



КАКО

ДО ЕФЕКТИВНА
ЛОКАЛНА
САМОУПРАВА

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА
НАША ЦЕЛ!

Сашко Косинов

Сотир Костов

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА НАША ЦЕЛ!

**КЛС Прирачници
Прирачник бр. 1**

ПРЕДГОВОР

Почитувани,

Пред вас е една од серијата публикации што ги опфаќаат: книгата “Нов јавен менаџмент” и петте прирачници “Како до ефективна локална самоуправа (КЛС)”: Децентрализацијата наша цел; Како да комуницираш, преговараш и одлучуваш за да бидеш лидер; Граѓанска партиципација, Комуникација помеѓу локалната самоуправа и граѓаните; Како до добра управа и Менаџмент на проекти.

Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) го поддржа публикувањето на оваа серија со цел да придонесе кон развојот и надградувањето на капацитетите на Локалната самоуправа и месните/урбаните заедници (заедниците) во Македонија, а имајќи го предвид значењето на целиот процес на децентрализација што во моментот се одвива. МЦМС и самиот активно работи на поттикнување на локалниот развој на заедниците преку зголемена партиципација и организациско јакнење во насока на унапредување на одржливиот развој во заедниците.

Овие публикации се наменети за локалните функционери и службеници, институции и организации кои работат на полето на успешната реорганизација на локалната самоуправа, како и за обичните граѓаните кои се активни чинители во своите заедници. Публикациите треба да ја подобрат информираноста на општините и заедниците за начините како успешно да се спроведе процесот на децентрализација и изгради ефективна локална самоуправа во Република Македонија.

Република Македонија ги прифати начелата на Европската повелба за локална самоуправа (донесена од Советот на Европа во 1985 година) кои ја даваат рамката за модерна децентрализирана Европа. Оваа Повелба е правен и политички патоказ за разбивање на бирократските системи. Успешното спроведување на принципите од Повелбата доведува до зголемување на функционалната улога на општината, а намалување на регулаторната надлежност на државата на локално ниво. На овој начин успешно се надминува јазот помеѓу централната и локалната власт. Истовремено се намалува вакумот помеѓу граѓанинот и државата, а секако се надминува и загрозеноста на локалната средина, неефикасното и несоодветното задоволување на потребите и интереси на граѓаните.

Модерната локална самоуправа од европски тип бара умешност и компетентно управување во општините. За воведување на вистинска децентрализација потребно е успешно справување со предизвиците на организациските промени во општините. На преден план се става вклучувањето на човечкиот фактор, но и создавање на предуслови за успешно и ефикасно функционирање на новиот систем на локална самоуправа во Република Македонија. Утврдувањето и прифаќањето на позитивните вредности и стандарди, новата организациска култура и овладувањето со ново знаење, умеење и способност за вистински промени, се флексибилни и прагматични инструменти за воведување и успешно практикување на развиена локална самоуправа.

МЦМС, правејќи ги достапни информациите за начините како успешно да се спроведе процесот на децентрализација и преку своите активности кои директно се насочени кон локалните заедници дава придонес кон целиот процес на децентрализација, процес во кој сите институции и граѓани треба да се вклучат и да придонесат затоа што сите тие се дел од заедниците кои интензивно се менуваат. На подобро, се надеваме!

Сашо Клековски

ВОВЕД

Мора да се признае и констатира дека живееме во противречен свет. Во тој свет нашето општество и држава се во транзиција. Периодот на транзицијата е предолг и мачен, а резултатите и ефектите (од транзицијата) мали и недоволни. Државата и граѓаните во неа постојано се во процес на освојување и воспоставување на демократијата. Во тој процес има доста маки и препреки кои секојдневно предизвикуваат повеќе проблеми отколку резултати.

Граѓаните на Република Македонија сакаат и тежнеат кон демократија која пред се дава слободи и права за непосредно одлучување на сопствената егзистенција, за управување со јавните работи и за учество во процесите на одлучување во заедницата во која живеат - на локално ниво. На тој план, граѓаните, засега малку добиваат.

Постојниот систем на локална самоуправа во Република Македонија, не функционира ефикасно и не ги дава саканите резултати за граѓаните. Треба да се знае дека нема демократски политички систем без развиена и ефективна локална самоуправа. Нема цивилно општество без активно учество (партиципација) на граѓаните во одлучувањето на локално ниво.

Современата локална самоуправа е значаен сегмент на целокупната политичка власт во една држава. Таа е комплементарна со централната власт во управувањето со општествените работи, ѝ е субјект и страна во вертикалната поделба на власта во државата. За разлика од државната власт која стратешки и глобално го осмислува, регулира, координира и усогласува целокупниот развој на државата и се грижи за установите од национално значење, локалната самоуправа има предност во задоволување на потребите од локално значење. Тоа е така бидејќи локалната власт е поспособна да се прилагоди на специфичностите на локалниот развој и да воспостави локални развојни приоритети, и затоа што локалната самоуправа поефикасно може да обезбеди присутност и учество на локалното население во локалните политички процеси.

Затоа се стремиме кон поефективна и поодговорна власт во интерес на граѓаните. Потребни се посветеност и напорна работа, на сите субјекти во локалната заедница: градоначалникот, членовите на Советот на општината, вработените во општинската управа, здруженијата и организациите од невладиниот сектор, приватните претприемачи и бизнис секторот, како и граѓаните како крајни конзументи на услуги од општинската управа. Неопходно е суштински да се промени односот на локалната власт со граѓаните. Најпрвин треба да се промовира партиципацијата на граѓаните во локалната власт, што подразбира институционализирање на учеството на граѓаните во јавното донесување на одлуки и во обезбедувањето на јавните услуги. Од една страна потребно е одобрување и зголемување на капацитетот на локалните власти, а од друга страна, неопходно е подигање на свеста кај граѓаните за нивната партиципација во процесите на одлучување на локално ниво. За остварување на овие цели најпрвин мора да се создаде визија за развој на општината, да се одреди мисија на сите субјекти на локално ниво за остварувањето на целите, како и да се определи стратегија за реализирање на посакуваниот развој.

Активностите и задачите за успешното реализирање на напред наведените цели се бројни. Примарни и основни од нив се:

- Донесување на граѓанска Повелба за партнерство (јавен, приватен, невладин сектор) на локално ниво
- Воведување на принципи и механизми за добра локална управа
- Донесување на Етички кодекс на локалната самоуправа
- Спроведување на кампањи за едукација на јавноста за имплементација на децентрализацијата
- Организирање и спроведување на јавни собири (расправи) за битни прашања од јавен интерес
- Формирање на Центри за информирање на граѓаните

- Формирање на Граѓански советодавни одбори
- Донесување на план за локален економски развој

За успешно спроведување на овие обврски, задачи и активности, претходно треба да се направи, усвои и спроведи целосна програма за обука и тренинг на сите субјекти во локалната самоуправа. Потребно е знаење. Знаењето се добива со учење, а наученото најдобро се проверува со обука и тренинг. На учењето, како и на менаџирањето на неговата основна супстанца – знаењето, денешниот напреден свет гледа како на предуслов за опстанокот и развојот на општеството и државата, а во тој контекст и на локалната самоуправа. Во време на динамична животна и работна средина, каква што е нашава, во која има брзи социјални, политички, економски и научно технолошки промени, значењето на учењето и знаењето е исклучително големо. Тоа е една од виталните нитки во социоекономскиот развој, пред се, на локалната заедница, која овозможува отварање на широко поле за делотворно учество на човечкиот фактор во решавањето на локалните, професионални и индивидуални проблеми.

Подигањето на образовното и интелектуално ниво на човечките ресурси во организиран систем, како и здобивањето и имплементацијата на знаењето во пракса, станаа клуч за решавање на битните групни и индивидуални проблеми во секојдневното работење и живеење во заедницата. Ова е потврдено и во документите во Советот на Европа, во кој недвосмислено се потврдува дека на почетокот на новиот милениум Европа влезе во “времето на знаење”. Напредувањето на учењето, а со тоа и на знаењето, како и на вештините и умењата, на човечките ресурси во локалната заедница, е императив за успешна имплементација на децентрализацијата. Тоа пак, создава успешна основа за транзиција кон општество и економија втемелени во вечниот фундамент наречен – “знаење”.

Ехото на овие глобални собитија на современа и напредна Европа многу брзо доаѓа во нашиот локус – во Македонија. На ова не потсетува Европската Повелба за локална самоуправа. Значи, Европските влијанија ќе допрат и до нас, со онаков интензитет за каков ќе бидеме подготвени. Нашата интелектуална – перцептивна моќ, и нашата способност и подготвеност за промени, ни даваат мерила и механизми за нивно препознавање и осознавање, како и за нивно суштинско разбирање и правилно спроведување во новата реалност на современата локална самоуправа што сакаме да ја воведиме.

Согласно овие принципи, ставови и стандарди на модерна Европа, се напишани и создадени овие “КЛС” – Прирачници: Како до ефективна локална самоуправа во Република Македонија. Содржината на прирачниците е плод на чувството од нагласена потреба за менаџерските научни дисциплини, што неоправдано долги години беа потиснувани на маргините на формалниот и институционалниот образовен систем во Република Македонија. “КЛС” – Прирачниците се засновани на материјалите за “Организациски менаџмент” и “Менаџмент на проекти” на Советот на Европа и Европската Комисија. Нивното промовирање и доближување до главните актери и субјекти на локалната самоуправа во Република Македонија, се надеваме, ќе ја постигне целта и намерата на постоење на корисна алатка за постигање на поефективна и поодговорна локална власт.

Серијата “КЛС” – Прирачници ја сочинуваат:

- “КЛС” - Прирачник број 1 – “Децентрализацијата наша цел!”
- “КЛС” - Прирачник број 2 – “Комуницирај, преговарај, одлучувај - биди лидер” /Обука и тренинг за претставниците на локалната власт/
- “КЛС” - Прирачник број 3 – “Граѓанска партиципација - Комуникација помеѓу локалната самоуправа и граѓаните”
- “КЛС” - Прирачник број 4 – “Како до добра управа”
- “КЛС” - Прирачник број 5 - “ Менаџмент на проекти”

Инаку, кратенката “КЛС” може да се чита, толкува и прифаќа на повеќе начини, секако во духот на демократијата што ја воведуваме и децентрализацијата што сакаме да ја реализираме. Во таа смисла “КЛС” може да биде: Карта за локална самоуправа, Квалитетна локална самоуправа, Квалитет на локална самоуправа, Квалитет за локална самоуправа и слично. Во сите варијанти идејата и целта се исти – Квалитет, за, на, од, локалната самоуправа во Република Македонија.

POTREBA OD GRAVANSKO OP[TESTVO

[TO E DEMOKRATIJA?

DECENTRALIZACIJATA NA[A CELI

EFEKTIVNA LOKALNA SAMOUPRAVA

SLOBODEN PRISTAP DO INFORMACII

GRAVANSKI MORAL I RABOTNA ETIKA

1. Потреба од граѓанско општество

Република Македонија четиринаесет години се наоѓа на патот за прифаќање и развој на демократијата и децентрализацијата.

Искуствата покажуваат дека тој пат не е послан со рози.

За да се воспостави демократија и реализира децентрализација, Република Македонија мора да воспостави и примени инструменти што овозможуваат структурирање на демократско и оддржливо општество.

Еден од овие инструменти е **учеството на јавноста (партиципација на граѓаните)**, во донесувањето на одлуките на локално ниво.

Може да се констатира дека во последно време под притисок на организираниот граѓански сектор и меѓународниот политички фактор, институциите на политичкиот систем во Република Македонија, се повеќе ја прифаќаат улогата на овој инструмент, но исто така неодминливо е чувството дека инертноста на гломазниот државен и административен апарат и навиките од досега централизираниот и стар систем го успоруваат и закочуваат успешното практикување на учеството на јавноста во одлучувањето.

Затоа промовирањето и афирмирањето на овој инструмент како демократско практикување на одлучување во Република Македонија е повеќе од потребно.

Оние на кои се однесуваат одлуките (граѓаните), во локалната самоуправа, имаат најмногу право да одлучуваат во процесите и постапките битни за развојот на локалната заедница. Од тој аспект, претставниците на локалната власт треба да се придржуваат на одредени **етички норми**, кои всушност се однесуваат на основните правила на политичкото однесување.

Исто така неопходна е **транспарентност и отвореност** во работата на органите на локалната самоуправа, со цел да се обезбеди увид на јавноста во процесите на донесување на одлуки.

Сепак, од се најважно е да се остварува активната **улога на граѓаните во политичкиот живот** во заедницата, преку нивна активна партиципација во процесите на одлучување, имплементација, мониторинг и евалуација.

Денешните модерни демократски општества се засновани врз три базични фундаменти: **јавната демократска власт, организацијата на цивилното општество и слободната пазарна економија**. Државата е столб врз кој се организира демократскиот поредок во системот и правна рамка во која се уредуваат политичките, општествените и економските активности на граѓаните, додека цивилното општество е срцевината на демократијата.

Цивилното општество е поим со кој се означуваат мноштвото општествени комуникации и социјални односи, социјални институции и општествени вредности во кои главен актер секогаш е граѓанинот.

Цивилното општество најконкретно се објаснува како широка свера во која постои широко распространета мрежа на професионални и аматерски асоцијации, невладини организации, одредени како колективни актери на цивилното општество, а во кои, и преку кои граѓаните ги остваруваат своите потреби и интереси за да ги реализираат своите визији.

Цивилното општество има свои корени уште во античкиот период. Тогаш терминот “**politike koinonija**” имал исто значење со неговата подоцнежна латинска верзија “**societas civilis**”. Но, мора да се истакне дека денешното значење на поимот цивилно општество нема многу блиски точки со античкото значење, бидејќи кај сите антички мислител постои знакот на равенство помеѓу тогашното граѓанско општество на слободни граѓани (“**societas civilis**”) и политичко општество (“**polis**”). Првата јасна дистинкција помеѓу “**civilis**” и “**politikus**”, односно помеѓу “**граѓанско**” и “**политичко**” ја наоѓаме кај познатиот теоретичар **Монтескје**, во осумнаесеттиот век.

За цивилно општество зборува и **Жан Жак Русо**, кој велел дека цивилното општество е свера во која се осигурува имотот, животот и слободата на секој поединец во државата.

Во втората половина на осумнаесеттиот век после концептот за цивилно општество започнува да се развива како нешто што е одделно од “**власта**”. Така, американскиот револуционерен мислител **Томас Пејн** се залагал за одвојување на цивилното општество од државата, нагласувајќи дека моќта која ја поседува владеачката структура треба да биде редуцирана во интерес на цивилната свера.

На сличен начин размислуваат **Џон Стјуард Мил и Алексис Де Токвил**, кои истакнуваат дека цивилното општество е нераскинливо поврзано со слободата, која долги години била целосно или делумно задушувана од државата. Така, постоењето на цивилното општество е целосно зависно од остварувањето на **“позитивната” (positive freedom**-слобода на влијание на граѓаните врз државата и политиката) и **“негативната” (negative liberty**-автономија на приватноста и спречување на државната злоупотреба) слобода на влијание и концентрација на арбитражната власт, односно од гаранцијата на слободата создадена да го заштити неправедното акумулирање на власта.

Цивилното општество во Република Македонија

Градењето и развојот на цивилното општество е задача на нашето време. Желбата за возобновување на концептот за цивилно општество во Република Македонија е под директно влијание на трендот настани кои се случуваат во посткомунистичките држави. Појавените и присутните односи и состојби, ја наметнаа потребата да се искристализира разнобојниот социјален живот на разновидните граѓански асоцијации кои дејствуваат во правец на привлекување на секој поединец-граѓанин, кој всушност претставува центар на цивилното општество. **Така цивилното општество, всушност е слободно општество, во кое јавната активност на секој поединец е дел од личната стратегија за сопственото креативно учество во општествениот живот и личниот придонес за унапредување на заедницата во која живее.** Новите социјални движења (на граѓаните) немаат за цел да им го заземат местото на институциите преку кои функционира власта во државата. Исто така, тие не можат да го заменат компетитивниот партиски систем со некаков систем на општествени движења, кои постојано би ја докажувале непотребноста од постоењето на политичките актери во Република Македонија. Напротив, цивилното општество треба да им помогне на овие субјекти (државата и политичките партии) да постигнат поголемо приближување до обичните граѓани, за да се надмине традиционалното сваќање за елитната организираност на државниот механизам. Цивилното општество во Република Македонија треба да обезбеди доволно слободен простор за оживување на смислата и духот на цивилизациските вредности, кои ќе ја овозможат **демократската комуникација** помеѓу поединците и државните институции, така што ќе се реализираат акумулираните човекови потенцијали за интервенција и учество (одлучување) во сите свери на политичкиот живот. На овој начин ќе заживее идејата за реализирање на **“човек по мерка” (modular man)**, како човек на новото време, човек кој во комбинација со економската, социјалната и политичката мобилност ќе оствари една своја визија-дека тој поседува целосна и неограничена индивидуална слобода. Впрочем, основа за ова даваат одредбите на Уставот на Република Македонија, Законот на општествените организации и здруженија на граѓани и прифатените т. е усвоените и ратификувани меѓународни документи на 20 и 21 век, кои се однесуваат на правата и слободата на човекот и граѓанинот, а се донесени од меѓународната заедница.

Концептот на граѓанинот и граѓанството во Република Македонија

Темелна вредност на уставниот поредок, заснован на Уставот на Република Македонија донесен 1991 година, е втемелување на нов општествен и политички поредок на **граѓанинот и принципот на граѓанство**. Ова се потврдува и од Одредбите на член два од Уставот во кој е содржано дека: **“во Република Македонија суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните”**. Оваа своја сувереност граѓаните ја остваруваат преку демократски изборни претставници, по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување. Од првобитниот поим на граѓанинот, како припадник на релативно тесен општествен слој или staleж, со ограничен или условен статус и права, до модерниот принцип на граѓанство, со широки политички и социјални дострели и содржини, поминаа цели столетија обележани со револуции и упорни борби, и судири во различни домени, водени токму во знакот и во името на полновредното граѓанство и принципот на граѓанството. Принципот на граѓанството во своето општо и цивилизациско значење е усвоен дури во 18-от и 19-от век. Денес граѓанството се сваќа како полно членство во заедницата, која го опфаќа правото со партиципација (активно) да се учествува во одредувањето на условите на

заедницата и обезбедувањето на еднаквиот статус на поединците и групите, низ меѓузависноста на правата и должностите, овластувањата и ограничувањата, моќта и одговорноста, и тоа на општ начин, како кон државата, така и кон другите припадници на заедницата, членови на граѓанското (цивилно) општество.

Основното јадро од кое се развило принципот на граѓанството се таканаречените **лични (цивилни) права**, зад кои стојат револуционерните идеи на природното право, прифатени и реализирани во големите граѓански револуции. Втората генерација на права која го опфаќа начелото на граѓанството ја сочинуваат **политичките права**, а третата социјалните и **економските права**. Во најново време се зборува за нови слободи и права како атрибуција на граѓанскиот субјективитет. Станува збор за широк круг на права кои настанаа како резултат на цивилизациските промени и процеси, но и на новите можности на општеството. Тоа не се само **еколошките права**, туку се и најширок круг на права на поединците и општествените групи, **од правата на жената на репродукција, до правата за вистинити информации**. Со појавата на оваа четврта генерација на слободи и права, граѓанскиот статус на модерното општество станува многу поразновиден и посложен. Затоа во остварувањето на модерното граѓанство се повеќе се зборува како за начело, кое пред се ја уважува **слободата на индивидуалниот избор**. Затоа принципот на граѓанство не е прост отисок ниту на класните односи, ниту на односите на поединецот и државата. Овој принцип е одраз на плурализмот и проширените можности за избор на граѓаните. Сето ова доведува до афирмација на сверата на човековите права и реализирање на **граѓанскиот статус на човекот**.

Принципот на граѓанство, е од битно и животно значење за развојот на демократијата. Демократијата пак е вистинска средина во која граѓанинот и принципот на граѓанство добиваат своја полна и вистинска содржина. За ова пак битен е и општиот однос на граѓанинот спрема политичкиот поредок и власта, поточно спрема носителите на власта, ова пред се од аспект на остварувањето на доброто, или не доброто владеење. Кога власта ќе ги напушти принципите и правилата на доброто владеење, праксата покажала, граѓаните, водени од **природно правните корени на своите права и слободи** прибегуваат кон **граѓанска непослушност** или **граѓанска храброст** кои ги опфаќаат готовноста и способноста за порекнување, неприфаќање и одбивање на еднадвор наметнатите афторитети и центри на моќ и нивните нелегални и нелегитимни одлуки и политики.

Токму затоа, практичното оживотворување на уставните начела за граѓанскиот концепт и владеењето на правото во овој временски период се наметнуваат, пред се како политички (демократски) принцип. Овој принцип има улога да ја разоткрие вистината за **односот на човекот кон власта**, но и за **односот на власта кон човекот и општеството**. И, како што вистината нè е секогаш е пријатна, ниту пак во сите ситуации е барана и сакана (но без неа нема ниту напредок на мислата и општеството, ниту сигурност и надеж на човекот), така владеењето на правото и граѓанскиот концепт треба да му овозможат на човекот не само да го открие патот на ослободување од апсолутизмот и арбитрарноста, од самоволието и бирократизмот, туку и да го среди хаосот околу себе и да се открие и дефинира себеси, како граѓанин, за да се менува кон подобро.

Напред наведеното, како позитивна вредност и цел која човекот треба да ја постигне, се остварува преку споменатиот **суверенитет на граѓаните**, кои произлегува од нив, и им припаѓа на нив. Суверенитетот на граѓаните, во политичка и правна смисла, е нова категорија во нашиот уставен систем. Од тука и потребата, најнапред, термилошки да се објаснат поимите суверенитет и сувереност.

Поимот суверенитет, односно сувереност се употребува за означување на субјектот кој е врховен во својата област на дејствување и над него нема никаква друга власт. Затоа, во најширока смисла и значење **сувереноста е акт на самоизразување и самоопределување на човекот, од една страна, и на народот и нацијата од друга страна**. Гарант на сувереноста односно суверенитетот, е уставот како највисок конститутивен акт на една држава, кој ја гарантира вкупноста на слободите, правата и должностите кои поединецот ги ужива и има во политичката заедница, кои пак ја исполнуваат содржината на неговиот политички статус во општеството и му го определуваат својството на граѓанин. Според тоа, најнакрај, може да се констатира дека, граѓанинот во политичка и правна смисла, го изразува основниот статус на човекот како активна индивидуа и носител на основните слободи и права.

2. Што е демократија?

Демократија и право

Потеклото на поимот “демократија” има корени во античка Грција. Настанал од два збора: **demos /народ/** и **kratos /владеење/**. Споени заедно значат **владеење на народот**. Демократијата е интегративен дел на политичкиот систем воопшто. Во последно време, последните декади на дваесеттиот век, интересот за демократијата, наеднаш многу порасна. Тоа е и нормално доколку се има во предвид слабеењето и пропаѓањето на идеолошките системи во истиот тој период. Социјализмот пропадна, а вредноста на капитализмот е доведена во прашање. Во такви услови демократијата стана единствено стабилно и трајно начело на денешната политичка реалност. Во вакви услови, масовното преоѓање на политичките мислителите и политичарите на страната на демократијата, можеби е нормална и прифатлива појава. Постоенето на демократијата од античките времиња па сè до денес е реалност. Но, исто така реалност е и постоењето на околу петстотини дефиниции за демократијата. Тоа е опасност овој поим секој да го толкува како му одговара, па така на крајот да ја изгуби својата основна смисла. Тоа е можност која не треба да стане реалност. Во политичката историја на светот, демократијата има интересна и возбудлива судбина, на најупотребуван збор, од сериозна политичка норма до демагошки злоупотребуван поим. Едни велат тоа е суштината на плурализмот, но други опоменуваат дека тоа е злоупотреба на вистинското значење на плурализмот и искривено толкување и вулгаризирано практикување на истиот тој плурализам.

Токму заради вистинските интереси на плурализмот, сватен во позитивна смисла, демократијата мораме да ја дефинираме, од една страна, целосно и сеопфатно, а од друга страна, јасно, концизно и конкретно. Само така и единствено така можеме вистински да ги осетиме и уживаме “плодовите” -придобивките на демократијата. Во тој контекст демократијата треба да ја сватиме, прифатиме и применуваме како: **принцип, институција и однесување**. Како принцип демократијата е доктрина и модел на власт и владеење - во конкретна држава. Како институција, демократијата е збир на уставни начела и институции. На крајот како однесување, демократијата е позитивен однос /на поединците/ кон вредностите на политичкиот и уставниот систем во државата.

Повеќе од јасно е дека корените на вака дефинираната демократија ги наоѓаме во мислењата и праксата на грчкиот **полис**, и идеите на старата **Римска Република**, и нивните продолжетоци во идеите, начелата и принципите на **Американската и Француската револуција**. Секако се чувствува и современиот и модерен дух на демократијата изразен како **право и должност на сите граѓани, активно и слободно да учествуваат во јавниот живот и државните работи**. Кога веќе сме кај современото и модерно поимање на демократијата треба да сме свесни дека ова саваќање го определуваат и детерминираат зборовите: **плурализам, слобода, рамноправност, одговорност, јавност, интегративност и правда**.

Низ призмата на овие зборови, логично и природно, само по себе се поставува прашањето: Што всушност денес претставува демократијата? Одговорот, исто така е логичен и единствено можен: **Демократијата е можност човекот да избира, демократијата гарантира слобода, бара одговорност, нуди рамноправност, поразбира еднакви шанси и јавност, и овозможува правда**. Сето ова е демократија. Тоа практично значи заеднички живот на луѓето во заедница, во која се донесуваат одлуки за сите граѓани. Овие одлуки се колективни, бидејќи демократијата и припаѓа на сверата на колективното одлучување. Таа го олицетворува идеалот дека одлуките што влијаат на заедницата како целина, треба да ги донесуваат сите членови на заедницата, што подразбира дека сите треба да имаат еднакви права да учествуваат во донесувањето на тие одлуки. Тоа подразбира јавна контрола врз донесувањето на колективните одлуки и еднаквост на правото во применувањето на таа контрола. Заедницата во која се применуваат овие начела и правила можеме да ја наречеме демократска.

Дали Македонија можеме да ја наречеме таква заедница?

Не само заради транзиционите проблеми, кои траат веќе петнаесетина години, и не само заради економската криза која ја придружува хаотичната транзиција -прашањето на

демократијата во Македонија има голема важност. Многу нешта почнуваат од ова прашање, и многу нешта се слеваат во истото прашање. Во моментот тоа е едно од најважните општествени прашања и затоа на истото треба да му се пријде **“одоздола- на најниско ниво”**. Тоа подразбира да се тргне од потребата за обновување на начелата на заедницата во која живеаме. Истовремено тоа е и неопходност од создавање на нови вредности и принципи. Но токму тоа е и демократијата - Клучен обединувачки општествен принцип, но и институција, а секако и однесување.

Се разбира, кога е во прашање Македонија демократскиот пресврт нема да падне од небо, ниту ќе се случи преку ноќ. Потребно е луѓето да ги едуцираме за демократија. Во тој контекст најсуштинското прашање за сите нас е прашањето на моралниот карактер на животот во заедницата: Тоа значи дека демократијата е идеја, но и реалност за животот во таа заедница. Начинот на живот кој потфрла во својата демократија, всушност ги ограничува контактите, информациите и комуникациите со помош на кои се стабилизира, проширува, збогатува животното искуство во заедницата. Задачата на ослободувањето, рамноправноста, интегративноста, одговорноста и јавноста е секојдневна. Но, за да демократијата живее и вдахнува свеж здив за тој живот неопходна и е **правдата, т.е праведноста**. Тоа е затоа што секој човек поседува природна неповредливост која е заснована на правдата. Правдата подразбира еднаков однос и еднакви шанси како за најслабиот, така и за најсилниот. Како за најсиромавиот, така и за најбогатиот. Неслучајно еден мислител истакнал дека човечката способност за правда ја прави демократијата можна, додека човечката склоност кон неправда истата таа демократија ја прави неопходна. Така доаѓаме до феноменот - поимот **“право”**.

Што е правото?

Во Римската традиција **ius /право/** е нераскинливо поврзано со **iustum/правда/**, па така и се тврдеше дека **правото е умеење на добро и праведно**. Така сватено правото е посебен облик на општествена контрола и тоа одредува: **што може да се чини, а што не може да се чини**. Од тој аспект правото е збир на јавни и применливи правила кои се спроведуваат во политичката заедница и кои се **задолжителни**. Правото вообличено во законска норма доведува до унапредување на доброто управување. Тоа е идеалот на **владеење на правото (законите)** или поточно идеалот на **правна држава**. Правната држава ја зајакнува правната сигурност на граѓанинот, а тоа всушност е остварување на правата на тој ист граѓанин, и гарантирање на ефикасни мерки за заштита на тие права. Значи, улогата на правото е вистинска и сигурна заштита на секој граѓанин во државата. Оваа улога на правото го регулира, од една страна, однесувањето на граѓанинот во државата, да биде во согласност со законските норми, а од друга страна, го гарантира праведниот однос на државата кон граѓанинот. Наједноставно кажано правото вообличено во законска норма го брани (демократскиот) поединец од (демократската) држава, и обратно. Само така се обезбедува истовремена интеракција на демократија (добро владеење) и право (правна држава). Во зависност од тоа колку и кога ќе бидат обезбедени и реализирани овие два идеала (демократијата и правната држава), тогаш и толку ќе се остварат **Евроинтеграциските процеси на Македонија кон Европа**. Нај-на-крај тоа подразбира дека без демократија во македонската пракса и без реалност на владеење на правото и правна држава, ниту Македонија ќе оди во Европа, ниту Европа ќе дојде во Македонија. Реалноста што ни се случува денес го потврдува тоа.

Што е демократија?

За да одговориме на ова прашање, ќе си замислиме една заедница на луѓе. Таква заедница која сите ја познаваме е семејството. Тоа е заедница на родители (мајка и татко) и деца. Ваквата заедница живее заедно. Во животот семејството како заедница се соочува со проблеми кои треба да ги реши. Тие проблеми се прашањата на домувањето, исхраната, школувањето, вработувањето, едноставно кажано, организирањето на заедничкиот живот. Станува збор за тоа:

Кој одлучува што да се прави?

Постојат две можности. Едната е да одлучува поединец, на пример таткото. Така тој одлучува кој програм на телевизијата ќе се гледа, тој го држи далечинскиот управувач за телевизорот и со натискањето на копчето одлучува за програмата.

Но, постои и друга можност! За тоа прашање може да одлучуваат сите заедно во семејството. Така тие можат да се договорат заеднички, има ли шанса да гледаат сите заедно една иста програма. Можат да се согласат, но возможно е и да не постигнат согласност.

Многу слична е и состојбата, во поглед на организацијата на заедничкиот живот, и во поголемите заедници што ги чинат луѓето. На пример државата. Доколку сакаме таа да биде добро организирана и да функционира ефикасно, треба да се донесуваат одлуки. Но, во овој случај не се работи за телевизиска програма, туку се работи за државна програма. Станува збор за тоа, што, како, кога, на кој начин ќе се случува во државата. Во поглед на одлучувањето и во државата ни стојат истите можности, како и во семејството. И во државата може да одлучува само една личност, а тоа е личноста што во раката го држи далечинскиот управувач. Тоа е претседателот на државата, претседателот на владата, кралот и слично. Доколку таа личност сама одлучува велиме дека има неограничена моќ за владеење, при што останатите жители на таа држава немаат прилика да одлучуваат во процесот на одлучување. Поточно тие немаат никакви права. Во нашата приказка тоа значи дека тие во своите раце не можат да го држат далечинскиот управувач, па така не влијаат на нештата. Неправедно, зарем не? Но, постои друга можност. Тоа е можноста според која секој човек има права, а со самото тоа и влијание. Сите заедно одлучуваат кој ќе биде владетел, на кого на одредено време му го даваат правото да владее. Сепак, владетел може да владее само ако граѓаните се согласни со него. Тој не може да почне со некој програм кој им ги ограничува, или им ги одзема правата на граѓаните. Ова можеме да си го претставиме на следниот начин: Секој граѓанин има по една батерија за далечински управувач. Далечинскиот управувач е во посед на владетелот. Управувачот за да може да функционира потребни му се повеќе батерии, а батериите се кај граѓаните. Значи, владетелот може да го користи далечинскиот управувач, само доколку граѓаните му дадат батерии за истиот. Кога батериите ќе се испразнат, а владетелот не добие нови батерии од своите граѓани, тој понатаму не може да владее. Тоа значи дека сепак за владеењето одлучуваат граѓаните.

Ги претставивме двата начина како може да изгледа заедничкиот живот во државата. За двете форми постојат повеќе примери. Една од нив е диктатурата. Во нејзе владее еден човек, а граѓаните немаат никакви права. Диктатурата во Европа беше присутна до крајот на осумнаесеттиот век. Тогаш се појавија други можности – се појави демократијата, со батерии од граѓаните, иако демократијата е стара отприлика 2500 години. Демократијата навистина има возбудлива и занимлива судбина во политичката историја на светот, од почетокот кога се појавила, во Грчкиот полис, па се до денешни дни.

Дефиниција за демократијата

Од нејзиното грчко потекло, па до нејзиното современо практикување во различни теоретски концепти, како и во различни политички практики, поимот “демократија” не само што различно се интерпретира и практикува, туку и различно се фалсификува различно се приспособува на барањата на носителите на моќта. Можеби затоа демократијата, во варијантите од сериозна политичка норма до нејзина демагошка злоупотреба, Бернард Крик ја нарекол “најпромискуитетен поим” кој има многу важна улога во животот на луѓето. Доказ за тоа е што на зборот демократија му се придаваат многу значења. Во тој контекст Платон рекол, дека и доколку постои едно вистинско значење за демократијата, тогаш тоа нејверојатно е закопано на небото, и за несреќа сеуште не ни е објавено. Можеби затоа околу дефиницијата за демократијата никогаш нема да се согласиме сите, затоа што вистинската дефиниција содржи многу социјални, политички и морални вредности и принципи на дејствување. Сепак, демократијата е нешто повеќе од обичен збир на Устави прописи и процедури кои што определуваат како функционира власта. Во вистинската демократија, власта е само еден елемент на општественото ткиво кое го сочинуваат голем број на разновидни институции, организации, политички партии и здруженија. Таа разновидност на наведените субјекти е

наречена плурализам, што во суштина значи дека тие субјекти во демократското општество не зависат од власта во поглед на своето постоење, легитимност или овластување. И повторно:

Навистина, што е демократијата?

Изречените мисли, идеи и дефиниции за демократијата можат да се опишат како испреплетен долг синџир со безброј алки кои се протегаат од Грчкиот полис, преку Римската Република, Американската и Француската револуција па се до духот на граѓаните во општините на денешното време. Да проследиме еден мал дел од недогледот на идеи, мисли и дефиниции за демократијата:

1. Демократијата е власт од народот, со народот, за народот (Абрахам Линколн)
2. Диктатурите се еднонасочни улици. Во демократијата е дозволен сообраќај во двата правца (Алберто Моравија)
3. Демократијата е процес кој ни гарантира дека со нас нема да владеат подобро од тоа што го заслужуваме (Џорџ Бернард Шо)
4. Животот во слобода не е лесен, а демократијата никогаш не е потполна (Џон Ф. Кенеди)
5. Таму каде што слободата сама ги води своите работи, таа станува демократија (Џон Д. Пасос)
6. Демократијата не трча, но таа посигурно стигнува до целта (Јохан Волфганг фон Гете)
7. Духот на демократијата не може да се наметне однадвор. Тој мора да израсне од внатрешноста на народот (Махатма Ганди)
8. Највисоката мерка на демократија не значи највисока мерка на слобода, туку највисока мерка на учество (A. de Benoist)
9. Под поимот демократија јас подразбирам еднакви шанси, како за најслабиот така и за најсилниот (Махатма Ганди)
10. Демократските установи се карантин за копнежот кон тиранијата (Фридрих Ниче)
11. Прашањето “Кој треба да владее?” погрешно е поставено. Доволно е ако лошата влада може да се отповика. Тоа е демократија (Карл Попер)
12. Должност е на секој граѓанин, според своите капацитети, да даде легитимитет на сопствените убедувања во политичките работи (Алберт Ајнштајн)
13. Демократијата не прави силна врска помеѓу луѓето. Меѓутоа таа им го олеснува меѓусебниот однос (Алексис де Токвил)
14. Демократијата значи: почитување на правилата на игра, дури и тогаш кога судијата не е тука (Мамфред Хаусман)
15. Демократијата значи донесување на одлука од оние на кои таа одлука се однесува (Карл Фридрих фон Вајцекер)
16. Демократијата живее од спорот помеѓу две странки, од дискусијата за да се пронајде вистинскиот пат. Заради тоа во демократијата спаѓа почитување на мислењето на другиот (Рихард фон Вајцекер)
17. Оној што во својата земја сака да воспостави демократија не треба да чека дозвола за тоа (Булент Еџевит)
18. Човечката способност за правда ја прави демократијата можна, додека човечката склоност кон неправда ја прави неопходна (Рајнхард Неибур)
19. Историјата на слободата е историја на отпорот. Историјата на слободата е историја на ограничување на моќта на владетелите (Т. М. Вилсон)
20. Достоинството на човекот се состои од неговата можност да избере (Макс Фриш)
21. Кога би морал да решавам дали е подобро да се има влада без весници или весници без влада, ниту еден момент не би се двоумел за да го избирам второто (Томас Џеферсон)
22. На богатството ние не му даваме никава посебна моќ... гласот на сиромавиот има авторитет (граѓанин од драмите на Еврипид)

23. Секој човек поседува неповредливост која е заснована на правдата (Џон Ролс)
24. Ниедна нормативна теорија (на демократијата, законот, моралот или етиката) не е соодветна ако не се поврзе или интегрира со простиот факцитет на секојдневниот општествен живот (Јурген Хабермас)
25. Владеењето на мнозинството, само како владеење на мнозинството, е будалесто, токму како што тврдат неговите критичари. Но тоа никогаш не е само владеење на мнозинството... Начините на кои мнозинството постигнува да биде мнозинство имаат клучна важност: потребни се претходни дебати и модификации на стојалиштата за да им се излезе во пресрет на малцинствата...Со други зборови, повеќе од неопходно е да се подобрат методите и условите за дебати, дискусии и расправи. (Џон Дјуи)
26. Светот мора да се направи сигурен за демократија (Вудро Вилсон)
27. Демократијата е најлошата форма на државата доколку ги изземете сите останати (Винстон Черчил)

Што да се каже? – импресивно, нема што! Можеме ли, и смееме ли на оваа величествена и импресивна мисла за демократијата да и приговориме? Тешко... Многу тешко! А можеме ли нешто да одземеме или пак да додадеме? Доколку нешто одземеме, можеби тоа ќе биде скренавење, ако пак нешто додадеме најверојатно ќе биде сувишно. Но едно е сигурно: Можеме да дискутираме, расправаме, разменуваме мислења, да оценуваме, анализираме, да констатираме, и одлучуваме. Токму тоа се суштината и битието на демократијата. Ќе го искористиме правото на по една констатација, оценка и заклучок. Слободно можеме да констатираме дека основни столбови на демократијата се:

- Сувереност на народот
- Власт заснована врз согласноста на владеењето
- Владеење на мнозинството
- Права на малцинствата
- Гаранции за основните човекови права
- Слободни и праведни избори
- Еднаквост пред законот
- Соодветна законска постапка
- Уставни ограничувања на власта
- Општествен, економски и политички плурализам
- Вредности на толеранција, прагматизам, соработка и компромис

Со сигурност можеме да оцениме дека клучните зборови на демократијата се:

- Слобода
- Интегративност
- Плурализам
- Одговорност
- Јавност
- Рамноправност
- Прадва

Многу тешко е напред изнесените идеи, мисли и дефиниции за демократијата да ги вреднуваме и редиме според важност и значење. Но бидејќи демократијата меѓу другото е и слободен избор, слободно можеме да избереме најмалку две мисли и меѓу нив да се обидеме да го сместиме нашиот заклучок. Авторот се определи за мислите на Абрахам Линколн (Демократијата е власт од народот, со народот, за народот), и мислата на Винстон Черчил (Демократијата е најлошата форма на државата доколку ги изземете сите останати). Значи изборот падна на почетната и крајната мисла. Да изведеме еден заклучок преку компаративна анализа на двете мисли:

Суверенитет на народот → Слобода на народот → Партиципација во одлучување → Праведност → Солидарност → Слободни избори → Правна држава → Поделба на власта → Гарантирано со Устав = Демократија

Заклучок: *Најверојатно не постои поголема демократија во една држава во која власта извира од народот, се практикува со народот и е наменета за народот.*

Со сигурност можеме да кажеме дека најшироката (најсеопфатна) мисла за демократијата искажана од Абрахам Линколн, не случајно безмалку еден век потоа, од Винстон Черчил, е оценета како најдобра (факт е дека Черчил вели најлоша форма на државата, но доколку се одземат сите останати, што значи таа е најдобра).

Ќе завршиме со една наша мисла. Духот на демократијата е толку добар или лош колку што се добри или лоши навиките на граѓаните споредени со демократските принципи. Тоа значи дека во демократијата мора да се научи смислата на диктумот, кој најдобро е опишан од Аристотел, а значи дека од себе треба да го издефинираме и извадиме најдоброто. Знаеме дека тоа е најтешкото.

3. Децентрализацијата наша цел!

Децентрализација

Децентрализацијата е стратешка цел за Република Македонија. За остварувањето на децентрализацијата потребни се посветеност и учество, како на централната власт, така и на локалните власти. Сепак, најбитна е поддршката и учеството на сите граѓани на Република Македонија во имплементацијата на децентрализацијата во единиците на локалната самоуправа. Најнакрај, од голема важност за остварувањето на децентрализацијата е постоењето на координиран приод на сите фактори инволвирани во тој процес.

Целта на децентрализацијата е локалната власт да се приближи до граѓаните, да се овозможи поефикасно решавање на локалните проблеми, повисоко учество на граѓаните во управувањето со локалните работи, зголемена транспарентност во работењето на локалните власти и намалување на корупцијата во органите на локалната власт. Во тој контекст, за успешно остварување на децентрализацијата, на општините им е потребна помош во организациското реструктурирање на локалната администрација.

Во врска со реформските процеси кои се во тек, анализите укажуваат на тоа дека реформата на локалната самоуправа треба да го задржи фокусот на децентрализацијата. Ова од причина што досега, македонската локална самоуправа беше неефикасна како резултат на: минималните надлежности, рестриktivното финансирање, недоволно концептуализираната територијална организација на локалните единици и недоволното учество на граѓаните во локалните процеси. Од тие причини, мора да се примени пристап “чекор по чекор”, на децентрализација и на деволуцијата на власта и надлежностите на локално ниво како конечна цел.

Децентрализација - слободен пристап до информации и учество на граѓаните.

Децентрализацијата влијае врз политичките и економските процеси и нивниот развој во единиците на локалната самоуправа. Таа е конзистентна со демократизацијата на општеството, пред сè, на локално ниво, така што овозможува обичните граѓани поактивно да учествуваат во процесот на одлучување за прашања што влијаат врз нивните животи. Во принцип, со децентрализацијата се зголемува учеството на јавноста во процесите на донесувањето на одлуки, бидејќи луѓето се поподготвени да учествуваат во политичкиот живот кога знаат дека нивниот ангажман ќе има влијание и ефекти. Во тој контекст, интересот на јавноста за учество во политичкиот живот е обично поголем на локално ниво, каде што луѓето учествуваат во одлучувањето за проблемите од нивното секојдневно живеење. Од друга страна, влијанието на граѓаните врз локалната политика е многу поголемо отколку на политиката на државно ниво, затоа што односите помеѓу избирачите и избраните претставници се многу непосредни-директни на локално ниво. Децентрализацијата овозможува локалните власти да воспостават поблиска комуникација и координација со локалното население. Меѓутоа, треба да се напомени дека децентрализацијата сама по себе не носи зголемено учество на граѓаните. Таа може да се сведе на обичен трансвер на овластувањата од централната власт на локалните политички елити. Поради ваквите опасности, се наметнува потреба од оснивање на институции и воспоставување на механизми, со, и преку кои се промовираат демократија и одговорност на политичарите пред електоратот.

Децентрализацијата подразбира **зајакнување на политичката култура на учество на граѓаните**. Недоволното ниво на подготвеност и знаење во однос за тоа што значи демократија на локално ниво и кои се правата на граѓаните, од една страна, и правата и обврските на локалните функционери од друга страна, наметнува потреба од организирана, систематска работа за подобрување на **“културата на локално управување”**. Најдобриот приод во таа смисла е **“учење преку активности”** при што луѓето можат да ги откријат бенефициите од сопственото вклучување и учество во процесите на одлучување на локално ниво. Досегашните искуства, во западно европските земји, покажуваат дека конкретните локални проекти спроведени со учество на граѓаните во сите нивни фази (подготвување, спроведување, проценка и решавање) е најдобриот начин за едукација на граѓаните.

Суштински елемент на зголемување на учеството на граѓаните во локалните процеси е зголемување на нивото на нивната **политичка култура**. На тој план на граѓаните треба да им

се опишат и нагласат, улогата на граѓаните во управувањето и различните начини на учествување во процесот на одлучување.

Улогата на медиумите во зголемувањето и политичката свест кај граѓаните е од клучна важност. Тие меѓу другото треба да вршат позитивна промоција на придонесот на ангажираните граѓани во локалната заедница. Истовремено треба да даваат поддршка за зголемување на капацитетите на невладините организации, со што ќе помогнат во поттикнување на учество на јавноста во разрешувањето на локалните проблеми од разни области. Ова, од причини што луѓето треба да знаат дека можат да допринесат во решавањето на прашањата што непосредно ги засегаат.

Институционално гледано, учеството на граѓаните може да се зајакне преку законски мерки со кои и се дава право на јавноста да ја набљудува работата на комисиите во општинските совети, кои во практика се затворени за јавноста. Едноставни активности, како истакнување на дневен ред на состаноците на општинските совети, истакнување на нацрт документи за кои се расправа, можат значително да го зголемат интересот, а со тоа и учеството на граѓаните како и легитимноста на локалната самоуправа.

Се разбира, успехот на реформите би бил нецелосен без значително зголемување на учеството на граѓаните во локалните процеси. Со децентрализација на институциите ќе се подобри пристапот на граѓаните до изборните претставници и ќе се зголемат одговорноста и транспарентноста. Истовремено, информациите, знаењата и мотивацијата на граѓаните во врска со локалните настани ќе внесат значителна позитивна енергија во локалните процеси. Покрај тоа, можноста граѓаните да се ангажираат со локалните претставници во решавање на политички прашања ги зголемува одговорноста и целокупната мотивација на самите претставници. На таков начин улогата на граѓаните расте уште повеќе. Затоа мора да се работи на зајакнување на формите и можностите за локално учество на граѓаните, како и на зајакнување на нивната политичка култура.

Во една демократска земја, целта на институциите е да ги штитат интересите на граѓаните. Затоа, тие мора да имаат **слободен пристап до информациите** што се во врска со функционирањето и успехот на работењето на локалната самоуправа. Истовремено, современите локални самоуправи не можат да функционираат ефикасно без активно **учество(партиципација) на граѓаните.**

Што всушност е децентрализацијата?

Административната децентрализација претставува процес на прераспределба на:

- **Овластувањата**
- **Одговорностите**
- **Финансиските ресурси**
- **Човечките ресурси**

Видови административна децентрализација:

Деконцентрација – пренос на надлежности од центарот (министерство) на подрачните единици на истиот орган

Предности:

- **Поголема ефикасност**
- **Намалени трошоци**

Делегација – пренос на надлежности од централната на локалната власт времено и по пат на договор

Предности:

- **Поголема ефикасност**
- **Намалени трошоци**

Деволуција – целосно пренесување на надлежностите од централно на локално ниво

Предности:

- Поцелисходно вршење на работите од страна на локалните власти
- Централната власт се ослободува од оперативните обврски
- Локалната власт преку граѓаните да дејствува поефективно на системот

Причини за префрлање на надлежностите од централната на локалната власт се:

- Централната власт и покрај осмисленоста и организираноста на системот во некои области покажува слабости во функционирањето
- Потреба од воведување на алтернативна власт – локална власт
- Локалната власт е поспособна да се прилагоди на специфичностите на локалниот развој и да изгради локални развојни приоритети

Локални специфики:

Во ниедна земја природните богатства не се застапени подеднакво

- Различни можности за развој како резултат на различни климатски, педолошки, геостратешки, комуникациски, релјефни услови
- Разлики во образование и квалификуваност на населението
- Развојни приоритети

Функционални предности на локалната власт:

- Претставниците на локалното население имаат поголемо општо знаење, информираност и развојна логика
- Поттранспарентен начин на работа на локалната власт (јавни дискусии)

Кои се предностите на децентрализацијата?

- Го намалува државниот монопол во управувањето со сите општествени работи што досега беше присутен
- Ги намалува ингеренциите на централните органи со што им овозможува да се занимаваат со планирање на развојни стратегии, а не со секакви ситни проблеми
- Овозможува специфичен локален економски развој за секоја локална самоуправа и утврдување на локални приоритети во тој развој
- Им овозможува на граѓаните непосредно да учествуваат во локалните процеси
- Локалната самоуправа стекнува финансиска организациска и персонална самостојност

На локалната власт се поповолни крајните резултати затоа што има:

- Идентификување со развојните резултати
- Поголема мотивираност
- Поголема информираност
- Поцелисходен начин на размислување
- Услови да обезбеди дополнителни можности за развој:
 - финансиски
 - нефинансиски

Надзор над вршењето на работите од:

- Надлежност на ЛС
- Други работи определени со закон

Децентрализацијата и граѓанинот

Со правилен избор на граѓанинот...

Граѓанинот одлучува:

Да се реши недостигот на места за паркирање во општина; проблемите со расфрланото ѓубре и животните скитници; недостигот на детските игралишта, спортски терени, паркови и клупи за одмор; недостигот на установи за грижа на постарите лица, на лицата со посебни потреби, на децата.

Гласот на граѓанинот ќе биде слушнат, предлогот може да биде прифатен и граѓанинот ќе помогне во одлучувањето.

Децентрализацијата овозможува со своите идеи и иницијативи граѓанинот да биде дел од работата на локалната власт и да добие поголем број и поквалитетни услуги.

Локалните проблеми најлесно и најбрзо се решаваат таму каде што се - во општината. Но децентрализацијата не значи само придобивка, туку и обврска.

Сето ова нема да се оствари преку ноќ, но овој процес може да биде поефективен, ако и граѓанинот активно се вклучи во него!

Граѓанину, одлучувај за себе!

Така, одлучуваш за општината.

Од 2005 година општините ќе функционираат со нови надлежности. Решавањето на локалните проблеми станува одговорност на локалните власти. Со твоите граѓански иницијативи, обезбеди си активна улога во донесувањето на одлуките од најбиталните свери од твоето живеење. Квалитетот на животот во твојата општина зависи од вас, граѓаните, и од локалната власт.

Ти и твоите сограѓани ќе одлучувате за:

- Основното и средното образование
- Детските градинки
- Примарна здравствена заштита
- Социјалната заштита и грижата за стари лица и лица со посебни потреби
- Урбанистичко планирање и издавање техничка градежна документација
- Локалниот економски развој
- Заштита на животната средина
- Снабдувањето со вода за пиење
- Прочистувањето на отпадните води
- Јавното осветлување
- Одржувањето на јавната чистота
- Организирањето на спортски, културни и рекреативни активности и манифестации
- Наплата и администрирање на локалните такси и даноци

Децентрализацијата значи пренесување на надлежностите од централната на локалната власт. Општините добиваат поголема моќ, но и поголема одговорност пред граѓаните. Децентрализацијата значи транспарентност и отчетност во работењето на локалната власт. Тоа е процес што ќе се одвива заедно со развојот на општините и нивните капацитети.

Натерај ја локалната власт да мисли на тебе!

Децентрализацијата ја приближува власта до граѓаните, но и граѓаните до власта. Локалната власт директно ќе биде информирана за локалните проблеми, а со новите надлежности ќе има

можност и инструменти да одговори и да најде начин да ги реши. Ти и твоите сограѓаните имате право на поефикасни услуги и поквалитетни услови за живеење во вашата општина. Локалната власт и локалната администрација имаат обврска да го направат тоа за вас.

Одлучувај за правилно трошење на општинските финансии!

Во моментот, малку од локалните приходи остануваат на локално ниво. Децентрализацијата значи и префрлање на дел од даночните приходи од државната во општинските каси. Ти имаш право да знаеш како и каде се трошат твоите пари. Учествувај во креирањето на општинскиот буџет со свои предлози и иницијативи. Децентрализацијата ти дава можност ти и твоите сограѓани да изнајдете локални решенија за локалните проблеми.

Придонеси за економски развој на Македонија!

Поддржувајќи го процесот на децентрализација, и давај можност на локалната власт да одговори на предизвиците во локалната заедница, но и можност на централната власт да се фокусира на прашањата од национален интерес и да го надгледува и поддржува процесот на децентрализација кој што има една цел – побрз локален економски развој

4. Ефективна локална самоуправа

Европска повелба за локална самоуправа

ПРЕАМБУЛА

Државите Членки на Советот на Европа, потписнички на оваа Повелба

Оценувајќи дека цел на Советот на Европа е постигнување на потесно единство меѓу неговите членки заради сочувување и унапредување на идеалите и принципите кои се нивно заедничко наследство;

Оценувајќи дека еден од начините за остварување на таа цел е склучување на спогодби во административната област;

Оценувајќи дека локалните власти се една од главните основи на секој демократски систем;

Оценувајќи дека правото на граѓаните да учествуваат во управувањето со јавните работи е дел од демократските принципи што им се заеднички на сите држави Членки на Советот на Европа;

Уверени дека тоа право може најнепосредно да се остварува токму на локално ниво;

Уверени дека постоењето на локални власти со вистински надлежности ја чини администрацијата истовремено ефикасна и блиска до граѓанинот;

Свесни за фактот дека заштитата и развојот на локалната самоуправа во одделни земји на Европа претставуваат значаен придонес за изградбата на Европа заснована врз принципите на демократијата и децентрализацијата на власта;

Потврдувајќи дека тоа претпоставува постоење на локални власти кои ќе располагаат со демократски конституирани органи на одлучување кои ќе уживаат широка самостојност во однос на надлежностите, модалитетите за нивно извршување и средствата потребни за нивно спроведување,

Се согласија за следното:

ДЕЛ I

Член 1

Страните сметаат дека се обврзани со долунаведените членови на начин и во мера пропишани во членот 12 на оваа Повелба.

Член 2

Уставна и законска основа на локалната автономија

Принципот на локалната самоуправа треба да биде признат во внатрешното законодавство и, доколку е можно, во Уставот.

Член 3

Концепт на локалната самоуправа

1. Под локална самоуправа се подразбира правото и вистинската способност на локалните власти да пропишуваат и управуваат, во рамките на законите, на своја сопствена одговорност и во полза на своето население, со значаен дел од јавните работи.

2. Тоа право се врши преку совети или собранија, составени од членови избрани на слободно, тајно, рамноправно, непосредно и општо гласање, кои можат да располагаат со извршни органи одговорни пред нив. Со оваа одредба не се засега во правото на граѓаните да организираат собранија, референдуми или било кој друг вид непосредно учество на граѓаните кога тоа е дозволено со законот.

Член 4

Дострел на локалната самоуправа

1. Основните надлежности на локалните власти се утврдени во Уставот или со закон. Сепак, оваа одредба не е пречка на локалните власти да им се дадат овластувања за посебни цели, согласно со законот.

2. Локалните власти, според законот, се овластени да ги спроведуваат своите иницијативи во врска со секое прашање што не е исклучено од нивната надлежност или дадено во надлежност на друг орган на власта.

3. Пожелно е вршењето на јавните овластувања, главно, да го спроведуваат органите кои им се најблиски на граѓаните. При овластувањето на друг орган мора да се води сметка за обемот и видот на задачата и барањата за ефикасност и економичност.

4. Надлежностите дадени на локалните власти, се разбира, треба да бидат целосни и исклучиви. Тие можат да бидат доведени во прашање или ограничени од друг централен или регионален орган на власта само врз основа на закон.

5. Во случај да им бидат пренесени овластувања од страна на централен или регионален орган на власта, локалните власти уживаат, колку што е можно повеќе, слобода во прилагодувањето на нивната работа на локалните услови.

6. Локалните власти треба, колку што е можно, да бидат консултирани благовремено и на соодветен начин во текот на процесите на планирање и одлучување за сите прашања што непосредно ги засегаат.

Член 5

Заштита на територијалните граници на локалните власти

За секоја промена на локалните територијални граници, заинтересираните локални власти треба да бидат предходно консултирани, евентуално по пат на референдум таму каде што тоа е дозволено со закон.

Член 6

Соодветни административни структури и средства за извршување на задачите на локалните власти

1. Без да бидат повредени општите законски одредби, на локалните власти треба да им се овозможи самите да ги утврдат внатрешните административни структури со кои очекуваат да располагаат, со цел да ги прилагодат на нивните специфични потреби за да овозможат ефикасно управување.

2. Статусот на персоналот на локалните власти треба да овозможи избор на висококвалитетен кадар заснован врз заслуги и компетентност; за таа цел, потребно е да се обезбедат соодветни можности за образование, наградување и перспективи за унапредување.

Член 7

Услови за вршење на одговорностите на локално ниво

1. Статусот на избраните локални претставници треба да обезбеди слободно извршување на нивните функции.

2. Тој треба да овозможи соодветен финансиски надоместок за трошоците што произлегуваат од вршењето на нивните функции, а во даден случај и финансиски надоместок на загубената добивка или награда за извршената работа и соодветно покривање на социјалната заштита.

3. Функциите и активностите што се неспоиви со функцијата на избран локален претставник може да бидат утврдени само со закон или со основните правни принципи.

Член 8

Административна контрола на активностите на локалните власти

1. Секоја административна контрола на локалните власти може да се врши само според утврдена форма и во случаи предвидени со Уставот или со закон.

2. Секоја административна контрола на активностите на локалните власти, се разбира, има единствена цел да го обезбеди почитувањето на законитоста и на уставните принципи. Сепак, административната контрола можат да ја вршат повисоките органи на власта кога се работи за целисходноста на задачите чие што спроведување им е отстапено на локалните власти.

3. Административната контрола на локалните власти треба да се врши на начин кој ќе обезбеди интервенцијата на органот на контролата да одговора на значењето на интересите што има намера да ги заштити.

Член 9

Финансиски извори на локалните власти

1. Локалните власти, во рамките на националната економска политика, при вршењето на своите надлежности, имаат право слободно да располагаат со доволно сопствени финансиски извори.
2. Финансиските извори на локалните власти треба да бидат соодветни на надлежностите предвидени со Уставот и законот.
3. Најмалку еден дел од финансиските извори на локалните власти треба да потекнува од локалните придонеси и даноци чии стапки, во границите на законот, имаат право да ги утврдуваат.
4. Финансиските системи врз кои се потпираат средствата со кои располагаат локалните власти треба да бидат доволно разновидни и променливи за да им овозможат колку што е можно повеќе да одговорат во практиката на реалното движење на трошоците за извршување на сите нивни задачи.
5. Заштитата на финансиски послабите локални власти наложува воведување на процедури за финансиско изедначување или на соодветни мерки за корекција на последиците од нееднаквата распределба на потенцијалните извори на финансирање како и на давачките што се на нивен товар. Таквите процедури или мерки не смеат да ја стеснат слободата на дејствување на локалните власти во нивниот домен на одговорност.
6. Локалните власти треба на соодветен начин да бидат консултирани за начините на кои ќе им бидат доделувани средствата.
7. Во рамките на можното, субвенциите што им се одобруваат на локалните власти не треба да се наменуваат за финансирање на посебни проекти. Одобрувањето субвенции не смее да биде на штета на основната слобода на локалните власти да ја утврдуваат политиката во областа на нивната сопствена надлежност.
8. За да ги финансираат своите инвестициони трошоци, на локалните власти треба, врз основа на законот, да им се овозможи пристап на домашниот пазар на капитал.

Член 10

Право на здружување на локалните власти

1. Локалните власти, во извршувањето на нивните задачи, имаат право да соработуваат, и, во рамките на законот, да се здружуваат со други локални власти заради реализација на задачи од заеднички интерес.
2. Секоја држава е должна да ги признае правото на локалните власти да пристапат кон некое здружение за заштита и унапредување на нивните заеднички интереси и правото да пристапат кон определено меѓународно здружение на локални власти.
3. Локалните власти можат, под услови утврдени со закон, да соработуваат со властите на други држави.

Член 11

Законска заштита на локалните власти

Локалните власти треба да располагаат со право на судска заштита за да го обезбедат слободното извршување на нивните задачи и почитувањето на принципите на локалната самоуправа наведени во Уставот или во домашното законодавство.

Ефективна локална самоуправа

1. Дефиниција на локалната самоуправа

Во политичката и правна теорија, како и во науката за локална самоуправа постојат бројни дефиниции за поимот локална самоуправа.

Тие се израз или на состојбите и статусот на локалната самоуправа во одредена земја или на проучување на повеќе системи и облици на локална самоуправа. Сепак, поимот локална само-

управа има одредени општи карактеристики, значајни за неа како категорија на политичкиот и уставниот систем. Така, елементи за една општа дефиниција за локалната самоуправа се:

- **локалната самоуправа е категорија како на политичкиот така и на уставниот систем**
- **таа е израз на правата на населението на одредена локална заедница самостојно да управуваат со работите на истата**
- **локалната самоуправа е демократска установа, важна за демократизација на политичкиот систем**
- **има попримено обележја на децентрализација**
- **се однесува на социолошки одредена заедница**

Локалната самоуправа ја карактеризираат одредени организациони обележја без кои нема локална самоуправа. Тие се:

- а) **Населението во локалната заедница само ги бира своите органи на управување**
- б) **Функциите на локалната власт населението ги врши непосредно или преку свои органи**
- в) **Претставничкото тело на локалната заедница има своја реална надлежност**
- г) **Претставничкото тело избира свои органи и установи**
- д) **Локалната самоуправа има свои извори на финансирање**
- ф) **Односите со повисоките и централните органи се востановени со устав и закон**

2. Облици на локална самоуправа

Во земјите во кои постои локалната самоуправа организирана е на различен начин. Во зависност од критериумите од кои се тргнува, се сретнуваат повеќе класификации на локалната самоуправа. За уставно-правната наука од посебно значење се четири класификации на локалната самоуправа:

1. Во зависност од положбата и општите карактеристики на органите што ја спроведуваат локалната самоуправа, истата може да биде: **а) вистинска локална самоуправа** од типот на локална влада, односно локално владеење и **б) локална самоуправа во облик на децентрализација**.

2. Вторта класификација на локалната самоуправа е според степенот на непосредното учество на граѓаните во локалната самоуправа и во структурата во механизмот на управувањето. Според овој критериум локалната самоуправа може да биде: **а) непосредна локална самоуправа** и **б) претставничка локална самоуправа**

3. Локалната самоуправа може да се класифицира и според видот на локалните единици, во кои се организира локалната самоуправа и односите помеѓу нив. Според оваа класификација локалната самоуправа може да биде: **а) едностепена**, **б) двостепена** и, **в) повеќестепена**.

4. Локалната самоуправа може да се класифицира и во зависност од тоа дали се остварува во урбанизираните средини или во земјоделски, селски реони и подрачја. Според овој критериум постои: **а) градска локална самоуправа** и **б) селска(рурална)локална самоуправа**.

3. Уставен концепт на локална самоуправа во Република Македонија

Според Уставот на Република Македонија локалната самоуправа во Република Македонија има добиено статус на **темелна вредност на уставниот поредок и систем**. Како таква таа е **категија на уставното право и политичкиот систем**.

Основите на локалната самоуправа во Република Македонија, поточно нејзиниот уставен концепт се гледа во:

- **Локалната самоуправа во Република Македонија е уставна категорија**. Уставот, локалната самоуправа уште во Основните одредби ја вбројува во темелните вредности на уставниот поредок во Република Македонија(член 8). Понатаму, Уставот на локалната самоуправа и посветува посебна глава (В), во која ги утврдува основните принципи врз кои таа

се засновува и функционира. Според ова, локалната самоуправа има загарантирано самостојност и самоуправност

- На граѓаните во Република Македонија им се гарантира правото на локална самоуправа.

Правото за локална самоуправа е несомнено политичко право на граѓаните. Тоа им овозможува непосредно или преку изборни претставнички органи да одлучуваат за работите од локално значење. Уставното гарантирање на ова право очигледно го потврдува демократскиот карактер на политичкиот систем.

- Уставот на Република Македонија востановува едностепена локална самоуправа.

Единици на локалната самоуправа во Република Македонија се единствено општините. Уставот предвидува и една специфичност која се огледа во положбата на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа. Организацијата на оваа специфична единица на локалната самоуправа се уредува со закон. Но овој факт суштествено не влијае на едностепеноста на локалната самоуправа, затоа што меѓу општините, како единици на локалната самоуправа, и градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, според Уставот, не постојат меѓусебни односи.

- Во општините можат да се основаат облици на месна самоуправа од типот на месни заедници и други облици.

Од гледна точка на учеството на граѓаните во процесот на одлучување во единиците на локалната самоуправа, таа може да биде: **а) непосредна локална самоуправа** и **б) претставничка локална самоуправа**. Тоа значи дека граѓаните го остваруваат своето право на локална самоуправа **непосредно** (по пат на референдум и други облици на одлучување), и **посредно** (преку демократски избрани претставници во органите на единиците на локалната самоуправа, кои се бираат на локални избори).

Развиток на локалната самоуправа во Македонија (1991 - 2004 година)

Локалната самоуправа во РМ е уставна категорија.

Формално правно гледано, посттранзициските реформи на локалното самоуправување во Република Македонија започнаа со донесувањето на Уставот во 1991 година. Наследениот модел на локалната самоуправа во тој период се покажа како несоодветен и рестриктивен во поглед на развојот. Промените во 1991 година значеа централизација на локалната власт.

Може да се каже дека во периодот од 1991 година до 2004 година, поделбата на надлежности помеѓу централната и локалната власт не е спроведена на најоптимален начин. Самиот факт што локалните власти беа речиси исклучени од активностите поврзани со образованието, здравствената заштита, културата, станбената и социјалната благосостојба, предизвика значителни штети во тие области. Големите степен на централизација на власта, ги преоптерети министерствата со големи оперативни обврски, поради што, често се донесуваа несоодветни одлуки, кои или не беа поткрепени со доволно познавање на конкретните услови, или пак, можеби во голема мера беа субјективни. Така, концептуалните обврски се занемаруваа на сметка на дневните задачи, кои не секојпат квалитетно се извршуваа, што претставуваше пречка за создавање предуслови за развој.

Во 2001 година беа усвоени амандманите на Уставот на Република Македонија, со што се наметна потребата на донесување на нов Закон за локална самоуправа (службен весник бр. 5/2002). Овој закон ги операционализираше уставните норми и создаде основа за отпочнување на процесот на децентрализација.

4. Можности за ефективна локална самоуправа во Македонија

Основен и главен предуслов за локалниот развој на Република Македонија е постоење на ефективна локална самоуправа. Локалниот развој подразбира општествен и економски развој, пред сè, во рамките на локалните заедници и се однесува на основните цели и интереси на граѓаните што имаат локално значење. Со оглед на тоа што најголемиот дел на потребите на граѓаните се јавуваат, а воедно и задоволуваат на најдобар начин на локално ниво, локалниот развој има сушинско значење за задоволување на овие потреби на граѓаните кои се релевантни за секојдневното живеење и работење на граѓаните во локалната заедница. За таа

цел, во овој процес се инволвирани институциите на локално ниво и структурите на локалните власти. Квалитетот на локалниот развој зависи од начинот на кој соработуваат (институциите и структурите) и ги вклучуваат граѓаните во тој процес. За развојот на локалните човечки ресурси станува збор кога локалниот развој оди во насока кон збогатување на можностите за избор и благосостојба на луѓето, и кон обезбедување еднаков избор до сите можности. Затоа, од една страна, е потребно управување со јавните ресурси на начин на кој се подобрува човековиот развој, а од друга страна создавање средина во која се овозможува учество на граѓаните и практикувањето на правото на избор.

Зошто е потребно локално управување?

Локалната самоуправа е облик на управување во локалните заедници, преку кои граѓаните непосредно, или преку претставнички тела што самите ги избираат одлучуваат за интересите и работите кои имаат локално значење. Одлуките треба да се донесуваат на ниво на кое што се јавуваат конкретните барања, потреби, проблеми на граѓаните. Тоа значи дека за прашања од локално значење одлуките за нив се донесуваат на ниво на локална самоуправа. Поконкретно кажано, за прашањата и мерките кои ја засегаат локалната заедница, треба да се одлучува во самата заедница, и од самата заедница. За тоа е потребно локално управување. Ова е и многу логично, од причини што локалните власти се поспособни да се приспособат на спецификите на локалниот развој и да ги утврдат приоритетите на истиот. Тие подобро ги познаваат локалните специфики и развојните можности во локалната заедница. Локалната самоуправа обично е почувствителна во однос на приоритетите на локалниот развој. Локалното население е поинформирано за реалните потреби, предизвици и можности со кои се соочува. Локалните власти, се посспособни да ги утврдат локалните приоритети одколку централната власт. Тоа е поради фактот што локалните власти имаат подобра комуникација со населението, и според тоа и се подобро информирани. Конечно, локалните власти се подемократски и поради тоа и поуспешни во извршувањето на оперативни задачи во образованието, здравството, животната средина, културата и друго.

Што е тоа ефективна локална самоуправа?

Ефективна локална самоуправа е самоуправа која што во голема мера ги задоволува оние потреби на граѓаните што имаат локално значење. Сите прашања на локалното управување, вклучувајќи ги правниот статус, надлежностите и финансирањето, се регулирани во Уставот на Македонија и амандманите на истиот, и со многубројни закони. Уставниот и законскиот статус на локалната самоуправа во Македонија овозможува стабилност и издржливост на нејзината структура.

Ефективната локална самоуправа треба да е производ на стратегијата и активностите на државните власти и локалните структури, каде што државата:

1. Ги регулира формата и начинот на функционирање на локалните власти
2. Го контролира или усогласува развојот на локалната самоуправа
3. Ја контролира работата на единиците на локалната самоуправа и превзема мерки во случај на нивно нефункционирање

Табела број 1: Компоненти и дефиниција на ефективна локална самоуправа

На планот на остварувањето на ефективната локална самоуправа во практиката, многу битно е државата со своите вкупни капацитети во голема мера да го подобрува функционирањето на системот на локалната самоуправа. Оваа цел државата ја остварува на тој начин што со Уставот и законите нормативно ги уредува факторите, т.е. детерминантите на ефективната локална самоуправа. Тие детерминанти во случајот на Република Македонија се:

1. Независен статус на локалната самоуправа во политичкиот систем во Република Македонија
2. Релевантни, адекватни, реални и конкретни надлежности утврдени со Уставот и Законот за локална самоуправа
3. Пристап до фондови (извори на финансирање) за вршење на надлежности според вид и износ
4. Персонална независност на органите и телата на локалната самоуправа
5. Одговорност и отчетност на органите на локалната самоуправа пред граѓаните

Табела број 2: Фактори-детерминанти на ефективна локална самоуправа

Можности и закани за ефективна локална самоуправа

Ефективната локална самоуправа е вид на управување во локалната заедница која што во најголема можна мера ги задоволува потребите на граѓаните. Во случајот на Република Македонија, постојат и големи можности и потенцијални закани за ефективноста и ефикасноста на локалната самоуправа.

а) Реални можности

1. Уставна предвиденост и законски статус на локалната самоуправа
2. Конкретна поделба на овластувањата на управувачката структура на единиците на локалната самоуправа со посебни нормативни извршни функции
3. Организациска и функционална независност на локалните власти
4. Целосна аутономија на локалните органи (совет на општината и градоначалник) во начинот на избор и немешање од страна на централната власт
5. Контрола на законитоста на работата на органите и телата на локалната самоуправа од страна на државните органи, што не е контрола на целисходноста и содржината на активностите

Табела број 3: Реални можности за ефективна локална самоуправа

б) Потенцијални закани

1. Иако Законот за локалната самоуправа формално предвидува пошироки надлежности на единиците на локалната самоуправа, фактичката власт и соодветните човечки и финансиски ресурси и капацитети допрва треба да се пренесат на локално ниво
2. Рестреktivно и ограничено финансирање на локалните потреби и локалниот развој
3. Сомнежи и отпори кон одржливоста на новата територијална организација на Република Македонија од страна на определен број единици на локална самоуправа
4. Едностепениот систем на локалната самоуправа, кој е ограничувачки за одржливоста на територијалната организација
5. Недоволната информираност на граѓаните за своите права и слабото учество во процесите на одлучување на локално ниво

Табела број 4: Потенцијални закани за ефективна локална самоуправа

Може да се констатира дека локалната самоуправа во Република Македонија е соочена како со **реални можности**, така и со **потенцијални закани** за нејзиното функционирање и нејзиниот развој. Една сеопфатна и добро концепирана локална власт треба да функционира непречено. За таа цел потребни се ефикасни институционални структури и квалитетни капацитети.

Целта на Законот за локална самоуправа е да ја зголеми ефикасноста на локалната власт и да се обезбедат побрзи, поквалитетни и поевтини услуги на граѓаните. Според Законот за локална самоуправа од 2002 година, македонските општини се самостојни во регулирањето и извршувањето на активности од јавен интерес и локално значење, во рамките на законот.

Значи, основано може да се констатира дека, новиот закон, донесен од 2002 година, претставува квалитативна промена во однос на претходниот, со голем број функции кои претходно беа заеднички, сега веќе гарантирани како исклучиво изворни општински функции. Идејата за давање поголеми надлежности на општините имаше за цел да ја намали моќта на централната власт и да создаде капацитети на локалната самоуправа за дејствување како противтежа на централната власт. Од друга страна, со почетокот на процесот на децентрализација, централната власт се ослободува од товарот на секојдневните општински обврски.

Во врска со надлежностите на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија може да се каже дека тие се утврдени со примена на комбиниран метод на **општо определување** (Уставот на РМ), и **конкретно набројување** (Законот за локална самоуправа) на работите што ги вршат тие. Така, Уставот на Република Македонија утврдува дека во единиците на локална самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење и ги набројува областите во кои граѓаните одлучуваат на локално ниво (член 115 од Уставот на РМ). Законот пак за локална самоуправа утврдува дека општините, во рамките на законот, во согласност со начелото со супсидијарност, имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, а во вршењето на истите општините се самостојни, а нивните надлежности по правило се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаевите утврдени со закон (член 20 и 21 од Законот за локална самоуправа). Во тој контекст Законот за локалната самоуправа таксативно ги набројува надлежностите на општините во член 22.

Законот за локалната самоуправа предвидува два вида на надлежности на единиците на локалната самоуправа:

- 1. Конкретни работи кои единиците на локалната самоуправа ги вршат самостојно (општа - самостојна надлежност).**
- 2. Определени работи од надлежност на органите на државната управа кои на општините им се делегирани - пренесени (делегирана надлежност)**

Во првиот вид надлежност (самостојна надлежност), спаѓаат бројни конкретни работи што општините самостојно ги вршат, во рамките на законот, а се од јавен интерес и од локално значење за граѓаните што живеат во конкретната локална заедница. Според својот карактер, овие работи се однесуваат на развојот на единиците на локалната самоуправа, и тие се конкретно наведени во член 22 од Законот за локална самоуправа.

Во рамките пак на вториот вид надлежност, Републиката може на единиците на локалната самоуправа (градоначалникот), со закон, да им довери вршење на одредени работи од надлежност на органите на државната управа, заради поефикасно и порационално остварување на правата и должностите на граѓаните и заради задоволување на одредени потреби од непосреден интерес на истите (член 23 од Законот за локална самоуправа).

Единиците на локалната самоуправа, кога станува збор за работа од самостојна надлежност, во вршењето на истите се самостојни. Принципот за самостојност значи дека никој, ниту орган на Републиката, ниту било кој друг, не може да се меша во работата на единиците на локалната самоуправа во вршењето на нивните самостојни надлежности. Во случаите пак кога на единиците на локалната самоуправа Републиката ќе им довери работи од надлежност на органите на управа, тогаш Републиката врши надзор над законитоста и на целисходноста и стручноста во вршењето на тие работи

Зголемените надлежности на единиците на локалната самоуправа бараат зајакнување на **политичката култура** на населението во локалната заедница и поактивно учество на истото во локалните процеси. Истовремено, потребно е поголемо ниво на професионалност на извршните и административните тела во општината, подобрен комуникации на граѓаните и нивно поголемо вклучување во процесите на одлучување, што ќе резултира со позитивно

влијание врз управувањето со општините. Тоа всушност е и крајната цел на децентрализацијата.

5. Слободен пристап до информации

Наместо вовед

“... Се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното оснивање на институции за јавно информирање. Се гарантира слободниот пристап кон информации и слободата на примање и пренесување на информации...”

(Од Уставот на Република Македонија, член 16)

Идеализираниот, либерален модел на рамнотежа меѓу сверата на владеење на власта и потребите на цивилната свера, во својата класична нововековна концепција подразбира нова зона на слободна комуникација меѓу јавноста (општеството) и јавната власт (државата).

Во таа свера на слободна комуникација, слободата на изразување и информирање претставува еден од основните принципи на едно демократско општество, и еден од основните услови за негов напредок и за напредок на секое човечко суштество.

На планот на остварувањето на овој принцип и исполнувањето на овој услов на крајот од дваесеттиот и почетокот на дваесет и првиот век, во фокусот на вниманието на светската јавност се повеќе е присутно прашањето за остварување на **правото на слободен пристап до информации и отвореноста на власта во тој контекст**.

Ова прашање се повеќе е застапено во агендите на меѓународните организации, што резултираше усвојување голем број на меѓународни документи. Земјите членки на овие меѓународни организации, меѓу кои спаѓа и Република Македонија, се задолжени да ги имплементираат во своите национални законодавства, принципите, обврските и препораките од овие документи и да обезбедат нивно функционирање во практиката. На овој начин се исполнува основниот услов за функционирање на демократските принципи и остварување на основните права и слободи на граѓаните.

Право на јавноста да знае */public's right to know/*

Постоењето на вистинска, критички настроена и расудувачка јавност како стратум на едно општество, се смета за мерило за неговата демократичност и за реалното, а не фиктивно постоење на цивилно (граѓанско) општество како и на непосредната партиципативна демократија карактеристична пред се во локален контекст.

Јавност е социјална категорија конституирана од луѓе што изразуваат мислења за актуелните општествени прашања. Така сватена јавноста за општествената заедница претставува тоа што и совеста за поединецот.

Во демократските општества **граѓаните имаат право да знаат**. Тоа значи дека граѓаните имаат право да добиваат информации. Информациите се од витално значење за демократското учество во процедурите и политиките на власта и постапките за донесување на одлуки кои се однесуваат на граѓаните. Затоа граѓаните имаат право да бараат информации од јавните органи кои ги имаат, собираат и обновуваат информациите и се должни да ги дадат на увид на граѓаните.

Резервата кон комплетно отворање кон јавноста е причината зошто механизмите и начините за учество на јавноста во работата на јавната администрација честопати не се добро дефинирани, па така јавноста нема вистинска сила да влијае врз процесот на донесување на одлуки. Ваквата состојба ќе се подобри само кога оние кои владеат ќе сфатат дека им е

потребна јавна подршка за ефикасно спроведување на нивната политика и ефикасна примена на мерките на таа политика.

Токму затоа потребно е да се промовира и зајакне учеството на јавноста во работата на јавната администрација, како на државно така и на локално ниво. Ова ќе се оствари со слободен пристап на јавноста кон информациите и отвореноста на власта на тој план. Со вака поставената цел јавноста ќе:

- создаде **критички мислења** за состојбата во општеството и за власта што владее во него, воедно остварувајќи **информирано учество** на јавноста во разрешување на прашањата од јавен интерес;
- ја **поттикнува** ефикасноста и одговорноста на државната и локалната администрација;
- помага да се **оствари и одржи** интегритетот на јавната администрација, избегнувајќи го т.е. намалувајќи го ризикот од корупција;
- придонесува за **афирмација и зајакнување** на легитимитетот на јавниот сервис
- придонесува за **јакнењето на довербата на јавноста** во јавната администрација.

Конкретно за пристапот до документи и отвореноста на власта

Во последно време, дури и без да се прави некоја продлабочена анализа, може да се заклучи дека идеалот за слободно изразување, и на јавно информирање е реалност во европската практика. Во Република Македонија ова право веќе никој не го доведува во прашање затоа што Европската конвенција за човековите права е ратификувана од Собранието на Република Македонија и важи како домашен закон.

Кога станува збор за пристапот на документи и отвореноста на власта, целта е да се укаже токму на новите, сеуште неусвоени, простори во слободата на информирањето, за кои или недоволно знаеме или не сме подготвени да ги прифатиме, иако тие се веќе дел од европските стандарди во оваа област. Значи станува збор за документите во посед на јавните власти и за отвореноста на властите воопшто за давање на информации за нивната работа и практикувањето на власта.

Како вовед во оваа тема можеби најнапред треба да се разгледаат некои аспекти од надградувањето на член 10, од Европската Конвенција за човековите права, во кои како што е познато е утврдена слободата на изразувањето, мислата и на јавното информирање. Овој член е фундаментална точка, рамка и патоказ за секој нов потфат за нормативно уредување во оваа свера. Факт е дека во овој член не е посебно наведено правото за пристап до информациите што се во посед на државата и властите воопшто. Но исто така факт е дека ова право е посебно наведено во Универзалната Декларација во ООН, но преамбулата на Европската Конвенција се повикува на врската за Универзалната Декларација на човековите права, па така треба да се заклучи дека правото на пристап до информациите е вградено и во членот 10 од Европската Конвенција за човековите права. Ова е потврдено со праксата во Европскиот суд за човекови права кој во повеќе случаеви го потврдил правото за пристап до информации на апликантите.

Во однос на оваа тема се забележува дека се споменува правото на примањето на информации, а многу помалку се зборува за правото да се бараат информации и обврската на државните органи да ги стават на располагање на граѓаните. Најверојатно токму ова ја раздвижи и насочи политиката на Советот на Европа кон попрецизно дефинирање и нагласување на правото за слободен пристап до информации.

Бидејќи оваквите демократски и транспарентни институти немаат традиција особено во земјите кои ја прифатија парламентарната демократија по падот на комунизмот, тие мораат да бидат препорачувани, особено сега кога се имплементира децентрализацијата во локалната самоуправа. Така најверојатно и се усвоени двата најважни документи, произлезени од постојаната грижа и следењето на состојбата во оваа област:

- **Декларацијата за слободата на изразувањето и информирањето**
- **Препорака за пристап до официјалните документи (2002)2**

Декларацијата за слободата на изразувањето и информирањето популарно е наречена "Европска медиумска повелба". Во овој текст посебно е нагласено дека слободите на медиумите се поттикнуваат и преку политиката што го фаворизира пристапот до информациите. Ова не значи ништо друго туку прифаќање на политика на фаворизирање на пристапот до информациите. Важноста на овој документ се огледува и во тоа што Декларацијата е текст што Советот на Европа го адресираше не само до нејзините земји членки (како што е тоа случај со конвенциите и препораките), туку и до целиот свет.

Препораката за пристап до официјалните документи, на овој план, е уште поконкретна и поспецифична. Оваа препорака посочувајќи ги целите укажува дека широкиот и слободен пристап до официјалните документи, врз основа на еднаквост и во согласност со јасни правила:

- **И дозволува на јавноста да има соодветен поглед на општеството и да создаде критично мислење за истото и за властите што владеат со него, што овозможува информирано учество на јавноста во прашањата од јавен интерес, посебно на локално ниво;**
- **Ја поттикнува ефикасноста и ефективноста на локалната администрација и помага да се одржува нејзиниот интегритет, избегнувајќи го ризикот од корупција;**
- **Придонесува во афирмацијата и легитимитетот на локалните јавните служби, и во јакнењето на јавната доверба кон властите.**

Оваа препорака е многу конкретна и најбитно е што дава: дефиниции на битните поими, протегање на правата и генерален принцип на остварување на правата.

Дефиниции за поимите

Препораката за пристап до официјалните документи ги дава и дефинициите што се најбитни за ова прашање. Така:

- **"Јавни власти"** во смисла на одредбите на оваа препорака се:
 - а) **Владата и администрацијата на национално, регионално и локално ниво**
 - б) **Физичко или правно лице што извршува јавни функции или има јавни овластувања, пропишани со закон**
- **"Официјални документи"** се: сите документи во која било форма, собрани, примени и во посед (held) од јавните власти и поврзани со која и да е јавна или административна функција, со исклучок на документите во подготовка.

Протегање на правото (опфатеност)

Одредбите на оваа препорака се однесуваат на официјалните документи во посед на јавните власти. Во овој поглед земјите членки можат да испитуваат, упатува препораката, до кој степен принципите на оваа препорака можат да се применат на информациите во посед на законодавните тела и на судските власти. Препораката укажува дека земјите сами ќе определат дали законодавните тела и судските власти спаѓаат во оваа категорија на власти подложни на максимална одговорност.

Во Македонија пракса е Собранието на Република Македонија како највисоко законодавно тело, пленарните седниците (и на работните тела) да ги одржува јавно - се врши пренос на националната телевизија - и ги објавува своите акти во "Службен весник на Република Македонија". Тоа подразбира дека највисокото законодавно тело спаѓа во дефиницијата на поимот "Јавни власти".

Што се однесува пак до судството и на судските власти ситуацијата е малку поспецифична, имајќи ги во предвид статусот, поставеноста и улогата што судските власти ги имаат според

одредбите на Уставот на Република Македонија. Но имајќи во предвид дека судовите во своето работење користат институт "исклучување на јавноста од судењето", се подразбира дека кога не се користи од страна на судовите тој институт, достапноста на јавноста до работењето на судовите е возможна.

Генерален принцип во остварувањето на правото

Препораката за пристап до официјалните документи, во поглед на остварувањето на ова право воведува генерален принцип кој гласи:

Земјите членки ќе го гарантираат правото на секого да има пристап, на барање, до официјалните документи во посед на јавните власти. Овој принцип ќе биде применет без дискриминација на секое поле, вклучувајќи ги и националните извори.

Поаѓајќи од идејата содржана во член 10, дека остварувањето на слободите може да се подлежи на формалности, услови и рестрикции или казни определени со закон, неопходни во едно демократско општество, препораката ги одбележува можните ограничувања на пристапот до официјалните документи и додава дека тие треба да бидат пропорционални со целта на заштитата. Така препораката вели дека можат да се заштитат:

- **Националната безбедност, одбраната и меѓународните односи**
- **Јавната сигурност**
- **Превенцијата, истражувањето и процесирање на криминалните активности**
- **Приватноста и другите легитимни приватни интереси**
- **Комерцијалните и други економски интереси, било да се приватни или јавни**
- **Рамноправноста на странките во однос на судски постапки**
- **Природата**
- **Инспекцијата, контролата и супер визијата на јавните власти**
- **Економската, монетарната и менувачката политика на државата**
- **Доверливите размислувања помеѓу јавните власти за време на интерните подготовки на работата што е во прашање**

На овој план законодавците треба да бидат максимално внимателни. Напред наведените случаеви се само целите што треба да се заштитат. Прва работа што треба да се има во предвид е дека **ограничувањата треба да бидат пропорционални - целта треба да е далеку позначајна и да загрозува витални односно егзистенцијални вредности - за ограничувањата да бидат оправдани.** Поточно речено, или како што бараат економските документи и практики: **тие ограничувања мораат да бидат неопходни во едно демократско општество.**

Треба да се нагласи дека не е доволно само да се наведат некои или сите споменати десет заштитени цели. Потребно е, или поточно мора законодавно да се обработи секоја конкретна ситуација и цел што треба да се заштити преку примената на ограничувања. Но, при тоа првенствено ќе се води сметка за **идејата водилка: пропорционалност помеѓу целта на заштитата и ограничувањата што се предвидуваат, како и за неопходноста едно демократско општество да се брани со смалувањето, односно димензионирањето на една од основните слободи.**

Фази на постапката за пристап

Генералниот принцип за слободен пристап до сите јавни документи и предвидените исклучоци не би биле доволни за ефикасно користење и остварување на ова право, доколку не се прецизираат и фазите на постапката за пристап до официјалните документи.

Фазите на постапката за пристап до официјалните документи се:

1. Барање за пристап до официјалниот документ. Најпрвин, апликантот мора да поднесе барање за пристап за официјален документ. Барањето треба да е напишано во писмена форма и поднесено до надлежен орган. Апликантот не мора да ги наведе причините заради кои го бара пристапот.

2. Постапка по барањето за пристап до официјалниот документ. Јавните власти задолжително треба да постапат по барањето на апликантот за пристап до официјалниот документ. Постапувањето го спроведува надлежниот орган кој го донел и кај кој е бараниот документ. Оваа постапка треба да биде со минимум формалности, во смисла да се постапи бргу и во определени рокови да му се одговори на барањето на апликантот. Органот е обврзан да му помогне на апликантот во апликацијата на бараниот документ и доколку тој не го поседува документот да го упати на друг овластен извор.

Во постапувањето на овластениот орган по барањето на апликантот можни се две ситуации:

а) **Барањето за пристап да биде одобрено.** Кога барањето за пристап е одобрено:

- **Јавната власт може да одобри инспекција на оригиналниот документ или да обезбеди копии од истиот, во зависност од желбата на апликантот**
- **Доколку некој дел од документот е под ограничување, органот ќе одобри пристап само до деловите од документот што не се под ограничување**
- **Органот може да одобри пристап до документот и на тој начин што апликантот ќе го упати до лесно достапни алтернативни извори. Во Република Македонија тоа е "Службен весник во Република Македонија" кој ги објавува документите**

б) **Барањето за пристап да биде одбиено.** Кога барањето до пристап на апликантот е одбиено, апликантот има право на проверка на постапката. Доколку и по проверката на постапката одлуката на органот е негативна по барањето, апликантот има право да поведе постапка пред судот.

3. Дополнителни мерки и погодности. Препораката за пристап до официјалните документи обезбедува и други дополнителни мерки и погодности за апликантот во остварувањето на неговото право. Така, увидот во официјалниот документ треба да биде ослободен од давачки. На апликантот може да му биде пропишана такса само за копијата за оригиналниот документ, која мора да биде разумна и да не ја надминува вистинската цена во тој случај - копијата. Останатите дополнителни мерки и погодности се состојат во тоа што:

- **Властите ќе ја информираат јавноста - граѓаните за нивните права за пристап кон официјалните документи и за начинот на остварувањето на тие права**
- **Властите ќе се уверат дека службените лица се обучени за нивните должности и обврски во примената на правото на пристап на документите**
- **Властите, исто така, претходно ќе се уверат дали апликантите можат да ги остварат нивните права**
- **Властите ефикасно ќе управуваат со нивните документи, така што тие ќе станат лесно достапни**
- **Властите ќе утврдат јасни правила за заштита и уништување на документите што се во нивни посед**
- **Колку што е можно повеќе властите ќе ги направат достапни документите и информациите за кои тие се одговорни**

Посебно важен момент во препораката е објавување на информациите и документите **по сопствена иницијатива на јавните власти.** Мора да се нагласи дека ова всушност е граничен терен меѓу отвореноста за јавните документи и отвореноста за работењето на властите како општ принцип неопходен за демократски амбиент и практика. За ова препораката вели: **Јавните власти, по сопствена иницијатива и секогаш кога е можно, ќе ги превземат неопходните мерки да ги направат јавни информациите што ги поседуваат, кога тоа е во интерес на промоцијата на поголема транспарентност на јавната администрација и зголемување на ефикасноста внатре во администрацијата, или кога со тоа ќе го охрабри информираното учество на јавноста во работите од јавен интерес.**

Ова е уште еден нов простор што допрва треба да се освојува – особено во практиката. Ова се случаевите кога јавните власти и без посебно барање од некој ги објавуваат оние документи кои можат да се подведат под референцата **"Важни за јавниот интерес"**.

Можеби затоа, не е чудо што во препораката, само патем се споменува потребата за **отвореност на власта** преку нејзините информативни активности. Тоа е така, затоа што се работи за две различни категории на отвореност:

- **Отвореност на документи што ги поседува власта (каде што граѓаните ја имаат активната легитимација)**
- **Отвореност што се однесува на владината политика, начин на работа, одлуки и решенија, и сè она што има тековен, дневен но и долгорочен интерес на јавноста да има влијание врз политиката на владата.**

Значи основната поделба или специфично разграничување може да се направи на следниов начин:

а) Пристапот до документите што се во посед на власта е најшироко демократско право на секој граѓанин. Ова право на ваков начин е дел од правата опишани во член 10, од Европската Конвенција за човекови права, затоа што со него може да се обезбедува и примање и поднесување на информации.

б) Отвореноста на владата (власта воопшто) не е само пристап до документи. Тоа е едно пошироко право што секако ги опфаќа и документите, но и владината политика, однесување, решенија и практикување на власта. Пристапот на јавноста до овакви информации е **право на јавноста да знае (public's right to know)**, како се практикува политиката и власта, и непосредно да го посматра и оценува процесот на донесување на одлуки. Тоа е специфично, специјализирано право, што треба да се проучува и заштитува, негува и стимулира, а можеби уште повеќе отколку самото право на пристап на документи. Сепак односот на овие два вида отвореност не треба посебно и изолирано да се вреднува, затоа што тие се неразделни. Но истовремено, мора да се истакне дека, сепак тие треба да се разликуваат. Многу е важно да се знае дали се бара **пристап до документи на власта** или се бара **јавност од, или на телата на власта што донесуваат одлуки**. Доколку се стимулира само поединачен пристап до документите, а не и отвореноста на власта и нејзините органи во работењето и донесувањето на одлуки, ќе се најдеме само на половина пат или ќе добиеме само една плочка во мозаикот. Неопходно е да се постави прашањето од каде да се почне, особено ако се работи за средини без големо искуство и практика од оваа област. Најдобро е да се практикува **интегрирано дејство на двата елемента на отвореноста**, како што го нуди препораката 2002, па така на таков начин ќе се добијат најдобрите ефекти во изградбата на демократски амбиент на една земја. Но сепак за среќа, постојат и во Европа и во светот, принципи, патокази, па и нормирања кои ќе ја усогласат постојната разлика помеѓу **отвореноста на документацијата и отвореноста на политиката**.

Предуслови за примена на правото за слободен пристап

Правото на слободен пристап до информациите, во најголем број држави, е право загарантирано со уставот за истите. Но за да ова уставно право профункционира во практиката, потребно е да се донесе посебен закон – Закон за слобода на информирањето. Праксата покажа дека и покрај постоењето на Уставни одредби, донесувањето на посебна регулатива со која што се гарантира слободниот пристап до информациите не е лесна работа. Ова прашање, вообичаено, се конфронтира со неподготвеноста на властите истото законски да го регулираат. Ова е особено изразено во земјите во кои пред десетина години постоеше целосна затвореност и недостапност на информациите. Затоа, се смета дека на донесувањето на **Законот за слободен пристап до информациите** треба да му претходи интензивна и широка активност:

- Најпрвин потребно е да се спроведе **јавна кампања**, која е потребна не само како притисок врз власта за да се усвои еден таков закон, туку и заради едуцирање на јавноста за важноста на правото на слобода на информирање.

- Исто така треба да се организира **обука на јавноста и на администрацијата** преку семинари, тркалезни маси, јавни трибини и друго. Обуката на јавноста и на службените лица во администрацијата е многу важна за ефикасната примена на остварувањето на ова право во праксата. На овој план треба да се искористат позитивните искуства од другите земји. Во дел од земјите кои имаат усвоено таква легислатива, поради непостоење на систематско информирање на јавноста за постоењето на овој закон, поради отсуство на обука, поради немањето програми за образование и тренинг, не постои ниту ефикасна примена на овој закон во практиката.
- Недостигот на тренинг, курсеви и друг начин на обука во одделни земји покажува дека и покрај зголемената свест за постоењето на овој закон во круговите на државната администрација, недоволното познавање на неговите одредби и на правата што произлегуваат од нив, особено во рамките на локалната администрација, претставува сериозна пречка за реализација на правото за слободен пристап до информациите и до службените документи.
- Во други земји, пак, е потенцирана потребата од проширена програма за обука на вработените во администрацијата и за обука на јавноста во врска со остварувањето на овие права.
- Многу битни се **учеството и улогата на цивилниот сектор** во овозможувањето и остварувањето на овие загарантирани права. Цивилниот сектор треба **да врши притисок и да ја води иницијативата** за законско регулирање на правата во оваа област. Тој треба да се наметне како партнер на власта и на нејзините органи во иницијативата и во подготовката на соодветна законска легислатива.
- Не е мала и **улогата на медиумите** во оваа област. Медиумите треба да одиграат голема улога во објаснувањето на концептот на слободата на информирањето на јавноста. Повратниот бенефит би бил не само корисен за јавноста туку и за медиумите, бидејќи се претпоставува дека ќе се дојде до едно ниво на култура на комуницирање на јавноста, медиумите и властите каде што се помалку ќе има државни, службени, строго доверливи и деловни тајни, што на крајот на краиштата е и цел на медиумите во нивниот пристап на информации и документи.

Сегашна состојба во Република Македонија

Република Македонија е земја во која сеуште не е донесен Закон за слободен пристап до информациите. Слободниот пристап до информациите е загарантиран со Уставот на Република Македонија. Во член 16, став 3 од Уставот на Република Македонија **се гарантира слободниот пристап до информациите, слободата на примање и на пренесување на информациите**. Ова Уставно право треба да биде преточено и во законите со кои на граѓаните ќе им се овозможи да имаат пристап до информациите за кои се заинтересирани (да бидат информирани), а со кои располага јавната администрација.

Од напред наведеното може да се заклучи дека правото на граѓаните за пристап до информации и документи во Република Македонија е уставно загарантирано, но законски е нецелосно и несистемски разработено. Постојат само пооделни и парцијални одредби во напред наведените закони.

Исто така и покрај постоењето на **уставната обврска** за информирање на јавноста за активностите и функционирањето на државните одредби, во практиката граѓаните наидуваат на потешкотии кога треба да дојдат до информациите со кои располагаат овие органи. Практиката покажа дека предвидената обврска во прописите за информирање на јавноста, за пристап до информациите кај одредени органи и институции не се почитува. Токму тие органи не ја реализираат, со што го прекршуваат **уставното право на граѓаните за слободен пристап до информациите и документите**. Така, граѓаните сеуште се соочуваат со тешкотии кога треба да дојдат до бараните информации и документи. Администрацијата е сеуште бавна и недоволно подготвена и обучена да одговори на оваа обврска. Администрацијата своите бирократски манири и навики во практиката сеуште многу тешко ги менува и во случаите кога во законите е воведена стриктна обврска органот да ги даде информациите или да даде копии

од документите со кои што располага, постапката вообичаено е долга и комплицирана (на пример кога треба граѓаните да дојдат до податоци од Катастарската управа, Архивот на Македонија, Министерството за транспорт и врски, Фондот за здравство, Фондот за пензиско и социјално осигурување, Управата за приходи и друго), што зборува за сеуште недоволната ефикасност за работата на овие органи и за нивната транспарентност.

Од сите овие причини, како и тргнувајќи од обврските кои произлегуваат од документите усвоени од страна на Меѓународните организации, воспоставените меѓународни стандарди на овој план, како интенцијата на нашата земја за прифаќање на демократските принципи и на основните права, меѓу кои и правото на слобода за информирање и слобода за пристап до документи и информации, се наметнува потребата Република Македонија што побрзо да донесе **Закон за слободен пристап до информациите**. Во овој закон, повеќе од потребно е да бидат конкретно уредени **начинот, условите и постапката за пристап до информациите и документите со кои располагаат државните органи, роковите во кои ќе се обезбедат тие информации и документи, жалбената постапка, како и прашањата за отвореноста на власта во нејзиното работење и одлучување, согласно со меѓународните критериуми и стандарди**.

При донесувањето на овој закон неопходно е да се користат искуствата од другите земји кои веќе имаат усвоено таква законска регулатива, особено земјите со развиена демократија, но и искуствата на земјите од Средна и од Југоисточна Европа.

Во контекст на локалната самоуправа во Република Македонија, многу е битно органите на општината (градоначалникот, советот и општинската администрација), како и јавните претпријатија и установи оснивани од општината, да обезбедат:

- Редовно и вистинито информирање на граѓаните
- Слободен пристап до информациите од јавен карактер

Станува збор за начинот на информирање на јавноста и начинот и условите на пристап кон основните информации за услугите на граѓаните што ги обезбедува општината. Тоа се обврските што произлегуваат од член 8, од Законот за локалната самоуправа. Задолжително е овие обврски општината да ги вгради во основниот нормативен акт – Статутот на општината. При конкретното нормирање на истите потребно е да се има во предвид напред наведените принципи (особено генералниот принцип) содржани во актите на Меѓународната Заедница, Уставот на Република Македонија, како и Законот за локална самоуправа. Доколку се постапи според наведениот начин општините ќе обезбедат правилно, навремено и вистинито информирање на граѓаните за одлуките и активностите на општината кои се од непосредно значење за животот и работата на граѓаните во општината, како и право на слободен пристап до информации од јавен карактер со кои располагаат органите на општината, јавните претпријатија и установите основани од општината.

6. Граѓански морал и работна етика

Златни стихови

*Размисли пред да почнеш, да не направиш глупост –
на човекот му е својствено да работи и да зборува лудо.
Прави го само она што подоцна нема да те мачи!
Не прави го она што не го знаеш, туку само она што треба –
така ќе можеш животот да го минеш во најголема среќа.
Не треба да го запоставуваш телесното здравје –
но биди умерен во јадењето, пиењето и во вежбањето.
Мера го нарекувам она што нема да ти создаде мака.
Навикни се да живееш чист, кроток и доблесен живот!
Внимавај да не го правиш она што во човекот алчноста ја буди!
Немој без потреба да трошиш,
Ниту, пак, скржав биди –
во се мерата е најдобра...
Не дозволувај сонот врз твоите нежни да се спушти очи –
пред да направиш резиме на денот што изминал:
Каде ли згрешив? Што ли направив? Што ли пропуштив?
Почни од почетокот и потоа по ред тргни –
ако си направил зло, прекори се;
ако си направил добро, радувај се !
Во тоа вежбај се, тоа прави го и кон тоа стреми се:
Тоа ќе те доведе на патот на **божествената добродетел***

Питагора

Многу често велиме дека моралот е дејствување на луѓето според однапред поставени етички норми во заедницата. Моралот всушност е творечка дејност на луѓето кои се одговорни, имаат човечки карактеристики, и чија цел е да постапуваат најдобро што можат за да го унапредат човековото живеење. Моралот е творештво на слободна личност, која со својот етички талент, посветеност и ангажираност се труди да го подобри, своето и живеењето на другите луѓе во заедницата.

Денес, откако се намали улогата на идеологиите врз луѓето и државата, а политиката се понагласено станува сервис на општото живеење на граѓаните, економијата има услови да се извиши до нивото на најважна човечка дејност во локалната самоуправа. Тоа е и нормално затоа што економијата е основа на животот, поточно таа е факторот што го одредува животот. Во тој контекст етичко - економските прашања предизвикуваат исклучително големо интересирање, а етиката воопшто нуди модерни етички согледувања и норми за животот и работата на човекот. Кај нас во Република Македонија етичките и моралните дискусии и расправи не се многу раширени. Токму затоа во нашето општество и свест постојат многу недоразбирања околу смислата и значењето на етиката и моралот. Некои од нив се предизвикани од нашите, како досегашни така и сегашни специфични - економски, политички и културни состојби. Ние сеуште недоволно сме вклучени во современите економски текови, како резултат на што имаме ограничен економски развиток и не соработуваме многу со развиените земји. Исто така, постојните, социјални и етички насоки кај нас се лошо поставени. Како резултат на тоа кај нас сеуште владее негативна духовна клима (недоволна

заинтересираност за напредок и прогрес, ненаградување на работењето, неказнување на неработењето и друго).

Поразителна е присутната негрижа за етиката и моралот во Република Македонија. А токму тие, етиката и моралот претпоставуваат одговорна единка, пред се во локалната средина, почитување на моралните вредности, извршување на својата должност од сите ангажирани луѓе, а особено од оние кои имаат повисока и поодговорна положба, како во локалната самоуправа така и во државата. Најверојатно, попозитивен и поодговорен однос кон основните вредности и принципите на етиката и моралот, може да се очекуваат дури по поголемата измена на начинот на живеење и однесување, пред се на локално ниво во општината. Бидејќи денес е време на воведување на нов вид на локална самоуправа, со нова законодавна легислатива и новоизбрани општински раководители, неопходно е да се развијат и општите услови за новата лична одговорност во извршувањето на општествените должности.

Најпрвин треба да се направи **пресврт на вкупната култура на општеството кон економските законитости**, кон активирање на вкупните интереси и ангажмани на луѓето, како и кон истакнување на значењето на прогресот и развојот, кои се неопходни за квалитетот на живеењето. **Мора да заживее позитивниот дух на етиката, и да се зацврсти моралната одговорност на луѓето во работењето и животот воопшто.**

Како да се постигне тоа?

Пред се, треба да се има **позитивен однос кон животот и работата**. За тоа е потребна верба дека се може да биде добро и дека ќе надвлееат добрите луѓе и намери, како и правилните морални норми на животот. Работите и нештата треба да се гледаат, сваќаат и прифаќаат од нивната убава страна. Треба да се прифати дека од секој проблем има излез. Потребно е луѓето да се мобилизираат, организираат за да се изнајде решението. Всушност зборуваме за **оптимизам** во животот за што е потребно **позитивно мислење (“биди позитивен!”)**. Позитивното мислење и позитивната духовна промена најдобро ги има опишано **Норман Винсент Пил** во неговата книга **“Принципот на современото позитивно мислење”**, во која истакнува: **“Позитивното мислење претставува основен процес на една ментална и духовна промена, во која единката се менува од самоограничување до самодокажување, од назадување кон напредување, од пораз кон успех. На оној кој размислува позитивно, тешкотиите не му внесуваат забуна и тој не се обидува да се извлече од нив...Оној кој мисли позитивно нема во неволјата да реагира емотивно, сваќајќи дека човечкиот ум неможе да го даде она најдоброто од себе кога е налутен или е потресен од чувствата. Оној кој размислува позитивно свесен е дека само со мирен, дури и со студен разум ќе може да ги открие оние непристрасни, рационални идеи кои ќе го доведат до умни животни решенија...”**.

Повеќе од јасно е, дека за решавањето на проблемите во локалната самоуправа, треба да мислиме и размислуваме на нов начин. Идејата за **“мислење на нов начин”** ја даде американската интелектуалка **Флоренс Шин**, која создаде ново движење, чија цел е да се постигне животен успех. На тој план таа во својата книга **“Играта на животот и како да ја играме”** истакнува: **“Повеќето луѓе го сметаат животот за борба, но тој е и игра. Меѓутоа тоа е игра која не можеме да ја играме успешно ако не ги познаваме духовните закони. Што човекот ќе посее тоа и ќе пожнее. Тоа значи дека на луѓето ќе им се врати според нивните идеи, зборови и дела. Што ќе се даде тоа ќе се добие. Ако човекот мрази - ќе му се врати со омраза, ако дава љубов - ќе добие љубов, ако критикува ќе биде критикуван, ако лаже ќе го лажат. Идејата за животот игра главна улога во играта на животот. Она што човекот си го замислува и си го претставува, тоа порано или подоцна ќе му се појави во животот”**.

Човекот има неограничени можности за етичко избирање. Потребно е да направи **правилен избор на вистинските вредности**. Тоа претставува избирање на животниот пат, а тоа е патот на вистинските **идеали, вредности, норми и постапки**. Тие му даваат **чесност** на човекот. Таа е **морален идеал** – совршена етичка цел во животот, **вредност** – вистински избор за она што навистина е исправно и важно, **норма** – барање и водач во дејствувањето, т.е што мора да се прави или што не смее да се избегнува и **постапување** – добро однесување, кое е израз на моралната свест, на избраните вредности, на добро поставените и прифатени норми, како и на

етичката, личната и општата култура. Накратко речено: **Секогаш треба да се биде чесен, за сè и кон секого!** За чесност е неопходна **совест**. Совеста е чиста морална свест, сознание на човекот за себе, за луѓето и нештата што го опкружуваат. Таа е етичка мера на личното постапување. Метафорично кажано совеста е внатрешен судија за личните морални идеи и дела на човекот. Големiot мислител и филозоф **Сократ** е “татко на совеста”. Според Сократ, совеста е етичка сила во човекот која решава за најважните прашања на етиката и му го покажува на човекот правиот пат во животот. Човекот треба да ја консултира својата совест, секогаш кога треба да донесе тешки решенија. Совеста е тој краен збор на етиката во нас, кој не спречува да правиме зло, и кој не прекорува кога не правиме добро. Затоа совеста е вистински внатрешен судија, кој кога не постапуваме добро, прави да се јадиме во себе (**“Гризење на совеста”**), а кога правиме добри работи, прави да сме мирни (**“Мирна совест”**). Најдобар опис на совеста и на нејзиното влијание врз човекот има дадено германскиот филозоф **Јохан Готлиб Фихте**. Тој дава дефиниција за гласот на совеста. При тоа вели: **“Гласот на мојата совест во секоја посебна прилика на моето постоење ми заповеда што треба определено да сторам во таа ситуација, а што во неа треба да го избегнувам. Само ако го слушам внимателно, тој глас ме придружува во сите настани во мојот живот и никогаш не ми го откажува своето учество кога треба да дејствувам. Тој непосредно го изложува својот став и безотпорно ја поттикнува мојата согласност – јас немам сила да му противречам. Да го слушам тој глас, чесно и непристрасно да му се покорувам – тоа е мојата единствена позиција, тоа е крајната цел на моето постоење. Тогаш мојот живот престанува да биде празна игра, без вистина и без значење. Нешто треба да се случи, и тоа токму тогаш зашто мојата совест го бара тоа од мене, а јас сум дошол во таква ситуација што совеста наложува да го сторам тоа. Јас постојам само за тоа – имам разум да го сознаам тоа, имам сила да го направам тоа”**. Во овој контекст највпечатливата мисла за совеста ја изрекол **Јохан Волфганг Гете**: **“Никогаш нема да скршниш од правиот пат ако постапуваш според чувството и совеста”**.

Новите погледи за поврзаноста на економијата и политиката со етиката доаѓаат од земјите со развиено и специфично политичко уредување - демократијата. Најшироко гледано демократијата е поим на граѓанскиот живот на човекот и неговата етика. Демократијата подразбира еднаквост на луѓето, нивна слобода на живеење, дејствување и решавање на сите прашања, па и на општествените. **Демократијата подразбира среден заеднички живот на луѓето во заедницата**. Целта и задачите на демократијата во локалната заедница е унапредување на животот. Унапредувањето се постигнува само преку прогрес, кој подразбира постигнување успех на сите полиња од животот, а тоа се: економски напредок, добро работење, отварање нови работни места, добро образование, добро и сигурно живеење и слично. **Демократијата на локално ниво е водење на заедницата како добар дом, во кој нештата се во ред, владее слога, сите си ги извршуваат своите должности, сите придонесуваат и заеднички ја планираат и градат иднината**. За остварување на овие идеали и вредности неопходно е постоење на **меѓусебна доверба во локалната средина**.

Довербата е искрена верба во нешто и некого, и меѓусебно верување во моралот. Довербата претпоставува очекување во локалната заедница за правилно, чесно и кооперативно однесување на нејзините членови, засновано врз нормите што тие ги споделуваат. **Взаемната доверба постои тогаш кога во една локална заедница системот на моралните вредности, се споделува така што се создава очекување за правилно и чесно однесување**.

Граѓански морал на заедницата

Моралот го изразува етичкиот занес да се постигне доблест во однесувањето на човекот. Во тоа однесување врвен и морален неопходен принцип е етичката ригорозност. Тоа подразбира дека, граѓанската етика на преден план ги става исполнувањето на должноста и одговорноста што произлегува од истата. Тоа е идејата за моралниот квалитет на личноста, која треба да го прави најдоброто. За ваквата највисока етичка позиција секој треба сам да се избори - со својата животна и работна ориентација, и со своето постојано позитивно морално однесување. Треба да се биде задоен со ваквото сваќање на животот, должноста и одговорноста, и треба така да се биде воспитан. Такви во античко време биле Римјаните, а денес се Јапонците,

Германците, Евреите и други. Само со беспрекорно исполнување на должноста можат да се направат вистински остварувања на духовното, творечкото, организациското, економското и политичкото поле.

Должност. Во одговорното извршување на должноста треба да се бара смислата на егзистенцијата. Тоа значи дека исполнувањето на должноста е најстрог морал. Значи: **Пред сè должноста!** Ова е парафразирана мисла на најпознатиот римски филозов, беседник и државник **Марко Тулиј Кикерон**, кој го создал зборот морал. Тој го напишал делото **“За должностите”**, во кое се содржани највлијателните етички мисли во европската историја. Токму тие мисли, до денешни денови, биле основа за воспитување и изградба на моралните правила на одговорните личности во општеството. Кикерон не учи дека секоја постапка на човекот треба да биде ослободена од лесномисленоста и од немарноста, и дека човекот не треба да направи ништо за што нема доволно оправдани причини. Со овие мисли Кикерон ја дал дефиницијата на должноста, во чија основа ги ставил доследноста и умереноста. Тој истакнувал дека постојано треба да бидеме будни и да внимаваме да не направиме нешто непромислено, немарно или неумесно. Според него човекот е роден за сериозни работи и за поголеми остварувања. Сите треба да располагаат со разум кој луѓето ги издигнува над сите други живи суштества. Според Кикерон тоа е изворот на сознанието за должноста од кој потекнуваат моралот и пристојноста. Од ваквата филозофија на должноста, произлегуваат правилата на доследното и чесното живеење во заедницата. Многу подоцна филозофот и етичар **Имануел Кант** изградил етика во чија основа е вршењето на должноста. Тој во своето дело **“Критика на практичниот ум”**, ја претставува должноста како единствен морален принцип, кој не бара ништо освен свое исполнување, а додава и обезбедува сè. Според Кант, моралниот закон за човекот, е закон на должноста. Токму тој закон ги определува постапките на човекот во исполнувањето на неговата должност.

Одговорност. Во извршувањето на своите должности човекот мора да биде одговорен. Во основата на одговорноста е должноста за добро дејствување. Тоа е карактеристично и специфично својство на човекот, поточно негов однос кон животот, работата, и луѓето околу него. Одговорноста е барање секој да го стори она што треба, и она што прифатил да го прави. Истовремено таа е основа за моралната оценка, дали и како е извршено тоа. Одговорноста е сложен систем на обврски и должности кои секоја личност треба ги има и да ги спроведува. Избегнувањето на одговорноста е најлоша морална постапка. Обврските и должностите се точно определени за секого, како во животот, така и во работата. Обврските се задачи наметнати од позицијата на човекот. Должностите се внатрешни задачи кои извираат од моралот на личноста. И едните и другите се поврзани со одговорноста и мора да се направат. Кога се поставува прашањето што треба да ги води луѓето во моралот при насочувањето на нивната волја и дејствувањето - се истакнува дека тоа треба да биде нешто што има значење и што ќе ја оправдува нивната етичка ориентација. Тоа е должноста. Токму затоа, според Кикерон и Кант, должноста е главна и вистинска смисла на етичкото, всушност на животот. Затоа етиката треба да се гради како сознание за сериозноста на работењето и живеењето. Етиката е таа која инсистира на одговорноста на човекот за успешното водење на животот. Од тој аспект основни човечки карактеристики се чесноста, етичкото однесување и извршувањето на должноста на одговорен начин. Затоа, за човекот и за заедницата во која живее, мошне важно е правилно етички да избира.

Најважни современи вредности

Моралот на човекот во заедницата функционира како низа од вредности, норми и определби кои го инспирираат неговото однесување. Сите тие се важни и незаобиколни, треба да се следат но и да се спроведуваат. Секогаш се однесуваат на личните вредности на луѓето, оние кои значат постапка кон други луѓе, оние кои се однесуваат на целата заедница и оние кои се општочовечки и се однесуваат на целото човештво.

Главни лични норми на човекот. Тоа се личните вредности, кои ги карактеризираат добрите постапки на секој човек: **Пристојност** – прилагоденост на дејствувањето на човекот со правилата на доброто однесување и постапување; **Разумност** – рационално мислење и дејствување и умно однесување во согласност со умот и водење сметка за сите аспекти на

животот и за сите страни на секое прашање; **Умереност** – држење средина во дејствувањето, рамнотежа, самоконтрола, дејствување без претераност; **Коректност** – правилно однесување на личноста, постапување според прописите, водење сметка за ставот на другите и нивно неповредување; **Стабилност** – постојаност на намерите и на постапките, невозбудување пред предизвиците и еднакво и мирно однесување секогаш и во секоја ситуација.

Добро постапување кон другите луѓе. Тоа е водење сметка за луѓето со кои се доаѓа во контакт во животот и работата. Тоа е добар однос и соработка со луѓе од заедницата т.е со луѓето со кои се дели истата судбина. Основните вредности на ваквиот однос се: **Разбирање** – имање осет за другите, за нивните вредности и постапки. Спогодување и согласност со другите луѓе; **Почитување** – укажување на чест некому, уважување и давање соодветно место на друг што го заслужува, истакнување на неговата лична вредност и на неговата позиција, внимателно, учтиво и културно однесување кон него; **Помош** - олеснување на задачите и на тешкотиите на другите, основна етичка ориентација на човекот, овозможување полза за некого во заедницата; **Искреност** – отвореност кон другите луѓе, доследна вистинитост, понудување на своите чувства и идеи за да бидете разбран; **Лојалност** – посветеност и приврзаност кон нешто и некого, меѓусебно почитување на членовите на една социјална или работна група; **Љубов** – силна приврзаност, наклонетост кон некого со чисти емоции, извор на човековото разбирање на животот и на другите луѓе, и извор на етиката.

Вредности во заедницата. Човекот секојпат живее во заедница (семејство, општина, држава, општество). Секојпат човекот треба да воспоставува добри заедници во кои ќе има добри услови за живеење, работење, напредување, почитување, соработка. Вредностите на таквите заедници се: **Зедничко живеење** – градење на добра заедница во која луѓето се блиски и имаат заеднички и слични цели, живот во кој се споделуваат условите, вредностите, работата и остварувањето; **Довреба** – верба во некого или нешто, меѓусебно верување, увереност дека меѓу луѓето постои согласност и чесност; **Поддршка** – поткрепа, давање материјална и морална помош, поддржување на луѓето и нивните идеи; **Пријателство** – блискост, почитување помеѓу луѓето, поврзаност со искрени емоции и наклонетост; **Солидарност** – заедничко мислење и обезбедување на интересите, длабока поврзаност и взаемно обврзување и дејствување за да се реализираат исти цели.

Сите напред наведени три вида на вредности и норми, треба да се поткрепени со добри општо човечки идеи и постапки на луѓето во локалната заедница како што се разбирање, добра волја, толеранција, етичко однесување, ненасилство, помош и мир.

Работна етика

Етиката на трудот е основната форма на економската етика. Се состои од моралните вредности во процесот на работењето. Човекот е суштество кое со трудот се развива и си обезбедува напредок и опстанок. Всушност трудот е основната карактеристика на човекот. Основните лични, етички карактеристика на човекот кој работи се **трудољубивост, иницијативност и стремеж кон усовршување.**

Работната етика е основно етичко својство на човекот. Таа се состои во односот на човекот кон работата и придржување на нормите при работењето. Нај значајни работни вредности се:

Желба да се работи – основен работен стремеж што ја изразува работната и животната етика на човекот. Тоа е настојување да се вложува енергија во работата, да се прави она што треба и да не се избегнуваат обврските; **Трудољубивост** – посветеност на работата, работливост и прифаќање на работните должности;

Активност – дејствување и поттикнување да се работи за да се извршуваат задачите;

Ангажираност – вклученост во дејствувањето и нафаќање да се изврши обврската;

Исполнителност - желба за извршување на обврските, работење со жар, без откажување и небегање од одговорноста;

Професионалност – стручно дејствување во работењето, кое претпоставува добро знаење, умеење и сериозност;

Соработка – заедничко извршување на работата, поделба на задачите за нивно полесно извршување и добивање подобар успех.

Секој работно ангажиран човек во локалната заедница, треба да ги следи овие вредности, норми и постапки, и да се придржува кон нив. Нивното поседување човекот го прават вреден, работен и одговорен.

Моралот е суштина на човековото постоење и основна точка на човештината во човекот. Две нешта ја исполнуваат душата со секогаш понов и се поголем восхит и страхопочит колку што размислата почесто и поистрајно се занимава со нив: Свезденото небо над мене и моралниот закон во мене. Нив не треба да ги барам и да ги насетувам како скриени во темнината или во бескрајот надвор од мојот хоризонт; јас нив ги гледам пред себеси и непосредно ги поврзувам со свеста за моето постоење...Моралниот закон мене ми открива живот независен од она што е животинско и од сиот сетилен свет - живот чија определба не е ограничена на условите и на границите на оваа живеачка, туку оди во бесконечност.

Имануел Кант

Етички кодекс за државните службеници

Член 1. Општа одредба

1. Со овој кодекс се уредува начинот на однесувањето и работењето на државните службеници, со цел да се обезбеди почитување на принципите на **законитост, професионален интегритет, ефикасност и лојалност** при вршењето на нивните службени должности.
2. Државниот службеник се придржува кон одредбите на овој кодекс.
3. За постапување спротивно на одредбите утврдени во овој кодекс државниот службеник одговара дисциплински

Член 2. Основни принципи

1. Државниот службеник ги извршува службените должности во согласност со Уставот и со закон. При вршењето на работите, **државниот службеник го остварува исклучиво јавниот интерес.**
2. Државниот службеник обезбедува **еднаков третман** на граѓаните и правните лица при вршењето на службените должности.
3. Државниот службеник ги извршува работите на **високо професионално ниво**, кое континуирано го надградува.
4. Државниот службеник работите ги врши на **најсовесен, наједноставен, најефикасен, на уреден начин и навремено**, во интерес на граѓаните и другите субјекти при остварувањето на нивните права, должности и интереси.
5. Државниот службеник нема да се ангажира во какви било активности што се спротивни на коректното вршење на неговите службени должности, и тој ќе стори се за да ги избегне ситуациите и однесувањата што можат да му наштетат на **интересот или угледот на органот** во кој е вработен или на државната администрација во целина.
6. При контактите со граѓаните и другите правни лица државниот службеник се однесува на начин кој овозможува да се воспостават односи на **заемна доверба и соработка** меѓу овие субјекти и администрацијата. Во односите со граѓаните и другите правни лица, државниот службеник ќе покаже **разбирање, љубезност, пристојност и најголема можна волја да помогне и нема да го попречува остварувањето на нивните права и интереси.**

Член 3. Непристрасност

1. Државниот службеник при извршувањето на службените задачи **нема да се раководи од пристрасност** за остварување на определени резултати.
2. При донесувањето на конкретните одлуки и при решавањето за правата, должностите и интересите на граѓаните и правните лица, државниот службеник нема да се раководи од погрешна, неоправдана или неразумна оцена на фактичката ситуација заради предрасуди, остварување на амбиции за напредување во кариерата, конфликт на интереси, заплашеност или закани од претпоставените државни службеници, функционерот кој раководи со органот во кој е вработен државниот службеник или лицата кои се засегнати со односната одлука или решение.
3. При вршењето на службените должности, државниот службеник обезбедува **еднаков третман на граѓаните** кои доаѓаат во контакт со органот во кој тој е вработен. За таа цел, тој нема да одбие да даде услуга на едно лице која редовно им се дава на други лица, ниту ќе му даде услуга на едно лице која редовно не им се дава на други лица.
4. Државниот службеник не предизвикува намерно штета на друго лице, група лица, орган или на правно лице. Напротив, тој го обезбедува остварувањето на правата и легитимните интереси на граѓаните и другите субјекти.

Член 4. Самостојност во одлучувањето

1. Државниот службеник самостојно ги донесува одлуките и ги совладува работите објективно врз основа на фактите на случајот, земајќи ги предвид само правно релевантните факти и дејствувајќи без непотребно доцнење.
2. Државниот службеник се придржува до соодветната постапка при вршењето на службените задачи што се во негова надлежност, при што особено ќе го одбие секој притисок, дури и да го вршат неговите претпоставени.

Член 5. Злоупотреба на овластувањата и статусот на државен службеник

1. Државниот службеник не користи предности што произлегуваат од неговиот статус на државен службеник, ниту информации со кои се здобил заради неговата положба за негова лична корист. Негова должност е **да избегне каков било конфликт на интереси**, како и ситуации кои би можеле да доведат до сомневање за конфликт на интереси.
2. Освен на законски начин, државниот службеник не нуди ниту обезбедува какви било предности кои на каков и да е начин би биле поврзани со неговата положба во државната администрација.
3. Државниот службеник свесно не ја доведува во заблуда јавноста или другите државни службеници во органот.
4. Државниот службеник одбива да дејствува спротивно на законските прописи или на начин кој претставува можност за злоупотреба на овластувањата кои произлегуваат од неговата положба, ако граѓаните и правните лица за чии права и должности решава побараа од него да го стори тоа.

Член 6. Транспарентност на информациите

1. Државниот службеник ја третира информацијата што ја дознал заради неговата положба во државната администрација со целата неопходна тајност и го обезбедува соодветна заштита.
2. Државниот службеник ќе го олесни пристапот на граѓаните до информациите кои имаат право да ги добијат заради остварување на нивните права и интереси.
3. Државниот службеник нема да одбие да даде и нема да даде неточни податоци или информации на државните органи, правните лица и граѓаните, доколку давањето на податоците е пропишано со закон.

Член 7. Политичка активност

1. Државниот службеник ги извршува своите службени должности и зацртаната политика на органот во кој е вработен на политички неутрален начин, односно правилно и ефикасно, без да навлегува во вредносно преиспитување на нивната политичка исправност.
2. Државниот службеник нема да го застапува или изразува своето политичко уверување во вршењето на службените задачи.

3. Државниот службеник нема да врши политички активности кои можат да ја поткопаат довербата на граѓаните во неговата способност да ги извршува службените должности на непристрасен начин.

4. Државниот службеник во односите со граѓаните и правните лица, како и во односите со другите државни службеници, нема да ја споменува, истакнува или посредно да ја стави до знаење својата припадност кон одредена политичка партија.

5. Државниот службеник нема да обврзува други државни службеници или лица без статус на државен службеник во органот во кој е тој вработен да се придружат кон одредена политичка партија, ниту ќе ги поттикне да го сторат тоа ветувајќи им напредок во кариерата.

Член 8. Конфликт на финансиски интереси

1. Државниот службеник нема да дозволи личниот финансиски интерес да дојде во конфликт со неговата положба и статус на државен службеник.

2. Финансискиот интерес вклучува каква било корист за државниот службеник, за неговото семејство, роднините, пријателите, за физички и правни лица со кои има или имал деловни врски.

3. Државниот службеник нема да прифати односи на соработка со лица или организации кои имаат или имале економски интерес од одлуките или активностите на органот во кој е вработен државниот службеник во изминатите три години.

Член 9. Подароци и друг вид корист

1. Државниот службеник ниту бара, ниту прифаќа, за себе или за други, подароци, услуги, помош или каква било друга корист која би можела да повлијае или да се чини дека ќе повлијае на неговите решенија во одредени работи или да го корумпира неговиот професионален пристап кон одредени работи.

2. Државниот службеник не прифаќа подароци или благодарност што би можеле да се сметаат за награда за работата чие извршување е негова должност.

3. Државниот службеник нема да бара за себе или за други, ниту ќе прифати подароци или друг вид корист од друг државен службеник или негов роднина.

Член 10. Заштита и економично користење на државните средства

1. Државниот службеник ги вложува сите напори за да обезбеди максимално ефективно и економично управување и користење на материјалните средства, опремата и другите предмети што му се доверени и да го спречи нивното незаконито располагање.

2. Државниот службеник се грижи за преземање на соодветни мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети и за отстранување на можностите за предизвикување на материјална штета во органот во кој е вработен.

Член 11. Однесување во службата

1. Државниот службеник, освен од оправдани причини, нема да го одложи или да го довери на други државни службеници вршењето на активностите или донесувањето на одлуки кои се негова одговорност. Тој нема да го одбие вршењето на службените задачи од работното место на кое е распореден, ниту ќе ги одбие наредбите на непосредно претпоставениот државен службеник, освен во случаи пропишани со закон.

2. Почитувајќи го работното време, државниот службеник ќе посвети соодветно време и енергија на извршувањето на службените должности. Тој ќе ги ограничи отсуствата од своето работно место на оние што се стриктно неопходни.

3. Државниот службеник нема да ги користи за приватни цели предметите или опремата кои му се на располагање за службени цели. Освен во случаи на итност, тој нема да ги користи службените телефони или компјутерската опрема за лични потреби. Државниот службеник кој има на располагање службено возило, возилото ќе го користи за вршење на службените должности и нема да превезува лица кои не се во администрацијата.

4. Државниот службеник коректно се однесува кон другите државни службеници, како и вработените во другите државни органи.
5. Државниот службеник ќе посвети соодветно внимание на начинот на неговото облекување за да не предизвикува впечаток на непристојност или нарушување на угледот на органот во кој е вработен.

Член 12. Однесување во приватниот живот

1. Државниот службеник избегнува активности и однесување во приватниот живот кои би можеле да ја намалат довербата на јавноста во државната администрација. Тој **избегнува дејства или активности кои се во конфликт со законските или етичките норми** и кои би можеле да бидат причина за негова лична уцена во врска со вршењето на службените задачи.
2. Државниот службеник избегнува ситуации во кои, заради неговата положба во државната администрација, тој е обврзан да изврши работа во корист на кое било друго лице или во кои тој е подложен на несоодветно влијание на други лица.

Член 13. Односи со јавноста

1. Државниот службеник кој е во директен контакт со граѓаните и правните лица ќе му посвети соодветно внимание на секое нивно прашање и ќе ги достави објаснувањата што од него се побарани во врска со неговото однесување и однесувањето на другите вработени во органот.
2. При решавањето на предметите, државниот службеник ќе го почитува нивниот хронолошки ред и нема да одбие да преземе дејства кои се во негова надлежност со тоа што ќе наведе причини, како што се обемот на работата која треба да ја заврши или недостигот на време.
3. Без да се повлијае на неговото право јавно да го изрази мислењето, државниот службеник ќе се воздржи од давање јавни изјави што се штетни за угледот на органот во кој е вработен или на државната администрација во целина.
4. Државниот службеник нема да преземе обврски или да даде ветувања во врска со неговите одлуки или дејствата на другите државни службеници или функционерот кој раководи со органот во кој е вработен државниот службеник, доколку тоа би предизвикало или би ја потврдило недовербата во администрацијата или во нејзината независност и непристрасност.
5. При подготовката на пишани материјали и во сета друга комуникација, државниот службеник ќе користи јасен и разбирлив јазик.

Член 14. Завршна одредба

Овој кодекс влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Македонија”.

Етичкиот кодекс е донесен врз основа на член 18 од Законот за државните службеници во 2001 година (“Службен весник на Република Македонија” бр. 9/2001) и е дополнет во 2004 година (“Службен весник на Република Македонија” бр. 16/2004)

Sodr`ina

Вовед

1. Потреба од граѓанско општество	1
(Цивилното општество во Република Македонија, Концептот на граѓанинот и граѓанството во Република Македонија)	
2. Што е демократија ?	5
(Демократија и право; Дефиниција на демократијата;)	
3. Децентрализацијата наша цел	12
(Децентрализација; Што всушност е децентрализацијата; Децентрализација и граѓанинот)	
4. Ефективна локална самоуправа	18
(Европска повелба за локална самоуправа; Дефиниција на локалната самоуправа; Облици на локалната самоуправа; Уставен концепт на локалната самоуправа; Можности за ефективна локална самоуправа во Република Македонија)	
5. Слободен пристап до информации	28
(Право на јавноста да знае; Конкретно за пристапот до документи и отвореноста на власта; Дефиниции за поимите; Генерален принцип во остварувањето на правото; Фаза на постапката за пристап; Сегашна состојба во Република Македонија)	
6. Граѓански морал и работна етика.....	38
(Граѓански морал на заедницата, Најважни современи вредности; Работна етика; Етички кодекс за државните службеници)	

Серија прирачници: Како до ефективна локална самоуправа
“КЛС” – Прирачник број 1: Децентрализацијата наша цел !

Автор: Сотир Костов

Издавач

Македонски центар за меѓународна соработка



За издавачот
Сашо Клековски

*Корица, компјутерска подготовка
и печат*
САК - СТИЛ - Скопје
2006