ПЕРИОД)

Во СРМ, непосредно пред почетокот на процесите на политичката плурализација во доцните 80-ти години од 20 век, единствениот политички субјект што го има монополот врз политиката и врз институциите е Сојузот на Комунистите на Југославија (СКЈ), односно неговите составни делови во федеративните единици на оваа држава. Како дел од СКЈ, пак, монополот на политичката власт во СРМ е во рацете на Сојузот на комунистите на Македонија (СКМ).

Во овој период, во СРМ, односно во Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ), освен СКЈ, односно СКМ како негов составен дел, постојат и други облици на политичко дејствување со што, во формална смисла на зборот, на декларативно ниво не постои монопол врз политичката власт, односно функционира некаква форма на политички плурализам. Таквите организации се Социјалистичкиот сојуз на работниот народ на Македонија

(ССРПМ), Синдикатот, младинските организации, како и други слични здруженија. Меѓутоа, сепак, тоа е само форма, бидејќи во суштина тие се под целосна контрола на владејачката партија. Поради тоа, партискиот систем во СРМ се означува како еднопартиски, односно СРМ е земја во која постои политичкиот монизам.

Во земјата, во периодот пред Конгресот на СКМ од ноември 1989 година, наспроти споменатите организации кои се под директна контрола на оваа партија, како делумно автономни облици на здружување на граѓани се и неколку невладини организации, главно посветени на прашањата поврзани со развојот на екологијата.<sup>1</sup>

Посебно влијание врз процесите на политичка плурализација во Социјалистичка Македонија имаат случувањата во најлибералната република на СФРЈ – Словенија, каде што уште во раните 80-ти години од 20 век под влијание на бранот на либерализација и на демократизација што ги имаше зафатено државите од Источна Европа, а особено Унгарија и Полска, се формираат истоветни политички движења и организации.<sup>2</sup> Ваквата појава која се случува во Словенија, а која ќе ги зафати и останатите југословенски републики, во теоријата се означува и како „Словенечки синдром“. Овој „синдром“ има свое големо влијание во насока на натамошно забрзување на процесите на демократизација во СРМ.

Во тој период, при преодот од 80-тите кон 90-тите години од 20 век, кога сè уште правно не е санкционирано постоењето на партиите како легални ентитети, се јавуваат разни иницијативи со политички цели, кои носат имиња какви што се „движење“, преку примерот на Движењето за семакедонска акција (МААК), или „лига“, преку примерот со Лигата за демократија. Во имињата на овие политички облици на здружување веројатно свесно се избегнува употребата на зборот „партија“ поради извесни стравувања од можна негативна реакција од страна на социјалистичките институции, бидејќи сè уште единствен легитимен политички субјект е СКМ. Во оваа смисла, треба да се истакне дека на сличен начин се одвиваат процесите на плуралистичкото политичко демократско „отворање“ и во останатите републики на СФРЈ.

Теренот за почеток на преодот кон политичкиот плурализам во останатите републики од Федеративна Југославија го подготвува Сојузот на комунистите на Словенија (СКС), кој носи ваква одлука во јули 1989 година,

1 Види: Цане Мојаноски, *Летопис на македонската демократија*, Пакунг, Скопје, 2000, стр. 13.

2 Како резултат на народните бунтови низ државите од Источна Европа започна процесот на рушење на комунизмот. Настаните започнуваат во Полска во 1989 година, продолжуваат во Унгарија, Источна Германија, Бугарија, Чехословачка и Романија. Советскиот Сојуз се распаѓа во 1991 година, како резултат на одлуката на Руската Федерација и 14 други нации кои ја прогласуваат својата независност. Помеѓу 1990 и 1992 година, овој систем на државна власт се руши и во Албанија, како и во Федеративна Југославија. Овие процеси имаат свое влијание и во други социјалистички држави надвор од европскиот континент, како, на пример, Камбоџа, Етиопија и Монголија, кои, исто така, го отфрлаат овој систем на државно уредување, (види Bartłomiej Kaminski, *The Collapse Of State Socialism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1991).



односно 4 месеци пред тоа да го направат македонските комунисти. Во секој случај, важно е да се истакне дека ваквите одлуки на комунистичките раководства во сите југословенски републики, вклучувајќи ја и СРМ, се под силно влијание на драматичните тектонски движења поврзани со распадо на комунизмот во Источна Европа кои се случуваат во истиот временски период.<sup>3</sup>

Како поткрепа на споменатото, во 1989, годината кога се одржува овој конгрес на СКМ, полските комунисти го легализираат антикомунистичкото движење „Солидарност“ (јануари) и започнуваат формални разговори со неговите претставници (февруари), кои резултираат со стекнување правен статус на ова политичко движење (април) и одржување на парламентарни избори во јуни 1989 година, на кои победуваат антикомунистите, со што после 42 години се избира првиот антикомунистички премиер во оваа држава.

На три месеци пред конгресот на СКМ во Македонија, милиони граѓани на Естонија, на Латвија и на Литванија одржуваат секојдневни континуирани протести за слобода и за независност, формирајќи непрекинат „синцир“ од луѓе долг повеќе од 600 километри.

На два месеца пред Десеттиот конгрес на СКМ, финализира и процесот на демократска транзиција на Унгарија, додека на еден месец пред овој настан комунистичкиот лидер на Демократска Република Германија (ДДР), Ерих Хонекер, е принуден да го напушти челното место на партијата, чин кој е вовед во процесите кои ќе резултираат со обединувањето на Германија во 1990 година.

Во деновите пред одржувањето на овој конгрес на СКМ, во Бугарија, после 45 години комунистичка власт, претседателот на партијата се повлекува, а на негово место доаѓа нова личност која го менува името на овој субјект во Бугарска социјалистичка партија (БСП).

Конечно, на денот кога се одржува Десеттиот конгрес на СКМ, и комунистичката партија на тогашна Чехословачка објавува дека ќе се откаже од монополот врз политичката власт, а на изборите што се одржуваат во декември истата година ќе биде избрана и првата антикомунистичка влада во оваа држава после 40 години.

Со оглед на етаблираноста на претходниот социјалистички систем, наспроти општите состојби во либерална Словенија, како и во останатите источноевропски држави, имплементирањето на демократските

3 Види: Ратко Марковиќ, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Белград, 2006, стр. 306-335.

плуралистички идеи во Социјалистичка Македонија не се реализира воопшто мирно или без потреси.

Тоа се должи, генерално, на пет факти:

- Прво, поради несигурноста и отсуството на изградена стратегија на СКМ во однос на тоа како да се постави наспроти вкупните процеси на плурализација и демократизација кои ја зафатија Источна Европа, но и Федеративна Југославија чиј дел е Социјалистичка Македонија;
- Второ, поради отсуството на единствен став, односно поради силната поделеност во СКМ во однос на ова прашање;
- Трето, поради фактот што не постои позначајно историско искуство со демократскиот плурализам, со постоењето на претставничката демократија и со функционирањето на пазарната економија како резултат на фактот што немаше заокружена државност, односно затоа што македонскиот народ беше под разни ропства во периодот пред воспоставувањето на создавањето на СФРЈ, односно СРМ;
- Четврто, како резултат на претходното, во СРМ не постоеше политичка и општествена елита (наспроти постојната социјалистичка, н.з.) која ќе инсистира поагресивно во насока на воспоставување на политичкиот плурализам;
- Петто, во корелација со претходната точка, СРМ нема ниту посилен политичка демократски ориентирана емиграција која има воспоставено поцврсти меѓународни релации и која има капацитет похрабро да го понесе процесот на заокружување на демократската транзиција на државата, нешто што беше поизразено во овој период во Словенија и особено во Хрватска.

Во оваа смисла, во контекст на претходната констатација, несигурноста, отсуството на изградена стратегија и поделбите во СКМ, како партија која требаше да го изведе процесот на демократска трансформација на СРМ, најмногу доаѓа до израз пред и за време на одржувањето на Десеттиот конгрес на овој дотогаш единствен политички субјект, кој се одржува во ноември 1989 година.

## 1.2. ТРАНЗИЦИЈА ОД ПОЛИТИЧКИ МОНИЗАМ КОН ПОЛИТИЧКИ ПЛУРАЛИЗАМ

(ВТОР ПЕРИОД)

Десеттиот конгрес на СКМ претставува меѓник во натамошниот развој на СРМ како демократска држава наспроти делумно авторитарното социјалистичко минато.

За разлика од државите од комунистичкиот блок, каде што процесите на демократска плурализација имаа огромна драматичност, во СРМ општествената клима во предвечерието на конгресот на СКМ е сосема обратна. Ваквата состојба од страна на одредени автори<sup>4</sup> се толкува како знак дека македонската земја во тој период е конзервативна средина во која тешко би се извеле процесите на демократската плурализација. Сепак, иако со помала јавност, присутни се продемократски општествени активности, какви што се идеите за политичка и општествена рехабилитација на дел од противниците на политичкиот монопол на СКМ кои се маргинализирани и осуетени од системот, каков што е проф. д-р Славко Милосавлески.<sup>5</sup>

Во однос на процесите на плурализацијата и демократизацијата, во рамките на СКМ се диференцираат две крила:<sup>6</sup>

- конзервативно и
- либерално.

Најистакнат претставник на конзервативното крило на СКМ е Михаил Данев, додека најистакнат претставник на либералното крило е Петар Гошев. Двете личности по повлекувањето на Јаков Лазаревски од раководната функција во СКМ во 1989 година влегуваат во трката за нов претседател,<sup>7</sup> при што довербата ја добива Петар Гошев, кој е воедно и последниот лидер на оваа политичка структура во Социјалистичка Македонија.

Конзервативното крило на СКМ се залага за воведување на т.н. „непартиски плурализам“. Под овој термин тие подразбираат воспоставување систем во кој ќе продолжи да функционира СКМ како единствена партија во државата, но истовремено ќе се дозволи и постоење на т.н. „легално организирани групи за притисок“ кои ќе имаат својство на правно лице и кои, како организации кои обединуваат личности со различни идеолошки и програмски интереси, ќе настојуваат нив да ги остварат преку правно дефинираните начини на комуникација со државата која е водена од страна на СКМ. Ваквиот проектиран вид на „непартиски плурализам“ одредени автори<sup>8</sup> го нарекуваат „кџц“, односно „осакатен“ плурализам, бидејќи со него се настојува да се направи компромис меѓу две неспојливи нешта – политичкиот плурализам, кој подразбира постоење на поголем

4 Види: Цане Мојаноски, *Летопис на македонската демократија*, Пакунг, Скопје, 2000, стр. 11.

5 Славко Милосавлески (1928-2012) е македонски политички дисидент од времето на социјализмот. Во екот на борбата на југословенското комунистичко раководство против либерализмот и национализмот, Милосавлески во 1972 година е принуден да поднесе оставка на функцијата секретар на СКМ. Следната година, раководството на СКМ го исклучува Милосавлески од основната организација на оваа партија на Правниот факултет во Скопје, со што му престанува и работниот однос на Факултетот. Меѓу другото, како резултат на овој прогон, Милосавлески во 1974 година заминува во САД, по што се враќа назад во Македонија. Милосавлески во периодот на раскинувањето на политичкиот монопол на СКМ, учествува во формирањето на Социјалдемократската партија на Македонија (СДПМ). (види: Димитар Мирчев *Заминувањето на Милосавлески*, dnevnik.mk, 18.10.2012; Денко Малески, *Во спомен на Славко Милосавлески*, okno.mk, октомври 2012).

6 Види: Анета Јовевска, *Изборите фокус на политичкиот живот*, Дијалог бр. 6, Скопје, 1994, стр. 81.

7 Лидерското место во комунистичките партии вклучувајќи го и СКМ го носи називот генерален секретар. Тоа, всушност, е еквивалент на претседател како што се именува оваа функција во демократските политички партии.

8 Види: Анета Јовевска, *Изборите фокус на политичкиот живот*, оп.цит.

број политички партии кои во фер натпревар на избори се обидуваат да ја освојат довербата на граѓаните, наспроти политичкиот монизам, кој како авторитарен концепт подразбира постоење на една политичка партија која го има монополот врз институциите и врз државата.

Либералното крило на СКМ, пак, наспроти позициите на претставниците на конзервативното крило го инаугурира концептот на демократски политички плурализам, кој наспроти тоталитарните идеологии го препознава постоењето на мноштво политички партии и интересни групи кои ги артикулираат различните лични и групни интереси, при што тие, во согласност со правилата на демократијата, на општи и на непосредни избори се натпреваруваат за освојување на довербата на граѓаните за да раководат со државата.

На Десеттиот конгрес на СКМ, предност остваруваат идеите на либералите, поради што се носи и одлуката за изградба на СРМ како „демократска, граѓанска и социјална држава“ и „за укинување на монополот врз власта на СКМ“.<sup>9</sup> На тој начин се создаваат политичките претпоставки за отворање на процесот на политичка плурализација во земјата.

Во оваа смисла, напуштањето на комунистичкиот режим во СРМ може да се означи и со терминот „промена од горе“, бидејќи тоа се остварува без да има изразени масовни протести или револуции за воведување на политичкиот плурализам според примерите на Унгарија, односно на Бугарија наспроти неповолните, негативни примери со улични демонстрации во Полска, Чехословачка или Демократска Република Германија (Источна Германија).

Постапувајќи по одлуките на последниот конгрес на СКМ, претседателот Петар Гошев формира Комисија од експерти<sup>10</sup> која треба да подготви платформи (документи/планови/стратегии) за востановување на политичкиот плурализам и пазарната економија. Ова советодавно тело во најновата македонска историја ќе остане запаметено под називот „Гошева комисија“. Во него влегуваат претставници на професорско-научната фела, како и некои политичари и тоа брои околу 30 члена. Меѓу другите, како членови на оваа комисија се спомнуваат Киро Глигоров, Никола Кљусев, Гордана Силјановска, Димитар Димитров, Денко Малески, Љубомир Фрчкоски, Лазар Китановски, Димитар Мирчев, Јане Миљоски и други. Дел од овие личности, подоцна ќе станат високи државни и политички функционери. Имено, Киро Глигоров ќе биде избран за прв претседател на независна Република Македонија, академик Никола Кљусев за прв премиер,

<sup>9</sup> Види: Славко Милосавлески, „Источна Европа помеѓу егалитаризмот и демократијата“, Љуботен, Скопје, 1993, стр. 140.

<sup>10</sup> Види: Утрински весник, *Интервју Петар Гошев: По поразот во 1990 година, сакав да се повлечам од политиката*, бр. 1929, 16.10.2006.

Малески, Димитров, Силјановска, Фрчкоски и Миљоски ќе бидат избрани за министри во првата македонска влада, додека Мирчев ќе биде именуван за прв амбасадор на Република Македонија во Република Словенија. Понатаму, меѓу другото, како резултат и на активностите на експертската комисија, последната социјалистичка влада<sup>11</sup> на СРМ предводена од Глигорие Гоговски ги носи сите потребни акти за спроведување на првите повеќепартиски избори во Македонија.<sup>12</sup>

Во периодот од одржувањето на конгресот на СКМ до донесувањето на измените на Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани, се појавува и првата форма на политичко организирање на 4.2.1990 година, во Скопје, кога е одржано конститутивното собрание на Движењето за семакедонска акција – МААК, по што следува основачкото собрание на Лигата за демократија, на 11.2.1990 година, исто така, во Скопје. Во овој период се одржуваат основачки собранија (или се донесуваат одлуки за формирање) на уште три партии, односно на Партијата за македонско работничко обединување, на 4.3.1990 година во Прилеп; Социјалдемократската партија на Македонија, на 18.3.1990 година, во Скопје, како и на Народната партија на Македонија, на 12.4.1990 година, во Скопје.

### 1.3. ВОСТАНОВУВАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИОТ ПЛУРАЛИЗАМ

#### (ТРЕТ ПЕРИОД)

Процесот на демократска трансформација на Социјалистичка Македонија хронолошки започнува со донесувањето на следниве три правни акти:

- Прво, Законот за изменување и дополнување на Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани од 13.4.1990 година;<sup>13</sup>
- Второ, амандманите на Уставот на СРМ од 1974 година од 21.9.1990 година,<sup>14</sup> како и
- Трето, Законот за избор и отповикување на пратеници и одборници од 21.9.1990 година.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Во СРМ, владата го носи името извршен совет.

<sup>12</sup> Види: Утрински весник, *Интервју Петар Гошев: По поразот во 1990 година, сакав да се повлечам од политиката*, оп.цит.

<sup>13</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 12, Скопје, 13.4.1990, (стр. 237-239).

<sup>14</sup> Одлука за прогласување на амандманите LVII - LXXXI на Уставот на Социјалистичка Република Македонија, Амандмани на Уставот на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год.: XLVI, бр. 28, Скопје, 21.9.1990, стр. 506-511.

<sup>15</sup> Закон за избор и отповикување на пратеници и одборници, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 28, Скопје, 21.9.1990, стр. 513-519.

Анализата на редоследот на актите што се усвојуваат, упатува на заклучокот дека воведувањето на политичкиот плурализам во СРМ не започна прво со амандмани на уставот па со законски измени, туку обратно, прво со законски измени па со амандмани на уставот. Основното начело на субординираност на пониските во однос на повисоките правни акти не се испочитува, односно наместо законот да биде во согласност со уставот, уставот беше променет за да биде во согласност со претходно донесените законски измени со кои беше укинат монополот на владејачката СКМ, односно беше дозволено формирање повеќе партии. Сепак, тоа е време кога во Македонија владее клима на несигурност и страв; конфликтноста во останатите конституенти на СФРЈ зазема подраматични размери поради отпочнатиот распад на државата; во „источниот комунистички блок“, пак, во полн ек е процесот на демократски преврати и кадрирани револуции, што од своја страна можеби е причина за таквиот след на настаните.

### 1.3.1. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ОПШТЕСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ЗДРУЖЕНИЈАТА НА ГРАЃАНИ

Правната рамка за основање на политичките партии започнува да се гради со носењето на Законот за изменување и дополнување на Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани од 13 април 1990 година.<sup>16</sup>

Овој Закон се носи неполни 5 месеци по завршувањето на последниот конгрес на СКМ на кој беше одлучено за востановување на политичкиот плурализам и за укинување на монополот на оваа партија. Законот го усвојува Собранието на СРМ на 12 април 1990 година, а истиот ден е потпишан и указот за негово стапување во сила од страна на претседателот на Претседателството на СРМ. Веќе следниот ден овој акт се објавува и во Службен весник. Консеквентно на споменатото, со оглед на фактот што со измените на законот од 1990 година во голема мера се промени основната смисла на законодавецот на основниот акт од 1983 година,<sup>17</sup> во следниот број на „Службен весник“ од 21 април 1990 година се објавува пречистениот текст на овој акт.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 12, Скопје, 13.4.1990, оп.цит.

<sup>17</sup> Закон за општествените организации и здруженијата на граѓани, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XXXIX, бр. 32, Скопје, 11.11.1983, стр. 625-630.

<sup>18</sup> Закон за општествените организации и здруженијата на граѓани (пречистен текст), Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 13, Скопје, 13.4.1990, стр. 253-256.

Во првиот Закон за општествените организации и здруженијата на граѓани во СРМ, кој се носи во 1983 година,<sup>19</sup> се уредува „начинот на остварувањето на слободата на здружувањето на работните луѓе (член 1) заради остварување на своите интереси и самоуправни права [кои се] во согласност со општите интереси на социјалистичкото општество (член 2), а кои се засновуваат врз социјалистичките самоуправни односи (член 3)“.

Во оваа смисла, во согласност со овој закон, граѓаните имаат можност да се здружуваат заради развивање широк спектар на воспитно-образовни, културни, технички, спортски (член 2), но не и политички активности. Наспроти споменатото, измените од април 1990 година на овој акт од 1983 година се сосема драматични и тие радикално ја менуваат првичната интенција на законодавецот. Овие измени во потполност одговараат на драматичноста на одлуката на СКМ за укинување на политичкиот монизам, односно за воведување на политичкиот плурализам. Во оваа смисла, за разлика од претходно, со измените законот го уредува здружувањето на граѓаните во општествени организации и здруженија на граѓани (член 1) на слободна и доброволна основа [...] заради развивање разновидни активности, вклучувајќи ги и политичките (член 2 став 1). Во оваа смисла, граѓаните што ќе одлучат да се здружат заради остварување на таквите политички интереси и цели „можат да се организираат како политички организации, партии и други облици на политичко организирање“ (член 2 став 3). Практично, со измените на член 2 на законот од 1983 година, во Социјалистичка Македонија се вовеле политичкиот плурализам.

Понатаму, во останатите членови од изменетиот закон се разработуваат други прашања поврзани со основањето, регистрацијата, престанокот, финансирањето итн. на ваквите општествени организации и здруженија на граѓани чиј дел сега се и политичките партии, политичките движења, како и другите облици на политичко организирање на граѓаните на Македонија.

Од аспект на темата на трудот, особено значаен е член 12 од Законот<sup>20</sup> со кој беше задржана старата одредба од претходниот закон, во согласност со која за основање вакво здружување (што значи и за основање политичка партија) потребно е таква волја да искажат најмалку 10 полнолетни граѓани со постојано живеалиште на територијата на Македонија. Ваквиот либерален услов на многу добар начин ја отсликува, меѓу другото, и искреноста на тогашното државно водство за воспоставување на политичкиот плурализам во тогашна СРМ, односно за укинување на монополот на СКМ. И останатите услови од изменетиот закон се сосема едноставни за исполнување. Така, за една политичка партија да биде регистрирана, освен посочената бројка на граѓани, потребно е да има статут во кој ќе бидат утврдени целите и

19 Закон за општествените организации и здруженијата на граѓани, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XXXIX, бр. 32, Скопје, 11.11.1983, оп.цит.

20 Закон за општествените организации и здруженијата на граѓани (пречистен текст), Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 13, Скопје, 13.4.1990, оп.цит.

задачите; формата на здружување; внатрешната организација; името и седиштето; условите и начинот за зачленување; правата, обврските и одговорностите на членовите; застапувањето и претставувањето; начинот на користење на средствата; начинот на известување на јавноста за работата (член 10), како и останати споредни теми.

Следниот чекор е одржување собрание на основачите, на кое во согласност со член 13 се носи статутот и одлуката за основање која содржи: имиња на основачите; назив; седиште; цели и задачи; име и презиме на овластеното лице кое ќе ги врши работите на упис. Тука е важно да се истакне дека во измените на законот беше избришан став 3 на член 20, во согласност со кој основачите на ваков облик на здружување имаат обврска претходно да прибават мислење од ССРHM за тоа дали постои општествен интерес за нејзино формирање. Со тоа дополнително се придонесува за отстранување на претпоставките кои го спречуваат побрзото инаугурирање на политичкиот плурализам.

Во согласност со Законот, третиот чекор предвиден во член 15 е статутот и одлуката со потребните податоци усвоени на основачкото собрание, овластеното лице да ги достави до канцеларијата на Министерството за внатрешни работи (МВР) во општината каде што е основана партијата. МВР, пак, е органот кој го води овој регистар на вакви здруженија и општествени организации чиј дел се партиите. Во оваа смисла, фактот дека ова министерство, а не некој нерепресивен орган, е местото каде што се врши регистрирањето на партијата може да се оцени како отежнувачи/неповолен услов од аспект на остварување на правото на граѓаните за слободно политичко здружување. Истовремено, ова министерство е овластено да издава решение дека односната политичка партија е запишана во регистарот. Во моментот кога ќе биде издадено тоа решение, се смета дека односната партија е легален правен субјект. Во оваа смисла, со измените на законот беше предвидено извесно олеснување во овој дел. Имено, беше предвидено дека доколку МВР не издаде решение за упис во рок од 30 дена, по автоматизам ќе се смета дека односната политичка партија е регистрирана од следниот ден по истекот на рокот (член 16). Доколку МВР смета дека статутот или одлуката за основање е спротивна на уставот и законите, во тој случај е должно да му укаже на подносителот да ги исправи грешките во рок од 30 дена (член 19 став 2). Доколку, пак, оваа институција донесе решение со кое се одбива барањето за упис на политичката партија во регистарот, односната партија има право на жалба до МВР. Доколку МВР по вторпат донесе негативно решение, тогаш подносителот има право да поднесе тужба до Врховниот суд на Македонија како последна инстанца (член 21).



По регистрацијата на партиите, Законот познава два института:

- Прво, забрана за постоење на партијата, како и
- Второ, престанок со работа на партијата.

Разликата помеѓу двата института е што во првиот случај, партијата заради преземање одредени неуставни и незаконски дејствија, спротивно на нејзината волја, се згаснува од страна на институциите. Во вториот случај, пак, партијата самостојно одлучува да престане да постои или, пак, интересот за неа се има намалено под законски определеното ниво. Во оваа смисла, веќе основана партија, во согласност со член 23, може да биде забранета доколку:

- ги урива основите на општественото уредување кое е утврдено со Уставот;
- ја загрозува независноста на земјата;
- ги крши човековите права и слободи;
- го загрозува мирот;
- разгорува национална, расна или верска омраза и нетрпеливост;
- поттикнува вршење на кривични дела, како и доколку со своето дејствување го навредува јавниот морал.

Во овој случај, Окружниот суд е институцијата која ја носи ваквата одлука (член 24), при што е предвидено и право на жалба до Врховниот суд, но неговото користење не го одложува извршувањето на одлуката (член 26).

Според Законот (член 22), политичката партија ќе престане да постои и доколку:

- за тоа одлучат членовите, како и доколку
- бројот на членовите на партијата се намали под потребниот број на основачи, односно помалку од 10 лица.

Со Законот, освен работите поврзани со основањето, работата и престанокот на политичките партии (кои се дел од општествените организации и здруженијата на граѓани), се регулираат и прашања поврзани со прибавувањето и користењето на средствата; вршењето на стопанска дејност; како и казнените одредби.

По стапувањето во сила на Законот сè до крајот на 1990 година, во Македонија се формираат уште 19 политички партии, со што вкупната бројка изнесува 23. Во оваа смисла, (од аспект на изборните резултати), некои од позначајните партии се:

- Партијата за демократски просперитет (ПДП) одржува основачко собрание во Тетово, на 15 април 1990 година, односно 2 дена по донесувањето на Законот;
- ВМРО-ДПМНЕ одржува основачко собрание на 17.6.1990 година, односно два месеца по усвојувањето на Законот;
- СКМ – ПДП (подоцна СДСМ) со оглед на тоа што е правен наследник на СКМ, поднесува само барање за регистрација на 3 јули 1990 година, додека
- Социјалистичката партија на Македонија (СПМ) одржува основачко собрание во Скопје, на 13 јули 1990 година, односно 3 месеци по донесувањето на Законот итн.

Наспроти новоформираните партии, важно е да се истакне и дејствувањето на дотогаш единствениот СКМ во новиот плурален амбиент. Имено, и во оваа партија, во согласност со вкупните тектонски процеси кои се случуваат во земјата, се случува темелна ревизија на нејзините идеолошки и програмски постулати. СКМ се трансформира во СКМ – Партија за демократска преобразба, па во СДСМ. Оттаму, може да се заклучи дека партијата наспроти претходниот социјалистички период, прави програмски и идеолошки дисконтинуитет прифаќајќи ги принципите на социјалната демократија.

Имајќи го предвид споменатото, поради големината на трансформацијата која ја направи СКМ, како и поради промените на внатрешната организација, на името, како и на начинот на дејствување, се поставува прашањето дали тука станува збор за истата политичка партија. Во оваа смисла, за споредба, во Словенија и во Хрватска поранешните комунистички партии во потполност го негираа континуитетот со партијата од која произлегуваат, додека во Македонија (како и во Србија и во Црна Гора) партијата наследничка го нагласува својот континуитет со партијата од која произлегува. Во секој случај, во согласност со други соодветни анализи произлезени од вакви примери, може да се заклучи дека меѓу СКМ/СКМ-ПДП/СДСМ постои организациски континуитет, за што, всушност, сведочи и постепената транзиција на вкупната партиска симболика и назив, но и соодветните статутарни одредби на оваа партија кои го потврдуваат него.

Како резултат на создадените правни и политички претпоставки, во текот на 1990 година се регистрираат 23 политички партии. Како за споредба, во истиот период, во Црна Гора се регистрираат 24 политички субјекти, во Хрватска 40 политички партии, додека во Словенија 124. Сличен феномен се уочува и во другите источноевропски држави. Имено, во Унгарија во 1989 година постојат 120 партии, во Бугарија во 1991 година постои 61 партија, во Полска во 1991 постојат 300 партии итн.

Споменатото говори дека во целиот поранешен социјалистички/ комунистички блок, наспроти дотогашниот политички монизам, се одвиваат процеси во обратна насока, односно се случува процес на – како што во теоријата се нарекува – „атомизација на партиските системи“ преку формирање мноштво од политички партии. Сепак, наспроти тој првичен еуфоричен бран, состојбата на овој план се стабилизира кон крајот на 90-тите години од 20 век, каде што од мноштвото партии во секоја од споменатите држави се диференцираат неколку доминантни политички субјекти кои ја имаат поддршката од најголем дел од граѓаните на тие држави. Како најдобар пример во оваа насока е Словенија, во која до 1994 година се регистрирани повеќе од 100 политички партии, додека во 2001 година тој број паѓа на 34.<sup>21</sup>

Ваквата „експлозија“ од нови политички субјекти во Македонија упатува на следниве заклучоци:

- Прво, дека постои незадоволство од претходниот делумно авторитарен систем, односно дека силно се прифаќа демократијата и политичкиот плурализам;
- Второ, дека постои поизразена општествена фрагментација по разни етнички, социјални и идеолошки линии која има одраз и врз бројот на формираните партии;
- Трето, таквите идеолошки, етнички, верски или социјални фрагменти, чиј развој во периодот на делумно авторитарниот социјализам бил супресирани, имаат дополнителен порив политички да ги катализираат своите идеи и програми преку формирање партии;
- Четврто, постои и „желба за осознавање на новото“, односно извесен „идеализам“ кој влијае стимулативно врз бројот на формираните политички партии.

### 1.3.2. АМАНДМАНИ НА УСТАВОТ НА СРМ ОД 1974

На 20 септември 1990 година, Собранието на СРМ усвојува 25 амандмани на Уставот на Социјалистичка Македонија од 1974 година.<sup>22</sup> И по обем и по суштина, овие измени го имаат истиот драматичен карактер каков што се создаде со измените на Законот со кој се укина монополот на СКМ. Амандманите се однесуваат на широк спектар прашања и со нив натамошно се рedefинира Македонија како држава која чекори кон демократскиот плурализам и кон пазарното стопанство.

<sup>21</sup> Види: Ратко Марковиќ, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Белград, 2006, оп.цит.

<sup>22</sup> *Одлука за прогласување на Амандманите LVII - LXXXI на Уставот на Социјалистичка Република Македонија, Амандмани на Уставот на Социјалистичка Република Македонија*, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год.: XLVI, бр.: 28, Скопје, 21.9.1990, оп.цит.

За разлика од претходно, со уставните измени поинаку се дефинираат работите поврзани со:

- Прво, правата и слободите на човекот и на граѓанинот (Амандман LXX), вклучително и прашањето на статусот на иселениците и на македонскиот народ во соседните држави на Македонија (Амандман LIX);
- Второ, карактерот на државната власт преку направените промени поврзани со:
  - претставувањето на граѓаните во институциите (Амандман LXVI и амандман LXVIII);
  - статусот на локалната самоуправа (Амандман LXIX);
  - положбата на судската власт (Амандман LXXI) вклучително и на Уставниот суд (Амандман LXXVIII);
  - положбата на Собранието на Македонија (Амандман LXXIV),
  - положбата на Владата (Амандман LXXVI);
  - воведувањето на функцијата претседател, односно потпретседател на Македонија (Амандман LXXV), како и
  - редефинирањето на положбата на Народната банка (Амандман LXXII);
- Трето, прашањето на сопственоста (Амандман LIX и Амандман LX), како и економската политика на земјата (Амандман LXIII);
- Четврто, извршувањето на функциите на Македонија (Амандман LXIX и Амандман LXXIII), како и
- Петто, организацијата на службите на земјата (Амандман LXV).

Од аспект на темата, наспроти дотогашната уставна формулација дека „работничката класа и сите работни луѓе се носители на власта и на управувањето“,<sup>23</sup> уставотворецот предвидува дека „граѓаните се носители на власта преку избрани претставници во Собранието, општината и градот“<sup>24</sup> (Амандман LXVI).<sup>25</sup> На вака дефинираната основа, понатаму со Амандманот LXX се даваат уставни гаранции за политичкото организирање и дејствување на граѓаните. Сепак, во нивното остварување забрането е:

- да се повикува на насилна промена на уставното уредување;
- да се загрозува независноста и територијалниот интегритет на СРМ, односно на СФРЈ;
- да се кршат правата и слободите на човекот и на граѓанинот;

23 Види, член 109, *Устав на Социјалистичка Република Македонија*, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XXX, бр. 7, Скопје, 25.2.1974, стр. 106-162.

24 Според измените, освен на тој начин, граѓаните власта ја остваруваат и со референдум, на собири и со други облици на лично изјаснување.

25 Види, Амандман LXVI, *Одлука за прогласување на Амандманите LVII - LXXXI на Уставот на Социјалистичка Република Македонија*, Амандмани на Уставот на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 28, Скопје, 21.9.1990, оп.цит.

- да се разгорува национална, расна и верска омраза и нетрпеливост.

Во овој дел треба да се истакне дека уставотворецот само најопшто го дефинира правото на граѓаните на политичко организирање и дејствување, упатувајќи истото натамошно да се прецизира со закон (Амандман LXX). Во тие моменти, во Македонија, актот со кој се регулираше формирањето и функционирањето на партиите веќе беше донесен.

Тоа е Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани,<sup>26</sup> за кој се пишуваше погоре во овој текст. На вака дефинираните рамки, според амандманите, граѓаните на локално и на централно ниво, на избори избираат претставници од редот на „политичките организации и другите форми на организирање и здружување“ со мандат од 4 години (Амандман LXVIII). Анализирајќи го споменатото, останува непознато зошто уставотворецот тука не го користи терминот „политички партии“, туку употребува општа формулација „политички организации“, бидејќи во Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани што претходно беше донесен се употребува зборот „партија“.

Ваквото некористење на зборот „партија“ упатува на најмалку три заклучоци:

- Прво, тоа претставува извесно „симболичко“ уназадување на достигнатиот напредок во однос на вкупните процеси поврзани со укинување на монополот на СКМ и воведувањето на повеќепартизмот;
- Второ, ова може да се толкува и како знак за остварена предност на идеите на конзервативното крило на СКМ кое пред поразот на Десеттиот конгрес на оваа партија се залага за воведување на т.н. „непартиски плурализам“ (а не за „демократски плурализам“) во согласност со кој беше предвидено да се дозволи функционирањето на политички организации кои немаат статус на политички партии, бидејќи таквиот статус треба да го има единствено СКМ;
- Трето, фактот дека уставотворецот остава со закон да се дорегулира прашањето на политичкото организирање на граѓаните, може да се толкува и како знак на несигурност во однос на (не)повратноста на вкупните процеси на демократска плурализација, односно на распад на комунизмот, односно социјализмот. Последното е поради фактот што постапката на менување на уставот е далеку посложена и политички потешко изводлива наспроти промената на законот. Оттаму, доколку уставотворецот одбрал да го користи зборот „партија“ наместо „политичка организација“, ќе се придонело дополнително да бидат маргинализирани сите политички ставови кои се противат

<sup>26</sup> Закон за општествените организации и здруженијата на граѓани (пречистен текст), Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 13, Скопје, 13.4.1990, оп.цит.

на демократизацијата на Социјалистичка Македонија. Наспроти тоа, се остава простор во иднина, доколку има потреба од тоа, релативно едноставно правно да се менаџираат состојбите поврзани со (не) воведувањето на плурализмот, (не)укинувањето на монополот на СКМ и (не)транзитирањето на Македонија кон вистинска демократија.

Во однос на прашањето на политичкото организирање, со Уставот важни се уште две решенија:

- Прво, со амандманите беше редефинирана и позицијата на СРМ во однос на границите на инволвираност на верските организации во политиката. Споменатото беше направено со Амандманот LXX. Имено, со точката 1 на овој амандман, Македонија утврдува дека граѓаните се еднакви во правата и во должностите независно од повеќе критериуми, вклучувајќи ја и вероисповедта. Со ставот 3 на точката 5, пак, се утврдува дека верските заедници не можат да основаат политички организации. Со точката 1 беше заменет ставот 1 на членот 204 на Уставот на СРМ од 1974 година,<sup>27</sup> кој не го гарантираше правото на еднаквост на граѓаните, додека со точката 5 на ставот 3 беше дополнет членот 225 од Уставот,<sup>28</sup> кој предвидуваше забрана за злоупотреба на верата во политички цели. Со овие две измени, Македонија им забрани на верските организации да бидат активни учесници во политичките процеси преку формирање на свои политички партии. Сепак, со напуштањето на одредбата за забрана на користење на верата во политички цели, уставотворецот им дозволи на верските организации да истапуваат во јавноста со сопствени ставови и предлози во однос на важни државни прашања.
- Второ, дека претседателот и потпретседателот на Македонија немаат право да вршат, меѓу другото, и партиски функции (Амандман LXXV). Во периодот на важењето на изменетиот устав од 1974 година, претседател на Републиката е Киро Глигоров, додека негов потпретседател е Љубчо Георгиевски. Глигоров, како претседател на Македонија, не извршува никаква политичка функција во СКМ-ПДП/СДСМ – партијата која го промовираше и кон која тој гравитираше. Наспроти него, Георгиевски како личност што извршува политичка функција, претседател на политичката партија ВМРО-ДПМНЕ, беше избран на позицијата потпретседател, но тој продолжува да ја извршува и партиската функција.

Од аспект на партискиот систем, пак, кој ја опфаќа основната цел на партиите да победат на избори и да добијат можност да управуваат со државата, со Уставот, таа не беше до крај јасно дефинирана. Со Амандманот LXXIV, кој се однесува на законодавната власт, се констатира

<sup>27</sup> Устав на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год.: XXX, бр. 7, Скопје, 25.2.1974, оп.цит.

<sup>28</sup> Исто.

дека пратениците ги избираат претседателот и членовите на владата. Во Амандманот LXXV, пак, правото на пратениците да им го предложи кандидатот за претседател на владата му е оставено на претседателот на републиката. Меѓутоа, во Амандманот LXXVI кој се однесува на владата, предвидено е дека претседателот на републиката при формулирањето на предлогот за премиер е должен да направи консултации со сите партии, но, сепак, сам одлучува кое лице ќе го предложи за иден премиер на земјата.

Ваквата формулација во однос на постапката за предлагање претседател на владата, упатува на следниве три заклучоци:

- Прво, уставотворецот му остава голема автономија на претседателот на Републиката во однос на давањето предлог до парламентот за претседател на владата, затоа што тој нема експлицитна обврска да мора да го додели мандатот за составување влада на најбројната политичка група. Тоа значи дека претседателот на републиката, теоретски, може да предложи за премиер лице кое е член на партија што нема доверба од страна на мнозинството од граѓаните;
- Второ, тоа претставува и релативизирање на основното начело на претставничката демократија во согласност со кое онаа политичка партија што освоила мнозинство на изборите има право да управува со државата, што подразбира и право прва да предложи кандидат за претседател на владата, односно прва да се обиде да состави влада;
- Трето, ваквото решение во тие несигурни времиња, може да се толкува и како свесна интенција на уставотворецот да поттикнува формирање пошироки политички коалиции составени од сите релевантни партии застапени во македонското Собрание како извесна посилен гаранција за стабилноста и за мирот во земјата.

### 1.3.3. ЗАКОН ЗА ИЗБОР И ЗА ОТПОВИКУВАЊЕ ПРАТЕНИЦИ И ОДБОРНИЦИ

Со носењето на Законот за избор и отповикување пратеници и одборници<sup>29</sup> на 21 септември 1991 година се заокружува правната рамка за воведување на политичкиот плурализам во земјата. Овој акт се усвојува истовремено со уставните измени за кои пишувавме погоре, како и со уште еден закон кој се однесува на него, а тоа е Законот за изборните единици за избор на пратеници во Собранието на СРМ.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Закон за избор и отповикување на пратеници и одборници, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 28, оп.цит.

<sup>30</sup> Закон за изборните единици за избор на пратеници во Собранието на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 28, (стр. 519).

Во Законот се користи терминот „претставник“, а со него се опфатени термините „пратеник“, кој се однесува на законодавната власт, како и терминот „одборник“, кој се однесува на општинските совети.

Со актот:

- Прво, се дефинира начинот на одржувањето на изборите;
- Второ, се определува составот и мандатот на органите за спроведување на изборите;
- Трето, начелно се дефинираат изборните единици (точный опфат на секоја од 120-те изборни единици се прави со Законот за изборните единици, за избор на пратеници во Собранието на СРМ),
- Четврто, се утврдува постапката на утврдување кандидати за претставници;
- Петто, се утврдува начинот на кој ќе се спроведат изборите,
- Шесто, се регулираат други важни прашања поврзани со организирање на еден демократски изборен процес.

Во поконкретна смисла, со овој акт се инаугурира мнозинскиот изборен систем за избор на пратеници. Изборните единици се формулираат на начин така што приближно ист број граѓани да избираат еден пратеник. Политичките партии кои имаат повеќе од 1500 членови имаат право да предложат кандидати за пратеници на целата територија на државата (член 20 став 3), додека останатите партии или здруженија на граѓани секоја од кандидатурите за пратеник треба да ја поткрепат со најмалку 100 потписи. Републичката изборна комисија е институцијата која ги спроведува изборите и се грижи за нормалниот тек на кампањата, гласањето, броењето на гласовите, како и објавувањето на резултатите од изборите.

Со овој акт, освен изборот, се утврдува и престанувањето на мандатот на претставниците на граѓаните во 6 случаи:

- ако биде отповикан;
- ако поднесе оставка;
- ако со правосилна пресуда биде осуден на безусловна казна затвор од шест месеци или потешка казна;
- во случај на неспојливост со функцијата претставник;
- во случај на смрт;
- доколку ја изгуби деловната способност.

Три дена по донесувањето на уставните измени, како и на Законот за избор и за отповикување на пратеници и одборници, претседателот на законодавниот дом ги распишува првите демократски повеќепартиски



избори, кои се одржуваат на 11 ноември 1990 година, а македонското Собрание во овој состав се конституира на 8 јануари 1991 година. Наспроти Македонија, овие избори во Словенија и во Хрватска се организираат пролетта, односно речиси 6 месеци порано, додека, пак, во Србија, тие се организираат на 9 декември 1990 година, односно неколку недели подоцна. Во овој дел, важно е да се истакне дека освен одржаните парламентарни избори во сите републики од поранешна Федеративна Југославија, такви избори на сојузно ниво не се одржуваат. Овој факт, според теоретичарите, дополнително го забрзува процесот на натамошна дезинтеграција и распаѓање на Југославија, односно на стекнувањето на македонската државна самостојност.

## ЗАКЛУЧОК

Развојот на партискиот систем на Социјалистичка Република Македонија (СРМ) можеме да го поделиме на три периоди. Првиот период на изразен политички монизам трае до 29 ноември 1989 година. Вториот период на транзиција од политички монизам кон политички плурализам трае од 29 ноември 1989 година до 13 април 1990 година. Третиот период на востановување (етаблирање) на политичкиот плурализам, трае од 13 април 1990 година до 8 септември 1991 година.

Имајќи го предвид споменатото, посочените настани поврзани со темата упатуваат најмалку на три заклучоци: прво, дека постои високо ниво на преокупираност на институциите за воведување на политичкиот плурализам; второ, дека создавањето на околностите за воведување на политичкиот плурализам има задоволителна динамика; трето, дека кај актуелното политичко и државно раководство постои изразена тенденција за јасно дефинирање на правните норми во согласност со кои ќе се изведе демократската трансформација во Социјалистичка Македонија.

Во контекст на споменатото, особено е важно да се земат предвид и останати компаративни примери поврзани со ова прашање, за да може поблиску да се определи брзината и квалитетот на овие процеси што се случуваат во земјата. Така, во Словенија првиот закон со кој се легализира постоењето на политичките партии, односно со кој се создава правна основа за формирање нови партии е донесен во декември 1989 година, односно 4 месеци порано од Македонија. Од друга страна, пак, во Хрватска ваквиот закон се носи 2 месеца по носењето на македонскиот акт (во јуни 1990 година), додека во Србија законот за политичките организации се носи 3 месеци подоцна, односно на 19 јули 1990 година. Последното е уште една потврда дека во СРМ процесите на политичката плурализација имаат

динамика која соодветствува со динамиката во полибералните делови од Федеративна Југославија, каква што несомнено е Словенија.

## РЕЗИМЕ

Развојот на партискиот систем на Социјалистичка Република Македонија (СРМ) можеме да го поделиме на три периоди. Првиот период на изразен политички монизам, трае до 29 ноември 1989 година. Вториот период на транзиција од политички монизам кон политички плурализам, трае од 29 ноември 1989 година до 13 април 1990 година. Третиот период на востановување (етаблирање) на политичкиот плурализам, пак, трае од 13 април 1990 година до 8 септември 1991 година.

Меѓникот помеѓу првиот и вториот период е одржувањето на Десеттиот конгрес на СКМ од 27 до 29 ноември 1989 година. Меѓникот помеѓу вториот и третиот период е стапувањето во сила на Законот за изменување и дополнување на Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани на 13 април 1989 година, како и измените на Уставот на СРМ од 1974 година, односно носењето на Законот за избори и за отповикување на пратеници и одборници на 21 септември 1990 година. Третиот период, пак, започнува со референдумот за независност од 8 септември 1991 година, на кој граѓаните конечно раскрстуваат со социјалистичкото минато, определувајќи се за демократска, независна и суверена држава.

Имајќи го предвид споменатото, посочените настани поврзани со темата упатуваат најмалку на три заклучоци: прво, дека постои високо ниво на преокупираност на институциите за воведување на политичкиот плурализам; второ, дека создавањето на околностите за воведување на политичкиот плурализам има задоволителна динамика; трето, дека кај актуелното политичко и државно раководство постои изразена тенденција за јасно дефинирање на правните норми во согласност со кои ќе се изведе демократската трансформација во Социјалистичка Македонија. Последното е уште една потврда дека во СРМ, процесите на политичката плурализација имаат динамика која соодветствува со динамиката во полибералните делови од Федеративна Југославија, каква што несомнено е Словенија.

## БИБЛИОГРАФИЈА

Bartłomiej Kaminski, *The Collapse Of State Socialism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1991.

Анета Јовевска, *Изборите фокус на политичкиот живот*, Дијалог бр. 6, Скопје, 1994.

Денко Малески, *Во спомен на Славко Милосавлевски*, окно.mk, октомври 2012.

Димитар Мирчев *Заминувањето на Милосавлевски*, dnevnik.mk, 18.10.2012.

*Закон за избор и отповикување на пратеници и одборници*, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 28, Скопје, 21.9.1990.

*Закон за изборните единици за избор на пратеници во Собранието на Социјалистичка Република Македонија*, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 28.

*Закон за изменување и дополнување на законот за општествените организации и здруженијата на граѓани*, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XLVI, бр. 12, Скопје, 13.4.1990.

*Закон за општествените организации и здруженијата на граѓани*, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XXXIX, бр. 32, Скопје, 11.11.1983.

*Одлука за прогласување на Амандманите LVII - LXXXI на Уставот на Социјалистичка Република Македонија*, Амандмани на Уставот на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год.: XLVI, бр. 28, Скопје, 21.9.1990.

Ратко Марковиќ, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Белград, 2006.

Славко Милосавлески, „*Источна Европа помеѓу егалитаризмот и демократијата*“, Љуботен, Скопје, 1993.

*Устав на Социјалистичка Република Македонија*, Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, год. XXX, бр. 7, Скопје, 25.2.1974.

Цане Мојаноски, *Летопис на македонската демократија*, Пакунг, Скопје, 2000.



## Кратка биографија



**Орхан Чека** е докторанд на Универзитетот во Грац, на програмата Право и политика, работи на управување на исламот на Балканот. Орхан работел на Универзитетот на Југоисточна Европа, Центарот за студии на Југоисточна Европа (CSEES) на Универзитетот во Грац, Универзитетот Сабанси и бил директор на Институтот за либерална алтернатива во Тетово, Северна Македонија. Во моментот работи во меѓународната организација Потрага по заедничка основа. Неговиот интерес на полето на истражувањето ги опфаќа областите на политиката, религијата, политики на идентитетот, балканските муслимани и верските институции, движења и организации.



**Авни Арифи** е доктор по економија на Универзитетот на Југоисточна Европа, Тетово. Работел во приватниот сектор и во граѓанскиот сектор. Авни има работено во различни меѓународни и локални компании, како и на Универзитетот на Југоисточна Европа. Тој е директор на Центарот за бизнис и иновации при Универзитетот на Југоисточна Европа и член на основачкиот одбор на Институтот за истражување, иновации и развој. Неговата област на истражување вклучува области како што се трудова економија, економски политики и микроекономија.

# ТИПОЛОГИЈАТА НА ЕСПИНГ АНДЕРСЕН ЗА СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА И ПОСТКОМУНИСТИЧКИОТ БЛОК<sup>1</sup>

## ВОВЕД

Сосем е безбедно да се каже дека теориите за социјални држави во голема мера се фокусираа на дефинирање на параметрите и индикаторите преку кои земјите ќе се категоризираат според нивниот специфичен тип, при што многу автори дадоа широк спектар на типологии на социјална држава. Едната од нив, која често се цитира, но и се критикува или дополнува, е типологијата за социјална држава на Еспинг Андерсен. Многу автори изнесоа аргументи зошто трите поделби предложени од Еспинг Андерсен не се доволни за да ги опфатат сите земји или дека им недостасуваат некои важни индикатори како што се родовиот фактор и семејството, но, сепак се чини дека недостасува доволно дискусија и истражување на развојот на социјалната државата во посткомунистичките држави, дури и во контекст на европскиот континент. Додека во рамките на Централна и Источна Европа се појавува одредена дебата за социјалната држава главно

<sup>1</sup> Клучни зборови: Типологија на Еспинг Андерсен, социјална држава, земји во транзиција, СЕК Европа, Источна Европа.

поради нивното придружување кон ЕУ, кое пак ја истакна потребата од компаративни студии за старата и новата Европа, во блокот на Југоисточна Европа може да се забележи суштински недостаток на фокус врз развојот и типологијата на посткомунистичката социјална држава. Затоа овој труд прво ќе се осврне на дебатата за социјалната држава и нејзината типологија во посткомунистичките заедници, главно со референции на Централна и Источна Европа, за понатаму да се елаборира развојот и типологијата на социјалната држава на Југоисточна Европа. На крајот, ќе се осврне на Северна Македонија како специфичен случај во Југоисточна Европа за да го истакне она што овој регион го додава, пред сè, во типологијата на Еспинг Андерсен, како и разликата меѓу развојот на социјалната држава во Југоисточна, Централна и Источна Европа.

## ТИПОЛОГИЈА НА СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА, ЕСПИНГ АНДЕРСЕН И КРИТИКИТЕ

Дискусијата за социјалната држава главно произлегува од три компоненти: квалитетот на социјалните права, социјалното раслојување и односите меѓу државата – пазарот – семејството, и е осмислена како основен концепт на социјалното граѓанство. Ова стана тренд во рамките на еволуцијата на државата и социјалното истражување, главно поради фактот што „западните демократии им го свртеа на грбот на старите традиции на стабилен *laissez-faire*, или патерналистичкиот авторитаризам – социјалната држава стана клучна состојка во повоена консолидација на универзалната демократија.”<sup>2</sup> Покрај тоа, во дебатата за тоа дали социјалната држава доаѓа како резултат на економскиот раст или е причина за економски раст во различни држави, Бар смета дека „е многу повеќе од безбедносна мрежа; таа е оправдана не само поради некакви редистрибутивни цели што некој може (но не мора) да ги има, затоа што прави работи што приватните пазари од технички причини или не би ги направиле воопшто, или би ги правеле неефикасно. Потребна ни е социјална држава од некој вид заради ефикасност и ќе продолжи да биде така дури и кога ќе бидат решени сите проблеми на дистрибуцијата.”<sup>3</sup> Со други зборови, постоењето на социјална држава е императив дури и ако не би имало потреба од редистрибутивни политики насочени кон сиромашните, што на одреден начин е објаснето преку типологиите на Еспинг Андерсен за социјалната држава, од кои едната главно се занимава со ефикасноста, а не толку со социјалната заштита.

2 Gøsta Esping-Andersen, *Welfare States and the Economy*, in: Smelser, Neil J./ Swedberg, Richard (eds.): *The Handbook of Economic Sociology* (Princeton N.J., Princeton University Press, 1994), 714

3 Nicholas Barr, *The Economics of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 340

Според Еспинг Андерсен, истакнати се три главни модели<sup>4</sup>: корпоративски, либерален и социјал-демократски модел на социјална држава. Главните параметри што се користат за да се направи разлика меѓу моделите се: перцепцијата кон декомодификација, правото и подобноста, опсегот и надополнувањето на приходите. Прв се огласи корпоративскиот модел како одговор на комодификацијата и формираше еснафи, а подоцна и општи друштва, и ги поврза социјалните права со моралот и лојалноста. Во однос на правото и подобноста, тие се фокусираат на потребата и ставаат акцент на разликите во статусот и на улогата на семејството. Либералниот модел се заснова на мала декомодификација, ниски трансфери и олеснување на сиромаштијата со проверка на потребите. Своите основи ги наоѓа во правата според работните резултати и во одреден степен произведува стратификација на класите. Ја нагласува потребата од индивидуални, приватни шеми на осигурување. И на крајот, социјалдемократскиот модел е најуниверзален по природа, во смисла на солидарност. Неговите главни принципи се еднаквост за сите и значително се потпираат на развојот на синдикатите.

Меѓутоа, овој вид поделба доби многу критики, главно поради фактот што е премногу крут и не може сите држави да се сместат во рамките на еден од предложените модели. Артс и Гелисен изнесоа три главни критики и првенствено се однесуваат на<sup>5</sup>: медитеранските социјални држави, антиподните социјални држави и родовата димензија. Според Еспинг Андерсен<sup>6</sup>, јужните европски земји Шпанија, Португалија и Грција се вклучени во корпоративскиот модел, додека многумина сметаат дека спаѓаат во посебна категорија различна од сите три на Еспинг Андерсен, така што е потребна нова категорија на медитеранска социјална држава, или таканаречени јужноевропски социјални држави.<sup>78</sup> Истото важи и за антиподните социјални држави, имено Австралија и Нов Зеланд, кои се вклучени во режимот на либералните режими на социјална заштита, но рефлектираат сеопфатни приходни погодности со проверка на потребите. Последната критика е феминистичката критика, која гледа отсуство на родово димензија во предложените модели, иако според нив, е многу важен фактор за развој на типови режими на социјална заштита. Следејќи слични насоки како Артс и Гелисен, Трифелети<sup>9</sup> придонесува кон идејата за потреба од четврт социјален вид или режим, но дава и феминистичка или родово критика. Трифелети го илустрира ова објаснувајќи како семејните

4 Gøsta Esping-Andersen, *The Three World of Welfare Capitalism* (Princeton, N.J., Princeton University Press, 1990)

5 Will Arts, John Gelissen, *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report*, (Journal of European Social Policy, vol.12, 2, 2002), 137-158

6 Gøsta Esping-Andersen, *Welfare States and the Economy*, 715

7 Giuliano Bonoli, *Classifying welfare states: a two dimensional approach*. (Journal of Social Policy, vol. 26, 3, 1997), 351-372

8 Maurizio Ferrera, *The "Southern" model of welfare in social Europe*. (Journal of European Social Policy. Vol.6,1., 1996), 17-37

9 Rosana Trifiletti, *Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women*, (Journal of European Social Policy, vol. 9, 1, 1999), 49-64



политики повеќе ги афирмираат богатите отколку сиромашните, особено во однос на жените. Додека жена во богато семејство може да остане дома и заради социјалниот конструкт ќе биде заштитена од членовите на семејството, тоа не е случај кај сиромашните семејства и жените во нив. За посиромашните жени е луксуз да останат дома затоа што мора да работат цело работно време за да го издржуваат семејството во рамките на пошироката идеја за собирање дребни приходи, што е различно од состојбата во другите нации со поконзервативни режими на социјална заштита и оние во Јужна Европа. Првите имаат систем во кој им се достапни работните места со скратено работно време, за да можат да си дозволат луксуз да останат дома (што Трифилети го смета за дискриминаторско во однос на трудот на жените, но позитивно во однос на социјалната заштита), додека кај вторите потребата жените да работат со полно работно време е надвор од секаква дискусија (што би го ставило овој вид на режим во аголот каде што жените не се дискриминирани во однос на трудот, но имаат многу ниски механизми на социјална заштита).

Покрај сите овие критики, ја имаме и онаа што доаѓа од истражувачите кои ја проучуваат социјалната држава во посткомунистичките општества. Некои од нив сметаат дека групата е карактеристичен модел на социјална заштита, „посткомунистички европски тип“, а други размислуваат за повеќе флуидни и флексибилни поделби што ќе овозможат хибридизација меѓу различните модели предложени од Еспинг Андерсен, бидејќи „овие земји не можат да се сметаат за посебен режим, ниту да се вклопат во постојните режими.“<sup>10</sup> Посткомунистичката критика на моделот, всушност, покажува два важни негови недостатока: првиот, тоа што не е во состојба да ги вклучи новопојавените социјални држави во една од трите групи, а вториот, тоа што ги смета социјалните држави како статични, иако тие со текот на времето се менуваат.

## ПОСТКОМУНИСТИЧКА ТРАНЗИЦИЈА И СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА: ЦЕНТРАЛНА И ИСТОЧНА ЕВРОПА

Падот на комунизмот во раните 90-ти во Европа, со пропаѓањето на Советскиот Сојуз и Југославија, не само што роди нови независни држави, туку ги донесе на маса дискусиите за политичките и економските патеки по кои би тргнале овие нови држави. Мошне важна промена што треба да се анализира за време на овој период на трансформација од комунистички во демократски режим, е патот на системот на социјална заштита. Фукс и Офе го опишуваат како пат главно обликуван од три одредници: наследството од

<sup>10</sup> Marija Stambolieva, *The Post-Yugoslav Welfare States – from Legacies to Actor Shaped Transformations*, in *Welfare States in Transition: 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*, (Sofia, Friedrich Ebert Foundation, 2011), 348

минатото, влијанието на Западот и политичките реформи<sup>11</sup>. Не е премногу тешко да се разбере причината зошто минатото наследство се смета за фактор во развојот на социјалната држава во посткомунистичката Централна и Источна Европа. Имајќи предвид дека системот на социјална заштита на комунистичкиот режим беше по природа значително универзален, тој влијаеше врз менталитетот на населението, а со тоа и на елитите, како и врз улогата на државата во обезбедувањето на социјалната заштита во самата држава. Наследството на комунизмот со сигурност имаше голем ефект врз патеката по која тргнаа речиси сите посткомунистички држави, а тоа, како што ќе видиме подоцна, ги даде информациите за дебатата околу типологијата на системот на социјална заштита на која овие држави припаѓаат или не припаѓаат. Влијанието на Западот главно може да се припише на интеграцијата на Централна и Источна Европа во ЕУ, нешто што бараше да се случат специфични промени и трансформации за да може да дојде до усогласување со стандардите на ЕУ-15. Главната промена што може да се забележи е преминување кон повеќе неолиберална пазарна економија што требаше да го направат посткомунистичките држави и кое имаше голем ефект и врз системот на социјална заштита. И на крајот, политичките реформи што се спроведуваа како резултат и на домашни и на надворешни притисоци, а кои бараа повеќе права за граѓаните и помала моќ на елитите и на државата влијаеја на начинот на кој политичките елити ги гледаат различните процеси во рамките на државата, а со тоа и на социјалната заштита.

Важно е да се има предвид наследството на комунизмот бидејќи на одреден начин даде показ кон патеките за трансформација на режимот на социјална заштита по кои ќе се движат државите по распадот на комунизмот. При разгледување на комунистичкиот систем на социјална заштита, Оренштајн наоѓа четири важни елементи кои го обезбедуваат наследството во посткомунистичкиот период: целосна вработеност, пошироки социјални мерки, улогата на државните претпријатија и намерите зад државните институции за социјална заштита<sup>12</sup>. Овие елементи, особено улогата на државните претпријатија, имаа голем ефект врз социјалните мерки кои придонесоа сето тоа да биде подостапно за секого и поуниверзално по својата природа. Намерите што стојат зад државните институции за социјална заштита се важни за наследството, затоа што моделот на диференцијална наместо подеднаква распределба, што подразбира казнување на противниците и наградување на приврзаниците, продолжи дури и по распадот на комунистичкиот режим. Колапсот тогаш предизвика големи шокови што влијаеја врз развојот на режимите на социјална заштита

11 Susanne Fuchs, Claus Offe, *Welfare State Formation in the Enlarged European Union Patterns of Reform in the Post-Communist New Member States* (Hertie School of Governance – working papers, No. 14, 2008), 1-2

12 Mitchell A. Orenstein, *Post-communist Welfare States*, (Journal of Democracy, vol.19, 4, 2008), 80-81

кај нив: „елиминација на повеќето ценовни субвенции, крај на целосната вработеност и трансформација на државните претпријатија во субјекти што создаваат профит.“<sup>13</sup> Амалгамирањето на овие шокови ги остави посткомунистичките држави во огромна рецесија.

Ефектот што европеизацијата го имаше врз развојот на социјалната држава во посткомунистичката Централна и Источна Европа е централниот фокус на Лендваи<sup>14</sup> кој смета дека појавата на дебатата за социјалната држава за посткомунистичка Европа по некое време замре. Таа забележува дека истражувањето и компаративната анализа фокусирани на патеките на режимот на социјална заштита на новите земји-членки доживуваат значителен пад, иако земјите поминале низ многубројни реформи на полето на социјалната заштита. Според Лендваи, овој фокус би дал значителен придонес со тоа што преку него посткомунистичките држави не би се гледале како единствена група на режими на социјална заштита, туку би биле анализирани индивидуално и би се земале предвид различните патеки низ кои минале откако станале членки на ЕУ во 2004 година. Од работата на Лендваи произлегуваат две главни линии на аргументација: на прво место е фактот што кај новите земји членки на ЕУ се јавува тренд на намалување на расходите за социјална заштита за да се справат со дефицитот на владата и јавната задолженост, конкретно во смисла на фискална консолидација, и таму трендот станува значително намалување на социјалните трансфери и инвестициски расходи<sup>15</sup>. Втората линија на аргументација се однесува на Лисабонската агенда која побара доминација на неолибералното управување и во социјалната и во економската сфера во Европа и ги префрли приоритетите од социјалната заштита кон отворањето на работни места и конкурентноста. Со отсуството на понатамошни истражувања по пристапувањето во ЕУ, во однос на типологијата на социјалната држава, дизајнирана од Еспинг Андерсен, се чинеше дека има многу што да се каже за Централна и Источна Европа, а дебатата да биде меѓу: моделот кој води во погрешна насока во овие држави; и потребата од флуидност во контекст на таков модел за да се овозможи хибридизација, но сите ги сметаат посткомунистичките држави на Европа како една единствена група. Првично, веднаш по падот на комунизмот, предвидувањата на Западот главно беа дека посткомунистичките европски држави ќе го следат моделот на Велика Британија/САД, наместо скандинавските или континенталните европски модели. Имено, предвидувањата сметаа дека ќе има „пораст на либералниот пазарен модел со социјални додатоци според утврдените потреби и умерен систем на социјално осигурување насочено кон клиентелата со ниски приходи [...] а спротивно на тоа, средната и горната

13 Ibid., 83

14 Noemi Lendvai, Variety of Post-communist welfare: Europeanisation and emerging welfare regimes in the New EU Member States, (Montreal, Paper for the RC-19, 2009), 1-30

15 Ibid., 6

класа ќе треба да се потпираат на здравствено осигурување и на пензиски планови преку приватни средства, како што е предвидено во вториот и третиот столб на системот за социјално осигурување<sup>16</sup>. Оваа мисла можеби била присутна затоа што моделот станал предводник во Европа по 1980-тите години, со високите нивоа на невработеност, а тоа отвори пат за примена на повеќе либерални политики и пазарни програми, при што низ целиот континент се премина од декомодификација кон повторна комодификација. Таквата перцепција можеше да се очекува за посткомунистичкиот блок на Европа, иако очигледно дојде до поинакво поместување.

За Фукс и Офе<sup>17</sup> „социјалната политика во земјите-членки од Централна и Источна Европа не следи некаква конзистентна шема што може да конвергира со еден од трите (или четири) познати режими на социјална заштита од западна и јужна Европа; ниту може да се каже дека земјите од ЦИЕ имаат развиено модел или сопствен ‘постсоцијалистички’ режим’ (5) и како резултат, во прв план избива идејата за похибриден вид социјална држава што може да се види во контекстот на посткомунистичките земји, а кој е горе-долу комбинација на конзервативниот вид режим (Бизмарковски модел) и на социјал-демократскиот модел, игнорирајќи го во одредена мера англо-саксонскиот либерализам во социјалната заштита во рамките на оваа теорија за хибридизација. До сличен заклучок доаѓа и Оренштајн. Таа смета дека моделот на Еспинг Андерсон не е применлив во посткомунистичките социјални држави затоа што тие „во голема мера се потпираат на конзервативните, Бизмарковски традиции, а тоа значи силно потпирање врз социјалното осигурување и погодностите за зачувување на статусот – подобро ситуираните имаат посилна заштитна мрежа – и ставаат акцент врз поддршката на традиционалните семејни структури.“<sup>18</sup> Либералниот пресврт што таа го забележува доаѓа од влијанието на меѓународните организации, формирајќи основа за идејата за хибриден модел за режимот на социјална заштита на посткомунистичките држави. Ајдукаите<sup>19</sup>, од друга страна, тврди дека „посткомунистичките европски земји формираат единствен вид социјална држава поради нивните специфични институционални сличности, а Адаскарите<sup>20</sup> вели дека „дебатата за појавата на посткомунистички (или на Источна Централна Европа, на Централна Источна Европа) вид на социјална држава е неубедлива.“

16 Fuchs, Offe, Welfare State Formation, 5

17 Ibid.

18 Orenstein, Post-communist Welfare States, 85-88

19 Jolanta Aidukaite, Welfare reforms and socio-economic trends in the 10 new EU member states of Central and Eastern Europe. (Communist and Post-Communist Studies. vol. 44, 3,2011), 211-219.

20 Dragos Adascaltei, Welfare State Development in Central and Eastern Europe: A State of the Art Literature Review. (Studies of Transition States and Societies. vol. 4, 2, 2012), 59-70.

Меѓутоа, по пристапувањето во ЕУ, се чини дека има промена во развојот на социјалната држава, како што потврдува Лендваи, што овозможува некаков вид поделба, иако не со строго следење на моделот на Еспинг Андерсен, туку со обезбедување, како Фукс, некој вид алтернатива или критика. Лендваи, пак, ги анализирал посткомунистичките држави по пристапувањето во ЕУ, и ги дели во три групи: модел на неолиберална социјална заштита, социјален корпоративен модел на социјална заштита и похибриден, или несоодветен модел на социјална заштита. За почеток, неолибералниот модел на социјална заштита, како што го опишува Еспинг Андерсен, се карактеризира со ниска заштита и висока економска отвореност, како најминималистичка дефиниција. Во контекст на новите земји членки на ЕУ од посткомунистичкиот блок, четири држави го следат овој пат: Естонија, Латвија, Литванија и Словачка, и сите го следеа трендот на „радикални економски реформи кои резултираа во минимални држави (во контекст на број на министерства и администрација), ниско трошење за социјална заштита, ниски даноци, силно дерегулирани пазари на труд и широко распространета либерализација.“<sup>21</sup> Имено, неолибералната тенденција во овие земји резултираше со минимум социјални обврски кои водат кон зголемена нееднаквост, високи стапки на сиромаштија, ниски пензии, лошо целење и незначителни средства за здравствена заштита. Моделот на социјална корпоративна заштита се однесува на Чешката Република и на Словенија. Како што тврди Лендваи, овие две земји излегоа од комунистичките режими со поволни економски услови кои им овозможија полесно да го следат социјалниот корпоративен модел. Двете земји имаат високо ниво на социјални расходи финансирани од социјални придонеси, како и висок процент на социјална заштита по БДП. Во двете земји значајна позитивна улога во развојот на режимот на социјална заштита имаше пристапувањето во ЕУ, што придонесе за понатамошно инкорпорирање на делови од населението претходно маргинализирано во социјалната држава. Хибридниот модел на Полска и Унгарија се нарекува хибриден бидејќи има и силен протекционизам и високо ниво на отвореност, што го поставува меѓу трите модели на Еспинг Андерсен, иако не го следи строго ниту еден од нив.

## ПОСТКОМУНИСТИЧКАТА ТРАНЗИЦИЈА И СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА: ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

Ако се сметаше дека недостасува академска литература и истражување за системот на социјална заштита во Централна и Источна Европа, тоа уште повеќе недостасува за регионот на Југоисточна Европа, особено за земјите што произлегоа од распаѓањето на југословенската федерација, со исклучок

на Словенија, која честопати е вклучена во литературата како дел од групата на Централна Европа, а не од југоисточна Европа, а уште помалку како поранешна југословенска земја. Причините за таквиот недостиг на интерес или академски фокус, според Стамболиева<sup>22</sup>, се разновидни, но најважна е заостанувањето во процесот на интеграција во ЕУ, како и недостигот на доверливи збирки на податоци. Како и да е, потребата за вклучување на регионот во дискусијата за социјалната држава е значајна затоа што може да фрли светлина врз севкупната дебата околу посткомунистичката социјална држава, како и врз критиките на типологијата за социјална држава на Еспенг Андерсен.

Слично како државите во Централна и Источна Европа, посткомунистичките држави од Југоисточна Европа поминаа низ процес на премин од комунизам во демократски режим на управување<sup>23</sup>. Системот за социјална грижа, или системот на социјална заштита, исто така во целост претрпе транзиција, од поуниверзален комунистички систем на социјална заштита во нов вид, што до одреден степен зависеше од земјата, а не од групата, како што видовме во дискусијата за државите од Централна и Источна Европа<sup>24</sup>. Во светлината на посткомунистичкото фијаско на социјалната држава, Тодорова<sup>25</sup> со право изјавува дека има и општи и за земјата специфични причини за тешкотиите низ кои поминале државите од Југоисточна Европа во одржувањето, а уште повеќе во воспоставувањето на соодветен систем на социјална заштита и за неуспехот со потегот да се дозволи невладините организации да помагаат или да учествуваат во обезбедување елементи од системот на социјална заштита. Прво и најважно е прашањето на комунистичкото наследство кое државата ја имаше како главен давател на севкупната социјална заштита, а со тоа спречуваше кој и да е друг да помогне. Нема потреба посебно да се напомене дека со колапсот на комунизмот и системот на вработување и социјална помош гарантирани од државата, социјалните проблеми се зголемија и дојде до широко распространета невработеност и сиромаштија. Друга причина за тешкотиите во одржувањето стабилен систем на социјална заштита во земјите од Југоисточна Европа се „растечките економски и фискални проблеми за владите како резултат на огромните трошоци за реструктурирање, ниската наплата на даноци и, пред сè, моќта на сивата економија.“<sup>26</sup> Многу важен фактор, како што споменавме, беше сивата економија која сочинува најголем дел од самата економија, со многу високо ниво на корупција низ сите влади во регионите, особено

22 Marija Stambolieva, The Post-Yugoslav Welfare States – from Legacies to Actor Shaped Transformations, in *Welfare States in Transition: 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*, (Friedrich Ebert Foundation, 2011), 345-363

23 Vojmir Franičević, The Post-socialist States in Southeast Europe: Challenges and Dilemmas, (Politička misao, 2011)

24 Ulf Brunnbauer, From equality without democracy to democracy without equality? Women and transition in southeast Europe, (South-East Europe Review, 2000)

25 Elka Todorova, Transforming Post-Communist Countries' Welfare System: The Role of the State and the Civil Society, (Bulgaria, Trajectories of Contemporary Sociology-Sociologičeski Problemi., 2006), 1-16

26 Ibid.

во почетокот на транзицијата од комунизмот во полиберален отворен пазар и приватизацијата на деловните субјекти претходно во сопственост на државата. И на крајот, важна улога играше загубата на услугите за социјална заштита што за време на комунистичкиот режим беа обезбедени од претпријатија во државна сопственост, како што се клубови, услуги за нега на деца, домување, рекреативни објекти, итн., а тоа влијаеше врз благосостојбата на населението откако сите овие услуги требаше да бидат обезбедени од приватните претпријатија кои остваруваат профит. Во целата таа ситуација, според Тодорова, изненадува тоа што и покрај фактот што севкупната состојба барала државата да ги вклучи граѓанските организации како даватели на социјална заштита, се случило спротивното, што до одреден степен можеби се должи на недостаток на значително финансирање од страна на меѓународната заедница или злоупотреба на ваквите средства од самите организации. Треба да се спомене и фактот дека трансформацијата во демократија, што во одредена мера е позитивно поврзана со ефективен државен режим на социјална заштита, сè повеќе се гледаше преку повеќепартиски избори, што не е индикативно за вистинска демократија затоа што на запад изборите доаѓаат откако институциите се воспоставени, додека спротивното важи за посткомунистичките држави и тие не успеваат да ги одразат вредностите на демократијата во нивниот систем на социјална заштита. Слично е и тврдењето на Франичевиќ, каде што наведува дека изборите не се доволни за да се докаже демократско устројување или стабилност кое тој смета дека, до одреден степен, е неопходно за кредибилитетот на трансформацијата. Според неговите зборови, „ако постсоцијалистичката трансформација значи трансформирање на социјалистичките социјални држави (и сè уште има многу носталгија околу и кон нив) во поинакви држави – држави што ги почитуваат и пазарот и човековите права и ако социјалната држава е составен дел на модерното разбирање и на демократијата и на доброто општество, тогаш главниот предизвик е да се постигне кредибилитет на таквата трансформација“. Кога се обидува да ја смести Југославија во рамките на предложената типологија, Стамболиева<sup>27</sup> смета дека таа е некаде меѓу корпоративскиот и социјалдемократскиот модел, имено помеѓу Бизмарковскиот и универзалниот систем на социјална заштита, со тоа што „разви еден доста дарешлив систем на социјална заштита врз принципите на солидарност и еднаквост, со цел да се ублажат неповолните услови произлезени од одреден социјален ризик, како и да се овозможи социјално учество“.

Со цел подобро да го разбереме развојот на социјалната држава во посткомунистичките поранешни југословенски земји, да го разгледаме случајот со Северна Македонија. Со цел да го задржи социјалниот мир

непроменет во земјата, која во контекст на Југославија беше единствената што ја доби независноста без никаква војна, како и да ги заштити новите невработени работници и масата сиромашни луѓе поради транзицијата, се чинеше дека Северна Македонија ја користи социјалната заштита како алатка наместо како систем на социјална заштита<sup>28</sup>. Под притисок од меѓународната заедница и пазарните сили да ги намали социјалните расходи и трансфери и субвенциите во непосредната посткомунистичка ера, земјата реагираше со неколку социјални политики како што се:

„Ад-хок развој на услуги и трансфери; апелирање за филантропија и доброволни напори да се пополнат празнините оставени од повлекувањето на државните услуги; ограничена почетна приватизација на некои здравствени и социјални услуги; поттикнување независни социјални иницијативи во сферата на социјалната заштита, но со очигледен диференцијален капацитет на граѓаните да ги иницираат и да учествуваат во нив; деконструкција на државниот систем за социјално осигурување во корист на капитално финансирани фондови за социјално осигурување; зголемување на контролата на локалната заедница врз локалната социјална заштита, но во осиромашен контекст каде што државата не обезбедува доволно ресурси, а локалната власт сè уште не воспоставила своја даночна основа.“<sup>29</sup>

Многу слична линија на размислување може да се проследи во работата на Узунов кој кога го опишува преодниот период забележува дека поместувањето од универзалистички кон поселективен модел на социјална заштита доаѓа и како резултат на внатрешни финансиски турбуленции и надворешни притисоци за полиберално ориентиран социјален систем, а тоа резултира со воведување приватизација на здравствената заштита, таргетирана социјална заштита со проверка на потребите (условена во правата и подобноста), како и пензиски систем заснован на три столба во споредба со единствениот пензиски систем од претходниот режим на социјална заштита.

Северна Македонија, во однос на социјалните расходи, се наоѓа во средината меѓу Романија и Бугарија, и Словенија и Хрватска. Како што може да се види од Табела 1, огромен дел од социјалните расходи се однесуваат на старосните пензии и на здравството, а малку оди кон останатите прашања врзани за социјалната заштита (невработеност и социјална помош).

28 Maria Donevska, Dragan Gjorgjev, Maja Gerovska Mitev, Tanja Kalovska, Social Protection and Social Inclusion in the former Yugoslav Republic of Macedonia. European Commission, (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2007)

29 Suzana Bornarova, Development of the Social Protection System in Post-Communist Macedonia: Social Policy-Making and Political Processes, in *Welfare States in Transition: 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*, (Sofia, Friedrich Ebert Foundation), 139



Табела 1 - Трендови во социјалните расходи во Северна Македонија

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Вкупни социјални расходи	15,49%	15,12%	15,38%	15,18%	15,44%	15,35%	15,49%	15,54%	15,39%
Старост и преживување	9,99%	9,49%	9,94%	9,87%	10,24%	10,09%	10,01%	10,50%	10,26%
Здравје и инвалидност	4,10%	4,25%	4,09%	4,06%	4,05%	4,13%	4,41%	4,01%	4,11%
Помош при невработеност	0,56%	0,55%	0,54%	0,46%	0,38%	0,38%	0,31%	0,28%	0,31%
Социјална помош (трансфер)	0,83%	0,84%	0,81%	0,79%	0,77%	0,75%	0,76%	0,75%	0,70%

Извор: Пресметка на авторите, Државен завод за статистика и билтени на Министерството за финансии на РСМ

Како што споменавме претходно, пензискиот систем се префрли од единствен пензиски систем на систем од три столба, каде што првиот е шема на генерациска солидарност (условено од вработување и возраст), вториот задолжителна индивидуална шема за штедење, додека третиот е доброволна индивидуализирана шема на штедење. Здравственото осигурување, од друга страна, е поуниверзално од пензискиот систем затоа што обезбедува осигурување не само на оние кои имаат приход или се регистрирани како луѓе кои бараат работа, туку за сите граѓани на земјата. Осигурувањето во случај на невработеност во однос на претходниот систем е намалено бидејќи има повеќе критериуми за подобност и сега се доделува на одредени категории, како на пример „(i) невработени лица кои претходно биле континуирано вработени најмалку 9 месеци; (ii) во случаи на престанок на работа, невработени лица кои биле вработени 12 месеци во последните 18 месеци; (iii) лица кои се невработени, но не по своја волја (во случај на банкрот, итн.); и (iv) невработени лица кои биле сезонски вработени.“<sup>30</sup> Важно е да се спомене дека покрај четирите случаи, за да се добие осигурување за невработеност се бара во текот на вработувањето да бидат платени сите придонеси, заменската стапка е 50% од просечната плата во последните 24 месеци платена за период од 12 месеци.

Во однос на типологијата, системот на социјална заштита во Северна Македонија е хибриден во целосна смисла на зборот, затоа што влече сличности со секој модел на социјална држава предложен од Андерсен, но и повеќе од тоа. На пример, во однос на заштитата тој е универзалистички со широка покриеност, како остаток на комунистичкиот систем на социјална заштита, особено со политики кои имаат за цел „зголемено таргетирање на социјалните трансфери, активирање на корисниците на социјална помош, постепено намалување на социјалните расходи, влегување на приватниот сектор заедно со зачувувањето на традиционалната неформална грижа

30 Vančo Uzunov, Socio-Economic Transformation and the Welfare System of the Republic of Macedonia in the Period of Transition. In M. Stambolieva and S. Dehnert (eds), *Welfare States in Transition: 20 Years After the Yugoslav Welfare Model*. (Sofia: Friedrich Ebert Foundation, 2011), 115-134

за семејството за оние изложени на социјален ризик“<sup>31</sup> со што спаѓа во социјалдемократскиот модел, иако има трајни одлики кои доаѓаат и од либералниот модел. Не спаѓа сосем во либералниот модел поради недостигот на вклученост на приватниот сектор во системот на социјална заштита и значителното потпирање врз државата. Со наследството на Бизмарковскиот модел, останат од претходниот систем, го опфаќа корпорацискиот модел во рамките на својот опсег на хибридизација, додека се протега малку подалеку од типологијата на Еспинг Андерсен и потсетува на таканаречениот медитерански, или јужноевропски модел, каде што семејните врски се потпираат врз неформална грижа.

## ЗАКЛУЧОК

Социјалната држава во западниот свет е предмет на истражување и дискусија уште од повоениот период, кога земјите започнаа да спроведуваат еден вид режим на социјална заштита насочена кон различни приоритети, некаде меѓу ефикасноста и еднаквоста. Свкупната дискусија резултираше во обиди за класифицирање на различните социјални држави во групи, според параметрите за социјална заштита и стратификација, при што се истакнува и значително се дискутира моделот на Еспинг Андерсен и неговата класична класификација на либерален, корпорациски и социјалдемократски режим на социјална заштита. Земјите од Централна и Источна Европа минаа груб пат при преминот кон подемократски систем на управување и различен систем на социјална заштита. Не може да се заобиколи влијанието на системот на социјална заштита од претходниот режим, што очигледно имало влијание. Еден од главните фактори кои влијаат врз системот на социјална заштита во овие земји е преминувањето кон пазарна економија. Преземените политички реформи и европеизацијата на овој регион се исто така фактори кои имаат големо влијание. Треба да се истакне дека земјите членки од регионот на Централна и Источна Европа не следат ниту еден од познатите режими за социјална заштита што се користат во другиот дел на Европската Унија.

Меѓутоа, во целата дискусија недостасува соодветен акцент врз посткомунистичката социјална држава и во однос на нејзиното истражување и во класификацијата во рамките на постојните модели. Посткомунистичкиот модел на социјална заштита обезбедува значителен материјал на полето на критика на моделот на Еспинг Андерсен, додавајќи на дискусијата две главни теми: потребата од поголема флуидност во класификацијата што ќе овозможи да дојде до хибридизација, како што е докажано кај посткомунистичките случаи, како и потребата од зголемување

на опсегот на класификација, со цел да се дозволи да се користат повеќе од три модели.

## BIBLIOGRAPHY:

Adascalitei, Dragos. Welfare State Development in Central and Eastern Europe: A State of the Art Literature Review. *Studies of Transition States and Societies*. 4(2). (2012). pp.59-70

Aidukaite, Jolanta. Welfare reforms and socio-economic trends in the 10 new EU member states of Central and Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies*. 44(3). (2011). pp.211-219

Arts, Will., Gelissen, John. Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*.12(2). (2002). pp.137-158

Barr, Nicholas. *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press. (2012)

Bonoli, Giuliano. Classifying welfare states: a two dimensional approach. *Journal of Social Policy*. 26(3). (1997). pp.351-372

Bornarova, Suzana. Development of the Social Protection System in Post-Communist Macedonia: Social Policy-Making and Political Processes, in *Welfare States in Transition: 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*. Friedrich Ebert Foundation. (2011), 135-165

Brunnbauer, Ulf. From equality without democracy to democracy without equality? Women and transition in southeast Europe. *South-East Europe Review*. (2000)

Donevska, Maria., Gjorgjev, Dragan., Mitev, Maja Gerovska., Kalovska, Tanja. Social Protection and Social Inclusion in the former Yugoslav Republic of Macedonia. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. (2007)

Esping-Andersen, Gøsta. *The Three World of Welfare Capitalism*, Princeton University Press. (1990)

Esping-Andersen, Gøsta. Welfare States and the Economy, in: Smelser, Neil J./ Swedberg, Richard (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton, N.J. (1994)

Ferrera, Maurizio. The "Southern" model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*. 6(1). (1996). pp.17-37

Franičević, Vojmir. Real and Perceived Inequality, Poverty and Well-Being in South East Europe: Challenges of the Welfare State and Democracy, in *Democracy and Market Economics in Central and Eastern Europe: Are New Institutions Being Consolidated?* Slavic Research Center. (2004)

Franičević, Vojmir. *The Post-socialist States in Southeast Europe: Challenges and Dilemmas*. Politička misao. (2001)

Fuchs, Susanne. Welfare State Formation in the Enlarged European Union Patterns of Reform in the Post-Communist New Member States. Hertie School of Governance – working papers, No. 14. (2008)

Lendvai, Noemi. Variety of Post-communist welfare: Europeanisation and emerging welfare regimes in the New EU Member States. Paper for the RC-19, Montreal. (2009)

Orenstein, Mitchell A. *Post-communist Welfare States*. Journal of Democracy, The Johns Hopkins University Press. (2008)

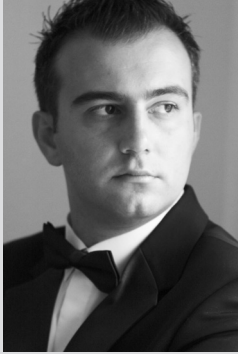
Trifiletti, Rosana. Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women. *Journal of European Social Policy*. (1999)

Stambolieva, Marija. The Post-Yugoslav Welfare States – from Legacies to Actor Shaped Transformations, in M. Stambolieva and S. Dehnert (eds), *Welfare States in Transition: 20 Years After the Yugoslav Welfare Model*, Sofia. Friedrich Ebert Foundation. (2011), 345-363

Stambolieva, Marija. Welfare States in Transition – 20 Years after the Yugoslav Welfare Model, in *Welfare States in Transition: 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*. Friedrich Ebert Foundation. (2011)

Todorova, Elka. Transforming Post-Communist Countries' Welfare System: The Role of the State and the Civil Society, in *Trajectories of Contemporary Sociology in Bulgaria*. Sociologicheski Problemi. (2006)

Uzunov, Vančo. Socio-Economic Transformation and the Welfare System of the Republic of Macedonia in the Period of Transition. In M. Stambolieva and S. Dehnert (eds), *Welfare States in Transition: 20 Years After the Yugoslav Welfare Model*, Sofia: Friedrich Ebert Foundation, (2011) 115-134.



## Кратка биографија

Д-р **Горан Илиќ** е вонреден професор на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола. Во моментот, тој е декан на Правниот факултет. Неговиот научен интерес опфаќа: политика и право на ЕУ, човекови права и слободи, европски федерализам, меѓународни односи итн.  
[goran.ilik@uklo.edu.mk](mailto:goran.ilik@uklo.edu.mk)

# ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПОДЕМОТ НА КИНА: ДАЛИ ПОСТОЈАТ КОНТРАМЕРКИ ЗА ЗАШТИТА НА ЕВРОПСКИОТ ИНТЕРЕС?

## ВОВЕД

Во предметниот труд се настојува да се идентификуваат клучните параметри на сино-европските односи во контекст на новите поместувања и промени на светската политичка сцена. Дотолку повеќе, земајќи го предвид фактот дека Кина, во ерата на претседателот Си Џинпинг, драстично ја менува својата стратешка култура, од пасивна и дефанзивна, во активна и експанзивна. Инаку, посебен интерес побудува експанзионизмот на Кина во меѓународните односи, манифестиран преку гигантскиот, трансконтинентален проект наречен „Иницијатива појас и пат“ и регионалниот механизам за Европа олицетворен во рамката 17+1, како сегменти на „going-out“ стратегијата на Кина. Многу е интересно да се спомене дека сето ова не е толку наивно како што изгледа, туку напротив, зад овие масивни инфраструктурни проекти, Кина ја крие својата хегемонистичка политичка намера во однос на Европа и светот. Дотолку повеќе што зад „Иницијативата појас и пат“ дејствува т.н. „debt-trap

*diplomacy*“, како лихварски начин за подјармување на државите (должници) кои влегуваат во овој кинески проект. Тоа особено е идентификувано од страна на европските лидери, кои во неколку наврати апелираа за посериозен (и единствен) европски пристап кон Кина, земајќи ги предвид нејзините лукративни тенденции. Неконтролираниот продор на Кина во Европа (преку „Иницијативата појас и пат“ и рамката 17+1), може сериозно да го загрози функционирањето на ЕУ во иднина, особено преку искористувањето на внатрешната чувствителност и неединство на државите членки на ЕУ, а со тоа да ја поткопа и нејзината улога во меѓународните односи, како еден од стожерите на либералната демократија. Оттука, се наметнува и прашањето за постоење и генерирање на нова стратешка култура на ЕУ во однос на Кина, особено преку креирање и преземање контрамерки и активности, кои би значеле одбрана на нејзините конститутивни вредности и обезбедување на нејзините интереси на светската политичка сцена.

Оттука, како особено чувствителна точка на ЕУ се идентификува неединството на државите членки во однос на Кина, односно неспособноста на ЕУ на супранационално рамниште да генерира и да применува единствена политика кон Кина. Тоа особено се засилува со деструктивниот билатерализам меѓу одделни држави членки на ЕУ со Кина. Тука особено се издвојува Унгарија на чело со Виктор Орбан, кој силно и недвосмислено ја поддржува Кина во нејзините активности, кои во повеќе аспекти се во спротивност, како со интересите на ЕУ, така и со интересите на либералниот светски поредок, притоа земајќи го предвид фактот дека токму Виктор Орбан се наметна себеси како лидер на „нелибералната оска“ и еден од главните борци против вредностите на либералната демократија.

Во исто време, се наметнува и потребата за преземање мерки и контрамерки за одбрана и заштита на интересите на ЕУ. Подолу во трудот, особено внимание ќе биде посветено како на политичките инструменти со кои располага ЕУ, така и на нормативните инструменти кои треба да послужат како контрамерки за одбрана на интересите на ЕУ во однос на Кина. Креирањето и унапредувањето на инструментите за контрола на кинескиот продор во Европа / ЕУ (особено преку кинеските директни инвестиции во стратешки и клучни области во ЕУ и нејзините држави членки), произлегува од потребата за ставање под контрола на кинеското влијание во Европа, како во економска, така и во политичка смисла.

Инаку повеќе од јасно е дека подемот на Кина ќе го одбележи XXI век, а нејзиното етаблирање на светската политичка сцена, дефинитивно ќе предизвика „климатски промени“ во меѓународните односи. Креирањето и имплементацијата на мерки и контрамерки од страна на ЕУ, треба да биде насочено кон консолидирање на внатрешното единство меѓу

државите членки на ЕУ во однос на Кина (со редуција на деструктивниот билатерализам), и да овозможи создавање нормативно-политички механизам за системско справување со кинеските експанзионистички амбиции, денес и во иднина.

## СИНО-ЕВРОПСКИТЕ ОДНОСИ: СОСТОЈБА И ПЕРСПЕКТИВИ

Кога се говори за Кина, треба да се каже дека станува збор за меѓународен субјект кој со својата воена, политичка и економска моќ, дефинитивно ќе го предизвика либералниот светски поредок, настојувајќи да заземе клучна улога во моделирањето на новиот меѓународен контекст – па макар и на штета на Европската Унија (ЕУ). Погolem дел од Европејците сметаат дека Кина претставува сила во подем, но како да не го гледаат фактот дека таа веќе се етаблира како релевантна глобална сила, која со сите свои потенцијали и капацитети веќе не може да се заобиколува, а уште помалку да се потценува или да се игнорира. Кина прераснува во сила која знае како да ја менаџира Унијата, и да ја манипулира во своја корист, како во целина, така и парцијално, преку ригиден билатерализам со нејзините држави членки. Поради таквата кинеска политика, како во однос на Унијата, така и во однос на другите меѓународни субјекти, авторите Џон Фокс и Франсоа Годемонт нејзиниот стил на дејствување го формулираат како „вешт прагматизам“<sup>1</sup>. Кинеската надворешна политика најнапред е детерминирана од домашните приоритети, како што е потребата за ефектуирање одржлив економски раст и зацврстување на политичкиот легитимитет на кинеското комунистичко раководство (особено со востолучувањето на Си Џинпинг како неприкосновен лидер на сите Кинези и „вториот Мао“), секако во услови на отсуство на демократски избори (сфатени во духот на западната политика мисла). Покрај тоа, глобалната трговија и растежот на нејзините инвестиции во странство (слика 1.), растот на нејзините финансиски и технолошки капацитети, дотолку повеќе, Кина ја профилираат како „фабрика на светот“ и клучен субјект на светската политичка сцена, од Африка па сè до Латинска Америка.

1 John Fox & François Godement, *A power audit of EU - China relations*, The European Council on Foreign Relations, London, April 2009, p. 32.



Слика 1. Кинеската трговија со светот



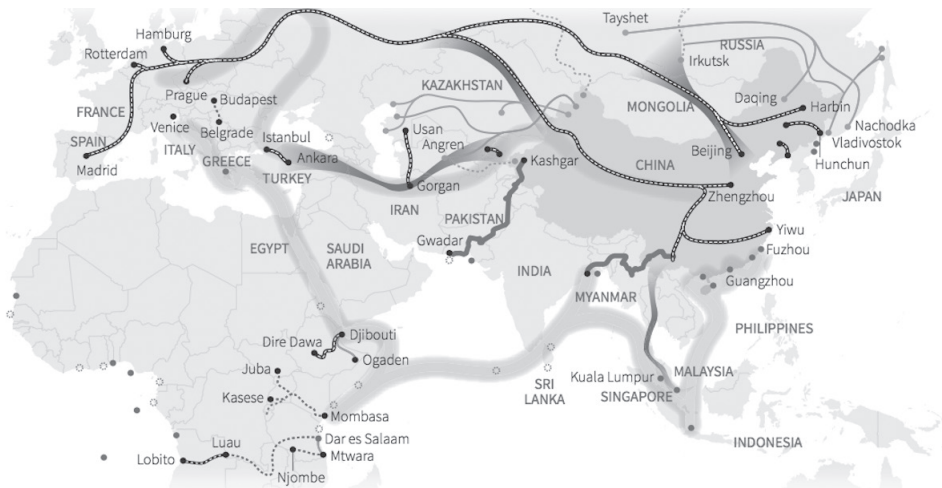
(Извор: Lee, Yen Nee. 2019. *Here are 4 charts that show China's rise as a global economic superpower*. CNBC, <https://www.cnbc.com/2019/09/24/how-much-chinas-economy-has-grown-over-the-last-70-years.html> [2019])

Кина го дефинира својот подем во меѓународните односи и преку иницирањето и континуираната реализација на нејзиниот гигантски проект наречен „Иницијатива појас и пат“ (слика 2.), објавен од страна на претседателот Си Џинпинг како „проект на векот“. Во книгата „Третата револуција: Си Џинпинг и новата кинеска држава“, авторката Елизабет Економи констатира дека: „крајната цел на револуцијата на Си е неговиот кинески сон – подмладување на големата кинеска нација (...) Тоа претставува повторна реакција на државата во кинескиот политички и економски живот дома и повеќе амбициозна и експанзивна улога на Кина во странство“.<sup>2</sup> Иницијативата се појавува како стратески начин за остварување на глобалните амбиции на Кина и Си Џинпинг, со цел нејзино позиционирање како нов глобален центар за моќ, артикулиран преку финансирање на инфраструктурни проекти од „западниот дел на Кина преку Централна Азија до Блискиот Исток и Европа“.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Economy, Elizabeth C. 2018. *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. Oxford University Press, p. 10

<sup>3</sup> Bader, Jeffrey. 2016. *How Xi Jinping Sees the World...and Why*. Brookings: Order from Chaos: Foreign Policy in a Troubled World, Asia Working Group, p. 12, <https://www.brookings.edu/research/how-xi-jinping-sees-the-world-and-why/> [2019]

Слика 2. Појас и пат иницијатива



(Извор: BRI Updates, 2019. *Belt and Road Initiative explained: how China is looking beyond borders*, <http://www.briupdates.com/research/detail/131334404bc947fdb775bcf39be53775> [2019])

Покрај тоа, Кина успеа да ја создаде и рамката 17+1, која за првпат беше создадена во формат 16+1 на предлог на министерот за надворешни работи на Кина во 2012 година, во Будимпешта, со цел „отворање можности како за Кина, така и за Европа (...) во областа на инфраструктурата, транспортот и логистиката, трговијата и инвестициите, локалната размена и енергијата“.<sup>4</sup> Додека, со пристапувањето на Грција, овој формат станува рамка 17+1.<sup>5</sup> Државите од 17+1 се состануваат еднаш годишно на самитско ниво. Досега се одржаа неколку самити, и тоа во: Дубровник (2019), Софија (2018), Будимпешта (2017), Рига (2016), Суджоу (2015), Белград (2014), Букурешт (2013) и во Варшава (2012).

Што се однесува до ЕУ, битно е да се нагласи дека Кина најпрво се води од **економските цели и интереси**, што може да ги извлече од неа. Таа има потреба од отворениот и простран пазар на Унијата, инвестициите и технолошките трансфери, а во една политичка перспектива, таа од Унијата (ќе) бара да се воздржи од критицизмот за Тајван и за Тибет, кршењето на човековите права, демократскиот дефицит, како и за други чувствителни и отворени прашања за Кина. Или како што „арогантно“ ќе изјави и кинескиот експерт Си Јинонг: „кинеските барања од ЕУ се можни, ограничени и реални“.<sup>6</sup> Денес, пак, може да се каже дека политичкото значење на ЕУ

4 16+1 mechanism set to bolster China-Europe ties. 2018. The State Council China. [http://www.china-ceec.org/eng/zdobjzh\\_1/t1575579.htm](http://www.china-ceec.org/eng/zdobjzh_1/t1575579.htm) [2019]

5 Во оваа рамка влегуваат следните држави: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Чешка, Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Северна Македонија, Црна Гора, Полска, Романија, Србија, Словачка, Словенија и Грција.

6 John Fox & François Godement, *A power audit of EU - China relations*, The European Council on Foreign Relations, London, April 2009, p. 32.

за Кина е уште повеќе минимизирано, и *a priori* се темели на трговските и економските линии. Тоа го потврдува она што го изјави и поранешниот белгиски министер за надворешни работи Марк Ејскенс со зборовите: „Европа е економски џин, политичко џуџе и воен црв“.<sup>7</sup> Додека, кинескиот аналитичар Фенг Жонгпинг ќе рече: „Брисел го губи своето значење: ние мора да се вратиме кон главните градови, кои ги донесуваат одлуките, да разговараме со државите членки, па макар и за трговија“.<sup>8</sup> Во таа смисла, кинескиот академик Пан Веј нагласува дека: „ЕУ е слаба, политички поделена и воено невлијателна. Економски таа претставува џин, но ние повеќе не ѝ се плашине, затоа што знаеме дека ЕУ има поголема потреба од Кина, наместо Кина од ЕУ“.<sup>9</sup> Од оваа изјава, може да се заклучи дека Кина континуирано ја спознава својата расположлива моќ и глобално влијание, и воопшто не се обидува да го скрие тоа – особено во ерата на Си Џинпинг – за разлика од порано (препознатливо за доктрината на Денг Ксиаопинг), кога доследно ја следеше максимата: „скриј ја својата сила и добиј на време“.<sup>10</sup> Ерата на Џинпинг, претставува ера на подемот на Кина како голема сила со намера за конечно утврдување на нејзиното место на светската политичка сцена како одлучувачки фактор.

Подемот на Кина, некои го формулираат како „климатски промени“ во светската политика, кои надоаѓаат со бавно темпо, континуирано, но продорно.<sup>11</sup> Во тој контекст, доколку идеалистичките перспективи на Унијата се судрат со реалноста во која се појавува, функционира и се развива Кина, тогаш моќта на Унијата, дефинитивно би можела да се помножи со нула. За тоа коментира и проф. Си Јинонг со зборовите: „моќта побарува оружје и храброст“<sup>12</sup>, како претпоставки кои ЕУ не ги исполнува.

Додека, Унијата во релација со својата идеолошка (сфатена во аксиолошка смисла) определба и својата пацифистичка фундираност (*foedus pacificum*), директно се коси со можностите и потребите за нејзина милитаризација. И покрај тоа, таа сепак има шанса и можност да го промени досегашниот курс на својата (некохерентна) политика, а преку изградба на една нова, одржлива и секако возможна стратегија кон Кина. Новата стратегија на Унијата ќе мора да биде насочена најпрво во правец на целосно напуштање на долгогодишната политика на „безусловен ангажман“<sup>13</sup> со Кина, и нејзино

7 Elina Viilup, *The EU, Neither a Political Dwarf nor a Military Worm*, THE EU: A TRUE PEACE ACTOR? Peace in Progress May 2015, p.1, <http://www.icip-perlapau.cat/numero23/pdf-eng/Per-la-Pau-n23-ac-2.pdf> [2019]

8 John Fox & François Godement, *A power audit of EU - China relations*, The European Council on Foreign Relations, London, April 2009, p. 32.

9 Ibid. p. 3.

10 Clover, Charles. 2017. *Xi Jinping signals departure from low-profile policy*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/05cd86a6-b552-11e7-a398-73d59db9e399> [2019]

11 Joseph Marks, *The Cyber security 202: U.S. officials: It's China hacking that keeps us up at night*. The Washington Post. March 6. <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/paloma/the-cybersecurity-202/2019/03/06/the-cybersecurity-202-u-s-officials-it-s-china-hacking-that-keeps-us-up-at-night/5c7ec07f1b326b2d177d5fd3/> [2019]

12 Charles Grant with a response by Robert Cooper, *Is Europe doomed to fail as a power?* Centre for European reform (CER) July 2009, p. 11.

13 John Fox & François Godement, *A power audit of EU - China relations*, The European Council on Foreign Relations, London, April 2009, p. 19.

редуцирање само на клучните точки за соработка, како еден вид етапна политика за унапредување на заемната политичка соработка со висок степен на претпазливост. Затоа што, и покрај настојувањата на Унијата за „заплеткување“ на Кина во грст од норми, прописи и обврски, со цел нејзино припитомување и трансформација, Кина нема да дозволи толку лесно да прерасне во „нормативен плен“ на Унијата, и толку лесно да се „демократизира“. Дотолку повеќе што Пекинг континуирано ја засилува централната контрола врз кинеските компании, и врши сериозна редукција и рестрикција на политичките слободи и права, земајќи ги предвид:

рестрикциите против НВО-ата, притисокот врз дисидентите и стопирањето на реформите за локалните избори. Пекинг изгради цврста коалиција во Генералното собрание на ООН, честопати активирана спротивно на европските вредности, како на пример заштитата на човековите права. И Кина јасно стави до знаење дека климатските промени се голем проблем со кој се соочува човештвото, но дека таа нема намера да прави компромис со својот економски раст поради тоа.<sup>14</sup>

Додека, на 1 февруари 2020 година, стапуваат на сила новите тоталитарни закони за потчинување на сите религии под кинеската држава, или како што за тоа ќе рече и еден анонимен кинески католички свештеник: „во практиката, вашата религија повеќе нема да има значење, без разлика дали сте будист, таоист, муслиман или христијанин: единствената дозволена религија е вербата во кинеската комунистичка партија“.<sup>15</sup> Според тоа, залудни би биле сите надежи на европските политички елити дека ЕУ како мека и нормативна моќ,<sup>16</sup> преку промоцијата и трансферирањето на вредностите на либералната демократија, пазарната економија и заштитата на животната средина во светот, ќе успее тивко да ја трансформира или „демократизира“ Кина. Од друга страна пак, земајќи го предвид интензивниот подем на Кина и нејзините глобални амбиции, таа нема да допушти да биде манипулирана од никој, најмалку од фрагилната и „поделена“ ЕУ.

Во однос на ЕУ, Кина поседува компаративна предност во повеќе правци. Најпрво, таа поседува централизирана државна машинерија за искористување на отворениот европски пазар, притоа употребувајќи административни мерки за затворање на својот национален пазар за странските инвеститори. Или како што за тоа ќе рече и еден европски дипломат: „партиската структура на власта може да контролира сè што ќе посака, но не баш сè, бидејќи партијата е многу добра во изборот

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Wang Zhicheng, *New administrative measures for religious groups: total submission to the Chinese Communist Party*. AsiaNews.it, 2019, <http://www.asianews.it/news-en/-New-administrative-measures-for-religious-groups-total-submission-to-the-Chinese-Communist-Party-%E2%80%8B-48919.html> [2020]

<sup>16</sup> Ian Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?* Journal of common market studies, 40(2)2002: 235-258. p.33

на она што сака да го контролира<sup>17</sup>. Како второ, Кина го канализира притисокот врз ЕУ преку конкретни прашања, како што се човековите права, а преку прифаќање на формални дијалози за нив, кои подоцна ги претвора во беспредметни разговори.<sup>18</sup> И како трето, Кина масовно ја експлоатира ситуацијата на поделеност на државите членки на Унијата по клучните прашања, а тоа може да го прави и преку практикување на една невообичаена грубост или притисок врз која и да било држава членка на ЕУ, кога се доведуваат во прашање нејзините национални интереси. ЕУ ќе мора да заземе една претпазлива, детерминирана и кохерентна позиција за понатамошно справување со Кина, секако имајќи ги предвид своите слабости олицетворени во внатрешната поделеност, политичко-безбедносната фрагилност и воената рудиментираност.

Инаку, Кина не може директно да „атакува“ на ЕУ, но тоа може да го прави со дипломатски стапици („*debt-trap diplomacy*“)<sup>19</sup> наместо со воени или политички средства, искористување на фрагилноста на ЕУ и јакнењето на билатералните врски, особено со авторитарните или нелиберални политички елити на државите членки на ЕУ, како што е примерот со Унгарија на Виктор Орбан и Чешката Република на Милош Земан. Во овој контекст е значајно да се истакне дека ситуацијата во овие држави членки на ЕУ од аспект на преференциите на нивните граѓани за Кина е во спротивност со „навивачките“ ставови на нивните политички елити. Особено тоа важи за Унгарија, каде што Виктор Орбан се претставува себеси како најголем поддржувач на Кина и на нејзините активности.<sup>20</sup> Според Специјалниот извештај на Евробарометар (467) од 2017 година, само во седум држави мнозинството испитаници имаат позитивен став за Кина, и тоа во Кипар (58%), Романија (56%), Хрватска (54%) и Латвија (51%). Наспроти 21% во Франција, 24% во Луксембург и 25% во Чешката Република, каде што преовладува негативен став за Кина (слика 3.). Оттука, индикативно е да се каже дека поддршката за Кина од унгарските граѓани не надминува повеќе од 40%. Но не дека станува збор за занемарлив процент на поддршка, туку дека поддршката на унгарските граѓани не кореспондира со интензитетот на поддршка на унгарското политичко раководство.

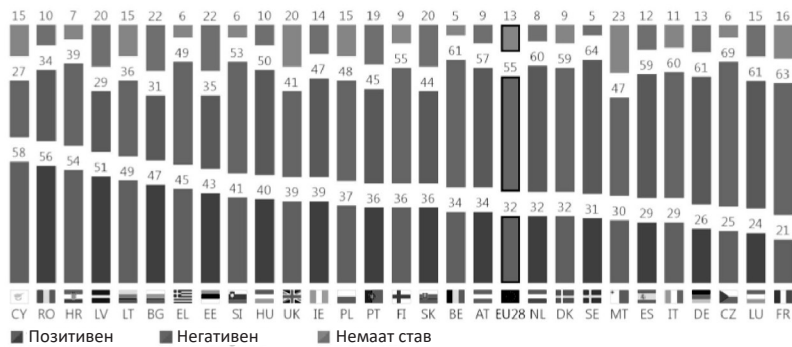
17 John Fox & François Godement, *A power audit of EU - China relations*, The European Council on Foreign Relations, London, April 2009, p. 19.

18 Ibid.

19 „*Debt-trap diplomacy*“ ја опфаќа ситуацијата во која државата-доверител намерно позајмува прекумерен кредит на помалата држава-должник, со намера да извлече економски или политички отстапки кога помалата држава веќе нема да може да го сервисира заемот. Повеќе во: Doherty, Ben, *Experts dispel claims of China debt-trap diplomacy in Pacific but risks remain*. The Guardian. 2019 <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/21/chinese-loans-expose-pacific-islands-to-risk-of-unsustainable-debt-report-finds> [2019]

20 Matura, Tamas, *China and CEE: 16+1 is here to stay*. Emerging Europe, 2019, <https://emerging-europe.com/voices/china-and-cee-161-is-here-to-stay/> [2019]

Слика 3. Став на граѓаните на државите-членки на ЕУ во однос на Кина



(Извор: Special Eurobarometer 467, *Future of Europe Report*, 2017, p. 81, [https://data.europa.eu/euodp/en/dataset/S2179\\_88\\_1\\_467\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/dataset/S2179_88_1_467_ENG) [2019]). Кодовите на државите членки на ЕУ и на самата ЕУ на сликата се претставени во согласност со ISO 3166-1 alpha-2 меѓународните стандарди.

## ЕВРОПСКА УНИЈА: БЕЗБЕДНОСТ И КОНТРАМЕРКИ?

Имунолошкиот систем на ЕУ треба да вклучи сет инструменти и односи што го спречуваат или го отстрануваат негативното влијание на Кина врз Европа (земајќи ги предвид „Иницијативата појас и пат“ и рамката 17+1), ЕУ и нејзините држави членки. Се разбира, тоа не може да биде „непробоен ѕид“, туку „заштитен бедем“, кој сè уште се наоѓа во рудиментирана фаза, но која мора да се развива со засилено темпо. Францускиот претседател Емануел Макрон нагласи дека: „времето на европската наивност заврши (...) односите меѓу ЕУ и Кина не смеат да бидат само трговски, туку геополитички и стратешки“, <sup>21</sup> бидејќи овој кинески проект може многу лесно да ги претвори кинеските партнери во „вазални држави“. <sup>22</sup> Стравувајќи од кинеската хегемонија, холандската Влада нагласи дека кохерентноста, единството и компромисот треба да бидат клучните концепти според кои ќе се формулира новата политика на ЕУ во однос на Кина. <sup>23</sup> Инаку, со сите свои специфики и слабости, ЕУ е должна да ги заштити своите основни вредности како цивилизациски придобивки. Оттука, прашањето за кохерентноста и кохезијата внатре во ЕУ се наметнува како витално прашање од интерес за иднината на ЕУ како целина и „квалитетот“ на нејзините односи со Кина. Во интерес на заштитата на основните вредности, кај ЕУ постојат неколку опции за дејствување, односно одбрана од скриените амбиции на Кина, за преку трговските и економски инструменти (кинески директни инвестиции во стратешки и клучни области во ЕУ и нејзините држави

<sup>21</sup> Blenkinsop, Philip and Emmott, Robin, *EU leaders call for end to 'naivety' in relations with China*. Reuters, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-china/eu-leaders-call-for-end-to-naivety-in-relations-with-china-idUSKCN1R31H 3> [2019]

<sup>22</sup> Andrew Chatzky and James McBride, *China's Massive Belt and Road Initiative*, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/background-er/chinas-massive-belt-and-road-initiative> [2019]

<sup>23</sup> Van der Eijk, Femke and Gunavardana, Angela Pandita, *The Road that divided the EU: Italy joins China's Belt and Road Initiative*. European Law Blog, 2019, <https://europeanlawblog.eu/2019/06/25/the-road-that-divided-the-eu-italy-joins-chinas-belt-and-road-initiative/> [2019]

членки) да предизвика политички прелевања (*spill-over*) и да го наметне своето политичко влијание, кое во крајна инстанца има за цел да ја уцени ЕУ да „попусти“ и да ги толерира активностите на Кина, особено во делот на кршењето на човековите права, процесите на интерна демократизација на Кина и нејзината поддршка на воените хунти и автократски режими во светот (особено во Африка).

Во контекст на тоа, може да се идентификуваат два вида на заштита, и тоа: **формална (нормативна) и неформална (политичка) заштита**. Во рамките на формалниот вид на заштита, како најсериозен (но не и најефикасен) инструмент може да се наведе Регулативата (ЕУ) 2019/452 за „создавање рамка за скрининг на странските директни инвестиции (СДИ)“.<sup>24</sup> Оваа Регулатива може да се квалификува како инструмент што треба да воспостави дополнителна институционална заштита во рамките на Заедничката трговска политика на ЕУ, а особено да „обрне внимание на инвестициите што се чудни, кои немаат економски смисла, туку се политички“.<sup>25</sup> Но, да не се очекува премногу, овој механизам претежно претставува алатка за координација и за соработка. Наспроти тоа, ЕУ не поседува единствен централизиран (или федерален) скрининг механизам за прашањата од областа на „безбедноста и јавниот ред. Скринингот за СДИ е ексклузивна одговорност на државите членки на ЕУ според правото на ЕУ и исклучоците на националната безбедност според меѓународното право“.<sup>26</sup> Процедурата за скрининг предвидува контрола на инвестициите врз основа на три критериуми кои имаат потенцијал да влијаат врз „безбедноста или јавниот ред“, и тоа:

1. Инвестиции во критични и чувствителни сектори (како 5G мрежите<sup>27</sup>);
2. Инвестиции како дел од „надворешните проекти предводени од држави“ (инвестиции направени од приватни или јавни компании кои имаат директна или индиректна државна поддршка како дел од целокупната агенда);
3. Инвестиции од државно-контролирани субјекти (Од 2000 година, околу 60% од сите кинески СДИ во ЕУ доаѓаат од државни субјекти).<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj> [2019]

<sup>25</sup> Blenkinsop, Philip and King, Larry, *With eyes on China, EU lawmakers back investment screening*. Reuters, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-china-investment/with-eyes-on-china-eu-lawmakers-back-investment-screening-idUSKCN1Q31JU> [2019]

<sup>26</sup> Grieger, Gisela. 2019. *EU framework for FDI screening*. European Parliament: EU Legislation in Progress. p. 1, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2018\)614667](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)614667) [2019]

<sup>27</sup> Голем број инструменти на ЕУ, вклучително и Директивата за мрежна и безбедносна информација, неодамна одобриениот Акт за компјутерска безбедност и Европскиот законик за електронски комуникации ќе овозможат зајакнување на соработката во справувањето со кибер-нападите и ќе ѝ се овозможи на ЕУ да дејствува колективно во заштитата на својата економија и општество. Комисијата ќе донесе препорака по Европскиот совет за заеднички пристап на ЕУ кон безбедносните ризици на мрежите од 5G, градејќи ги координираните мерки за проценка на ризикот на ЕУ и управување со ризиците, ефективна соработка и размена на информации и рамка за заедничка свест за ситуацијата на ЕУ критични мрежни комуникациски мрежи. Види во: Joint Communication To the European Parliament, the European Council and the Council: *EU-China – A strategic outlook*, European Commission, JOIN(2019) 5 final, Strasbourg 2019, pp. 9-10.

<sup>28</sup> Percy, Joseph. 2019. *Investment Screening in the EU: Impact on Chinese FDI*. China Briefing. <https://www.china-briefing.com/news/investment-screening-eu-impact-chinese-fdi/> [2019]

Според член 11 и член 12 од Регулативата (ЕУ) 2019/452, механизмот за скрининг предвидува воспоставување „точки за контакт“ и создавање „група на експерти“ со цел размена на мислења за трендовите и прашањата од заеднички интерес во врска со директните странски инвестиции.<sup>29</sup> Во член 2 (3), процесот на скрининг е дефиниран како: „постапка со која се дозволува проценка, испитување, овластување, состојба, забрана или одбивање на странски директни инвестиции“.<sup>30</sup> Но, и покрај големиот обем на СДИ што ја покрива оваа политика, влијанието врз кинеските СДИ ќе биде сосема мало, бидејќи трансакциите не може да бидат блокирани на ниво на ЕУ, туку само на ниво на држави членки, што овој инструмент го прави „тврдо“ меѓувладин. Но сепак, политиките за скрининг на одделни држави-членки на ЕУ и нивните ставови кон кинеските СДИ ќе станат посуштински во одредувањето на нивото на СДИ.<sup>31</sup> Институтот за кинески студии „Меркатор“, констатира дека: „доколку скрининг-рамката беше воспоставена уште во 2018 година – дури 83% од целата кинеска инвестиција над 1 милион евра (1,12 милиони долари) можеше да биде истражена според режимот [на оваа Регулатива]“.<sup>32</sup> Како и да било, „режимот за скрининг на ЕУ е своевидно достигнување во единството на ЕУ“<sup>33</sup> како што вели Џозеф Перси. Сепак, предизвикот за ЕУ е „да остане посветена на принципите на отворен пазар и да развива попаметни мерки со цел да се избегне опасноста овие принципи да се претворат во нејзина стратешка ранливост“.<sup>34</sup> Имено, имплементирањето на Регулативата не смее да ги наруши основните параметри на единствениот европски пазар и со тоа да ја науши неговата атрактивност за инвестирање од страна на потенцијалните странски инвеститори. Скринингот треба да обезбеди откривање на намерите на потенцијалните инвеститори и да детектира дали инвестициите имаат политичка (или стратесиска) тенденција (и со тоа да ги отфрли) или имаат економско-трговска природа (и со тоа да ја одобри нивната реализација).

Што се однесува до неформалните видови на заштита, ЕУ треба да ги реafirмира своите основни вредности, со цел да ја искористи нивната интегративна моќ и да ја подигне свеста меѓу државите-членки за важноста на единството во рамките на ЕУ. Во овој контекст, може да се констатира своевиден проблем со неколку држави-членки на ЕУ, особено Унгарија, која отворено повикува на ревизија на глобалниот и европски либерален систем и негова замена со нелиберален (автократски) систем

29 Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj> [2019]

30 Ibid.

31 Ibid.

32 Percy, Joseph, *Investment Screening in the EU: Impact on Chinese FDI*. China Briefing, 2019, <https://www.china-briefing.com/news/investment-screening-eu-impact-chinese-fdi/> [2019]

33 Ibid.

34 *Foreign Investment Screening and the China Factor New protectionism or new European standards?*. 2017. Rasmussen Global, p. 6, <https://rasmussenglobal.com/media/foreign-investment-screening-china-factor-memo> [2019]



на вредности. Билатералните иницијативи на овие земји со Кина се движат по линија на дивергенција од основните вредности на ЕУ. Но интересно е што тоа се лоцира само во поведението на политичките елити, но не и во преференциите на граѓаните на овие држави, за што сведочат и резултатите презентирани во слика 3.

Политичките елити на ЕУ, особено претседателот на Европскиот совет и високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, мора да преземат проактивни мерки во менаџирањето со државите членки, со цел да се постигне консензус и кохерентност за најважните стратешки прашања од интерес на ЕУ. Тие мора да работат заедно, со цел „да се зголеми кохезивноста на [ЕУ] (...) [И на тој начин] на ЕУ да ѝ се обезбеди посебен идентитет“<sup>35</sup> како единствен глобален актер. И конечно, европската верзија на „затворската дилема“<sup>36</sup> мора да заврши, а државите-членки на ЕУ да започнат „подобро да ја споделуваат одговорноста за заштита на европските интереси во чувствителните, стратешки и критични области, како што се меѓународното право, граничните и поморските прашања, воената соработка, современите технологии итн.“<sup>37</sup> Имено, тие мора да обезбедат „поголема контрола на заедничко ниво, а не на ниво на држава членка. Европејците треба да постигнат поголема кохезивност и кохерентност во воената дипломатија на Европа со Кина, која во моментот страда од дисперзираните иницијативи на државите членки“.<sup>38</sup> Имено, државите членки на ЕУ треба да воспостават единствена надворешна политика заснована врз поставување заеднички цели и интереси, првенствено земајќи ги предвид (вредносните и егзистенцијални) интереси на ЕУ како целина, а не фрагментарно, на ниво на држави членки. Или како што ќе рече и Ханс Маул: „вистинската заедничка надворешна и безбедносна политика (...) бара националните и европските политики (...) да бидат ефективно усогласени околу истите цели“.<sup>39</sup>

## ЗАКЛУЧОК

Подемот на Кина во новиот меѓународен контекст се одликува со јакнење на нејзините трговски и економски перформанси и јасна артикулација на нејзините интереси да го „заобиколи“ светот со своите директни инвестиции во стратешки сектори, софистицирани технологии и клучна инфраструктура (пристаништа и слободни поморски рути, патишта, 5G

35 Grajauskas, Rokas, *Federal Europe: A Postmodern Force in International Relations?*. The Federalist Debate, Published in Year XXIV, Number 2, July 2011.

36 François Godement and Abigaël Vasselier, *China at the Gates a new power audit of EU-China Relations*, ECFR December 2017, p. 91

37 Ibid.

38 Ibid.

39 Greicevci, Labinot, *EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo*. Routledge: Perspectives on European Politics and Society Vol. 12, No. 3, 283–303, p. 285, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afet/dv/201/201205/20120530\\_article\\_eulex\\_1\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201205/20120530_article_eulex_1_en.pdf) [2019]

мрежи итн.). Но зад таквите трговски и економски аспирации на Кина, олицетворени во гигантската „Иницијатива појас и пат“ и помалата (но не и помалку значајна) рамка 17+1, може да се крие и политичката заднина или „скриена агенда“ на Кина како нов глобален хегемон, кој преку трговски и економски иницијативи (ќе) настојува да остварува политички цели и интереси. Тоа особено се идентификува и преку нејзината „*debt-trap diplomacy*“ која има за цел прекумерно задолжување на државите од светот кон Кина и изнудување нивни отстапки или оправдување на нејзините политички активности, кои тие во спротивно не би ги допуштиле или толерирале. Земајќи ја предвид ЕУ, тука може да се каже дека таа се наоѓа во исклучително комплексна состојба, „растргната“ меѓу националните интереси на нејзините држави членки (особено оние кои „негуваат“ блиски односи со Кина), политичката недефинираност и отсуството на автентични воени сили на ЕУ, како гаранти на нејзината безбедност, одбрана и глобални интереси.

Но дали постојат контрамерки за заштита на европскиот интерес?

Имајќи ги предвид мааните и слабостите на ЕУ, сепак таа ќе мора да работи на јакнење на соработката со Кина, особено во областа на човековите права (каде што Кина е најслаба), мирот, безбедноста и глобалниот просперитет. И секако, сето тоа да биде засновано врз принципот на реципроцитет, како услов за унапредување на заемните односи, избегнувајќи ги можните опасности една од страните да биде доведена во положба на зависност или уценување (ова особено се однесува на ЕУ). Или како што за тоа зборуваат авторите Џон Фокс и Франсоа Годемонт:

Надминувањето на неединството [внатре во самата Унија] и фокусирањето на односите со Кина на мал број приоритети, [ќе] мора да прерасне во нов пристап кон оваа држава. Мрзеливите претпоставки, за конвергенција на интересите и вредностите меѓу Европејците и Кинезите ќе мора да бидат отфрлени, а Унијата ќе мора да започне да практикува еден [нов] пристап, мотивиран од нејзините интереси во однос на Кина. Ние преферираме оваа стратегија да ја наречеме *реципроцитетен ангажман*.<sup>40</sup>

Како контрамерки или можни нивоа на заштита на европските интереси, во трудот се категоризираат два вида. Формално или нормативно ниво на заштита, карактеристично со донесувањето на Регулативата (ЕУ) 2019/452 за создавање рамка за следење на странските директни инвестиции (СДИ). Особено на оние СДИ кои имаат повеќе политичка отколку економска природа и служат или би послужиле за политички продор во ЕУ, и нејзино евентуално (идно) условување преку задолжување. Во однос на Регулативата, мора да се води сметка дека таа не предвидува создавање

централизиран (или федерален) систем за скрининг на ЕУ, туку таа активност доминантно останува во рацете на државите членки, кои директно и во координација со ЕУ треба да обезбедат брзо, целосно и ефикасно спроведување на Регулативата.

Во однос на неформалните или политичките механизми за заштита, тука може да се истакне потребата за реафирмација на основачките вредности на ЕУ и ползување на нивната интегративна моќ, со цел консолидирање на нејзиното единство и кохерентност. Според Лисабонскиот договор, клучна улога треба да одиграат претседателот на Европскиот совет и високиот претставник на ЕУ, кои поседуваат значајни надлежности во делот на надворешната, безбедносната и одбранбена политика, соодветно. А сè со цел да го овозможат и да го олеснат генерирањето на единствени ставови на ЕУ за стратешките и клучните прашања, и со тоа да се создаде и единствен пристап на ЕУ во меѓународните односи, особено во однос на Кина.

## БИБЛИОГРАФИЈА

1. Bader Jeffrey, *How Xi Jinping Sees the World...and Why*. Brookings: Order from Chaos: Foreign Policy in a Troubled World, Asia Working Group, 2016, <https://www.brookings.edu/research/how-xi-jinping-sees-the-world-and-why/> [2019]
2. BRI Updates, *Belt and Road Initiative explained: how China is looking beyond borders*, <http://www.briupdates.com/research/detail/131334404bc947fdb775bcf39be53775> [2019]
3. Blenkinsop Philip and Emmott Robin, *EU leaders call for end to 'naivety' in relations with China*. Reuters, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-china/eu-leaders-call-for-end-to-naivety-in-relations-with-china-idUSKCN1R31H3> [2019]
4. Blenkinsop Philip and King Larry, *With eyes on China, EU lawmakers back investment screening*. Reuters, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-china-investment/with-eyes-on-china-eu-lawmakers-back-investment-screening-idUSKCN1Q31JU> [2019]
5. Clover Charles, *Xi Jinping signals departure from low-profile policy*. Financial Times, 2017, <https://www.ft.com/content/05cd86a6-b552-11e7-a398-73d59db9e399> [2019]
6. Charles Grant with a response by Robert Cooper, *Is Europe doomed to fail as a power?* Centre for European reform (CER) July 2009.
7. Chatzky Andrew and McBride James, *China's Massive Belt and Road Initiative*, CFR, <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative> [2019]
8. Doherty Ben, *Experts dispel claims of China debt-trap diplomacy in Pacific but risks remain*. The Guardian, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/21/chinese-loans-expose-pacific-islands-to-risk-of-unsustainable-debt-report-finds> [2019]
9. Economy Elizabeth C., *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. Oxford University Press, 2018.
10. Fox John & Godement François, *A power audit of EU - China relations*, The European Council on Foreign Relations, London, April 2009.
11. *Foreign Investment Screening and the China Factor New protectionism or new European standards?* Rasmussen Global, 2017, <https://rasmussenglobal.com/media/foreign-investment-screening-china-factor-memo> [2019]

12. Godement François and Vasselier Abigaël, *China at the Gates a new power audit of EU-China Relations*, ECFR December 2017.
13. Grieger Gisela, *EU framework for FDI screening*. European Parliament: EU Legislation in Progress, 2019, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2018\)614667](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)614667) [2019]
14. Grajauskas Rokas, *Federal Europe: A Postmodern Force in International Relations?*. The Federalist Debate, Published in Year XXIV, Number 2, July 2011.
15. Greicevci Labinot, *EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo*. Routledge: Perspectives on European Politics and Society Vol. 12, No. 3, 2011, 283–303, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afet/dv/201/201205/20120530\\_article\\_eulex\\_1\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201205/20120530_article_eulex_1_en.pdf) [2019]
16. Joint Communication To the European Parliament, the European Council and the Council: *EU-China – A strategic outlook*, European Commission, JOIN(2019) 5 final, Strasbourg 2019.
17. Marks Joseph, *The Cyber security 202: U.S. officials: It's China hacking that keeps us up at night*. The Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/paloma/the-cybersecurity-202/2019/03/06/the-cybersecurity-202-u-s-officials-it-s-china-hacking-that-keeps-us-up-at-night/5c7ec07f1b326b2d177d5fd3/> [2019]
18. Manners Ian, *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, Journal of common market studies, 40(2), 2002: 235-258.
19. Matura Tamas, *China and CEE: 16+1 is here to stay*. Emerging Europe, 2019, <https://emerging-europe.com/voices/china-and-cee-161-is-here-to-stay/> [2019]
20. Lee, Yen Nee, *Here are 4 charts that show China's rise as a global economic superpower*. CNBC, <https://www.cnbc.com/2019/09/24/how-much-chinas-economy-has-grown-over-the-last-70-years.html> [2019]
21. Percy Joseph, *Investment Screening in the EU: Impact on Chinese FDI*. China Briefing, 2019, <https://www.china-briefing.com/news/investment-screening-eu-impact-chinese-fdi/> [2019]
22. *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj> [2019]
23. Special Eurobarometer 467, *"Future of Europe" Report*, September - October 2017. Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Communication and coordinated by the DirectorateGeneral for Communication. [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2179\\_88\\_1\\_467\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2179_88_1_467_ENG) [2019]
24. Van der Eijk Femke and Gunavardana Angela Pandita, *The Road that divided the EU: Italy joins China's Belt and Road Initiative*. European Law Blog, 2019, <https://europeanlawblog.eu/2019/06/25/the-road-that-divided-the-eu-italy-joins-chinas-belt-and-road-initiative/> [2019]
25. Viilup Elina, *The EU, Neither a Political Dwarf nor a Military Worm*, THE EU: A TRUE PEACE ACTOR? Peace in Progress, 2015, <http://www.icip-perlapau.cat/numero23/pdf-eng/Per-la-Pau-n23-ac-2.pdf> [2019]
26. Zhicheng Wang, *New administrative measures for religious groups: total submission to the Chinese Communist Party*. AsiaNews.it, 2019, <http://www.asianews.it/news-en/-New-administrative-measures-for-religious-groups:-total-submission-to-the-Chinese-Communist-Party-%E2%80%8B-48919.html> [2020]
27. *16+1 mechanism set to bolster China-Europe ties*. The State Council China, 2018, [http://www.china-ceec.org/eng/zdogjhz\\_1/t1575579.htm](http://www.china-ceec.org/eng/zdogjhz_1/t1575579.htm) [2019]

## Кратка биографија



**Томе Гушев** е докторанд на политички науки на Институтот за политички и правно-политички науки на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при УКИМ. На истиот факултет има дипломирано и магистрирано со тезата: Креирањето политики во пост-социјалистичките системи под менторство на проф. д-р Гордана Силјановска – Давкова.

Алумнист е на Школата за јавни политики „Мајка Тереза“, која е дел од школите за политички науки на Советот на Европа и учесник на првата регионална Школа за политичка филозофија и демократија „Д-р Зоран Џинџиќ“. Од октомври 2019 г. е стипендист на Фондацијата Конрад Аденауер.

Вработен е како советник за правно-политичка едукација во Парламентарниот институт во Собранието на Република Северна Македонија. Од 2018 г. тој е сертифициран обучувач и ментор за стандарди за управување со квалитет во јавната администрација – Заедничка рамка за проценка (CAF).

Негово поле на интерес се политичките науки, политичката филозофија, парламентарното право, јавните политики, анализа на јавните политики, политичката едукација и сл.

e-mail: [tome.gusev@gmail.com](mailto:tome.gusev@gmail.com)

# ЕТИЧКИТЕ КОДЕКСИ НА ПРАТЕНИЦИТЕ КАКО ИНСТРУМЕНТИ ВО БОРБАТА ПРОТИВ ПОЛИТИЧКАТА КОРУПЦИЈА

## ВОВЕД

Парламентарната демократијата во голема мера се заснова на довербата која избирачите им ја изразуваат на избраните претставници со цел да го претставуваат нивниот интерес на најдобар можен начин. Меѓутоа, во текот на последната деценија сме сведоци на зголемен пад на довербата на граѓаните во демократските институции. Пад на довербата на граѓаните може да се забележи и во однос на националните парламенти, кои како главни претставнички тела на интересите на граѓаните во општеството не се имуни на таквата перцепција. Според најновото истражување на Евробарометар<sup>1</sup> од есента 2018 г., мнозинството граѓани на ЕУ и понатаму не им веруваат на нивните национални парламенти (просечното ниво на доверба изнесува само 35 проценти). Постои висок процент на

<sup>1</sup> European Commission. Directorate - General for Communication. Standard Eurobarometer 90 - Public Opinion in the European Union: First Results. Brussels, Autumn 2018  
<<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/84930>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.

недоверба спрема парламентите од 58 проценти, што претставува пад од 2 процентуални поена од претходното мерење<sup>2</sup> од пролетта 2018 г.

Во последно време, сè почесто сме сведоци на зголемениот број политички скандали и корупција<sup>3</sup> поврзани со пратениците, што дополнително ја намалува довербата на јавноста. Националните парламенти сè повеќе се сметаат за суштински елемент во напорите за борбата против политичката корупција и во промоцијата на интегритетот. Контролната и надзорната улога на законодавната над извршната власт ги става во привилегирана, но многу одговорна позиција во однос на останатите политички институции. Таквата посебна улога на крајот добива на значење во време на опаѓање на нивото на довербата во јавните институции и растечка разочараност во врска со политичкиот интегритет.

Во овој труд се тргнува од општата претпоставка дека парламентарниот придонес во борбата против корупцијата во голема мера зависи од професионалноста и интегритетот на пратениците. Со оглед на позицијата којашто ја имаат во општеството, пратениците постојано се соочуваат со етички дилеми и можности за злоупотреба на својата позиција, со што сериозно се става на тест нивниот интегритет. Бидејќи интегритетот постојано зависи од различните избори и дилеми со кои секојдневно се соочуваат, неспорна е потребата од деонтолошка регулација на пратеничката професија. Се добива впечаток дека на пратениците повеќе од кога било во работното опкружување им е потребен морален компас во вид на етички стандарди и правила чиешто следење во голема мера би им помогнало во донесувањето на одлуките.

Истражувачката дилема на овој труд може да се сосредоточи на следното прашање: Дали етичките кодекси претставуваат сериозни документи во борбата против корупцијата или козметички зафати? Сметам дека кодексите можат да им помогнат на пратениците во разјаснувањето на (не) прифатливи форми на однесување, да им дадат одговори на прашањата во врска со конфликтите на интереси, примање подароци, и да создадат професионална средина во која нема да се толерира неетичко однесување. Онаму каде што се усвоени, етичките кодекси имаат за цел да придонесат кон промовирање високи стандарди на интегритет во парламентите, преку воспоставување етички начела за однесувањето на пратениците.

Овој труд дава хронолошки преглед на меѓународните документи кои ги промовираат антикорупциските мерки за борба против корупцијата

<sup>2</sup> European Commission. Directorate - General for Communication, Op. cit. p. 5

<sup>3</sup> Еден од најпознатите случаи на парламентарна корупција е т.н. скандал во врска со кеш за влијание (cash for influence scandal). Имено Канцеларијата на Европската комисија за спречување измама (European Commission's Anti-fraud Office – OLAF) отвори формална истрага за корупција против четири члена на Европскиот парламент, поради сомневање дека земале пари од новинари на Сандеј тајмс кои прикриено, преправјајќи се дека се лобисти, понудиле пари во замена за измени на легислативата. Како резултат на ова, тројца пратеници си поднесоа оставки и завршија во затвор.

во државните органи (пред сè во парламентите) и етичките стандарди за однесувањето на пратениците. Во многу земји, наведените правила се содржани во уставите, законите (кои регулираат прашања во врска со конфликти на интерес, борба против корупција, пријавување имотна состојба), како и со одредбите на деловниците и останатите правни акти. Но, во последната деценија може да се забележи и растечкиот тренд на донесување посебни етички кодекси со кои се регулира однесувањето на пратениците во многу земји.

Целта на трудот е со помош на компаративна нормативна анализа да се проникне во содржината на правните документи кои ги регулираат етичките правила. Посебен истражувачки интерес претставуваат етичките принципи кои ги содржат, видовите на надлежни тела кои се грижат за нивната промоција и спроведување, како и (не) постоењето на санкции кои се предвидени за прекршување на правилата.

Бидејќи со донесувањето на Кодексот за етичко однесување на пратениците<sup>4</sup> во 2018 година во таа група се приклучи и нашата земја, трудот нуди нормативно-политичка анализа на неговата содржина, проследена со препораки за негово подобрување.

## КОДЕКСИТЕ НА ОДНЕСУВАЊЕ КАКО ИНСТРУМЕНТИ ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА НА МЕЃУНАРОДНО НИВО

Иако не постои меѓународна рамка за регулација, прифаќање и спроведување етички стандарди за членовите на парламентите, сепак во последните дваесетина години се прави сериозен обид да се кодифицираат многу важни принципи на парламентарното однесување како обид да се вклучат во една поширока рамка на меѓународни практики на добро управување (good governance). Во продолжение следува хронолошки приказ на некои од поважните документи усвоени од меѓународните организации кои се однесуваат на етичките принципи на парламентарното однесување. Она што може да се забележи е растечкото меѓународно внимание кон етичките стандарди на однесување за членовите на парламентите и потребата од промовирање на антикорупциски мерки во парламентите.

Во 1996 година, Обединетите нации ја усвоија Резолуцијата 51/59 за Борба против корупцијата<sup>5</sup> конципирајќи на тој начин меѓународен модел за

4 Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2018) <<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/bf31aa69c19a4238aae2659b7afaa3a0.pdf>>, пристапено на 15. 12. 2019 г.

5 UN General Assembly. A/RES/51/59. Action against corruption. New York, 1996  
Резолуцијата може да се симне на следниот линк: <<https://digitallibrary.un.org/record/231078/>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.



однесувањето на јавните функционери (вклучувајќи ги и членовите на парламентите) како алатка за борба против корупцијата.

Веќе следната година, Советот на Европа ја усвои Резолуцијата (97) 24 за 20-те водечки принципи за борба против корупцијата, која во својот 15. принцип „ги охрабрува избраните претставници да донесат кодекси на однесување и да промовираат правила за финансирање на политичките партии и изборните кампањи за да ја избегнат корупцијата“<sup>6</sup>.

Во 2000 г. Парламентарното собрание на Советот на Европа ја донесе Резолуцијата 1214 за улогата на парламентот во борбата против корупцијата, нагласувајќи ја „идејата дека пратениците имаат обврска не само да го почитуваат словото на законот туку и да бидат пример за некоруптивност за целото општество, преку наметнување свој сопствен кодекс на однесување“<sup>7</sup>.

Во 2006 година, Парламентарното собрание на ОБСЕ во својата Бриселска декларација<sup>8</sup> смета дека доброто управување (особено во националните парламенти) е од фундаментално значење за здравото функционирање на демократијата и за да се осигури дека лицата кои извршуваат јавни функции се придржуваат до одредени етички стандарди, ги поттикнува сите парламенти на земјите членки на ОБСЕ:

- „а) да развијат и да објават ригорозни стандарди за етика и однесување на пратениците;
- б) да воспостават ефикасни механизми за јавно објавување финансиски информации и потенцијални конфликти на интереси на пратениците и нивниот персонал;
- в) да воспостави канцеларија за јавни стандарди во која ќе може да се поднесат жалби за прекршување на стандардите од страна на пратениците и нивниот персонал;
- г) да воспостави ефективни и ефикасни постапки за испитување на таквите жалби и за преземање дисциплински мерки кога жалбите се прифатени“<sup>9</sup>.

6 Council of Europe. The Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption. Committee of Ministers Resolution (97) 24. 1997 <<https://rm.coe.int/16806cc17c>> пристапено на 17. 12. 2019 г.

7 Parliamentary Assembly of Council of Europe. The Role of Parliament in Fighting Corruption, Resolution 1214 (2000) <<https://goo.gl/j1ozQR>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.

8 OSCE Parliamentary Assembly. Brussels Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly. 2006 <<https://www.osce.org/pa/19799?download=true>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.

9 OSCE Parliamentary Assembly, Op. cit. p. 34

Слични апели за почитување стандарди на однесување на пратениците може да се најдат и во Кодексот на однесување<sup>10</sup> развиен и донесен од Интерпарламентарната унија<sup>11</sup> во 2012 година.

Во септември 2006 година, Глобалната асоцијација на парламентарци против корупцијата (Global Organization of Parliamentarians against Corruption - GOPAC) решила да формира работна група за етика и однесување. Прирачникот за парламентарна етика и однесување – водич за пратеници<sup>12</sup> развиен од ГОПАК и Вестминстер фондацијата за демократија (Westminster Foundation for Democracy – WFD) им дава на реформски ориентираните парламентарци јасни и корисни насоки за развивање ефективни кодекси на однесување на пратениците.

Како одговорно тело за следење на усогласеноста на земјите со антикорупциските стандарди, Групата на држави за борба против корупција на Советот на Европа (Group of States against Corruption – GRECO<sup>13</sup> of Council Of Europe) во 2012 година го започнува четвртиот круг на евалуација, фокусирајќи се на членовите на парламентот, судиите и обвинителите. Во сите земји опфатени со евалуацијата, ГРЕКО работи на подигнување на свеста за потребата пратениците да имаат свој сет на заеднички стандарди и упатства за етичките стандарди и однесување, препорачувајќи тие да се донесат и да се објават јавно секаде каде што не се донесени.

Врз основа на овие меѓународни документи и воспоставени стандарди, ОБСЕ и ОДИХР во 2012 година објавија Студија за основни податоци: Професионални и етички стандарди за пратениците<sup>14</sup>, како сеопфатна и практична публикација која анализира како да се изградат и да се реформираат системите кои поставуваат професионални и етички стандарди за пратениците.

## КОДЕКСИ НА ОДНЕСУВАЊЕ НА ПРАТЕНИЦИТЕ: СОСТОЈБИ, СПОРЕДБЕНИ АНАЛИЗИ И ПЕРСПЕКТИВИ

Како што видовме во претходната глава, во последните дваесетина години, во меѓународни рамки се забележува обид за кодификација на важни меѓународни принципи и стандарди за однесувањето на јавните функционери, меѓу кои видно место заземаат пратениците. Следејќи

10 Inter-Parliamentary Union. Code of Conduct for IPU Personnel. 2012 <<http://archive.ipu.org/cnl-e/191/code.pdf>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.

11 Интерпарламентарната унија претставува светска организација на парламенти и форум за глобален парламентарен дијалог.

12 Power. Greg. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians. Westminster Foundation for Democracy and GOPAC. 2010 <[http://gopacnetwork.org/Docs/PEC\\_Guide\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf)>, пристапено на 17. 12. 2019 г.

13 Повеќе информации за ГРЕКО можат да се најдат на следниот линк: <<https://www.coe.int/en/web/greco>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.

14 OSCE/ODIHR. Background study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians. Warsaw, 2012. <<https://www.osce.org/odihr/98924?download=true>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.

го тој тренд, почна да се забележува поголем интерес за донесување етички правила и принципи за професионално однесување на народните избраници. Кај националните парламенти се појавува поголема грижа за професионалноста и интегритетот на своите членови, многу често и како последица на одредени политички скандали или истраги за корупција со кои се соочуваат. Меѓународните документи и обврски кои се појавуваат под различни форми во последните години ги артикулираа заедничките демократски норми и стандарди во врска со парламентите. Многу национални парламенти почнаа да преземаат конкретни мерки за поставување етички вредности и принципи со кои ќе помогнат во подобро информирање за етичкото однесување на своите членови.

Како што може да се забележи од графиконот 1 (Анекс А: графикон 1: број на парламенти на земји членки на ОБСЕ кои имаат донесено кодекс), до 2016 година етички кодекс имаат донесено 24 парламенти. Ако се тргне од фактот дека во ОБСЕ учествуваат 57 земји членки, кодекси за однесување имаат донесено помалку од 50 проценти. Она што е порелевантно, а може да се забележи од истиот графикон е податокот дека 19 од 24 кодекси се донесени по 2002 г., во период од 15 години. Ако се продолжи со понатамошна анализа на временската рамка, ќе се забележи дека речиси половина од вкупниот број усвоени кодекси се донесени по 2012 г. (11 од вкупно 24 во последните 5 години). Меѓутоа, иако е очигледен трендот на зголемен интерес за донесување кодекси за однесување на пратениците, сепак, сè уште е голем бројот на земји кои ги немаат донесено.

Во истражувањето<sup>15</sup> подготвено за глобалниот форум за антикорупција и интегритет на ОЕЦД во 2017 г. се истакнува дека во 10 од 24 случаи, кодексите на однесување се донесени и вградени во постојната норматива, како дел од парламентарните деловници за работа. Во некои случаи ова е направено преку постапка за измена на деловникот со вклучување нов сет етички стандарди и одредби. Во други случаи, правилата се донесуваат со посебен анекс во којшто се наведува кодексот на однесување. Другиот алтернативен формат за усвојување кодекси е преку парламентарна резолуција како што е направено во 8 национални парламенти, а други 4 парламенти решиле тоа да го сторат преку декларација (види во анекс Б: табела 1: земји членки на ОБСЕ кај кои барем еден дом на националниот парламент има донесено кодекс на однесување за пратеници).

Исто така, за истражувањето од посебен интерес се и механизмите кои стојат на располагање за следење на прекршувањето на правилата и истрага за несоодветно однесување и казнување на сторителите. Од достапните три механизми за следење и спроведување на кодексите за однесување:

15 Leone, Jacopo. Codes of conduct for national parliament and their role in promoting integrity. OECD, 2017

саморегулација, корегулација и надворешна регулација, во мнозинството парламенти (17 од 24) е прифатена саморегулацијата. Од она што може да се види во табела 1, овие системи вообичаено вклучуваат назначување специјално работно тело (комисија) задолжено да се занимава со известување, истрага и санкционирање на членовите на парламентот кои го прекршуваат кодексот. Како друга форма на внатрешен надзор може да го вклучи претседателот на парламентот или неговиот кабинет да го надгледуваат спроведувањето на кодексот (Германија, Финска, Исланд, Малта и Шведска).

За потребите на ова истражување беше изготвена анализа на содржината на етичките кодекси на избрани земји од ЕУ и од Западен Балкан. Во продолжение следува приказ на наодите добиени со анализата на содржината на дванаесет етички кодекси, меѓу кои на седум членки на Европската Унија (Обединето Кралство<sup>16</sup>, Франција<sup>17</sup>, Германија<sup>18</sup>, Латвија<sup>19</sup>, Малта<sup>20</sup>, Полска<sup>21</sup>, Шкотска<sup>22</sup> како и на три парламенти од регионот на Западен Балкан (Босна и Херцеговина<sup>23</sup>, Црна Гора<sup>24</sup>, Косово<sup>25</sup> и Македонија<sup>26</sup>) и Европскиот парламент<sup>27</sup>. Табеларниот приказ на главните наоди од истражувањето е содржан во табела 2 (види во анекс В: табела 2: табеларен приказ на главните наоди на истражувањето: анализа на содржина на избрани кодекси на однесување во избрани земји од ЕУ и регионот).

Изготвувањето и усвојувањето на кодексите на однесување од страна на националните парламенти се појави како заедничка мерка кон кодификацијата на професионалните и етичките стандарди за

- 
- 16 House of Commons. The Code of Conduct. London, 2018. <[https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1474/147402.htm#\\_idTextAnchor000](https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1474/147402.htm#_idTextAnchor000)>, пристапено на 16. 12. 2019 г.
- 17 Assemblée nationale. Code de déontologie des députés <<http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/25883/244571/version/5/file/code-deontologie.pdf>>, пристапено на 16. 12. 2019 г.
- 18 Deutscher Bundestag. Rules of the Procedure of the German Bundestag and Rules of the Procedure of the Mediation Committee. Berlin, 2014 p. 101 - 114 <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>, пристапено на 16. 12. 2018 г.
- 19 Latvijas Republikas Saeima. Rules of Procedure of the Saeima. Riga, 1994 <[https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/efd/files/assets/law-library-files/Latvia\\_Saeima%20Rules%20of%20Procedure\\_1994\\_EN.pdf](https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/efd/files/assets/law-library-files/Latvia_Saeima%20Rules%20of%20Procedure_1994_EN.pdf)>, пристапено на 16. 12. 2019 г.
- 20 PARLAMENT TA' MALTA. Code of Ethics of Members of the House of Representatives. 1995 <[http://europam.eu/data/mechanisms/FD/FD%20Laws/Malta/Malta\\_Code%20of%20Ethics%20of%20Members%20of%20Parliament\\_1995.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/FD/FD%20Laws/Malta/Malta_Code%20of%20Ethics%20of%20Members%20of%20Parliament_1995.pdf)>, пристапено на 16. 12. 2019 г.
- 21 Parliament of Poland. Principles of Deputies' Ethics – Resolution of the Sejm of the Republic of Poland of 17 July 1998 <[http://transparency.ee/cm/files/zasady\\_etyki\\_poselskiej\\_wersja\\_angielska.pdf](http://transparency.ee/cm/files/zasady_etyki_poselskiej_wersja_angielska.pdf)>, пристапено на 16. 12. 2019 г.
- 22 The Scottish Parliament. The Code of Conduct for the Members of the Scottish Parliament. 2017 <<https://www.parliament.scot/Parliamentaryprocedureandguidance/CCEd07201708.pdf>>, пристапено на 16. 12. 2019 г.
- 23 Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine. Kodeks ponašanja poslanika i delegata u Parlamentarnoj Skupštini Bosne i Hercegovine. Sarajevo, 2015. <[https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji%20propisi/Kodeksi%20pona%20A1anja%20poslanika%20i%20delegata%20u%20Parlamentarnoj%20skup%20C5%A1tini%20Bosne%20i%20Hercegovine%20\(2015.%20godina\)%20bs.pdf](https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji%20propisi/Kodeksi%20pona%20A1anja%20poslanika%20i%20delegata%20u%20Parlamentarnoj%20skup%20C5%A1tini%20Bosne%20i%20Hercegovine%20(2015.%20godina)%20bs.pdf)>, пристапено на 17. 12. 2019 г.
- 24 Skupština Crne Gore. Etički kodeks poslanika. 2014 <<http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-ak-ti/640/516-3526-00-71-14-3-9.PDF>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.
- 25 Republic of Kosovo Assembly. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Kosovo. Pristina, 2010. p. 55 -56 <[http://www.kuvend-ikosoves.org/Uploads/Data/Files/6/Rr\\_K\\_RK\\_29\\_04\\_2010\\_1\\_EDbu8aqXyd.pdf](http://www.kuvend-ikosoves.org/Uploads/Data/Files/6/Rr_K_RK_29_04_2010_1_EDbu8aqXyd.pdf)>, пристапено на 17. 12. 2019 г.
- 26 Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2018) <<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/bf31aa69c19a4238aae2659b7afaa3a0.pdf>>, пристапено на 15. 12. 2019 г.
- 27 European Parliament. Code of Conduct for Members of European Parliament with respect to financial interests and conflict of interests <[http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305\\_Code\\_of\\_conduct\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_EN.pdf)>, пристапено на 16. 12. 2019 г.

парламентарците. Кодексите за однесување на пратениците најчесто постојат како посебни документи, но во неколку парламенти претставуваат додаток на нивните деловници.

Она што може да се забележи е дека многу од парламентите во различна форма ги имаат преземено Седумте етички начела на јавната служба<sup>28</sup> содржани во британскиот етички кодекс (самоодрекување, општ интерес, интегритет, чесност, отвореност, одговорност и лидерство).

Кога се во прашање надлежните тела, не постои унифицираност во парламентите. Во некои парламенти постојат советодавни одбори, некаде се среќаваат комесари или пак назначени службеници кои се задолжени да извршуваат советодавна функција во врска со примената на кодексите. Сепак, во повеќето парламенти таа функција ја врши една од нивните комисији (работни тела). Интересно е дека во некои парламенти како чувар на етичките начела и стандарди се јавува и самиот спикер, со што се дава дополнителна тежина.

И кога се во прашање санкциите, компаративната анализа ни покажува дека парламентите имаат прифатено различни решенија кои варираат од непостоење на санкции (Франција, Малта, Косово) до (привремено) губење на правата<sup>29</sup> преку суспензија (Шкотска, Европски парламент, Обединето Кралство). Како санкција исто така се среќава и парична казна (БиХ, Полска, Германија, Обединето Кралство). Од нашата анализа произлегува дека опомената сепак е најзастапен механизам на санкција за прекршување на кодексите. Опомената може да биде во комбинација со други санкции (Црна Гора, БиХ, Полска, Германија, Европски парламент) или да биде единствен механизам на санкција (Латвија и Македонија).

Од компаративната анализа произлегува дека прифаќањето и спроведувањето на етичките кодекси во голема мера се заснова на совеста и добрата волја на самите пратеници. Непостоењето на санкции во некои кодекси и честата употреба на опомената оди во прилог на нашата дилема од насловот на трудот дека донесувањето на кодексите наликува на козметички зафат, а не на сериозен механизам во борбата против корупцијата.

28 Во 1994 г. британската Влада формирала Комисија за стандарди во јавниот живот, која имала задача да направи препораки за подобрување на стандардите на однесување во јавниот живот. Со комисијата претседавал лордот Нолан и првиот извештај ги утврдил седумте принципи на јавниот живот, познати како „принципите на Нолан“. Повеќе околу споменатите принципи види на следниот линк: <<http://43v1jh14ux9mdykuh362aheq.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/01/The-Nolan-Principles-of-Public-Life.pdf>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.

29 Се работи за: забрана за присуство на пленарни седници и на седници на работните тела кое повлекува губење на останатите права (правото на говор, на глас, правото на законодавна иницијатива, поставување пратенички прашања и сл.)

## КОДЕКС ЗА ЕТИЧКО ОДНЕСУВАЊЕ НА ПРАТЕНИЦИТЕ ВО МАКЕДОНСКОТО СОБРАНИЕ

Според Грег Пауер (Greg Power), авторот на Прирачникот за парламентарна етика и однесување, напишан во вид на водич за пратениците, парламентите воведуваат нови етички системи и однесување поради една од следниве причини: а) како одговор на етички прекршоци; б) како јавна грижа за воведување парламентарни стандарди и в) спроведување на постоечки подзаконски акти во парламентот<sup>30</sup>.

Врз основа на искуството со донесувањето на Кодексот за етичко однесување на пратениците во нашиот парламент, слободно би можела да се додаде уште една причина. Бидејќи формирањето на работната група за изработка на драфт верзијата на Кодексот во основа се темелеше на препораките на ГРЕКО, може да се додаде дека кодексите за однесување на пратениците можат да се донесуваат и врз основа на „притисок“ од страна на меѓународната заедница и преземени обврски од наша страна. Овде не мислиме само на препораките на ГРЕКО туку и на иницијативата „Жан Моне“, во чии рамки пратениците всушност се договорија да го усвојат Кодексот. Иако Кодексот за етичкото однесување на пратениците било договорено да се донесе уште во 2012 г., неговото донесување се одложи за шест години (беше донесен на средината на 2018 г.). Во продолжение следуваат причините (објективни и субјективни) кои довеле до тоа одложување, преку хронолошки приказ на настаните. Податоците кои се презентирани во продолжение во најголем дел се преземени од трите извештаи за евалуација на ГРЕКО<sup>31</sup> за напредокот на нашата земја.

## ДОНЕСУВАЊЕ НА КОДЕКСОТ НИЗ ПРИЗМАТА НА ПРЕПОРАКИТЕ НА ГРЕКО – ХРОНОЛОШКИ ПРИКАЗ

Македонија се приклучи на ГРЕКО во 2000 година и од самото пристапување е предмет на евалуација во четири круга<sup>32</sup>. За потребите на трудот ќе биде разгледан четвртиот круг на евалуација. Тој започна на 1 јануари 2012 г. и се занимава со „спречување на корупција во однос на членовите на парламентот, судиите и обвинителите“. Од вкупно 19 препораки на ГРЕКО, за потребите на трудот ќе ги разгледаме првите две:

1. Изготвување Кодекс на однесување за членовите на Собранието и обезбедување дека идниот кодекс е лесно прифатлив за јавноста;

30 Power, Greg, Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians. Westminster Foundation for Democracy and GOPAC. 2010, p.13 <[http://gopacnetwork.org/Docs/PEC\\_Guide\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf)>, пристапено на 17. 12. 2019г.

31 Извештаите за евалуацијата на Македонија се достапни и можат да се најдат на следниот линк <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/north-macedonia>>, пристапено на 15. 12. 2019 г.

32 Првиот (декември 2002), вториот (октомври 2005), третиот (март 2010) и четвртиот (јануари 2012).

2. Воспоставување соодветен механизам во рамките на Собранието, со цел да се промовира кодексот и да се подигне свеста на членовите на Собранието за стандардите кои се очекуваат од нив, но исто така и да се спроведат такви стандарди каде што е потребно.

Врз основа на препораките на ГРЕКО, на 14 март 2012 г. во Собранието се одржал состанок за воведување етички кодекс за пратениците. На состанокот присуствувале претседателот, потпретседателите и координаторите на пратеничките групи, а било договорено нацрт-верзијата на идниот кодекс да биде донесена со консензус и поддршка од сите политички партии. Бидејќи активностите на работната група којашто била формирана била прекината поради неколкумесечниот бојкот на опозицијата (настанат како резултат на настаните од 24 декември 2012 г.), не се постигнал посакуваниот консензус.<sup>33</sup> Работата околу кодексот продолжила дури на 26 август 2013 г., откако Анкетната комисија формирана за да ги испита настаните на 24 декември 2012 г., во својот извештај со консензус препорачала да се донесе етичкиот кодекс за пратениците<sup>34</sup>.

Во насока на донесување етички кодекс на пратениците во периодот помеѓу двата евалуациски извештаја, вреди да се споменат неколку настани. Прво, одржувањето на ЕЦПРД (ECPDR – European Centre for Parliamentary Research and Documentation) семинар на 8 и 9 мај 2014 г. со работен наслов: „Структура и процедури во поглед на етичките кодекси за пратениците и интегритетот на пратеничката служба<sup>35</sup>“, на кој учествуваа 54 учесници од 34 парламентарни домови, претставници на ГРЕКО, ОБСЕ/ОДИХР и др. Организацијата и одржувањето на овој настан беше во насока на добивање информации при подготвувањето на идниот кодекс. Исто така, во насока на зголемување на свеста на пратениците за потребата и придобивките за донесување етички кодекс со којшто ќе се регулира нивното однесување, на 18 и 19 мај 2015 г. биле одржани работилници на кои присуствувале 44 пратеници, членови на разни политички партии застапени во Собранието. Работилниците биле одржани од Државната комисија за спречување корупција (ДКСК), како дел од ИПА Твининг проектот: „Поддршка за ефективна превенција и борба против корупција“<sup>36</sup>. Работилниците во голема мера придонеле за зголемување на свеста кај пратениците за теми како превенција на корупција, судир на интереси, меѓународни стандарди,

33 Council of Europe. GRECO. FOURTH EVALUATION ROUND: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report: “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”. Strasbourg, 2016. p. 3 <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9b18>>, пристапено на 15. 12. 2019 г.

34 Council of Europe. GRECO. FOURTH EVALUATION ROUND: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”. Strasbourg, 2013. p. 9-1 <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9ab5>>, пристапено на 15. 12. 2019 г.

35 Повеќе информации околу самиот семинар (програма, листа на учесници, прашалници, истражувања, анализи и сл.), може да се најдат на следниот линк: <<https://www.sobranie.mk/ecprd-seminar-may-2014-skopje.nspdx>>, пристапено на 15. 12. 2019 г.

36 Council of Europe. GRECO. FOURTH EVALUATION ROUND: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report: “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”. Strasbourg, 2016. p. 3-4 <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9b18>>, посетено на 15. 12. 2019 г.

обврски во однос на изјавите за имотна состојба и интереси, подароци и други етички прашања.

## КОДЕКС ЗА ЕТИЧКО ОДНЕСУВАЊЕ НА ПРАТЕНИЦИТЕ ВО СОБРАНИЕТО – КРИТИЧКИ ОСВРТ И ПРЕПОРАКИ ЗА НЕГОВО ПОДОБРУВАЊЕ

Од средината на минатата година, и нашиот Парламент пристапи во клубот на парламенти со усвоени сет од правила со кои се уредува однесувањето на пратениците. Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија<sup>37</sup> беше усвоен на 47. пленарна седница, на 11 јуни 2018 г., со поддршка на сите политички партии, неполн месец по преземената обврска на првата средба на претставниците на политичките партии во рамките на процесот „Жан Моне“, одржан на 18 мај 2018 година<sup>38</sup>.

Кодексот бил изработен од страна на работната група формирана од претседателот на Собранието на 28 јули 2017 г. Работната група била сочинета од пратеници и вработени во стручната служба на Собранието, под водство на Едмонд Милетик<sup>39</sup>, експертот од ЕУ.

Кодексот се состои од **22 члена** распоредени во **шест поглавја**, и тоа<sup>40</sup>:

- 1) **општи одредби**: предмет и цели;
- 2) **основни етички начела**: стандарди и правила на професионалното однесување (објективност, јавност и одговорност, како и заемно почитување, почитување на угледот на Собранието, како и почитување на интегритетот на други лица);
- 3) **правила на однесување**: основни правила на однесување, судир на интереси, забрана за корупција, забрана за примање подароци, буџетска и финансиска дисциплина и однос кон средствата кои се користат во Собранието.
- 4) **Повреди на кодексот кои можат да бидат**: лесни повреди и тешки повреди, надлежно тело на Собранието (Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетски прашања на Собранието), мерки за повреда на

37 Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2018) <<http://www.slvesnik.com.mk/issues/bf31aa69c19a4238aae2659b7afaa3a0.pdf>>, пристапено на 15. 12. 2019 г.

38 Денешен весник (електронска верзија). „Жан Моне: Нов етички кодекс и итни измени на Деловникот на Собранието“, пристапено на 21. 5. 2018 г. <<https://denesen.mk/zan-mone-nov-etichki-kodeks-i-itni-izmeni-na-delovnikot-na-sobranieto-na-republika-makedonija/>>, пристапено на 17. 12. 2019 г.

39 Се работи за експерт ангажиран на проектот „Поддршка на Собранието за спроведување на реформите“. Повеќе информации за споменатиот проект можат да се најдат на следниот линк: <<https://www.sobranie.mk/eu-proekt-poddrshka-na-sobranieto-za-sproveduvanje-na-reformite.nspk>>, пристапено на 15. 12. 2019 г.

40 Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија, оп.цит.



Кодексот (опомена за лесна повреда и јавна опомена за тешка опомена) и застареност;

**5) Изјава за прифаќање на Кодексот и објавување на Кодексот;**

**6) Предни и завршни одредби (влегување во сила).**

Со усвојувањето на Кодексот за етичко однесување на пратениците, Собранието делумно ја исполни првата препорака на ГРЕКО. Иако Кодексот предвидува механизам за спроведување, процедуралните и другите правила за имплементација ќе треба да бидат дополнително донесени од страна на надлежната Комисија за деловнички и мандатно-имунитетски прашања. Комисијата сè уште нема донесено свој акт со којшто ќе се уреди постапката за утврдување сторени лесни и тешки повреди и изрекување мерки (предвидено во чл. 15 ст. 3 од Кодексот). Во врска со мерките за повреда на Кодексот, опомената (која може да биде и јавна за тешка повреда) како единствена важечка санкција не е доволна за справување со најразличните ситуации кои можат да се појават. Потпишувањето изјава (чл. 18 од Кодексот) од страна на пратениците, со која се обврзуваат да ги почитуваат одредбите на Кодексот непосредно по верификацијата на неговиот мандат, е добро решение кое би можеле како добра практика да го преземат и другите парламенти кои имаат донесено кодекси за однесување.

Ако се разгледа детално четвртата глава која ги опфаќа повредите на Кодексот, може да се забележи дека недостасуваат одредби во однос на подароците, како и подобра регулација на конфликтите на интереси.<sup>41</sup> Всушност, втората препорака на ГРЕКО се однесуваше на развојот на интерни механизми и водичи во рамките на Собранието во однос на превенцијата на судир на интереси и прифаќање подароци, гостољубивост и други погодности и соодветно да се следи постапувањето по тие правила. Иако Кодексот ги обработува судирот на интереси (член 8)<sup>42</sup>, забрана за корупција (член 9)<sup>43</sup>, забрана за примање подароци (член 10)<sup>44</sup>, само изјавата од член 8 дека „пратеникот е должен да ги почитува правилата кои се однесуваат на спречување судир на јавниот и приватниот интерес“ очигледно не е доволна за какво било пожелно упатство кое би

41 Во јавниот дискурс се отвори дебата околу изборот на Нури Бајрами од Гостивар за член на ДКСК поради неговата „роднинска врска“ со претседателот на Собранието г. Талат Цафери.

42 „Пратеникот е должен да ги почитува правилата кои се однесуваат на спречување судир на јавниот и приватниот интерес“, чл. 8 од Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија, *Op. cit.*

43 „Пратеникот во вршењето на функцијата е должен да ги почитува правилата кои се однесуваат на забрана на корупцијата и да избегнува секако однесување кое согласно со домашното и меѓународното законодавство би можело да се квалификува како коруптивно дејство или отстапување од правилата на Кодексот“, чл. 9 од Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија, *Op. cit.*

44 „Пратеникот не смее да ја користи својата функција заради остварување имотна и друга корист за себе или за други, не смее да бара и/или да прима подароци и бесплатни услуги и не смее да ја користи својата функција или информациите кои ги добиле преку својата функција за своја лична корист или за лична корист на некој друг“, член 10 од Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија, *Op. cit.*

ги дефинирало појасно проблематичните ситуации и очекувањето што се очекува од пратеникот конкретно во случај на законско и административно однесување на пратеникот. Според советите на експертите од ГРЕКО, на пример, може да се дополни Кодексот во однос на ситуации каде што може да се појави судир на интереси за пратеник, донесување извесни одлуки во однос на користењето на парламентарните ресурси, во својство на известувач/претседавач со комисија или со состанок на извесна тема, презентирање ставови или гласање во одредени ситуации итн. Исто така може да се подобри текстот на Кодексот и со видот на реакциите кои се очекуваат во такви ситуации, откривањето на приватниот интерес, барање на појаснување, повлекување од функција повремено или трајно, воздржување од определена одлука. Истото може да се каже и во врска со реакциите за подароци и други придобивки. Пратениците може да се соочат со т.н. протоколарни подароци и останува нејасна дилемата дали треба да бидат одбиени, пријавени или пак предадени на Собранието.<sup>45</sup>

## ЗАКЛУЧОК

Како одговор на повторливите скандали и контроверзии поврзани со корупцијата во парламентите, во последните дваесетина години меѓународните и националните актери почнаа да се залагаат за регулирање на парламентарното однесување на меѓународно ниво, врз основа на етички стандарди и правила, како суштински елемент за враќање на јавната доверба во отвореноста, транспарентноста и отчетноста на парламентите како најважни демократски институции.

Донесувањето на кодексите на однесување имаат за цел на пратениците да им обезбедат насоки на однесување кога се во прашање етичките дилеми, преку детектирање на највисоките стандарди на професионалната етика. Етичките кодекси претставуваат детални низи на етички правила кои обезбедуваат јасна рамка во склоп на која пратениците можат да ги извршуваат своите права и должности. Во исто време, кодексите во голема мера придонесуваат и во јакнењето на политичкиот кредибилитет и ја зголемуваат довербата на граѓаните во најважната институција на политичкиот систем.

Од парламентите како најзначајни политички институции во една земја се очекува да бидат пример за некорумпираност, а должноста и подготвеноста на пратениците да се придржуваат до највисоките етички стандарди за професионалност и интегритет имаат клучна улога во борбата против корупцијата. Со извршување на своите функции водени од јавни, а не

<sup>45</sup> Council of Europe. GRECO. FOURTH EVALUATION ROUND: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second compliance report: "The Former Yugoslav Republic of Macedonia". Strasbourg, 2018. <<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808cc85f>>, пристапено на 15. 12. 2019 г

од приватни (и тесно партиски) интереси, пратениците имаат можност и должност во голема мера да ја зголемат довербата на јавноста во најважната институција во политичкиот систем.

Како последица на препораките содржани во меѓународните акти, зголемен е бројот на земји кои воведуваат сеопфатни етички режими и правила за да се осигурат дека членовите на парламентот ги остваруваат своите функции професионално. Она што радува е зголемениот тренд што го следат националните парламенти за кодификација и дополнување на меѓународните стандарди за интегритет, во унифициран сет на норми и документи кој се забележува во последната декада. Нашето Собрание, иако со задоцнување, од средината на минатата година се приклучи во клубот на парламенти со донесен етички кодекс. Сепак, останува голем бројот на национални парламенти кои сè уште немаат донесено етички кодекси за однесувањето на пратениците.

Во Македонија сè уште не е заживеано начелото според кое избраните и именуваните јавни функционери подлежат на повисоки морални и етички стандарди од „обичните граѓани“, па донесувањето на етичкиот кодекс е еден чекор кон промовирање на тоа начело. Етичкиот кодекс нема преку ноќ да го искорени нецивилизираното однесување или судирите на интерес на пратениците, но јасните стандарди и соодветниот сет на санкции (кои дополнително треба да се донесат) ќе помогнат во зачувување на нивниот интегритет и ќе ја спречат понатамошната ерозија на етичката култура во Собранието. Според нас, главен предизвик со кој треба да се соочи Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетски прашања при подготвувањето на актот предвиден со чл. 15 ст. 3 од Кодексот, со кој треба да се уреди постапката за утврдување на негови лесни и тешки повреди, се воведувањето построги санкции кои се применуваат во некои парламенти кои ги опфативме во нашата анализа, како што се парични казни и (повремена) суспензија.

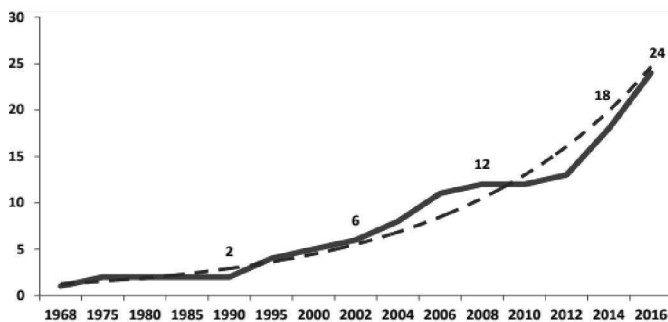
## РЕФЕРЕНЦИ:

1. Assemblée nationale. *Code de déontologie des députés* <<http://www2.assembleenationale.fr/content/download/25883/244571/version/5/file/code-deontologie.pdf>>
2. Council of Europe. *The Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*. Committee of Ministers Resolution (97) 24. 1997 <<https://rm.coe.int/16806cc17c>>
3. Council of Europe. GRECO. *FOURTH EVALUATION ROUND: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. Evaluation report “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”. Strasbourg, 2013. <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9ab5>>

4. Council of Europe. GRECO. *FOURTH EVALUATION ROUND: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. Compliance report: "The Former Yugoslav Republic of Macedonia". Strasbourg, 2016.  
<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9b18>>
5. Council of Europe. GRECO. *FOURTH EVALUATION ROUND: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. Second compliance report: "The Former Yugoslav Republic of Macedonia". Strasbourg, 2018.  
<<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808cc85f>>
6. Deutscher Bundestag. *Rules of the Procedure of the German Bundestag and Rules of the Procedure of the Mediation Committee*. Berlin, 2014  
<<https://www.btg.bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>
7. Денешен весник (електронска верзија). „Жан Моне: Нов етички кодекс и итни измени на Деловникот на Собранието“. 21. 5. 2018 г.  
<<https://denesen.mk/zan-mone-nov-etichki-kodeks-i-itni-izmeni-na-delovnikot-na-sobranieto-na-republika-makedonija/>>
8. European Commission. Directorate - General for Communication. *Standard Eurobarometer 90 - Public Opinion in the European Union: First Results*. Brussels, Autumn 2018 <<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/84930>>
9. European Parliament. *Code of Conduct for Members of European Parliament with respect to financial interests and conflict of interests*. <[http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305\\_Code\\_of\\_conduct\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_EN.pdf) >
10. House of Commons. *The Code of Conduct*. London, 2018. <[https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1474/147402.htm#\\_idTextAnchor000](https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1474/147402.htm#_idTextAnchor000) >
11. Inter-Parliamentary Union. *Code of Conduct for IPU Personnel*. 2012  
<<http://archive.ipu.org/cnl-e/191/code.pdf>> ,
12. Latvijas Republikas Saeima. *Rules of Procedure of the Saeima*. Riga, 1994  
<[https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/library-files/Latvia\\_Saeima%20Rules%20of%20Procedure\\_1994\\_EN.pdf](https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/library-files/Latvia_Saeima%20Rules%20of%20Procedure_1994_EN.pdf)>
13. Leone. Jacopo. *Codes of conduct for national parliament and their role in promoting integrity*. OECD, 2017
14. OSCE Parliamentary Assembly. *Brussels Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly*. 2006 <<https://www.osce.org/pa/19799?download=true>>
15. OSCE/ODIHR. *Background study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*. Warsaw, 2012.  
<<https://www.osce.org/odihr/98924?download=true>>
16. Parliamentary Assembly of Council of Europe. *The Role of Parliament in Fighting Corruption*, Resolution 1214 (2000) <<https://goo.gl/j1oZR>>
17. PARLAMENT TA' MALTA. *Code of Ethics of Members of the House of Representatives*. 1995 <[http://europam.eu/data/mechanisms/FD/FD%20Laws/Malta/Malta\\_Code%20of%20Ethics%20of%20Members%20of%20Parliament\\_1995.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/FD/FD%20Laws/Malta/Malta_Code%20of%20Ethics%20of%20Members%20of%20Parliament_1995.pdf)>
18. Parliament of Poland. *Principles of Deputies' Ethics – Resolution of the Sejm of the Republic of Poland of 17 July 1998*  
<[http://transparency.ee/cm/files/zasady\\_etyki\\_poselskiej\\_wersja\\_angielska.pdf](http://transparency.ee/cm/files/zasady_etyki_poselskiej_wersja_angielska.pdf)>

19. Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine. *Kodeks ponašanja poslanika i delegata u Parlamentarnoj Skupštini Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, 2015.  
<[https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji%20propisi/Kodeks%20pona%C5%A1anja%20poslanika%20i%20delegata%20u%20Parlamentarnoj%20skup%C5%A1tini%20Bosne%20i%20Hercegovine%20\(2015.%20godina\)%20bs.pdf](https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji%20propisi/Kodeks%20pona%C5%A1anja%20poslanika%20i%20delegata%20u%20Parlamentarnoj%20skup%C5%A1tini%20Bosne%20i%20Hercegovine%20(2015.%20godina)%20bs.pdf)>
20. Power, Greg. *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians*. Westminster Foundation for Democracy and GOPAC. 2010  
<[http://gopacnetwork.org/Docs/PEC\\_Guide\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf)>
21. Republic of Kosovo Assembly. *Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Kosovo*. Pristina, 2010.  
<[https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rr\\_K\\_RK\\_29\\_04\\_2010\\_2.pdf](https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rr_K_RK_29_04_2010_2.pdf)>
22. Skupština Crne Gore. *Etički kodeks poslanika*. 2014  
<<http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/640/516-3526-00-71-14-3-9.PDF>>
23. Собрание на Република Северна Македонија. *Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија* („Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2018)
24. The Scottish Parliament. *The Code of Conduct for the Members of the Scottish Parliament*. 2017 <<https://www.parliament.scot/Parliamentaryprocedureandguidance/CCEd07201708.pdf>>
25. UN General Assembly. *A/RES/51/59. Action against corruption*. New York, 1996  
<<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>>
26. Waller, Bruce N. *Consider Ethics: Theory, Readings, and Contemporary Issues*. New York: Pearson Longman, 2005

**АНЕКС А: Графикон 1:** Број на парламенти на земји членки на ОБСЕ кои имаат донесено Кодекс



Извор: Leone, Jacopo. *Codes of conduct for national parliament and their role in promoting integrity*. OECD, 2017

**АНЕКС Б: Табела 1:** Земји членки на ОБСЕ кај кои барем еден дом на националниот парламент има донесено Кодекс за однесување на пратеници

Држава	Документ	Тип на документ	Механизам за спроведување	Година на усвојување
Белгија	Деонтолошки кодекс	Деловник	Нема механизам за спроведување	2013
БиХ	Етички кодекс	Резолуција	Саморегулација (Мешовита комисија за човекови права)	2008
Бугарија	Етички правила на однесување	Деловник	Саморегулација (Комисија за антикорупција, конфликт на интерес и парламентарна етика)	2014
Канада	Кодекс за конфликт на интереси за сенаторите	Деловник	Саморегулација	2005
Естонија	Добри практики на парламентот	Резолуција	Саморегулација (Избрана комисија за антикорупција)	2004
Финска	Насоки на претседателскиот совет за Деловникот	Деловник	Саморегулација (Парламентарна канцеларија)	2015
Франција	Деонтолошки кодекс	Резолуција	Корегулација (Комесарот за етички стандарди на Националното собрание и Бирото на Националното собрание); Саморегулација (Комисија за етика - Сенат)	2011
Грузија	Етички кодекс	Декларација	Нема механизам за спроведување	2004
Германија	Етички кодекс	Деловник	Саморегулација (спикерот на парламентот и парламентарната администрација)	1972
Исланд	Етички кодекс	Резолуција	Саморегулација (назначена советодавна комисија)	2016
Италија	Етички кодекс	Декларација (тест период - интенција да се инкорпорира во Деловникот)	Саморегулација (советодавна комисија за однесувањето на пратениците)	2016
Латвија	Етички кодекс	Деловник	Саморегулација (Комисија за мандат, етика и поднесување)	2006
Литванија	Етички кодекс	Примарно право	Саморегулација (Комисија за етика и процедура)	2006
Луксенбург	Етички кодекс	Деловник	Саморегулација (Советодавна комисија за однесувањето на пратениците)	2014
Малта	Етички кодекс	Деловник	Саморегулација (спикерот на парламентот)	1995
Црна Гора	Етички кодекс	Резолуција	Саморегулација (Комисија за превенција на конфликти од интерес)	2014
Холандија	Правилник за интегритетот на пратениците	Деловник	Нема механизам за спроведување	2015
Норвешка	Етички прирачник	Декларација	Нема механизам за спроведување	2013
Полска	Етички правилник	Резолуција	Саморегулација (Комисија за етика)	1998
Словенија	Етички кодекс	Резолуција	Нема механизам за спроведување	2015

Шведска	Етички кодекс	Декларација	Саморегулација (спикерот на парламентот)	2016
Обединето Кралство	Етички кодекс	Резолуција	Корегулација (Комисија за стандарди во јавниот живот и комесар за стандарди)	1995
САД	Етички кодекс	Деловник	Надворешна регулација (Канцеларија за етика во Конгресот)	1968
Европски Парламент	Етички кодекс	Деловник	Саморегулација (Советодавна комисија за однесување на пратениците)	2012

Извор: Приспособено според Leone, Jacopo. *Codes of conduct for national parliament and their role in promoting integrity*. OECD, 2017

**АНЕКС В: Табела 2:** Табеларен приказ на главните наоди на истражувањето: Анализа на содржина на избрани кодекси на однесување во избрани земји од ЕУ и регионот

Парламент	Правна основа	(Етички) Принципи	Надлежно тело	Санкции	Година на донесување
Долен дом (House of Commons)	Етички кодекс (The Code of Conduct)	Самоодрекување; Општ интерес; Интегритет; Чесност; Отвореност; Одговорност; Лидерство	Парламентарен комесар за стандард; Одбор за стандарди во јавниот живот; Одбор за стандарди и привилегии	Извинување во пишана форма; Извинување на пленарна седница; Суспензија со губење на паричен надоместок	1996
Европски Парламент (European Parliament)	Етички кодекс (The Code of Conduct for Members of European Parliament with respect to financial interests and conflict of interests)	Непристрасност; Интегритет; Отвореност; Внимателност; Чесност; Одговорност; Почитување на угледот на парламентот; Делување исклучиво во јавен интерес; Воздржување од прифаќање на финансиска корист или друг надомест; Забрана за примање подароци чија вредност е поголема од 150 ЕУР.	Советодавниот одбор за однесување на работниците ги разгледува околностите за наводното кршење на Кодексот; Бирото на Парламентот утврдува мерки за примена на Кодексот и дава предлози за негова ревизија; претседателот на Парламентот.	Опомена (укор); Губење на правото на дневница во период од 10 дена; Привремено одземање на правото за учество во сите или некои активности на Парламентот во период од 2 до 10 последователни дена во текот на заседавањето на Парламентот; Привремено или трајно разрешување од една или повеќе должности.	2012

Франција (L'Assemblée Nationale)	Деловник; Етички кодекс на пратениците (Code de déontologie des députés)	Делување во јавен интерес; Независност; Објективност; Одговорност; Правичност; Примерност.	Советникот за етички прашања (им дава совети на пратениците во врска со постапките во согласност со етичките принципи и предлага подобрување на принципите на Кодексот); Бирото на Парламентот донесува одлука во врска со повредите на Кодексот.	Етичкиот кодекс не предвидува санкции во врска со кршењето на етичките принципи.	2011
Германија (Bundestag)	Етички кодекс како додаток на Деловникот (Annex I - Code of Conduct for Members of the German Bundestag)	Обврска за пријавување на активностите со кои се занимавале пред извршување на пратеничката функција; Принципи во врска со пријавувањето подароци и донации; Правила во врска со адвокатската работа на пратениците.	Претседателот на Парламентот	Во случај на кршење на принципите на кодексот предвидена е санкција со укор и парична казна која не може да надмине 50% од годишниот надомест на пратеникот; Исто така Деловникот пропишува санкција за непочитување на редот на седницата и вклучува: предупредување, одземање на зборот, парична казна од 1000 ЕУР за посериозна повреда, отстранување од седница, суспензија.	1972
Латвија (Saeima)	Етички кодекс како додаток на Деловникот ( Code of Ethics for members of the Saeima of the Republic of Latvia)	Морална општествена одговорност; Избегнување на употреба на навредливи зборови, гестови; Обврска за спречување конфликт на интерес; Апстиненција од учество во анкетна комисија доколку пратеникот има интерес во врска со предметот на истрагата; Забрана за употреба на доверливи информации за лична добивка; Пристојно облекување и уредност во текот на престојот во зградата; Забрана за појавување на јавните места под дејство на алкохол и психотропни супстанции; Обврска за љубезно однесување кон вработените.	Комисија за мандат, етика и поднесоци; Биро за спречување и борба против корупцијата.	Усно предупредување кое влегува во записникот на Комисијата; Предупредување во писмена форма; Предупредување во писмена форма кое се известува на пленарна седница, како и одлука во врска со него која се објавува во Службен весник.	2006



Малта (Kamra tad Deputati)	Етички кодекс на пратениците (Code of Ethics of Members of the House of Representatives)	Однесување на начин кој го одржува достоинството на парламентот; Забрана за примање на надоместок или компензација за работа, освен пратеничката плата; Забрана за вршење не-примерно влијание, закана или притисок.	Претседателот на Парламентот	Етичкиот кодекс не предвидува санкции во врска со кршењето на етичките принципи	1995
Полска (Sejm)	Деловниците на двата дома на полскиот Парламент; Етички принципи на пратениците (Principles of Deputies Ethics - Resolution of the Sejm of the Republic of Poland)	Непристрасност; Отвореност; Објективност; Одговорност; Почитување на угледот и името на парламентот.	Комисија за правила, етика и работи на сенаторите; Комисија за етика на пратениците на Сејмот; Президиум на Сејмот; Президиум на Сенатот.	Комисијата за етика на Сејмот може да ги казни пратениците за кршење на принципите со опомена и укор; Исто така претседателот на Сенатот во случај кога сенаторот ја ремети работата на Сенатот може: да ја намали платата на сенаторот до 1/2 од месечниот износ за период не подолг од 3 месеца, да ги намали дневниците до 1/2 од месечниот износ не подолг од 3 месеца и да го укине правото на дневница на сенаторот.	1998
Шкотска	Етички кодекс на пратениците во парламентот на Шкотска (The Code of Conduct for the Members of the Scottish Parliament)	Самоодрекување; Општ интерес; Интегритет; Чесност; Отвореност; Одговорност; Лидерство	Службениците надлежни за стандардите даваат совети во врска со примената на правилата на Кодексот.	Забрана за присуство на пленарните и седниците на работните тела; Забрана за учество во расправите; Забрана за гласање; Забрана за предлагање на закон; Забрана за поставување на пратенички прашања; Забрана за предлагање на амандмани; Забрана за предлагање на нацрт-извештаи.	2011
Косово	Етички кодекс на пратениците како додаток на Деловникот (Annex 3 - Code of Conduct for Members of Assembly)	Самоодрекување; Морален интегритет; Објективност; Одговорност; Лидерство	Претседателот на парламентот	Етичкиот кодекс не предвидува санкции во врска со кршењето на етичките принципи	2010
БиХ	Кодекс на однесување на пратениците и делегатите на Парламентарното собрание на БиХ	Одговорност спрема јавноста; Чесност; Интегритет	Заедничка комисија за човекови права, права на детето, младите, имиграцијата, бегалците, азил и етика.	Опомена во пишана форма; Еднократна парична казна во висина од 50 % од месечниот паушал; Јавна опомена која се објавува.	2008

Црна Гора	Етички кодекс на пратениците (Etički kodeks poslanika)	Објективност; Одговорност; Заемно почитување и уважување; Почитување на угледот на парламентот.	Комисија за човекови права и слободи.	Опомена; Јавна опомена; Отстранување од седница.	2014
Македонија	Кодекс за етичко однесување во Собранието на Република Македонија	Објективност; Јавност и одговорност; Заемно почитување; Почитување на угледот на Собранието; Почитување на интегритетот на други лица.	Комисија за деловнички и мандатно-имунитетски прашања.	Опомена - се изрекува за лесна повреда; Јавна опомена - се изрекува за тешка повреда.	2018





