БИЉАНА ВАНКОВСКА
ЦВЕТАН ЦВЕТКОВСКИ

ПРАВОТО
И
ОДБРАНАТА

ОСНОВИ НА ОДБРАНБЕНОТО ПРАВО

Д-р БИЛЈАНА ВАНКОВСКА
Д-р ЦВЕТАН ЦВЕТКОВСКИ

ПРАВОТО И ОДБРАНАТА

ОСНОВИ НА ОДБРАНБЕНОТО ПРАВО

РОБЗ

СКОПЈЕ 1996

ПРЕДГОВОР

Објавувањето на трудот „Правото и одбраната - основи на одбранбеното право" претставува плод на долгогодишната научна и наставна дејност на авторите: едниот на полето на теоријата на правото и општите прашања на правниот систем, а другиот - на полето на политичкиот систем и одбранбеното право. Синтезата на сознанијата стекнати преку вака широко засновани научни интереси на авторите е презентирана преку структурата и содржината на книгата, и тоа во обид да се постигнат две основни цели. Прво, трудот да претставува основна учебничка литература за предметот Одбранбено право, изучуван скоро две децении на Филозофскиот факултет во Скопје (на Институтот за одбрана); и второ, надминувајќи ги содржинскиот и методолошкиот концепт на еден класичен универзитетски учебник, на поширока научна основа да се актуелизираат и полемизираат низа значајни политички, правни и практични аспекти на остварувањето на улогата на правото во областа на одбраната.

Оттука, иако книгата првенствено им е наменета на студентите на Институтот за одбрана (и евентуално на питомците на Воената академија кои овој предмет го изучуваат под називот „Воено право"), таа би требало да го разбуди интересот на поширок круг читатели, кои имаат потреба од проширување и примена на сознанијата од оваа материја. Фактот што за прв пат во Република Македонија е објавен учебник од ваков вид (во минатото единствената релевантна литература беше учебникот на М. Вучиниќ, „Право народне одбране и друштвене самозаштите са основама међународног ратног права"), ги прави авторите свесни за одговорноста што ја преземаат пред научната и пошироката јавност. Во оваа смисла, однапред ја искажуваме својата искрена благодарност за сите

евентуални предлози, сугестии и критики, кои ќе бидат искористени за подобрување на текстот на овој труд.

Истовремено им ја изразуваме нашата длабока благодарност на рецензентите, проф. д-р Симеон Гелевски од Правниот факултет и проф. д-р Трајан Гоцевски од Филозофскиот факултет, за нивниот ангажман во рецензирањето на трудот и искажаните позитивни оценки и препораки за неговото објавување.

Јануари, 1996 година
Скопје

АВТОРИТЕ

ПРВ ДЕЛ

поопштите поими што се својствени за секоја од овие најопшти правни науки. Во втората група влегуваат сите позитивно-правни дисциплина, кои општиот поим на правото го изведуваат по пат на *индукција* од појавите и поимите што се својствени за нивните посебни области.

2. Правото како општествена појава

Основната карактеристика на човечкото општество, која го разликува од соодветните заедници на другите живи суштества, е неговата организираност. Составен елемент на поимот на организирано општество е постоењето на однапред утврдени правила за поведение на човекот во неговите односи со другите луѓе, независно од тоа на каков начин тие правила се изразуваат и независно од тоа дали човекот свесно се согласува на нивното почитување, односно независно од начинот на кој тие присилно му се наметнуваат. За организираното општество на луѓето карактеристично е постоењето на систем на правила на однесување на луѓето чие почитување е претпоставка за опстанокот на општеството. Оттука, во свеста на луѓето, како и во правната наука, евидентно е дека појавите што се поврзани со правото се во тесна врска со општествениот живот на луѓето, односно со *општествената стварност*. Од тоа како неспорно произлегува дека појавите поврзани со правото спаѓаат во групата *општествени појави* и дека нивниот извор и нивната цел се *општествените односи*, т.е. односите меѓу луѓето во различните својства што ги стекнуваат во општествениот живот. Затоа, појдовна точка во определувањето на поимот на правото и на неговите функции претставува тврдењето дека *правото е општествена појава со која се регулираат општествените односи*, се разбира, не сите општествени односи, туку само оние што на даден степен на општествениот развиток се сметаат за најзначајни за опстанокот на дадено општество.

3. Правото, природните закони и техничките норми

Во општествениот живот на човекот постојат извонредно голем број на *правила на однесување*. Нивниот јазичен израз се нарекува уште и норма на однесување, а како подготовка за дефинирањето на поимот на правото, потребно е да се утврди односот меѓу правните правила на општественото однесување од другите видови правила или норми на општественото однесување.

Во групата норми со кои се регулира општественото однесување на човекот, највидлива е разликата меѓу правните норми, од една страна, и *техничките норми*, од друга страна. Подлогата за разликувањето меѓу правото и техничките норми е разликувањето меѓу *закон во правна смисла* и *закон во најопшта научно-филозофска смисла*. Кажано начелно, правото и правните норми се резултат на човековиот напор свесно, плански и организирано да влијае врз карактерот и содржината на општествените односи во кои влегува. Тие подразбираат свесна акција на човекот и релативна, односно историски детерминирана слобода во изборот на правната и општествената организација. Затоа, основните критериуми за разликувањето меѓу правото и природните законитости мораат да тргнат од меѓусебниот однос на категориите *нужност - слобода - свест*.

Правото подразбира присуство на поголема или помала слободна свесна активност, како во процесот на создавањето на правилата на поведението, така и во процесот на нивното применување, додека природните закони подразбираат единствено апсолутна нужност. Најмногу што може да направи човекот во однос на природните закони е да ги осознае и своето однесување да го прилагоди на нивното дејствување на начин што ќе го направат помалку зависен од природата, на начин на кој полесно ќе ја присвојува, односно на начин кој ќе му овозможи тие нужности позитивно да ги искористува. Најпрво, правото се разликува од природните законитости според подлогата врз која дејствува. Правото дејствува врз една ограничена сфера на појавноста - врз општествените односи на луѓето, и тоа во онаа област во која може свесно да се влијае врз нивната содржина и карактер, додека природните закони дејствуваат врз целата мртва и жива метерија, независно од тоа дали за неа човекот е сетилно или интелектуално свесен. Кај дејствувањето на правото постои определена *цел*

што човекот *свесно* ја поставува и ги дефинира механизмите и начините на нејзиното остварување, зависно како од објективните историски и животни околности, така и од субјективните желби и потреби на оние општествени субјекти што имаат доминантна улога во создавањето на конкретно право. Кога определен субјект го анализира дејствувањето на правото во конкретна историска ситуација, тој нужно врши вреднување во однос на неговите цели и во однос на средствата и начините за нивното постигнување. Целта на дејствувањето на природните закони ги нема тие особини. Тие не се инспирирани од постигнување на никаква цел, барем не според мерата на човекот, тие едноставно дејствуваат како резултат на определени својства на материјата. Оценувањето на нивното дејство не се врши со оглед на нивната цел, туку единствено со оглед на нивната содржина и со оглед на последиците што ги предизвикуваат, а кои се релевантни за човековиот живот. Натаму, создавачот на правото е познат и историски определен. Тоа е производ на човекот и на неговото општествено живеење, производ на определена општествена организација и е подложно на постојано менување. Природните закони не се создаваат туку се иманентни и вечни својства на материјата и на нејзиното движење. Остварувањето на правото може да биде само релативно затоа што дури и тогаш кога е снабдено со максимална присилба, секогаш наидува на помал или поголем отпор. Правото дејствува преку свеста на човекот и тој може, но и не мора своето поведение да го сообрази со заповедта што извира од правната норма. Притоа, тој може, но и не мора да биде изложен на санкцијата, а дури и кога е изложен на нејзиното дејство, тоа е релативно и сообразено на видот на општествениот однос што е регулиран со соодветна норма, како и со тежината на нејзиното прекршување. За разлика од правото, природните закони дејствуваат независно од свеста на човекот врз објективната природа, а со тоа и врз човекот како дел од неа. Нивното дејство е апсолутно и за човекот неизбежно. Дури и свесно да сака, тој не може да ги игнорира, затоа што со тоа го доведува под прашање сопствениот физички опстанок.

Сепак, наведеното не значи дека сферата на правото и сферата на природните закони се сосема изолирани. Во својот историски развиток човекот сé повеќе и сé попродлабочено ги осознава природните законитости и преку развитокот на природните науки сé повеќе природните нужности ги култивира и ги впрегнува во остварувањето на своите не само биолошки и тех-

нички аспекти на своето живеење туку и во неговите општествени димензии. Најнепосредната врска меѓу природните закони и правото се остварува преку техничките норми кои, според својата форма (нормативниот карактер), се поблиску до правото, а според својата содржина (правилата за движењето на неживата материја) се поблиску до природните закони.

Техничките норми се исто така општествени норми со самото тоа што се однесуваат на луѓето односно на нивните меѓусебни односи. Меѓутоа, од правните норми се разликуваат по тоа што претставуваат прва врска меѓу природните законитости и однесувањето на луѓето во општеството. Поточно, техничките норми ги регулираат односите меѓу луѓето по повод или како резултат на нужностите што произлегуваат од дејствувањето на природните законитости во општествениот живот. Техничките норми претставуваат општествен израз на осознаените природни нужности и начин на свесно прилагодување на организираната заедница на луѓето на нивното делување.

Техничките норми се формираат во природата независно од волјата на луѓето и од општествените ситуации во кои тие се наоѓаат односно што самите ги создаваат. Тие се всушност израз на свеста на луѓето за потребата од прилагодување на своето сопствено однесување на природните законитости на кои или воопшто или многу малку може да се влијае. Нив човекот може единствено да ги констатира и врз таа основа да стимулира определено однесување или да дестимулира друго однесување, но секогаш на луѓето во нивните меѓусебни односи во кои е релевантна соодветната природна законитост, а не на менување на самата природна законитост. На пониските стапала на историскиот развиток техничките норми човекот ги создава и на нив се покорува повеќе несвесно, верувајќи дека тие се израз на волјата на некои натприродни сили, додека во повисоките степени на тој развиток овие норми се дел и резултат на рационално-научно сознание за содржината и начинот на дејствувањето на природните законитости. Но, заедничко на сите степени на развитокот е тоа што со нормите на сопственото однесување спрема природните законитости човекот се обидува помалку или повеќе успешно да им се прилагоди и својот живот да го направи полесен, поудобен и посреќен, но во никој случај не може да ги игнорира или со своето однесување да им се спротивстави. На пример, техничките норми за изградба на високоградбите мораат да сметаат на земјината тежа како природна законитост, и на неа ги прилагодуваат

цврстината на материјалите што се вградуваат и другите фактори кои влијаат на трајноста на зградата, заради безбедноста од нејзино уривање.

За разлика од техничките норми, содржината на правните норми не е непосредно зависна од природните законитости. Тие се израз на определени историски потреби на човекот, во чие дефинирање и задоволување се вклучени елементите на свест, волја и интерес. Создавањето на овие норми е резултат на критериуми што човекот ги создава релативно независно од природата, најчесто врз основа на историски детерминираното сфаќање за тоа што е добро, а што е лошо во едно постоечко или претпоставено човечко поведение. Она што битно ги разграничува техничките норми од правните норми е елементот на *избор*. Кај техничките норми овој елемент или воопшто не постои или е второстепен, додека кај правните норми тој е доминантен, се разбира не на планот на поединецот туку на планот на глобалното општество. Второто поле на разликување меѓу техничките норми и правните норми е начинот на кој дејствува нивната задолжителност. Задолжителноста на техничките норми се наметнува сама по себе, со самиот факт што човекот е дел од природата. Нивното непочитување произведува последици кои слепо го погодуваат и непосредно го доведуваат под прашање неговиот опстанок како биолошко суштество. За разлика од нив правните норми како израз на определена рационална организација на општеството обврзуваат на поинаков начин и последиците од нивното непочитување го погодуваат на поинаков начин и со поинаков интензитет. Дури и тогаш кога станува збор за најимперативни норми, во нивното почитување има елементи на избор за прифаќање или неприфаќање, а последиците од неприлагодувањето на сопствено поведение само во исклучителни случаи се неминовни по биолошкиот опстанок на поединецот.

4. Правото и другите општествени норми од неправен карактер

Доколку ги издвоиме техничките норми, како правила на општествено поведение кои имаат непосредна врска со природните законитости, општествените норми кои се создаваат релативно автономно можеме да ги поделиме на норми што се

создаваат дифузно во различни сфери на општественото живеење на човекот (на пример обичајните норми, моралните норми, нормите на културното поведение, нормите на модата и сл.), нормите што ги создаваат и применуваат слободните организации во кои луѓето стапуваат доброволно (на пример, нормите и правилата на различните спортови и спортски игри и сл.) и правните норми како правила на поведение што ги создава и применува државата.

Доколку ја имаме предвид пишаната историја на правото, која не е постара од десетина илјади години, правните норми се јавуваат релативно најдоцна во споредба со другите општествени норми. Имајќи го предвид денешното општо прифатено значење на правото (поредок на норми за општественото поведение на луѓето, чие остварување е обезбедено со можноста од употреба на апаратот на државната принуда), може да се констатира дека правните норми историски настанале истовремено со државата, т.е. на преминот на човековото општество од варварство во цивилизација, овозможен со релативно високиот степен на развиток на материјалните сили и на облиците на општествената свест на човекот. Од оние општествени појави кои имаат нормативен карактер, односно кои значат создавање, одржување и примена на правила на општествено поведение на човекот, на правото најблиски му се обичајот, моралот и политиката, кои со него формираат заеднички вид на општествени појави.

4.1. Правото и обичајот

Обичајот е правило на општественото поведение на човекот кој настанал најрано во човековата историја, уште во рамките на постоењето на првобитните општествени групи. Нивната малубројност и територијална распрснатост, како и големиот степен на непосредна зависност од природата, условиле висок степен на внатрешна хомогеност како услов за опстанок. Тоа пак, од своја страна, создавало определена содржина на општествена свест за потребата од соодветно однесување на секој член на заедницата во однос на другите членови и во однос на заедницата како таква, како услов за репродукција на материјалните и на духовните услови на егзистенцијата. Уситнетата и во себе затворената економија и високиот степен на зависност од природата, во која физичката егзистенција на поединецот е незамислива надвор од групата, раѓа и специфични облици на свест. Таа се манифестира како *колективна свест*, со извонредно висок степен на

репресивност во однос на индивидуалната свест. Таа ја изразува сферата на заедничка волја, сила и можности, во чии рамки волјата, силата и можностите на поединецот се лишени од секаква индивидуалност.

Колективната свест морала многу рано да произведе определени клишеа на поведение кои ги изразувале и ги заштитувале основните вредности на заедницата, како услов за нејзиниот опстанок. Овие клишеа се длабоко всадувани во свеста на поединците по пат на усмена традиција и со спонтано воспитување во рамките на општествената група, а како облик на заштита на групата од ризикот за растурање на сопственото единство, тие морале да бидат заштитувани со различни облици на принуда. Основните вредности на чие регулирање се однесувале овие први зачетоци на општествени норми и на општествени санкции, пред сé, биле колективни (заштита на интересите на групата, одржувањето на нејзината внатрешна кохезија, спонтаната групна дисциплина во случај на судир со друга група, почитување на ритуалните обреди и на мистичните и маѓиските симболи), но и индивидуални (живот на припадникот на групата кога е загрозен со надворешна опасност, решавањето на внатрешните судири). Првите извори на сознанието за нужноста од нормирање на групното и индивидуалното поведение нужно се искуствени и се содржат во борбата за опстанок со суровите природни и општествени услови. Во времето на нивното појавување тие се далеку од тоа да бидат рационални. Тие се израз на групните и индивидуалните инстинкти кои раѓаат определени одбранбени рефлекси и *по инерција* на нагонот за одржување ги упатувале членовите на групата на определено однесување како услов за опстанок во борбата против надворешните опасности. Поради својата билошка предиспозиција, првобитните инстинктивни и неартикулирани пориви на општествените групи, постепено (за што биле потребни стотици илјади години) ги претворале во рационални и логички засновани духовни творби, во чии рамки значајно место зазема обичајот како вид општествена норма.

Основната карактеристика на обичајот норма е *стихијноста* и *спонтаноста* на неговото настанување и *автоматизмот* во неговото практикување, без никаков посебен интелектуален напор. Санкцијата за невршење на обичајот во однос на поединецот доаѓа однадвор и често е немилосрдна, а се состои не само во презир, игнорирање, туку и прогон од групата, па дури и физичка елиминација. На тој начин, преку обичајните норми, гру-

пата врши присилно воспитно дејство врз поединецот, физички присилувајќи го на определен образец на однесување.

Во услови на константност на условите во кои настануваат определени општествени односи, обичајната норма се зацврстува и делумно се прецизира, и постепено преминува од сферата на инстиктивната претстава во сферата на рационалната претстава за задолжителноста на нејзиното вршење. Создавањето на обичајот во процесот на долготрајно повторување на едно исто поведение преминува во навика, со што превентивната функција на санкцијата, како услов за ефикасноста на обичајот, го губи својот приоритет. Навиката во себе содржи внатрешна убеденост за вредноста на определен вид поведение, па дури и отпор кон менувањето на веќе утврдените обичаи.

Разликите меѓу обичајот и правото како два различни видови општествени норми се, пред сé, од материјален карактер, односно се однесуваат на *содржината* на односите што се предмет на регулирање. Како посебен нормативен поредок, правото само по исклучок и само делумно се појавило како резултат на еволуцијата на обичајните норми на преминот од варварство во цивилизација. По правило, и во најголем дел правото регулира нови односи што се различни по содржина од односите регулирани со обичајните норми, често на начин на кој поранешните обичаи изречно му се спротивставуваат. Правото настанува во онаа историска ситуација кога најпрво слабее кохезивноста на првобитната заедница и кога подоцна се распаѓа, така што за регулирање на новите економски и други општествени односи не само што недостасува туку веќе не е ниту соодветна спонтаната и стихиската принуда на групата која својата сила ја црпе од сопствената внатрешна солидарност и која доаѓа од општата согласност на нејзините членови. За правото и за потребата од неговата ефикасност неопходна е организирана надворешна принуда, којашто својата сила ја црпе од акцијата на еден надворешен субјект - државата. Затоа, суштинската разлика меѓу обичајот и правото не е само видот на односите што се регулираат туку и еден формален белег поврзан со начинот на регулирање и со носителот на регулацијата и на обезбедувањето на нејзината ефикасност. Со други зборови, услов за појавата на правото како поинаков вид на општествени норми е појавата на државата како посебна организација со која започнува процесот на политичко конституирање на општеството.

Се разбира, обичајот и правото можат да се совпаѓаат и материјално, односно да регулираат исти општествени односи. Тоа е онаа ситуација кога творците на правните норми имаат потреба една постојна обичајна норма да ја претворат во правна норма, со тоа што нејзиното остварување ќе го обезбедат со државното санкционирање. Притоа, можно е обичајните правила да се претворат во правни правила (т.н. *кодификација на обичајот*); на постојните обичајни правила да им се обезбеди правна (државна) заштита (т.н. *легализација на обичајот*); извесни бланкетни правни норми да упатуваат на содржината на извесни обичајни норми (т.н. *стандардизација на обичајот*) и, најпосле, во услови на неразвиен правен поредок, со преземање на цели групи обичајни норми како *формален извор* на правото.

4.2. Правото и моралот

Исто како и обичајот, *моралот* претставува вид на општествена норма која се појавува уште во најраните фази од општествениот развиток на човештвото и која историски му претходи на правото. Најопшто кажано, моралот претставува систем на субјективни претстави за *доброто и злото* кој се појавува како регулатор и на индивидуалното и на групното човеково поведение. Моралот претставува индивидуално-психолошка појава и облик на свеста кој настанува на определен степен на развиток на човекот и на неговото општество. Моралот е производ на човековото самосознавање како општествено суштество. Неговите претстави за тоа што е добро а што лошо, се резултат токму на неговото искуство во односите со другите луѓе и спрема заедницата во која живее. Фактот што тоа искуство се разликува од општество до општество, условува и разликување на самите претстави за доброто и за злото, односно ја истакнува *релативноста* на содржината на моралните норми.

Иако и моралните норми настануваат преку постојаното, секојдневно и спонтано поведение кое формира определена практика на индивидуално и колективно однесување, за разлика од обичајните норми, кои се вршат од навика и поради стравот од принудата од страна на групата, во создавањето, прецизирањето и почитувањето на моралните норми во многу поголема мера е вклучен елементот на разум и свест. Основниот извор на моралната норма не е надворешната принуда и стравот за опстанокот туку внатрешната, релативно *автономна* убеденост дека извесно

поведение е добро или лошо, чесно или нечесно, достојно или недостојно, во однос на некоја *вредност*. Во остварувањето на моралните норми човекот активно го анализира своето поведение и постојано ја преиспитува неговата надворешна содржина и внатрешната смисла според критериумите што ја чинат сржта на даден *морален систем*. Затоа, за разлика од обичајните норми, кои се тешко менливи, моралните норми се поподложни на менување.

Постојат безброј извори на внатрешното морално убедување како раздвижувач на човековото дејствување. За метафизиката тоа е највисоката идеја на доброто, за теологијата тоа е божјата волја, за рационализмот тоа е разумот, за природно-правната теорија тоа се вечните правно-етички вредности и тн., но за сите нив е заедничко акцентирањето на постоењето на еден повисок извор на моралот, надвор и над човековата свест, кој диктира определени содржини на однесување.

Втората битна карактеристика на моралните норми е карактерот на *санкцијата* со која се обезбедува нивното почитување. Појавата на моралните норми претставува израз на способноста и одговорноста на човекот за своите конкретни постапки да биде одговорен, меѓу другото, и самиот пред себе. Затоа, санкцијата за непочитување на моралните норми е битно *внатрешна*. Таа е насочена кон активирање на човековата самосвест во ситуација кога се доаѓа до сознание дека е извршен духовен или материјален чин кој е во спротивност со определена претстава за доброто и злото. Самата содржина на оваа санкција може да биде различна по интензитет, почнувајќи од гризењето на совеста, па преку уверувањето дека тоа друг пат нема да се случи и определени психички нарушувања, па сé до самоубиството како врвна морална санкција. Моралната санкција може да биде и *надворешна*, затоа што општествените заедници, од најтесните до најшироките, не се рамнодушни кон прекршувањето на моралните норми, па дури и тогаш кога тие се однесуваат на најприватните и најинтимните сфери на човековото живеење. Надворешните морални санкции по начинот на кој се манифестираат многу не се разликуваат од санкцијата за прекршување на обичајните норми туку од нив се разликуваат по својата содржина и по причините што ги предизвикуваат.

Разликите меѓу моралот и правото можат да се анализираат и од формален и од материјален аспект. Според првиот аспект, моралните и правните норми се разликуваат според начинот на

нивното создавање и примена, како и според природата на санкцијата во случај на нивното непочитување. Правото е строго *формализиран* нормативен поредок со развиена *хиерархиски* устроена структура заснована врз строги и прецизни односи меѓу нејзините составни делови. За разлика од него, моралот може, но не мора да биде претставен во вид на формализиран кодекс. Натаму, правото настанува со свесна и рационална акција на државата како надворешна организација, додека моралот настанува *спонтано*, иако не е исклучено во определени историски ситуации моралната свест да се менува свесно и организирано. За правото е карактеристичен принципот на *монизам*, т.е. во општеството може да постои само едно право (позитивен правен систем) независно од различните видови стратификација на општеството, додека за моралот е карактеристичен принципот на *плурализам* - секоја општествен група има свој посебен морален систем. Притоа, правото во однос на моралот најмногу што може е да претставува официјализирање на еден доминантен морал и негово правно изразување и заштита на неговите основни вредности. Но, и во такви услови не настанува апсолутно совпаѓање на моралните и правните содржини, и моралните кризи му се иманентни на секое општество и доаѓаат најмногу до израз во оние историски ситуации кога правото веќе не е способно да го следи развитокот на моралните содржини на општеството и да го обезбедува нивното остварување и заштита по пат на принуда. Од друга страна, правото никогаш не успева до крај да им даде правна форма на моралните норми. Тоа дури може да биде штетно за самиот морал, затоа што на тој начин тој ја губи својата автономност и способност самиот - преку моралните санкции - да го обезбеди своето остварување. Сите обиди етичките однесувања да се обезбедуваат со принуда, по правило, се неефикасни и имаат краток век. И обратно, онаму каде што постои развиена морална свест нема потреба од интервенции на правниот поредок, зашто моралниот систем самиот е способен да ги заштити своите основни вредности.

Моралот се разликува од правото и со оглед на карактерот на санкцијата. Во оценувањето на поведението на човекот, регулирано со правни норми, се раководиме од објективни критериуми, во смисла дали фактички е прекршена една правна норма и до какви објективни последици тоа довело, од проста причина што правилото содржано во правната норма е објективно сознатливо и кај повеќето луѓе предизвикува битно слични субјективни прет-

стави. За разлика од него, проценувањето на поведението регулирано со морални норми нужно тргнува од вреднувањето како субјективна претстава за интимниот однос на еден субјект кон некоја морална вредност и последиците од тој негов однос кон таа вредност. Понатаму, при утврдување на постоење на прекршување на нормите, кај правните норми реагирањето е организирано и строго дозирано, додека кај прекршувањето на моралните норми тоа е стихиско, неорганизирано и однапред недозирано.

4.3. Правото и политиката

Основниот постулат врз кој почива односот меѓу правото и политиката е нивната *причинско-последична поврзаност*. Политичката волја логички и временски и претходи на правната норма, која е нејзин правен израз. Во оваа смисла, начелно, политичката активност на организираното општество се јавува како главен креатор на правото, а правото се јавува како најефикасно средство за реализација на политичката волја на носителот на правното нормирање на соодветните општествени односи, иако стои и тврдењето дека секоја сфера на политиката не мора, па дури не е ни пожелно правно да се нормира. Ефикасноста на правото како инструмент за остварување на определена политика се должи на задолжителноста на правните норми обезбедена со заканата од државна принуда. Неговата ефикасност, исто така, се должи на фактот што тоа е извонредно прецизно разработено, систематизирано и внатрешно услогласено, што како вкупен збир на својства ги нема ниту еден друг вид на општествен нормативен поредок.

Активноста на политички организираните сили во општеството е основниот инспиратор за содржината на правото и истовремено - преку државниот апарат, основен носител на неговото остварување. Позитивното право на една конкретна земја е точката во која се среќаваат, поврзуваат и испреплетуваат правото и политиката во односи на меѓусебна *зависност* и *условеност*. Позитивниот правен поредок се јавува како резултанта на борбата меѓу носителите на различни политички ориентации во рамките на даден политички систем. Правото претставува фактор на *стабилност* на општествените односи што се предмет на неговото регулирање, затоа што кога се правно уредени, нивната промена бара определен стандард на политичка согласност на оние политички субјекти кои имаат формално или неформално влијание

врз процесот на нивното нормирање, што се обезбедува со определена формална процедура за донесување и за менување на различните видови правни акти. За разлика од правото, политиката се изразува како *динамичен процес* на утврдување, изразување и артикулирање на различни, често меѓусебно спротивставени *интереси*, како и на изнаоѓање на најцелесообразните начини, средства и методи за нивното остварување.

Овие особености придонесуваат политичкиот процес да биде подложен на непрестајна промена, зависно од промените на неговиот предмет и на неговите конкретни носители. Поради тоа, иако правото и политиката се насочени кон исти цели, за нивниот меѓусебен однос карактеристично е постоењето на внатрешна спротивност: истовремено во својство на *инструмент* преку кој политиката на најефикасен начин ги остварува своите цели, правото се појавува и во својство на средство за *ограничување* на политичката акција во нејзиното настојување да ги менува општествените односи. Ваквата двојна улога на правото во однос на политиката се должи на неговата релативна автономност, и тоа како во поглед на другите нормативни поредоци, така и во однос на политичкиот процес.

Во поставувањето и остварувањето на своите цели секоја политика настојува да се прикаже како трајна. Тоа може да го оствари само ако на тие цели и на начините на нивното остварување им даде нормативен карактер, т.е. ако ги наметне како задолжителни правила на поведението и ако задолжителноста на таквото поведение се наметнува со заканата од државна принуда. Меѓутоа, својството на задолжителност правните норми го манифестираат спрема секој субјект, па и спрема оние кои одлучувачки ја определуваат содржината на политичкиот процес. Затоа, од аспект на потребата од сопственото остварување, политиката во правото гледа граница на сопствената моќ слободно да ги менува општествените односи во согласност со своите политички цели, а правото, како објективизиран израз на политичката волја, во политиката гледа опасност од нарушување на сопствената релативна *автономија* и на внатрешната *хармонија*. Сепак, поради утврдениот логички приоритет на политиката во однос на правото, поголема е опасноста, и тоа не само идеално, туку и реално, политиката со својата неумереност да го загрозува интегритетот на правото и неговата релативна автономија, отколку опасноста правото да ѝ поставува неоправдано крути граници на креатив-

носта на политиката во дефинирањето и остварувањето на нејзините цели.

5. Најзначајните тории за природата на правото и за неговите функции во општеството

Постои извонредно голем број на различни теории за природата на правото и за неговите функции во општеството. Во основата на секоја од нив лежи посебна општо-филозофска концепција, посебен поглед на свет, при што учењето за правото се јавува само како примена на тој филозофски концепт врз еден посебен предмет.

5.1. Природно-правна теорија

Основната карактеристика на природно-правните теории, од антиката па сé до XIX век, се состои во истакнувањето на постоењето и меѓусебното спротивставување на вечното и непроменливо „*природно*" право и привременото, променливото „*позитивно*" право. Притоа, вредноста на позитивното право треба да се мери според тоа колку успеало да се приближи до природното право, односно според тоа колку законите, донесени од човекот, ги изразуваат и заштитуваат вредностите што ги наметнува природата на човекот.

Во најраните фази од својот развиток природно-правните теории биле манифестирани на мистичен, магловит начин, преку митолошките претстави за материјалниот свет и за човечкото општество, како и во делата на древните антички поети и трагичари. Во покохерентна филозофска форма се јавуваат во V век пред нашата ера во делата на *софистите*, а подоцна и на *стоичарите*. Основната карактеристика на античката грчка мисла за природното право е што таа била споредна гранка на општата филозофија. Таа не настојувала своите сознанија за правото да ги систематизира во посебна теорија ниту пак да биде основа за некаква правна практика, односно да има непосредна употребна вредност. Натаму, основната инспирација таа ја црпела од политичкиот идеализам и желбата за реализација на идејата за општото добро како највисока морална вредност. Затоа, при-

оритетна задача на правните аспекти на античката филозофија е изнаоѓање на такво *идеално* државно устројство преку кое би можела да се оствари идејата на правдата како врховна цел на правото.

Содржината на природното право софистите ја наоѓаат во слободата и еднаквоста меѓу луѓето и врз таа основа, во историски услови во кои првобитното античкото општество засилено се раслојува на слободни луѓе и робови, на сиромашни и богати, го формулираат барањето за усогласување на човечките закони со основните постулати на законите што ги наметнува човековата природа - со *слободата* и *еднаквоста* на луѓето. На тој начин, софистите први на тлото на Европа го поставуваат прашањето што ќе ја преокупира филозофско-правната мисла повеќе од два милениума: дали правото може да се разбере само од себе и од законитостите на сопствениот развиток, или пак над позитивното право постои некој повисок систем на норми кој ја определува неговата содржина според кој треба да се процењува неговата конкретна вредност.

Идеите на софистите понатаму ги преземаат и ги збогатуваат стоичарите. Основните поими на природата и правото тие ги обединиле во единствениот поим на „*природното право*" на кое секој свесен човек треба доброволно да му се потчинува и да го претвори во „*човечко право*", затоа што само на тој начин човекот може целосно да ја осмисли својата егзистенција.

Основните ставови на грчката филозофија на правото можат да се препознаат и во правната мисла на старите Римјани, но во еден особен вид. Тие се инструментализирани и сообразени со практичните правни потреби на римското општество, пред сé на приватно-правните односи. Затоа правната мисла во стариот Рим не инсистира толку на идеите на правото (иако не ги отфрла, туку со нив се служи како со етичко покритие), колку на *јуриспруденцијата*, односно на правната наука како вештина, како логика и техника на конкретно постапување.

Големата заслуга на античката мисла за природното право се состои во тоа што го постави прашањето за постоењето на еден траен систем на вредности којшто се наоѓа над конкретните правни поредоци, кој во однос на нив се јавува како совршен и кон чие остварување конкретните поредоци треба да се стремат. Носителите на оваа мисла, повеќе интуитивно отколку научно, ја почувствувале опасноста која е иманентна на целата човекова историја: конкретните правни поредоци да се затворат во себе и да

се прогласат за совршени, вечни и непроменливи достигнувања на човековиот ум. Со наметнувањето на идејата за совршеното природно право, овие мислители посредно ја наметнале идејата за тоа дека правото не е статично и оти мора постојано да се менува ако сака барем приближно да ги достигне највисоките идеали за правда, слобода и еднаквост. Вториот аспект на нивната заслуга е чисто правен. Особено римската мисла инсистирала на тоа дека правото претставува посебна димензија на духовните појави која има свое посебно значење и своја посебна логика, што особено го поттикнала создавањето на правните методи како основа на подоцнежната правна наука.

Природно-правната теорија во средниот век доживува специфичен израз во *теолошките* и *сколастичките* гледишта за спротивносите меѓу *божјото* и *човечкото* право. Природното право не се бара во неменливата човекова природа, туку во божјата волја, од која по пат на дедукција се изведуваат сите негови натамошни својства. Најзначајниот заклучок од оваа фаза на развитокот на теоријата на природното право е дека доколку земните закони противречат на божјите, човекот треба да ги отфрли првите и да се однесува според вторите.

Теоријата на природното право својот процут го доживува во нововековната филозофско-правна мисла во Англија, Холандија, Франција и Германија. Претставниците на оваа теорија (Гроциус, Спиноза, Хобс, Лок, Русо, Кант и др.) се враќаат на нејзината изворна античка инспирација - стриктното одвојување на сферата на природното право од сферата на позитивното право, но овој пат ослободувајќи ја оваа теорија од сите мистички и теолошки наслаги, преку изведување на сите темелни правни начела од *разумот* на човекот и од неговата способност да го осознае природното право и практично да го примени. Нивна голема заслуга е изведувањето на заклучокот дека позитивниот правен поредок, како резултат на рационалната *човечка* активност, треба да биде синтеза на највисоките правни и етички начела, а не производ на субјективната волја на монархот, со што го подготвија духовниот терен за изведување на големите буржоаски револуции.

Иако теоријата на природното право трпи критики уште од времето на нејзините почетоци, таа и денес има значајно влијание не само во филозофијата на правото, туку и во попрактичните правни дисциплини. Тајната на нејзината долговечност е што правото го поврзува со најголемите морални вредности: хуманизмот, правдата, еднаквоста, како носечки идеи во сите облици на бор-

бата за ослободување на човекот од различните видови потчинетост и доминација. Натаму, оваа теорија, во основа правилно - преку спротивставување на природното право и позитивното право, го постави основниот проблем на односот меѓу *суштината* и *формата* во правото, односно проблемот на односот меѓу правните вредности и идеи, од една страна, и фактичките можности за нивно нормативно изразување и фактичко остварување, од друга страна. Наведениот однос меѓу овие две димензии на правото е релевантен за целата негова историја и секогаш повторно се актуелизира како однос меѓу целта што се сака да се постигне со правното нормирање и средствата за нејзиното остварување.

5.2. Историско-правна теорија

Оваа теорија настанала кон крајот на XVIII и во почетокот на XIX век, првенствено како критика на природно-правната теорија. Од неа се разликува првенствено по својот пристап кон феноменот на правото. Наместо неговата суштина да ја изведува по пат на дедукција од некои општи категории, оваа теорија тргнува од *компаративното* проучување на *емпиристото* правно искуство на одделни народи во нивниот историски развиток и од него, по пат на *индукција*, ги изведува општите заклучоци за природата на правото и за неговата функција во општествениот живот на човекот. Основните поставки на оваа теорија се дека правото не е вечна туку историски менлива категорија чијашто содржина е зависна од конкретните историски услови во кои живее и духовно твори секој народ посебно. Најистакнатите претставници на оваа теорија (Хуго, Савињи и Пухта) ја одбиваат помислата за постоење на некое вечно и општовачко право кое е вечно и непроменливо за сите времиња и за сите луѓе и народи и до чија суштина може да се дојде со размислување и рационално просудување. Според нив, правото е, пред сé, емпириска појава чиј развиток може историски да се следи преку развитокот на духот на секој народ посебно. Овој развиток, според историско-правната теорија, минува низ три главни фази: прво, народно или *обичајно* право во кое правните правила настануваат спонтано и во сообразност со културните и другите духовни традиции; второ, фаза на *правна наука* во која правото поимно се разработува и се систематизира по одделни правни институции, во согласност со изворните принципи и вредности на народниот

дух; и трето, фаза на *систематизација* на целото позитивно право во единствено кодифицирано законодавство.

Иако развитокот на правото го поставуваат врз погрешна основа - врз развитокот на мистичниот „народен дух", заслугата на историско-правната теорија е повеќе методолошка и се состои во тоа што проучувањето на феноменот на правото го сврте од глава на нозе - преку нагласувањето на правото како емпириска појава, подложна на научна обработка на законитостите на нејзиниот развиток по пат на објаснување на историското искуство, а не по пат на дедукција на неговите постулати од една однапред дадена филозофска концепција.

5.3. Социолошка теорија

Социолошката теорија за правото се јавува кон крајот на минатиот и во почетокот на овој век и нејзината основна поставка е дека корените на сите општествени појави, па во тие рамки и на правото, не можат да се бараат во апстрактните категории, независно дали тоа се вечните принципи на правдата, слободата и еднаквоста или пак историското движење на народниот дух туку во *општествената стварност*, во сплетот на секојдневните животни односи на луѓето. Ставена во функција да бара решенија за проблемите што пред правото ги поставува општествениот живот врз основите на капитализмот од пред стотина години, оваа теорија се обидува на правото да му пријде како кон реална општествена творба.

Според „реалистичкиот" правец на оваа теорија (чиј најистакнат претставник е Јеринг) правото е резултат на сплет на социјални, индивидуално-психолошки и билошки фактори во чии рамки доминантно место заземаат интересите на поединецот во сложениот однос со интересите на другите и на интересите на општествената заедница. Во вакви околности правото има единствена функција да ги усогласува индивидуалните цели и на тој начин да ја востановува и одржува потребната социјална рамнотежа. Притоа, правото може да има само онолку влијание врз општествените односи колку што е реална силата врз која се потпира неговото остварување. На тој начин, социолошката теорија на правото, всушност, претставува одраз на реалноста на либералниот капитализам кој за свои основни принципи ги усвои индивидуализмот, слободната конкуренција и неутралната улога на државата и правото.

За *солидаристичкиот* правец на оваа теорија (чиј најпознат претставник е Диги) функцијата на правото во општеството е да ги помирува конфликтните интереси. Правото претставува резултанта на балансирањето на спротивните интереси и неговата задолжителност не произлегува толку од санкцијата, колку од постоењето на правната свест врз која најзначајни фактори се чувството за солидарност и социјална праведност. Во оваа смисла, правната санкција сама по себе не може да обезбеди примена на правото, доколку во рамките на една социјална група не се формира свест за можноста од присилно спроведување на определена правна норма. Врз таа основа се создава паралелно постоење на државното право - како објективизиран и формализиран нормативен поредок, и општественото право - како свест за постоењето и содржината на државното право и за потребата и нужноста од однесување во согласност со неговите правила.

5.4. Нормативистичка теорија

Нормативистичката теорија за правото за своја појдовна основа го има тврдењето дека суштината на правото произлегува од него самото, а не од некои надворешни фактори. Под различни имиња (правно-позитивистичка, догматско-правна, правно-формалистичка и сл.), таа се појавува по зајакнувањето на националните правни поредоци по буржоаските револуции, како плод на уверувањето дека тие успеале да ги отелотворат највисоките содржини до кои може да допре историјата на општеството и човековиот дух (слободата, правдата, еднаквоста и сл.), односно дека тие успеале природното право и неговите основни вредности да ги преточат во позитивно право. Во такви околности кај определени правни филозофи и теоретичари се зајакнува уверувањето дека трагањето по општествената функција и суштина е историски и интелектуално надмината фаза во развитокот на науката за правото, и оти треба да му го отстапи местото на изучувањето на *структурата* на правото, на неговата внатрешна логика, толкување и техника на создавање и применување. Најекстремните правци на оваа теорија, како што е т.н. егзегетичка школа, за право го прогласува само она што е содржано во законите, од што нужно произлегува дека за правната наука е сосема ирелевантна нивната содржина и општествена функција туку само начините на остварувањето на законитоста како најголема правна вредност. Според овој правец, кој својата кулминација

ја доживува во Германија, под влијание на култот на државата, правото се сведува на гол производ на *државната волја*, чиј поим се изведува од поимот на *силата*. Со тоа правото се поистоветува со силата и се сведува на гол емпириски факт кој единствено треба да се почитува, а не и да се преиспитува.

Во методолошка смисла, нормативистичката теорија (нејзин најистакнат претставник е Келзен) правната наука ја ослободува од една страна од социологизмот (од проверката на правните ставови во реалната општествена стварност) и, од друга страна, од аксиологизмот (проверка врз основа на вредностите на кои правото треба да им служи), со што беа создадени основите на т.н. „чиста теорија на правото", за која е карактеристичен правниот метод на извлекување заклучоци по логички пат од чисто правни премиси. Подеднакво оддалечувајќи се и од филозофијата и од социологијата, оваа теорија изворите на правото не ги бара ниту во идеите на правото (правда, слобода, еднаквост), ниту во фактите на секојдневниот живот. Потребата за важење на една норма се изведува од важењето на некоја друга, повисока норма, така што на крајот се доаѓа до највисоката, претпоставена *„пранорма"*. Со тоа на правото му се дава апсолутна автономност во однос на сите други општествени појави, вклучувајќи ја и државата. Имено, правниот поредок е тој што на државата ѝ ја дава нејзината егзистенција, затоа што едно дејствие или постапка може да има таков атрибут само ако претставува извршување на правниот поредок. Поточно, нема карактер на државен орган некое тело ако, како државен орган, не е утврден со позитивното право, неговите дејствија нема да се сметаат за дејствија на државен орган, ако со правото не се утврдени како негова надлежност, постапувањето на државниот орган нема да се смета за релевантно, ако не е преземано согласно процедурата што за неговото преземање е утврдена со правото. Со тоа нормативноста не е внесена само во правото туку и во државата која навистина е сила, но која својата сила ја црпе од правото.

Големата заслуга на нормативистичката теорија се состои во тоа што го сврте вниманието кон нормативното, како елемент на правото што во најголема мера го дистанцира од другите општествени појави. Со тоа, оваа теорија даде непроценлив придонес кон конституирањето на правните науки како автентични дисциплини со сопствен предмет и метод.

5.5. Марксистичка теорија за правото

Определбата дека правото претставува *волја на владеачката класа подигната на степен на закон,* изразена од Маркс и Енгелс во „Комунистичкиот манифест" од 1848 година, за марксизмот претставува само појдовна позиција за определување на општествената суштина и функција на правото. Во обидот да изгради една интегрална теорија на правото, марксизмот на феноменот на правото му пристапува во неговата вкупност, и тоа од филозофски, социолошки, логичко-правен и аксиолошки аспект, со примена на соодветните методи.

Од филозофски аспект, со методот на *дијалектичкиот историски материјализам*, а врз основа на претходните сознанија за материјалната суштина на природата, историјата и општеството и на човекот, за марксизмот правото претставува општествена појава во чија суштина се преплетуваат материјални и духовни елементи, која има своја сопствена суштина, но која не може да се разбере надвор од односите и заемната поврзаност со другите општествени појави, која е историски условена од факторите со материјална и духовна содржина кои влијаат на неговата појава, траење и исчезнување, односно врз неговиот развиток од пониски кон повисоки облици и појавни форми.

Од социолошки аспект, правото за марксизмот претставува составен дел на правно-политичката *надградба* на општеството која во крајна линија е резултат на односите во материјалната база на општеството, но врз неа врши и повратно влијание.

Откако со филозофскиот и социолошкиот метод правото го ситуира во целината на општеството и ја потенцира неговата општествено-историска условеност и неговото повратно влијание врз таа целина, со примена на логичко-позитивистичката анализа, марксистичката теорија како свој посебен предмет ги фокусира одделните елементи од структурата на правото, со што од него создава *систем* со своја внатрешна логика.

Со примената на аксиолошкиот метод (методот на вреднување) учењето за правото марксистичката теорија го стави во функција на својата историска мисија како „научен социјализам". Во овие рамки правото го смести меѓу инструментите на револуционерната преобразба на светот и на човекот, т.е. на пролетеријатот. Во овие рамки е и учењето за *одумирањето* на државата и на правото во повисоките фази од развитокот на социјализмот.

Врз основа на наведените методолошки пристапи суштината на марксистичката теорија на правото е следнава. Правото претставува еден од аспектите на поширокиот проблем на односот меѓу општествената база и општествената надградба. Тоа е составен елемент на општествената надградба кој е најнепосредно поврзан и трпи непосредно влијание од општествената база, затоа што претставува од државата оформена содржина на една конкретна историски определена класна волја. Со други зборови, правото се јавува како резултат на активноста на државата заради остварување на интересите на владеачката класа. Правото, меѓутоа, како нормативен поредок се здобива и со релативна автономија и индивидуални карактеристики кои му даваат можност и повратно да влијае врз општествената база, со што, освен класната, добива и поширока хуманистичка и културна функција во еволуцијата на општеството.

6. Синтетичка дефиниција на правото

Задачата што ја поставивме на почетокот на оваа глава беше да утврдиме во која група појави спаѓа правото и да ги утврдиме оние негови белези кои го издвојуваат во однос на појавите во истата група. Тоа веќе е направено при определувањето на правото како општествена појава и преку утврдувањето на неговиот однос со сродните појави: природните законитости, обичајот, моралот и политиката, како и при утврдувањето на начинот на гледање на овие односи од страна на најзначајните теории за поимот на правото. Останува само овие елементи на поимот на правото да ги обединиме во една единствена и сеопфатна дефиниција, како и накусо да се изложи историјатот на настанувањето на правото како специфична општествена појава.

Веќе беше кажано дека различни теории за правото истакнуваат различни елементи на неговиот поим, нив ги апсолутизираат во однос на другите елементи, поради што секоја од нив поединечно, колку и да е точна во она што го тврди, останува еднострана и дефиницијата на правото што ја нуди не ги расветлува сите аспекти на испитуваната појава. Затоа, како најточни се т.н. *интегрални дефиниции* за поимот на правото кои инсистираат на фундаменталното единство на *идејното*, *нормативното* и *стварното*. Во оваа смисла на правото се гледа како на посебна општествена појава во која вредносните ставови, нивниот норма-

тивен израз и фактичкото однесување според нив или спротивно на нив, до таа мера се причинско-последично и функционално меѓузависни, што, доколку се издвои од другите, ниеден од овие составни елементи на правото не може ниту да се сознае, ниту да се има како посебен предмет на интересирање, а уште помалку во целост да го изразува сложениот поим на правото.

Ваквиот пристап, колку, на прв поглед, и да изгледа еклектички, во суштина е единствениот кој овозможува правото да се согледа во неговата *вкупност*. Интегралната дефиниција на правото од природно-правната теорија ја наследува свеста за потребата од определена *етичка содржина* на правото, но не ја повторува нивната грешка и на правните вредности не гледа како на вечни и апсолутни категории кои се наполно независни од времето, просторот и конкретната општествена практика. Од нормативисичката теорија оваа дефиниција ја презема свеста за правото како логички, внатрешно систематизиран и хиерархизиран *систем на норми* како посебен облик на техника на присилно дисциплинирање на општествените односи, но на овој систем не гледа како на изолиран и наполно независен од реалната општествена практика. Најпосле, од социолошката теорија, а особено од марксистичката теорија, интегралната дефиниција на правото ја презема насоченоста на правото кон *стварните* општествени односи, кон човечките потреби и интереси, но правото не го ограничува исклучиво на голо средство за остварување на класните интереси туку ја нагласува и неговата општа културна функција.

Имајќи го предвид сето она што беше кажано досега, под право ќе подразбираме таква *општествена појава која, врз основа на даден систем на општествени вредности и цели, ги изразува и присилно ги дисциплинира општествените односи по пат на создавање и примена на систем на норми за општествено поведение*. Со други зборови, под право ќе ја подразбираме онаа еднинствена стварност која во себе ги спојува вредносното, нормативното и фактичкото, односно ќе подразбираме појава и процес на заемно и историски условено меѓусебно влијание на меѓучовечкото поведение и на вредносно-нормативните ставови кои тоа поведение го квалификуваат и го насочуваат.

Глава II
СТРУКТУРА НА ПРАВОТО: НОРМАТИВЕН ДЕЛ

1. Правна норма

1.1. Поим на правна норма

Претходните разграничувања на правото од природните закони, од техничките норми, од обичајот, моралот и политиката, како и освртот на најзначајните точки на теориите за поимот на правото и за неговата функција во општеството, веќе ги дадоа основните елементи за дефинирање на правната норма: *правната норма претставува правило за човековото поведение што е заштитено со можноста од примена на државната принуда*. Правната норма е *основниот* елемент на правниот поредок како обмислен, среден, организиран, конзизно обликуван и прецизно даден систем на општествени односи регулирани со правни норми. Правната норма е основната клетка на тој систем, со која се регулира точно определено правило на однесување во рамките на точно определен општествен однос. Правната норма може да се расчленува понатаму на своите составни елементи, но тие сами за себе не претставуваат правило на однесување, односно сами за себе не претставуваат право.

Со оглед на тоа што правната норма настанува, се применува и престанува да постои во рамките на конкретен историски систем на општествени односи, таа регулира определен *тип*, определена *содржина* на однесувањето, што од аспект на тој систем се смета за пожелно. Што ќе се се смета за пожелно, пак, зависи од владејачкиот систем на општествени вредности, врз чија содржина пресудно влијание имаат историските, општествените, политичките и другите интереси на онаа општествена група што има пресудно влијание во функционирањето на државниот апарат. Со тоа и содржината на просечниот тип на колективното и индивидуалното однесување, како предмет на уредување на една по-

единечна правна норма, се формира под притисокот на оние општествени групи и слоеви што имаат можност својот начин на мислење, своите вредности и во крајна линија своите интереси да ги наметнат како критериум за „нормално" однесување, а со тоа и како општи и од државата заштитени категории.

Правните норми настануваат на два начина. Според првиот начин, државата презема како готова и прогласува за правна една норма која веќе *фактички* постои во вид на обичајна или морална норма, на која, во вид на санкција, само ѝ се додава можноста за примена на државната принуда во случај на нејзино непримену-вање од страна на субјектите на кои им е упатена. Од нејзиниот претходен облик таа се разликува само по елементот на санкци-јата, но не (барем не битно) и според нејзината материјална содржина. Така на пример, десетте божји заповеди, што како содржина на моралните норми претставуваат константни содржини на човековото поведение и кои се карактеристични за секое општество, државата единствено ги обезбедува со соодветна санкција во рамките на кривичното законодавство. Меѓутоа, врз тоа кои обичајни или морални норми ќе бидат снабдени со правна санкција, одлучувачко влијание има владејачката политичка и правна идеологија. Ваквиот начин на создавање на правните норми е карактеристичен за општества со стабилен историски развиток, во чии рамки содржината на општествените односи настанува спонтано, а правото само ги регистрира дури откако станале фактичко правило на однесување.

Вториот начин на обликување на правните норми е карак-теристичен за општества со побурен развиток во кои општествените групи кои ја освојуваат политичката власт во по-стојната држава, односно кои создаваат своја сопствена нова држава, својот систем на вредности го претвораат во содржина на еден *нов правен поредок* или пак кога, и без промена во карак-терот на носителот на државната власт, се појавуваат нови општествени односи кои немаат содржина во постојните обичајни и морални норми и кои бараат правно регулирање „од почеток".

Едно правило на однесување има карактер на правна норма само доколку го поседува својството на *позитивитет*. Ед-инствено припадноста на еден конкретен систем, кој „важи" на дадена државна територија, ѝ овозможува на правната норма да се наметне како правило на однесување со закана, а во случај на от-пор кон нејзиното применување, и со реална употреба на државната принуда. Без елементот на позитивност, не само нор-

мата туку и целиот правен поредок е само апстрактна јазична и логичка творба што може да има литературна, историска и слична вредност, но не правна вредност - не вредност на *задолжително* правило на однесување.

Правните норми се наоѓаат во *правните акти*. Правната норма е логичка целина, затоа тие не треба да се мешаат со основните елементи на правните акти - членовите или параграфите. Можно е тие и да се совпаѓаат, но исто така една норма може да биде изразена само со еден дел од членот, можно е повеќе членови заедно да изразуваат една норма, па дури еден дел на една норма да се наоѓа во еден закон, а друг дел во друг закон. Задолжителноста на правните норми произлегува од нивната *припадност* на позитивниот правен поредок и таа е независна од тоа во кој правен акт се наоѓа. Една правна норма ќе се примени со закана или со примена на сила независно дали е составен дел на уставот, на закон или на некој подзаконски акт. Задолжителноста е својство што може да се изрази само *квалитативно*, а не и квантитативно, па затоа и не може да се степенува по интензитет. Во оваа смисла, задолжителноста на правните норми не смее да се меша со *правната сила* на правните акти. Правната сила е својство на правните акти, својство кое произлегува од нивното место во *хиерархијата* на правниот поредок, односно од нивната способност со својата содржина да влијаат на содржината и на начинот на донесувањето на актите што се наоѓаат на пониско место во тој систем. На пример, уставот како правен акт на врвот на правниот поредок ја определува содржината на законите, законите ја определуваат содржината на подзаконските акти и тн., меѓутоа, нормите од уставот го поседуваат својството на задолжителност на ист начин како и нормите што се наоѓаат во најнискиот подзаконски акт. Со други зборови, задолжи-телноста е материјално својство на правните норми и во себе го содржи односот меѓу субјектот на правото и државата како носител на сила, а правната сила е формално својство на правните акти што се релевантни само за меѓусебните односи на правните акти во рамките на правниот поредок.

1.2. Видови правни норми

Вообичаено е видовите правни норми да се класифицираат според два најопшти критериума: според бројот на субјектите на кои се однесуваат, односно на ситуациите на кои се применуваат,

и според степенот на извесност на ситуациjата на која се однесуваат.

Според првиот критериум, правните норми се делат на *општи* или генерални и *поединечни* или индивидуални. Општите норми содржат правила на однесување кои обврзуваат неопределен број на случаи во кои ќе треба да се применат, односно на неопределен број неименувани субјекти кои можат да се најдат во исти или битно слични ситуациии што се опишани во тие норми. Општата норма може да се примени безброј пати и во секој поединечен случај да произведува исти последиции, без тоа да предизвика нејзино исцрпување. На пример, нормата според која секое психофизички здраво полнолетно лице има обврска за служење на воен рок, се применува на сите лица што се во иста ситуација, односно што наполниле 19 години живот и што се психофизички способни, и таа во секој поединечен случај предизвикува исти последици: служење на воениот рок. Поединечната норма содржи правило на однесување кое се однесува на еден случај, на точно определен (именуван) субјект и нејзината примена се исцрпува еднократно. На пример, указот на претседателот на државата за произведување во чин генерал-мајор на полковникот Станковски Станко се однесува само на полковникот Станковски Станко и се исцрпува само во унапредувањето во чин генерал-мајор. Со поединечните норми се спроведуваат општите норми во решавањето на конкретни случаи. Со нив прецизно се определува начинот на однесувањето на кој се принудува соодветниот субјект. Гледано историски, поединечните норми им претходат на општите, затоа што последниве настанале по пат на логичко воопштување на ситуациите што се решаваат казуистички (од случај до случај); меѓутоа, во современите услови на развиени правни поредоци со развиен систем на општи норми, општите норми логички им претходат на поеденечните.

Поделбата на правните норми на општи и поединечни не треба да се меша со *апстрактноста, начелноста* и *воопштеноста* како својства на општите норми. Имено, општите норми се составен дел на различни правни акти што се наоѓаат на различно скалило во хиерархијата на правниот поредок. По правило, оние што се наоѓаат на повисоко место соодветните односи ги уредуваат на поапстрактен, поначелен и повоопштен начин од актите што се наоѓаат на пониско место во таа хиерархија и кои истите односи ги уредуваат на помалку апстрактен, помалку начелен и помалку воопштен начин, а сето тоа во ситуација кога и

едните и другите акти содржат општи правни норми. На пример, воената обврска уставот ја уредува на најапстрактен, најначелен и највоопштен начин со тоа што утврдува дека одбраната е право и должност на секој граѓанин. Законот понатаму ги разработува условите и начините на остварување на ова право и должност, додека правилата за воената служба ги утврдуваат организационите и техничките детали на остварувањето на ова право и должност во делот кој се однесува на воената служба.

Во рамките на оваа поделба се среќаваат и *посебните норми*, кои се поконкретни од општите норми, а се поапстрактни од поединечните. Тие се однесуваат на посебен тип на конкретна ситуација, но регулираат однесување на неопределен број субјекти кои се наоѓаат во таа ситуација. На пример, одлуката за прогласување на воена состојба се донесува за конкретна воено-политичка ситуација и се исцрпува само додека траат околностите што се карактеристични за неа, но обврзува неопределен круг на субјекти на однесување чија содржина на општ начин односно со општи норми е утврдено како соодветно за таквата ситуација.

Според вториот критериум, правните норми се делат на условни и безусловни. *Условни* се оние правни норми чија фактичка реализација зависи од некои други норми или факти. Тие обврзуваат на определено однесување само доколку претходно се реализира некоја друга фактичка или правна ситуација за која е врзана нивната егзистенција. На пример, нормата според која на обврска за служење на воениот рок подлежат сите полнолетни граѓани од машки пол што се психофизички здрави во секој поединечен случај е условена со тоа соодветното лице претходно да наполнило 19 години и од надлежната регрутна комисија да е прогласено за психофизички здраво, односно способно за воена служба. Без овие две околности од фактички карактер, нормата за воената обврска не може да добие практична реализација во ниту еден поединечен случај. Условни можат да бидат како општите, така и поединечните норми. На пример условна е и поединечната норма од тестаментот, според која наследникот Мирко Митревски ќе го добие во наследство станот на ул. „Илинденска" на денот кога ќе склучи брак.

Додека условните норми се донесуваат однапред, без конкретно да се знаат околностите на конкретните ситуации врз кои треба да се применат, *безусловните* норми се однесуваат на ситуации кои се веќе познати, односно на ситуации за чие регулирање не е потребно да настапи никаква дополнителна околност за

да се смета дека е задолжително правилото на однесување содржано во нормата. На пример, за реализација на наредбата за мобилизација не е потребно исполнување на дополнителни услови затоа што токму оценката дека таквите услови се исполнети (воена опасност) претставува непосредна основа за нејзиното донесување.

1.3. Структура на правната норма

Правната норма се состои од три елементи: *хипотеза*, *диспозиција* и *санкција*. Единството и заемната условеност на постоењето на сите овие три елементи е неопходно за да се смета дека едно определено правило на однесување има карактер на правна норма, односно за да се смета дека даден правен поредок е ефикасен.

1.3.1. Хипотеза

Хипотезата (или претпоставката) е оној дел од правната норма кој ги *опишува* околностите кои ја предизвикуваат потребата за правно регулирање на некој општествен однос и условите при чие постоење единствено е можно да се примени таа правна норма. Со неа всушност се утврдуваат или само се назначуваат претпоставките под кои едно замислено и пожелно однесување добива и своја фактичка реализација. Овие околности можат да бидат реално присутни, но можат и да се претпостават. Хипотезата може, но и не мора јазички да биде присутна во текстот на нормата, односно може да се извлече од смислата на нормата. Самата хипотеза не содржи правило на однесување туку се занимава со околностите што го бараат неговото регулирање и што го овозможуваат неговото реализирање.

На пример, во правната норма со содржина: „Државјаните на другите републики на СФРЈ што на денот на влегувањето во сила на Уставот на Република Македонија имале пријавено престојувалиште на територијата на Република Македонија, а немаат државјанство на Република Македонија, можат да стекнат државјанство на Република Македонија во согласност со условите определени со закон", хипотеза претставува оној нејзин дел кој тргнува од околноста дека во Република Македонија трајно престојуваат државјани на други републики кои имаат желба да стекнат државјанство на Република Македонија. Натаму, за да се оствари смислата на нормата - а тоа е стекнувањето државјанство

на Република Македонија во секој конкретен случај, неопходно е исполнувањето на претпоставката да се работи за државјанин на некоја друга република на поранешната СФРЈ, а не за државјанин на некоја друга држава.

Хипотезата на општата норма ги опишува околностите што *допрва* треба да настапат како услов за реализација на однесувањето што го регулира таа норма, додека хипотезата на поединечната норма го констатира нивното настапување во конкретен случај како причина за настапување на задолжителноста на тоа однесување во тој конкретен случај. На пример, во општата норма со содржина „Ако воениот обврзник одбива да се јави на местото на воениот распоред, ќе се казни со казна затвор до две години" се претпоставува дека некои од воените обврзници ќе посакаат да ја избегнат воената обврска и за да се спречи таквото однесување правото им се заканува со казна затвор. Меѓутоа, не може да се бара казнување ако не е исполнета претпоставката да се одбива вршењето на воената обврска. Затоа, во поединечната норма со содржина „Заради тоа што регрутот Милан Стојановски не се јавил на местото на воениот распоред, се казнува со казна затвор од две години", се констатира дека во неговиот конкретен случај се исполнети претпоставките за примена на заканата со казна.

1.3.2. Диспозиција

Диспозицијата го претставува средишниот дел на правната норма со кој на јазично-логичен начин создавачот на правната норма (*адресант*) на субјектот на нормата (*адресат*) му упатува определена *заповед* во поглед на определен тип на однесување. Преку диспозицијата една волја (во случајот на правните норми тоа е во прв ред волјата на формалниот законодавец, односно на другите органи на државната власт) се наметнува над друга волја и ја принудува на определена содржина на однесувањето што е пожелна од становиштето на создавачот на нормата. За диспозицијата од битно значење е само содржината на заповедта, а не и околноста дали адресатот се согласува со неа и дали однесувањето според таа заповед му е во интерес. Смислата на правното регулирање на општествените односи се изразува единствено преку диспозицијата, додека другите елементи на правната норма (хипотезата и санкцијата) сами за себе немаат никакво значење ако не се во функција на остварувањето на диспозицијата. Правилото на однесување се содржи единствено во диспозицијата и само тоа

ја изразува содржината на политиката што се јавува како инспиратор на правното уредување на дадените општествени односи на даден начин.

Прашањето за природата на диспозицијата на правната норма ја изразува сета сложеност на принципите врз кои почива егзистенцијата на правото воопшто. Диспозицијата е во функција на наметнување и остварување на некој *доминантен интерес* и остварувањето на неговата позиција да може да наметнува такви однесувања кои ќе значат остварување на тој интерес. Сепак, иако снабдено со силата на државната принуда, ова наметнување не е апсолутно. За разлика од природните законитости, правото не е во сферата на *морањето* туку во сферата на *требањето*. Нужноста од неговото остварување е само релативна. На субјектот му се наметнува определена содржина на однесување, меѓутоа тој сé уште ја има слободата на избор дали ќе се покори на изразената заповед или ќе ја одбере санкцијата поради непокорувањето. Во секој случај изборот е многу тесен. Може да се избере или однесувањето што се наметнува (а да се избегне санкцијата), или да се избере санкцијата (за да се избегне наметнатото однесување), но никако двете наеднаш. Ваквата релативност на заповедта е изразена и во значењето на латинската именка dispositio што буквално значи располагање.

Во суштината на диспозицијата се среќава еден специфичен однос меѓу *нужноста* и *слободата*, кој во однос на природните законитости се манифестира на сосема поинаков начин: не како морање туку како требање. Нужноста се појавува како резултат на определени општествени околности, а слободата како израз на човековото иманентно својство да управува со своето сопствено однесување, со тоа што ниту нужноста ниту слободата се манифестираат во нивната апсолутност. Нивната релативност доаѓа оттаму што ниту една правна норма не може да се претвори во природен закон кој дејствува слепо и последиците од неговото почитување настапуваат автоматски. Во заповедта содржана во диспозицијата на правната норма вклучена е димензијата на *свест*, *насочување* и *организација*, на чие остварување влијание имаат мноштво правни и вонправни фактори.

Релативноста на заповедта содржана во диспозицијата доаѓа до израз на два различни начини, што е основа за создавање критериуми за разликување на повеќе видови диспозиции. Првиот начин е поврзан со содржината на диспозицијата, а вториот со

нејзиниот однос кон адресатот на правната норма и со распонот на слободата што му е оставена со заповедта.

Доколку во содржината на диспозицијата е присутен исказ или некоја друга јазична конструкција со која нешто се наредува, наметнувањето на соодветното однесување е со најголем интензитет и има карактер на категоричка солуција. Тоа се наредувачки или *императивни* диспозиции, кои за свој предмет го имаат остварувањето на виталните интереси на онаа општествена група која има пресудно влијание врз создавањето на правниот систем, за чие остварување државниот апарат се ангажира во најголема можна мера во принудувањето на субјектите на кои тие норми им се упатени на однесувањето што од аспект на нивниот создавач е најпожелно. Во ист степен императивноста се изразува и на друг начин - преку забранување на определено однесување, што од становиштето на владејачкиот систем на вредности е непожелно. Се работи за такви однесувања кои со својата содржина се закануваат да го загрозат тој систем, поради што напорите на државниот апарат се насочуваат во друга насока - кон нивно забранување, односно кон казнување заради нивното вршење. Наредувачките диспозиции се карактеристични за уставното право, за управното право, за кривичното процесно право, за одбранбеното право и воопшто за јавното право, каде што субјектите на правото се принудуваат на вршење на определени дејствија, било да се работи за норми со кои се утврдува надлежноста на определен орган било да станува збор за норми со кои се утврдува постапката за вршење на соодветната надлежност, каде што основа за казнувањето е нечинење на дејствијата што од аспект на содржината на диспозицијата се пожелни. На пример, уставното и законското утврдување на работите што ги врши органот на управата надлежен за прашањата на одбраната, уставното утврдување на содржината на правото и должноста на граѓаните на одбрана, утврдувањето на постапката за вршење на тие содржини, претставува специфична заповед тие работи и фактички да се извршуваат, како интерес на општеството да се обезбеди ефикасна одбрана од надворешните воени закани, чие избегнување предизвикува определени последици: одговорност на органите, одговорност на граѓаните и сл.

Забранувачките диспозиции се карактеристични за кривичното право, каде што целта на создавачот на нормите е да се спречи чинењето на определени дејствија што од аспект на содржината на диспозицијата се непожелни. Меѓутоа, вакви дис-

позиции се среќаваат и во нормите со уставен карактер. На пример, уставното пропишување дека никој нема право да признае окупација на Република Македонија е типична забранувачка диспозиција, со една специфичност што санкцијата за прекршувањето на оваа норма не се содржи во уставот туку во материјалниот кривичен закон со кој се утврдува посебно кривично дело признавање на окупација.

Содржината на диспозицијата може да се состои и во овластување адресатот да преземе некое дејствие или да се воздржи од неговото преземање, зависно од неговата слободна волја или интерес. Тие се наречени овластувачки или *пермисивни* диспозиции. Овластувањето може да биде различно по содржина и по ширина, зависно од природата на општествените односи што се уредени со правните норми, односно од карактерот на правната гранка во која се содржат тие норми, но во секој случај ја изразуваат рамнодушноста на државата кон тоа дали определени дејствија се вршат или не се вршат. По правило, овластувачките диспозиции се најретки во сферата на јавното право, а и кога ги има рамките на овластувањата се најтесни затоа што принципот на законитост во постапувањето на државните органи бара нивните овластувања да бидат прецизно и строго определени како услов нивното вршење да биде строго контролирано и да дава максимални ефекти. Спротивно на тоа, овластувачките диспозиции се најкарактеристични за приватното право, особено во сферата на облигационото право, каде што државата, преку правното нормирање, освен правната форма на меѓусебните односи на граѓаните, не се меша во содржината на тие односи. На пример, граѓаните како субјекти на пазарот се сосема слободни каков вид на меѓусебни договори ќе склучуваат зависно од нивниот интерес, односно со каква содржина ќе бидат тие договори, освен, во некои случаи каде што се бара некои видови договори задолжително да бидат во писмена форма и да се заверуваат во суд.

Кога станува збор за утврдувањето на видовите диспозиции според нивната содржина, тие не треба да се апсолутизараат во смисла дека постоењето на еден вид диспозиција го исклучува истовремено постоењето на некој друг вид диспозиција во истата правна норма, во истиот правен институт или уште помалку во истата правна гранка. Станува збор само за поголем степен на присутност и интензитет на определен елемент, односно за превагнување на наредувачкиот, на забранувачкиот или на овластувачкиот елемент на диспозицијата. Кај наредувачките и забранувачките

диспозиции поприсутен е елементот на должноста, додека кај овластувачките поприсутен е елементот на овластувањето, но тоа никако не значи дека субјектот на кој му е наметната должност е лишен од какви било овластувања во истиот општествен (сега правен) однос. На пример, определени права и слободи на човекот и граѓанинот во уставното право не содржат само овластувања туку и определена должност, пред сé преку обврската да ги почитува истите права и слободи на другите луѓе и јавниот интерес. Ова особено се однесува на одбраната, која е утврдена истовремено како право, но и како должност на секој граѓанин. Натаму, во кривичното право, каде што забранувачките диспозиции се најмногубројни, граѓаните истовремено се носители и на извесни овластувања во поглед на заштитата на својот телесен и морален интегритет. И обратно, во граѓанското, особено во облигационото право, граѓаните немаат само овластувања во поглед на стапувањето во определени односи туку и извесни должности, како што е, на пример, задолжителното влегување во облигациони односи со државата (јавниот заем, експропријација на недвижности заради јавен интерес, материјалната обврска на граѓаните во областа на одбраната и сл.).

Надвор од оваа поделба на диспозициите, но сепак поврзан со содржината на правилото на однесување што го содржат, е видот на *интерпретативни диспозиции*. Со овој вид диспозиции не се утврдува правило на однесување на адресатот во строгата смисла на зборот туку со нив се објаснува содржината на некоја порано донесена правна норма. Вакви норми содржат, пред сé, оние посебни делови од законите со кои се објаснува значењето на поимите употребени во другите делови од тие закони, како и актите со кои се дава автентично толкување на целината или на делови од порано донесените закони или други правни акти. Иако непосредно не содржат правило на однесување на правните субјекти, тие обврзуваат на определен тип на однесување со определена содржина на посреден начин, преку појаснувањето на содржината на однесувањето утврдено во диспозицијата на некоја друга норма.

Вториот начин на манифестирање на релативноста на заповедта содржана во диспозицијата на правната норма е надворешен и се изразува преку утврдувањето на распонот на слободата на адресатот во избирањето дали ќе се однесува согласно правилото содржано во диспозицијата или ќе ја трпи санкцијата со која се заканува државата заради поинаквото однесување од она

што се наметнува со правната норма. Овој начин претставува основа за создавање на критериумите според кои диспозициите се делат на категорични, алтернативни, диспозитивни, дискрециони и правни стандарди.

Категоричките диспозиции оставаат најмал простор за автономија на волјата на адресатот на правната норма. Тој нема никаква друга можност освен да избере дали ќе ја прифати обврската наметната со нормата или нејзината санкција. Неговото однесување е строго определено и содржината на ваквиот вид диспозиција не остава место за какво и да е проширување или стеснување. Таа прецизно ги предвидува околностите на безбројните поединечни случаи врз кои треба да се примени, со цел нејзината примена во секој од нив одделно секогаш да предизвикува исти последици. Овој вид диспозиција асоцира на ресторан во кој секој ден се готви само едно единствено јадење, а гостите не само што не можат да нарачаат некое друго јадење туку не можат да го избегнат доаѓањето во тој ресторан. Категоричките диспозиции многу често немаат потреба од истовремено пропишување на санкции во случај на непочитување на наметнатото правило на однесување, зашто санкцијата или се подразбира или е присутна во некои други правни норми што го уредуваат истиот општествен однос. Така, на пример, уставната норма со која се утврдува дека територијата на Република Македонија е неделлива и неотуѓива, дека постојните граници се неповредливи, категорично исклучува секакво однесување кое го загрозува територијалниот интегритет на Републиката, иако таа не е снабдена со санкција, зашто санкцијата начелно произлегува од целината на правниот поредок.

Алтернативните диспозиции на адресатот му оставаат можност однесувањето што се бара од него да го манифестира на два или повеќе различни начини. Тој има некаков избор, но тој е ограничен само на оние начини што правната норма, исто така, строго ги утврдува, како по број, така и по содржина. Во овој случај гостите во ресторанот, исто така, не можат да нарачуваат јадење по слободна волја, но затоа можат да изберат од листата на јадења што им се нуди. На пример, во некои правни системи воениот обврзник не може да ја избегне воената служба, но, зависно од условите определени со закон, може да избира дали тоа ќе го стори во вооружените сили или преку цивилно служење на воениот рок. Во овој вид диспозиции, по чинот на изборот алтернативната диспозиција автоматски станува категорична затоа

што освен по елементот на паралелното постоење на два начина на однесување, алтернативните диспозиции не се разликуваат од категоричките според степенот на определеноста, па според тоа ниту според строгоста во наметнувањето на определен квалитет на однесувањето.

Посебна категорија алтернативни диспозиции претставуваат диспозициите со *дискрециона власт*. Тие се алтернативни по тоа што содржат два или повеќе алтернативни типови на однесување на адресатот, со таа разлика што изборот меѓу нив не му припаѓа на адресатот туку на државниот орган што ја спроведува соодветната правна норма. Вакви диспозиции се својствени исклучиво за правните гранки што припаѓаат во јавното право, и тоа во оние односи кога треба да се обезбеди остварувањето на јавниот интерес. Во таквите односи на државниот орган му се остава можност во конкретна ситуација да го избере оној тип на однесување од строго утврдените типови на однесувања што според неговата оценка на најдобар начин ќе претставува јавен интерес и по извршениот избор овој вид на диспозиција исто така се трансформира во категоричка. Во вакви случаи правото на избор кое јадење од листата на јадења ќе се послужи го немаат гостите туку келнерот, во зависност од неговата оценка за тоа кое од нив на најдобар начин ќе го задоволи интересот на ресторанот неговите гости да бидат добро нахранети. Типичен пример за ваков вид диспозиција е овластувањето на надлежниот орган на управата надлежен за работите на одбраната регрутот да го испрати на отслужување на воениот рок во точно определена воена единица, според своето наоѓање дека токму таа единица има потреба од тој профил на регрути, без никаква обврска да го образложи изборот токму на тој, а не на другите гарнизони кои имаат потреба од регрути.

Дискреционата власт на државните органи мора да биде изречно утврдена. Исто така мораат изречно да бидат определени и нејзините граници и условите под кои се врши, затоа што во спротивно, можни се безброј злоупотреби од различни мотиви. Опасноста е голема дотолку повеќе што граѓаните немаат скоро никаква можност за заштита пред судовите, а извршните органи на власта со широки дискрециони овластувања, по правило, стекнуваат многу голем степен на фактичка превласт во општеството во однос на законодавната и судската власт. Затоа, демократските политички и правни поредоци кон дискреционите норми се однесуваат многу внимателно и ги пропишуваат само по

исклучок и само во оние односи каде што елементот на целесообразност е многу силен и каде што однапред не е можно да се претпостават околностите од кои тој зависи.

Диспозитивните диспозиции се резултат на околноста што правниот поредок се однесува на различен начин кон различни сфери од општествениот живот. За некои општествени односи, што ги смета за особено значајни за остварување на темелните општествени вредности, тој е заинтересиран за поголем степен на принудност во нивната регулација, додека за други односи тој степен на принудност е заинтересиран да биде помал. Диспозитивните диспозиции овозможуваат правилата на однесување што ги содржат да бидат заменети со други правила што ги ќе ги создадат самите субјекти на кои им е наменета правната норма. Тие се заменливи диспозиции кои од алтернативните диспозиции се разликуваат единствено по тоа што алтернативата на утврдената дизпозиција не е некоја друга, паралелна диспозиција како составен дел на правната норма туку диспозиција чија содржина однапред не се знае, а нејзиното утврдување е оставено на автономната волја на оние субјекти на кои таа треба да се примени.

Диспозитивните диспозиции не значат правно непокриени области туку само израз на волја на создавачот на правната норма, во случаи кога смета дека тоа ќе обезбеди поголема ефикасност, а нема да ги загрози основните вредности на дадениот правен поредок, правното уредување на извесни одоси да биде резултат на автономијата на субјектите на тие односи. Овие диспозиции се карактеристични за сферата на приватното право, но и во оваа сфера автономијата на субјектите не е апсолутна. Доколку диспозицијата што тие ја утврдиле не е во согласност со целината на правниот поредок, диспозитивната диспозиција утврдена во правната норма се претвора во категорична. Исто така, ако субјектите не утврдат сопствена диспозиција, интересот соодветниот однос да биде покриен со правна регулација повторно бара диспозитивната диспозиција да се трансформира во категоричка. Од тоа произлегува дека субјектите на правната норма можат да ја избегнат без санкција диспозицијата утврдена во правната норма доколку таа диспозиција не ја заменат со своја сопствена диспозиција (за што, доколку се работи за двострано-обврзувачки договори, неопходна е меѓусебна согласност на нивните волји), односно доколку нивната диспозиција не е во спротивност со содржината на некоја категоричка диспзиција од некоја друга правна норма или со цели-

ната на правниот поредок. Натамошен услов за постоењето на диспозитивните диспозиции е субјектите што создале ваква диспозиција и фактички да ја применуваат односно да се однесуваат согласно со правното правило што самите го создале. Доколку таа не се почитува, не е остварена нејзината функција и правниот поредок не допушта само формално заменување на една со друга диспозиција. Откако ќе се создаде, без оглед што е дело на самите субјекти на кои се применува, таа обврзува на еднаков начин како и секоја друга категоричка диспозиција и за нејзиното почитување се активира системот на правните санкции.

Диспозитивните диспозиции се најбројни во сферата на граѓанското право, посебно во облигационото право. Правните норми кои ги уредуваат односите во овие правни гранки во најголем дел се исцрпуваат само во утврдувањето на мошне широките рамки на автономијата на субјектите. Така на пример, содржината на договорот за заем е работа на слободната волја на странките на договорот, меѓутоа законот однапред ги прогласува за ништовни оние договори за заем што се неморални. Натаму, странките сосема слободно ја утврдуваат висината на каматата во договорот за заем, но ако пропуштиле тоа да го направат, важи висината на каматата утврдена со законот. Сосема е логично тоа што диспозитивните диспозиции сосема се исклучени во сферата на јавното право со кое се заштитуваат основните општествени вредности и во кое категоричноста на диспозициите на неговите норми се јавува како нужен предуслов за правната сигурност. Во јавното право сосема е исклучен елементот на согласност на субјектите, бидејќи државата во овие правни односи не настапува како рамноправен партнер туку како носител на власт, поради што недостасува најбитниот елемент што го оправдува постоењето на диспозитивните норми. Така на пример, незамисливо е воениот обврзник да се договара со одговорниот работник во министерството за одбрана за тоа во кој род од вооружените сили ќе го служи воениот рок и сл.

Вообичаено е во самата правна норма изречно да се определи диспозитивниот карактер на диспозицијата, меѓутоа таквиот нејзин карактер може да се извлече и по пат на толкување. Меѓутоа, утврдувањето за каков вид на диспозиција станува збор е мошне значајно прашање, затоа што врз таа основа настануваат различни последици за субјектите чие однесување е предмет на уредување со правната норма.

Диспозициите со недоволно определени поими (правни стандарди) се поврзани со уредувањето на такви општествени односи во кои е невозможно однапред, целосно и детално (без остаток) да се утврди типот, карактерот и надворешните манифестации на човековото однесување како содржина на диспозицијата на правната норма. Ова доаѓа оттаму што животот е многу побогат од било какви нормативни претстави за него, како и од невозможноста во правните норми да се исцрпат апсолутно сите можни варијации на определено однесување. Во извесни случаи, дури и самиот поредок не е заинтересиран толку прецизно да го определи таквото однесување зашто смета на определени врежани поими и појави во свеста на луѓето како составен дел на нивното општествено однесување. Во ваквите случаи диспозициите на правните норми оперираат со определени општи правни поими кои со своите општи формулации само го назначуваат типот на однесувањето што се наметнува како пожелно, но не ја утврдуваат неговата содржина. Тие општи поими уште се наречуваат и правни стандарди и ги има во извонредно голем број скоро во сите правни гранки. Такви се на пример поимите „совесно", „морално". „полезно", „исклучително", „вообичаено", „добар домаќин", „совесен родител", „истакнат правник" и тн.

За правните стандарди е суштинско тоа што нивната содржина ниту се утврдува со правната норма ниту пак се остава на субјектите на кои им е упатена да ја утврдат со диспозитивни диспозиции. Содржината на правниот стандард се извлекува од владејачкото морално, обичајно, религиско и друг вид сфаќање што е карактеристично за дадена културна средина. Овие содржини не се доволно ниту прецизни ниту константни. Тие се менуваат од една до друга средина, како и од едно во друго време. Затоа тие се проценуваат според критериумите за просечното однесување во дадена средина, во дадено време и во една конкретна ситуација. На пример, неводењето сметка за исправноста на оружјето од страна на војникот различно се вреднува во зависност од тоа дали е манифестирано во мир или во војна, без оглед што тоа има една иста содржина.

1.3.3. Санкција

Санкцијата е оној елемент на правната норма според кој таа се разликува од сите други општествени норми со неправен карактер. Санкцијата нема своја сопствена егзистенција без прет-

ходните два елемента на правната норма. Нејзината единствена функција е заканата, а во определени случаи и реалната примена на сила спрема субјектите што се однесуваат спротивно на правилата што ги содржи диспозицијата на правната норма. Санкцијата всушност ги содржи *последиците* до кои ќе дојде доколку не се оствари диспозицијата на нормата под условите определени со нејзината хипотеза. Покрај создавачот на правната норма (адресантот) и субјектот кому му е упатена (адресатот), санкцијата воведува уште еден субјект во правото - *државните органи* надлежни за примена на сила. Со тоа санкцијата всушност станува „резервна", односно „*секундарна* диспозиција", зашто утврдува правило на однесување на адресатот и на државниот орган во случај кога изостанало однесувањето онака како што е дефинирано во „примарната" диспозицијата.

Претпоставка за реализација на санкцијата на правната норма е фактичкото спротивно однесување на адресатот од она однесување што е дефинирано со диспозицијата на правната норма. Ова однесување уште се наречува и *деликт* или прекршок, чие фактичко постоење, што може да се состои или од чинење со друга содржина од она што е определено со диспозицијата, или во нечинење кога диспозицијата обврзува на определено чинење (во зависност од тоа дали станува збор за наредувачка или забранувачка диспозиција), се јавува како „секундарна хипотеза". Секундарната хипотеза, слично како и примарната, ги определува околностите под кои определено правило на однесување (во овој случај примената на државната сила) станува задолжително и истовремено легитимно. Секундарната хипотеза е во сферата на фактичкото, затоа што се занимава со стварно, а не со претпоставено однесување на субјектот на правната норма, што се утврдува со изведување докази во соодветните судски, управни и други постапки.

Општата причина за утврдување на санкцијата како елемент на правната норма е поврзана со потребата од *ефикасност* на правниот поредок, при што таа се јавува како инструмент за обезбедување на таа ефикасност. Меѓутоа, потпирањето само на санкцијата како инструмент за обезбедување на ефикасноста на правниот поредок не е доволна. Ниту еден правен поредок не може да се одржи доколку секоја негова одделна одредба мора да се спроведува со сила. Да го земеме за пример служењето на воениот рок. Доколку секој регрут мора да биде приведен од воената полиција во касарните, тогаш треба да има повеќе воени

полицајци отколку војници, а борбената готовност на таквата војска би била еднаква на нула. Затоа, даден правен поредок мора да биде така устроен за да ужива барем минимум социјална поддршка и да биде ефикасен не затоа што е реална примената на сила туку затоа што во свеста на луѓето и во нивната култура постои потребата за остварување на правните норми. Во оваа смисла се разликува *примарната* ефикасност на правниот поредок од неговата *секундарна* ефикасност, односно примената на правните норми без да има потреба од активирање на нивната санкција, од нивната примена со фактичко принудување на субјектите на определено однесување. Емпириските истражувања на овој план покажуваат дека во даден правен поредок ако опаѓа примарната ефикасност расте секундарната, а ако опаѓаат и двете, правниот поредок воопшто не се остварува. Во оваа смисла, современата функционална анализа на правото, како посебен правец во теоријата на правото зборува за промоционалната функција на правото - еден посебен вид на дисциплинирање на општествените односи во кои примената на нормите е во интерес на субјектите на кои им е наменета, а санкцијата од казна се претвора во награда за едно однесување што од определен аспект се смета за општествено пожелно.

Видовите и интензитетот на санкциите е зависен од природата на односот што се уредува со дадената правна норма и од степенот на нејзината императивност. Доколку со правната норма се заштитуваат основните и највисоките вредности на едно општество санкциите се построги и по вид и по интензитет, и обратно. Во секој случај основен принцип при пропишувањето и спроведувањето на санкциите е принципот на еквивалентност, како однос меѓу заштитената вредност и последиците што се предизвикани врз таа вредност со непочитувањето на диспозицијата на нормата. На пример, санкцијата за непоздравување на старешина во кругот на касарната во никој случај не треба да биде еднаква со санкцијата за напуштање на стражарското место во услови на воена состојба, без оглед на тоа што и во едниот и во другиот случај војникот не се однесувал онака како што од него барале соодветните норми од соодветните прописи. Исто така, видот и интензитетот на санкцијата во секој конкретен случај се зависни од видот и нивото на одговорност на прекршителот на правната норма, што подразбира утврдување на степенот на свесност и волевост во однесувањето, што е содржина на прекршувањето на диспозицијата на правната норма. Затоа, по

правило, санкциите за едно исто противправно дејствие се различни во зависност од тоа дали тоа е извршено со умисла или од небрежност.

Видовите санкции и нивната конкретна содржина се утврдуваат според повеќе критериуми. Според тоа кој аспект на човековата личност го погодуваат тие можат да бидат *телесни*, *материјални* и *морални*. Според целта што сакаат да ја постигнат, тие можат да бидат *реприбутивни* (кои имаат за цел одмазда на општеството кон прекршителот) и *реституитивни* (кои имаат за цел враќање на фактичката состојба на работите каква што била пред сторувањето на деликтот). Според правните гранки во кои се пропишани, санкциите можат да бидат *административни*, *дисциплински*, *прекршочни*, *кривични* и *граѓански*. Понатаму санкциите можат да бидат наменети за лица (сите претходно наведени) или за правни акти (како што се ништовноста и рушливоста за незаконитите правни акти).

2. Правен акт

2.1. Поим и составни делови

Заедно со правните норми, правните акти се составен дел на нормативниот дел на правото и нивната егзистенција е меѓусебно тесно поврзана. Правниот акт е производ на свеста, на волјата и на разумот на човекот, со кој на еден општествен однос му се дава правна форма, како начин на регулирање и остварување на даден систем на општествени вредности. Односот меѓу правните норми и правните акти се поставува како однос меѓу содржина и форма. Правниот акт претставува израз на волја на надлежниот државен орган едно постојно правило на однесување содржано во некоја обичајна или морална норма или едно ново правило на однесување да се наметне како задолжителен начин на однесување заради остварување на дадена општествена вредност или интерес. Правниот акт претставува формален израз на волја на некоја постојна општествена норма да ѝ се даде таква форма која е непосредно применлива на даден општествен однос, но исто така со правниот акт може да се создава сосема нова правна норма за регулирање на дотогаш нерегулираните општествени односи. И во двата случаја правниот акт претставува израз на волјата еден општествен однос правно да се регулира преку утврду-

вањето на правилото на поведение на луѓето. И во двата случаја правната норма во однос на правниот акт се појавува како материјална содржина на тоа правило, додека правниот акт се појавува како нејзина надворешна форма и како средство за соопштување на таа волја и на тоа правило на субјектите на кои им е упатена. Без правниот акт како форма на нејзиното изразување, правната норма останува гола апстракција. Правниот акт, како дел од објективната стварност која може сетилно (преку читање или слушање) и интелектуално (преку извлекување на логички заклучоци), претставува услов без кој правната норма не би била достапна за свеста на нејзините адресати, односно без кој воопшто не би било можно остварувањето на заповедта што ја содржи.

Поради тоа што претставува израз на волја, свест и разум на еден индивидуален или колективен субјект, според своите внатрешни обележја правниот акт е психички акт. Меѓутоа, во извесна смисла овие негови обележја се јавуваат само како претпоставка за неговото донесување, како што се претпоставка за создавање и на моралните и на обичајните норми. Затоа, за правниот акт како основен елемент на формалниот правен поредок од многу поголема важност се неговите надворешни обележја, кои всушност и претставуваат специфична разлика во однос на сите други појави од нормативен карактер, а тоа е надлежноста на органот за неговото донесување, постапката за донесувањето и постапката за неговото извршување. Овие надворешни обележја придонесуваат самиот психички акт да се *материјализира*, да добие надворешна, релативно самостојна форма, и тоа како во однос на оние на кои им е наменето правилото на однесување што го содржи, така и во однос на оние кои го донеле, т.е. во однос на органот што го донел.

Психичките елементи на правниот акт (свеста, волјата и разумот) можат да бидат индивидуални и колективни. Секој државен орган во донесувањето на правните акти за кои е надлежен создава, артикулира и манифестира извесна *колективна* свест за тоа дека определен општествен однос треба правно да се регулира, односно свест за точно определен начин на неговата регулација. Во оваа смисла, при донесувањето на законите законодавецот ја изразува волјата на мнозинството на избирачкото тело, при донесувањето на подзаконските акти за спроведување на законите владата ја манифестира волјата на законодавецот објективно изразена во содржината на донесените закони, во решавањето на конкретните управни работи органите на управата

ја манифестираат волјата на владата објективно изразена во нејзините општи акти, во решавањето на конкретните спорови судовите ја изразуваат објективизираната волја на целината на правниот поредок и на неговите одделни елементи. Индивидуалната волја, свест и разум доаѓаат до израз во оние сфери во кои таква диспозиција им е оставена со објективното право, најчесто при склучувањето на договорите и на другите видови правни дела во приватното право.

Сите овие психолошки елементи се изразуваат на различен начин за различни субјекти, но заедничко за сите нив е што претставуваат подготовка за правно релевантна изјава на волја за регулација на даден општествен однос на даден начин. Оваа релевантност доаѓа оттаму што волјата како психички акт може да се манифестира на безброј различни начини, но релевантни се само оние што тргнуваат од природата на човекот како социјално суштество и од нему својствениот начин на меѓусебна комуникација. Во оваа смисла, изразот на волја за создавање на правни норми претставува всушност мислена и логичка преработка на колективното искуство на организираното општество што се таложи во процесот на заедничкото живеење.

Формирањето на колективната волја, која за демократски устроеното општество е доминантна во донесувањето на правните акти, секако не претпоставува постоење на некој колективен мозок во кој би се одвивале некакви психолошки процеси аналогни на психичките процеси во свеста на поединецот. Свеста, разумот и волјата на еден колектив не е резултат на еден единствен биолошки процес туку на еден *социјален* процес кој претставува резултанта на изразување, спротивставување и артикулирање на мноштво индивидуални свести, волји и разуми. На пример, процесот на донесувањето на еден закон во законодавното тело во себе вклучува процес на изразување на интересите, желбите и очекувањата на секој одделен избирач преку механизмите со кои избирачкото тело може да влијае врз избраните претставници во законодавниот орган, понатаму, резултат на општата дискусија, од која се раѓаат низа поединечни, посебни и општи ставови, од нив се кристализира еден релативно определен став, кој може во процесот на гласањето да биде прифатен од сите членови на тој орган или само од мнозинството. Меѓутоа, кога веќе е прифатен на правно релевантен начин, тој ги обврзува сите, без оглед дали од почетокот го посакувале или го очекувале. Тој веќе добил надворешна форма која е релативно независна како од индивидуал-

ните психолошки односи кон него, така и од колективната свест која го создала.

Правниот акт како производ на индивидуалната или колективната свест за потребата од правна регулација на даден општествен однос и на начинот на неговата регулација се донесува во определена *форма*, која суштински го одвојува од сите други нормативни појави. Формата на еден правен акт се утврдува со некој друг правен акт кој има повисоко место во хиерахиската структура на правниот акт. Таа, по правило, многу подетално се утврдува отколку неговата содржина, така што неговиот доносител е многу послободен (се разбира, не апсолутно) во утврдувањето на неговата содржина, отколку во утврдувањето на неговата форма. Главни елементи на неговата форма се *надлежноста* на органот што го донесува и *постапката* (процедурата) за неговото донесување. Формата на правниот акт е во единство со неговата материјална содржина и таа служи единствено за нејзиното изразување. Затоа, формата на секој одделен правен акт максимално е прилагодена на потребата тој да изрази определена материјална содржина. На пример, за донесување на законите единствено надлежно е законодавното тело избрано на непосредни и демократски избори, за да може во неговата работа до максимум да дојде до израз свеста, волјата и разумот на избирачкото тело. Понатаму, процедурата за донесување на законите е таква за да овозможи, преку општиот претрес, преку предлагањето на амандмани, преку претресот по амандманите, преку гласањето и слично, до израз да дојде можноста од влијание на секој член на законодавното тело врз општата концепција на законот и врз содржината на секој негов одделен дел.

Надлежноста претставува формално овластување на определен орган за донесување на определен вид на правни акти. Утврдување на надлежноста за донесување на правните акти доаѓа од потребата да се обезбеди рационалност и ефикасност на правниот поредок во целина. Основен принцип Притоа, е *монизмот*, според кој, за определен вид на акти на исто ниво на организираност може да биде надлежен само еден орган. На пример, за донесување на закони на ниво на Републиката надлежно е единствено републичкото собрание. За донесување на статутите во општините надлежни се единствено соодветните совети на општините. Натаму, на исто ниво на организираност, постои специјализација на определени органи за донесување на определен вид на правни акти, на пример, органите што се носители на зако-

нодавната власт донесуваат закони, органите што се носители на извршната власт донесуваат уредби и управни аки, судовите како носители на судската власт донесуваат пресуди и други судски акти и тн. Со прецизното утврдување на надлежноста за донесување на правните акти се постигнува максимална извесност во поглед на начинот на уредување на еден ист општествен однос. Непочитувањето на надлежноста е најтешкиот начин на прекршувањето на основните принципи на секој правен поредок. Затоа, на секој правен акт што е донесен од ненадлежен орган правниот поредок не му го признава својството на негов составен елемент, и во соодветна постапка го поништува. Надлежноста за донесување на определен вид акти, по својата суштина исто така е предмет на уредување на правните норми. Имено, утврдувањето на надлежноста претставува утврдување на правило на однесување кое на даден орган му дава исклучиво право да донесува такви акти, односно кое на сите други органи и субјекти им забранува да донесуваат такви акти. Надлежноста, по правило, најначелно се утврдува со уставот како најопшт и највисок правен акт, а натаму се детализира со законите и со другите општи правни акти.

Постапката за донесување на правните акти ги опфаќа сите битни конкретни *дејствија* што треба да ги преземе органот што е надлежен за донесување на определен вид правен акт во неговото создавање. Тие дејствија исто така претставуваат материјална содржина на определени правила на однесување кои надлежниот субјект го обврзуваат на правен начин. Овие правила, на најначелен начин се утврдени во правните норми со уставно значење (барем што се однесува на законите како најопшти правни акти по уставот), но во најголем дел се составен дел на правилата за процедурата што во вид на деловник за работа самостојно ги донесува секој надлежен орган. Правилата на постапката содржат правила за иницирање на донесувањето на еден акт, правила за општа дискусија за потребата од правно уредување на еден општествен однос или област, начинот на изготвување на нацртот на правниот акт, начинот на неговиот претрес, начин за поднесување на амандмани, начинот на претрес на амандманите, начинот на гласање, видот на мнозинството за усвојување на предлогот, начинот на објавувањето и влегувањето во сила и слично.

Материјализацијата на правниот акт е таков елемент на неговата форма кој претставува збир на дејствија со кои се остварува диспозицијата на правната норма содржана во правниот акт. Иако

овој процес во целост не припаѓа на нормативниот дел на правниот поредок туку повеќе е во неговиот фактички дел, тој има извонредно значење и за нормативниот дел, меѓу другото и затоа што и самиот е правно нормиран. Прецизното утврдување на процесот на остварување на правните норми е наложено од потребата да се обезбеди *правната сигурност*, бидејќи во случај на стихиско остварување на нормите можни се низа непожелни појави кои од една страна ќе значат мала или никаква ефикасност, а од друга страна можност за злоупотреби од секаков вид. На пример, материјализацијата на поканата за служење на воениот рок во себе вклучува низа правила кои обезбедуваат токму именуваниот регрут да биде подложен на соодветна обука што ќе му овозможи организирано и систематско запознавање и оспособување со низа воени вештини. Без таквите правила во материјализацијата на овој правен акт би дошло до низа девијации, како што, на пример, се споменува во некои класични дела на белетристиката, со откуп на ослободувањето од служењето на воениот рок.

2.2. Правниот акт како извор на правото во формална смисла

Правните норми се донесуваат заради присилно дисциплинирање на однесување на членовите на една организирана општествена заедница и заради остварување на доминантниот систем на општествени вредности и интереси. Притоа, оние причини и фактори кои придонесуваат кон тоа правно да се регулира определен општествен однос, односно тој да се регулира на определен начин, претставуваат извор на правото во материјална смисла или *материјални извори* на правото. На пример, владејачката политичка структура во една држава смета дека потребата да се организира успешна одбрана на таа земја од надворешни опасности по нејзиниот суверенитет и територијален интегритет, па затоа правно се регулира обврската и начинот на остварување на воената обврска. Во оваа смисла, наведената потреба и свеста за неа во владеачката сруктура претставуваат материјален извор на правото.

Меѓутоа, правните норми се донесуваат секогаш во определена форма. Формата на правниот акт му овозможува тој да биде сетилно и интелектуално достапен до оние на кои им е наменет. Преку неговата форма тој добива своја објективизирана егзистенција која е релативно трајна, особено во однос на оние

психички и интелектуални процеси чиј што е производ. Во оваа смисла особено е значајна писмената форма на правните акти и нивната формализирана *јазична композиција* во која зборовите, речениците и склоповите на реченици строго и прецизно ја пренесуваат пораката, што во вид на задолжително правило на однесување создавачот на соодветната правна норма им ја упатува на нејзините адресати и им овозможува да ја осознаат и своето однесување да го прилагодат кон нејзините барања. Јазичните, графичките и другите симболи со кои се изразува правната норма објективно изразуваат определена содржина на еден психички акт како израз на волја. Поради тоа, самиот правен акт претставува формален извор на правото. Без објективизирана форма на правен акт, тој израз на волја би останал само внатрешен психички акт за кој останува свесен само нејзиниот непосреден носител (колективен или индивидуален). Формата на правниот акт се јавува како посредник меѓу содржината на таа волја и можноста од нејзиното сознавање токму кај оние на кои им е наменета и кои токму таа форма ја доживуваат како извор на правилата за нивното општествено поведение.

Секој развиен правен поредок во целост се потпира на постоењето на формалните извори на правото. Основните причини за ваквата состојба се барањата за правна сигурност и еднаквост. Имено, пишаната форма на правните акти овозможува правилата на однесувањето што ги содржат да бидат однапред познати за оние на кои им се наменети и тие да бидат релативно независни, што овозможува однапред да се знае како содржината на наметнатото однесување, така и санкцијата за неговото непочитување. Понатаму, нивната пишана форма овозможува истите правила врз исти или битно слични поединечни случаи да произведуваат секогаш исти или битно слични последици.

Правните акти можат да се групираат и класификуваат како според нивната содржина, така и според нивната форма. Според *содржината*, правните акти се групираат согласно со природата на односите што се уредуваат. Според овој критериум тие сочинуваат правен систем, како логичка категорија која ја изразува целината на правните акти групирани според областите на општествениот живот што ги уредуваат. На пример, посебна група правни акти од областа на уставното право, од областа на кривичното право, од областа на граѓанското право, од областа на управното право и тн. Според нивната *форма*, правните акти се групираат согласно местото што нивниот доносител го има во хи-

ерархијата на државните органи. Според овој критериум, правните акти го создаваат правниот поредок, како строго хиерархизиран систем на акти кој соодветствува на хиерархизираниот систем на државни органи како нивни доносители. Според овој критериум, правните акти најнапред се делат на општи и на поединечни. *Општите акти* содржат општи норми кои се однесуваат на неопределен број субјекти и ситуации на кои можат да бидат применети неопределен број пати. *Поединечните акти* содржат поединечни норми кои се однесуваат на конкретни субјекти и на конкретни правни ситуации. Согласно државниот орган што ги донесува и неговото место во државната хиерархија, правните акти се делат на акти што ги донесува уставотворната власт (уставот), акти што ги донесува законодавната власт (законите), акти што ги донесува извршната власт (подзаконските и управните акти) и акти што ги донесува судската власт (поединечните судски акти).

2.3. Видови општи правни акти

2.3.1. Устав

Според своите материјални и формални обележја уставот претставува *основен* правен акт на секоја современа држава. Во материјална смисла (со оглед на содржината), уставот претставува збир на норми или правила на однесување со кои се регулираат основите на општественото, државното и правното уредување на една земја. За *материјалниот поим на уставот* воопшто не е битна формата на тие норми или правила (дали се пишани или непишани, дали се содржат во еден или во друг вид на формален правен акт) туку единствено нивната содржина - со нив да се уредуваат односите што за дадено општество имаат најголемо значење, како што се основните сопственички односи, организацијата на државната власт и слободите и правата на човекот и граѓанинот.

Под *устав во формална смисла* се подразбира пишан правен акт со најголема правна сила во рамките на правниот поредок. Основните формални обележја на уставот се следниве: тој е пишан и кодификуван акт кој има најголема правна сила во рамките на правниот поредок. Пишаната форма е основната карактеристика на уставот како формален извор на правото, која на нормите со уставно значење им дава квалитет на определеност и прецизност, а со тоа и извесност што во даден момент претста-

вува устав на дадена земја. Понатаму, карактеристика на современите устави е што уставната материја е концентрирана на едно место, во еден единствен правен акт, што овозможува да се надмине често поставуваното прашање за односот на нормите од различни акти кои уредуваат прашања кои влегуваат во уставната материја во оние земји кои имаат некодификуван устав. Третото и најважното обележје на уставот во формална смисла е тоа што тој има најголема правна сила. Уставот се наоѓа на врвот на хиерархиската структура на правниот поредок, што му овозможува со своите норми да ја определува не само формата туку и содржината на сите други правни акти.

Уставот во материјална и уставот во формална смисла, по правило, треба да се совпаѓаат. Нормите со кои се регулираат основните односи во општественото, државното и правното уредување на една земја треба да се наоѓаат во оној правен акт што е наречен устав и кој има најголема правна сила во рамките на дадениот правен поредок. Меѓутоа, оваа претпоставка е само теоретска и во стварноста никогаш не е до крај остварена. Првата причина доаѓа оттаму што не постои, ниту пак некогаш ќе постои општа согласност околу тоа кои односи имаат карактер на основни односи на општественото, државното и правното уредување на една земја, за да бидат уредени со највисокиот акт во правниот поредок. Затоа секое уставотворно тело има своја концепција кои односи треба да бидат уредени со уставот во формална смисла, така што може да се случи некое прашање, иако за даденото уредување има основно значење, да на влезе во уставот и обратно, некое прашање што нема основно значење да влезе како уставна материја. Од друга страна пак, дури и ако во даден момент е целосно остварено совпаѓањето меѓу уставот во формална и уставот во материјална смисла, со тек на времето односите што се содржина на материјалниот устав како динамичка категорија која е во постојано менување, секогаш ги надминуваат рамките определени со формалниот устав, што повторно и повторно го поставува прашањето за нивниот меѓусебен расчекор.

Доколку се имаат предвид и материјалните и формалните елементи на неговиот поим, уставот би можел да се дефинира како *правно-политички документ со пишана и систематизирана форма и со најсилно правно дејство, со кој првенствено се регулираат основите на државното и правното уредување на една земја, а особено основните економски односи, орга-низацијата на државната власт и сло-*

бодите и правата на човекот и граѓанинот. Уставот истовремено е политички и правен акт. Тој е политички акт, затоа што го донесуваат владејачките политички сили во согласност со своите погледи за начинот и содржината на уредувањето на основните односи во општеството. Уставот е правен акт, затоа што соодветните односи правно ги нормира и присилно ги дисциплинира, односно неговите норми имаат задолжително дејство спрема сите субјекти, вклучувајќи ги и државните органи, затоа што, по правило, содржат категорички диспозиции.

Најголемата правна сила на уставот, како негово најсуштинско обележје произлегува од два фактора со формално значење. Првиот е поврзан со неговиот доносител, а вториот со начинот и постапката за неговото донесување. Современите устави, по правило претставуваат израз на *народната сувереност* и нив ги донесува она претставничко тело кое има најширока демократска легитимација. Почнувајќи од крајот на XVII век, од кога датира современиот устав во формална смисла (Уставот на САД од 1787 година), негов доносител е или народот непосредно преку референдум, или уставотворно собрание, или редовното (законодавното) тело. Донесувањето на уставот на првиот начин денес е поретко и во практиката се сведува на потврдување на претходно донесен устав. Уставотворното собрание (наречено уште и уставотворна конвенција или *конституанта*) претставува посебно избрано тело со единствена задача да го донесе уставот на една земја. Ова тело претставува уставотворна власт која според својата надлежност се разликува од законодавната власт. На ваков начин се донесени повеќето од историски познатите устави, меѓутоа во современиот свет надвладува донесување и промена на уставот од страна на обичната, законодавната власт, но по постапка која се разликува од постапката за донесување на законите.

Постапката за донесување и промена на уставот е посложена и потешка од постапката за донесување на законите и на другите правни акти. Основната цел на оваа сложеност произлегува оттаму што со него се уредуваат темелните односи и вредности на едно општество и се јавува потреба нивниот правен израз, односно нормите што ги содржи уставот, да бидат заштитени од брзи и непромислени промени зад кои нема да стои определен стандард на политички и општествен консензус. Најчесто процедурата за донесување или менување на уставот започнува со расправа за потребата за донесување односно за

менување на уставот, понатаму неговиот преднацрт се става на општонародна дебата односно јавна расправа, а ставовите од таа расправа се вградуваат во нацртот на уставот кој влегува во парламентарна дебата или на расправа пред уставотворното, односно редовното претставничко тело. По општиот претрес (во целината и по одделни одредби), текстот на уставот се усвојува, по правило, со апсолутно (од целокупниот број избрани пратеници) и квалификувано (двотретинско или трипетинско) мнозинство. Во државите со федеративно уредување вака усвоениот устав, односно уставни промени уште се потврдува и во претставничките тела на федералните единици, со што уште повеќе се усложнува постапката за неговото донесување.

Според критериумите поврзани со видот и содржината на постапката за донесување или за менувањето, уставите можат да се поделат на *тврди* (ригидни или цврсти) и на *меки* (еластични) устави. Првите се донесуваат и менуваат по наведената постапка која е посложена и потешка од постапката за донесување на законите, а вторите од законите се разликуваат само по својата содржина, а ќе и по постапката за донесување и менување. Вториот вид устави, кои во современиот свет се многу поретки (денес таков устав има само Велика Британија и Израел), всушност значат бришење на основната разлика меѓу уставот и законот како формални правни акти затоа што поголемата правна сила на уставот може да дојде до израз само ако е тој заштитен од менување на неговата содржина по пат на донесување на обични закони. Меѓутоа, ваквата констатација има само теоретска вредност. Многу устави кои се тврди според постапката за донесување многу често биле предмет на формално и неформално менување, отколку уставите кои според овие критериуми припаѓаат на групата меки устави. На пример, некои составни делови на британскиот устав потекнуваат уште од XIII век и до денешен ден воопшто не се менувани, иако британскиот парламент тоа може да го стори секој миг по пат на донесување на обичен закон со кој на поинаков начин ќе ги уреди соодветните односи. Наспроти тоа, сите устави на поранешна СФРЈ кои важеле од 1946 до 1992 година, беа едни од формално најцврстите устави во светот, па сепак во тој период биле менувани повеќе од 14 пати. Сето наведено покажува дека цврстината на уставот може да има само формално значење кое може, но не мора суштински да влијае на неговата трајност, кое е фактичко општествено и политичко прашање.

Структурата на уставот во различни земји и во различни времиња може да биде различна, така што тешко може да се утврдат нејзините стандардни елементи. Некои устави содржат преамбула, сите устави содржат нормативен дел, некои содржат анекси, а некои амандмани како составен дел на нормативниот дел на уставот. *Преамбулата* претставува релативно краток текст кој нема нормативна туку политичко-идеолошка и програмско-декларативна содржина. Во неа најчесто се опишува времето во кое се донесува уставот, историската приврзаност на уставотворецот за определени принципи, се изразува континуитетот или дисконтинуитетот со претходниот уставен и политички режим, се утврдуваат целите на новото уставно уредување, се означува доносителот на уставот и сл. *Нормативниот дел* на уставот ги содржи правните норми со кои се уредуваат односите со уставно значење. Тој вообичаено е поделен на делови, глави и членови (или параграфи), логички систематизирани според материјата на уредувањето. *Уставните анекси* претставуваат нормативна содржина која временски е донесена по уставот, но со која не се менува туку само се дополнува постојниот устав, односно на постојната уставна материја ѝ се додаваат нови прашања. Со *уставните амандмани* се менуваат нормите на постојниот устав и тие го заземаат она место во уставот што им припаѓало на нормите што ги заменуваат. Во поширока смисла на зборот, составен дел на уставот е и *уставниот закон за спроведување на уставот*. Со него се воспоставува врската меѓу претходниот и постојниот уставен режим, односно со него се воспоставуваат правилата според кои затекнатиот правен и фактички поредок настанат под режимот на претходниот устав ќе се прилагоди на новиот устав.

2.3.2. Закон

Законот како вид на правен акт исто така може да се дефинира во *материјална* и во *формална* смисла, но со оглед на тоа што за современите правни поредоци пресудно значење имаат формалните извори на правото, многу порелевантен е неговиот поим во формална смисла. Материјалниот поим на законот тешко може да се изведе затоа што содржината на законското уредување може да биде најразлична. Најчесто, под закон во материјална смисла се подразбира збирот на општи норми со кои се уредуваат определен вид општествени односи. Ваквото најшироко поимање на законот во материјална смисла со себе ја носи опасноста под закон да се подразбере секој правен акт што содржи

општи норми. Затоа, материјалниот поим на законот мора да се поврзе со неговиот поим во формална смисла, како и со поимот на уставот во материјална и во формална смисла. На тој начин, под закон се подразбира *посебен вид на извор на правото со кој, врз основа на овластувањето од уставот, на општ начин се уредуваат најзначајните односи во општеството, што го донесува посебен законодавен орган во посебна законодавна постапка дефинирана со уставот.*

И според неговите материјални и според неговите формални обележја, законот се наоѓа на *второ* место во хиерархијата на правниот поредок, веднаш по уставот. Законот не ги уредува основните односи на општественото, државното и правното уредување на земјата (основните производствени односи, конституирањето, организацијата и функционирањето на државната власт и слободите и правата на човекот и граѓанинот) туку врз основа на овластувањето од уставот, на помалку општ, помалку апстрактен начин, ги разработува и правно ги детализира условите, начините и постапката за нивното остварување, пред сé преку утврдувањето на точно определени овластувања, одговорности и обврски на точно определни државни органи, односно на граѓаните воопшто. Според тоа, поимот на законот во материјална смисла нужно се изведува од неговиот однос со поимот на уставот во материјална смисла. Имено, уставот е основен правен акт, а законот е изведен од него во таа смисла што уставот содржи поопшти правила од оние што ги содржи законот и што опфаќа пошироката материја од онаа што ја опфаќа поединечниот закон. Уставот временски и логички им претходи на законите и на поопшт и поапстрактен начин ги уредува сите прашања што ги уредуваат на помалку општ начин сите закони заедно во рамките на еден правен поредок. Понатаму, уставот ги уредува соодветните односи на оригинерен начин, додека законот ги уредува на деривативен начин кој мора да биде во согласност со начинот на нивното уредување определен со уставот. На крајот, уставот ги утврдува принципите за конкретното и подеталното уредување на тие исти односи со законите.

Исто така и формалниот поим на законот се изведува од формалниот поим на уставот. Овластувањето за донесување на законите, како и постапката за донесување на законите, во вид на правно правило се утврдува со нормите на уставот во делот во кој се утврдува положбата на *законодавната власт*. Во тој поглед законот има помала правна сила од правната сила на уставот и

карактер на закон може да има само оној правен акт што е донесен под такво име од страна на законодавниот орган определен со уставот и ако е донесен во постапка пропишана со уставот.

Историски, законот му претходи на уставот и, до појавата на уставот во формална смисла, голем дел од стандардната уставна материја бил уредуван со закони. Со надвладувањето на начелото на народна суверености како основа на легитимитетот на државната власт, законите суверено (без влијание на шефот на државата) ги донесува демократски избраното претставничко тело во постапка која обезбедува максимално влијание на целиот состав на тоа претставничко тело, а преку нив, преку соодветните механизми за влијание, и на гласачкото тело што ги избрало. Органите кои се надлежни за донесување на законите се нарекуваат законодавни органи или законодавец. Надлежноста за донесување на законите како и основите на постапката за донесување на законите се утврдуваат со уставот како највисок акт во правниот поредок и овие правила не само што претставуваат право на законодавниот орган туку и негова обврска. Овие правила исто така ги обврзуваат и сите други органи и субјекти на правниот систем кои учествуваат во постапката на создавање и донесување на законите. Законодавниот орган, по дефиниција, е колегијално политичко тело (парламент, собрание, конгрес), во минатото избирано или поставувано на различни начини, но денес по правило избрано на општи и непосредни избори. Врз основа на принципите утврдени во уставот, натамошната разработка на деталите на законодавната постапка се уредуваат или со закон, или со актот за внатрешното организирање и функционирање на законодавното тело.

Законодавната постапка претставува збир на правила со кои се утврдуваат одделните фази во процесот на изработката и донесувањето на законот, почнувајќи од законодавната иницијатива, па се до прогласувањето и влегувањето во сила на законот. Основните барања што треба да ги задоволи таа се следниве: прво, да се обезбеди потполна и одлучувачка улога на законодавното тело, а со тоа и неговата одговорност во вршењето на законодавната функција; и второ, во процесот на подготовката на законот да се обезбеди проучувањето на сите аспекти на односите што треба правно да се регулираат и да се анализираат сите можни решенија за да се избере она што е најопортуно.

На донесувањето на законот по правило му претходи цела низа од дејствија поврзани со иницијативата за донесување на законот со цел на пратениците да им ја расветли релевантната

правно-политичка ситуација во врска со односите што треба да бидат уредени со законот. Со оглед дека е во непосреден контакт, со практиката во различни области на општествениот живот, *законодавната иницијатива* ја има носителот на извршната власт, преку соодветните органи на управата, но законодавната иницијатива може да им припаѓа и на други субјекти: на пратениците, на шефот на државата, на група граѓани и сл. Законодавната иницијатива формално се остварува со поднесување предлог за донесување на закон, кој најпрво се разгледува во соодветните парламентарни одбори, комисии или други тела каде што за нив се дава мислење и од стручни органи или лица. По *предлогот за донесување на закон* парламентот се изјаснува на пленарна седница, по што соодветниот орган на управата изготвува *нацрт на закон*, кој владата го предлага на усвојување во парламентот. Во парламентот најпрво се води општ претрес и претрес по одделни членови на предлог-законот, како и претрес по предложените амандмани, по што се пристапува кон усвојување. По правило, законите се усвојуваат со помалку строго мнозинство од мнозинството потребно за усвојување на уставот (најчесто, *релативно* и *просто* мнозинство, односно најмалку половината од присутните пратеници), но не се ретки случаите самиот устав за определен вид закони да бара и *апсолутно* или *квалификувано* мнозинство.

Покрај редовната постапка, донесувањето на законите е можно и по *скратена*, односно по *итна* постапка. Скратената постапка подразбира изоставање на одделни фази од редовната законодавна постапка, на пример кога на една иста седница се расправа едновремено и за предлогот за донесување на закон и за текстот на предлог-законот. Најчесто по скратена постапка се донесуваат измени и дополнувања на помалку значајни и по обем мали закони. Итната постапка за донесување на закон ги содржи сите фази како и редовната постапка, но со примена на поинакви рокови. Условите за донесување на закон по итна постапка се утврдени во актот за внатрешна организација и функционирање на законодавното тело, а најчесто се поврзани со потребата за спречување или отстранување на елементарни непогоди, потребите на одбраната и безбедноста на земјата, како и други вонредни и неодложни потреби на земјата.

2.3.3. Меѓународни договори

Меѓународните договори претставуваат акти на *меѓународното право*, меѓутоа имаат значење и за внатрешниот правен поредок на секоја држава. Тие настанале како облик на задоволување на потребата за уредување на меѓусебните односи меѓу две или повеќе држави односно начин на уредување на принципите врз кои се заснова секој национален правен поредок, особено во сферата на стандардите на човековите права и слободи. Согласно Виенската конвенција за договорното право, под меѓународен договор се подразбира писмено склучена *спогодба* меѓу државите согласно со меѓународното право, без оглед на тоа дали се содржи во еден или во повеќе инструменти, како и без оглед на неговиот назив. Под меѓународни договори не се подразбираат протоколите, записниците и другите пишани акти што ги потпишуваат органите што се овластени со договорите заради нивното извршување, а со кои не се преземаат нови обврски.

По правило, врз основа на неговата уставна позиција да ја претставува државата во меѓународните односи, меѓународните договори ги склучува шефот на државата, а по исклучок, кога е тоа предвидено со посебен закон, и владата. Меѓународните договори произведуваат правни последици за внатрешниот правен поредок дури откако во соодветна постапка ќе бидат ратификувани. Меѓународните договори чие извршување бара донесување на нови или менување на постојните закони ги ратификува законодавното тело на државата, со што се признава фактот дека со чинот на *ратификацијата* меѓународниот договор станува составен дел на внатрешното право и добива правна сила на закон. Меѓународните договори што не бараат донесување, односно менување на законите ги ратификува владата.

Во рамките на формалните карактеристики на меѓународните договори, најсуштинско е прашањето за нивното место во хиерархијата на правниот поредок. Фактот што со меѓународните договори државата презема обврски спрема надворешни субјекти, без оглед на тоа дали се во прашање други држави или меѓународни организации, меѓународните договори имаат специфично место во наведената хиерархија. Прво, тие се извор на правото и во формална и во материјална смисла и тие можат да се применуваат непосредно од страна на судовите. Второ, меѓународните договори што се ратификувани не можат да се менуваат со закон и во нивниот случај не важат општите принципи за меѓусебниот однос на важењето на последователно доне-

сените правни акти. Имено, на начелото *pacta sunt servanda* (договорите треба да се почитуваат) му е дадена предност во однос на оние начела што се инаку својствени за секој внатрешен правен поредок, какви што се: *lex posterior derogat priori* (подоцна донесениот закон го укинува порано донесениот) и *lex specialis derogat generali* (специјалниот закон го укинува општиот). На тој начин, на меѓународните договори им се дава специфично место во хиерархијата на внатрешниот правен поредок кое не е повисоко од местото на законот, но кое оневозможува подоцнежните измени во националното законодавство да влијаат врз содржината и начинот на остварување на преземените меѓународни обврски на државата. На ваквиот однос спрема меѓународните договори обврзува наведената Виенска конвенција, според која ниту една држава не може да се повикува на одредбите од своето внатрешно право за да го оправда неизвршувањето на потпишаниот и ратификуван маѓународен договор.

Сите меѓународни договори се регистрираат во Организацијата на обединетите нации. Секоја земја потписник, согласно Повелбата на Обединетите нации, е должна секој потпишан меѓународен договор да го достави до Секретаријатот на Обединетите нации, кој води регистер на маѓународните договори. Доколку договорот не се регистрира, ниту една странка не може да се повикува на него и да бара исполнување на своите права, односно на туѓите обврски што произлегуваат од него.

Специфична карактеристика на меѓународните договори во однос на другите видови општи правни акти е можноста за изјавување *резерви* во однос на негови одделни одредби. Резервата претставува изјава на одделна држава што се дава во процесот на заклучување, потпишување, пристапување или ратификување на меѓународниот договор, со која се става на знаење дека на некои негови одредби им ја ускратува примената, односно не ги прифаќа ниту правата ниту обврските што произлегуваат од нив, затоа што смета дека не ѝ се од интерес или дека има други пречки за нивното прифаќање. Со резервата, исто така, може да се изјави дека таквите одредби се прифаќаат само во точно определено значење и толкување што се разликува од значењето и толкувањето што им го придаваат другите земји-потписнички. На кои одредби може да се изјави резерва мора изречно и прецизно да биде определено со самите меѓународни договори (таканаречени резервни клаузули), но има и такви договори, во кои, поради нивната специфична содржина, нема никакви можности за резервни клауз-

ули, односно кои мораат да се прифатат или да се одбијат онакви какви што се предложени.

2.3.4. Подзаконски акти

Во формално-правна смисла под поимот подзаконски акти влегуваат сите акти што ги донесуваат извршните и управните органи, како и органите на единиците на локалната самоуправа. Подзаконските акти претставуваат општи правни акти кои во најголем број случаи се донесуваат заради *извршување на законите*. Согласно со тоа, подзаконските акти имаат помала правна сила од законите. Законите наполно ја определуваат како формата, така и содржината на подзаконските акти. Тие воопшто не смеат да се донесат, доколку за тоа нема изречно овластување во законот што треба да се изврши, а нивната содржина не смее да излегува надвор од прецизното овластување утврдено во законот. Во оваа смисла, врската меѓу законот и подзаконските акти е многу поцврста и поопределена, отколку врската меѓу уставот и законите. Начелно, подзаконските акти мораат да бидат во согласност со законот, додека законите не смеат да бидат во спротивност со уставот. Додека слободата на законодавецот со закон да уреди определена сфера на општествените односи е претпоставена, а неговите ограничувања во тој поглед мораат со уставот да бидат изречно утврдени, ограничувањето за подзаконските акти се претпоставува, а нивната слобода со законот мора изречно да биде утврдена. Во оваа смисла, подзаконските акти не можат да се донесуваат самостојно и тие без законите за чие извршување се донесуваат немаат никаква функција ниту значење. Нивното временско и просторно важење може да се движи само во рамките на временското и просторното важење на законот за чие извршување се донесени.

Материјата што се уредува со законите се однесува на содржината на овластувањата и обврските на правните субјекти, додека материјата што се уредува со подзаконските акти се сведува на технички и организациони подробности, кои се во функција на остварување на оние односи што се уредени со законите, односно во функција на остварување на диспозицијата на нормите содржани во законите. Со тоа нормите содржани во подзаконските акти немаат никаква оригинерност во уредувањето на соодветните односи туку само се дополнување на оние од законите, заради создавање на неопходните технички и организациони услови за нивното спроведување во практиката.

Имајќи ја предвид содржината што може да се уредува со подзаконските акти, тие можат да се поделат во две основни групи: првата група се т.н. *вистински подзаконски* акти со содржина и функција како гореопишаните, а втората група се наречени *квазиподзаконски* акти. Со втората група подзаконски акти, врз основа на изречно уставно овластување и под точно определени околности, од страна на органи пониски од законодавниот орган изворно се уредуваат односи што дотогаш не биле регулирани со закон или се уредуваат на поинаков начин односите што се веќе регулирани со закон (на пример уредбата од нужда) или пак со нив изворно се уредуваат определени односи кога под определени услови законодавното тело својата законодавна функција му ја пренесува на носителот на извршната власт (делегирано законодавство).

2.3.4.1. Уредба

Во хиерархијата на правниот поредок уредбата е највисокиот подзаконски правен акт што го донесува носителот на извршната власт, т.е. владата. Разликата меѓу уредбата и законот не е само формална, односно не се состои само во различната надлежност за донесување на закони од една страна (парламентот), и на уредби од друга страна (владата). Нивната суштинска разлика се состои токму на материјален план, затоа што само законот е креативен општ акт кој релативно оригинерно, врз основа на уставните принципи ги уредува соодветните општествени односи, додека со уредбата, иако на општ начин т.е. со општи норми, се пропишува единствено начинот на извршувањето на законот. Односот меѓу материјата што е предмет на уредување со закон и материјата што е предмет на уредување со уредбата на најдобар начин го илустрира односот меѓу закнодавната и извршната власт во еден политички систем.

По правило, во демократските системи уредбата самостојно не уредува никакви општествени односи туку само прашањата поврзани со извршувањето на законите. Доколку со неа се уредуваат на изворен начин општествени односи, тоа е знак на јакнење на улогата на извршните органи. Уредба не може да се донесува врз основа на општо овластување (на пример, врз основа на уставната одредба дека владата во вршењето на нејзините надлежности донесува уредби) туку само врз основа на конкретно овластување во законот чие извршување е причината за донесување уредба. За донесувањето на уредбата не се утврдува посебна постапка ниту

на ниво на устав ниту на ниво на закон, така што правилата за начинот на нивното донесување ги утврдува владата со актот за внатрешното организирање и функционирање. Ваквата послаба формалност на постапката за донесување на уредбите во однос на постапката за донесување на законите произлегува оттаму што владата е оперативен орган кој мора брзо да реагира на потребата од уредување на дадени односи, односно брзо да реагира на потребата од извршување на законите во дадените економски, политички и други односи.

Уредбите за спроведување на законите се највообичаениот и најбројниот вид на уредби. За нивното донесување мора да има овластување во соодветниот закон што треба да се изврши, и таквото овластување не е само право за кое владата одлучува по сопствено наоѓање туку и обврска што произлегува од нејзината позиција на носител на извршната власт. Исто така, во уредувањето на начинот и субјектите на извршувањето на законот, уредбата мора да се движи во рамките на даденото овластување. Излегувањето од тие рамки, т.е. оригинерното уредување на соодветните односи, во смисла на утврдување на овластувања, права и должности и одговорности надвор од оние утврдени во законот, по себе повлекува незаконитост на уредбата и нејзино елиминирање од правниот поредок според правилата за заштита на законитоста на општите акти. Важењето на уредбата наполно е зависно од важењето на законот за чие извршување е донесена, и тоа како во просторна, така и во временска смисла.

Уредбите од нужда спаѓаат во групата квазиподзаконски акти со кои извршната власт може да суспендира делови од уставот во особено исклучителни случаи во кои е загрозен уставниот поредок. Овие уредби денес имаат само историско значење, затоа што претставуваат најсериозна закана за демократскиот политички систем и за институциите на неговото функционирање и ги избегнува секој современ политички систем што претендира да биде демократски. Со овие уредби се навлегува не само во законодавната туку и во уставотворната власт. Ваквите уредби во минатото беа инструмент со кој фашистичкиот режим во Германија на „легален" начин ја укина парламентарната демократија и воведе диктатура.

Уредбите со законска сила можат да се донесуваат само врз основа на уставните овластувања и тоа најчесто во случаи на воена состојба или непосредна воредна состојба. Уредбите со законска сила, по правило, ги донесува владата како носител на извршната

власт, а по исклучок, во определени специфични области од неговата надлежност, може да ги донесува и шефот на државата. Со овластувањето да донесува уредби со законска сила парламентот, за случаите и под условите определени со уставот, дел од својата законодавна надлежност пренесува врз владата и ја овластува со уредба изворно да уреди прашања што инаку се законодавна материја, и тоа само во оние случаи кога законодавното тело, поради воената состојба или вонредната состојба, не е во состојба да се состане. Уредбите со законска сила подлежат на накнадна потврда од страна на собранието кое може да донесе закон со кој ќе ја презме содржината на порано донесената уредба или, пак, ќе ја прогласи за неважечка. Во секој случај, уредбите со законска сила имаат ограничено важење кое не може да трае по престанувањето на причините за овластувањето за нивното донесување, односно по престанувањето на воената состојба односно вонредната состојба. Смислата на ваквиот вид уредби е владата како оперативен орган да го надомести отсуството на нормативната дејност на законодавното тело, во ситуација кога таквата дејност е неопходна за одбраната и безбедноста на земјата.

2.3.4.2. Указ

Указот е подзаконски акт за чие донесување е единствено надлежен инокосниот или колегијалниот шеф на државата. Указот е специфичен по тоа што на општ начин уредува една конкретна правна ситуација. Најраспространето прашање за кое се одлучува со указ на шефот на државата е прогласувањето на законите. Прогласувањето на законите со указ претставува неопходен услов за нивното објавување и влегување во сила, и тоа историски претставува рудимент на онаа историска ситуација кога претставничкото тело ја делело законодавната власт со монархот. Денес указот претставува еден од начините на кои шефот на државата може превентивно да влијае на согласноста на законите со уставот, меѓутоа, правото на вето, односно правото на шефот на државата да одбие да го потпише указот денес е многустрано релативизирано. Правно релевантните последици, зависно од земја до земја, се состојат единствено во повторното разгледување на законот во парламентот и евентуално повторно усвојување со построго мнозинство. Освен за прогласување на законите, указот се јавува и како правен инструмент за именување на високи воени и дипломатски функционери, за доделување одликувања и признанија, за унапредување во високи воени чинови и сл.

2.3.4.3. Одлука

Одлуката е подзаконски акт што го донесува како законодавниот орган, така и извршниот орган, во случаи кога се уредуваат прашања кои по својата општост и значење не се на исто ниво со прашањата што се уредуваат со закон, односно со уредба. Прилично е тешко да се направи строга разлика меѓу материјата што се уредува со закон и уредба, од една страна, и со одлука, од друга страна. Тие критериуми се релативни и се поврзани со широчината на прашањата што се уредуваат. Со одлука, по правило, се уредуваат прашања од потесен круг отколку со закон или со уредба. Покрај законодавниот и извршниот орган на државно ниво, одлуките се акти што ги донесуваат и претставничките и извршните органи на единиците на локалната самоуправа. Во вториот случај, по статутот на локалната самоуправа, тие претставуваат најопшти акти донесени на локално ниво, со кои на општ начин се уредуваат сите прашања од локално значење. Со одлуката се уредуваат како прашања од изворната надлежност на е-диниците на локалната самоуправа утврдени со устав, закон и статут, така и прашања за чие уредување се надлежни државните органи, но кои со закон и се пренесени на единиците на локалната самоуправа. Во оваа смисла одлуката може да биде и изворен акт - кога уредува прашања од изворната надлежност на единиците на локалната самоуправа, но исто така може да биде и акт за извршување на закон. Во првиот случај за донесување на одлуката доволно е општото овластување утврдено во уставот, во законот кој системски ги уредува прашањата на локалната самоуправа и во статутот на единиците на локалната самоуправа, додека во вториот случај неопходно е конкретно овластување во законот кој уредува точно определена област и за чие извршување е потребно овластување за донесување одлука од страна на претставничкото тело на единиците на локалната самоуправа.

2.3.4.4. Упатство

Упатството е општ правен акт што го донесуваат како владата, така и управните органи во рамките на нивните надлежности. Со упатството се пропишува начинот на кој државните органи го спроведуваат законот или уредбата. По правило, тие содржат норми исклучиво од технички карактер затоа што со упатството не се пропишуваат нови норми туку само

начинот на остварување на диспозицијата на веќе постојните норми во законите. Со упатството владата на органите на управата, односно повисоките органи на управата на пониските органи на управата, им наложуваат определено постапување во извршувањето на закон или на дел од закон. Со упатството исто така се решаваат односите меѓу различните органи на управата, односно меѓу различни делови на еден ист орган на управата во извршувањето на законот. Како и за другите подзаконски акти, за донесувањето на упатство потребно е конкретно овластување во законот кој треба да се изврши.

2.3.4.5. Правилник

Правилникот го донесуваат само органите на управата, како акт со кој се утврдува постапувањето во извршувањето на оние подзаконски акти што ги донесува владата. Со правилникот се уредува внатрешната организација, работењето и внатрешната организација на еден орган на управата или на негов одделен дел. Со него не можат да се востановуваат ниту права ниту обврски за граѓаните и за другите субјекти во правото. За неговото донесување, исто така, е неопходно конкретно овластување утврдено во закон или во уредба.

2.3.4.6. Наредба

Наредбата е специфичен подзаконски акт кој се наоѓа на границата меѓу општите и поединечните акти. Со наредбата се уредува извесна правна или фактичка ситуација која има општо значење затоа што се однесува на неопределен број субјекти. Меѓутоа, нејзиното дејство е временски и просторно ограничено само на таа ситуација, а не и на други слични или исти ситуации. На пример, наредбата за забрана на движење на граѓаните на определен простор и за определено време заради спречување на ширењето на заразни болести, се однесува на сите граѓани на определениот простор, но само додека трае опасноста од заразни болести. Наредбата мора да има конкретна правна основа во законот или во некој друг подзаконски акт и со неа не може да се бара, забранува или да се наметнува такво однесување за граѓаните кое како такво на општ начин не е пропишано со законот со кој се уредени соодветните односи во чии рамки е конкретната ситуација што е предмет на уредување со наредбата.

2.3.5. Актите на судските органи како извори на правото

Прашањето за судските пресуди како формални извори на правото различно се поставува и се решава во двата, денес доминантни, типови на правни системи - англосаксонскиот и европскиот. Во англосаксонските правни системи се смета дека судската пресуда не содржи само конкретна правна норма со која се решава за примената на општите норми врз еден конкретен случај, односно која се исцрпува во решавањето на правната ситуација на конкретниот правен субјект туку дека во суштина содржи и една општа норма што по пат на аналогија може да се примени во сите идни слични конкретни случаи. Смислата на ова сфаќање е дека дури со судската пресуда се доаѓа до вистинското значење на општата норма содржана во законот и дека таа смисла го обврзува судот во сите наредни слични конкретни случаи. Во негов прилог се истакнува и тоа дека на таков начин се зајакнува правната сигурност, оти во слични конкретни ситуации примената на една иста општа норма ќе предизвикува исти последици, оти таквиот начин на одлучување е поблизок до реалниот живот и оти е полесно прифатлив од правната практика. Со оглед на тоа што една судска пресуда претходи на сите други судски пресуди што решаваат слични конкретни правни ситуации, таа одлука се вика судски преседент, а целиот правен систем што се темели на ваквиот начин на судко одлучување се нарекува преседентно право. Во ваквиот систем правникот - практичар, но и правникот - теоретичар, целосно се свртени кон претходната практика на судовите, а само по исклучок - до создавањето на првиот судски преседент - кон општите правни акти и општите норми што тие ги содржат. Во оваа смисла се појавил и афоризмот според кој судијата во системот на преседентно право „истовремено е роб на минатото и деспот на иднината, затоа што со своите пресуди мора да ги слуша своите претходници, а да им диктира на идните генерации".

Правната традиција на европскиот тип правен систем целосно е свртена кон општите правни акти како единствен извор на правото. Во овие системи само општата норма содржана во пишаното право е извор на решавање на конкретните правни ситуации, а не аналогијата со некои поранешни слични конкретни ситуации. Меѓутоа, како што во системот на преседентното право сосема не е исклучена примената на општата норма, така и во европскиот тип на правен систем сосема не е исклучено влијанието

на порано донесените конкретни норми. Имено, остварувањето на двостепеност во судењето, како и овластувањето на највисоките судови да обезбедуваат единствена примена на законите, за своја последица го имаат воедначувањето на судската практика, при што како критериуми служат правните сфаќања на повисоките односно на највисоките судови. Со тоа се наметнува извесна еднообразност во решавањето на конкретните случаи, при што формално не се доведува во прашање независноста на пониските судови во судењето, но значително се влијае врз содржината на нивните конкретни одлуки. Затоа, кога се зборува за судските пресуди како извор на правото можеби е најправилно да се каже дека тие, и тогаш кога формално не се утврдени како такви, фактички претставуваат извор на правото и служат како основа за решавање на конкретни правни ситуации.

2.4. Поединечни правни акти

Поединечниот правен акт содржи поединечна правна норма како правило за решавање на една конкретна правна ситуација на еден конкретен субјект. Поединечните правни акти се средства за примена на општите правни акти врз поединечните случаи и нивното материјализирање целосно се исцрпува со исцрпувањето на правната ситуација за чие решавање се донесени. Правниот акт може да биде донесен заради *конкретизирање* на една општа норма содржана во еден општ правен акт и во тој случај тој непосредно се изведува од општата норма и служи за нејзиното остварување во тој конкретен случај. Меѓутоа, поединечниот акт може да биде донесен и во ситуација кога за решавање на соодветниот конкретен случај во правниот систем не постои општа норма со која на апстрактен начин се регулира соодветното однесување. Во такви случаи, поединечната норма како содржина на поединечниот акт се донесува самостојно и служи за пополнување на *правните празнини*. И во едниот и во другиот случај, со донесување на поединечниот акт завршува процесот на создавање на правните норми, односно завршува нормативниот елемент на структурата на правниот поредок, и се создаваат претпоставките за создавање и егзистенција на неговите фактички елементи - за извршување на правните норми по пат на телесни човекови дејствија во правните односи меѓу луѓето - субјектите на правото.

Поединечните акти имаат клучно место во остварувањето на врската меѓу нормативниот и фактичкиот елемент на структу-

рата на правото зашто само преку поединечните акти конкретните човечки суштества можат да го стекнат статусот на субјекти во правото, само преку поединечните акти нивните меѓусебни односи стекнуваат статус на правни односи, само преку поединечните акти се утврдува видот, содржината и обемот на нивните заемно права, обврски, овластувања и одговорности, односно само преку поединечните акти е можно да се оствари заповедта од диспозицијата на општата правна норма, односно заповедта од нејзината санкција.

Поединечните акти можат да се класифицираат според повеќе критериуми, при што највообичаен и најрелевантен е критеримот поврзан со надлежноста на органите што ги донесуваат. Најглобалната поделба според овој критерим ја следи глобалната поделба на правниот систем на јавно и приватно право, па поединечните акти ги разликува како акти донесени од *државните органи* и акти што ги донесуваат *приватните лица*. Поединечните акти што ги донесуваат државните органи служат за конкретизација на оние општи норми што имаат императивен карактер, односно кои содржат категорични норми, додека поединечните акти што ги создаваат приватните лица служат за конкретизација на нормите со диспозитивни диспозиции. Поединечните правни акти што ги донесуваат државните органи ги сочинуваат две големи групи: управните акти и судските акти. Понатаму, како критериум за поделба на поединечните акти може да се користи структурата на поединечната норма што ја содржат. Доколку со нив се создава и диспозицијата на нормата и нејзината санкција, станува збор за *потполни* поединечни акти, а доколку се создава само еден од овие два елемента на правната норма, станува збор за *непотполни* поединечни акти. Во практиката не се инсистира на последниот критериум за разликување на поединечните акти, но по правило и управните и судските акти се непотполни, затоа што првите ја утврдуваат само диспозицијата, а вторите само санкцијата, но може да се случи еден управен акт да содржи и санкција, а еден судски акт да содржи и диспозиција.

Поединечните управни акти настануваат на двата погоре опишани начини: или како конкретизација на една општа норма содржана во еден општ правен акт (закон, уредба и др.) или како начин на пополнување правна празнина, доколку управниот орган има овластување да ги решава соодветните односи по дискреционa оценка. Првиот начин е далеку почест во секој развиен правен поредок, додека вториот начин е само исклучок. Мошне е

тешко да се утврдат материјални критериуми за разликување на управните поединечни акти од судските поединечни акти. Затоа мораме да се задоволиме со констатацијата дека управните органи ја конкретизираат општата норма во областите на општествениот живот за кои се надлежни (во денешно време надлежноста на управните органи го покрива скоро целиот општествен живот), а судските поединечни акти ги решаваат спорните правни ситуации настанати во процесот на конкретизација на поединечните управни акти и на правните дела на физичките и правните лица.

Со поединечниот управен акт се решава за правата и обврските на правните субјекти што претходно во вид на општа норма се утврдени со уставот, законите и подзаконските акти. Вообичаени елементи на управниот акт е утврдувањето на фактите во конкретниот случај кои ја сочинуваат хипотезата на наведената општа норма, како и содржината на диспозицијата во тој конкретен случај.

Најчеста форма на управните акти е *решението* со кое во вид на наметнување на волјата на државниот орган поединечните правни субјекти се принудуваат на определено однесување. Основниот принцип при донесувањето на поединечните управни акти е законитоста, според кој управниот орган може да донесува решенија само во областа за која со закон е определена неговата надлежност (*стварна надлежност*) и само за онаа територија на која се протега неговата јурисдикција (*месна надлежност*), тие решенија да ги донесува во согласност со постапката утврдена со законот, само со диспозиции кои претходно во вид на општа норма се утврдени со законот и само доколку во конкретниот случај што е предмет на решавање фактички се исполнети оние претпоставки што се услов за примена на таа општа норма.

Природата на *поединечните судски акти* е определена со карактерот на функцијата што ја имаат судовите во правниот и во политичкиот систем на секоја земја чие правно и политичко уредување се заснова врз начелото на поделбата на власта. Поединечните судски акти во формална смисла се оние поединечни акти што ги донесуваат судовите, додека во материјална смисла тоа се оние поединечни акти со кои се утврдува санкцијата за утврдената противправност било кај поединечните правни акти на другите државни органи, било кај поединечните акти на приватните лица. Судските акти најчесто се во форма на пресуда. Со пресудата најнапред се утврдува постоењето на противправноста, како претпоставка за стапување во дејство на санкцијата. Во најго-

лемиот број случаи претпоставка за утврдувањето на постоењето на противправност и изрекувањето на санкција со судскиот поединечен акт е постоењето на спор околу тоа дали таква противправност постои или не постои. Затоа, по правило, судскиот поединечен акт не создава нова диспозиција туку само утврдува дали во нејзиното создавање со другите поединечни правни акти имало противправност и се утврдува санкција во случај да утврди таква противправност. Затоа, оној дел од судските акти што формално носи назив „диспозитив" во теоретска смисла нема карактер на примарна туку само на секундарна диспозиција.

Со оглед на тоа што со судските поединечни акти се регулира една „ненормална" правна ситуација во која помеѓу два или повеќе субјекти постои спор околу тоа каква точно е содржината на диспозицијата на една конкретна правна норма, односно на една општа норма што служи како нејзина основа, односно дали е фактички исполнета хипотезата за нејзината примена, едно од основните начела врз кои се заснова нивното донесување е *правосилноста* и *извршноста*. Овие два принципа имаат за цел да ја обезбедат правната сигурност во поглед на содржината на наведените моменти и конечно да ги разрешат спорните правни ситуации, додека нивните основни последици се неможноста истото спорно правно прашање меѓу истите субјекти повторно да се поставува пред истиот суд. Вториот важен принцип е *независноста на судовите* во донесувањето на нивните поединечни акти. Независноста се состои во тоа што судот е обврзан само со уставот и со законот, а не и со политиката што ја води законодавниот или извршниот орган. Сепак, постои извесно влијание врз судските пресуди, меѓутоа не врз начинот на нивното донесување и нивната содржина туку врз последиците од изречените санкции. Првиот институт е *амнестијата* со која на општ начин (со општ акт, најчесто со закон) законодавната власт го спречува или го намалува извршувањето на санкциите за неопределен број конкретни случаи, додека вториот е *помилувањето*, со кое на поединечен начин (со поединечен акт) шефот на државата го ограничува извршувањето на санкцијата во конкретен случај. И двата начина на влијание врз судските акти претставуваат рецидив од времето кога судската власт формално била во рацете на монархот кој преку овие акти ја искажувал својата милост, најчесто по повод значајни историски или религиозни настани.

За разлика од поединечните акти што ги донесуваат државните органи, во кои сосема е исклучен елементот на волја и согласност на правните субјекти (освен на државните органи), создавањето на поединечните акти на приватните лица се заснова исклучиво на нивната волја и согласност. Поединечните акти на приватните лица уште се нарекуваат и *правни дела* или *договори* и нивната цел е меѓу два или повеќе правни субјекти да создадат, најчесто, граѓанско-правен однос. Со правните дела се утврдува диспозиција која за субјектот на кој се однесува е задолжителна само со неговата согласност. Примери за ваквите правни дела се облигационите договори за купопродажба, за закуп, за заем, како и тестаментот, бракот и сл. Во зависност од интересите на конкретните субјекти и во зависност од нивната волја дали ќе влезат во ваков вид на односи, со правните дела се конкретизираат општите норми со кои се регулираат облигационите односи, наследувањето, бракот и сл. Иако служат за конкретизација на диспозитивните диспозиции на општите правни норми, со правните дела не можат да се прекршуваат категоричките норми со кои се забрануваат определени правни дела или се пропишува определена форма на дозволените правни дела.

Правните дела можат да се класифицираат според различни критериуми, од кои најзначајни се оние кои тргнуваат од бројот на субјектите кои ги создаваат и од содржината на меѓусебните права и обврски. Според првиот критериум, правните дела се делат на едностранi и двострани. Кај едностраните правни дела постои изјава на волја само на еден субјект, без оглед дали тоа кај некој друг субјект создава некое субјективно право (пример за таков акт е тестаментот и подарокот), било да му го ускратува порано воспоставеното субјективно право (на пример, откажувањето на договорот за доживотна издршка). Двостраните правни дела настануваат со изјава на волја на два или повеќе рамноправни субјекти. Целта на секое правно дело е да произведе определени правни последици за носителите на соодветните волји во вид на субјективни права и субјективни обврски. На пример, со договорот за купопродажба на куќа купувачот стекнува субјективно право да бара куќата што е предмет на договорот да му биде предадена во владение, а за него настанува субјективна обврска на продавачот да му ја исплати договорната сума пари, додека кај продавачот настанува субјективно право да му биде исплатена договорната сума и субјективна обврска да ја предаде куќата во владение на купувачот. Правното дело се исцрпува со

исполнувањето на својата цел. Меѓутоа, договорните страни можат да одлучат тоа да престане и пред тоа, со спогодба или со едно-страно раскинување, со надомест на претрпената штета и слично, а во секој случај со можност за решавање на спорните ситуации пред надлежниот суд.

Како учесник во правните дела може да се јави и државата, но не како носител на јавна власт која ја наметнува својата волја туку како рамноправен субјект кој влегува во граѓанско-правни односи со други субјекти. Така на пример, преку своите органи, државата може да склучи класичен облигационен договор за дело со едно претпријатие за шиење на воените униформи, за набавка на храна и сл., во кој нејзините права и обврски се дефинираат со полна примена на принципот на слободна диспозиција на договорните страни.

Основата за настанување на правните дела е изјавата на волја да се влезе во определен правен однос. Притоа, волјата е психичка категорија која настанува како резултат на определен психички процес кај субјектот што ја создава, додека самата изјава е нејзината надворешна форма која овозможува волјата да биде осознаена од другите субјекти. Затоа, од причини на правната сигурност, со општите норми се пропишуваат извесни услови и форми на изјавување на волјата за влегување во правни односи со помош на правните дела, со цел да се спречи можното неслагање меѓу волјата за влегување во една правна работа и изјавата на таквата волја. Со таква цел е, на пример, пропишувањето дека правно релевантна е само волјата на деловно способните физички лица, пропишувањето дека определени договори можат да се склучуваат само во писмена форма, дека определени договори мораат да се заверуваат во суд и сл. До неслагање меѓу волјата и изјавата доаѓа или свесно (заради постигнување на некаква корист на недозволен начин, на пример преку привидни, симулирани или фиктивни договори), или под притисок (со различен вид принуда или закана со принуда), или пак несвесно, заради непознавање или на правната природа на некое правно дело или на фактите кои се предмет на тоа правно дело (заблуда) или заради намерно предизвикување на заблуда (измама).

Глава III
СТРУКТУРА НА ПРАВОТО: ФАКТИЧКИ ДЕЛ

1. Правен однос

Додека нормативниот дел на правниот однос го сочинуваат оние негови елементи кои се движат во сферата на апстрактното, кое може само интелектуално да се перцепира и доживее, а што се состои во правните норми, како содржина на правилата на однесувањето на луѓето како правни субјекти и во правните акти како форма во која тие се содржат, фактичкиот дел на правниот поредок се состои од збирот на стварните општествени односи што настануваат, егзистираат и престануваат како резултa на остварувањето на правните норми, понатаму од субјектите на кои се однесуваат тие норми, односно кои се носители на правата и обврските од правните односи, како и од реалното однесување на луѓето врз основа, покрај или спротивно на правните норми. Овој дел на правниот поредок ја има следнава структура на заемно поврзани сфери на правната стварност во една држава: правните односи, субјектите на правото, објектите на правото и ефикасноста на правото.

Како што беше кажано, со правото се регулираат само оние општествени односи и само во онаа мера за кои владејачката политичка структура смета дека треба да бидат правно регулирани заради нивното остварување во определен правец кој значи остварување на потребите и интересите на тој дел од општеството. Затоа, под правен однос се подразбира само оној општествен однос што е уреден со правни норми и кој е заштитен со можноста од примена на државна присилба. Уште се вели дека правниот однос претставува принудно дисциплинирање на општественото однесување на луѓето. Не постојат такви општествени односи кои се правни односи според нивната содржина, затоа што секој општествен однос, без разлика со каква содржина е, може да се претвори во правен однос доколку за тоа

постои интерес. И обратно, секој правен однос може да престане да биде правен однос доколку постои интерес тој да престане да биде предмет на државно уредување. Според тоа, дефиницијата на правниот однос нужно мора да биде формална и карактер на правен однос да има секој однос кој е уреден со правни норми. Така на пример, во блиското минато на Република Македонија како правен однос беше уредено прашањето на докажувањето на потеклото на имотот на граѓаните, но по извесно време законодавецот најде за потребно да го укине овој закон и денес докажувањето на потеклото на имотот не е правен однос и ниту еден државен орган нема овластување граѓаните да ги принудува да го докажуваат начинот на стекнување на нивниот имот.

Правните односи се оној елемент на правниот поредок преку кој, всушност, правните норми се доведуваат во врска со стварното однесување на луѓето како правни субјекти. Затоа за интегралното поимање на правните односи не се од значење само нормативните елементи туку и социолошките, односно оние елементи што покажуваат зошто општеството (или поточно оној негов дел кој има доминантно влијание врз процесот на создавање на правните акти) има интерес определени општествени односи присилно да ги дисциплинира. Беше речено дека ниту еден општествен однос не стекнува квалитет на правен однос поради тоа што е предодреден, но сепак има општествени односи што секогаш се уредуваат со правни норми, што се типична правна материја. Тие уште се нарекуваат и *преднормативни односи*, кои по својата содржина го привлекуваат вниманието на создавачите на правото, кои секогаш претставуваат правно созреана ситуација за која секогаш има интерес да биде подложена под контрола на општествените сили кои го создаваат правото. Правната зрелост на определен општествен однос се изразува преку квалитетот на интересите што се вградени во неговата содржина. По правило, ниту еден правен поредок не ги остава на стихијно одвивање ниту на морално и обичајно нормирање следниве односи: сопственичките односи, принципите на конституирањето и функционирањето на политичката власт, организацијата на државната власт (организација, надлежност на државните органи и постапката за нивното работење), односот меѓу јавната власт и граѓаните (слободите и правата на човекот и граѓанинот), одбраната на земјата и сл.

Правните односи се манифестираат на објективно и на субјективно ниво. На објективно ниво правниот однос се јавува

како апстрактен однос кој произлегува од содржината на општите правни норми, односно од содржината на правилата на однесувањето на субјектите на правото на кои тие норми им се упатени. На ова ниво на манифестација правниот однос се јавува како содржина на замислени правни ситуации кои допрва треба да настапат, односно чие настапување е претпоставка замислените односи да добијат и своја стварна содржина, како односи не меѓу замислени туку меѓу стварни луѓе. На пример, пропишувајќи обврска за служење на воениот рок, со соодветната општа норма од законот кој ја регулира оваа материја се создава апстрактен правен однос меѓу замислените регрути и замислената држава. Заради интересите на одбраната, државата инсистира служењето на воениот рок да не биде морална и патриотска должност туку правна должност, односно елемент на еден правен однос, па затоа пристапува кон негова правна регулација и се заканува со сила дека во случај на непочитување ќе го стави во активност својот апарат за примена на сила. Овој правен однос останува апстрактен сé до моментот кога реален човек ќе биде повикан да го служи воениот рок, односно сé додека служењето на воениот рок не стане реален факт кај сите луѓе на кои апстрактната обврска потенцијално се однесува.

Во субјективната смисла на својата манифестација, правниот однос произлегува од една конкретна правна норма содржана во еден поединечен правен акт, а се изразува како збир на конкретни овластувања, должности или обврски нешто да се стори или да се трпи како содржина на едно претпоставено и наметнато однесување на субјектите во правото. Во оваа смисла субјективниот правен однос се извлекува од објективниот и служи за негова конкретизација во поединечни случаи. Субјективниот (конкретниот) правен однос служи како облик на остварување на целите на правното нормирање затоа што тие во крајна линија немаат за цел да останат само на нормативно ниво туку преку безбројните конкретни правни ситуации, да ја менуваат стварноста според замислата што е присутна во општите норми. На пример, кога регрутот добива покана да се јави во точно определена воена единица заради служење на воениот рок, меѓу него како поединечен човек и државата настанува конкретен правен однос, со конкретни обврски и на едната и на другата страна, кои фактички се остваруваат додека тој однос трае, односно додека се одвива служењето на воениот рок.

Објективната и субјективната страна на манифестацијата на правниот однос претставуваат една целина и заедно го поврзуваат нормативниот и фактичкиот дел на правниот поредок. Во остварувањето на оваа суштинска поврзаност се огледа способноста на еден правен поредок да обезбеди сопствена ефикасност, во смисла да обезбеди објективниот правен однос да стане и конкретен правен однос. Правниот поредок што нема таква способност нужно останува само на ниво на апстрактното, а апстрактниот правен однос го губи својството на правен однос ако нема и реално покритие во стварното однесување на луѓето. До вакви ситуации доаѓа најчесто кога законодавецот нема доволно чувство за реалност кои општествени односи треба правно да се уредат, а кои, заради нивната специфична природа, треба да се остават или на стихиско одвивање или пак да бидат предмет на морални или обичајни норми. Така, на пример, ниту еден закон што содржи норма дека сите луѓе треба да носат една иста пропишана облека кога се шетаат во паркот како апстрактен правен однос нема никакви изгледи да стане и конкретен правен однос во конкретните случаи на одделни граѓани, зашто во природата на човекот е да се облекува по своја желба и вкус. Меѓутоа, правната норма што пропишува определен начин на облекување на војниците (униформа), токму заради правната ситуација во која се наоѓаат војниците за време на служењето на воениот рок и на нивните обврски во рамките на тој правен однос, по правило се остварува во сите детали како конкретен однос за чие неисполнување се пропишани определени санкции. Според тоа, изгледите за ефикасност, како елемент на секоја разумна правна политика, е значаен критериум за тоа кои содржини од реалниот живот (кои преднормативни односи) правно ќе се регулираат со општи правни норми, односно на кои ќе им се даде карактер на правни односи.

2. Правни факти

Фактите од реалниот живот на човекот кои со хипотезата на правната норма се утврдени како релевантни фактори за настанувањето на еден правен однос се нарекуваат правни факти. Не сите факти се правни факти, но секој факт може да биде правен факт под услов како таков да се земе во хипотезата на правните норми. Како и самиот правен однос, правните факти најпрво се

манифестираат на апстрактен начин како елемент на хипотезата на општата правна норма од една страна, и стварно, како реален услов апстрактната правна ситуација да стане стварна во поединечните случаи на кои се однесува. Од нивното стварно постоење и непостоење непосредно зависи дали една општа норма ќе биде конкретизирана во еден поединечен случај. На пример, психофизичката способност на регрутот со општите норми за служењето на воениот рок е предвидена како околност од која ќе зависи на кого ќе се однесува обврската за служење на воениот рок, па се заклучува дека оваа обврска се однесува само на оние за кои од надлежна комисија и во пропишана постапка ќе се утврди дека се психофизички способни, а не и на оние граѓани кај кои нема да се утврди таквата способност. Во овој случај правниот факт психофозичка способност е апстрактен и се појавува како релевантен за сите граѓани кои се наоѓаат во ситуација да го служат воениот рок. Кога се донесува поединечен акт со кој регрутот се поканува на отслужување на воениот рок, дали тој стварно ќе го служи воениот рок, односно дали стварно ќе биде принуден да ги извршува сите конкретни дејствија што го чинат служењето на воениот рок, во целина зависи од фактот дали тој (а не некој друг граѓанин или граѓаните воопшто) од страна на надлежната комисија бил или не бил прогласен за способен за воена служба. Во овој случај правниот факт психофозичка способност е конкретен и има значење само во конкретниот правен однос поврзан со служењето на воениот рок на точно определениот граѓанин.

Правните факти можат да имаат релевантност или индивидуално (секој за себе и независно од други факти) или заедно и во содејство со некои други факти. Во последниот случај збирот на правни факти создава *правна состојба* или *правен статус*. На пример, за стекнување на избирачкото право релевантен е фактот дали граѓанинот има наполнето 18 години. Меѓутоа, за да го оствари правото да гласа, тој мора да биде запишан во избирачките списоци. Спојот меѓу фактот наполнети 18 години и фактот да биде запишан во избирачкиот список се појавува како елемент на неговиот правен статус на гласач, кој е единствено релевантен за да може да учествува на изборите. Има правни односи за кои релевантен е еден единствен факт, но има и такви правни односи во кои релевантна е меѓусебната поврзаност на многубројни правни факти. На пример, за правниот однос увоз на оружје, потребно е постоење на многубројни правни факти изра-

зени како разни и многубројни формални дозволи и одобренија, додека за правниот однос купување на весник е доволно да се остават потребните пари на дофат на продавачот.

Правните факти не се релевантни само за настанувањето на правните односи туку и за нивното траење и за нивниот престанок, како и за произведувањето на другите правни последици. На пример, правниот однос служење на воениот рок може да престане и пред времето за кое е предвиден ако во меѓувреме војникот ја изгуби потребната психофизичка способност. Едни се правните последици ако војникот одбие да изврши наредба на претпоставениот старешина во мир, а сосема се други ако тоа го направи во време на воена состојба. Поврзано со правните факти, правниот однос ќе престане ако во конкретниот случај престанале да постојат релевантните правни факти или пак ако во меѓувреме правниот поредок изгубил интерес да ги пропишува како релевантни, без оглед што тие сé уште реално постојат.

Правните факти можат да бидат или природни појави или човечки дејствија. Природните појави се независни од човековата волја и желба, но тие можат да бидат релевантни (се разбира ако со општите правни норми се утврдени како апстрактни правни факти) за настанувањето, траењето или за престанокот на некои видови правни односи. На пример, смртта на оставителот е релевантен правен факт за наследувањето, елеменарната непогода е релевантен факт за ослободување од плаќање данок на земјоделските површини зафатени со непогодата и сл. Човечките дејствија (постапки), по правило, се производ на човековата свест, разум и волја и тие се правни факти, по правило, само ако ги исполнуваат овие претпоставки. Така, на пример, нема кривична одговорност за лицето што извршило убиство или тешка телесна повреда за време на епилептички напад доколку медицински е докажано дека во тоа време не можело свесно да управува со своите движења. Меѓутоа, за други правни односи истите факти можат да бидат правно релевантни. На пример, ако истото лице - епилептичар, и покрај свеста за својата болест, позајмува автомобил и истиот го уништува за време на нападот, тој има граѓанско-правна одговорност и е должен да му ја надомести штетата на сопственикот на автомобилот.

Потребно е да се прави разлика меѓу човечките дејствија како правни факти потребни за настанување на еден правен однос и човечките дејствија како содржина на однесувањето што е пропишано со правните норми. На пример, доаѓањето на лекарски

преглед заради утврдување на психофизичката состојба, како и самото вршење на лекарскиот преглед се човечки дејствија поврзани со правниот факт психофичка способност како услов за настанување на правниот однос наречен служење на воениот рок, но самото служење на воениот рок како правен однос се состои од цел систем на други поведенија и дејствија на војникот.

Правните факти можат да бидат материјални (обични) и мислени (или правни во потесна смисла на зборот). Материјалните се сетилно спознатливи, а мислените само интелектуално. На пример, материјални факти се раѓањето, смртта, денот, ноќта, имотот, кражбата и тн. Мислените факти се оние факти чии елементи не постојат во стварноста туку се дел од правно формулирани дефиниции. Такви се, на пример, умислата, небрежноста, заблудата и сл.

2.1. Претпоставки и фикции

Претпоставките и фикциите се правни категории кои се непосредно поврзани со постоењето на правните факти како услов за настанување или за престанување на правните односи. Во определени ситуации и од различни технички или суштински причини правниот поредок не е заинтересиран да го утврдува постоењето или непостоењето на правните факти потребни за соодветниот правен однос. Во такви ситуации се смета дека тие постојат врз основа на состојби кои во даденото општество се сметаат за нормални и нема потреба да се подложуваат на натамошни проверки. Така, на пример, основна цивилизациска придобивка е претпоставката за невиност на обвинетите лица, т.е. во кривичната постапка се смета дека обвинетиот е невин сé додека не се докаже спротивното. Понатаму, за децата родени во брак се смета дека се потомци на сопругот на нивната мајка и нема никаква потреба тоа посебно да се докажува како правен факт за настанување на вообичаените правни односи меѓу родителите и децата.

Во случајот на претпоставките и фикциите, правниот поредок ги земал како правен стандард оние ситуации за кои во дадено време се смета дека одговараат на просечното сфаќање за тоа што е нормално и вообичаено. Врз основа на таквото сознание, правниот поредок без претходна проверка претпоставува дека во секој конкретен случај постојат релевантите правни факти, поради што, за настанувањето, односно за престанувањето на соодветниот

правен однос воопшто не наметнува обврска за утврдување дали тие и стварно постојат во секој конкретен случај одделно, односно не наметнува обврска за проверување дали секој конкретен случај е усогласен со просечниот тип на соодветната правна ситуација. Во нашите примери, во секој одделен кривичен предмет во судовите, врз основа на општиот принцип за претпоставката на невиност, се претпоставува дека и обвинетиот во тој конкретен случај е невин, сé додека не се докаже спротивното. Исто така, врз основа на општиот принцип дека сите деца родени во законит брак се потомци и на таткото, важи за секое конкретно дете во секој конкретен брак. Во ваквите случаи свесно се создвава идентитет меѓу типичната ситуација и конкретниот случај што е во прашање и не се навлегува во проверувањето на таквиот идентитет. И без посебно утврдување, постоењето на претпоставените правни факти се смета за реално.

Правните претпоставки се релативни затоа што правниот поредок, од причини што се различни и карактеристични за секој одделен вид правни односи, на заинтересираните субјекти (а тоа се редовно оние субјекти на соодветниот правен основ што можат да трпат материјална или нематеријална штета од претпоставеното постоење на соодветните правни факти) им допушта да докажуваат дека соодветниот претпоставен правен факт всушност не постои и дека нема услови за настанување, за одржување или за престанување на тој правен однос. На пример, обвинителот во кривичната постапка се обидува со докази да докаже дека обвинетиот е виновен за кривичното дело за кое му се суди, сопругот на мајката на детето, ако има причини за сомневање, може да докажува дека не тој туку друг му е татко на детето, за да го избегне оној правен однос со тоа дете, кој инаку нормално би настанал доколку не се докаже непостоењето на правниот факт татковство. Со други зборови, правните претпоставки се соборливи, а товарот на докажувањето на нивното непостоење паѓа на оние лица што се заинтересирани субјекти на соодветниот, односно потенцијалниот правен однос. Доколку се докаже непостоењето на соодветната претпоставка, правниот поредок спречува соодветниот однос да настане, а ако е веќе настанат дозволува тој да престане, да се преиначи во некој друг вид однос, да се надомести направената штета и слично.

Меѓутоа, правниот поредок може да востанови и несоборливи претпоставки за оние правни односи за кои има особено силен интерес. Во такви случаи воопшто не се дозволува на правно

дозволен начин да се проверува постоењето на соодветните правни факти, односно на друг начин докажаното нивно непостоење не го смета за правно релевантно. Најтипичниот пример за несоборлива претпоставка е поврзан со смртта на сродници од прв степен во правна линија во масовни несреќи (земјотреси, поплави, бродоломи, авионски несреќи). Доколку се востанови дека, на пример и таткото и синот се мртви, се претпоставува дека прво умрел таткото, а дури потоа синот, без оглед што медицински може релативно лесно да се утврди и спротивното. Меѓутоа, докажувањето на спротивното не е дозволено, ниту пак е правно релевантно заради интересот на правниот поредок да не се компликува редот на наследувањето според утврдените наследни редови.

Правните фикции се посебен вид правни претпоставки чија содржина не е реална туку е имагинарна. Правната фикција се состои во тврдење дека некој правен факт постои, иако е очигледно дека тој не постои, односно иако е очигледно дека неговото постоење се противи на здравиот разум. Правните фикции се логички конструкции кои од несоборливите претпоставки се разликуваат по тоа што содржината на вторите може да биде и точна, но само се забранува испитувањето на нејзината точност, а содржината на правните фикции однапред се знае дека не е точна, односно дека не постои. Типична правна фикција е правната категорија *nasciturus*. Имено, човекот може да стане субјект во правото дури откако ќе се роди, но во извесни случаи, на пример во случај на смрт на таткото на детето пред неговото раѓање, иако е очигледно дека детето не е родено, за да се заштитат неговите права во однос на наследувањето на починатиот татко, правниот поредок смета дека детето било родено во моментот на смртта на таткото.

Правните претпоставки и правните фикции наизглед се во спротивност со правната сигурност како едно од основните барања на секој правен поредок. Меѓутоа, кога нивната употреба е умерена, тие можат да служат како единствен начин за исправање на многу неправедности до кои може да дојде во секојдневниот правен живот, особено во оние ситуации во кои на определен тип на правни субјекти (на пример нероденото дете, лицето што се смета за исчезнато и сл.) не можат самите да се грижат за своите правни интереси.

2.2. Застареност и одржувачка

Застареноста и одржувачката се посебен вид на правни факти кои се поврзани со протекот на време како услов за настанување, траење или престанок на правните односи. Застареноста е протек на време чие постоење условува престанување на еден правен однос, односно губење на овластувањата или обврските што произлегуваат од него. Одржувачката е протек на време што условува настанување на еден правен однос, односно на овластувањата и обврските што произлегуваат од него. Пример на застареност е правната ситуација во која регрутот ќе наполни 27, односно 30 години, а органот на управата надлежен за одбраната од било кои причини не го поканил на отслужување на воениот рок. Со истекот на тоа време престанува да постои правниот однос поврзан со упатувањето на служење на воениот рок и органот веќе нема никакво овластување, а регрутот нема никаква обврска да го служи воениот рок. Најтипичен пример за одржувачка е фактичкото вршење на сопственичките права врз обработливо земјиште чиј сопственик е непознат или истите не ги врши подолго време. Совесниот обработувач на земјиштото станува и формално негов сопственик по истекот на 20 години. На тој начин, неговото сопственичко право настанало со одржувачка, а сопственичкото право на поранешниот сопственик престанало со застареност.

Застареноста и одржувачката се такви правни факти кои се јавуваат како инструменти за усогласување на фактичките состојби на работите со нормите. Имено, во овој случај има една обратна ситуација: наместо стварноста да се моделира според апстрактната замисла во нормите, нормите се прилагодуваат на стварноста што веќе долгорочно појавува црти на стабилност и прифатливост од страна на субјектите кои се во прашање во конкретен правен однос. Покрај тоа, воведувањето на застареноста и одржувачката како релевантни правни факти е резултат и на потребата од функционалност и ефикасност на нормативниот дел на правниот поредок. Имено, ако е јасно дека субјектите во правото во стварноста немаат интерес да влегуваат во еден нормативно определен правен одос, а имаат интерес и фактички влегуваат во некој друг однос, тогаш нормативниот дел од правниот поредок самиот се корегира и се прилагодува на стварните потреби и состојби на субјектите во правото. Затоа застареноста и

одржувачката се јавуваат како начин на остварување на правната сигурност преку почитување на правниот фактицитет. Застареноста е правен институт кој може да биде предвиден за сите видови правни односи. Единствениот исклучок во тој поглед е кривичната одговорност на сторителите на воените злосторства, која не може да застари под никакви услови.

3. Елементи на правниот однос

Како што беше нагласено, правните факти го условуваат настанувањето, траењето и престанокот на правните односи, меѓутоа не влегуваат во неговата содржина. Правниот однос е однос меѓу луѓето, но ниту субјектите на правниот однос не влегуваат во неговата содржина. Содржината на правниот однос се состои од она типизирано и со правната норма определено однесување на луѓето. Содржината на правниот однос се состои токму од однесувањето на луѓето како дел од нивната меѓусебна релација. Правниот однос се состои од заемното поврзување на овластувањето на едниот субјект да бара од другиот субјект да се однесува на определен начин и на обврската на другиот субјект да се однесува на тој начин. Првиот елемент се нарекува *правно овластување*, а вториот елемент *правна обврска*.

Овие два поима се корелативни затоа што една иста содржина на однесување што ја бара соодветната правна норма секогаш истовремено за едниот субјект претставува овластување, за другиот - обврска. На пример, содржината на правниот однос сопственост се изразува како овластување на титуларот на сопственоста да врши користење и располагање со предметот на сопственоста и како обврска на сите други субјекти во правото да се воздржуваат од вршење на такви права врз истиот предмет. Или, овластувањето на десетарот да дава наредби за постројување на војниците од својата десетина при изведувањето на обуката, истовремено се јавува како обврска на војниците да ги почитуваат неговите наредби за постројување.

Меѓутоа, има и такви правни односи во кои постои заемно вкрстување на овластувањата и обврските, односно во кои едниот субјект истовремено има и овластувања и обврски спрема другиот, и обратно. Најтипичен пример за овој случај е договорот за купопродажба. Купувачот има овластување од продавачот да бара да му се предаде во владение купената ствар, а кон него има обврска

да му ја исплати договорената цена. Продавачот, пак, има обврска да ја предаде стварта што е предмет на купопродажба, но има овластување да бара да му се исплати договорената цена. Сето ова покажува дека правниот однос всушност има три елементи: правното овластување, правната обврска и барањето за остварување на овластувањето, односно на обврската со ангажирање на државната принуда.

Правното овластување претставува моќ на еден субјект во правниот однос која му е призната и заштитена од правниот поредок, од друг субјект да бара определен вид на однесување. Остварувањето на неговото овластување може да биде доброволно, но и принудно. Во вториот случај во правниот однос се вклучува и трета страна - државата како носител на јавна власт. Меѓутоа, тоа е карактеристична ситуација само за приватното право. Во сферата на јавното право државата во себе ги обединува и двата субјекта - и носител на овластувања и носител на нивното принудно остварување. Во овие јавно-правни односи, во кои едната страна располага со власт, како во процесот на создвањето на правните норми, така и во нивното остварување, правното овластување на државата се нарекува надлежност и негов носител е определен државен орган кој ја персонифицира државната власт. На пример, органот на управата од областа на одбраната има правно овластување да ја спроведе мобилизацијата, а граѓаните имаат правна обврска, независно од нивната волја или свест дали е тоа неопходно, рационално и слично, да се јават на повикот. Натаму, соодветните органи имаат право да преземаат принудни мерки спрема оние кои не се одзвале на поканата и кои не ја остариле својата обврска.

Самостојноста на елементот на носител на принуда во остварувањето на заемните овластувања и обврски доаѓа до полн израз во сферата на приватното право, каде што правните односи, односно правните овластувања и правните обврски настануваат по пат на изјава на волја и согласност на субјектите за влегување во соодветниот правен однос, односно за нивното слободно прифаќање. Во овој вид правни односи правното овластување да се бара од друг нешто да стори или да трпи уште се нарекува и субјективно право. Неговата содржина на апстрактен начин е утврдена во општите правни норми со кои се регулира дадениот правен однос, а со субјективното право таа само се конкретизира на еден поединечен случај. Субјективните права се делат на *апсолутни* (или овластувања спрема ствари) и *релативни* (или овлас-

тувања спрема лица). Апсолутни се правата кои преку стварите дејствуваат спрема сите други субјекти во правото, додека релативните дејствуваат само спрема точно определен субјект. Типично апсолутно субјективно право е правото на сопственост. Ако еден човек е сопственик на една ствар, тој неа ја користи и со неа располага на начин кој ги исклучува апсолутно сите, други субјекти во правото од можноста да ја користат или да располагаат со неа. Типично релативно субјективно право е купопродажниот договор. Тука овластувањето е насочено само кон точно определениот продавач, односно купувач, а не и кон некој друг субјекти кој не се појавува во тоа својство. Продавачот може да бара цената да му ја исплати само купувачот, а не некој случаен минувач, а купувачот има овластување стварта да му ја предаде само продавачот, а не и на неговиот сосед. Посебна категорија се субјективните права во јавноправната сфера, т.н. субјективни политички права, како збир на овластувања на страната на граѓаните на определени содржини на изразување на нивната личност во сферата на изразувањето на политичките идеи, политичкото организирање и дејствување, учеството во конституирањето и вршењето на политичката власт, заштитата на нивната приватност, остварување на определен стандард на информираност, учеството во одбраната на земјата и тн., кои на страната на државата во најголем дел создаваат обврска за воздржување од мешање во начинот на нивото вршење, односно воздржување од нивното ограничување во оние случаи во кои е нужно на правен начин да се уредат начинот и условите за нивното вршење.

Вториот елемент на правниот однос е *правната обврска*. Таа е корелативна со правното овластување и претставува негов одраз на другата страна на правниот однос. Нема овластување на еден субјект на правниот однос без обврска на другиот субјект, и обратно - нема обврска кај едниот субјект, ако таа не е насочена кон задоволување на овластувањето на другиот субјект, така што државната принуда со која се штити дадениот правен однос подеднакво се однесува како на остварувањето на овластувањето, така и на извршувањето на обврската. Обврската може да биде едностран (по правило, во јавноправната сфера каде што државата е носител само на овластувања, а граѓаните се носители само на обврски, а делумно и во приватноправната сфера во случајот на едностран обврзливите, односно доброчините договори), или двостран (по правило во приватноправната сфера, а по исклучок и во јавноправната сфера, во случаите кога државата настапува

како рамноправен субјект), позитивна (кога се бара определено активно однесување) или негативна (кога се бара воздржување од преземање извесни дејствија).

Третиот елемент на правниот однос е барањето за остварување на правното овластување кое уште се наречува и *право на тужба*. Со овој елемент на правниот однос во него се вклучува и третиот субјект - државата, како носител на принудниот апрат за остварување на оние содржини на правните овластувања и на правните обврски што произлегуваат од конкретниот правен однос. Во сферата на јавното право во која државата настапува како носител на власт, ваквото право е апсорбирано во самиот факт на вршење власт, а во сферата на приватното право тоа се јавува како издвоен елемент на правниот однос, кој доаѓа до израз кога доброволно не се исполнуваат обврските, односно кога субјектот на обврската не постапува според правната заповед која произлегува од содржината на неговата обврска. Правниот поредок му го признава ова право на носителот на овластувањето како можност да бара, а кај државата обврска да примени сила заради остварување на содржините на правното овластување и на правната обврска од соодветниот правен однос. Затоа, правото на заштита не се јавува како самостојно овластување туку само како дополнување на основното овластување, на ист начин како што ни санкцијата не се јавува како самостојна туку само како секундарна во однос на диспозицијата од правната норма.

Барањето за остварување на правните овластувања и на правните обврски се нарекува *тужба во материјална смисла*. Без неговото постоење правните односи би го изгубиле карактерот на правни односи и тие не би можеле да бидат реализирани принудно туку единствено како резултат на моралните обзири или заради обичајните навики или пак воопшто не би се реализирале.

4. Злоупотреба на овластувањето

Начинот на остварување на правото преку конкретизирање на правилото на однесувањето содржано во општата правна норма преку донесувањето на конкретна правна норма со која конкретно се определува содржината и на правното овластување и на правната обврска, подразбира вршењето на овластувањето (на субјективното право), односно остварувањето на обврската, да се одвива

на начин и во границите определни со општата, односно со конкретната правна норма, односно со објективното право. Меѓутоа, фактичкиот елемент на правниот поредок не секогаш се движи во границите што му ги определува неговиот нормативен елемент. Од различни причини, некогаш свесно - заради остварување на некој интерес, а некогаш несвесно - заради непознавање на вистинската природа на правниот однос или на правните факти од кои зависи неговото настанување или содржина, може да се случи субјектите на еден правен однос да ги пречекорат границите утврдени со објективното право, па да навлезат во доменот на туѓото субјективно право и да предизвикаат последици кои не се предвидени во неговото правно овластување. Таквите правни ситуации се нарекуваат *злоупотреба на правото*, а се манифестираат или како злоупотреба на субјективно право (во сферата на приватното право) или како злоупотреба на надлежност (во сферата на јавното право)

Злоупотребата на субјективното право се состои во такво користење на правното овластување од страна на еден субјект со кое му се нанесува противправна штета на друг субјект или му се ограничува или отежнува вршењето на неговите сопствени правни овластувања. За злоупотреба на субјективно право може да се зборува само кога предмет на ограничување или оштетување е овластување кое има правен карактер, т.е. правно допуштено однесување, а не и однесување кое има некаков друг, а не правен карактер. На пример, злоупотреба на правото постои кога корисникот на еден од становите во станбена зграда својот стан го користи на таков начин што си организира ковачка работилница, па со бучавата што притоа ја прави ги оневозможува другите станари во нормалното користење на нивните станови.

Содржината на институтот злоупотреба на правото со објективното право може да се регулира само начелно, бидејќи подрачјето на вршењето на субјективните права никогаш не може до крај да се прецизира со правните норми. Со нив се утврдува само она што е типично, а работа е на судовите кои ги решаваат конкретните спорови околу содржината и начинот на остварување на субјективните права и обврски, да ја утврдат границата меѓу дозволеното и недозволеното вршење на конкретно субјективно право во однос на субјективните права на другите субјекти, односно во секој конкретен случај да утврдува дали има судир на две субјективни права и кое од нив навлегло во домен што не му припаѓа.

Надлежноста на државните органи истовремено значи и правно овластување, но и правна обврска. Затоа во делот кој се состои во овластување, злоупотребата на надлежноста се манифестира на ист начин како и злоупотребата на субјективното право, со таа разлика што правниот систем на секоја земја доста прецизно ги разработува надлежностите на различните државни органи и истовремено предвидува механизми за ефикасно решавање на евентуалните судири на надлежностите. Судирот на надлежност може да биде позитивен, кога два или повеќе органи истовремено постапуваат во еден конкретен случај, и негативен кога ниеден орган не постапува во тој случај.

Постои и злоупотреба на надлежноста во поширока смисла на злоупотреба на власта. Тоа е ситуација кога државниот орган постапува на определен начин не заради исполнување на содржината на својата надлежност туку за остварување на некоја друга цел. Така, на пример, доколку воените органи организираат воена вежба на денот на одржувањето на изборите на оние територии на кои се очекува поголемиот дел на воените обврзници да гласаат против кандидатите на владејачката партија, без оглед што вежбата била подготвена и изведена на правно исправен начин, во смисла да се запазени сите елементи на надлежностите на соодветните органи, таа во суштина значи злоупотреба на власта, зашто мотивот за нејзиното одржување не е проверка на борбената способност на воените обврзници во резервниот состав туку влијание врз изборните резултати.

5. Престанок на правните односи

Правните односи настануваат, траат и престануваат зависно од постоењето на релевантните правни факти. Имајќи ја предвид заемната поврзаност меѓу нормативниот и фактичкиот дел на правниот поредок, еден од начините на престанувањето на правните односи е престанувањето на општите норми што ги регулирале. Престанувањето на општите норми значи и престанување на можноста врз нивна основа да настануваат определен вид на правни односи. Веќе настанатите правни односи престануваат или траат зависно од нивната природа. Најчесто тие престануваат со исцрпувањето на нивната цел. На пример, купопродажниот договор како еден вид облигационен однос престанува со предавањето на предметот на купопродажбата и со исплатувањето на

договорената цена. Правните односи можат да престанат и ако е невозможно да се исполни нивната цел или ако се изгубил интересот за нејзиното остварување. Правните односи што настанале под определен услов престануваат со престанувањето на тој услов. Правните односи можат да престанат и ако подоцна се утврди дека се противправни.

Глава IV
СУБЈЕКТИ И ОБЈЕКТИ НА ПРАВОТО

1. Поим на субјект на правото

Правните норми и правните акти се производ на човекот, на неговата волја, разум и свест за потребата своите индивидуални и колективни однесувања да ги врами во определени правила заради остварување на определени вредности и цели. Правните норми претставуваат содржина на тие правила на однесување, а правните акти претставуваат форма преку кои тие правила стануваат сетилно и интелектуално достапни на луѓето како носители на правните овластувања и правните обврски што произлегуваат од нивните меѓусебните односи. Без оглед што правниот поредок е творба на човекот, поединецот го доживува тој правен поредок како објективна даденост, која е релативно независна од него и која може само да ја осознае и да ѝ се прилагоди. Затоа збирот на правните норми и правните акти, како елементи на нормативниот дел на правниот поредок, се нарекува уште и *објективно право*, а збирот на правните овластувања и правните обврски кои им се наменети на луѓето како учесници во правните односи се нарекува *субјективно право*.

Под *субјект на правото* се подразбира лицето на кое правниот поредок му доделува определен круг на субјективни права и обврски со определена содржина, односно лице кое е носител на правни овластувања и на правни обврски во рамките на правните односи. Доделувањето, односно стекнувањето на субјективните права и обврски може да биде зависно од волјата на субјектите на правото (претежно во сферата на приватното право, односно во оние правни односи каде што диспозицијата на општите норми со кои се уредуваат соодветните односи се со диспозитивен карактер), и независно од нивната волја (претежно во сферата на јавното право, односно во оние правни односи каде што диспозицијата на општите норми со кои се уредени соодветните односи имаат категоричен карактер).

Со оглед на тоа што правните односи се само еден дел од општествените односи, и тоа само оние што се уредени со правни норми, произлегува дека субјекти на правото се, всушност, учесниците во соодветните општествени односи, а дека правото само им дава правен карактер и ги заштитува со силата на државната природа. Со други зборови, главниот двигател што ги инспирира и мотивира луѓето да влегуваат во правни односи, односно да го стекнуваат статусот на субјекти на правото, имаат суштински материјален карактер и се поврзани со определени економски, политички и други интереси, а правниот однос е само форма во која тие интереси се појавуваат, понекогаш се судираат и главно се остваруваат. Луѓето не влегуваат во правниот однос купопродажба на куќа затоа што сметаат дека би било добро преку купопродажниот договор како поединечен акт да се оствари конкретизација соодветната општа норма од законот со кој се уредени облигационите односи туку затоа што купувачот има интерес преку тој договор да се стекне со сопственост врз куќата што му се допаѓа и истата да ја користи за живеење, а продавачот да се стекне со парите што се договорени како цена на таа куќа. Натаму, служењето на воениот рок, како обврска која произлегува од уставот и од соодветниот закон, не се наметнува заради апстрактното остварување на објективното право туку заради задоволување на конкретната потреба на државата да обезбеди ефикасен одбранбен систем.

Субјектот на правото претставува елемент на фактичкиот дел на правниот поредок затоа што тоа се конкретни луѓе, односно колективи на луѓе, кои се носители на конкретно однесување преку кое се реализира смислата и целта на правните односи. Меѓутоа, тие се тесно поврзани и со нормативниот дел на правниот поредок, зашто диспозицијата на правните норми, преку правните акти, ги определува кругот, видот и содржината на нивните субјективни права, односно правни овластувања и правни обврски. Тие се елемент на фактичкиот дел на правниот поредок, затоа што без нивното реално постоење, без нивните конкретни дејствија, субјективните права би останале на нивото на чиста апстракција без своја реална содржина во материјалниот свет, а со тоа и целиот правен поредок би останал само на нивото на апстракција. Својата материјална егзистенција правниот поредок ја постигнува дури преку човековото конкретно однесување - дури со реалното остварување на неговите интереси преку остварувањето на неговите правни овластувања и обврски. Правниот

поредок се материјализира дури тогаш кога апстрактната заповед содржана во една општа норма доживува потврда во конкретното однесување на конкретните луѓе.

Субјект на правото по правило е човекот како биолошко суштество (физичко лице), но и различните видови на колективитети што настануваат со здружувањето на луѓето заради остварување на некакви интереси или потреби (правни лица). Во историјата соодветните правни поредоци не им давале својство на субјекти на правото подеднакво на сите луѓе. Во робовладетелските правни системи субјекти на правото можеле да бидат само слободните луѓе, додека робовите биле објект на правото и во правна смисла биле третирани како ствар, а не како луѓе. Феудализмот доведува до тоа субјекти на правото да станат и закрепостените селани, но под услов да ја делат правната и фактичката судбина на земјата што ја обработуваат. Граѓанските правни системи ги изедначуваат сите луѓе како правни субјекти, но не наеднаш и не без борба против најгрубите форми на дискриминација (врз основа на раса, пол, имотна состојба, потекло и сл.) Меѓународниот правен поредок денес има силно влијание врз сите национални правни поредоци во правец на искоренување на сите форми на нееднаков третман на луѓето како субјекти на правото, и тоа не само на формално ниво туку и во стварните односи на луѓето како правни субјекти.

2. Физичко лице

Статусот на физичко лице како субјект на правото го стекнува секое живородено човечко суштество со самиот чин на раѓањето. Единствен исклучок во овој поглед е правната положба на nasciturus-от, каде, заради заштита на интересите на фетусот, се создава правна фикција дека се работи за родено дете. Иако во моментот на раѓањето детето нема развиена волја и свест, ниту за физичкиот свет што го опкружува, а уште помалку за правниот поредок и за правните односи, тоа веќе фактички и потенцијално е субјект на определени правни односи. Тоа станува дете во смисла на законот со кој се регулирани односите меѓу родителите и децата и е носител на правните овластувања што произлегуваат од тој однос. Натаму, во случај на смрт на неговите блиски роднини, тоа стекнува статус на субјект на правните односи во врска со наследувањето на имотот на оставителот и тн. Со растењето и

зреењето, кругот на неговите правни овластувања се шири, а се појавуваат и многубројни правни обврски, особено со достигнувањето на полнолетството.

За стекнување на статусот субјект на правото за одделни видови на правни односи, правниот поредок предвидува различни својства што човекот мора да ги исполнува. Тоа се правната способност, деловната способност, деликтната способност и политичката способност.

Правната способност во себе го вклучува единствено својството да се биде роден како живо човечко суштество. Од моментот на раѓањето човекот го стекнува статусот на субјект на правото. Формално, за стекнување на овој статус е потребно да се направи упис во матичната книга на родените, меѓутоа стекнувањето на тој статус не се смета од денот на уписот туку од денот на раѓањето. Од тој ден правниот поредок кон тој човек се однесува како кон субјект на правото кој има рамноправен третман со сите други луѓе, се разбира, само во оние правни односи во кои тој може да влегува согласно неговите други способности. Постојат правни поредоци (на пример, во Јапонија) во кои фикцијата на nasciturus-от не е исклучок туку е подигната на степен на пра-вило. Таму како ден на раѓањето не се смета денот кога детето ја прекинува папочната врвца и почнува да дише на своите бели дробови туку како ден на раѓање се смета денот кога е зачнато, со примена на правната претпоставка дека денот на зачнувањето е точно девет месеци пред денот на раѓањето.

Деловната способност претставува збир на својства на човекот кои се неопходни за влегување во определени видови правни односи. Неа ја сочинуваат два вида на околности поврзани со годините на живот, од една страна, и со психофизичката способност на човекот, од друга страна. Потребните години на живот се нарекуваат полнолетство, кое во различни правни поредоци може да биде различно, но во најголем број од нив тоа изнесува 18 години. Психофизичката способност на полнолетното лице во себе ги вклучува свеста, разумот и волјата. Овие три елементи мораат да постојат заедно за да може полнолетното лице самото и непосредно (без застапник) да влегува во правни односи и да биде носител на правните овластувања и правните одговорности што произлегуваат од нив. Свеста значи способност на лицето да стекне претстава за природата на односот во кој влегува, разумот значи претстава за тоа дали влегувањето во соодветниот однос за него е добро и корисно или пак лошо и штетно, а волјата

значи способност на соодветен начин да се изрази желбата да се влезе во соодветниот правен однос, односно да се врши соодветното овластување и да се исполнува соодветната обврска.

Деловната способност може да биде потполна и делумна. Потполна е кога се присутни сите нејзини елементи и таа е претпоставка за непосредно влегување во сите видови правни односи во свое име и за своја сметка, без никакви ограничувања. Деловната способност е делумна тогаш кога недостасува некој од нејзините елементи, но правниот поредок сепак дозволува во определени однос да се влегува и без тој елемент. На пример, законот може да дозволи и малолетниците со наполнети 14 години живот, кои имаат свест, разум и волја, да склучуваат определени правни дела (договори), под услов подоцна нив да ги одобрат нивните родители, односно старатели. Делумна деловна способност стекнуваат постарите малолетници (над 16 години) доколку стапат во брак, како и малолетниците над 15 години ако засноваат работен однос. Натаму, делумна деловна способност можат да имаат и полнолетните лица на кои им недостасува некој елемент на психофизичката способност, односно кај кои настапиле определени душевни нарушувања кои ја намалиле нивната свест, разум или волја. Ваквите нарушувања се докажуваат на правно релевантен начин, а нивните правни дела ги одобруваат или во нивно име ги склучуваат нивните старатели или застапници.

Деликтната способност претставува збир на својства на субјектот на правото, како услов да се биде носител на одговорноста за сторени кривични дела, прекршоци и други казниви дела. По правило, деловно способните лица се и деликтно способни затоа што претпоставките и за двата вида на способност се исти (полнолетство, свест, разум и волја). Меѓутоа, деликтната способност се разликува од деловната способност по тоа што под определени специфични околности се простира и врз неполнолетните лица. По овој критериум деликтната способност разликува помлади (од 14 до 16 години) и постари (од 16 до 18 години) малолетници, на кои им признава делумна деликтна способност. Тие се сметаат за деликтно одговорни, но заради нивната недоволна психофизичка зрелост, спрема нив не се применуваат кривични санкции туку воспитни мерки со различен интензитет и строгост за различните категории малолетници (од засилен надзор од страна на родителите до малолетнички затвор).

Политичката способност исто така е условена со полнолетството и со психофизичката способност. Таа претставува услов за користење на политичките слободи и права гарантирани со уставот, а пред сé на активното и пасивното избирачко право, слободата на мислата и изразувањето на мислата, слободата на политичкото здружување и дејствување и слично.

Физичките лица (луѓето) можат, но и не мораат, наеднаш да ги поседуваат сите видови на способности, зависно од тоа дали и во кој степен ги исполнуваат претпоставките за секој одделен вид способност одделно. Оние физички лица кои ги имаат сите видови способности се нарекуваат *правни агенти*. Тие можат во свое име и за своја сметка да влегуваат во сите видови правни односи и за себе да прибавуваат правни овластувања, или да прифаќаат правни обврски, а под определени услови да настапуваат и во туѓо име и за туѓа сметка.

Својството на физичко лице како субјект на правото се стекнува со раѓањето, одделните видови на способности се стекнуваат зависно од различни околности поврзани со неговата психофизичка состојба, а сите видови способности, како и својството на правен субјект се губат со фактот на смртта на човекот. Со чинот на смртта човекот од субјект се претвора во објект на правото и со неговото тело, како и со субјективните права и обврски со кои се стекнал за време на животот, располагаат неговите наследници, според правилата на наследното право. Со смртта на физичкото лице правно се изедначува фактот на неговото исчезнување. Во сите правни поредоци постојат правила според кои по истекот на определено време, исчезнатото лице се прогласува за умрено со сите правни последици што произлегуваат од смртта. Тука станува збор за правна претпоставка која е соборлива во случај на повторно појавување на исчезнатото лице, кое има право на враќање на правната и на фактичката состојба на работите каква што била во моментот на неговото прогласување за умрено (освен раскинувањето на новиот брак на неговиот поранешен брачен другар).

3. Правно лице

Заради задоволување на своите материјални и духовни потреби, човекот влегува во различни видови на општествени односи, од кои еден добар дел се уредени со правни норми, односно

претставуваат правни односи. Притоа, човекот секогаш не настапува индивидуално туку во различни облици на здружување во кои ги обединува своите интереси. Освен тоа, самото општество создава различни облици на организирано дејствување заради задоволување на различни општи интереси. Како резултат на тоа, во општеството постојат и дејствуваат различни организирани облици на општествениот живот на луѓето кои како такви влегуваат во различни видови правни односи. Нив ги има во сите сфери на општествениот живот, какви што се економијата (претпријатија, задруги, различни облици на деловни здруженија), политичкиот живот (политички партии, невладини организации, здруженија на граѓани), образованието и културата (училишта, факултети, музеи, театри), спортот (спортски клубови, спортски сојузи), слободните човекови активности (филателистички клубови, клубови на обожаватели на домашни миленици) и тн. Таков организиран облик на општествениот живот на човекот е и самата држава, со своите органи преку кои се врши државната власт, како и со нејзините територијални заедници (општини, регионални заедници и сл.).

Сите наведени облици на организиран општествен живот под определени услови се појавуваат и како носители на определени правни овластувања и обврски, односно се појавуваат како субјекти на правото. Кога се јавуваат во тоа својство тие се нарекуваат *правни лица*. За да се стекне со статусот на правно лице, на секој организиран облик на дејствување објективниот правен поредок мора да му го признае таквиот статус, со што нивната активност не само што ја става под заштита на државната принуда туку спречува таа да се одвива заради постигнување на противправни цели или постигнување на правно допуштени цели, но со противправни средства. Правното лице настанува со чинот на неговото конституирање чија форма може да биде различна за различни правни лица, а признавањето на неговиот правен статус настанува со чинот на неговата регистрација во соодветниот регистер, зависно од видот на правното лице.

Правното лице нема телесна или духовна индивидуалност ниту пак е прост збир на индивидуалноста на физичките лица што го сочинуваат, ниту пак има сопствена свест, разум и волја, ниту пак е механички збир на свеста, разумот и волјата на физичките лица што го сочинуваат. Правното лице, всушност, е мислена и логичка конструкција создадена заради организираното задоволување на потребите и интересите на неговите членови односно на

општите општествени потреби и интереси преку влегување во правни односи и преку остварување на правните овластувања и обврски кои, инаку, не би можеле да бидат остварени со индивидуалната правна активност на одделни физички лица. Правното лице, по правило, е доволно организирана и вообличена единка, со сопствени органи кои ја претставуваат и кои, во нејзино име и за нејзина сметка, влегуваат во правни односи и преземаат правни овластувања и обврски и која по своите особености (име, седиште, евентуално имот и сл.) јасно се одвојува од другите слични организирани единки. Таквата творба, исто така, треба да претставува центар на интересите на своите членови или на поширокиte општествени интереси. По правило, правните овластувања и обврски што може да ги има физичкото лице, може да ги има и правното лице, но не сите, што произлегува од самата природа на работите. На пример, правните овластувања и обврски на правното лице не можат да бидат поврзани со брачните односи, со односите меѓу родителите и децата, со кривичната одговорност, со субјективните политички права и сл.

Конститутивни елементи на правното лице се целта, дејноста, организацијата и имотот, кои, по правило, се утврдуваат со неговиот *статут*. За извесни видови правни лица овие елементи се или непосредно утврдени со закон (за државата како правно лице и со уставот), или со закон се наметнува обврската за нивното утврдување со статутот. Со статутот се утврдува целта заради која се основа правното лице, неговите основачи и содржината на взаемните права меѓу основачите на правното лице и самото правно лице. Со статутот, исто така, се утврдува и внатрешната организација на правното лице, неговите органи, нивниот состав и начинот на нивното конституирање, нивната надлежност и нивниот взаемен однос, правата и обврските на одделните членови на правното лице, органот и начинот на неговото застапување во односите со други субјекти (физички или правни лица), начинот на решавање на внатрешните спорови што ќе се појават во неговото функционирање и сл. Статутот на правното лице по својата содржина и по својата форма претставува материјален и формален извор на правото за членовите на правното лице затоа што содржи општи норми со правила за однесување како за одделните членови, така и за органите на правното лице, односно за самото правно лице како такво. Статутот, исто така, се јавува и како највисок правен акт во рамките на правното лице заѓоа што содржи овластување за донесување на други правни акти во рам-

ките на правното лице и ја определува како нивната форма (надлежноста на соодветните органи и постапката за нивното донесување), така и нивната содржина, зашто тие мораат да бидат во согласност со одредбите на статутот. За определени правни лица, за чија дејност државата е особено заинтересирана да се одвива во согласност со уставот и законот, давањето согласност на нивниот статут претставува задолжителен дел од постапката за нивната регистрација.

Регистрацијата на правните лица е услов за стекнување на нивниот правен субјективитет. По правило, регистрацијата ја вршат надлежните судови како најнезависни и најнепристрасни државни органи. Услов за регистрацијата е правното лице да има определени облици на правна идентификација која, освен статутот како конститутивен акт, содржи име (фирма), кое мора да се разликува од името на сите дотогаш регистрирани правни лица, и печат.

Правната, деловната и деликтната способност на правните лица е специфична и се разликува од соодветните способности на физичките лица. По правило, таа се јавува како единствена способност, заради непостоењето на телесен и психички индивидуалитет, односно заради непостојното на можноста за негово степенување. Правната, деловната и деликтната способност на правното лице настанува во моментот на неговото регистрирање, а се манифестира преку активностите на органите или лицата кои со статутот се овластени да го претставуваат и да го застапуваат во правните односи во кои влегуваат во име и за сметка на правното лице. Во личноста на тие лица, односно органи, е претставена колективната правна, деловна и деликтна способност на правното лице. Меѓутоа, преземените правни овластувања и обврски не им припаѓаат само на тие лица и органи туку на правното лице како колектив и соодветно на физичките лица кои го сочинуваат. Се разбира, само полно деловно способни физички лица - членови на правното лице, можат да склучуваат правни односи за име и за сметка на правните лица што ги застапуваат. Во оваа смисла, колективната деловна способност на правното лице секогаш мора да биде потполна, а не делумна. Деликтната способност на правното лице, исто така, е потполна и таа секогаш е колективна. Штетата што правното лице ја нанело на некое друго правно или физичко лице се надоместува од имотот на правното лице. Сосема друга, внатрешна работа е што органите на правното лице можат дополнително да ја утврдат одговорноста на

застапникот на правното лице кое со своите активности ја предизвикало настанатата штета. Исто така, сосема друга работа е ако дејствувањето на застапникот на правното лице е противправно и потпаѓа под описот на некое казниво поведение (кривично дело, стопански престап или прекршок) за кое тој независно од правното лице на кое му припаѓа сноси деликтна одговорност. Надвор од деликтната одговорност на правното лице е приватната правна активност на неговите членови, која нема врска со целите и интересите заради чие остварување е основано. На пример, авионската компанија како правно лице одговара за штетата (материјална и нематеријална) што настанала со уривањето на нејзиниот авион, меѓутоа сосема друга работа е кривичната одговорност на пилотот на авионот ако несреќата се случила поради непочитување на техничките норми кои се однесуваат на воздушниот сообраќај.

Основната поделба на видовите правни лица се врши според критериуми поврзани со карактерот на нивната цел. Така, постојат јавни и приватни правни лица. Јавни се оние правни лица кои се основаат заради остварување на некоја поширока општествена цел или интерес. Тука, пред сé, спаѓа државата во целина и нејзините одделни органи и самостојни организации кои вршат јавни овластувања, но и оние организации кои се или основани од државата или кои се финансираат од државниот буџет (државни претпријатија, јавни претпријатија, јавни здравствени установи, јавни просветни установи и сл.). Според овој критериум, под јавни правни лица би се подразбирале и оние кои не ги основала и кои не ги финансира државата, но чија цел е од поширок интерес од интересот што го има секој нејзин одделен член. Такво правно лице, на пример, е црквата, а во извесна смисла и синдикатите, политичките партии и движења. Приватните правни лица служат за задоволување на индивидуалните или колективните интереси на нејзините одделни членови. Најчест облик на вакви правни лица во економијата се акционерските претпријатија и стопанските комори, а во политичкиот и поширокиот општествен живот - здруженијата на граѓани.

Правните лица можат да се класификуваат и според еден друг, сличен, но сепак различен критериум - според физичката врзаност на членовите на правните лица и на нивниот имот во остварувањето на заедничката цел. Доколку членовите на правното лице ја задржуваат својата индивидуалност како физички лица, а во тие рамки ја задржуваат и индивидуалната сопственост

на имотот што го здружуваат во правното лице како начин за негово зголемување, се работи за здружение. Доколку пак таквата индивидуалност во субјективитетот и во имотот на одделните членови е небитна за определување на целите и функционирањето на правното лице, односно доколку неговите цели не ги определуваат неговите членови туку неговите основачи, се работи за установа. Меѓутоа, во практиката овие критериуми меѓусебно се испреплетуваат и различни правни лица можат истовремено да имаат елементи од сите наведени видови на правни лица.

Правните лица престануваат на два основни начина: ликвидација или реорганизација. Основната разлика меѓу нив е во тоа што при ликвидацијата целосно се губи правниот субјективитет на правното лице, додека при реорганизацијата тој не се губи туку се модифицира. Ликвидацијата настанува тогаш кога е целосно исполнета целта заради која е основано правното лице, но исто така и поради целосниот неуспех во нејзината реализација. Правното лице може да се ликвидира ако така одлучат неговите надлежни органи во постапка определена со статутот, но исто така може и присилно да биде ликвидирано со бришење од соодветниот судски регистар поради неговата противправна активност. Со реорганизација, правното лице престанува или преку обединување со други правни лица, или со апсорбирање на едно правно лице од друго правно лице, но исто така и со поделба на повеќе нови правни лица. При престанувањето на правното лице со реорганизација задолжително се решава прашањето на преземањето на правниот субјективитет, односно на затекнатите права и обврски на правното лице што престанува.

4. Застапување

Застапувањето е правна категорија која непосредно е поврзана со прашањето за субјектите во правото во оние правни односи во кои едната или двете страни, од какви било причини, својата волја за влегување во тој однос, односно за прифаќање на правните овластувања и обврски, не ја изјавува лично и непосредно туку преку друго лице. Во таквите случаи, покрај основниот правен однос, настанува и еден дополнителен правен однос наречен застапување или застапништво. Затоа, под застапување се подразбира таков правен однос во кој еден субјект на правото (физичко или правно лице), во име на друг субјект на правото

(исто така физичко или правно лице), влегува во правен однос и презема правни овластувања и обврски во име и за сметка на застапуваниот субјект. Првиот субјект се нарекува *застапник*, а вториот субјект се нарекува *застапувано лице*.

Застапувањето настанува од две главни причини, односно во две правни ситуации. Најпрво, кога застапуваното лице нема деловна способност, било затоа што не е полнолетно (малолетниците), било затоа што има недостатоци во неговата свесност, разумност и волевост. На ваквите лица им се определува старател кој ги застапува во сите нивни правни односи спрема трети лица. Најчесто, старател на малолетник е неговиот родител, но во извесни случаи можат да бидат и други лица кои ги исполнуваат законските услови, како и посебен државен орган за старателство. Понатаму, застапувањето се јавува и во ситуации кога деловно способните физички и правни лица од какви било причини не сакаат лично да ги склучуваат своите правни дела, туку, врз основа на усмена или писмена спогодба, тоа им го препуштаат на посебно специјализирани физички или правни лица. И во двете ситуации застапникот мора да има полна деловна способност, односно да биде правен агент, а за определени видови правни работи, да исполнува и други со закон пропишани услови.

Правниот однос застапување може да настане по сила на закон и со ополномоштување. Законското застапување е поврзано со онаа ситуација во која застапуваното лице нема деловна способност, додека застапувањето со полномошно настанува со доброволна изјава на деловно способно физичко или правно лице во неговите правни работи да го застапува друго деловно способно правно или физичко лице. Правните последици на оваа изјава (полномошно) се состојат во тоа што сите права и обврски што произлегуваат од правниот однос во кој влегол застапникот во име на застапуваниот се признаваат како да се преземени лично од застапуваниот. Од друга страна, прифаќањето на оваа изјава за застапникот значи дека тој ќе настапува исклучиво во име и за сметка на застапуваниот и дека неговите активности ќе се движат исклучиво во рамките на дадените овластувања. Полномошното може да биде генерално, кое се однесува на сите правни односи во кои влегува или може да влегува застапуваниот, и специјално, кое се однесува само на еден точно определен правен однос или на точно определен вид правен однос. Полномошното предизвикува правни последици во рамките на овластувањата.

Ако е генерално, застапувањето важи до истекот на времето за кое е договорено, а ако не е договорено времето - додека на соодветен начин не биде отповикано. Понатаму, тоа престанува со смртта на застапуваниот или на застапникот или ако застапникот ја изгуби деловната способност. Специјалното застапување важи само до исцрпувањето на правниот однос за кое е договорено. Законското застапување престанува со стекнувањето на деловната способност на застапуваното лице.

Посебен вид на застапување претставува т.н. „неповикано вршење на туѓи работи". Тоа се јавува во оние специфични животни ситуации кога имотот или интересите на едно отсутно лице се во толкава мерка загрозени, што неодложно бараат преземање определени физички или правни дејствија од страна на лица за кои се претпоставува дека во нормални околности би биле овластени за нивното преземање, но исто така и од некои други лица кои се во состојба да ја забележат неопходноста од таквите дејствија. На пример, плаќањето на сметката за струја на долго време отсутниот сосед кому му се заканува опасноста да му се исклучи доводот на струја, поправањето на пукнатата водоводна инсталација во станот на отсутниот сосед и сл. За да се смета дека ваквото застапување било валидно уште од самиот почеток застапуваното лице треба дополнително да ги одобри дејствијата на застапникот и да ги прифати како свои.

5. Објекти на правниот однос

Правните субјекти влегуваат во правни односи за да остварат некој свој интерес или да задоволат некоја своја потреба. Притоа, тие стекнуваат правни овластувања и прифаќаат правни обврски, чија содржина е точно определен начин на однесување (определено чинење или нечинење, давање или трпење и тн.). Со други зборови, настанувањето на правниот однос би било бесмислено, доколку не е поврзано со некоја материјална или духовна вредност, состојба или ситуација за која се заинтересирани неговите субјекти и во врска со која ги дефинираат своите правни овластувања и обврски. Таквата вредност, состојба или ситуација се нарекува објект на правниот однос. Без објект не може да настане правниот однос. Меѓутоа, тој не е негов составен елемент туку само надворешен фактор кој го предизвикува настанувањето на

правниот однос, односно востановувањето на овластувањата и обврските во врска со него.

Не постои сеопфатна дефиниција која би ги опфатила сите појави кои можат да бидат објект на правните односи, зашто таков објект може да биде буквално сé, се разбира не и она што со објективното право е изречно забрането како противправно. Сепак, објектите на правните односи можат да се класификуваат во четири основни групи: ствари (материјални предмети), човечки дејствија, лични добра (човечки добродетели) и интелектуални творби.

Најчест објект на правните односи, особено во приватното право, се физичките предмети како дел од материјалниот свет кој е подобен за присвојување. Тие се јавуваат во секаков облик, без оглед на нивните квалитативни и квантитативни состојби, без оглед на паричната вредност. Кога објект на правниот однос е предмет, содржината на правното овластување е да се бара предметот да биде предаден во владение, а содржината на обврската е предметот да биде фактички предаден. На пример, при остварувањето на материјалната обврска во однос на превозни средства за воени потреби, на страната на надлежните органи настанува овластување со силата на државната принуда да бараат од сопствениците на соодветните превозни средства на определена територија истите да ги предадат, а кај нивните сопственици настанува обврска за нивно предавање во владение на надлежните органи.

Објект на правниот однос може да биде човечко дејство, што може да биде изразено како некоја физичка активност (чинење), како воздржување од активност (нечинење) или како дозволување на туѓа активност врз себе или врз свое материјално добро (трпење). На пример, објект на правниот однос што настанува по повод служењето на воениот рок се збирот на дејствијата што војникот мора да ги преземе со цел да се здобие со потребната воена обука. Притоа, најголемиот дел од нив се состојат во чинење (трчањето заради стекнување физичка кондиција, нишанењето и пукањето со огненото оружје и сл.), дел од нив со нечинење (воздржувањето од излегувањето од кругот на касарната во време во кое не е дозволено таквото излегување), а дел и во трпење (подложувањето на задолжително потстрижување, вакцинирање, преглед на состојбата на личната хигиена и сл.).

Личните добродетели (животот, здравјето, честа, угледот, моралот и др.) стануваат објекти на правните односи обично кога

се загрозени со противправни дејствија (кои, исто така, можат да се состојат во чинење или во нечинење) на други субјекти.

Интелектуалните творби стануваат објект на правните односи тогаш кога определени лични способности и квалитети на луѓето се опредметени на еден специфичен начин кој може да предизвика уметничко задоволство, технички напредок или воопшто научно достигнување. Овој вид објект се разликува од стварите по тоа што вредноста на интелектуалните творби однапред не мора да биде позната и изразена. Најчесто тие се изразуваат со поимите авторски права, патенти, лиценци и слично.

Во далечното минато објект на правните односи бил и човекот како личност затоа што во соодветните правни поредоци тој можел да се купи и да се продаде, било поединично (робовите), било заедно со некоја ствар (закрепостените селани). Денес човечкото тело може да биде објект на правото само во случај на изречна согласност на поединците и за строго определени медицински цели (доброволното давање на крв, дарување орган или давање изјава дека по смртта телото се дава за целите на медицинските испитувања).

Објектот на правниот однос може да има различно значење за правниот поредок од што зависи и начинот на неговата заштита со примена на државната принуда. Доколку се работи за објекти кои се повисоко на листата на општествени вредности (каков што е животот на човекот) степенот на строгост во примената на сила во неговата заштита е поголем и обратно, колку што објектот е на пониско место во системот на тие вредности, тој степен е помал, па дури сосема им е препуштено на субјектите на правото сами да си ги заштитуваат. На пример, за кривичното дело убиство постои најстрог систем на закана со сила (затвор, а во некои земји и смртна казна) и обвинението го покренува посебен државен орган - јавното обвинителство, додека за кривичното дело навреда предвидена е само парична казна и оштетениот има само право да покрене приватна тужба. Натаму, за правните односи во кои објектот е со поголема вредност е предвидена построга форма на склучување на правните дела, а за правните односи во кои вредноста на објектот е помала, помалку е строга и формата на склучувањето на правното дело. На пример, за купопродажба на недвижност договорот мора да биде во писмена форма и да се завери во суд, додека за купување на весник не е потребен дури ни усмен договор.

Глава V
ПРИМЕНА НА ПРАВОТО

1. Ефикасност на правните норми

Правните норми се создаваат, односно правните акти се донесуваат, со цел да предизвикаат определени промени во стварноста, т.е. во реалните општествени односи во согласност со замислата за практичното остварување на замислените цели на доминантните општествени сили. Доколку правните норми не предизвикуваат определено фактичко однесување, односно додека она однесување што го содржат како апстрактно правило не се наметне и како фактичко однесување на конкретни луѓе во конкретни односи, правната норма, а со неа и целината на правниот поредок, останува фикција присутна само во свеста на оние што го создаваат, а не и во реалните општествени односи. Затоа, кога се зборува за фактичкиот дел на правниот поредок, едно од централните прашања е дали и колку неговите одделни елеметни (правните норми и правните акти), односно тој во целина, во правните односи, ги постигнуваат оние ефекти што од нив, односно од него, ги очекуваат неговите творци. Нормите што ги постигнуваат тие ефекти се ефикасни норми, додека оние што не ги постигнуваат се неефикасни. Под *ефикасност* се подразбира степенот во кој се остваруваат целите на правните норми и на правниот поредок во целина, односно степенот во кој правните субјекти преку правните односи ги материјализираат своите интереси и ги исцрпуваат целите заради кои ги засноваат тие правни односи. Со други зборови, под ефикасност се подразбира степенот на усогласеност на нормативните елементи на правниот поредок со неговите фактички елементи.

Дали еден правен поредок е ефикасен или не е ефикасен зависи од многубројни фактори, во прв ред, од околноста во која мера правните норми и правилата што тие ги содржат се одраз на вистинските потреби на дадено општество во дадено време токму за таков тип на однесување каков што бараат соодветните правни

норми. Во ова разгледување се немаат предвид тие фактори, зашто нивното анализирање е предмет на специјализираната наука социологија на правото туку само оние фактори кои имаат исклучиво правен карактер, во прв ред субјектите на правото. Субјективната страна на ефикасноста на правната норма е тесно поврзана со нејзината структура и со меѓусебните односи на три поврзани субјекти: оној што ја создава правната норма (адресант), оној кому му се наметнува правилото на однесување содржано во диспозицијата на нормата (адресат) и оној што ја применува санкцијата во случај на неисполнување на диспозицијата (државата). Ефикасноста на правната норма се изразува како однос што настанува меѓу наведените субјекти, поврзани со односот меѓу содржината на замисленото идеално однесување и содржината на фактичкото однесување на субјектите на соодветните правни односи.

Адресантот може да влијае врз содржината на определено правило на однесување, но не и врз неговото фактичко остварување. Тој евентуално може посредно да влијае преку избор на такви модалитети на саканото однесување кои се поприфатливи за оние чие однесување треба да се дисциплинира, па така да создава помалку или повеќе остварливи норми, но не и самиот да влијае врз нивното остварување. Се разбира, во услови на такво устројување на правниот и политичкиот систем кој почива врз принципот на поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, ваквите тврдења повеќе се однесуваат на донесувањето на најопштите правни акти - уставот и законите од страна на законодавните претставнички тела, но не и на општите акти што ги донесуваат извршните и управните органи кои и самите се грижат за нивното остварување, а со тоа и непосредно влијаат врз нивната ефикасност.

При определување на субјектите на ефикасноста на правните норми, а со тоа и видовите на ефикасноста, најважна е улогата на адресатот, т.е. на субјектот кому му е наменето правилото на однесување. Од неговиот однос кон тоа правило, од неговото прифаќање или одбивање да се однесува според тоа правило, непосредно зависи дали таа норма ќе биде ефикасна без примена на државната принуда, дали ќе биде ефикасна дури со примената на таа присила или пак воопшто нема да биде ефикасна. Кога стануваше збор за разликувањето меѓу природните законитости и правните норми, беше кажано дека првите се апсолутно ефикасни зашто се наметнуваат со природна нужност и нивното

непочитување, односно однесувањето спротивно на барањата што тие ги наметнуваат, го загрозува физичкиот опстанок на човекот. За правните норми беше кажано дека се релативно ефикасни затоа што субјектот кому му се наменети има избор или да се однесува согласно со правилото што го содржат или да ги трпи последиците од санкцијата во случај на нивното непочитување. Поради тоа, правните норми секогаш го носат ри-зикот на неефикасност, односно ризикот правилото што го содржат да не добие и фактичка потврда. Затоа, правниот поредок ги снабдува правните норми со санкцијата како заштита од тој ризик која овозможува правилата содржани во диспозицијата на правната норма да се остваруваат без оглед дали на тоа се согласува или не се согласува правниот субјект, односно без оглед дали тоа ќе го стори доброволно, дали под притисокот на заканата со сила, или пак со фактичко применување на сила. Во последниот случај, носител на ефикасноста не е адресатот туку државниот орган надлежен за остварување на третиот елемент на правната норма - на нејзината санкција. Така на пример, на идејниот творец на правните норми со кои се утврдува обврската за служење на воениот рок не му е битно дали идните обврзници сакаат или не сакаат да се јават на служење на воениот рок, и затоа во исполнувањето на оваа обврска не ја предвидел желбата на идните војници како услов за служење на воениот рок туку предвидел санкции во случај на одбивање на служењето од страна на оние за кои е утврдено дека ги исполнуваат потребните услови. Меѓутоа, на тој ист творец не му е сéедно кога ќе утврди дека најголемиот број поканети регрути не се јавуваат на поканата и во касарните ги приведува воената полиција. Тоа е знак дека нормата не се почитува во нејзината диспозиција туку во нејзината санкција, што се сосема различни видови на ефикасност.

Доколку како критериум се земат субјектите на правото, ефикасноста може да биде примарна и секундарна. Правната но́рма е *примарно ефикасна* ако правното овластување, односно правната обврска, како елементи на правниот однос што го уредува, се остваруваат во однесувањето на субјектите на тој правен однос. Правната норма е примарно неефикасна ако носителот на правната обврска не се однесува согласно со таа обврска, а носителот на правното овластување е принуден да поднесува барање за присилно остварување на своето правно овластување. Правната норма е *секундарно ефикасна* ако носителот на правната обврска не ја исполни (т.е. ако настапила примарна неефи-

касност), па државата како субјект на санкцијата ги применила врз него средствата за присилба во правец на принудување на извршување на неговата обврска. Правната норма е секундарно неефикасна (а со тоа и апсолутно неефикасна) кога надлежниот државен орган не ја извршува својата обврска да примени сила заради извршување на правната обврска во соодветниот правен однос. Гледано во рамките на глобалниот правен поредок, ако опаѓа примарната ефикасност, треба да расте секундарната ефикасност, што по принципот на генерална превенција, позитивно влијае на враќањето на порастот на примарната ефикасност. Ако пак опаѓањето на примарната ефикасност не е следено со пораст на секундарната ефикасност, правниот поредок станува апсолутно неефикасен. Правниот поредок што е апсолутно неефикасен, всушност, и не може да опстане затоа што недостасува еден негов битен елемент - неговиот фактички дел, а неговиот нормативен дел или сосема пропаѓа во процесот на општествените револуции или пак суштински се реформира по пат на еволутивни промени.

Примарната ефикасност и секундарната ефикасност, како и нивниот заемен однос, се релевантни како за општите правни норми, така и за конкретните правни норми, при што ефикасноста, односно неефикасноста на првите наполно зависи од ефикасноста, односно неефикасноста на вторите, со оглед на тоа што конкретните правни норми служат за остварување на општите. Затоа, степенот на веројатност дека една конкретна норма ќе биде ефикасна (без оглед на тоа дали е примарно или секундарно ефикасна) е многу поголем отколку степенот на веројатноста дека една општа норма ќе биде ефикасна, а уште помал е степенот на веројатност дека глобалниот правен поредок е ефикасен. Имено, кај конкретната норма точно се определени сите три субјекти од кои зависи ефикасноста, како и содржината на нивните одделни однесувања, додека кај општата норма, односно кај глобалниот правен поредок бројот на тие субјекти е непознат и во нивното мноштво сосема е нормално извесен процент да се спротивстави на наметнатите правила и соодветните норми да ги направи примарно неефикасни, односно секундарно ефикасни, а во извесни случаи на масовно непочитување на правниот поредок, и апсолутно неефикасни. Така на пример, во услови на окупација на определена земја од страна на друга држава, со општи првни норми може да се наметне работна обврска за локалното население. Во одделни конкретни случаи таа се остварува, било доброволно, било принудно, Меѓутоа, во глобални рамки, таа најчесто останува неефикасна

заради саботажите и другите облици на организиран цивилен отпор.

За глобалниот правен поредок, се разбира, многу попожелна е примарната ефикасност затоа што секундарната ефикасност укажува на појавата на отпор кон правилата на однесување што се наметнуваат со правните норми. Со примената на санкцијата ефикасноста се обезбедува, меѓутоа тоа подразбира трошење на огромна општествена енергија и средства, што инаку би изостанало доколку правните норми се такви што кај субјектите на правните односи би предизвикувале доброволно почитување и однесување согласно со нивните барања. Покрај тоа, зголемувањето на интензитетот на принудата на државата кон граѓаните зборува и за степенот на остварување на демократските начела во конституирањето и функционирањето на државата. Поради сето тоа, определени општи норми остануваат само делумно примарно ефикасно и делумно секундарно ефикасни, а некои и апсолутно неефикасни, што создава можност соодветни елементи на нормативниот дел на правниот систем да останат без својата фактичка реализација.

Апсолутно ефикасен правен поредок не постои. Степенот на ефикасноста на секој конкретен правен поредок секогаш е историски определен и зависен од многубројни, тесно поврзани и испреплетени фактори, од кои некои имаат чисто правен, а некои поширок општествен карактер. Најзначајните од нив се следниве: а) спонтаниот интерес, како и влијанието на другите видови на општествени норми (пред сé, на моралните и обичајните) кои ги мотивираат адресатите на правните норми да се однесуваат во согласност со правилата содржани во правните норми, без оглед на тоа дали во детали се запознаени со нивната содржина, па во тие рамки и со апстрактната можност од примена на државна присилба; б) самата содржина на диспозицијата на правните норми како мотивација за нивното прифаќање од уверување дека своите интереси и потреби ќе ги остварат преку нивното применување; в) самата содржина на санкцијата на правните норми, како закана од присилба која станува реалност поради нивното непочитување; и г) правната свест и авторитетот што го ужива правниот поредок со неговиот однос кон општествените вредности, правната техника на изразувањето на тој однос, изграденоста на правниот систем и др.

Од посебен интерес за теоријата на правото се првите три фактори кои најпластично се анализирани во рамките на т.н. про-

моционална функција на правото, која проблемот на ефикасноста на правниот поредок го поставува токму преку структурата на правните норми.

2. Промоционална функција на правото

Теоријата и практиката на *промоционалната функција* на правото е заснована врз претпоставката дека најголема (апсолутна) примарна ефикасност имаат оние правни норми што во свеста на субјектите на кои се однесуваат се наметнуваат како рационален избор, односно како правила на однесување кои произлегуваат од сфатената слобода, а не од наметнатата нужност. Оваа теорија и практика настана како резултат на потрагата по една нова техника на дисциплинирање на општествените односи со која ефикасноста на правните норми би се обезбедила без елементот на принуда во санкцијата, како дел од нивната внатрешна структура. Воопшто не е случајно што нивните почетоци историски се поврзани со периодот на премин од либерален во државен капитализам. Токму во овој период со своето значење се наметнува потребата од таков начин и техника на правно регулирање на општествените, особено на економските односи, кои истовремено ќе задоволат две, на прв поглед, спротивставени барања: од една страна, спречување на негативните последици од саморегулацијата на пазарот (во прв ред големите економски кризи), и, од друга страна, избегнување на опасноста од задушување на слободата на пазарот и претприемништвото како внатрешна логика на приватната сопственост.

Процесот на длабоки трансформации на западното општество во почетокот на овој век ја затекна либералната држава како застарен тип на општествена, политичка и правна организација. На нејзините ограничени цели - остварување на улогата на „ноќен чувар", ѝ одговараа и ограничените правни техники на регулација. На тој начин, таа стана претесна рамка за натамошниот развој на капитализмот. Новите форми на неговиот развиток бараа нови форми на правна и политичка организација на државата и нови облици на нејзиното влијание врз општествените односи преку нови техники на нивното правно регулирање. Суштината на новите функции што ги добива правото, во светлината на така променетата улога на државата, е поттикнувањето и наградувањето на општествено пожелните од-

несување, како додаток, а во некои области и како целосна замена, на репресијата и одвраќањето како карактеристични техники на традиционалните функции на правото во услови на постоење на ли- берална држава.

Суштината на остварувањето на промоционалната функција на правото се состои во *позитивниот* карактер на мерките што државата ги презема врз основа на нејзините обврски што произлегуваат од правното регулирање на определен вид општествени односи. Најопшто кажано, за разлика од мерките што се карактеристични за репресивната функција на правото, а кои се состојат во реализирање на негативните санкции во случај на неприфаќање на едно наметнато однесување, мерките преземени во остварувањето на промоционалната функција на правото се *стимулаторски* и се насочени кон предизвикување на општествено пожелни однесувања (се разбира, пожелни од становиштето на најопштите општествени вредности вградени во постулатите на даден историски правен поредок). Наведената најопшта основа за разликување на промоционалната од класичната репресивна функција на правото понатаму може да се расчленува со оглед на целите на правното регулирање на односите, со оглед на карактерот на средствата што ги применува државата, со оглед на формалната структура на правните норми и со оглед на глобалниот правец во кој се насочува општествениот развиток.

Со оглед на *целите,* со класичната функција на правото се заштитуваат конформни (дозволени) однесувања од можните посегнувања и ограничувања од страна на државата или на други субјекти, што се постигнува преку казнување било за забранети однесувања било за невршење на задолжителни однесувања. За разлика од тоа, со промоционалната функција на правото се предизвикуваат и се стимулираат општествено пожелни однесувања. Начинот на постигнувањето на оваа цел може да биде различен, што зависи од природата на односите што се предмет на правното регулирање. Во еден случај тоа ќе биде нееднаквото третирање на дозволените однесувања - со фаворизирање на она што од аспект на целите на соодветните норми е попожелно. Во втор случај, тоа ќе биде правењето особено привлечни само некои од задолжителните однесувања кои од аспект на целите на соодветните норми се попожелни. Во трет случај, пак, правењето особено непривлечни и одбивни само некои од забранетите однесувања кои, од аспект на целите што се сака да се постигнат, се

особено штетни. Со таквиот начин на нормирање, кој секако почива на разликувањето меѓу забранетите и дозволените однесувања, се прави премин од пасивна кон активна улога на државата во контролата на општественото однесување - од спречувањето на штетните однесувања кај оние што се склони кон тоа, кон предизвикување и охрабрување на корисни однесувања кај оние што, инаку, не им се склони.

Со оглед на *карактерот на средствата*, репресивната функција на правото се одликува со примена на директни (непосредни) средства со кои или однапред се оневозможува или отпосле се казнува едно забрането однесување. Со ваквите средства од непосреден карактер, субјектот на правото се става во ситуација да не може да не ја почитува правната норма, било од страв од заканата со принуда заради нејзиното неизвршување (примарна ефикасност на нормата) било преку извршување на нејзината санкција со примена на принуда (секундарна ефикасност). За разлика од репресивната, остварувањето на промоционалната функција на правото има цел да го доведе до нивото на рационална нужност остварувањето на едно задолжително однесување, да го олесни остварувањето на едно дозволено однесување, да го направи корисно остварувањето на едно однесување што со правото не е ниту забрането ниту дозволено и, на крајот, да го отежне остварувањето на забранетото однесување.

Во остварувањето на овие цели карактеристични се средствата со *индиректен* карактер. Тие не се однесуваат непосредно на самото однесување (чинење) на субјектите, од едноставна причина што предмет на нормирањето не е нивното забранување или допуштање (што и понатаму останува домен на репресивната функција) туку на околностите од материјален, социјален, политички или морален карактер кои влијаат на тоа однесување надвор од неговата правна забранетост или допуштеност. Најкарактеристични непосредни средства за остварување на промоционалната функција на правото се наградата и поттикот. Со наградата државата не учествува во самото вршење на дејствијата што го сочинуваат саканото однесување. Наградата како дел од структурата на правните норми со промоционална функција се јавува како позитивна санкција - како ветување на исполнување на определени обврски на државата заради извршување на определени однесувања на соодветните субјекти. Со поттикот државата учествува во самото вршење на дејствијата, со обезбедување на потребните материјални средства за нивното преземање.

Најчесто тоа се прави со насочување на буџетски средства за определени намени (какви што се, на пример, субвенциите, финансиската помош, регресите, премиите и другите мерки на економската и социјалната политика) или пак со откажување од дел или од целината на некои буџетски извори (какви што се, на пример, даночните, царинските и другите фискални олеснувања).

Со оглед на *структурата*, правните норми со репресивна функција се одликуваат со таков контрапункт на заповедта во кој на една страна стои обврската на адресатот да се однесува на определен начин под закана на принуда, а од друга страна стои овластувањето на државата да ја реализира утврдената закана. Во тоа се состои суштината на негативната санкција како карактеристичен белег на репресивната функција на правото. Наведената структура на нормите со репресивна функција се изразува со формулата "Ако правиш А - мораш Б" или "Ако не сакаш Б - мораш А". Во структурата на правните норми со промоционална функција на една страна стои обврската на државата нешто да стори или да даде, а од друга страна овластувањето на адресатот да бара исполнување на таа обврска по извршувањето на бараните дејствија. Оваа структура се изразува со формулата "Ако правиш А - можеш Б" или "Ако сакаш Б - мораш А".

Со оглед на глобалните правци на *насочување* на општествениот развиток, репресивната функција на правото има за цел одржување на даден историски систем на општествени односи. Тоа природно произлегува од карактерот на правната регулација на општествените односи. Секоја правна норма, со самата околност што е производ на минатото, а се стреми да дисциплинира односи што временски допрва следат, ги конзервира соодветните односи и на идните генерации, барем додека важи, им ги врзува рацете, без оглед на тоа колку решенијата што ги содржи се прогресивни и напредни. Наспроти тоа, правните норми со промоционална функција, стимулирајќи создавање на нови правни односи и нови облици на правно општење, се стремат кон иновација и трансформација на даден историски правен систем.

Правната регулација на односите во областа на одбраната, исто така, е плодно поле за остварување на промоционалната функција на правото. Историското искуство на многу држави покажува дека ефикасното остварување на обврските на граѓаните во одбраната на земјата никогаш не зависело од степенот на репресијата во изрекувањето и извршувањето на правните санкции

туку од прифаќањето на тие обврски како морален и патриотски чин. Затоа, правните норми од оној дел од правниот систем што се нарекува одбранбено право, покрај сé уште нужниот елемент на класична репресивна функција, сé повеќе изнаоѓаат такви начини на насочување на однесувањето на правните субјекти во оваа област со кои тие ги остваруваат своите правни обврски како внатрешна потреба, а не како наметната принуда.

3. Толкување на правните норми

3.1. Поим на толкувањето на правните норми

На примената на правните норми во потесна смисла на зборот, како преземање на конкретни човекови дејствија во согласност со апстрактното правило на однесување содржано во нивната диспозиција, односно како преземање на дејствијата на државните органи во остварување на санкцијата на правните норми, логички му претходи една мисловна операција на соодветниот субјект (ако станува збор за примарна ефикасност - адресатот, а ако станува збор за секундарна ефикасност - соодветниот државен орган) со која треба да се утврди смислата на правната норма. Целта на толкувањето на правните норми е да се утврди *замислата* на нивниот создавач во поглед на тоа какви ефекти предвидувал да предизвика неговата творба во сферата на стварните однесувања на конкретните правни субјекти.

Потребата од толкувањето на правните норми како подготовка за нивната примена во конкретни случаи, односно за разрешување на конкрети правни ситуации произлегува од апстрактноста на правните норми, од нивната статичност и од нивната хипотетичност. *Апстрактноста* на правните норми значи дека едно замислено правно правило треба да се примени во неограничен број индивидуални случаи во простор и време. Апстрактните поими и конструкции употребени во една правна норма покриваат огромно, во простор и во време неограничено, подрачје од фактички односи врз кои е можна нивната примена. Апстрактните правни правила само во генерални црти ги опишуваат содржините на саканите однесувања и на релевантните чинители од кои тие зависат, така што во секој одделен конкретен случај потребно е тие да се квалификуваат и да се индивидуализираат, односно во секој од нив е потребно повторно да се

утврдува содржината на тоа правило како претпоставка за утврдување дали секој од тие индивидуални случаи може да се подведе под тоа правило како негова конкретна манифестација.

Статичноста на правните норми го изразува нивното својство, штом се веќе еднаш создадени, релативно константно да го задржуваат својот јазичен израз, како резултат на потребата од обезбедување на правната сигурност, т.е. субјектите на правото однапред да знаат што ја чини содржината на правилата содржани во правната норма како претпоставка своето индивидуално и колективно однесување да го сообразат со нејзините барања. Наспроти статичноста на правните правила, општествената практика на која и се упатени е доста динамична, поради што во секој конкретен случај на нивната примена мора да се земе предвид влијанието што променетите околности го вршат врз нивната содржина.

Најпосле, *хипотетичноста* на правната норма влијае врз потребата од нејзино толкување во секој конкретен случај на нејзината примена на тој начин што обврзува на испитување дали правните факти во тој конкретен случај се наполно идентични со правните факти што се јавуваат како елементи на хипотезата на правната норма како услов за примена на таа норма врз тој случај.

Правните норми најчесто добиваат своја јазична манифестација како средство со кое се изразуваат мислите, идеите и целите што се сака да се постигнат со регулирањето на општествените односи. Затоа, сосема е природно тој јазичен израз понекогаш да не успева сосема јасно и прецизно да ги пренесе идеите што му претходеле и да ги направи достапни за интелектуална перцепција кај оние на кои им се упатени. Оттука произлегува првата причина на потребата од толкување на правните норми: расчекорот што постои меѓу *желбата* на создавачот на правната норма да изрази определени намери, од една страна, и *објективниот јазичен израз* на тие намери, од друга страна. Истите околности можат да постојат и кај оние субјекти на кои им се упатени тие идеи и намери, без оглед дали се работи за адресатот, кому му е упатено соодветното правило на однесување, или пак на државниот орган кој треба присилно да ја спроведе соодветната правна норма. Посебно кога се во прашање адресатите, правното искуство покажува дека правните норми се толкуваат на начин кој најдобро одговара на интересите на оние на кои треба да се применат. Токму затоа толкувањето на државните органи, кое треба да се издигне над сите поединечни интереси, треба да

биде онаа основа преку која во најголема мера ќе се остваруваат идеите и намерите содржани во правните норми.

Наведените причини за толкување се нарекуваат субјективни затоа што се поврзани со позицијата што ја имаат различните субјекти на правните норми и нивната посебна улога кон објективизираните правила на општественото поведение. Покрај субјективните, постојат и објективни причини за толкување на правните норми, кои се поврзани со самата објективизација на правните норми во реченици и други видови на јазични конструкции. Идеите и намерите на создавачот на правната норма се материјализираат во правни акти кои во сферата на објективното право релативно се осамостојуваат и добиваат свој сопствен „живот" кој често станува релативно независен од првобитните идеи и намери на нивниот создавач. Кога субјектот, кој треба да примени една правна норма, се соочува со потребата да ја утврди нејзината вистинска смисла, тој не комуницира со луѓето што го сочинуваат органот што ја донел непосредно (кај постарите прописи нивните непосредни донесувачи најчесто не се ниту живи) туку со објективизираниот израз на она што тие некогаш одлучиле. Затоа, суштината на правната норма повеќе не се идеите на оние што ги создале туку идеите што самиот текст на таа норма ги предизвикува кај оние што треба да ја применат. Освен тоа, самата јазична конструкција на една правна норма може да содржи истовремено повеќе можни значења или пак повеќе нијанси на едно исто значење, што ја предизвикува потребата од неговото утврдување, како претпоставка за неговата примена во индивидуалните случаи.

3.2.. Субјекти на толкувањето

Правниот поредок секогаш е заинтересиран да се остварува во правец на афирмација на оние вредности што се вградени во неговите основи. Затоа толкувањето како дел од процесот на примената се доверува на ограничен број и вид на субјекти, зависно од целите и намените на толкувањето, кои со своето место и улога во правниот систем даваат максимални гаранции дека нивното толкување ќе биде во интерес на остварувањето на тие вредности, а не против тој интерес.

Со оглед на тоа што толкувањето на правните норми треба да ја обезбеди врската меѓу нивната основна смисла изразена на апстрактен начин и нивната примена во една конкретна правна

ситуација, сосема е разбирливо што главните субјекти на толкување се токму оние субјекти кои се носители на создавањето на правните норми и оние кои во крајна линија (преку остварувањето на санкцијата) ја остваруваат нивната диспозиција. Толкувањето на правните норми од страна на нивниот создавач се нарекува *автентично толкување* затоа што токму нивниот творец најдобро ги познава смислата на пораката што ја материјализирал во правната норма, целите што сакал да ги постигне со неа, како и околностите што го мотивирале за утврдување на содржината на даденото правило за однесување. Автентичното толкување е задолжително на ист начин како што е задолжителна нормата на која се однесува. Тоа станува составен дел на таа норма, односно на правниот акт во која се содржи. Автентичното толкување по форма е исто како и правниот акт на кој се однесува и со него има иста правна сила. Тоа се практикува релативно ретко - само во оние ситуации кога определена норма во нејзината примена добива дијаметрално спротивни значења, кои не можат да се приближат преку активноста на највисоките судови во рамките на правниот систем насочени кон изедначување на судската практика.

Во врска со автентичното толкување, особено на законите и на другите прописи, се јавува проблемот на релативно брзото изменување на персоналниот состав на претставничките тела и на владите, така што автентичното толкување на еден закон донесен од некој претходен состав, всушност, не е израз на волјата на тој состав туку на некој нов, така што не постои идентичност на волјата како основа по која автентичното толкување се разликува од сите други толкувања. Од друга страна, и во ситуациите кога се работи за непроменет персонален состав, се појавува проблемот на идентичноста на волјата затоа што донесувањето на законот се случува во едни околности, а толкувањето може да се одвива во сосема други општествени околности, така што нивната промена може да влијае на заземање на некој поинаков интерпретативен пристап од оној што бил во времето на донесувањето на законот.

Најголемо значење за примената на правните норми според својата зачестеност и според влијанието што го има врз содржината на фактичките однесувања на субјектите на правото согласно правилата од правните норми, има толкувањето од страна на државните органи надлежни за *примена* на правните акти. Тоа е задолжително со самото тоа што се вградува во поединечните акти што се донесуваат во процесот на примената на општите норми. Неговото значење произлегува од значењето што

конкретните норми содржани во поединечните акти го имаат за конкретизацијата на апстрактните правила на поведението. Општите норми остануваат апстракција ако не се материјализираат во фактичкото однесување на конкретните луѓе, како субјекти на правото, а содржината на нивното конкретно однесување се дефинира со поединечните управни и судски акти, како најчест и најброен вид поединечни акти.

Покрај наведените два задолжителни видови толкување, постојат и незадолжителни што ги вршат заинтересираните правни субјекти (физички и правни лица) во создавањето на правните дела во сферата на приватното право, како и толкувањето што го врши правната наука која дава општа теоретска аргументација која обврзува со силата на својата логика, а не со силата на принудата.

3.3. Видови толкување

Субјектите - носители на толкувањето се само еден од можните критериуми за утврдување на видовите на толкувањето на правните норми. Освен нив постојат и други критериуми поврзани со методолошкиот пристап во утврдувањето на вистинското значење на правните норми, со суштинските обележја на правните норми и правните акти како објекти на толкувањето, како и со помошните средства употребени во тој процес.

Според односот меѓу внатрешниот и надворешниот елемент во суштината на правната норма, толкувањето може да се подели на субјективно и на објективно. Оваа поделба почива на порано споменатото својство на правниот акт истовремено да биде психички акт - израз на определена волја, и објективизиран израз на таа волја - материјализиран во зборови и реченици. Она толкување што за своја цел го има утврдувањето на психичкиот момент на правната норма, односно утврдувањето на тоа која била вистинската волја на доносителот на соодветниот акт, претставува субјективно толкување.

За *субјективното толкување* од пресудно значење е фактот што доносителот на соодветниот акт имал определена намера определени односи да ги уреди на определен начин за да постигне определени ефекти. Ваквиот пристап сосема го пренебрегнува фактот дека волјата на создавачот на соодветната норма се материјализирала во определен правен акт и дека тој акт добил релативна независност во однос на својот создавач, па во откри-

вањето на вистинската смисла на правните акти се впушта во историски истражувања со цел да ја утврди претпоставената цел на соодветниот правен акт, а не онаа цел што произлегува од неговиот текст.

Објективното толкување акцентот го става не на она што творецот на соодветната норма сакал да го каже туку на она што го кажал, а тоа е објективизирано во определена јазична и логичка целина. Ваквиот пристап во толкувањето на правните норми смета дека е невозможно со било какви истражувања да се дојде до вистинската содржина на волјата на авторот на една нормативно-правна творба, а притоа да се занемарува содржината на самата творба. Ова особено се однесува на постарите правни текстови, чии творци живееле во сосема поинакви историски услови од условите во кои живеат субјектите што треба да ги применуваат. Во вакви околности, освен текстот на соодветниот акт, не постои никакво друго средство што би било посигурно во утврдувањето на вистинската смисла на нормата што е изразена со тој текст. Приврзаниците на овој пристап истакнуваат дека она што има карактер на позитивно право е самата норма, а не некоја претпоставена волја и намера на оној што ја создал. Во оваа смисла, дури и кога недвосмислено е утврдено дека постои разидување меѓу она што нејзиниот создавач сакал да го каже и она што навистина го кажал со текстот на правната норма, за идните генерации што треба да ја применуваат релевантно е она што е објективно кажано и запишано, а не она што се сакало, но не било кажано и запишано.

Се разбира, во правниот живот понекогаш е нужно овие два пристапа да се комбинираат, иако во начело заемно се исклучуваат. Така, на пример, објективниот текст на правната норма од законот за парнична постапка за ревизијата како еден од вонредните правни лекови во граѓанската судска постапка бара вредноста на спорот да надминува 10 000 денари. Неговата смисла е овој правен лек да го ограничи само на споровите во кои се работи за високи износи на парични побарувања, а не и на багателните спорови во кои вредноста на судските трошоци поврзани со можноста од примената на овој правен лек далеку би ја надминале вредноста на самиот спор. Меѓутоа, во услови на висока инфлација, објективното толкување на оваа норма доведува до тоа секој судски спор да ја достигнува вредноста од 10 000 денари и на тој начин да го исполнува формалниот услов за ревизијата како правен лек. Затоа, во примената на таа норма нејзиното објективно

значење мора да се толкува со субјективното толкување на целите што сакал да ги постигне законодавецот со утврдувањето на тој износ, односно со толкувањето на неговата волја со помош на околностите што постоеле во времето на донесувањето на соодветната норма. На тој начин ќе се дојде до толкување дека неговата вистинска волја не била вредноста на паричните побарувања како услов за ревизијата засекогаш да ги фиксира на 10 000 денари туку за таков износ кој вистински ќе ги разликува вредните од багателните судски спорови, а кој на соодветен начин ќе се менува во судската практика.

Блиска до поделбата на субјективното и објективното толкување е поделбата на статичко и на еволуционистичко толкување. *Статичкото толкување* ги изразува првобитните интенции на творецот на нормата, односно за вистинско значење го смета само она значење што таа норма го имала во моментот на нејзиното настанување и дека тоа значење подеднакво обврзува сé додека е дел од позитивното право, без оглед на тоа дали во општествената практика се промениле соодветните општествено-историски околности. Притоа, статичкото толкување не е врзано само со текстот на нормата туку со истражување на околностите под кои таа е донесена, тоа слободно ја утврдува и субјективната волја на творецот на нормата, но ја врзува исклучиво за околностите под кои е донесена. Суштината на статичкото толкување е што не дозволува промената на околностите да донесе и промена на нејзиното значење.

Еволуционистичкото толкување има спротивен пристап и неговата цел не е да ја утврди смислата на нормата што ја имала во времето на нејзиното настанување туку смислата што таа ја добива во времето на нејзината примена. Овој пристап тргнува од тоа дека променетите околности нужно го изменуваат значењето на правната норма и затворањето очи пред тој факт, всушност, за свој резултат има едно формално-логички точно, но суштински неточно и искривено значење на правната норма. За привржениците на еволуционистичкото толкување не е релевантно што творецот на соодветна норма помислил и рекол во околностите што постоеле во времето на настанувањето на нормата туку што би помислил и што би рекол во променетите околностите што постојат во времето на нејзината примена. Еволуционистичкото толкување води сметка за динамиката на општествените односи и се обидува динамиката на општествената стварност да ја следи со динамика на правните норми со која таа стварност се изразува и се

сака да се менува. Со тоа на правниот поредок, кој заради статичноста на јазичните изрази на неговите одделни елементи, тешко и споро се менува, му ја дава потребната флексибилност и прилагодливост, а со тоа и способност да одговори на предизвиците на новото време. Се разбира, еволуционистичкото толкување не смее да биде произволно, зашто би се претворило во краен волунтаризам и субјективизам на оние што ги применуваат правните норми, кои по пат на толкување, иако не се овластени за создавање на правните норми, фактички би ја менувале нивната содржина.

Еволуционистичкото толкување во никој случај не значи заобиколување на основното значење на правната норма туку само негово сообразување со актуелната општествена ситуација како начин до израз да дојде неговата смисла кога таа се разидува со зборовите со кои била првобитно изразена. Во оваа смисла, еволуционистичкото толкување мора да се заснова на определени принципи кои ја нагласуваат врзаноста на првобитното значење на правната норма со актуелната општествена ситуација, а не со актуелниот интерес на оној што ја применува. Само на тој начин еволуционистичкото толкување може да го замени статичкото, зашто и покрај сета крутост, кај статичкото толкување во многу поголема мера е присутен елементот на правната сигурност и на вредноста на објективното право.

Значењето на една правна норма може да еволуира и во својата содржина да вклучува бројни иновации, но објективна граница на таквата еволуција е онаа точка во која соодветната правна норма почнува да го губи својот идентитет. На пример, во повеќе стари устави е гарантирана тајноста на писмата како една манифестација на уставната заштита на правото на човекот на приватност. Од времето кога се донесени овие устави, развитокот на техничките средства за општење меѓу луѓето доживеале такви размери што нивните творци не можеле да си ги замислат ниту во најсмелите фантазии. Меѓутоа, нивната идеја за заштита на приватноста на човекот денес се остварува со такво еволуционистичко толкување на уставните одредби за заштита на тајноста на писмата кое во себе ги опфаќа и телефонските, телеграфските, телекомуникациските, компјутерските и сите други технички начини и средства за меѓусебна комуникација.

Врз сличен, но сепак различен критериум се заснова и поделбата на врзано и слободно толкување. *Врзаното толкување* се држи до објективно изразената волја на творецот на правната

норма и до стриктното значење на нивниот позитивен текст, без никакво впуштање во условите под кои таа била создадена ниту пак во условите под кои таа треба да биде применета. Задачата на применувачот на правото е за релевантни да ги смета само оние значења кои произлегуваат од текстот на нормата и, со примена на нормативниот и догматскиот метод, да ги реализира заповедите во него, без да навлегува во тоа која била вистинската волја на нивниот творец во времето на нивното донесување ниту пак каква би била таа волја во променетите околности во времето кога таа норма треба да се примени.

За *слободното толкување* како пристап во примената на правните норми, покрај позитивното право, постојат и други извори на правото, какво што е владејачкото сфаќање за правдата, моралот и културата, така што во примената на една правна норма содржината на нејзиното значење мора да трпи влијание од доминантното сфаќање на наведните вредности. Според приврзаниците на ваквиот пристап, текстот на една норма нема никаква смисла ако не е израз на определена вредност, па затоа утврдувањето на неговото вистинско значење мора за појдовна основа да ја има таа вредност. Во оваа смисла, применувачот на правната норма е слободен да го истражува значењето на правните норми што ги применува тргнувајќи од сопственото сфаќање за правичноста, моралот, обичајот и слично, без оглед на тоа што понекогаш тоа може да доведе до содржина која е различна, па дури и спротивна на онаа што буквално е присутна во нејзиниот текст.

Иако, како и сите други парови на видови толкување, врзаното и слободното толкување меѓусебно се исклучуваат, отфрлањето на екстремите и на едното и на другото доведува до едно средно решение. Од една страна, правната сигурност, како една од основните специфични правни вредности, би била незамислива ако во толкувањето на правните норми се заобиколува нивниот објективизиран израз - текстот содржан во правните акти. Од друга страна, пак, слепото држење за значењето што произлегува од тој текст во различни општествени ситуации врз кои треба да се примени може да доведе до последици кои можат да бидат спротивни на основната идеја содржана во тоа значење. Затоа, примената на правните норми подразбира и извесна слобода во реализацијата на една општа идеја врз посебните ситуации, во која токму различноста на ситуациите бара различност во содржината на една иста норма, како услов за обезбедување на еднаквата примена на таа идеја врз тие различни

ситуации. Се разбира, слободата на применувачот на правната норма не смее да ја загрози нејзината основна смисла, што секогаш е практично прашање на барање вистинска мерка во функционалното поврзување и дополнување на овие два вида толкување.

Сите наведени видови толкување во остварувањето на нивните специфични пристапи и цели користат определени помошни средства. Ако тие средства ги земеме како самостојни критериуми за натамошна класификација на толкувањето на правните норми, се добиваат следниве видови толкувања: граматичко (јазично) толкување, логичко толкување, историско толкување, телеолошко толкување и системско толкување.

Граматичкото или *јазичното* толкување претставува подлога за секој друг вид толкување од едноставна причина што правните норми се соопштуваат преку соодветни јазични изрази. Секое толкување, без оглдед каков е неговиот основен пристап и која е неговата крајна цел, тргнува од текстот на нормата како нејзина објективизирана и однадвор видлива егзистенција. Пишаниот јазичен израз на секоја правна норма ѝ овозможува таа да биде соопштена од оној субјект што ја донесува до оној што ја применува и до оној врз кој се применува. Тоа ѝ овозможува таа да се пренесува од една на друга генерација правни субјекти. Нејзината материјализација како пишан текст овозможува таа преку човековите сетила да биде и интелектуално достапна и сознатлива, а со тоа и обврзлива. За да ја сфати нејзината смисла, односно содржината на општественото однесување што го наметнува, секој толкувач мора да ги перцепира нејзините граматички елементи (зборови, реченици, склопови на реченици, како и знаците со кои тие се поврзани - точки, запирки, две точки и другите интерпункциски знаци) за да може да го склопи мозаикот на смислата што лежи во нејзината основа, на нејзината цел и на средствата со кои таа треба да се постигне.

Лексичкиот фонд со кој се служи правниот јазик е многу разновиден и повеќеслоен. За да биде разбирлив за најголемиот број правни субјекти, како негова основа служи народниот јазик, меѓутоа, за изразување на специфичните содржини на правните норми во различни општествени области, правниот јазик се служи со лексичкиот фонд и со специфичната терминологија на многу стручни и научни дисциплини, какви што се општествените, техничките, медицинските, воените и др. Основните обележја на правниот јазик, по кои се разликува од јазикот во другите области

на духовното творештво, се неемотивноста, безличноста, едноличноста на значењата и на стилот, репетитивноста (повторливоста), стереотипноста и сл. Ваквите особини на правниот јазик произлегуваат од потребата тој да биде формализиран и непристрасен во објективизацијата на правната заповед, која кај неопределен број луѓе - независно од нивната образованост, психолошки склоп, уметнички склоности и сл., треба да предизвика исти претстави, исто чувство на задолжителност на бараното однесување, како и ист третман во случај на одбивање на извршување на заповедта содржана во правната норма. Со други зборови, наведените особини на правниот јазик кај правните субјекти треба да создадат чувство дека нивните поединечни правни ситуации ги решава еден безличен, но затоа непристрасен авторитет оличен во објективното право.

Врз основа на тоа на кои елементи од јазичниот израз на правната норма се концентрира, јазичното толкување може да биде *лексичко* (кога се однесува само на употребените зборови), *синтактичко* (кога се однесува на начинот на кој се поврзани употребените зборови), *морфолошко* (кога се однесува на формата на зборовите), *прагматичко* (кога се однесува на целесообразноста на употребата на одделни зборови и знаци), *семантичко* (кога го истражува посебното значење на одделени зборови), *семиотичко* (кога се однесува на значењето на знаците воопшто), *интерпункциско* (кога се однесува на знаците меѓу зборовите, речениците и реченичките склопови), *стилско* (кога се однесува на стилот на пишувањето) и тн. Сите наведени видови јазично толкување можат да се употребуваат заедно и паралелно, но и одвоено. Потребата од нивната паралелна употреба особено е нагласена кога еден правен текст содржи *хомоними* (зборови кои поседуваат повеќе од едно значење), *синоними* (повеќе зборови со исто значење), *архаични зборови*, архаични *стилски фигури, локализми, туѓи зборови*, како и други лексички и граматички феномени кои отстапуваат од секојдневниот јазичен стандард. Одделната примена само на некои видови јазично толкување доаѓа предвид во оние конкретни случаи во кои вистинското значење на една правна норма е проблематично само од еден од наведените јазички аспекти на нејзината содржина.

Логичкото толкување на правните норми е потреба која произлегува од околноста што правниот поредок се изградува и може да функционира само ако е непротивречна и внатрешно усогласена и структурирана логичка целина. Основната цел на

логичкото толкување е да утврди дали заклучоците што со помош на јазичкото толкување се извлечени за значењето на правните норми се точни и одржливи од аспект на формалната логика. Со други зборови, потребата од логичко толкување произлегува оттаму што правниот поредок претставува систем на искази со определена содржина која е логички поврзана, а со тоа и подобна за проверување на нивната точност според правилата на формалната логика.

Од поголемиот арсенал на принципи на правнологичкото толкување, најчесто употребувани и најзначајни се аналогијата и argumentum a contrario. *Аналогијата* е таков начин на изведување на заклучок кој за своја основа ја има сличноста на еден правен институт со друг или на една фактичка ситуација со друга. Овој принцип најамногу се употребува во ситуациите кога во нормативниот дел на правниот поредок има празнина, односно кога еден однос што претендира да биде правен однос не е уреден или не е целосно уреден со општи правни норми. Во вакви ситуации, по пат на барање и утврдување на релевантна сличност, се настојува една поединечна правна ситуација да се реши на тој начин што ќе се споредува со друга поединечна правна ситуација која е или уредена со општа правна норма или е решена со поединечна правна норма (со поединечен управен или судски акт). Во првиот случај се работи за *законска аналогија*, а во вториот случај за *правен преседент*. И за едниот и за другиот вид на аналогија неопходно е дадената поединечна правна ситуација да ги има битните основни карактеристики на апстрактната правна ситуација регулирана со општата норма, односно на поединечната правна ситуација решена со поединечната норма. Во спротивно, аналогијата редовно се претвора во правен волунтаризам.

Покрај наведените два вида аналогии, постои и *правна аналогија* со чија помош правно нерегулираната поединечна ситуација не се решава со нејзиното споредување со друга регулирана или решена ситуација туку се решава со примена на најопштите правни начела што важат за определена група правни односи. На пример, имотните односи меѓу мажот и жената кои не се во брак, но кои живеат во брачна заедница, долго време се решаваа според начелата кои важеа за бракот. Значењето на аналогијата како метод на толкување на правните норми и степенот на развиеност на правниот поредок се обратно пропорционални. Таа го задржува своето значење единствено во оние правни системи засновани врз судскиот прецедент како формален извор

на правото, но не и во оние правни системи кои се засновани на пишаните и кодификуваните општи акти како исклучив извор на правото.

Argumentum a contrario е таков вид на извлекување на формално-логички заклучоци кој почива на утврдувањето на спротивноста меѓу поединечните правни ситуации врз кои треба или не треба да се примени една општа норма. За овој метод на толкување е карактеристично што од еден исказ се извлекува друг исказ кој со првиот се исклучува. На пример, од уставната одредба дека во време на воена и вонредна состојба владата донесува уредби со законска сила, извлекуваме заклучок дека шефот на државата не донесува уредби со законска сила, при што едното со другото се исклучува. Argumentum a contrario најчесто се употребува во оние случаи кога со една норма таксативно се набројуваат случаите односно ситуациите на кои се протега определено правно правило, при што се извлекува заклучок дека онаа ситуација што не е набројана ќе се реши на обратен начин од оние ситуации кои се набројани. На пример, ако една законска одредба набројува кои видови субјекти во правото се обврзници за определен вид на данок, оној вид субјекти кој не се наоѓа на таа листа нема да се смета за даночен обврзник за тој вид данок.

Заклучувањето со помош на степенување почива на можноста од утврдување на различен интензитет на присуство на определени квантитативни или квалитативни елементи во различни правни ситуации врз кои треба да се примени една општа норма. Во оваа смисла се јавуваат две варијанти на ова формално-логичко толкување: *од поголемо кон помало* и *од помало кон поголемо*. Според првото, ако една општа норма важи за ситуацијата со помал интезитет на присуство на дадените елементи, таа дотолку повеќе ќе важи за ситуацијата во која тој интезитет е поголем. На пример, ако вонбрачното дете по закон има право на издршка, дотолку повеќе такво право има детето родено во брак. Или, ако е предвидена казна за некое кривично дело сторено од небрежност, дотолку повеќе таа казна се однесува на истото кривично дело сторено со умисла. Заклучувањето од поголемо кон помало ги има истите правила, меѓутоа во обратна насока. На пример, кога војникот добил наредба да го исчисти дворот на касарната, таа наредба се однесува и на фрлените опушоци.

Екстензивното и рестриктивното толкување се применуваат со цел на општата норма да ѝ се даде пошироко,

односно потесно значење од она што произлегува од нејзиното јазично толкување, заради потребата таа да се примени на поширок, односно на потесен круг на индивидуални случаи. Проширувањето, односно стеснувањето на нејзиното значење не е произволно туку секогаш се раководи од определени општи правни начела. Така на пример, при толкувањето на уставните одредби со кои се гарантираат слободите и правата на човекот и граѓанинот и на законските одредби со кои се утврдуваат начините на нивното остварување, општо правило е овластувањата на државните органи во сферата на остварувањето на слободите и правата да се толкуваат рестриктивно (потесно), а содржината на слободите и правата да се толкува екстензивно (пошироко), што произлегува од фундаменталниот принцип на уставното право, наследен од природно-правните теории, според кој субјективните слободи и правата се предегзистентни во однос на државата и на објективното право.

Историското толкување има за цел да ги истражува историските околности под кои правната норма е донесена, како и степенот и начинот на нивното влијание врз содржината што таа ја има или што може да ја добие во нејзината примена. Со други зборови, историското толкување треба да доведе до сознанија за тоа во какви услови се појавила и созреала потребата за правно регулирање на дадените општествени односи (т.н. *преднормативна состојба*), понатаму општествените, политичките и културните околности во кои е извршен самиот чин на регулација (т.н. *нормативна состојба*), како и условите кои влијаеле на правниот живот на дадената правна норма од времето на нејзиното настанување до времето на нејзиното толкување (т.н. *постнормативна состојба*).

Телеолошкото толкување се занимава со целите што создавачот на правната норма сакал да ги постигне со дадениот начин на регулирање на соодветните општествени односи. Предмет на истражувањето на телеолошкото толкување не се само целите на изолираната правна норма туку и нивниот однос со општите цели на правниот поредок чиј што елемент е одделната правна норма. Притоа, вторите се надредени на првите и служат како општа рамка за нивното утврдување и толкување.

Системското толкување својата основа ја црпе од околноста што правната норма нема сопствена и изолирана егзистенција надвор од егзистенцијата и смислата на правниот поредок на кој му припаѓа. Секоја правна норма во рамките на правниот поре-

док е системски поврзана со другите правни норми на два различни начина: прво, преку хиерархиската структура на правните акти во рамките на правниот поредок и, второ, преку содржинската поврзаност на групите правни норми во правни институти и правни гранки. Во првиот случај нормите од актите со поголема правна сила содржински и формално ги определуваат нормите од актите со помала правна сила. Последица на ваквите односи е што смислата на нормите од пониските акти секогаш се утврдува зависно од смислата на нормите во повисоките акти, како начин на обезбедување на формална и содржинска непротивречност и кохерентност на целината на правниот поредок. Во вториот случај значењето на една одделна правна норма ќе се утврди во зависност од општите начела кои важат за дадениот институт, односно дадената правна гранка. Пример за системско толкување е утврдувањето на поимот „воен обврзник". Содржината на овој поим во рамките на правните норми содржани во правилата за служење на воениот рок мора да се совпаѓа со содржината на истиот поим употребен во законот со кој се регулира воената обврска.

Сите наведени видови толкување не претставуваат цел сама за себе, ниту пак секое од нив одделно може да доведе до апсолутно прифатливи резултати. Тие се само резултат на нагласувањето на еден или на друг методолошки пристап, поради што мораат меѓусебно да се дополнуваат и заемно да се проверуваат.

Глава VI
ПРИНЦИПИ НА ПОВРЗУВАЊЕ НА ПРАВНИТЕ НОРМИ ВО ПРАВНИОТ ПОРЕДОК

Од досегашните излагања стана очигледно дека правните норми и правните акти, од една страна, и практичните човекови однесувања, од друга страна, се елементи на нормативниот и на фактичкиот елемент на една иста појава, наречена правен поредок. Тој од една страна се појавува како облик на *свест*, па според тоа и како духовна творба на човекот произлезена од потребата за организиран општествен живот, а од друга страна како сплет на *практични* човекови однесувања. Затоа, правниот поредок може да се дефинира како општествен поредок составен од норми на поведение и акти како форма на нивното изразување, што државата го штити со можноста од примена на организирана принуда во наметнувањето на функционална сообразеност на практичното однесување на луѓето со тие норми. Во претходните глави беше објаснета неговата статика, односно елементите од неговиот нормативен и од неговиот фактички дел. Останува уште да се објасни неговата динамика, односно основните принципи на поврзување на елементите од нормативниот и елементите од фактичкиот дел.

Правниот поредок се состои од огромен број норми, акти и дејствија. Нивното меѓусебно поврзување се заснова на неколку основни принципи кои се однесуваат на важењето на правните норми во простор и во време, како и на нивниот меѓусебен однос.

1. Поврзување на правните норми според нивната содржина: Правен систем

Правниот поредок се состои од огромен број на општи и поединечни правни норми и правни акти, како и конкретни правни односи регулирани со нив. Секој поединечен елемент на правниот поредок, било да се наоѓа во неговиот нормативен било да се

наоѓа во неговиот фактички дел, претставува дел од една целина со која треба да се наоѓа во однос на различни степени на единство. Постојат многу критериуми според кои се воспоставуваат односите на единство меѓу одделните елементи на правниот поредок, при што правната наука, пред сé, онаа што се занимава со теоријата на правото, има превосходна задача да ги утврди тие критериуми и со нивна помош да го изрази системот на правото. *Систематизацијата на правото* подразбира средување не само на нормативниот дел на правниот поредок, т.е. само општите правни акти како извори на правото туку и на неговиот фактички дел - средување на искуството во нивната примена, пред сé на управната и на судската практика. Меѓутоа, во европската правна традиција по своето значење во прв ред се наметнува систематизацијата на општите правни акти, затоа што тој дел од правниот поредок има пресудна улога како извор на правото.

Систематизацијата на правото е неопходна за да може од мноштвото општи правни норми да се направи една логички и функционално поврзана и непротивречна целина, во која секој нејзин одделен елемент ќе ги изразува и остварува нејзините најопшти цели. Ова особено што за еден општествен однос или за еден вид на општествени односи не се донесува само еден општ акт туку тој се уредува со цела низа акти, на различни нивоа на општост и апстрактност, кои исто така се донесуваат во различно време. Доколку нормите што уредуваат еден ист општествен однос не би биле групирани според критериумот на заедничката содржина, нивната примена би била невозможна од една сосема практична причина - ниту субјектите во правото, ниту државните органи, ниту судовите не би можеле да се снајдат во непрегледното мноштво на норми што го уредуваат тој однос ниту пак да го сфатат нивниот меѓусебен однос и последиците што од тоа произлегуваат за меѓусебните права и обврски на правните субјекти. Според тоа, поимите на правниот систем и на правниот поредок се совпаѓаат во поглед на нивните елементи - правните норми, правните акти и правните односи, меѓутоа во поимот на правниот систем влегуваат и критериуми според кои правните норми, правните акти и правните односи се групираат во одделни логички и функционално поврзани целини.

Како и во правниот поредок, основниот елемент на правниот систем е правната норма, меѓутоа не како изолирано правило на општественото поведение на човекот туку како составен дел на други целини со определена содржина и функција. Еден од

критериумите за поврзување на правните норми во правен систем претставува степенот на нивната општост. Односите што настануваат меѓу одделните елементи на правниот систем според нивната општост се темелат на различната правна сила на општите акти. Овој критериум претставува основа за хиерархиската структура на правниот систем, која се изразува преку принципите на уставност и законитост.

За разлика од поврзувањето според општост, за *функционалното поврзување* на правните норми во правниот систем од пресудна важност не е поседувањето на различниот степен на општост туку нивната содржина. Групирањето на правните норми според нивната содржина е овозможено поради фактот што повеќе норми уредуваат еден ист општествен однос или определен вид на општествен однос или пак повеќе општествени односи, но врз основа на исти принципи. Доколку две норми уредуваат различни општествени односи тие припаѓаат на две различни целини. Исто така, ако две правни норми уредуваат еден ист општествен однос, но врз основа на различни принципи, тие повторно припаѓаат на две различни целини. На пример, нормите што го уредуваат служењето на воениот рок и нормите што ги уредуваат начинот на надомест на штета во граѓанско-правните односи, припаѓаат на сосема различни целини. Меѓутоа, и едните и другите можат да уредуваат еден ист однос - на пример надомест на штета поради телесна повреда здобиена при служењето на воениот рок.

Првата целина што ја образуваат правните односи според критериумите поврзани со нивната содржина се нарекува *правен институт* или *правна установа*. Правниот институт претставува збир на сите правни норми во правниот поредок со кои се регулира еден ист општествен однос, ист вид на општествени односи или пак различни општествени односи, но врз основа на едни исти начела. Правните институти можат да бидат со најразлична содржина, а во рамките на една иста содржина тие можат да се групираат според нивната општост. На пример, сите правни норми што ги регулираат брачните односи го сочинуваат правниот институт брак. Тој е поопшт од институтот развод на брак, но е помалку општ од институтот семејство, но сите нив ги поврзува тоа што уредуваат еден ист општествен однос меѓу мажот и жената. Натаму, збирот на норми што ги уредуваат односите во врска со учеството на граѓаните во вооружената одбрана на земјата го сочинуваат правниот институт воена обврска.

Збирот на сите правни институти што регулираат истородни општествени односи се нарекува *правна гранка*. Со неа се регулира поширока област на општествениот живот која по некои свои битни особености се разликува од други такви области. Така, на пример, институтите брак, развод на брак, семејство и сл., влегуваат во правната гранка семејно право, додека збирот на правни институти поврзани со сторувањето на кривични дела и со изрекувањето на кривичните санкции ја сочинуваат правната гранка кривично право. Збирот на сите правни гранки го дава правниот систем во целина. Покрај тоа, одделни сродни правни гранки формираат *правни области*. Така на пример, сите правни гранки во кои се уредуваат односите во кои државата се јавува во улога на носител на јавна власт ја чинат областа на јавното право, а сите правни гранки што ги уредуваат односите меѓу правните субјекти, во кои тие влегуваат по слободна диспозиција, се нарекува приватно право. Понатаму, сите правни гранки што ги уредуваат општествените односи меѓу правните субјекти во рамките на една држава се нарекува внатрешно право, а правните гранки што ги уредуваат односите меѓу две или повеќе држави се нарекува меѓународно право.

Главните правни гранки во еден правен систем можат да се групираат на различни начини и меѓу нив да се воспостават различни односи. Меѓутоа, во досегашната правна традиција вообичаено е правниот систем да го сочинуваат следниве правни гранки: уставно право, управно (административно) право, судско право, семејно право, граѓанско право, стопанско право, трудово право, кривично право и меѓународно право.

Уставното право претставува таква правна гранка која во себе ги опфаќа правните норми со кои се уредуваат основите на општественото, државното и правното уредување на една земја, а посебно обликот на владеењето и организацијата на државната власт, положбата на човекот во системот на власта и неговиот однос со органите на јавната власт, како и принципите со кои се обезбедува владеењето на правото. Правните норми со уставно значење се донесуваат од највисокиот државен орган или од орган кој е специјално формиран за нивното донесување, во постапка која е посложена од постапката за донесување на другите правни норми. Тие имаат најголема правна сила во рамките на хиерархиската структура на правниот поредок и не можат да се менуваат со нормите од другите правни гранки. Правните норми во рамките на уставното право имаат императивен карактер и правата и

обврските што произлегуваат од нив не можат да бидат менувани по сопствена волја на субјектите на кои им се наменети. Уставното право влегува во рамките на правната област јавно право, затоа што неговата содржина, пред сé, се однесува на односите во кои државата се јавува како носител на јавната власт. Со нив се уредуваат основите на општествениот систем, државната организација (видовите, надлежностите и меѓусебните односи на органите на власта) и односот меѓу власта и човекот (основните слободи и права на човекот и граѓанинот).

Положбата на уставното право во рамките на правниот систем произлегува од низа формални и материјални карактеристики на нормите од уставно значење. Според нивните формални својства, уставните норми го заземаат највисокото место во хиерархијата на правните норми, а според нивната содржина, тие обезбедуваат содржинско и функционално единство на целиот правен систем. Тие ги содржат основните начела врз кои почива правниот систем во целина. Уставните норми претставуваат темел врз чија основа и во чии рамки нормите од другите правни гранки понатаму ги уредуваат соодветните општествени односи. На тој начин уставното право на најопшт начин ги поставува сите поважни правни институти, а задача на другите правни гранки е нив понатаму да ги разработат.

Управното право е посебна правна гранка што ја сочинуваат оние правни норми со кои се регулираат надлежностите, постапката и содржината на вршењето на конкретни државни и јавни работи и служби. Со нормите од управноправен карактер најпрво се уредуваат видовите и организацијата на државните органи, нивните општи овластувања и нивните овластувања во одделни области од општествениот живот, видовите и правното дејство на актите што ги донесуваат, положбата на државните службеници и нивната одговорност, односите меѓу органите на управата и граѓаните, постапката за одлучување за правата и обврските на граѓаните, начинот и постапката за вршење управен надзор, постапката за обезбедување судска контрола врз законитоста на работата и актите на државните органи и тн.

Управното право како правна гранка е најблиску до уставното право затоа што претставува најтипична јавно-правна гранка. Со него, на многу пониско ниво на општост, се уредуваат оние односи што уставното право ги уредува на најопшт начин, а кои се поврзани со организацијата и начинот на функционирање на државните органи, и тоа не сите туку само оние што спаѓаат во

извршната власт. Меѓутоа, управното право, поради широчината на општествените односи што ги уредува има допирни точки со скоро сите други правни гранки. Посебна област во рамките на управното право сочинуваат нормите со кои се уредува организацијата и начинот на функционирањето на локалната самоуправа. Таа е специфична по тоа што во себе вклучува не само норми со државен карактер (донесени од централните државни органи), со кои се утврдува територијална поделба на единиците на локалната самоуправа и единствената организација на нивните органи туку и норми од автономен карактер (донесени од органите на единиците на локалната самоуправа) со кои се уредуваат прашањата од локално значење за соодветната единица.

Судското право е таква правна гранка чиј предмет на уредување се видовите, организацијата и надлежноста на судовите во дадена држава. Со нормите кои припаѓаат во оваа правна гранка се уредува положбата и начинот на функционирање и на другите институции кои влегуваат во поширокиот поим на правосудни органи, какво што е јавното обвинителство, јавното правобранителство, адвокатурата, нотаријатот и др. Со нормите на оваа правна гранка, исто така, се уредуваат и правилата на постапките во кои се одлучува за споровите што настанале во примената на правото, какви што се кривичната постапка, парничната постапка и вонпарничната постапка.

Кривичното право е правна гранка која во себе ги обединува правните институти поврзани со видовите на кривични дела, нивното извршување, нивните извршители, како и со изрекувањето и извршувањето на кривичните санкции. Нормите на кривично-правната гранка се систематизирани во два дела: *општ* и *посебен* дел. Општиот дел се занимава со општите принципи на кривичното право, односно со општите кривично-правни институти поврзани со сторувањето на кривичните дела, со кривичната одговорност и со видовите на кривичните санкции (какви што се, на пример, институтите вина, умисла, небрежност, нужна одбрана и сл.) Посебниот дел на кривичното право ги пропишува конкретните кривични дела и конкретните казни за нивните сторители. Составен дел на кривичното право се и правните норми што се занимаваат со пенолошкиот аспект на кривичната одговорност, односно со системот за извршување на кривичните санкции.

Граѓанското право е една од најшироките правни гранки чиј предмет на регулирање се, главно, имотно-правните односи. Граѓанското право е типична правна гранка од областа на приват-

ното право, и неговото основно обележје е диспозитивниот карактер на правните норми што го сочинуваат. Грѓанското право го сочинуваат следниве составни делови, групирани врз основа на специфичностите на посебните групи граѓанско-правни односи: стварно право, облигационо право и наследно право. Предмет на регулирање на *стварното право* се односите меѓу луѓето што настануваат во врска со предметите (стварите), како и самиот правен статус на стварите. Главен правен институт на стварното право претставува правото на сопственост и другите права врз предметите (владение, службеност, залог и сл.), видовите на сопственост, начин на стекнување и начин на губење, начин на заштита и тн. Исто така, предмет на стварното право е правниот статус на стварите (видови ствари, настанување на стварите, плодови од стварите и сл.). *Облигационото право* (наречено уште и договорно право) се занимава со видовите и правните последици од договорите како најчест облик на правни дела, односно како најчеста форма на настанувањето на имотно-правните односи. Ако стварното право ја изразува статиката на граѓанското право, тогаш облигационото право ја изразува неговата динамика, односно ја изразува формата во која се одвива правниот промет. *Наследното право* се занимава со правните институти поврзани со судбината на имотот на физичките лица како правни субјекти по нивната смрт и со правните односи од имотен карактер што настануваат меѓу луѓето по повод смртта. Негови основни институти се: оставител, оставинска маса, наследници, наследни редови, законско наследување, тестамент, нужен дел и сл.

Семејното право за свој предмет на регулирање ги има оние правни односи што настануваат со создавањето на животната заедница на луѓето од различен пол и со раѓањето на деца. Главни институти на оваа правна гранка се бракот и различните начини на неговото настанување и престанување, односите меѓу брачните другари, родителските права, односите меѓу родителите и децата, старателството, усвојувањето и правните последици од усвојувањето и сл.

Стопанското право се занимава со правните односи од статусен и од имотен карактер што настануваат во стопанството, како посебно подрачје на остварување на имотно-правните односи. Стопанското право е познато уште и како трговско право. Стопанското право во себе вклучува елементи и од стварното и од облигациното право, но од нив се разликува со посебниот статус на основните субјекти во овие односи - претпријатијата. Негови

составни елементи се чековното, меничното, сообраќајното, задружното, поморското и други специјализирани правни гранки. Една од специфичните карактеристики на стопанското право е што тоа никогаш не може наполно да се кодифицира, така што освен правните норми, извор на правила за постапување многу често се и *узансите*, т.е. посебните деловни обичаи настанати со долготрајна употреба во специфични односи во врска со користењето на пристаништата, берзите, аеродромите, саемите и др.

Трудовото право се занимава со регулација на оние општествени односи што настануваат со ангажирањето на туѓа работна сила, односно со оние правни односи што настануваат по повод на трудот како специфичен предмет на размена. Основните институти на трудовото право се работниот однос, условите за засновање на работниот однос, правата и должностите што произлегуваат од него, начинот на престанување на работниот однос, системот на заштита на правата од работниот однос, работното време, одморите и отсуствата, дисциплинската одговорност, посебната заштита на мајките со деца и на младината во работен однос.

Меѓународното право, иако во основа претставува правна област составена од повеќе правни гранки, во однос на правните гранки од внатрешното право би можело да се смета и како правна гранка. Негов основен предмет на регулирање се односите што настануваат меѓу различните држави како субјекти на правото. Нормите од меѓународното право се специфични во однос на нормите од внатрешното право бидејќи, по правило, им недостасува санкцијата како суштински елемент. Додека за внатрешното право правен извор претставуваат правните акти, во меѓународното право тоа се меѓународните договори како акт на самообврзување на државите што ги склучуваат. Покрај меѓународните договори, значаен извор на меѓународното право се и општите начела на моралност на поведенијата во меѓународните односи, односно еден вид на меѓународно обичајно право. Меѓународното право се дели на *меѓународно јавно право* и *меѓународно приватно право*. Меѓународното јавно право за свој предмет на регулирање ги има односите меѓу државите како субјекти на билатералните и мултилатералните односи, како и во рамките на меѓународните организации, видовите на соодветните меѓународни договори, начинот на нивното склучување и правните последици од нивното потпишување и ратификација, како и видовите и статусот на меѓународните влад-

ини и невладини организации. Меѓународното приватно право ги регулира имотните, семејните, наследните, кривичните и другите односи чии субјекти се физички, односно правни лица што се државјани, односно што имаат седиште во различни држави. Главни институти на меѓународното приватно право се државјанството, реципроцитетот, екстрадицијата и др. Посебна гранка на меѓународното право претставува *дипломатското и конзуларното право*, кое се занимава со односите во врска со поставувањето и статусот на претставниците на една држава на територијата на друга држава.

Во рамките на прашањето за функционалното поврзување на правните норми во правен систем, особено внимание заслужува прашањето за местото на *одбранбеното право* во рамките на правниот систем. Тргнувајќи од основниот критериум за групирање на правните норми според нивната содржина, одбранбеното право би претставувало правна гранка која во себе ги обединува сите правни норми што за свој предмет го имаат регулирањето на односите во општеството што настануваат во врска со одбраната на земјата. Со оглед на тоа што таквите норми истовремено се дел и на скоро сите други правни гранки, одбранбеното право се јавува како хибридна правна гранка. Тоа во себе вклучува норми од уставното право, од управното право, од кривичното право, од трудовото право, па дури и од семејното право (на пример, посебните права на семејството чиј што единствен издржател се наоѓа на отслужување на воениот рок). Основните институти на одбранбеното право се вооружени сили, воена состојба, вонредна состојба, воена обврска и др.

2. Територијален принцип: Просторно важење на правните норми

Од аспект на територијалниот принцип на поврзувањето на правните норми, правниот поредок како целина на неговите нормативни и фактички елементи во принцип се протега само на територијата на државата на која ѝ припаѓа, односно само во границите во кои се протега нејзината суверена власт. Правните норми на една држава со ништо не ги обврзуваат другите држави, ниту пак странските државјани, доколку не се наоѓаат на нејзината територија со статус на странци. Овој принцип е наречен принцип на *територијалност*, зашто одговорот на прашањето дали еден

правен поредок за определен правен субјект ќе важи или нема да важи, зависи исклучиво од околноста дали тој субјект се наоѓа на територијата на државата за чиј правен поредок станува збор. Од ова правило има исклучоци кои се однесуваат на дипломатските претставништва, на бродовите и на воздухопловите. Во ваквите случаи се смета дека местото на кое се наоѓа дипломатското претставништво, односно просторот на и во бродот и воздухопловот што плови под знамето на една земја, а се наоѓа во територијалните води, односно во воздушниот простор на друга земја, претставува дел од територијата на земјата чие што е дипломатското претставништво, односно под чие знаме плови бродот и воздухопловот. Ваквиот исклучок е наречен *екстериторијалност* и тој претставува еден облик на правна фикција, со цел во дипломатските претставништва и во бродовите и воздухопловите да не се применува правото на земјата-домаќин туку на земјата на која тие ѝ припаѓаат. Всушност, тој претставува реџидив од персоналниот принцип на важењето на правните норми, кој во минатото беше доминантен, но денес изгубил секакво значење. Според овој принцип, секој субјект се врзува за правилата на правниот систем на земјата чијшто е државјанин, а не за правниот систем на земјата на чија територија престојува. Денес овој принцип наполно е напуштен и се сведува единствено на правото да се бара правна помош од страна на државата чијшто е државјанин субјектот на кого треба да се примени некоја норма од правниот систем на земјата на чија територија се наоѓа.

Заради потребата од обезбедување на поголема ефикасност во примената на правото, територијата на една држава вообичаено е понатаму да се дели на територии на кои за примена на едни исти норми се надлежни исти видови органи. На пример, во една држава постојат судови во секоја општина кои во рамките на подрачјето на секоја општина применуваат едни исти норми од исти закони кои важат на територијата на целата држава (т.н. месна надлежност).

Прашањето на територијалното важење на правните норми го поставува проблемот на *колизија на законите*, кое вообичаено може да се постави на два начина: прво, кој орган е месно надлежен за примена на правото во конкретен случај и, второ, кои општи акти ќе се применат во неговото решавање. Во рамките на еден национален правен поредок прашањето се решава доста едноставно затоа што за судирот на надлежноста секогаш решава оној орган кој им е хиерархиски надреден на органите што

се во судир, а доколку се работи за органи кои не се во хиерархиски однос, вообичаено е да постои таков уставен орган (најчесто, тоа е уставниот суд) кој има специјална надлежност да ги решава судирите на надлежност меѓу државните органи. Поголеми проблеми во практиката предизвикуваат споровите за месната надлежност што се јавуваат во односите меѓу две или повеќе држави, без оглед на тоа што низа меѓународни конвенции содржат начела според кои се решаваат таквите спорови. Во основа, таквите спорови се решаваат од страна на меѓународните судови и арбитражи со доминација на примената на територијалниот принцип според максимата locus regit actum. Основниот проблем на решавањето на судирите на надлежност со елементи на односи меѓу различните држави, сепак не е самото решавање на спорот туку извршувањето на одлуката на меѓународниот суд, односно арбитража, затоа што меѓународното право не располага (освен во исклучителни случаи) со механизми на легитимна физичка присилба со каква што располага националниот правен поредок.

Посебно прашање во рамките на територијалното важење на правните норми претставува правото на *азил*. Правото на азил претставува право на засолниште на државјанинот на една држава кој пребегнал на територијата на друга држава, со цел да избегне кривичен прогон или издржување на кривична санкција за противправни дела сторени од политички мотиви. Правото на азил претставува специфичен исклучок од територијалниот принцип на важењето на правните норми, затоа што таквото лице, не само што не се предава на државата во која е сторено делото, туку за сторените дела не му се суди ниту во земјата во која пребегнало. Меѓутоа, правото за азил е резервирано само за оние случаи во кои станува збор за докажани борци за демократија кои се жртви на недомократските политички режими, а не и за случаите на обичен криминал.

3. Темпорален принцип: Важење на правните норми во време; повратно дејство

Вториот суштински принцип на поврзувањето на правните норми е факторот време од едноставна причина што секоја правна

норма почнува да важи (да произведува правни последици, присилно да наметнува определено правило на однесување и да санкционира одбивање на таквото однесување) во определено, астрономски определено време, и престанува да важи во определено време. Факторот време е најочигледен кај т.н. *темпорални акти*. Тие се донесуваат за да важат само определено време, односно кај нив однапред, како составен дел на нивните норми, е определено времето за кое ќе важат, и со истекот на тоа време тие автоматски престануваат да важат. На пример, можно е да се донесе закон со кој се утврдува можност за замена на старите банкноти со нови банкноти и оваа можност да ја ограничи на три месеци. По истекот на три месеци од неговото влегување во сила, тој закон престанува да важи, а со тоа и можноста за замена на банкнотите.

Клучни точки во разгледувањето на временското важење на правните норми се прашањето за *влегување во сила* и прашањето за *повратно дејство*. Влегувањето во сила, односно способноста на правните акти да произведуваат правно, дејство претставува моментот кога тие стануваат перфектни, т.е. составен дел на правниот поредок како систем на норми со задолжителен карактер. Нормите содржани во поединечните акти стануваат перфектни во оној момент кога тој поединечен акт станува *конечен* (кога станува збор за управните акти), односно кога станува *правосилен* (кога станува збор за судските акти). Конечноста и правосилноста претставуваат својства на поединечните правни акти според кои тие не можат повеќе да бидат предмет на жалба или друг правен лек, односно кога се подобни за извршување, односно кога се подобни да бидат основа за преземање на фактички дејствија со цел да се оствари заповедта содржана во нивнот диспозитив.

Нормите содржани во општите правни акти стануваат перфектни дури откако тие општи правни акти ќе се објават во соодветното службено гласило. *Објавувањето* на општите правни акти е задолжителна етапа во нивното донесување која е наметната со уставот на секој национален правен поредок. Само во исклучителни случаи еден општ акт почнува да важи непосредно со денот на неговото објавување. По правило, уставната одредба со која се утврдува обврската за објавување, почетокот на важењето на нормите го врзува со протекот на извесен рок по нивното објавување, наречен *vacatio legis*. Смислата на овој правен институт е субјектите на кои им се наметнува определено однесување содржано во диспозитивот на општите правни норми да имаат доволно време да се запознаат со нивната содржина, со

содржината на своите права и обврски, како и фактички да се подготват за промените што им ги наметнуваат тие општи норми. По правило, со уставот со утврдува само минимумот на време што треба да протече од објавувањето на општиот акт до неговото влегување во сила (најчесто тоа време изнесува 8 дена), но секој општ акт, во зависност од природата на општествените односи што ги уредува, може да утврди и негово подолго траење. Подолг vacatio legis е оправдано да се предвидува во особено сложени општествени односи за чие запознавање е потребно објективно повеќе време или пак во такви односи во кои станува збор за особено значајни општествени вредности. Така, на пример, новите кривични законици во најголемиот број држави влегуваат во сила најмалку 6 месеци по нивното објавување за да можат сите правни субјекти, почнувајќи од судовите што треба да го применуваат, па сé до евентуалните сторители на кривични дела, да се запознаат со новите инкриминации, со новите санкции и сл. Од правилото за задолжителност на vacatio legis може да има и исклучоци, кои најчесто се поврзани со особено значајни цели што треба да се постигнат со еден општ правен акт. На пример, целта на актот со кој се наредува мобилизација наложува тој да влезе во сила и да произведува правни последици веднаш штом се донесе, зашто секое одлагање ќе ја доведе под прашање основната цел заради која тој се донесува.

Повратното (ретроактивното) дејство на правните норми се појавува како специфична манифестација на временското важење на две или повеќе правни норми кои уредуваат исти општествени односи, кои се однесуваат на ист круг на субјекти, кои се поклопуваат во нивното територијално важење и кои се донесуваат во различно време. Начелно, повратно дејство постои тогаш кога подоцна донесената норма го простира своето важење и врз оние однесувања на правните субјекти што биле преземани во времето кога важела порано донесената норма (retro agere - дејствување наназад). Со други зборови, повратно дејство на една норма постои тогаш кога таа се применува врз односи кои настанале пред влегувањето во сила на општиот акт во кој се содржи. На пример, можно е да се донесе закон со кој воената обврска ќе се наметне како задолжителна и за лицата од женски пол. Според логиката на работите, тој треба да се однесува само во иднина, сметано од денот на неговото влегување во сила, т.е. таквата обврска да ја наметнува само за оние лица од женски пол што ќе ги исполнат условите за остварување на таа обврска по денот на

неговото влегување во сила, а не и за оние лица што таквите услови ги исполнувале пред тој ден. Повратно дејство би имале оние одредби од тој закон со кои, на пример, би се казнувале лицата што не ја извршиле воената обврска во времето пред неговото влегување во сила.

За утврдувањето дали една правна норма има повратно дејство релевантни се четири меѓусебно поврзани објективно-правни околности: прво, времето на влегување во сила на општиот акт во кој таа се содржи; второ, содржината на односите што се уредуваат со неа; трето, времето на настанувањето на поединечниот правен однос врз кој правната норма претендира да биде применета и четврто, содржината на тој поединечен правен однос. Ако еден поединечен правен однос настанал пред влегувањето во сила на општиот акт, што значи според условите што ги пропишувала некоја друга општа правна норма што важела во тоа време, новата општа правна норма ќе има повратно дејство врз тој однос ако од него бара да ги исполни новите услови што таа ги пропишува како услов за неговата натамошна правна егзистенција. На пример, цела една генерација воени старешини се стекнале со правото на пензија според условите што важеле во времето кога тие наполниле, на пример, 55 години старост и 35 години активна воена служба. Доколку по две години од нивното пензионирање се промени законот со кој се уредуваат условите за пензионирање на воените лица, и ако тој нов закон бара 60 години старост и 40 години на активна воена служба и овие услови им ги наметнува на порано пензионираните старешини, во смисла повторно да ги враќа во служба сé додека не ги исполнат новите услови, се работи за негово повратно дејство затоа што се однесува на правни односи што настанале во времето пред неговото влегување во сила.

Повратното дејство на правните норми загрозува една од темелните вредности на правото - *правната сигурност* која се изразува на два тесно поврзани начини: прво, како извесност и објективна сознатливост на правилата што наметнуваат задолжителни поведенија пред тие да бидат сторени од страна на субјектите на кои им се наметнуваат и, второ, како предвидливост на санкциите за евентуланото однесување кое е спротивно на она што се наметнува. Повратното дејство ги држи субјектите во правото во постојан страв дека она што денес го прават како законито (слободно, незабрането или дозволено) поведение според критериумите што важат според позитивното право, нема утре со некој

нов пропис да се прогласи за незаконито - со сите последици што од тоа ќе произлезат за нивната слобода, нивните права, нивниот имот и сл. Затоа, повратното дејство во принцип е забрането, а неговата забрана во секој национален правен поредок е подигната на степен на уставна норма која ги обврзува сите општи правни акти.

Покрај општата забрана, повратното дејство посебно се забранува во кривично-правната област преку барањето за законитост во казнувањето. Имено, според ова барање, никој не може да биде казнет за дело што пред да е сторено не било со закон определено за кривично дело и за кое со закон не било пропишано како ќе се казни оној што го сторил. Единствениот исклучок од ова правило е поврзан со евентуалната поголема поволност на подоцна донесениот закон. Имено, не само што се дозволува туку за судовите изречно се наметнува обврска, доколку во времето од сторувањето на кривичното дело до одржувањето на судењето еднаш или повеќепати се променил кривичниот закон, врз обвинетото лице да го применат подоцна донесениот закон, но само под услов да е поблаг за сторителот во однос на законот што важел во времето кога било сторено делото.

4. Хиерархиски принцип: Уставност и законитост

Уставноста и законитоста претставуваат описно име за поврзувањето на правните норми во правниот систем согласно со принципот на хиерархијата на општите правни акти во структурата на правниот поредок. Хиерархијата е внатрешен принцип на правниот поредок кој ги содржи барањата што секоја правна норма мора да ги исполни за да претставува логичен и непротивречен дел од неговата целина, со основна функција да го одржува неговото логичко и вредносно-целно единство. Неговата суштина се изразува во принудувањето нижите елементи на правниот поредок да бидат во согласност со неговите виши елементи. Дали, пак, една правна норма ќе се смета за пониска или за повисока зависи од правната сила, односно од местото што во хиерархиската структура го зазема правниот акт во кој се содржи. Во крајна линија, ваквиот меѓусебен однос секогаш е релативен, зашто еден

акт секогаш е повисок во однос на едни, а е понизок во однос на други правни акти.

По правило, *правната сила* како формално обележје на правните акти го следи степенот на нивната општост, како нивно материјално обележје. Така, уставот како правен акт кој содржи најопшти правни норми, го зазема највисокото место во правниот поредок, односно има најголема правна сила, законите како акти чии норми се на второ место според општоста, го заземаат и второто место според правната сила и тн., со тоа што на дното на хиерархиската структура на правниот поредок се наоѓаат поединечните акти чија содржина се поединечните (конкретните) норми и конкретните (фактичките) човекови однесувања според тие норми. Гледано „одозгора", оние акти што имаат поголема правна сила имаат можност да ја определуваат формата и содржината на оние правни акти што имаат помала правна сила. Така, на пример, уставот ги утврдува двата главни елементи на формата на законите - надлежноста за нивното донесување и постапката за нивното донесување, а со содржината на своите начела и норми ја определува и содржината на законите и начинот на понатамошното уредување на соодветните односи. Законите, пак, ја утврдуваат формата и содржината на уредбите, кои од нив имаат помала правна сила. Уредбите ја утврдуваат формата и содржината на упатствата и тн. сé до поединечните правни акти, кои ја утврдуваат формата и содржината на фактичките човекови поведенија како содржина на диспозицијата на поединечните правни акти. Гледано „одоздола", фактичките човекови однесувања во процесот на примената на правото мораат да се остваруваат со содржина и во форма кои прозлегуваат од поединечните правни акти, поединечните правни акти мораат да бидат донесени во форма (од надлежен орган и во пропишана постапка) и со содржина какви што се определени во соодветните општи правни акти (уредби, закони и, во крајна линија, уставот). На тој начин, правните акти со поголема правна сила ги принудуваат правните акти со помала правна сила да бидат во *согласност* со нив, а во крајна линија, преку пирамидалната структура на правниот поредок, со правниот акт што се наоѓа на неговиот врв, т.е. со уставот, т.е. со оние негови принципи и норми кои на најопшт начин ги изразуваат основните вредности врз кои почива дадена општествена заедница.

Принципот на уставност и законитост има два облика на манифестација, зависно од тоа дали за свој предмет ја има фор-

мата или содржината на правните норми и правните акти. Првиот облик се нарекува *формална уставност и законитост* и нејзината цел е да обезбеди согласност на актите со помала правна сила со актите со поголема правна сила во поглед на нивната форма. Имено, повисокиот акт ја определува надлежноста на соодветниот државен орган за донесување на соодветниот вид на правен акт и ја утврдува постапката за таквото донесување, како елементи на формата на правните акти. Што се однесува до фактичките човекови дејствија како содржина на извршувањето на поединечните акти, нивната форма се состои во пропишувањето на начинот и постапката на нивното преземање. Формата на правните акти има огромно значење за воспоставувањето и одржувањето на „редот и дисциплината" во правниот поредок, затоа што правната сигурност бара однапред да се знае кој државен орган за кои работи од општествениот живот е овластен да одлучува и кои акти притоа ги донесува, како и постапката за нивното донесување. Во спротивно, доколку секој орган одлучува за сé и донесува секакви правни акти во постапка каква што смета дека е најдобра, не само што е отворен патот за различни злоупотреби туку во правниот поредок би владеел вистински хаос во кој, всушност, не би постоел никаков поредок, а со тоа и никакво право.

Барањето за согласност на пониските правни акти со повисоките во поглед на нивната содржина се нарекува *материјална уставност и законитост.* Повисокиот правен акт определува која правна материја (кои општествени односи) може да биде предмет на уредување со пониският правен акт, како и начинот на кој треба таа материја да ја уреди. Доколку правната норма со поголем степен на општост содржана во правниот акт со поголема правна сила определен општествен однос уредува на определен начин, правната норма во правниот акт со помала правна сила тој ист однос може да го уредува на помало ниво на општост само во согласност со содржината на поопштата норма. На пример, уставната норма според која секој има право на слободен избор на вработување, со одредбите на законот со кој се уредуваат работните односи може да биде понатаму разработена само на начин кој ќе обезбеди системот на вработување да исклучува секаква можност за принудна работа или наметнување на определено занимање. Материјалната уставност и законитост бара подведување на логичката содржина на нормата со помала општост под логичката содржина на нормата со поголема општост и извлеку-

вање на заклучок за нивниот меѓусебен однос, што од своја страна подразбира употреба на сите расположиви средства за нивното толкување заради утврдување на нивната вистинска содржина. Проблемот особено се појавува кога станува збор за нормите со најголема општост, апстрактност и начелност, каде што често е потребно повеќе да се води сметка за нивниот дух и за најопштите вредности што ги изразуваат отколку за употребените зборови.

Формалната и материјалната уставност и законитост се само аналитички творби, односно претставуваат две страни на една единствена појава - *согласност* на пониските норми со повисоките. Затоа во правната практика тие секогаш се појавуваат заедно и само нивното вкупно задоволување претставува неопходен услов за опстанок на дадена норма како составен дел на позитивниот правен поредок. Еден правен акт може да биде донесен од надлежен орган и во пропишана постапка, но ако неговата содржина противречи на содржината на некоја норма од некој акт со поголема правна сила, тој правен акт е неуставен, односно незаконит. И обратно, содржината на некој правен акт може совршено да биде во согласност со содржината на нормите од правните акти со поголема правна сила, но заради ненадлежноста на органот што го донел, тој не може да опстане како дел од правниот поредок, односно не може да произведува правни последици. На пример, со Уставот на Република Македонија се пропишува дека одбраната на Републиката се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број на пратеници, како и тоа дека никој нема право да признае окупација. Тоа значи дека прашањата на одбраната може да се уредуваат само со закон како акт на собранието и само во постапка која обезбедува тој да биде донесен со утврденото квалификувано (двотретинско) апсолутно (вкупниот број пратеници) мнозинство. Тоа, исто така, значи дека во уредувањето на прашањата на одбраната на законот му е апсолутно забрането да предвидува можност за признавање окупација на Републиката и евентуално начин на таквото признавање. Почитувањето на формалната уставност бара да се отстрани од правниот поредок секој закон што се однесува на одбраната, но што не е донесен од собранието (на пример, ако некое пејачко друштво донесе некаков акт што го нарекува закон за одбрана), односно секој закон што е донесен од собранието, но со обично и релативно мнозинство (повеќе од половината од присутните пратеници). Материјалната уставност би се однесувала на содржината на таквиот закон, и таа бара да се

отстрани од правниот поредок секој закон (без оглед на тоа што е донесен од собранието и што е запазена пропишаната постапка) што, на пример предвидува можност за признавање на окупација.

Најчесто формалната страна на принципот на уставност и законитост се повредува со т.н. *судир на надлежности*, кога два различни органа претендираат со различни акти да уредат едно исто прашање (позитивен судир на надлежност), или кога два различни органа одбиваат да уредат едно прашање или да одлучат во една поединечна ситуација (негативен судир на надлежност). Во случај да се работи за органи кои припаѓаат на различни гранки на власта во рамките на принципот на поделба на власта, судирот на надлежноста вообичаено се нарекува узурпација на овластувањата, а најчестите вакви случаи се поврзани со пречекорување на овластувањата на органите на извршната власт и нивното зафаќање во нормативната сфера што ѝ припаѓа на законодавната власт. Мотивите за повреда на материјалната страна на овој принцип можат да бидат најразлични, а се движат од едноставната неспособност на носителите на нормативната дејност на пониските нивоа да го сфатат духот на уставните и законските норми и целите што тие треба да ги постигнат, па сé до најконкретни интереси што се сака да се постигнат со заобиколување, па и со спротивставување на правните принципи содржани во уставот. Од друга страна, општествените односи што треба да се регулираат со правни норми понекогаш се толку сложени, што актите со поголема правна сила, со кои тие односи се уредуваат на најопшт и најапстрактен начин, никогаш не успеваат до крај на јасен и прецизен начин да ги дефинираат критериумите според кои треба понатаму да се разработат тие односи со нормите на актите со помала правна сила.

Како што беше изложено во разгледувањето на различните теории за природата на правото и за неговите функции во општеството, нормативистичката теорија го глорифицира принципот на уставноста и законитоста како најопшт и најсéопфатен принцип на правниот поредок. Меѓутоа, ваквата глорификација е претерана поради самиот факт што преку востановувањето и одржувањето на овој принцип, правниот поредок се занимава самиот со себеси, т.е. тој е релевантен само за меѓусебниот однос на нормите како негови составни елементи, и воопшто не се занимава со прашањето за односот на неговите правни принципи со моралните вредности на општеството на кои треба да им служат, а особено на правдата како врховна вредност. Принципот на ус-

тавност и законитост, освен за внатрешниот склад на правниот поредок, воопшто не се интересира за функцијата што тој ја има во дисциплинирањето на соодветните односи ниту со пошироките општествени и историски цели на правниот поредок како таков. На тој начин, овој принцип подеднакво може да биде во функција на обезбедување на внатрешното единство и кохерентност како на демократските, така и на крајно реакционерните правни поредоци.

Иако поставен како основен внатрешен принцип на правниот поредок, остварувањето на уставноста и законитоста е фактичко прашање и е зависно од функционирањето на правните механизми што ги поставува правниот поредок за неговата заштита. Во поширока смисла остварувањето на овој принцип, и во двете негови појавни форми, претставува услов за функционирањето на правниот поредок воопшто, и посебно како непротивречна и логички и вредносно-целно усогласена целина. Правниот механизам за заштита на уставноста и законитоста претставува систем на правни институти од материјален и од процесен карактер, како и систем на органи во правосудниот систем на секоја држава чија основна задача е да ја остваруваат контролата на усогласеноста на фактичките поведенија со поединечните акти, на поединечните акти со законите и со другите прописи и на сите нив со уставот како акт со најголема правна сила.

Првото ниво на заштита на принципот на уставност и законитост се однесува на поединечните правни акти со кои органите на управата, судовите или другите државни органи одлучуваат за субјективните права и обврски на физичките и правните лица. Уставноста и законитоста на поединечните акти може да биде оспорувана било од материјални, било од формални причини. Во првиот случај затоа што со нив се повредува некое право или на правото заснован интерес гарантиран со уставот и утврден во законот, или пак затоа што се наметнува некоја обврска што не е предвидена со уставот и со законот, односно што се наметнува во обем и на начин што ги надминува обемот и начинот на соодветната обврска утврдени со уставот и со законот. Во вториот случај уставноста и законитоста на поединечниот акт може да се оспорува затоа што соодветниот поединечен акт е донесен од ненадлежен орган или во постапка која се разликува од постапката за неговото донесување утврдена во уставот или во законот.

Ова ниво на заштита на уставноста и законитоста се обезбедува со *двостепеност во одлучувањето*, односно со востановувањето на правото на жалба против сите поединечни правни акти на сите државни органи. Од ова правило скоро и да нема исклучоци, а и онаму каде што ги има се сведени на минимум со цел или да се заштитат некои витални општи интереси кои се строго дефинирани со уставот и со закон, или во оние случаи кога на државниот орган му е дадено овластување да одлучува според дискрециона оценка. По жалбата против првостепениот поединечен акт одлучува непосредно повисокиот орган во хиерархијата на државните органи, односно повисокиот суд кога се работи за судски поединечни акти. Во случаи на особено значајни индивидуални вредности, принципот на уставност и законитост се заштитува и со тростепеност во одлучувањето.

Жалбата, како и другите правни средства што служат за утврдување и за отстранување на неуставноста и незаконитоста, се нарекуваат *правни лекови* и нивните различни видови и правно дејство се утврдуваат на различен начин во соодветните правила на процедурата на одлучувањето пред државните органи и пред судовите. Жалбата и приговорот се најчестите називи за т.н. *редовни правни лекови*, кои се насочени против решенијата донесени во управната постапка и пресудите донесени во судската постапка. По правило, редовните правни лекови го одложуваат извршувањето на соодветниот поединечен акт. *Вонредните правни лекови* се предвидуваат во оние процесни ситуации кога е исцрпена второстепената постапка без да се утврди неуставност или незаконитост на поединечниот акт, но сепак има индиции дека овој принцип е повреден или преку недоволно прецизно утврдена фактичка состојба на работите, или дека е направена некаква груба повреда на уставот и на законот или, пак, преиспитувањето на уставноста и законитоста на тој акт го бара поширокиот општествен интерес. Во граѓанската постапка најпознат вонреден правен лек е *ревизијата* која се изјавува против пресудите на второстепените судови и за неа одлучва врховниот суд. Во кривично-правната постапка вонредни лекови се *барањето за обновување на постапката*, кое може да се изјави во оние ситуации кога се јавуваат нови околности што не биле познати во времето на донесувањето на второстепената пресуда, а кои можеле битно да влијаат врз начинот на одлучувањето. *Барањето за заштита на за-конитоста* се поднесува и во граѓанската и во кривично-правната постапка, и тоа само од страна

на јавниот обвинител, во оние случаи кога тој смета дека со пресудата грубо е повреден материјалниот или процесниот закон.

За редовните правни лекови во управната постапка одлучува управниот орган што е непосредно надреден на органот што го донел соодветниот поединечен акт. Специфичен вонреден правен лек против актите на органите на управата претставува *управниот спор*. Управен спор се поведува против управните акти донесени во втор степен и за него одлучува или специјализиран административен суд или пак врховниот суд. Покрај функцијата на вонреден правен лек за обезбедување на уставноста и законитоста на поединечните акти на органите на управата, управниот спор се јавува и како специфичен инструмент на судска контрола врз работењето на органите на управата како дел на извршната власт.

Тесно поврзано со прашањата за видот и правното дејство на правните лекови како инструменти за обезбедување на принципот на уставноста и законитоста на поединечните акти е прашањето за правните институти *конечност*, *правосилност* и *извршност*. Во својата вкупност овие институти претставуваат модалитети на правните акти поврзани со принципот на уставноста, чија суштина лежи во потребата да се обезбеди завршување на сите спорни ситуации поврзани со примената на една општа правна норма врз еден поединечен управен или судски случај. Правната сигурност и ефикасноста во остварувањето на правниот систем бараат поединечниот акт, преку кој се остварува спојот меѓу нормативното и стварното, преку кој нормативното се преточува во стварното човеково поведение, да се заврши еднаш засекогаш, за да можат субјектите на соодветниот правен однос своето поединечно однесување трајно да го прилагодат на диспозицијата на поединечните норми содржани во тој поединечен акт.

Управниот акт станува конечен кога против него не е допуштена жалба или кога безуспешно истекол рокот за поднесување на жалба. Најчесто, конечен е второстепениот управен акт, но и првостепениот во двата наведени случаи. Правосилен станува второстепениот управен акт кога против него или не е допуштен управен спор или кога е завршена постапката по управниот спор. Конечниот управен акт истовремено не мора да биде и правосилен, но правосилниот управен акт морал претходно да биде конечен.

Под правосилност на судска пресуда се подразбира она нејзино својство во определен конкретен судски случај да не може да биде напаѓана со редовни правни лекови, односно да не може да биде укината од повисокиот суд, што уште се нарекува и *формална* или *процесна правосилност*. Покрај тоа, под правосилност се подразбира и дејството на судската пресуда надвор од конкретниот случај во кој е донесена, во смисла на нејзина задолжителност, авторитетност и неоспоривост не само за странките во спорот туку и за сите други судови и другите државни органи, односно во смисла на нејзината меродавност во сите правни ситуации во кои се поставуваат истите правни прашања. Оваа димензија на правосилноста се нарекува *материјална правосилност*. Формалната правосилност настапува кога судската пресуда е ненападлива со редовен правен лек или кога дозволениот редовен правен лек не е искористен во пропишаниот рок или кога пресудата е донесена во последната судска инстанца во која се одлучувало по вложениот редовен правен лек. Вонредните правни лекови не влијаат на правосилноста на судските пресуди. Материјалната правосилност значи исклучување на можноста истиот суд во нова постапка да одлучува за истото правно прашање за кое е одлучено со пресудата која станала формално правосилна (според старото римско правило *ne bis in idem*), а секој друг суд и секој друг државен орган правното прашање што е решено со таа пресуда мора да го смета за решено (*res judicata*) и по него не смее да одлучува во смисла да ја преиспитува ниту правилноста на постапката за неговото донесување ниту неговата содржина.

Под *извршност* се подразбира она својство на поединечниот акт (управниот акт или судската пресуда) што му овозможува да биде непосредна основа за определено постапување на субјектите на кои им е упатена заповедта во неговата диспозиција. Извршноста исто така означува подобност на поединечниот акт да биде извршен со примена на силата на државниот апарат. По правило, извршноста на поединечниот акт не настапува веднаш со неговата правосилност туку со протек на извесно време или со стекнувањето на некои други услови. Судските пресуди стануваат извршни по нивната правосилност, додека управните акти можат да бидат извршни и пред правосилноста, односно во извесни случаи за нивната извршност доволно е да се само конечни.

Правните модалитети конечност, правосилност и извршност се тесно поврзани со факторот време. Во процесна смисла оваа зависност од времето се изразува преку утврдување на *рокови* во чии рамки може да се поставува прашањето за уставноста и законитоста на донесените поединечни правни акти. Роковите претставуваат временски периоди во чии рамки можат да се поднесуваат редовните и вонредните правни лекови. Тие на општ начин (со општа правна норма) се пропишуваат со законите со кои се уредуваат правилата на соодветните управни или судски постапки, а со соодветниот поединечен акт задолжително се утврдуваат за конкретниот случај во чие решавање се донесува соодветниот поединечен акт, како задолжителен составен дел на *правната поука*. Запазувањето на утврдените рокови е задолжителен елемент на соодветната судска или управна постапка и нивното пропуштање автоматски значи пропуштање на правото на редовен или вонреден правен лек, со што соодветниот правен акт стекнува својство на правосилност, односно извршност.

Основните правни последици од неуставноста и незаконитоста на поединечните правни акти се изразуваат преку правните институти *ништовност* и *рушливост*. До констатацијата дека еден поединечен акт е ништовен или рушлив доаѓа оној повисок орган или суд кој во последна инстанца одлучува по поднесените правни лекови. Ништовноста е последица од потешки (според обликот и според последиците) повреди на принципот на уставноста и законитоста и таа се изразува со констатирање дека соодветниот поединечен акт бил неуставен, односно незаконит уште од времето кога е донесен (ex tunc) и дека не можел да произведува никакви правни последици уште оттогаш. Ваквиот акт се поништува, односно се отстранува од правниот поредок ретроактивно, т.е. заедно со него се отстрануваат и сите последици што ги произвел во текот на неговата дотогашна правна егзистенција. Ништовноста може да биде апсолутна и релативна. Кај апсолутната ништовност соодветниот суд или друг државен орган постапката за нејзиното востановување ја води по службена должност (ex officio). Причините за апсолутната ништовност најчесто се потполната ненадлежност на органот што го донел соодветниот поединечен акт, како и грубите пропусти во примената на материјалното право. Постапка за констатирање на апсолутна ништовност можат да иницираат и заинтересираните физички и правни лица, меѓутоа за нејзиното формално покренување секогаш одлучува надлежниот државен орган. За утврдување

на аполутната ништовност не постојат рокови во кои може да се покрене соодветната постапка. Релативна ништовност постои во случаите на повреда на принципот на уставност и законитост кои се со помал интензитет, односно чии последици се помалку штетни. Постапката за утврдување на релативната ништовност се води само на барање на заинтересираните субјекти и за нејзиното покренување се утврдени определени рокови, со чие пропуштање се пропушта и можноста за утврдување на ништовноста. Последиците од релативната ништовност исто така се состојат во ретроактивното отстранување на неуставниот, односно незаконитиот поединечен акт заедно со сите последици што ги произвел дотогаш.

Според начинот на покренување на соодветната постапка, рушливоста е идентична со релативната ништовност (во смисла на тоа што се предвидени рокови во кои може да се истакнува и што можат да ја покренат само непосредно заинтересираните правни субјекти), а од неа се разликува според правните ефекти од отстранувањето на неуставниот, односно незаконитиот поединечен акт. Имено, рушливиот акт се укинува, како начин на негово отстранување од правниот поредок само за во иднина, сметано од денот на укинувањето (ex nunc), што значи дека само се спречува тој акт во иднина да произведува нови правни последици, додека оние што ги произвел дотогаш се признаваат како валидни и врз правото засновани субјективни права, обврски, статуси и сл.

Заради специфичноста на општите правни акти, која произлегува од фактот што содржат општи правила за поведение во вид на хипотетички искази, системот за контрола на нивната уставност и законитост, начинот на утврдувањето на нивната неуставност и незаконитост, како и правните последици од одлуките донесени во тој процес, значително се разликува од соодветниот систем што се однесува на поединечните акти. Постојат повеќе критериуми за класифицирање на различните системи на контрола на уставноста и законитоста на општите правни акти.

Според околноста дали се врши пред нивното влегување во сила или по тој момент, оваа контрола може да биде *превентивна* или *репресивна*. Со првиот вид контрола неуставниот, односно незаконитиот акт се спречува да влезе во сила и да се применува, односно да биде правен извор за донесување на други општи акти со помала правна сила, како и поединечни акти, до-

дека со вториот вид се спречува натамошната правна егзистенција на позитивните правни акти.

Според начинот на кој се става во движење механизмот за контрола на уставноста и законитоста, овие системи се класифицираа како системи за *непосредна*, или *апстрактна* и системи за *посредна* или *акцесорна* контрола. Во рамките на првиот вид прашањето за уставноста и законитоста пред надлежниот орган може да се постави без оглед на тоа дали во неговата примена дошло до конкретна повреда на некои субјективни права, додека во рамките на вториот вид таквата повреда на субјективните права во постапка пред управен орган, суд или друг државен орган е неопходниот услов за покренување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на соодветниот општ акт.

Според правните ефекти од одлуката на надлежниот орган со која се одлучува за уставноста и законитоста на општиот акт, соодветните системи се делат на системи на *касација* на неуставните и незаконитите општи акти и на системи на *ексцепција* на неуставноста, односно на незаконитоста. Во рамките на првиот вид, на неуставниот односно незаконитиот општ акт му се одзема својството на позитивен пропис, односно тој престанува да важи и да биде извор на општи правни правила, додека во рамките на вториот вид, тој општ акт само не се применува во решавањето на конкретниот управен или судски случај што бил повод за поставување на прашањето за неговата уставност и законитост, без да се произведуваат никакви последици врз неговото важење како правен извор за решавањето на други конкретни случаи.

Најпосле, според видот на органите што се надлежни за водење на постапката и за одлучување за уставноста и законитоста на општите правни акти соодветните системи се делат на системи на *авторконтрола* на соодветните органи - доносители на соодветните општи акти, на системи на *надзор* од страна на повисоките органи врз пониските (во тие рамки органите на управата се надзирани од владата, а владата е надзирана од парламентот), системи каде што оваа контрола ја вршат посебни *политички органи*, системи каде што оваа контрола ја вршат *редовните судови* (сите или само највисокиот) и системи каде што контролата на уставноста и законитоста му е доверена на *уставен суд* како специјализиран суд. Со оглед на тоа што уставното судство е најчестиот облик на контрола на уставноста и законитоста, а истовремено разгледувањето на неговите основни елементи во себе го обединува разгледувањето на сите погоре наведени крите-

риуми за класификација на различните системи за наведената контрола, накусо ќе ги изложиме само основните карактеристики на овој систем.

Системот на контрола на уставноста и законитоста на општите акти од страна на уставните судови е репресивна и апстрактна, а одлуката со која се утврдува неуставноста и незаконитоста има касаторно дејство. За покренување постапка за оцењување на уставноста и законитоста не е потребно да дошло до конкретно загрозување или ограничување на некое субјективно право туку принципот на уставност и законитост се заштитува апстрактно - со оглед на самата содржина на соодветната општа правна норма на која ѝ се спротивставува содржината на општата норма што се содржи во правниот акт со поголема правна сила (уставот во однос на законите и уставот и законите во однос на другите општи акти). Предмет на контрола истовремено е и формалната и материјалната уставност и законитост. Право на покренување на постапката има секој субјект во правото, независно дали соодветната општа правна норма била применета во некој конкретен случај во кој се одлучувало за негово субјективно право или врз правото заснован интерес, но постојат и такви системи во кои оваа можност е ограничена само на тесен круг државни органи.

Основната последица на одлуката со која се утврдува неуставност или незаконитост на соодветниот општ правен акт е престанувањето на важењето на тој акт. Во оваа смисла одлуката на уставниот суд има правно дејство спрема сите субјекти во правото (*erga omnes*), а не само спема субјектот што ја покренал постапката (*inter partes*). Неуставниот, односно незаконитиот општ акт престанува да важи на ист начин како неговиот доносител да донел друг таков акт со кој изјавил волја за неговото престанување на важењето. Во оваа смисла, одлуката на уставниот суд има иста правна сила како и општиот акт за кој утврдил дека не е во согласност со уставот и законот. Престанувањето на важењето на неуставниот, односно незаконитиот општ акт се манифестира на два различни начини - зависно од интензитетот на повредата на принципот на уставност и законитост. Во случаите на помал интензитет тоа се изразува како укинување, а во другите случаи како поништување. Во првиот случај станува збор за престанување на важењето само за во иднина сметано од денот на објавувањето на одлуката на уставниот суд, со оставање во сила на сите правни и фактички последици што настанале со правната егзистенција и со примената на неуставниот односно незаконитиот општ акт (*ex nunc*

дејство). Во вториот случај станува збор за повратно дејство на одлуката на уставниот суд, затоа што нејзините ефекти се изразуваат како создавање таква правна фикција дека неуставниот односно незаконитиот општ акт воопшто не бил донесен и не произвел никакви правни последици (*ex tunc дејство*). Тоа се постигнува на тој начин што одлуката на уставниот суд со која соодветниот општ акт се поништува, претставува општа основа за секој субјект во правото до надлежниот орган што одлучувал во конкретни случаи да поднесе барање за поништување на сите поединечни акти и дејствија донесени, односно преземени врз основа на неуставниот, односно незаконитиот општ акт во времето додека важел, како и за поправање на сите други последици од правен и од фактички карактер што настанале со неговата примена.

5. Принцип на еднаквост

Преку принципот на еднаквост се остварува врската меѓу трите составни делови на правото: *правните вредности, правните норми и правната стварност*. Принципот на еднаквоста претставува правен израз на правдата како една од основните вредности на секој правен поредок кој одговара на прашањето на кој начин и со каква содржина треба да бидат уредени општествените односи за да се оствари на идеален начин идејата за врховното добро на дадена општествена заедница. Принципот на еднаквоста е универзален: прво, затоа што претставува внатрешна суштина и цел на секоја правна норма и, второ, затоа што го опфаќа правниот поредок во неговиот тоталитет, односно и во неговите нормативни и во неговите фактички елементи. Овој принцип се однесува како на процесот на создавањето на правото т.е на креирањето на содржината на правните норми така и на процесот на нивната примена, т.е начинот на кој нивната содржина од нормативното преминува во фактичкото.

Вообичаено е за секој конкретен правен поредок принципот на еднаквост да се подигне на ниво на *уставна норма*, што претставува највисок облик на неговата правна гаранција. Уставното уредување на принципот на еднаквост овозможува тој да се изрази како општа норма (поточно како систем од општи норми) во кои се содржани релативно прецизни правни правила за уважување, неуважување или забрана за уважување на точно дефинирани крите-

риуми, како основа за иста или за различна положба на правните субјекти во одделни правни односи.

Стандардната уставна содржина на принципот на еднаквоста се состои во следново: прво, граѓаните се еднакви во слободите и правата, независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјално потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба; и второ, граѓаните се еднакви пред уставот и законите.

Од ваквата содржина на принципот на еднаквост произлегуваат две последици: прво, забрана наведените човекови природни особини и општествени статуси да бидат основа за нееднаква правна положба на граѓаните при уредувањето на општествените односи со општи правни норми; и второ, остварувањето на слободите, правата и должностите на човекот и граѓанинот да се одвива преку еднаква примена на уставот и на законите.

Еднаквоста во *примената* на правото претставува појдовно ниво на остварување на принципот на еднаквост. Негова основна карактеристика е нагласената *формалност*. Станува збор за таква димензија на остварување на принципот на еднаквост за која е апсолутно небитна содржината на правните норми што треба да се применат во конкретни случаи. Остварувањето на принципот на еднаквост на ова ниво претставува само формално барање исти правни правила (без оглед на нивната содржина) да се применуваат на ист начин и со исти последици во сите индивидуални случаи што можат да се подведат под тие правила. Остварувањето на принципот на еднаквост на ова ниво е најрелативно, бидејќи содржините на одделните општи норми, а со тоа и можностите за нееднаква правна положба на луѓето, можат да бидат бескрајно различни, а со тоа да бидат бескрајно различни и последиците од нивната примена, изразени како нивна стварна нееднаквост, без оглед на тоа што е задоволено формалното начело за еднаквата примена на тие општи норми. На пример, прописот со кој се уредуваат правилата за служење на воениот рок создава различни категории правни субјекти во зависност на кој род на војската им припаѓаат. Една содржина на правилата за воената обука им е наменета на тенкистите, сосема друга содржина на морнарите, а сосема трета на падобранците. Принципот на еднаквоста во делот кој се однесува на еднаквата примена на законот се интересира само за тоа дали правилата за обука на тенкистите обезбедуваат идентичен правен третман на секој тенкист одделно, односно оние што се однесуваат на морнарите - на секој морнар од-

дело, а не за тоа дали морнарите се еднакви со тенкистите или со падобранџите.

Самата *општост* во важењето на општите правни норми, со кои се уредуваат општествените односи, во извесна смисла го обезбедува остварувањето на ова ниво на принципот на еднаквост. Имено, нивната општост, што произлегува од нивната форма на хипотетички судови кои содржат одредени барања упатени кон апстрактни субјекти, лишени од какви и да е индивидуални особености, сама по себе подразбира, по форма и по содржина, идентична примена во секој индивидуален случај што може логички да се подведе под хипотезите од општата норма. Еднаквата примена претставува такво индивидуализирање на општото правило во секој поединечен случај врз кој тоа може да се примени, во кое секое индивидуално на ист начин ќе се најде во општото, небаре општото било создавано по негова мера, односно во кое секое индивидуално не отстапува по ништо од општото.

Еднаквоста во примената на правото воопшто не се занимава со прашањето дали со содржината на дадена правна норма се создаваат *различни* категории правни субјекти со различни субјективни права и обврски. Овој вид на еднаквост, всушност, се сведува на такво третирање на членот на една категорија кое со ништо не се разликува од третирањето на сите други членови на истата категорија. Ова ниво на остварување на еднаквоста воопшто не се прашува според кои критериуми се создадени тие категории туку само дали субјектот на еден поединечен случај може да се смести во една категорија, чие дефинирање веќе е извршено преку создавањето на содржината на правното правило содржано во општата норма што треба да се примени. Со други зборови, еднаквата примена на општите норми е сведена на изведување таков правен силогизам во кој големата премиса е содржана во правилото на однесување од општата норма, малата премиса во фактичката положба на субјектот врз кој се применува таа општа норма, а заклучокот се преточува како содржина на поединечната норма од донесениот управен акт или судска одлука.

Еднаквата примена на правото (*еднаквоста пред законот*) е поле каде што се остварува најтесната врска меѓу правната сигурност и еднаквоста како материјални вредности на правото. Преку еднаквата примена на законот доаѓа до израз објективното важење на правните правила, релативната постојаност на нивната содржина, која однапред ги дефинира содржините на однесувањето на субјектите во правото и последиците од него и која однапред им е позната на тие

субјекти. Со тоа еднаквата примена на правото е во функција на исполнување на трите основни барања на правната сигурност: *извесност, постојаност и предвидливост*. Еднаквоста пред законот, исто така, обврзува на законитост на сите постапки и одлуки на носителите на одлучувањето, односно отсуство на каква и да е субјективна волја на носителот на одлучувањето како услов за остварување на некое субјективно право или за наметнување некоја субјективна обврска на субјектите во правото.

Еднаквоста пред законот го решава проблемот на еднаквата положба на субјектите во правото во *примената* на едно правило, но е сосема беспомошна кога се работи за барањето за нивна еднаква положба со оглед на *содржината* на тоа правило. Таа кажува како еднакво да се постапува спрема припадниците на една иста категорија правни субјекти, но не содржи никакви критериуми за тоа според што луѓето треба да влегуваат во една иста категорија субјекти, односно по што се еднакви, а по што се нееднакви и во што се состои содржината на еднаквото постапување, а во што содржината на нееднаквото постапување. Затоа, таа е само *формална еднаквост*. За разлика од неа, *материјалната еднаквост* се однесува на содржината на правните правила. Таа претставува збир од најопшти правни правила со уставен карактер, кои во својата вкупност претставуваат формална и материјална основа и инспирација за уредување на најразличните општествени односи со закони и со други општи акти и, во тие рамки, за давање или недавање правна релевантност на одделни разлики меѓу луѓето како основа за нивната еднаква или нееднаква положба во одделните правни односи, како и за нивно оправдување од становиштето на владејачкиот морален концепт на еднаквост.

Општата дефиниција на еднаквоста е крајно *апстрактна*, поради што овој принцип нема своја сопствена содржина туку секогаш се остварува преку содржината на соодветните правни односи уредени со соодветните правни акти. Затоа, погрешно би било да се очекува сите можни критериуми за еднаквоста и нееднаквоста да се наоѓаат на едно место, т.е. во онаа уставна норма со која се дефинира она што вообичаено се нарекува уставен принцип на еднаквост. Како што уставот не е механички збир од уставни институти туку систем со логичко единство, проткаен со единствени вредносни принципи, така и уставниот принцип на еднаквост изразува еден владејачки вредносен концепт кој не се содржи само во една уставна норма туку е проткаен во неговата целина. Од друга страна, пак, уставот не може ниту пак има потреба, да ги содржи апсолутно сите критериуми за

еднаквост туку само оние што имаат најголемо значење за остварувањето на владејачкиот концепт на еднаквост. Затоа, добар дел од нив воопшто немаат правен карактер и целосно се препуштени на законодавната слобода како прашање *на целесо-образност* во уредувањето на соодветните односи. Уставните критериуми за еднаквост се содржат само во оние норми што на најопшт начин ја изразуваат претставата за идеално уредени односи во општеството (се разбира, во релативна смисла, само како можно совршенство во однос на условите во кои се одвива животот на дадената заедница и во кои се остваруваат односите меѓу луѓето како правни субјекти). Тоа се оние уставни норми што на најопшт, а со тоа и на наојчигледен начин покажуваат кои вредности служеле како инспирација за устројување токму на таков систем на правни односи.

Првиот вид на материјалната еднаквост се изразува на негативен начин - како *забрана на дискриминација* по основ на разликите во изречно определени природни особини на луѓето (полот, расата и бојата на кожата), или во нивните социјални статуси (социјалното потекло, имотната состојба, политичкото или религиозното уверување и националната припадност). Нејзината содржина како позитивно правно правило се состои во создавање правно релевантна обврска за носителите на нормативната дејност, при уредувањето на одделните правни односи наброените основи да не смеат да бидат битни за правната положба на нивните субјекти. Значи, највисокиот домет во остварувањето на еднаквоста на овој начин се сведува само на тоа *различните правни статуси* на субјектите во правото при уредувањето на конкретни правни односи да не смеат да се засноваат врз наброените околности. Тоа само по себе значи дека од аспект на оваа уставна норма различните статуси врз основа на некоја друга околност, односно создавањето различни категории субјекти врз некоја друга основа, не се забранети. Со тоа, на нешто поконкретен начин, се потврдува релативниот карактер на принципот на еднаквост кој беше видлив уште во неговата општа дефиниција: *еднаквоста е само апстракција од еден конкретен вид нееднаквост*. Повторно ќе го земеме примерот со различните родови на војската. Принципот на еднаквоста не забранува со прописот со кој се уредуваат правилата за служењето на воениот рок да се утврдуваат различни содржини на обуката за тенкистите од една страна, за морнарите од друга страна и за падобранците од трета страна, па според тоа, не забранува правниот статус на тенкистите да се разликува од правниот статус на морнарите и на падобранците. Овој принцип единствено забранува критериумите за распоредување

на регрутите во еден или во друг од наведените родови на војската да се заснова врз критериуми поврзани со нивната раса, бојата на кожата, социјалното потекло, верското или политичкото убедување, имотната положба и сл.

Иако има само релативно значење, остварувањето на оваа димензија на принципот на еднаквост претставува голема цивилизациска придобивка. Таа значи раскинување со најгрубите и најнехуманите форми на дискриминација на луѓето кои во досегашната историја биле и најдолго присутни, но за кои во современиот свет воопшто и во одделните земји посебно, повеќе нема никакво морално оправдување. Затоа, во една или во друга форма, оваа димензија на принципот на еднаквост е вградена во уставите на сите современи држави во светот.

Самата уставна норма, во која го бараме принципот на еднаквост, не содржи никакви позитивни насоки за релевантноста или за ирелевантноста на некои други околности како основа за еднаквиот или за нееднаквиот правен статус на субјектите во одделните правни односи. Таа не воведува ниеден критериум според кој определени права или обврски можат или не можат да бидат достапни на некоја категорија субјекти ниту критериуми според кои ќе се формираат одделните категории субјекти ниту пак критериуми за обемот и начинот на нивното остварување и сл. Затоа, иако ја допира содржината на правните односи, тоа го прави на негативен начин со што и ова ниво на остварување на принципот на еднаквост задржува извесна доза на формалност.

Еднаквоста е *априорен* правен поим и нејзината содржина не може да се изведе од содржината на некој друг, повисок поим. Утврдувањето на нејзината содржина е можно само преку *вреднување,* односно преку создавање и изразување ставови за прифаќање или неприфаќање на определени појави, односи и поведенија како согласни односно како несогласни со определен хиерархизиран систем на морални вредности. Имајќи ја предвид детерминираноста на принципот на еднаквост од даден вредносен систем, кажано на најапстрактен начин, неговата содржина се однесува на начинот на кој идеално, од стојалиштето на даден вредносен систем, треба да бидат уредени општествените односи со правни норми, за да се обезбеди остварување на врховните морални вредности на една заедница. Еднаквоста се однесува на мерата според која ќе се врши распределбата на општествената моќ и власт, на материјалните добра, на правата и обврските на субјектите во правото. Таа добива различна конкретна

содржина во различни позитивни правни системи, зависно од тоа кои морални и политички вредности лежат во основата на општеството.

Самото дефинирање на принципот на еднаквост во секој позитивен правен поредок, согласно со неговата општа шема за *еднаквото однесување спрема еднаквите субјекти и за нееднаквото однесување спрема различни субјекти*, се состои во утврдување на едно или на повеќе својства (природни или општествени) како релевантен критериум за разликување на луѓето како правни субјекти и, врз таа основа, во утврдување на идентични права, односно обврски за сите луѓе што го поседуваат тоа својство или што го поседуваат истото својство во иста мера; и во утврдување *различни* права и обврски, односно исти права и обврски во *различна мера*, на оние луѓе што поседуваат *различни својства* (што се дефинирани како битни) или различна мера на исти својства. Оваа дефиниција секако е формална и апстрактна зашто кои својства ќе бидат битни, а кои небитни, како и содржините на правата односно на обврските, можат да бидат бескрајно различни и зависни од основните морални вредности во даденото општество, како и од самата содржина на соодветните општествени односи уредени со нормите на даден позитивен правен систем. Меѓутоа, таа сосема јасно укажува дека принципот на еднаквоста во суштина се сведува или на апстрахирање на една конкретна нееднаквост од определено стојалиште (со нејзино игнорирање како правно релевантна околност, или со изречна забрана да се зема како основа за различна правна положба на субјектите во правото), или на оправдување на конкретните нееднаковости од стојалиштето на некој владејачки морален систем.

Внатрешната суштина на принципот на еднаквоста произлегува од меѓусебниот однос на неговите два составни елемента: комутативна еднаквост и дистрибутивна еднаквост. Нивното разликување е основата врз која се темелат сите етички и правни расправи за еднаквоста.

Комутативната еднаквост е релевантна за оние правни односи во кои односите меѓу луѓето се изразуваат како односи по повод на *ствари*. Во овие односи, освен вредноста на стварите, не е битна ниту една друга околност или индивидуална особина на луѓето за нивната правна положба во тие односи. Еднаквата вредност на стварите што се разменуваат, еквивалентноста меѓу направената штета и досудениот надомест, еквивалентноста меѓу вредноста на извршената работа и исплатената награда е единственото мерило за еднаквоста на нивните носители како субјекти во правото. Таа е ап-

солутна еднаквост, затоа што е објективно (физички и економски) мерлива и логички (рационално) докажлива. Таа е непроменлива и се изразува аритметички преку заменливоста на еднаквовредните добра без последици за правната положба на нивните сопственици. Затоа, комутативната еднаквост е својствена, пред сé, за приватното право, каде што основните принципи на правните односи се темелат токму врз заменливоста на стварите и на нивните сопственици. На пример, за правниот однос купопродажба на јајца на пазарот, освен вредноста на јајцата и вредноста на парите што се даваат како нивна цена, ниедно друго својство на купувачот и на продавачот не е релевантно за нивниот правен однос. Воопшто не е битно дали едниот од нив е поубав од другиот, дали едниот се сопственик на фабрика, а другиот нема стан, дали едниот е муслиман а другиот христијанин, дали продавачот е жена а купувачот маж, дали едниот живее во град а другиот во село и тн. и тн. Меѓутоа, самата околност што односите во кои влегуваат се правни односи - регулирани со правни норми, па макар и најначелно и со најголема можна диспозиција на странките, придонесува претпоставка за остварување на комутативната еднаквост да биде претходното утврдување дека само вредноста на нивните ствари, а не и некое друго својство, е критериум за нивната правна еднаквост. Со други зборови, комутативната еднаквост се јавува само како последица и дополнување на другиот елемент на суштината на еднаквоста - на дистрибутивната еднаквост.

Дистрибутивната еднаквост за своја основа ги има својствата на луѓето што по некој критериум се прогласени за битни во односите во кои влегуваат. Таа е еднаквост во постапувањето со луѓето со оглед на нивната различна вредност, што произлегува од разликите во нивните природни способности или од стекнатиот или наследениот социјален статус. Како и кај комутативната еднаквост, нејзината суштина е еднаквото постапување спрема луѓето со еднакви вредности, но околноста што се признаваат различни вредности кај различни луѓе допушта различно постапување спрема луѓето што поседуваат различни вредности. Таа, во суштина, значи *сразмерност* во распределбата на правата и обврските, согласно со *различната вредност* на поединците, мерена не според произволни критериуми туку според нивниот придонес кон остварувањето на врховното добро во заедницата.

За разлика од комутативната еднаквост, за која е доволно да постојат два субјекта, за дистрибутивната еднаквост е нужно постоењето на најмалку три субјекта, од кои едниот се поставува во улога на медијатор кој ги определува и ги остварува критериумите и

мерата на сразмерност. Затоа, дистрибутивната еднаквост е карактеристична за јавното право. Дистрибутивната еднаквост е релативна затоа што, прво, обезбедува еднаков правен статус само меѓу членовите на една група со иста вредност според некој критериум, но не и еднаквост меѓу членовите на различните групи, односно не апсолутна еднаквост и, второ, затоа што критериумите за распоредување на луѓето во различни категории според нивните вредности се променливи и подложни на вреднување. За полесно објаснување повторно ќе го земеме примерот со различните родови во војската. За да се биде распореден во различните родови потребно е да се има различна психофизичка способност. Многу построги здравствени услови треба да се исполнат за да се биде падобранец, отколку да се биде во интендантска служба. Па сепак, никому не му паѓа на ум да каже дека падобранџите се дискриминирани (се ставени во нееднаква положба) во однос на готвачите, затоа што за нивниот род на војската се построги условите за прием. Во овој пример дистрибутивната еднаквост треба да ги даде и да ги образложи критериумите според кои се создаваат две различни категории правни субјекти (категорија падобранџи и категорија готвачи), кои во соодветните правни односи (во правилата за воена обука) имаат различна положба, а комутативната еднаквост треба да овозможи во рамките на секоја од тие две различни категории секој одделен субјект да има еднаква положба со сите други субјекти што припаѓаат на истата категорија (падобранџите спрема падобранџите, а готвачите спрема готвачите).

Дефинирањето на елементите на едно *сеопфатно* сфаќање на принџипот на еднаквост ги има следните појдовни основи: прво, најапстрактната шема за *еднаквото постапување спрема еднаквите* (битно сличните) и *нееднаквото постапување спрема нееднаквите* (битно различните); второ, *комутативната еднаквост како начин на постапување спрема битно сличните и дистрибутивната еднаквост како начин на постапување спрема битно различните*; трето, *плурализмот на критериумите* според кои е можно луѓето како правни субјекти да се прогласат за битно слични или за битно различни и четврто, можноста од *степенување на релеванџијата на нивната сличност или различност*.

Првата димензија на принџипот на еднаквост е релевантна за оние општествени односи во кои е релевантно единствено својството на човек, односно во кои неговиот *правен субјективитет* е извлечен непосредно и без остаток од неговото *својство на човек*. Во овие односи квалитетот на човечност е немерлив, неспоредлив и ап-

солутен, што е основа за аксиомот дека е фактички присутен и правно признат кај сите човечки суштества и дека по таа основа тие се битно слични. Примарната причина за оваа *апсолутна еднаквост* е што природата на овој квалитет е таква што неговото поседување и остварување кај одделната индивидуа не наидува на пречки и не е конкурентно и исклучиво со поседувањето и остварувањето на истото тоа својство кај другите индивидуи туку напротив, заради природата на човекот како општествено суштество, тие се меѓусебен услов без кој не се може. Областа на општествениот живот во која доаѓа до израз наведената димензија на еднаквоста е остварувањето на *основните слободи и права на човекот и граѓанинот* кои го изразуваат и гарантираат неговиот физички и морален интегритет, како и основните политички слободи и права. Во оваа димензија единствено е присутен комутативниот елемент на еднаквоста затоа што во остварувањето на овие слободи и права се апстрахирани сите други индивидуални и групни својства, квалитети и вредности, освен *неделливото, немерливото и апсолутното својство на човек,* односно на граѓанин кој е носител на вредност по себе. Со самото тоа што е издигнат на степен на основна општествена вредност, овој квалитет не му дава право на поединецот да се откаже од него или да го разменува за некаква економска или социјална добивка ниту пак објекривното право има овластување да го мери и степенува и, врз таа основа, на битно сличните луѓе да им доделува различни позиции во остварувањето на основните слободи и права.

Втората димензија на принципот на еднаквоста е релевантна за оние општествени односи за кои е карактеристична *конкуренцијата*, па и меѓусебната исклучивост во остварувањето на конкретните, а со тоа и различни својства, способности и квалитети, односно различните *употребни вредности* на луѓето. Во овие односи луѓето со различни употребни вредности заземаат различни позиции во општествениот живот и во системот на распределба на права, должности, одговорности, општествена моќ, материјални богатства и сл. Во овие односи принципот на еднаквост треба да овозможи ниеден фактор надвор од она својство, квалитет или вредност што се прогласени за релевантни (што претпоставува претходно објективно правно да се дефинирани како такви) да нема влијание врз резултатите од таа компетиција. Во оваа димензија принципот на еднаквост на негативен начин би се изразил како *забрана на дискриминација*, а на позитивен начин - како *отвореност и еднаква достапност* под исти услови на секоја положба и статус во општеството за оние

што ги поседуваат тие вредности и што покажуваат волја да ги стекнат. За оваа димензија на принципот на еднаквоста сосема е небитно до каква стварна распределба ќе се дојде во секојдневната практика, затоа што тоа, во крајна линија, е наполно зависно од стварното поседување или непоседување на тие вредности, односно од разликите во степенот на нивното стварно поседување кај одделните индивидуи. Во оваа димензија на принципот на еднаквоста постои рамноправна "поделба на трудот" меѓу неговиот дистрибутивен и неговиот комутативен елемент. Со акт на диструбутивната еднаквост - преку давањето *правна релеванција* на дадено својство, квалитет или вредност - се врши групирање на субјектите во различни категории според околноста дали го поседуваат тоа својство, односно според степенот на неговото поседување, за да го подготви теренот за комутативната еднаквост, која го дефинира начинот на еднаквото постапување спрема членовите само во рамките на одделните категории субјекти.

Третата димензија на принципот на еднаквоста се сообразува со принципот на *целесообразност* во правното регулирање на оние општествени односи што се карактеризираат со *кооперативност* и взаемна упатеност на поединците во нивните меѓусебни односи и во односите со заедницата. Во овие односи постои меѓусебна поврзаност на одделните индивидуални и заеднички интереси, при што подобрувањето на положбата на еден член на заедницата предизвикува подобрување на положбата и на другите членови, односно на заедницата во целина. Под услов да не станува збор за остварување на основните слободи и права (во чие еднакво поседување и остварување, според првата димензија на принципот на еднаквост, не може да се прави никаков компромис), ниту пак за дискриминација според критериуми кои не се поврзани со суштината на соодветниот однос, остварувањето на барањето за зголемување на ефикасноста на системот во одделен сегмент на економскиот и воопшто материјалниот живот на луѓето во извесни општествени ситуации може да се оствари само преку *позитивна дискриминација* на соодветните правни субјекти. Позитивната дискриминација се состои во *фаворизирање* над општото ниво (што според претходната димензија на еднаквоста е еднакво достапно за сите) на оние членови на заедницата кои бараниот квалитет и употребна вредност ги поседуваат натпросечно. Пример за позитивна дискриминација е доделувањето државни стипендии за школување само на најдобрите студенти, а не и за сите студенти. Од суштинско значење за остварувањето на оваа димензија на еднаквоста е со зголемувањето на изгледите на едни

членови на заедницата да не се намалуваат изгледите на другите членови, односно со позитивната дискриминација на натпросечно способните да не се доведуваат во полоша положба другите членови на заедницата туку, напротив, зголемувањето на нивните изгледи да резултира со подигнување на општото ниво на материјалните и културните услови во општеството, како претпоставка легитимните очекувања на секој посебно и на сите заедно да бидат пореално остварливи. Во оваа димензија на принципот на еднаквост до израз доаѓа нејзиниот дистрибутивен елемент, детерминиран од рационално дефинираните *приоритети* на целесообразноста.

И четвртата димензија на принципот на еднаквоста се изразува како *позитивна дискриминација*, но овојпат, во полза на оние членови од заедницата што бараните квалитети и вредности ги поседуваат *потпросечно*. И во оваа димензија на еднаквоста доминира дистрибутивниот елемент, кој, сообразен со принципот на *солидарност* и со барањето за подигнување на општиот степен на задоволување на основните материјални и духовни потреби на современиот човек. Оваа димензија на еднаквоста е карактеристична за сферата на социјалните давања. Таа најнапред дефинира еден *минимум* стандард на задоволување на основните социјални потреби, а потоа врши *нееднаква* распределба на материјалните и на другите ресурси, односно наметнува нееднакви услови во нивното користење - зависно од степенот на индивудуалните и групните потреби од нив. Ваквиот начин на нееднакво постапување спрема битно различните луѓе се јавува како претпоставка, преку подобрување на условите за живот и работа на оние членови на заедницата што имаат полоши стартни позиции во материјалниот и културниот развиток, да се премости јазот што секогаш потенцијално е присутен меѓу формалниот принцип на еднакви шанси и стварната состојба на нееднакви можности.

ВТОР ДЕЛ

Глава I
ПОЈМОВНО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ОДБРАНБЕНОТО ПРАВО

1. Поим на одбранбеното право

Одржувањето и успешното функционирање на секој општествен и политички систем претпоставува ефикасно обезбедување на заедницата од сите евентуални (надворешни и внатрешни) загрозувања и закани. Затоа, на организирањето на одбранбената дејност на државата треба да се гледа како на објективна нужност, а не како на продукт на субјективната политичка волја. Во контекст на општата типологизација на основните вредности на секоја државна заедница, мирот и безбедноста влегуваат во редот на т.н. модални или инструментални вредности. Тоа значи дека тие не се цел за себе и не претставуваат некаков самостоен државен идеал ако не се поставени во функција на обезбедување на претпоставките за реализација на другите, суштински вредности на политичкиот систем. Темелните вредности на уставниот и политичкиот систем, дефинирани со уставот на секоја земја, претставуваат срж или основен супстрат на севкупното ангажирање на водечките општествени сили. Меѓутоа, загрозувањето на мирот и безбедноста ја доведува под прашање егзистенцијата на политичката заедница, а со тоа се нарушуваат основните рамки во кои можат да се реализираат суштинските вредности на конкретниот поредок.

Одбранбената функција на државата, поради своето исклучително значење, претставува не само политичко туку и правно прашање. Фактот што во рамките на правниот систем на секоја држава постојат голем број *правни норми* и *прописи* кои ја уредуваат областа на одбраната, се должи на две основни причини: прво, одбраната на заедницата е општествена цел со извонредно големо (егзистенцијално) значење за сите членови на заедницата; и второ, во современи услови организирањето и остварувањето на одбранбената функција, преку конституирање и ин-

ституционализирање на ефикасен одбранбен систем, претставува многу комплексна и сложена задача.

За разлика од некои потсистеми на глобалното општество, одбранбениот систем се одликува со својата сложена структура и богат сплет на односи и релации кои се воспоставуваат меѓу неговите одделни елементи. Ефикасноста на овој систем (од кој, впрочем, зависи и опстанокот на државата) е детерминирана од неговата кохерентност, конзистентност и усогласеност во дејствувањето на неговите одделни елементи, како и на системот во целина. Со таа цел, неговото функционирање не само што не се препушта на некаква случајност, автархичност и спонтаност, туку, напротив, се поставува во цврсти правни рамки. Преку соодветното правно нормирање на односите во областа на одбраната, државата го обезбедува саканото однесување на општествените фактори во врска со одбраната на заедницата.

Фактот што општествените односи во областа на одбраната се правно уредени, всушност, значи дека по пат на правни акти (устав, закони, подзаконски општи акти) е воспоставен цел систем на правни норми во кои се утврдува она однесување во врска со одбраната што е задолжително за субјектите на кои се однесуваат тие норми. Оттука, одбранбеното право може да се определи како *вкупност* на правни прописи со кои се уредуваат општествените односи во врска со одбраната. Одбранбеното право ја претставува правната основа и рамка за остварување и функционирање на *системот на одбрана*. Во таа смисла, основната содржина на овие правни норми се состои во утврдувањето на положбата на субјектите на системот на одбрана, начинот на остварување на задачите што се ставени во нивна надлежност, начинот на преземање на одбранбените мерки и начинот и формите на организирање на силите на одбраната.

Со оглед на тоа што одбранбеното право претставува збир на општи правни норми и акти со кои, врз основа на истоветни принципи и начела, се регулира еден посебен склоп на општествени односи (поврзани со одбраната), може да се констатира дека тоа претставува посебна *правна гранка* во рамките на единствениот правен систем на Република Македонија. Оваа правна гранка се одликува со тоа што опфаќа, во основа, три вида правни норми, односно правни прописи, гледано од аспект на начинот на нивно донесување и времето на нивно извршување:

- Првите се донесуваат и извршуваат во мирновременски услови, што значи дека се во функција на подготвување на државата и на другите субјекти на одбраната за случај на војна;

- Вторите се донесуваат во време на мир, но нивното правно дејство е условено со настапување на посебни околности, какви што се непосредната воена опасност, вонредните околности или војната. Иако претставуваат дел на позитивното право, нивното правно дејство на извесен начин е „замрзнато" до исполнувањето на предвидените услови (односно настапувањето на наведените околности);

- Третиот вид го сочинуваат оние правни прописи (уредби со законска сила и други воени прописи) кои се донесуваат во време на исклучителни (нередовни) ситуации, какви што се војната или вонредните околности. Овие прописи го сочинуваат т.н. воено законодавство во потесната смисла на зборот.

Првите два вида правни прописи се донесуваат во редовна постапка од надлежен орган и по правило важат сé додека не се заменат со нови. Третиот вид е специфичен, зашто, всушност, претставува пропис „од нужда", чие правно дејство е временски ограничено и е зависно од дополнителната потврда на органот што во редовни околности е надлежен за правно регулирање на соодветното прашање.

Во рамките на оваа млада гранка на правниот систем на Република Македонија присутни се некои проблеми од терминолошка природа. Имено, за означување на правните прописи што ја сочинуваат честопати се употребува и терминот „воено право" или „воено законодавство". Смислата на овој термин се гледа во фактот што тие прописи суштински и (не)посредно се поврзуваат со војната како потенцијална закана или актуелна ситуација во која може да се најде државата. Меѓутоа, несоодветноста на овој термин доаѓа оттаму што оваа правна гранка ја сочинуваат три вида прописи, од кои поголемиот дел се однесува на мирновременските активности и подготовки за одбрана на земјата, а само третиот вид уредува класична воена материја.

Во рамките на правниот систем на поранешна СФРЈ, односно на СР Македонија, оваа правна гранка се нарекуваше „право на народна одбрана". Евидентната непрецизност на овој термин се настојуваше да се отстрани со диференцирање на неговите две одделни значења: во потесна и поширока смисла. Така, под право на народна одбрана во потесна смисла се подразбираше општата положба на општествените субјекти во врска со одбраната на зем-

јата. Бидејќи во рамките на тогашната концепција и на системот на општонародна одбрана постоеја бројни субјекти кои беа носители на определени права и должности во оваа област, станува јасно дека тука се мислеше на конкретното, индивидуално и колективно право да се учествува во одбраната на земјата. Употребен во поширока смисла, овој термин ја означуваше специфичната правна гранка во рамките на правниот систем на тогашна Југославија.

Оттука, како најсоодветен и најпрецизен со право се наметнува називот „одбранбено право". Тој недвосмислено укажува дека станува збор за посебна правна гранка, односно за збир на правни прописи со кои се уредуваат општествените односи во врска не само со војната како таква туку со одбраната како функција која се извршува и во време на мир и во време на војна, а чија основна цел е обезбедувањето на слободата и независноста на општествената заедница.

2. Општествената функција на одбранбеното право

На правото, вообичаено, се гледа низ призмата на инструменталната улога што ја има за носителите на политичката власт. Секоја политика настојува да се преточи и објективизира низ еден систем на правни норми. Затоа правото претставува израз на политиката што ја креира и води доминантната политичка сила во рамките на дадената општествена заедница. Таа политика не е супстрат само на посебните интереси на малцинството на власт туку нужно во себе содржи низа објективни елементи. Затоа, правото претставува комплексен одраз на сплетот на доминантните субјективни и објективни (општествени) *интереси* и *потреби* на едно општество. Обезбедувањето на мирот и безбедноста на една држава претставува најопшт општествен интерес. Оттука, носителите на политичката власт имаат целосен легитимитет да го реализираат ова општо добро, меѓу другото, и со примена на правните норми чие исполнување го гарантира јавната власт, ако е потребно и по пат на принуда.

Главната функција на правото во областа на одбраната се состои во обезбедувањето на саканото *однесување* на општествените субјекти според потребите и императивите што произлегуваат од важечката *одбранбена доктрина*. Одбранбеното право, во крајна линија, претставува нормативен израз на

доктрината на одбраната. Таа, пак, како доминантен научен, филозофски и идејно-политички поглед на општеството на воената проблематика, вообичаено претставува константа околу која се обединуваат сите општествени сили и слоеви. Таа ја претставува основата, фундаментот врз кој се издигнува политиката на одбраната што во подолг период ја води едно општество.

Поради важноста на мирот и слободата за сите членови на општеството, на правото му припаѓа извонредно значајна улога во областа на одбраната. Со негова помош доктринарните ставови за начините и средствата за одбрана се подигнуваат на ниво на општозадолжителни правни норми. Успешноста на одбранбената функција е детерминирана токму од тоа *колку и како* ќе се реализираат правните прописи во време на мир. Правото, во поголем или помал степен, значи и принуда (во однос на оние кои одбиваат да ги исполнат своите правни задолженија), но, од друга страна, овозможува координирано, конзистентно и синхронизирано функционирање на сегментите на одбранбениот систем.

Правното регулирање на односите во областа на одбраната покажува извесен парадокс. Имено, и покрај *задолжителноста* на правните норми, за успешно функционирање на системот на одбраната не е доволно само утврдувањето на неговата правна основа, односно соодветните субјекти со правните норми да се обврзат на определено однесување. Како во ретко која област од општествениот живот, во областа на одбраната од извонредно значење е постоењето на свесен, позитивен и доброволен однос на општествените чинители кон своите правно регулирани права и обврски. Правото може да ја исполни својата основна функција само доколку истовремено постои висока правна свест кај членовите на општеството и ако правната регулатива во поголем степен коинцидира со доминантните морални и обичајни правила. Тоа е важно и од еден друг аспект: бидејќи со правни норми не е ниту можно ниту опортуно да се нормираат општествените односи до најситни детали, постои и еден навистина мал, но автономен простор за дејствување на другите видови општествени норми од неправен карактер. Во оваа смисла, *моралните и обичајните норми* претставуваат силна потпора за остварување на правните норми во областа на одбраната.

Додека наведената примарна функција на одбранбеното право е заедничка за сите правни и политички системи, втората функција е карактеристична само за демократските системи. Станува збор за функцијата на врамување на политиката во границите

на правото, односно за остварување на принципот на владеење на правото и во оваа област на општествените односи, како начин и средство за заштита на слободите и правата на граѓаните од самоволието на носителите на политичката власт. Правото не смее да се сфати и постави единствено како средство за наметнување на државната волја над граѓаните туку тоа треба да претставува повеќе средство за ефикасна општествена организација и за заштита на слободите и правата на поединците. Притоа, не е спорно дека во одредена (нужна) мерка тоа го задржува карактерот на средство за ограничување на слободите и интересите на поединците и групите во полза на општото добро. Оваа функција своето полно значење може да го добие поставена во контекст на одбранбената сфера. Дури може да се каже дека начинот на нејзино реализирање во оваа чувствителна област, која во себе ги вклучува и општиот и поединечниот интерес (а понекогаш и меѓусебно ги спротивставува), во голема мера го детерминира карактерот на даден политички и правен систем.

3. Извори на одбранбеното право

Одбранбеното право како посебна правна гранка има сопствени правни извори. Тие, како и изворите на правото воопшто, се јавуваат во двата основни вида: како материјални и како формални. Најопшто кажано, материјалните правни извори ја означуваат причината која предизвикува, односно бара правно да се уреди една област на општествените односи, и која го определува начинот на тоа регулирање.

Материјалните извори на одбранбеното право ги сочинуваат ставовите и начелата на доктрината на одбраната, барањата на системот на одбрана, како и граѓанско-либералната (демократска) природа на политичкиот систем.

Одбранбеното право, односно правните прописи од областа на одбраната, претставуваат правен израз, рефлексија на една добро осмислена доктрина. Секоја правна норма наоѓа свое извориште во некој став или начело на одбранбената доктрина, а вкупноста на прописите од оваа област е во „духот" на важечката доктрина. Системот на одбрана е во директна корелација, односно зависност, од доктрината; тој ја претставува нејзината практична, институционална и функционална димензија. Доктрината „живее" во и преку системот на одбрана. Во таа смисла, одбранбеното

право се јавува како посредник меѓу доктрината и системот на одбраната. Како нормативно-правен израз на доктрината, тоа истовремено ја претставува правната основа на одбранбениот систем. Бидејќи одбранбеното право е материјализирана доктрина на одбраната во вид на правни норми, системот на одбрана мора да се постави и да се фундира во согласност со тие норми.

Доктрината на одбраната не се креира во некаков општествен вакуум ниту е вонопштествена категорија. Таа е детерминирана од потребите на времето и конкретните општествено-политички услови. Затоа, може да се заклучи дека, во крајна линија, таа е определена од карактерот на политичкиот систем во чии рамки се создава. Основните принципи и вредности на дадениот политички систем се, повеќе или помалку, непосредно вградени и во доктрината на одбраната. Од друга страна, одбранбениот систем е еден од потсистемите на глобалното општество, кој функционира не само покрај, туку и преку институциите на политичкиот систем. Карактерот на еден политички систем се изразува низ целината на правниот систем кој егзистира во него, затоа и одбранбеното право нужно ги инкорпорира во себе основните одлики и квалитети на правниот и на политичкиот систем. Оваа врска меѓу доктрината, системот на одбрана и политичкиот систем подеднакво ги става сите нив во редот на материјалните извори на одбранбеното право.

Познавањето на материјалните извори на оваа правна гранка е значајно од повеќе аспекти. Тоа е битно заради разбирањето на општествената основа од која израснуваат овие правни норми. Од друга страна, тоа е неопходен услов за правилно толкување и оптимална примена и оживотворување на тие прописи во практиката. На тој начин, стручните лица кои непосредно се задолжени за спроведување на овие правни норми, добиваат поширока можност да работат во насока на нивно конструктивно доизградување и усогласување со потребите на одбраната, особено во фазата на креирањето и донесувањето (или измената и дополнувањето) на правните акти од областа на одбраната.

Формалните извори на одбранбеното право ги сочинуваат сите важечки општи правни акти со кои е регулирана областа на одбраната. Тие се облик на изразување на материјалните правни извори. Со оглед на тоа што содржат општи правни норми, општите правни акти претставуваат „извор" на неопределен број поединечни правни акти и дејствија што се донесуваат во процесот на остварувањето на одбранбената функција. Фор-

малните извори на оваа правна гранка се јавуваат во два основни вида - во потесна и во поширока смисла. Така, првиот вид го сочинуваат оние општи правни акти со кои непосредно правно се регулира исклучиво проблематиката на одбраната на земјата. Конкретно, покрај Законот за одбрана, тука влегуваат цела низа подзаконски општи акти, како што се уредбите, правилниците итн. Во формални извори во поширока смисла, спаѓаат правните акти со кои првенствено се регулираат други општествени односи, но содржат одредби кои посредно или непосредно се однесуваат и на односите од областа на одбраната на земјата. Во оваа група, освен Уставот како највисок и најопшт правен акт, спаѓаат уште и Кривичниот законик, Законот за владата, Законот за органите на управата, Законот за работни односи, Законот за внатрешни работи, Законот за локална самоуправа и други.

4. Односот на одбранбеното право со другите правни гранки

Околноста што одбранбеното право претставува посебна правна гранка и што, согласно со тоа, припаѓа на единствениот правен систем на земјата, ја определува неговата суштина и природа. Имено, тоа нужно произлегува од истата општествена основа и ги носи истите белези како другите гранки на правото, и на системот во целина. Иако за секоја правна гранка може да се каже дека уредува посебен дел од општествените односи, сите тие се истовремено и комплементарни, во смисла што, во крајна линија, сите заедно вршат важна општествена функција.

Основна и суштествена одлика на секој правен систем е неговата внатрешна конзистентност, хармоничност и идејна осмисленост. Оттука, правните гранки како негови елементи мораат да бидат и меѓусебно усогласени, во мера која овозможува да претставуваат логична целина. Хармоничноста на правниот систем се обезбедува, меѓу другото, со доследна примена на принципот на уставност и законитост.

Согласно со ова, произлегува дека и меѓу различните правни гранки е можно (и пожелно) да постојат, повеќе или помалку, допирни точки. Одбранбеното право има низа допирни точки со одредени правни гранки, што се должи и на фактот што правните норми од значење за одбраната на земјата се разместени во мноштво различни правни акти (кои уредуваат други правни

области), а не исклучиво во оние кои непосредно и номинално се врзани со одбраната.

Во функција на подобро запознавање, разбирање и спроведување на правните акти од областа на одбраната се наметнува потребата од издвојување и осветлување на најзначајните релации во оваа смисла. Станува збор за утврдување на врските меѓу одбранбеното право со уставното, управното, судското, граѓанското, трудовото, кривичното и меѓународното право.

Како и поголемиот број правни гранки, така и одбранбеното право покажува најголема блискост со *уставното право*. Ова произлегува од фактот што уставните норми, кои имаат најширок досег и највисока правна сила, неизбежно содржат основни правни решенија и во врска со одбраната. Во оваа смисла, формата и содржината на правните акти од областа на одбраната се определени со одредбите на Уставот како највисок правен акт и мораат да бидат согласни со нив. Уставот на Република Македонија ги утврдува најбитните решенија за општествените односи во врска со одбраната: правната положба на граѓаните во воената сфера, надлежноста на државните органи во однос на одбраната, општествената положба и функција на вооружените сили, дефинирањето на воената и вонредната состојба итн. Карактеристично е тоа што некои од овие норми се применуваат непосредно, а други се применуваат откако поблиску ќе се уредат со закон.

Управното право претставува збир на правни норми со кои се регулира положбата, организацијата и дејноста на државната управа. Со оглед на тоа, односот меѓу управното и одбранбеното право се манифестира во две димензии: од аспект на организацијата на управата и од аспект на дејноста на органите на управата во врска со одбраната. Општите прописи за организацијата и начинот на работа на органите на државната управа важат и за органот на управата надлежен за работите на одбраната (Министерството за одбрана на Република Македонија кое ги вклучува во себе и подрачните единици). Сите овие органи се поставени на исти организациони основи. Втората димензија на овој однос се состои во фактот што органот на управата, на начин утврден со закон, обезбедува, односно се грижи за примената на правните прописи за одбраната. Тој донесува поединечни правни акти (решенија, наредби и сл.) со кои се уредува задолжителниот начин на однесување. Со други зборови, со овие правни акти се уредуваат конкретните правни задолженија на одделни правни

субјекти. Така, на пример, овој орган врши распоредување на граѓаните во Армијата и во силите на цивилната заштита, спроведува мобилизација, врши инспекциски надзор над спроведувањето на прописите од областа на одбраната итн. Овој однос станува уште појасен ако се има предвид законската обврска на министерствата и другите органи и организации на управата да се подготвуваат за вршење на нивната функција во воена состојба и да учествуваат во изработката на планот на одбрана на Република Македонија.

Врската меѓу одбранбеното право и *судското право* е детерминирана од две битни околности: првата се состои во фактот што правните норми за одбраната се потполни, што значи дека покрај диспозициите имаат и санкција. Санкциите можат да бидат за прекршоци и за кривични дела. За нив се одговара пред надлежните судски органи, пред кои се води соодветна судска постапка, според правилата на судското право (прекршочна и кривична постапка). Во граѓанската судска постапка се водат спорови во случај на нанесување на штета со дејствија на државните и другите органи кога постапуваат според прописите од областа на одбраната или кога не ги исполнуваат обврските спрема правните субјекти во случај кога тие имаат некои права врз основа на тие прописи.

Односот меѓу одбранбеното право и граѓанското право е мошне интензивен, затоа што според правилата на граѓанското право се решаваат односите со имотен карактер. Граѓаните подлежат на материјална обврска кон одбраната на земјата. Во случај да дојде до оштетување или уништување на предметите на кои се однесува оваа обврска, нивните сопственици имаат право на паричен надомест. Ако не го остварат ова право од надлежниот орган, тие можат да се обратат до судот.

Односот на одбранбеното право и *стопанското право* произлегува од фактот што претпријатијата со производствен и услужен карактер, под услови предвидени со закон, можат да се јават како носители на одредени обврски во областа на одбраната. Тоа влијае на потребата за усогласување на прописите за организацијата и начинот на работа на претпријатијата со прописите за нивните обврски во областа на одбраната. Ова, секако, се однесува на оние претпријатија кои имаат елементи на посебност, односно се од посебно значење за одбраната, како и на претпријатијата што произведуваат производи или вршат услуги од посебен интерес за одбраната. Покрај оваа врска, треба да се укаже и на

обврската на овие претпријатија во случај на војна, својата организација, содржината и начинот на работа да ги усогласат со посебните прописи донесени во време на мир и со уредбите со законска сила што ги донесува Владата.

Како правна гранка која ги опфаќа правните прописи во врска со односите во областа на ангажирањето на човековиот труд, *трудовото право*, исто така, има допирни точки со одбранбеното право. Со Законот за одбрана, заради задоволување на потребите на општеството во услови на воена состојба, предвидена е работна обврска за граѓаните. Тоа значи дека во такви услови битно се менува начинот на засновање на работен однос во оние случаи кога одредени работни места се пополнуваат врз основа на оваа со закон утврдена постапка. Карактеристика на односот меѓу овие две правни гранки е што обврзниците на оваа обврска се должни да работат на работите на кои се распоредени, па не можат да дадат отказ или самоволно да го напуштат работното место. За односот на овие две правни гранки значајно е тоа што прописите од областа на трудовото право мораат да бидат усогласени со оние од одбранбеното право. Во оваа смисла, според правилата на одбранбеното право, правата од работен однос на работникот му мируваат додека е тој отсутен заради извршување на своите обврски во областа на одбраната, утврдени со закон (служење на воен рок, воена вежба). Имено, според Законот за работни односи (член 52), на работникот кој заминал на отслужување или дослужување на воениот рок, работното место му е загарантирано, односно тој има право во рок од 30 дена по излегувањето од Армијата да се врати на работно место што одговара на степенот на стручна подготовка од определен вид занимање. Во оваа смисла, Законот прецизира дека како оправдана причина за престанок на работниот однос (по пат на отказ) не може да се смета отсуството заради отслужување или дослужување на воен рок или воена вежба (член 113). Натаму, на работникот му се гарантира надомест на плата за време на отсуство од работа поради воена вежба, учество на обука за одбрана и заштита и јавување на покана на надлежен орган (член 72). Во функција на почитување на овие одредби, Законот предвидува и парична казна (од 50 до 100 плати) за работодавецот кој на работникот ќе му ги ускрати овие права (член 145).

Кривичното право е правна гранка која ги опфаќа правните норми што се однесуваат на определувањето на кривичните дела и на кривичните санкции за нивните сторители. Одбран-

беното право се наоѓа во тесна меѓусебна врска со кривичното право затоа што имаат единствена општествената функција, односно затоа што заштитуваат исти општествени вредности. Утврдувањето на најтешките облици на прекршување на должноста за одбрана на земјата, начинот на утврдување на одговорноста за нивните сторители и видот на санкциите што можат да се изречат за нив се пропишани со Кривичниот законик на Република Македонија. Во него постојат две групи на кривични дела во врска со одбраната на земјата: кривични дела против државата и кривични дела против вооружените сили. Она што е специфично за односот меѓу овие две правни гранки се должи на фактот што, додека кривичните санкции се утврдени во Кривичниот законик, прописите од областа на одбраната, во извесна смисла, ги содржат диспозициите, односно правилата на однесување на граѓаните во областа на одбраната.

Односот на одбранбеното право со *меѓународното право* е извонредно близок. Клучната допирна точка е содржана во правото на државата на самоодбрана, загарантирано со Повелбата на Обединетите нации. Согласно ова право, секоја држава презема мерки за организирање и подготвување за сопствената одбрана уште во време на мир. Иако ова право, по правило, е неприкосновено, тоа не значи дека може и смее да се користи на начин кој би ги загрозувал другите држави, односно кој е спротивен на нормите на меѓународното право. Во поголемиот број современи држави, всушност, во многу области, а особено во областа на одбраната, се обезбедува примат на нормите на меѓународното право за сметка на внатрешното право. Тесната врска меѓу овие две правни гранки се должи и на околноста што секоја држава во регулирањето на односите во областа на одбраната, мора да води сметка за своите меѓународни обврски што ги има како членка на меѓународната заедница, како и за почитување на меѓународните договори и конвенции што ги уредуваат односите меѓу страните во судир, заштитата на странските државјани на својата територија во услови на војна, заштитата на цивилите, заштитата на заробениците итн. Во оваа смисла, постои обврска овие норми на меѓународното право да се инкорпорираат во сопствениот правен систем по пат на нивна ратификација. Кај нас постои традиционално позитивен однос спрема меѓународните норми кои ги третираат прашањата на мирот и војната, што придонесува за особено негување на врската меѓу овие две правни гранки. Системот на одбрана кој се организира и развива во Република Македонија е

исклучиво насочен кон вршењето на одбранбената функција. Покрај тоа, како една од темелните вредности на уставниот поредок е акцентирано и почитувањето на општоприфатените норми на меѓународното право. Одраз на ваквиот однос кон нормите на меѓународното право е и санкционирањето на кривичните дела против човечноста и меѓународното право (без оглед на тоа кој е сторител - странски или домашен државјанин) во рамките на Кривичниот законик на Република Македонија.

Глава II
УСТАВНИ И МЕЃУНАРОДНО-ПРАВНИ ОСНОВИ НА ОДБРАНАТА НА МАКЕДОНИЈА

1. Уставот и одбраната - компаративен осврт

Фактот што денес скоро и да не постои устав кој, во поголем или помал обем, не уредува одредени прашања од областа на одбраната на земјата, сам по себе зборува за значењето на оваа материја. Затоа, може да се каже дека одбраната, без оглед на нејзиното терминолошко определување (како одбрана на државата, како национална одбрана, како одбрана на земјата и сл.), претставува материја регулирана со скоро сите современите устави. Тоа, во основа, се должи на две околности: прво, во рамките на трајната политичка концепција и ориентација на секоја држава, одбраната на земјата од сите видови загрозувања се смета за значајно политичко прашање околу кое се гради политичкиот консензус; и второ, природата и карактерот на дејноста преку која се остварува одбраната бараат нејзино стриктно подведување во правни рамки.

Од аспект на *систематизацијата* на уставните одредби посветени на оваа проблематика, може да се диференцираат два можни приода: првиот се одликува со групирање на одредбите посветени на одбраната и армијата во посебна глава на уставот, додека вториот претпоставува инкорпорирање на овие одредби во различните глави, како резултат на што тие се среќаваат низ целиот уставен текст.

Систематизацијата на материјата на одбраната во рамките на една глава негуваат, на пример, уставите на следниве европски држави: СР Германија („Одбрана на државата"), Белгија („Јавна сила"), Луксембург („Јавна сила"), Португалија („Национална одбрана"), Естонија („Национална одбрана"), Унгарија („Вооружени сили и полиција"), Литванија („Надворешна политика и национална одбрана") и Словенија („Одбрана на државата"). Како што може да се забележи, називите на овие глави се различни, а исто

така постојат и значајни разлики по однос на бројот на членовите што ги опфаќаат. Покрај тоа, евидентно е дека уставотворците, и покрај сите настојувања, не успеваат сите уставни аспекти на одбраната да ги затворат во рамките на една глава, па низа прашања остануваат сместени и во другите делови на уставниот текст. Всушност, состојбата што на овој план се воочува во современите европски устави покажува доминација на вториот приод. Во оваа група спаѓаат уставите на Данска, Шпанија, Франција, Грција, Ирска, Италија, Бугарија, Полска, Романија, Словачка, Чешка, Хрватска и Летонија.

Разликувањето на европските устави според овој критериум ја осветлува само формално-правната, а не суштинската страна на современата уставна регулатива на овие прашања. Гледајќи ја содржинската димензија, може да се констатира дека систематизирањето на одредбите за одбраната според првиот или вториот приод, нема никаква битна улога. Фактот дека во еден устав постои посебна глава за одбраната на државата (националната одбрана) не мора да биде сигурен индикатор за постоење на висок степен на внимание спрема овие прашања; во низа случаи ситуацијата може да биде и обратна - значењето на одбраната да биде многу повеќе потенцирано низ одредбите „расеани" низ целиот устав. Всушност, тука и не може да се изгради некаков прецизен мерен инструментариум кој реално би го отсликал значењето на одбраната како уставна материја преку бројот и распоредот на соодветните уставни одредби.

Во современите европски устави доминираат две централни прашања на кои им се посветува најголемо внимание. Првото се однесува на утврдувањето на положбата и учеството на *граѓанинот* во одбраната на земјата. Оваа материја најчесто се уредува во контекстот на *слободите и правата* на човекот и граѓанинот, а по исклучок, овие одредби се сместуваат во главата посветена на одбраната или на вооружените сили. Начинот на кој со уставот се уредува положбата на граѓанинот во рамките на системот на одбраната најчесто кореспондира со степенот на изградување на демократскиот карактер на уставниот систем. Меѓутоа, кога се донесуваат оценки од овој вид, сепак треба да се има на ум конкретниот степен на диспропорција меѓу нормативното и фактичкото кој, повеќе или помалку, е присутен во секое општество.

За уставната регулатива е карактеристично што класичната уставна формула за „општата воена обврска" се заменува со една

поширока категорија - одбрана на земјата (или татковината). Се работи за надвладување на една нова концепција за одбраната која во современи услови не може да се сведе само на воената компонента, односно која од аспект на партиципацијата на граѓанинот не се јавува само во облик на воена служба. Ова пошироко сфаќање на одбраната во себе ја вклучува и цивилната одбрана, како и низа невојнички (и невооружени) облици на ангажирање на граѓаните во случај на војна. Од друга страна, на овој начин се потенцира една поинаква и поактивна положба на граѓанинот, кој не се сведува на поданик на чиј живот и работна рака државата смета во вакви ситуации.

Во некои устави (Литванија, Романија, Шпанија, Португалија) одбраната на татковината се дефинира како право и должност на граѓаните (односно, државјаните или мажите), меѓутоа сепак доминираат уставите во кои таа се определува само како должност. Во оваа побројна група спаѓаат уставите на Естонија, Италија, Хрватска, Словенија, Унгарија, Бугарија, Холандија, Белгија итн. Од ваквото определување на одбраната, при што на елементот на правото и на должноста не им се припишуваат некакви дополнителни атрибути, постојат и неколку исклучоци. Така, на пример, Уставот на Полска одбраната ја дефинира како света обврска, а воената обврска како патриотска должност на граѓаните. Според бугарскиот Устав, одбраната на татковината е должност и чест за секој граѓанин. Во италијанскиот устав се зборува за света должност, а во португалскиот - за право и за фундаментална должност. Сепак, се чини, надвладува сфаќањето според кое одбраната, без оглед на нејзиното општествено значење, за граѓанинот треба да претставува само една од низата должности на кои подлежи и кои се уредени со уставот. Егзалтацијата на оваа должност како света или како (октроирана) чест се избегнува заради дистанцирање од тоталитарните и милитаристички концепции во кои се бара беспоговорна покорност на граѓаните и кои во војна претставуваат само „топовско месо". Сепак, без оглед на начинот на дефинирање на одбраната, од аспект на позицијата на граѓанинот како нејзин субјект (или објект), многу е побитна законската експликација на ова право и должност.

Утврдувањето на одбраната на земјата како *индивидуално право* во некои современи устави, сепак не успеа да го намали значењето на воената обврска (или воената служба). Тоа се должи на фактот што, по правило, секоја модерна воена доктрина се те-

мели на приоритетното значење на вооруженаша борба во вкупните општествени напори во одбраната на земјата од воена агресија. Токму затоа, една од најзначајните придобивки на модерната уставност е гарантирањето на правото на приговор на совеста, што, во контекст на сферата на одбраната, се изразува како можност од алтернативно служење на воениот рок. Иако некои земји, гарантирајќи го со Уставот правото на приговор на совеста, му оставаат на законот за одбрана да ја сообрази воената служба со почитувањето на ова право, сепак доминира становиштето дека една од битните карактеристики на секој модерен демократски устав е детидното предвидување и гарантирање на цивилното служење на воениот рок. Ваквата тенденција најјасно се согледува во низа новодонесени устави на поранешните социјалистички земји, кои, по правило, содржат вакви одредби (почнувајќи од уставите на СР Југославија, Хрватска, Словенија, па сé до оние на Бугарија, Унгарија, Литванија, Словачка итн.). Разлики, по ова прашање, се присутни особено кога станува збор за основата, односно причините поради кои се признава правото на приговор на совеста (некаде само од религиозни, а некаде уште и од етички, филозофски и други побуди).

Вториот комплекс на прашања, на кој современите устави му посветуваат големо внимание, се однесува на утврдувањето на нормативни основи на односите меѓу цивилната (политичката) власт и вооружените сили. Денес, се смета дури дека уставното изразување и гарантирање на начелото на *цивилна супремација* претставува цивилизациска придобивка на секој демократски уставен систем. Модалитетите во уставното регулирање на ова начело се разликуваат од земја до земја, како и степенот на доследноста во неговото имплементирање.

Одредени устави, како појдовна основа во изградбата на уставниот модел на цивилно-војничките односи, го сметаат дефинирањето на уставните функции на вооружените сили. Овој пристап особено се негува во уставите кои содржат посебна глава посветена на одбраната, односно на вооружените сили. На тој начин, се смета дека се утврдуваат правни граници на дејствувањето на војската и во мир и во војна. По правило, сите устави на вооружените сили гледаат како на главен фактор на вооруженаша одбрана на земјата од агресија, при што вообичаено нивната задача се гледа во гарантирањето на суверенитетот, независноста и територијалниот интегритет на државата. Така, на пример, во Уставот на Бугарија се наведува „гарантирањето на суверенитетот,

безбедноста и независноста на земјата и одбрана на територијалниот интегритет". Уставот на Словенија зборува за „одбрана на интегритетот и неповредливоста на државната територија". Уставот на Португалија упатува на „гарантирање на националната независност, територијалниот интегритет и слободата и безбедноста на народот против агресија и други видови на надворешни загрозувања". Уставите кои на вооружените сили им доверуваат исклучиво *надворешна функција* имаат интенција да обезбедат тие максимално да се дистанцираат од цивилно-политичкиот живот на земјата и од нејзините внатрешни проблеми.

Постојат и устави кои покрај надворешната, ја предвидуваат и т.н. *внатрешна функција на вооружените сили*, најчесто изразена како заштита на уставниот поредок. Тука спаѓаат, на пример, уставите на СР Германија, Австрија, Шпанија, Унгарија, итн. Во овие устави, по правило, постојат поголем број одредби чија цел е стриктно да ги прецизираат условите под кои може да дојде до внатрешно ангажирање на армијата, како и начините и времетраењето на таквите активности. Најмногу одредби од овој вид, во рамките на оваа група устави, содржат Уставот на СР Германија, Уставот на Унгарија и некои други. Обично, како основа за вакво ангажирање на армијата се зема настанувањето на такви нарушувања на нормалниот живот (под влијание на разни вооружени субверзии и дејствувања) во кои употребата на полициските сили е недоволна, а се заканува реална опасност по животот и имотот на граѓаните. Уставите настојуваат прецизно да ги дефинираат ваквите ситуации, при што се употребуваат термини како „ургентна состојба", „вонредна состојба", „состојба на тревога" или „опсадна состојба" и со утврдување на надлежниот државен орган за нивно прогласување, како и со непосредно утврдување на времетраењето на важењето на одлуката за прогласување на таквата состојба.

Моделот на *цивилно-војничките односи* многу посуптилно се утврдува преку уставното разграничување на ингеренциите на одделните носители на власта спрема вооружените сили. Анализата на карактерот на овие решенија ќе се сосредоточи на парламентарните системи, заради нивната компаратибилна вредност во однос на уставните решенија во Република Македонија. Клучното прашање околу кое и заради кое се воспоставува цивилната контрола е: кому му е доверена функцијата на *врховен командант* на вооружените сили. Традиционалното решение во оваа смисла, кое го вовеле уставните монархии во Европа (Белгија,

Данска, Шведска, Норвешка итн.), се состои во доверување на оваа функција на монархот. Оваа солуција по инерција денес ја прифаќаат скоро сите парламентарни републики. Историски гледано, ова било едно од ексклузивните права на монархот како многу значаен фактор на неговата реална политичка моќ. Иако, според уставите на овие земји, кралот и денес ја има оваа позиција, сепак тој е само формален титулар на оваа функција, додека реално не може да стори ништо што претходно не го одлучиле парламентот или владата. Така, на пример, Уставот на Данска утврдува дека во случај на вооружена агресија, без одобрение на парламентот, кралот не може да ги употреби вооружените сили против странска држава. Мерките што ќе ги преземе кралот, во согласност со уставот, мораат да бидат одобрени од парламентот.

Положбата на претседателот на републиката, како врховен командант на вооружените сили, иако во себе вклучува некои стандардни овластувања (како доделување и отповикување на високи воени чинови, доделување на воени одликувања и тн.), зависно од случај до случај, може да има пресудно влијание врз неговата реална политичка моќ и авторитет во системот на власта. Поради лимитирање на големите овластувања на врховниот командант, особено по Втората светска војна, започнуваат да се конституираат колегијални консултативни тела за прашањата на одбраната (совет за национална одбрана, совет за национална безбедност и сл.) со кои раководи претседателот и кои му помагаат во вршењето на оваа функција. Обично, во овие тела влегува државниот врв, определени стручњаци и началникот на генералштабот. Такви тела денес постојат во повеќе европски земји, какви што се Португалија, Полска, Бугарија, Унгарија, Естонија, Литванија, Хрватска, Романија и др.

Општоста и непрецизноста се основните одлики на начинот на кој уставно се определува функцијата на врховен командант. Нејзината вистинска содржина и значење можат да се откријат само во корелација со другите уставни, а уште повеќе со законските одредби. Димензионирањето на оваа функција се врши понекогаш на тој начин што уставните овластувања на претседателот се врзуваат со мислењето или одлуката на парламентот и владата. Во оваа смисла, на пример, одлучувањето за воведување воена или вонредна состојба му припаѓа на парламентот, обично по предлог на владата, додека претседателот ја добива можноста формално да го објави настанувањето на овие околности (Португалија, Данска, СР Германија, Естонија и Унгарија). Нешто

позначајна позиција шефот на државата добива само во случај кога парламентот не може да се состане или додека тој итно не се свика, при што е овластен да ги преземе неопходните мерки за одбрана на земјата. Воопшто, забележлива е интенцијата со уставот да се нагласи и одржи тежиштето на власта во самиот парламент и во оние ситуации кога станува збор за прашањата на одбраната. Во оваа смисла, индикативни се одредбите на Уставот на Словенија. Според нив, реализацијата на одбраната ја контролира Народното собрание. На предлог на Владата, тоа одлучува за прогласување на воена или вонредна состојба; одлучува за употребата на силите на одбраната итн.Интересно решение содржи и Уставот на Естонија со кој се предвидени две функции на командување: командант на силите за национална одбрана во мир и главен командант на силите за национална одбрана во војна - што ги поставува и отповикува парламентот на предлог на претседателот на Републиката во својство на врховен командант на националната одбрана.

Основна одлика на вистинските парламентарни системи е што реалната политичка функција во однос на командувањето со вооружените сили ѝ се доверува на владата, било непосредно било преку ресорното министерство за одбрана. Како носител на извршната власт, на владата обично ѝ се доверува функцијата на водење на внатрешната и надворешната политика, цивилната и воената администрација и одбраната на државата (Шпанија, Португалија, Ирска, Бугарија и др.).

За низа устави донесени по Втората светска војна, но и за некои донесени по распадот на социјализмот, е карактеристично што содржат и некои *декларативни* одредби со кои децидно се изразува мирољубивиот карактер на државата, свртеноста кон сопствената одбрана која се гради во демократски дух, нејзината позиција во меѓународните односи и системот на колективна безбедност. Од постарите устави во оваа насока се издвојуваат Уставот на Италија, кој ја отфрла војната како средство за решавање на меѓународните судири и нагласува дека националната одбрана е инспирирана од демократскиот дух на републиката; и Уставот на СР Германија, кој ја казнува војната како кривично дело, за што одлучува уставниот суд. Од поновите устави можат да се издвојат следниве: Уставот на Словенија нагласува дека во обезбедувањето на заштитата државата се потпира целосно на политиката на пацифизам и културата на мирот и ненасилството; Уставот на Унгарија приматот на меѓународното

право го почитува дури и во прашањата поврзани со управувањето и употребата на сопствените вооружени сили; итн.

2. Историски осврт на уставното регулирање на одбраната во Република Македонија

Во секое општество одбраната се конституира како иманентен дел на политичкиот, а со тоа и на уставниот систем на земјата. Во анализата на начинот и карактерот на уставната регулатива на одбраната во нашата земја, гледано низ историска призма, мора да се води сметка за два клучни момента:

прво, во текот на многувековната историја, исполнета со стремежи, борби и жртви за слободна и независна македонска држава можно е утврдувањето на длабоки историски корени на практичните облици на воено (одбранбено) организирање. Тие, секако, претставуваат извориште за истражување на воените традиции, искуства и доминантните идејно-политички концепции за ослободување на македонскиот народ и за создавање на сопствена држава (што значи, и сопствен одбранбен систем);

второ, и покрај несомнената вредност на сознанијата од овој вид, сепак, од фактичка и особено од правна гледна точка, зачетокот на одбранбениот систем во вистинска смисла на зборот (како потсистем на политичкиот и уставниот систем) се открива дури во процесот на конституирањето и функционирањето на Македонија како држава.

Неколкугодишната заедничка Народноослободителна борба на македонскиот народ со другите народи од просторите на поранешна Југославија (1941-1945 година) претставува своевидна предфаза во оваа смисла. Тоа е период на преплетување на два процеса: конституирање на сопствената *воена сила* и конституирање на нови *органи на народната власт*. Успесите на народноослободителното движење, како на воен така и на политички план, се проследени со донесување на низа значајни историски одлуки и документи (Фочанските и Септемвриските прописи, одлуките на Првото и Второто заседание на АВНОЈ). Во нив се содржани значајни елементи од уставотворно значење за југословенската држава бидејќи се удираат темелите на идното уставно

уредување и на идниот одбранбен систем. Секако, за Македонија од посебно значење се одлуките на АСНОМ, на кои може да се гледа како на почеток на уставното уредување и уставниот развој на Републиката како федерална единица на тогашна ДФ Југославија.

Во текот на своето опстојување во рамките на југословенската држава, Република Македонија мина низ неколку битни етапи на уставно-политички развој, во чиј контекст се одвиваше и еволуцијата на одбранбениот систем. Секоја од овие етапи, секако, наоѓа и свој уставно-правен израз. Анализата на уставните документи од овој период, недвосмислено укажува на континуирано егзистирање на посебна македонска држава, со своја уставно-правна историја. Во овој контекст може да се проследи и еволуцијата на уставното регулирање и карактеристиките на одбранбениот систем по етапи. Овој преглед треба да го потврди фактот дека независната македонска држава од 1991 година не претставува нов историско-политички субјект и дека, и покрај одредени елементи на дисконтинуитет во насоките на развојот (раскинот со социјализмот и со поранешната федеративна заедница), Република Македонија располага со сопствена државна и уставна историја, при што особено се значајни елементите кои зборуваат за нејзините искуства во уставно-правното фундирање и реалното остварување на системот на одбраната.

Во текот на одделните етапи на уставниот развој на СФРЈ, видлива е еволуцијата во поделбата на функциите во областа на одбраната меѓу Федерацијата и федералните единици (републиките и автономните покраини), која е, во основа, детерминирана од развојот и карактерот на југословенскиот федерализам. Така, во времето на важење на првиот Устав на ФНРЈ од 1946 година (односно, до донесувањето на вториот целосен Устав од 1963 година), функциите на одбраната се во исклучива надлежност на Федерацијата, како во поглед на уредувањето така и во поглед на одговорноста за нивното извршување. Федералните единици се, фактички, ставени само во позиција на извршители на одлуките на сојузните органи на власта.

Конкретно, што се однесува на сојузниот Устав, во него е содржана посебна глава посветена на Југословенската армија (народната одбрана сé уште не е позната како уставна категорија), инкорпорирана во одделот за државното уредување. Овој факт зборува за доминантната концепција за одбраната како класична (*високо централизирана*) *државна функција*, чиј главен про-

тагонист е Армијата. Уставните одредби ја определуваат Југословенската армија како вооружена сила на ФНРЈ со задача да ги обезбедува и брани независноста на државата и слободата на народот, неповредливоста на државните граници и да служи за одржување на мирот и безбедноста. Нејзиниот врховен командант го именува Народното собрание на ФНРЈ. Покрај овие, во текстот на Уставот се содржани и други одредби кои се однесуваат на одбраната. Во таа смисла се утврдува дека: одбраната на татковината е највисока должност и чест на секој граѓанин, а предавството на татковината - најголемо злосторство спрема народот; воената обврска на граѓаните е општа; во надлежност на ФНРЈ, односно на највисоките сојузни органи спаѓа и народната одбрана; се воспоставува Министерство за народна одбрана како сојузно министерство.

Донесувањето на Уставниот закон од 1953 година, кој, иако содржи извесни одредби посветени на одбраната, сепак, на овој план не донесува ништо ново. И понатаму останува во сила наведената глава (XVI) од Уставот од 1946 година. Законот за народна одбрана од 1955 година на класичен начин само ги разработува должностите на граѓаните и главно се задржува на нормирање на овластувањата на посебните делови на државната структура во остварувањето на одбранбената функција.

Од уставен аспект 1963 година е значајна поради фактот што за првпат содржи посебна глава за народната одбрана и за Југословенската народна армија. Во неа се вградени основните постулати на концепцијата на општонародната одбрана кои беа претходно инаугурирани во 1958 година со документот со назив *Доктрина на општонародната одбранбена војна*, усвоен од Сојузното собрание. Евидентно е настојувањето на Уставот од 1963 година народната одбрана да ја децентрализира на начин на кој таа веќе не претставува исклучива функција на Федерацијата (и нејзината Армија) туку одредени ингеренции (иако од второстепено значење) им се препуштаат на републиките и потесните општествено-политички заедници. Оваа 1963 година е значајна и од аспект на републичката уставност бидејќи и во нив за првпат се наоѓаат некои одредби од областа на одбраната, како оние за: неотуѓивото право и должност на народот да ја штити и брани независноста и територијалната целокупност на СФРЈ; за одбраната како право и должност на граѓаните, работните и други организации, како и на републиката, околијата и општината.

Квалитативни промени во југословенскиот федерализам настануваат особено во периодот од 1968-71 година. Со сојузниот Закон за народна одбрана од 1969 година и Уставните амандмани од 1971 година, републиките се овластуваат да донесуваат сопствени прописи од областа на одбраната, односно да го разработуваат системот на одбрана, секоја на својата територија. Така, за првпат се донесуваат и републички закони за народна одбрана.

Во уставите на републиките и покраините од 1974 година за општонародната одбрана се зборува, како во Основните начела, така и во посебна глава, што ќе рече на ист начин како што тоа е сторено во сојузниот Устав. Меѓутоа, евидентно, републичките устави во значителна мера само ги преземаат одредбите од Уставот на СФРЈ, со тоа што со ограничен домет се впуштаат во нивно разработување во согласност со сопствените надлежности или во функција на нивно сообразување со условите во републиката.

Уставот од 1974 година овозможува дотогаш најголемо вклучување на федералните единици во, некогаш исклучиво, сојузната функција. Така, доаѓа до уставно дефинирање на функциите на Федерацијата во согласност со претпоставената надлежност во полза на социјалистичките републики и автономните покраини во областа на одбраната, како и до утврдување на низа права и должности на другите општествено-политички заедници, месните заедници, организациите на здружен труд и другите самоуправни организации и заедници. Меѓутоа, анализата покажува дека функциите, што ѝ беа препуштени на Федерацијата, беа од суштинско значење, бидејќи требаше да го обезбедат единствениот систем на организирање и подготвување на општонародната одбрана на целата територија на тогашната СФРЈ. Во секој случај, новиот посамостоен статус на федералните единици во однос на сојузот особено беше засилен и со новите интервенции во областа на одбраната:

- законско уредување на правата и должностите на субјектите на одбраната на својата територија;
- уредување на организацијата, подготвувањето и оспособувањето на територијалната одбрана (како втора компонента на единствените вооружени сили), цивилната заштина, службата за набљудување, јавување, известување и тревожење, подготовките на стопанството и на општтствените дејности за одбрана и работа во војна;

- утврдување на целите и насоките на развој и остварување на системот на општонародната одбрана во општествените планови и програми;
- усогласување на плановите за одбрана;
- обезбедување на единствена организација на подготовките за одбрана по прашањата значајни за единството на одбраната во републиката;
- обезбедување на мобилизацијата на сите извори и сили за одбрана на земјата, усогласување и насочување на плановите и мерките на општествено-политичките заедници, организациите на здружен труд и другите самоуправни организации и заедници и граѓаните за одбрана и за работа во случај на војна.

Донесувањето на Уставот на Република Македонија од 1991 година значеше отворање на нова страница во уставната историја на земјата. За првпат се создадоа услови за целосно и самостојно конституирање на одбранбениот систем. Иако тој е изграден на нови уставни, политички и општествени основи, сепак како трајна вредност остануваат искуствата стекнати во рамките на поранешниот уставен систем.

3. Уставни основи на системот на одбраната

Во анализата на уставниот концепт за одбраната на Република Македонија мора да се тргне од прашањето за неговите основни изворишта и генеза. По распадот на југословенската федерација, како императив се наметна потребата, во контекст на заокружувањето на државноста и независноста, да се конституира не само *автономен* систем на одбрана туку таков систем кој ќе ги избегне сите недостатоци и *идеологеми* на стариот систем на општонародна одбрана. Всушност, критичкото преиспитување на овој систем, кој долго време беше во тој поглед „недопирлив", започна уште во моментот на воведувањето на плурализмот во економската, и, посебно, во политичката сфера на поранешното југословенско општество. На крајот се покажа дека овој облик на одбранбено организирање бил дериват на сéвкупната идеалистичка и идеолошка концепција на општествено-економскиот и политичкиот систем. Затоа, како единствено можно решение во дадениот момент за Македонија беше истакнато свртувањето и акцептирањето на светските искуства и достигања на овој план.

На важечките уставни одредби со кои се уредува оваа материја, мора да им се приђе исклучиво низ призмата на филозофијата и концептот на самиот Устав. Како начелен, доста кус, но и флексибилен акт од ваков вид, од него не може да се очекува круто и детално да ја определи севкупноста на општествениот систем. Во него е вградена интенцијата да не го блокира општествениот прогрес ниту да ја задушува автономијата на граѓанското општество. Conditio sine qua non за секој устав, кој претендира да биде *либерално-демократски*, е обезбедувањето на интегритетот на *цивилното општество* или, поконкретно, на сферата на човековите слободи и права, од самоволието и арбитрерноста на носителите на политичката власт. Затоа, таквиот устав мора во себе и преку себе да овозможи операционализација на концептот на ограничена и контролирана политичка (јавна) власт, и подведување на политиката под закрилата (односно стегите) на правото. Во тој контекст, посебно внимание заслужува прашањето за начинот на демократското структуирање на воената сфера и за ограничена и контролирана воена власт.

Од формално-правен аспект може да се констатира дека Уставот материјата од областа на одбраната ја регулира во посебна глава (VII) со назив „Одбрана на Републиката, воена состојба и вонредна состојба". Меѓутоа, овие одредби не се единствените кои се однесуваат на оваа значајна област од политичкиот и државниот систем на Македонија. Затоа, не помало значење имаат и одредбите кои се разместени низ целиот уставен текст. Оттука, на сите нив треба да се гледа како на единствена целина која го сочинува уставниот концепт за одбраната. Во рамките на овој концепт, сепак, можат да се утврдат три основни пункта кои се посебно истакнати: првиот се однесува на утврдувањето на положбата на граѓанинот во системот на одбрана, вториот е концентриран околу дефинирањето на ингеренциите на државните органи во оваа област, додека третиот укажува на положбата и улогата на армијата и во одбранбениот и во политичкиот систем.

Од аспект на првиот комплекс прашања, евидентно е дека низ Уставот провејува интенцијата одбраната да се изгради како систем со соодветна структура чија основна функција се состои во обезбедувањето на нужните претпоставки за опстојување на едно општество во кое темелна вредност е човекот со неговите слободи и права. Тоа е содржано во уставната одредба (член 28 став 1), која не случајно е лоцирана во склопот на основните слободи и

права на човекот и граѓанинот, според која одбраната е право и должност на секој граѓанин. Фактот што одбраната на земјата не се определи само како должност, требаше да покаже дека и во оваа област на граѓанинот не се смета како на поданик кој, во случај на потреба, се повикува да ја брани државата. Од тие причини, ниту на елементот на правото ниту на должноста не им се дава некаков посебен акцент. На тој начин, одбраната на земјата не се издвојува од останатите права и должности ниту ѝ се припишува некаква сакрална природа.

На императивот дефиниран со Уставот на Република Македонија (член 28 став 2), ова право и должност да се регулира со (системски) закон, треба да се гледа како на облик на заштита на личноста и интегритетот на граѓанинот во оваа сфера од сите видови на евентуална политичка манипулација и злоупотреби. Значи, Уставот утврдува дека законот го претставува она нормативно-правно ниво од кое единствено може и смее да се доразработат и прецизираат облиците и начините на учество на граѓанинот во системот на одбраната, генерално определено како право и должност. Секако, смислата и целта на оваа уставна одредба може да биде постигната само доколку положбата на граѓанинот во системот на одбрана (односно неговото индивидуално право и должноста за одбрана на земјата), кореспондира и е комплементарно со целината на корпусот на неговите слободи и права утврдени и загарантирани со Уставот. Неговата положба во рамките на овој систем мора да произлегува и да претставува сегмент на неговата позиција во општеството. Уставот го препушта подетално разработување на ова право и должност на законодавецот, и тоа, впрочем, беше сторено со донесувањето на Законот за одбрана.

Истакнатото место што во одбранбениот систем го заземаат државните органи укажува дека дефинитивно се напуштени илузиите за големите можности од некаво масовно самоорганизирање во воената сфера или за волонтерско општествено занимавање со воената дејност. Работите на одбраната, на тој начин, сé повеќе се професионализираат, а државата на себе ја зема одговорноста да организира и оствари ефикасна одбрана, првенствено со посредство на армијата. Во оваа смисла, државата претставува еден вид посредник меѓу другите два субјекта на системот на одбраната - граѓаните и војската.

Во анализата на *нормативно-институционалниот модел* на односите меѓу цивилно-политичката и воената власт во

Република Македонија, како појдовна основа треба да послужи фактот што политичката власт е организирана врз начелото на поделба на власта. Тоа е, впрочем, и подигнато на ранг на една од темелните вредности на поредокот утврден со Уставот. Познато е дека суштината на ова начело се состои во оневозможувањето на кој и да е државен орган во себе да концентрира толку голема политичка моќ преку која ќе може да ја узурпира власта на другите легални институции во системот. Афирмацијата и остварувањето на ова начело е еден од начините власта како таква да се ограничи, во таа смисла што најпрво однатре ќе се подели (меѓу трите нејзини основни носители - парламентот, владата и судството), и ќе се доведе во можност меѓусебно да се ограничува. Меѓутоа, колку што е значајно трите власти правно да се дефинираат, разграничат и прецизираат нивните меѓусебни односи и влијанија, од не помало значење е и утврдувањето на нивниот заеднички, а особено на поединечниот однос кон воената власт (олицетворена во Армијата).

Во согласност со својата општа уставна положба, и во областа на одбраната од најголемо значење се ингеренциите на Собранието, Владата, Претседателот на Републиката и Министерството за одбрана. Собранието и во овој домен ја остварува својата законодавна, надзорна и буџетска функција; а од непосредно значење за одбраната е уставното овластување да одлучува за војна и мир. Покрај редовните ингеренции на Владата, од посебно значење за одбраната е посебното овластување „при постоење на воена или вонредна состојба" да донесува уредби со законска сила, по прашањата за кои инаку е надлежно Собранието (член 126). Ова е единствен и исклучителен случај кога Уставот предвидува т.н. делегирано законодавство, и тоа само додека траат наведените околности. Позицијата на Претседателот на Републиката е посебно значајна, со оглед на тоа што, согласно со Уставот, тој е врховен командант на вооружените сили. Со оглед на оваа функција, а посебно со оглед на функцијата на шеф на држава која ја врши Претседателот, Уставот ја предвидува можноста, доколку Собранието не може да се состане, тој да донесе одлука за прогласување на воена состојба (член 124 став 3).

Од посебно политичко значење е уставната одредба според која во вршењето на својата функција Претседателот се врзува за Уставот и законите. Во однос на ова, Уставот предвидува и постапка за утврдување на неговата одговорност за евентуално кршење на овие прописи (член 87). Демократската потенција на

овие одредби се состои во фактот што тие практично значат лимитирање на дејствувањето на Претседателот во границите што ги утврдило правото, што е особено важно од аспект на отстранувањето на евентуалните можности од злоупотреба на воената власт во политиката. Од овој аспект, се надоврзува и одредбата според која во случај на смрт, оставка, трајна спреченост да ја врши функцијата или престанок на мандатот по сила на Уставот, до избор на нов Претседател на Републиката, оваа функција ја остварува претседателот на Собранието. На овој начин се елиминираат можностите од настанување на политички вакуум во наведените околности, што е особено важно заради обезбедување на континуитетот во вршењето на оваа функција, посебно кога станува збор за остварувањето на врховната команда над армијата, во мир и во војна. Со привременото преземање на овие ингеренции од страна на претседателот на Собранието, се отстранува можноста од попуштање на цивилно-политичката контрола над Генералштабот на Армијата, а во случај на војна - можноста од останување без врховен командант.

Во контекст на утврдувањето на улогата на армијата во политичкиот систем, посебно внимание заслужува начинот на кој со највисокиот правен акт се утврдува нејзината функцијата. Одредбата според која вооружените сили на Република Македонија ги штитат територијалниот интегритет и независноста (член 122), зборува за нејзината основна насоченост кон отстранување и заштита од надворешни воени загрозувања на земјата. Тоа претставува радикално свртување кон демократијата, особено кога се знае дека поранешната ЈНА беше овластена да ја остварува и внатрешната функција, односно да се ангажира во одбраната на уставниот поредок (кој можеше, според важечката концепција, да биде нападнат и однатре и однадвор). Решението содржано во Уставот на Република Македонија е, во оваа смисла, примерено на демократската држава бидејќи доведува до драстично намалување на можноста од (зло)употреба на Армијата во дневно-политички цели. На овој начин, се исклучува секоја евентуалност Армијата да стане внатрешно-политички фактор, категорија на односот на силите. Таа единствено треба да се остварува како професионална, а не како политичка институција.

Уредувањето на воената сфера на општеството, не преку декларативна и формална туку низ стварна примена на демократските критериуми и постулати, претставува еден од проблемите со кои се соочува и македонската држава. Тоа не само што не е

лесна задача туку и не може да се очекува да се разреши во краток временски период. За Република Македонија многу е важно транзицијата на општествениот и политичкиот систем да не застане пред портите на воената сфера. Бурните времиња и радикалните општествени пресврти се карактеристични по тоа што ја стават на искушение способноста за адаптација на различните општествени субјекти. Во таа смисла, не се исклучок ниту субјектите кои дејствуваат во доменот на одбраната, а посебно вооружените сили. Во тој контекст, значајно е што Република Македонија ги постави уставно-правните основи и рамки на еден нов систем на одбрана. За нив може да се каже дека главно се инспирирани и комплементарни со постулатите на граѓанско-либералниот концепт на политичкиот систем.

4. Меѓународно-правни основи на системот на одбраната на Република Македонија

Фактот што современите држави не опстојуваат во некаков политички вакуум, туку во зададена констелација на односи кои владеат во меѓународната заедница, ги принудува да ги прифатат и да им се покоруваат на законитостите на заедничкото живеење. Во оваа смисла, уште повеќе влијае и нивното формално членување во ООН, како универзална светска организација во која се креира посебен меѓународно-правен поредок. Правните норми што ги содржи овој поредок, претставуваат задолжителни правила на поведение во меѓународните односи што ги обврзуваат државите-членки на ОН (а понекогаш и оние што не се членки). За нивното непочитување се предвидени одредени санкции кои, за жал, повеќе имаат политичка отколку правна тежина. Во секој случај, држава која не сака да биде изолирана и бојкотирана во меѓународната заедница, мора да се придржува за правните начела, принципи и правила на однесување, содржани (првенствено) во Повелбата на ОН, како и во другите меѓународно-правни акти.

Во овој контекст, се поставува прашањето за односот меѓу меѓународното и внатрешното (државно) право, односно за степенот на усогласеност на внатрешниот позитивно-правен систем со

нормите (актите) на меѓународното право. По ова прашање, во теоријата се развиле две спротивставени стојалишта: монистичко и дуалистичко. Според првото, приматот му припаѓа на меѓународното право, додека второто ја застапува тезата дека меѓународното и внатрешното право претставуваат одделни правни гранкишто регулираат сосема различни области.

Уставот на Република Македонија најначелно го решава овој проблем кога во редот на темелните вредности на уставниот поредок (член 8) го вбројува и „почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право". Овој став треба да се сфати како акцептирање и почитување не само на нормите од *договорен* карактер туку и на *обичајните* норми и општо прифатените *начела* на правото, на кои се темели, односно од кои извира меѓународното право. Ако се земе предвид и уставната одредба според која „меѓународните договори се дел од внатрешниот правен поредок, и не можат да се менуваат со закон" (член 118), станува јасна интенцијата внатрешното право да се усогласи со меѓународните норми, кои по пат на ратификација се инкорпорираат во нашето позитивно право. На тој начин, се обезбедува не само нивното почитување туку и приматот на овие норми.

Кога станува збор за меѓународно-правните основи на системот на одбрана на Република Македонија, всушност, се поставува прашањето за согласноста на внатрешните правни норми кои го сочинуваат одбранбеното право со нормите на меѓународното, и посебно на меѓународното воено право. Во одговорот на ова прашање, логично е да се тргне од суштинските определби на основниот извор на меѓународното право - Повелбата на ОН. Според неа, основна цел на постоењето и функционирањето на Организацијата (чиј член е и Република Македонија) е обезбедувањето на меѓународниот мир и безбедност (член 1 од Повелбата).

Со Повелбата на ОН, за првпат во човековата историја, не само што е забранета војната туку и заканата за употреба на сила. Меѓутоа, реалитетот на современите меѓународни односи укажува дека сé уште е далеку времето кога воените средства и притисоци ќе се елиминираат од политичката сцена на глобален, светски план. Затоа, паралелно со осудата и забраната на напаѓачката војна (агресијата), Повелбата го прокламира и гарантира природното право на одбрана на секоја држава (член 51). Тргнувајќи од неделивоста на светскиот мир и безбедност, всушност, се смета дека

преземањето на конкретни мерки во функција на обезбедување на сопствената безбедност и слобода, истовремено претставува придонес во настојувањата да се одржи светскиот мир. Може да се каже дека Повелбата правото на самоодбрана во членот 51 само го реафирмира, а од фактот што војната е осудена произлегува заклучокот дека судбината на светскиот мир не се врзува само за државата што се брани. Напротив, се создава претпоставката дека ова индивидуално право на државата е истовремено и работа на целата меѓународна заедница.

Политичката определба во однос на карактерот на војната, што евентуално би ја водела Република Македонија, иако не е децидно искажана во Уставот и Законот за одбрана, јасно произлегува од духот на нивните одредби. Така, функцијата на системот на одбрана, и особено на вооружените сили, се гледа во штитењето на територијалниот интегритет и независноста на Републиката (член 122 од Уставот на Република Македонија и член 1 од Законот за одбрана). На ова се надоврзува и ставот за забрана на дејствување на оние здруженија на граѓани и политички партии кое, меѓу другото, е насочено кон поттикнување или повикување на воена агресија (член 20 став 3 од Уставот на Република Македонија). Слична интенција има и одредбата според која се забрануваат воени или полувоени здруженија што не им припаѓаат на вооружените сили (член 20 став 4 од Уставот на Република Македонија). Со тоа, фактички, Република Македонија како држава, ја презема на себе одговорноста да го монополизира правото на организирање и употреба на воената сила, во согласност со меѓународните норми. Таа е единствениот и врховен политички субјект кој не само што ја воспоставува и одржува армијата туку и ја елиминира можноста од постоење и дејствување на приватни или пара-војски на својата државна територија.

Свртеноста на вооружените сили, како и на целиот одбранбен систем, кон обезбедување на сопствената слобода и независност, недвосмислено ја вбројува Република Македонија во редот на мирољубивите земји. Меѓутоа, ова може да се посматра и низ еден друг аспект: дали на воздржувањето и откажувањето од употреба на сила во меѓународните односи и на опстојувањето на мирољубивата политика, може да се гледа како на придонес во напорите на меѓународната заедница да ги обезбеди светскиот мир и безбедност? Како рамноправна членка на ООН, Република Македонија не смее да биде само нејзин пасивен субјект, односно консумент на погодностите на системот на колективна безбедност.

Во рамките на овој систем таа мора да стане активен носител не само на правата туку и на обврските што произлегуваат од нејзиното членство. Во оваа смисла, евидентно е отсуството на каква и да е правна основа за извршување на меѓународните обврски од страна на АРМ, а кои, во врска со колективната безбедност, може да ѝ бидат наметнати на македонската држава. Внесувањето на одредби од овој вид би влијаело изградбата, организирањето и подготвувањето на АРМ да се одвива синхронизирано и сообразно со меѓународните трендови. Ова е од посебно големо значење ако се знае дека Републиката настојува рамноправно да партиципира во безбедносните системи на ОЕБС и НАТО (во прво време посредно, во рамките на акцијата „Партнерство за мир").

Во овој контекст може да се посочи и начинот на уставното дефинирање на условите под кои Република Македонија може да се најде во воена состојба: „кога претстои непосредна воена опасност од *напад* врз Републиката или кога Републиката е *нападната* или ѝ е објавена војна" (член 124 став 1 од Уставот на Република Македонија). Од ова јасно произлегува дека Република Македонија може да прогласи воена состојба или да се најде во вооружен судир само доколку биде однадвор загрозена, односно биде жртва на агресија. Со други зборови, таа може да води единствено одбранбена војна, која е дозволена и со меѓународното право. Иако, начелно во духот на меѓународното право, на оваа уставна определба можат да ѝ се упатат и сериозни забелешки.

Имено, анализата покажува дека станува збор за три ситуации во кои надлежниот државен орган (Собранието) може да прогласи воена состојба. Познавањето и прецизирањето на тие ситуации е подеднакво значајно и од меѓународно-правен и од внатрешно-правен аспект. Најдискутабилна, се чини, е првата ситуација: кога претстои *непосредна воена опасност* од напад. Во овој контекст е битно да се нагласи потребата од разграничување на институтот „непосредна воена опасност" од „војна", односно претстоечкиот (imminent) напад врз земјата од актуелниот (actual). По ова прашање, меѓународното право е децидно: правото на самоодбрана може да се користи само во случај на стварен напад, додека преуранетата (anticipatory) одбрана не е дозволена, бидејќи „на мала врата" би довела до легализирање на т.н. *превентивни војни*. Во нашата правна регулатива не постои јасен став околу тоа што е непосредна воена опасност, односно дали истата претставува основа за прогласување на воена состојба

кога „претстои“ (како што вели Уставот) или кога „постои“ (како што вели Законот за одбрана).

Од друг аспект, заслужува внимание и третата можност во Република Македонија да се прогласи воена состојба, односно објавувањето на војна од друга држава. Иако е неспорно дека чинот на претходна објава на војна претставува основа за прогласување на воена состојба во земјата на која ѝ е упатена, уставотворците како да заборавиле дека се работи за веќе одамна заборавена практика од аспект на современите војни. Меѓународно-правната регулатива на овој чин е содржана во Конвенцијата за отпочнување на непријателствата донесена на Втората хашка конференција од далечната 1907 година. Нејзината интенција била да ги натера земјите - потписнички на договорот да не започнуваат со непријателствата пред недвосмисленото и образложено објавување на војната. Овие одредби никогаш не биле целосно почитувани (од воени причини), но до нивно најмасовно крешење доаѓа во текот на Втората светска војна. Оствариливоста на овие правила денес, во услови на важење на Повелбата која дефинитивно ја забранува војната како најголемо злосторство, не само што е доведено под прашање туку се чини дека е и неможна. Апсурдно е да се очекува некоја држава со отвореното објавување на војна себеси да се прикаже како агресор и да се изложи на целосна меѓународна осуда. Затоа, се чини, дека нагласувањето на објавата на војната како основа за прогласување на воена состојба е сосема излишна, па можеби и непотребна во современиот меѓународен контекст.

Во рамките на генералното право на *самоодбрана* на државата, загарантирано со Повелбата на ОН, секоја држава е слободна во изборот на начините и модалитетите на организирање и подготвување на општеството за одбрана, согласно сопствените воени потреби и можности. Меѓутоа, оваа слобода на изборот е, секако, лимитирана во однос на потпирање само на законитите средства и методи на војување, кои се сообразени со нормите на меѓународното воено право. Тоа произлегува од фактот што, без уважување на овие критериуми - политички праведниот и правно законитиот вид на вооружена одбрана, може да се претвори во својата спротивност - во правно недозволен облик на употреба на воената сила во меѓународните односи.

Во оваа смисла, особено е важно државата да го обезбеди и гарантира почитувањето на нормите на меѓународното воено право од страна на сопствените вооружени сили. Оваа нужност произлегува од фактот што, во случај на војна, тие се најнепос-

редно во ситуација да ги почитуваат или кршат меѓународно-правните правила кои се однесуваат на начините на водење на воените операции, како и на заштитата и хуманиот однос кон лицата зафатени со воениот судир. Во оваа смисла, вообичаено, секоја земја, што се обврзала со нормите на меѓународното право, е должна да ја гарантира нивната примена со сите механизми на правната држава, а особено со санкционирање на нивната повреда во контекст на кривичното право. Кај нас тој пристап се обезбедува со одредбите на кривичното законодавство.

Од друга страна, постои општо прифатена практика на изработка на посебни правилници, упатства или слични внатрешни акти за примена и почитување на овие норми од страна на вооружените сили. Освен тоа, оваа материја претставува и дел од програмата на војничката настава во единиците на армијата, со што се обезбедува запознавање на поширокиот армиски состав со суштината и значењето на овие правила. Што се однесува на ова прашање во Република Македонија, може да се укаже на два основни недостатоци. Посуштествениот недостаток се состои во фактот што никаде во Законот за одбрана не се споменуваат обврските на припадниците на АРМ во однос на почитувањето на правилата на меѓународното хуманитарно и воено право. (За илустрација може да се направи споредба со поранешниот сојузен закон за ОНО кој во член 93 вели: „Припадниците на вооружените сили при изведувањето на борбрните дејства се придржуваат секогаш и под сите околности кон правилата на меѓународното воено право за хумана постапка со ранетиот и заробениот непријател и за заштита на населението и кон другите правила на тоа право, во согласност со Уставот и законот"). Вториот недостаток се огледа во тоа што за припадниците на АРМ сé уште не е изготвен посебен правилник или упатство за примена и почитување на меѓународното воено право. Со оглед на тоа што станува збор за формално-правни недостатоци, треба да се настојува тие што побргу да се отстранат.

Од аспект на меѓународно-правната заснованост на одредбите на одбранбеното право на Република Македонија, како и на целиот систем на одбрана, посебен интерес предизвикува уставната одредба според која се забранува признавање на окупација на Република Македонија или на нејзин дел (член 123). Имено, парадоксот се состои во тоа што, од една страна, окупацијата претставува категорија (односно состојба) регулирана со еден сплет на правила од меѓународен карактер, а важечката уставна одредба

претставува нејзина негација. Непротивречноста меѓу меѓународните и внатрешните прописи на Република Македонија се должи на тоа што тие суштински се совпаѓаат, односно се дадени со една иста намера и во еден ист дух. Во нормите со кои се регулира состојбата на окупација на една територија (Хашкиот правилник од 1907 година) е содржана интенцијата, не таа да се прифати или озакони туку да се обезбеди максимална заштита на населението и материјалните добра на тоа подрачје. Во ниту еден момент не се оди на тоа на окупационата власт да ѝ се обезбеди легалитет или легитимитет; окупацијата, според меѓународното право, претставува фактичка (а не правна) состојба, која е од привремен и минлив карактер и која не повлекува пренос на државниот суверенитет врз окупаторската власт. Гарантирајќи го правото на самоодбрана на државата и, воспоставувајќи го системот на колективна безбедност, меѓународното право настојува да ги елиминира појавите на агресија, како и на воспоставување на окупаторска власт. Затоа, не може да се каже дека уставната одредба за забрана на окупацијата е во нешто спротивна на нормите на меѓународното право.

Во однос на меѓународно-правните основи на системот на одбрана на Република Македонија, може да се констатира дека се јасно видливи и препознатливи во внатрешните норми кои ја чинат правната основа на овој систем. Во оваа смисла, начинот на кој е воспоставен и организиран одбранбениот систем во основа не противречи на нормите на меѓународното право ниту во формална ниту во суштинска смисла. Меѓутоа, отстранувањето на недостатоците, кои се (исто така) евидентни, би придонесло не само во поглед на неговата поголема усогласеност туку и целосна компатибилност со важечките норми и механизмите на меѓународниот политички и правен поредок. Ова за Република Македонија е од голема важност кога се знае дека таа своето активно вклучување во светскиот и регионалните системи на колективна безбедност го смета за трет столб на својата одбрана.

Глава III
ГРАЃАНИТЕ И ОДБРАНАТА

1. Општа положба на граѓаните во уставниот и политичкиот систем

Положбата и улогата на човекот и граѓанинот, по правило, претставува значајна детерминанта, односно индикатор за карактерот на еден политички и уставен систем. Особено денес, и од аспект на модерната демократска политичка и уставно-правна теорија и од аспект на практиката, општата положба на човекот и граѓанинот претставува еден од основните критериуми при оценувањето (класифицирањето) на политичките системи. Тоа е основната призма низ која може да се согледа реалната суштина на есенцијалниот однос: власт - граѓанин. Но, од друга страна, мора да се нагласи и фактот дека оваа релација е доста сложена и, најчесто, двонасочна: како што од општата положба на човекот е детерминиран карактерот на јавната власт во општеството (суштината на политичкиот систем) така и институционално-функционалните елементи на овој систем се во позиција да ја определуваат, креираат или дозираат улогата на човекот како основен општествен субјект. Сето ова укажува на фактот дека меѓу положбата на човекот и карактерот на јавната власт во општеството постои директна врска на меѓусебна зависност и обусловеност.

При конкретното оценување на стварната положба и улога на човекот и граѓанинот, појдовна основа претставува анализата на со уставот утврдените и загарантирани слободи и права. Тоа се должи на сознанието дека основниот принцип на демократијата се состои во тоа човековите слободи и права да се постават како финална брана која власта не само што не смее да ја пречекори туку мора да ја почитува и гарантира. Иако е несомнено дека постои органска поврзаност и условеност на демократијата и човековите слободи и права, сепак меѓу нив не може да се стави знак на равенство. Демократијата не може (и не смее) да се сведе, односно

да се поистовети само со човековите слободи и права; но, од друга страна, тие претставуваат основна вредност и conditio sine qua non на нејзиното постоење. Човекот е крајна цел и супстрат на секоја политичка и уставна институција и однос.

Тргнувајќи од овие сознанија, Уставот на Република Македонија го акцептира граѓанско-либералниот концепт на човековите слободи и права. Од формално-правен аспект, најнапред се забележуваат две негови одлики: централното место што им се дава на слободите и правата на човекот и граѓанинот и, од друга страна, - значителниот број на одредби со кои тие се утврдуваат и гарантираат (приближно околу 1/3 од сите уставни одредби). Од суштинска гледна точка, може да се констатира дека уставотворецот настојувал овој дел од Уставот да го конципира како своевидна повелба на слободите и правата, во чиј корпус подеднаква вредност добиваат граѓанските (личните), политичките, социјално-економските права, како и некои од т.н. права од новата генерација. Дури може да се каже дека сите тие ја претставуваат суштината на самиот Устав. Секако, оваа повелба ги содржи само уставно-правните (нормативни) претпоставки, односно координатите на положбата и улогата на индивидуата во нашиот општествен и политички систем.

Од начинот на кој со Уставот, како основен и највисок политички и правен акт, е утврдена положбата на човекот, се определени и зависни низа политички и правни односи во сите сфери на општествениот живот. Затоа, на корпусот на слободите и правата, утврден со Уставот, треба да се гледа во неговиот тоталитет. Секое одделно право ја добива својата вистинска смисла само во контекст со другите, односно како дел од една интегрална целина; целината, пак, од своја страна, претставува основа за толкување на смислата и духот на секое одделно право, но и на уставните одредби што се однесуваат на другите општествени и политички односи и субјекти.

Од аспект на степенот и стварните можности за уживање и консумирање на со Уставот утврдените слободи и права, од суштинско значење е почитувањето на начелото на недискриминација. Тоа значи дека на човекот не смее да му се ускратат некои права поради тоа што поседува некое вродено својство (раса, пол); затоа што објективно (значи без можност за слободен избор) припаѓа на некоја општествена група (национална, религиска, социјална); или затоа што одредено својство кое го одликува е резултат на неговото слободно определување (филозофско,

политичко). Меѓутоа, од друга страна, човекот како субјект и носител на слободите и правата не може и не смее да ги ползува егоистички, неограничено и неодговорно. Во таа смисла, уживањето на индивидуалните слободи и права е лимитирано на прво место од слободите и правата на другите (еднакви) поединци.

Во некои случаи нужно е предвидување на одредени ограничувања во остварувањето на човековите слободи и права, во функција на обезбедување и заштита на интересите на другите луѓе и целата општествена заедница (општо добро или јавен интерес). Уставот на Република Македонија настојува што попрецизно да ги утврди случаите кога може да дојде до нивно ограничување или суспензија. Тој децидно ги наведува случаите на ограничување на некои слободи и права, а воената и вонредната состојба во земјата ги смета за околности во кои настанува ограничување (односно супензија) на слободите и правата, но само во обем и на начин утврден со неговите одредби. Овие уставни гаранции и резерви се нужни заради елиминирање на можноста ограничувањето на слободите и правата да се трансформира во орудие на политичкиот режим кој ќе настојува да се поистовети со интересите на целото општество и во тоа име да си го земе правото нив да ги укинува и ограничува по своја волја.

2. Правната положба на граѓаните во системот на одбраната

Најголемиот демократски потенцијал, што може да го содржи една одбранбена концепција, е поврзан со нејзиниот однос спрема човекот. Тоа произлегува од две главни премиси: првата, од воен аспект, на човекот гледа како на основен фактор на борбата за одбрана на земјата, во смисла што им се дава примат на човечките квалитети во однос на најсовремената воена техника; и втората, од политички аспект, сите активности во сферата на одбраната да бидат во функција на човекот и неговата слобода.

Политичката наука денес е единствена во заклучокот дека во поранешните социјалистички уставни и политички системи, поединецот не беше конституиран како политички субјект кој врз основа на своите слободи и права е во позиција да влијае врз центрите на власта и одлучувањето. Претопувајќи се во бројни колективитети, тој фактички го загуби својот субјективитет. Социјализ-

мот не само што не успеа творечки да ги надмине ограниченостите на граѓанскиот концепт туку доведе до идејно и фактичко бришење на капиталната вредност на категоријата граѓанин. Токму затоа, демократизацијата на општеството мора да доведе до негова теоретска и практична верификација, меѓу другото, и во контекстот на одбраната на земјата.

Од уставно-правен аспект, во поранешна Југославија овој пристап наоѓаше одраз во одредбата според која одбраната се дефинираше како неприкосновено и неотуѓиво право и највисока должност и чест на секој граѓанин (член 172 од Уставот на СФРЈ од 1974 година). Нема сомнение дека правото на одбрана со својата општочовечка и демократска суштина влегува во корпусот на основните човекови права, меѓутоа многу е битен и начинот на неговото дефинирање. Имено, и покрај акцентирањето на одбраната како право, не смее едновремено да се надоврзува ставот дека елементот на должноста (како нужен и неизбежен корелат на секое право) е од посебен вид ("најголема"). Ова може да се протолкува како израз на сфаќањето дека, со оглед на тоа што одбраната е најголемо право, истовремено мора да се определи и како најголема должност. Поранешната уставна квалификација дека станува збор и за „чест" на граѓаните, може да се сфати дека ова право им е октроирано, со што им е сторена и некаква чест. Така, во крајна линија, можеше да се стекне впечаток дека не се работи за оригинерно туку со посебна милост доделено право од страна на државата. Ако правото на одбрана на земјата од страна на нејзините граѓани е потребно да добие своја уставна форма и гаранција, сепак останува фактот дека интимниот однос кон одбраната е поврзан со нивниот личен став и мотивираност, па затоа државата не може и не смее место нив да пропишува што за нив претставува чест.

Уставниот концепт за човекот и неговите слободи и права, како најголема вредност на уставниот и политичкиот систем на Република Македонија, претставува појдовна основа во утврдувањето на положбата на граѓанинот во одбранбениот систем. Проблемот како да се сочува интегритетот на цивилното општество од арбитрерноста и големата физичка моќ на државата, никогаш не престанува да биде актуелен. Во тој контекст, првиот чекор во воената сфера на општеството во транзиција треба да биде во функција на ослободување од баластот на идеолошките превези што со години ги создаваше партиската држава. Основен критериум во однос на мерките и средствата што треба да се ко-

ристат во одбраната, мора да бидат стварниот интерес и потребите на човекот. Чувањето на независноста и територијалниот интегритет, како претпоставки за создавање на слободно демократско општество - претставуваат вредности само поставени во релација со човекот, а не како цели по себе. Сите постулати и цели, односно целиот категоријален апарат на одбранбениот концепт е нужно да се фундира на она што претставува интерес за секој „обичен" граѓанин, а не, како порано, на некакви повисоки (револуционерни) интереси. Во основата на секој општ општествен интерес мора да се препознава индивидуата.

Во таа смисла, при определувањето на статусот на човекот како субјект во системот на одбраната, тој нужно се става во позиција на извршител на одредени обврски во интерес на општото добро (безбедноста и одбраната на земјата). Токму тој факт наложува внимателност особено кога станува збор за ограничувањето на неговите слободи и права во интерес на одбраната, во време на мир и уште повеќе во време на војна. Имено, колку и да се значајни функциите што ги врши системот на одбраната, човекот останува основниот критериум во оценувањето на неговата целисходност и ефикасност. Државата не може да си го земе правото да креира и организира таква одбрана на својот интегритет што ќе претпоставува жртвување на жива сила (население) по секоја цена.

Во поранешниот социјалистички режим, политичката власт упорно настојуваше да ги формира свеста и однесувањето на граѓаните во областа на одбраната, во согласност со државната идеологија и систем на вредности. Во таа смисла, постојано беше присутна една пресија преку која во основите на патриотизмот се наметнуваа идеолошки критериуми. Кај поединецот се создаваше свест дека најголем идеал и добродетел во општеството е готовноста да се поднесе и најтешка жртва за одбрана на социјализмот. Со други зборови, љубовта кон татковината и слободата директно се поврзуваше со лојалноста кон системот. Оттука, лесно се извлекуваше заклучокот дека секој што не се идентификува со социјалистичките идеали, не е ниту добар граѓанин ниту патриот; или доведено до крај - тој дејствува (и мисли) од „непријателски позиции". Државата во сферата на одбраната, по службен пат, „одозгора", му го наметнуваше својот идеал на граѓанинот, а нему му останувaше или да го прифати и да се раководи според него или да ја носи етикетата на државен непријател.

Правното уредување на статусот на човекот и граѓанинот во системот на одбрана е од големо значење, и тоа од два аспекта: од една страна, со тоа се обезбедува доследно почитување на неговите слободи и права. Имено, Уставот точно ги утврдил случаите на нивно ограничување во интерес на безбедноста и одбраната на Републиката, за што предвидува и постоење на соодветна правна (законска) основа. Ова претставува обврска за државните органи, надвор од овие случаи да не можат да ги ускратуваат или ограничуваат човековите слободи и права, дури и кога е во прашање одбраната на земјата. Освен тоа, децидно се наведени слободите и правата кои не смеат да се ограничуваат под никакви (дури ни воени) услови: правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казнивите дела и казните, како и слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповедта. Вториот аспект на правното регулирање на статусот на граѓанинот во системот на одбраната се состои во нужноста од нормативно утврдување и гарантирање на положбата на сите учесници во одбраната на земјата, односно заради функционалноста и конзистентноста на одбранбениот систем.

Основно и највисоко нормативно-правно ниво на уредување на правната положба на граѓаните во одбраната го претставува Уставот, односно неговата одредба според која „одбраната на Републиката е право и должност на секој граѓанин". Низ Уставот провејува интенцијата одбраната да се изгради како систем со соодветна структура чија основна функција е обезбедувањето на нужните претпоставки за опстојување на општеството во кое темелна вредност е човекот со неговите слободи и права. Тоа е содржано во уставната одредба која не случајно е лоцирана во склопот на основните слободи и права на човекот и граѓанинот, според која одбраната е право и должност на секој граѓанин. Фактот што одбраната на земјата не се определи само како должност требаше да покаже дека и во оваа област на граѓанинот не се смета како на поданик кој, во случај на потреба, се повикува да ја брани државата. Од тие причини ниту на елементот на правото ниту на должноста не им се дава некаков посебен акцент. На тој начин, одбраната на земјата не се издвојува од другите права и должности ниту ѝ се припишува некаква сакрална природа.

Определувањето на одбраната како право и должност на граѓаните претпоставува навраќање на едно одамна отворено прашање во теоријата за односот меѓу правата и должностите.

Начелно, познати се две солуџии во разрешувањето на овој спор. Според првата, се смета дека правата и должностите можат да се изедначат, односно дека меѓу нив постои однос на корелаџија (на секое право му одговара соодветна должност). Според второто становиште, утврдувањето на правата е уставно, а утврдувањето на должностите - морално прашање.

Всушност, дискутабилно е и од теоретски и од политички аспект, елементот на должност (во вистинска смисла) да се открива во секое човеково право. За апсурдноста на спојувањето на елементот на правото и на должноста само по себе зборува соочувањето со суштината, на пример, на слободата на уверувањето, совеста и мислата, на вероисповедта или избирачкото право. Но, од друга страна, неспорно е дека не постои уставен систем кој не содржи и одредени (т.н. класични) граѓански должности (како, на пример, плаќањето данок и други јавни давачки), кои се предвидени како правни. Покрај тоа, не ретко се среќаваат и такви права (кои истовремено можат да бидат и колективни и лични), а кои сами по себе го претпоставуваат и елементот на должноста. Кога станува збор за Уставот на Република Македонија , освен одбраната на земјата, како право и должност (во исто време) се утврдени уште: чувањето и унапредувањето на сопственото здравје и здравјето на другите, грижата за издржување и воспитување на децата, одржувањето на здрава животна средина.

Синтезата на правото и должноста во случајот на одбраната на земјата е направено од најмалку две причини. Прво, на учествувањето на граѓаните во одбраната може истовремено да се гледа и како на индивидуален и на колективен чин; затоа, нужно е тоа да се определи и како право и како должност (кон другите). Второ, остварувањето на одбранбената функџија во општеството не може да се замисли без нејзино одговорно исполнување од страна на сите нејзини субјекти. На императивот дефиниран со Уставот на Република Македонија ова право и должност да се регулира со (системски) закон, треба да се гледа како на облик на заштита на личноста и интегритетот на граѓанинот од сите видови на евентуална политичка манипулаџија и злоупотреба во оваа сфера. Значи, Уставот утврдува дека законот го претставува она нормативно-правно ниво од кое единствено може и смее да се доразработат и прецизираат облиџите и начините на учество на граѓаните во системот на одбраната, генерално определено како право и должност. Секако, смислата и џелта на оваа уставна

одредба може да биде постигната само доколку положбата на граѓаните во системот на одбрана (односно неговото индивидуално право и должност за одбрана на земјата), кореспондира и е комплементарно со целината на корпусот на неговите слободи и права утврдени и загарантирани со Уставот. Нивната положба во рамките на овој систем мора да произлегува и да претставува сегмент на неговата позиција во општеството. Уставот го препушта подеталното разработување на ова право и должност на законодавецот и тоа, впрочем, беше сторено со донесувањето на Законот за одбрана. Затоа се чини, дека анализата на законските решенија е многу посоодветна за утврдување на положбата на граѓаните како субјекти на системот на одбрана, како и за односот на државната власт кон нив.

Тргнувајќи од фактот дека, по природата на нештата, воената (одбранбената) дејност е особено специфична, мора да се води сметка и дека е ова терен кој нуди сосема ограничен простор за некаква импровизација и демократизација. Законската регулатива на оваа сфера е значајна од два аспекта: од една страна, треба да обезбеди функционална и ефикасна одбрана на општеството, а од друга - таа треба да претставува брана за носителите на јавната власт во посегнувањето во интегритетот на цивилното општество, односно еден од начините на обезбедувањето на принципот на владеење на правото и во оваа сфера. Со оглед на ова, а и на постоечкиот приод во сфаќањето и операционализирањето на учеството на граѓаните во одбраната, се чини, многу посоодветно ќе беше прифаќањето на една поинаква уставна одредба по ова прашање. Таа би можела да биде пореалистична во однос на постоечката, но во исто време би ја содржела и неопходната демократска потенција доколку недвосмислено би укажала на вистината дека во областа на одбраната граѓаните подлежат на одредена должност кон заедницата, чии содржина и облици ќе бидат утврдени со закон. (Конкретен пример за одредба од овој вид може да се најде во Уставот на Република Словенија - член 123 од Уставот - каде што се утврдува дека одбраната на државата е должност на граѓаните и е задолжителна во границите и на начин утврден со закон).

3. Воена обврска

Меѓу формите низ кои се операционализира учеството на граѓаните во одбраната на земјата, најважна, иако не и единствена, е воената обврска. И покрај бројните обиди субјективното право на одбрана на земјата да се постави во поширок контекст, сепак, останува фактот дека тоа во голема мерка се исцрпува токму низ остварувањето на воената обврска. Во расчленувањето на индивидуалното право и должност за одбрана, во литературата, но и во законската регулатива, вообичаено е на едната страна да се групираат правата на граѓанинот, а на друга обврските. Во првата група се наведуваат: правото да учествува во креирањето и остварувањето на политиката на одбраната, правото на подготвување и оспособување за одбрана, правото на учество во вооружената борба и другите облици на борба и отпор, како и правото на извршување на други задачи од областа на одбраната. Како должности се наведуваат: воената обврска, обврската за служење во цивилната заштита, обврска за учество во службата за набљудување и известување, работна и материјална обврска, обврска за оспособување и обука за одбрана, обврска за заштита на тајноста на податоците од одбраната и обврска за обезбедување на финансиски средства за одбраната. Евидентно е, всушност, дека во целиот тој склоп поголема тежина добиваат обврските, за сметка на правата.

Начинот на кој се воспоставува и реализира воената обврска претставува значаен индикатор за стварната положба на граѓанинот во однос на државата и нејзините вооружени сили. Целта заради која се воведува воената обврска се состои во тоа што со нејзиното извршување граѓанинот се подготвува, обучува и организира за учество во вооружена борба и другите облици на борба и отпор против евентуален агресор, како и за вршење на други должности во рамките на воената организација. Посматрана од поширок аспект, во историски и меѓународни рамки, воената обврска се смета за легитимно „дете на демократијата". Во современи услови, таа е најадекватната алтернатива на професионалната војска. Воената обврска претставува израз на спремноста на полнолетните граѓани на себе да примат дел од одговорноста за доброто на целата општествена заедница, надвор од другите граѓански обврски (каква што е, на пример, плаќањето на даноците).

Со оглед на фактот што не може да постои и функционира способна армија без едно професионално јадро, воената обврска придонесува за нејзина внатрешна демократизација. Таа, всушност, претставува еден вид континуирана ротација што се врши меѓу војската и населението, а која овозможува внесување на одредена свежина и нови општествени струења во оваа традиционално затворена институција. Токму учеството на граѓаните во војската, преку реализирањето на оваа обврска, е во функција и на нејзиното поголемо приближување и прифаќање од страна на јавноста. Од друга страна, фактички се намалува ризикот од евентуална употреба на војската во време на мир, внатре во државата. Секако, само ова не е доволно за постигнување на позитивни ефекти во отворањето на војската кон граѓаните, но сигурно претставува значаен чекор во таа насока. Без воената обврска војската би била (уште) понедемократска институција.

Воената обврска може да се дефинира како законски регулирана должност на граѓаните определено време да служат во вооружените сили и(ли) да им се стават на располагање во случај на потреба (вежби, маневри, мобилизација итн.) Приматот што обично го добива во однос на другите граѓански обврски во областа на одбраната, произлегува од содржината на определбите на основните политичко-доктринерни документи за одбраната на земјата. Во таа смисла, ако се утврди дека вооружената борба ќе биде основниот облик на спротивставување на евентуална агресија, тогаш пред државата се поставува алтернативата: или својата воена сила да ја организира во вид на професионална или масовна армија (чии припадници се регрутираат врз основа на општа воена обврска). Затоа, на воената обврска може да се гледа и како на еден од можните начини за пополнување на вооружените сили.

Иако поголемиот број на современи држави се единствени во определбата токму за воена организација заснована на воената обврска, евидентно е постоењето и на извесни разлики во начинот на нејзиното остварување, карактеристики и времетраење. Во оваа насока пресудно влијание имаат политичките и економските фактори, односно обликот на политичка организација на општеството и неговите материјални можности. Сепак, начинот на кој ќе се уреди и реализира воената обврска во една земја е детерминиран и од една цела низа секундарни фактори, како на пример: традициите, демографските особености, географските фактори итн. Во секој случај, најсуштествената карактеристика на воената обврска

во сите современи системи е нејзината општост, односно обврзувањето на сите државјани. Ограничувањата кои се поставуваат се однесуваат на старосната граница, а во одредени случаи и на полот (т.е. исклучување на женската популација).

Од нормативно-правен аспект може да се забележи дека одредби за воената обврска содржат и некои устави, но најексплицитно таа е предмет на посебна законска регулатива. Притоа се можни две солуции: нејзино уредување во посебен закон за воена обврска или инкорпорирање на тие одредби во еден (системски) закон за одбрана. Во нашиот случај, Уставот на Република Македонија воопшто не ја нагласува воната обврска како посебна должност на граѓанинот туку најопшто зборува за одбраната како право и должност кое се уредува со системски закон.

Законот за одбрана на Република Македонија во прецизирањето на конкретната содржина на ова генерално право и должност, воената обврска ја истакнува на прво место на листата на обврските на кои подлежат граѓаните на Републиката во оваа област. Иако со ништо посебно не е нагласена, сепак содржината и бројноста на законските одредби кои се однесуваат на неа укажува дека станува збор за примарната, најважната обврска на граѓаните. Тоа значи и дека нивното учество во одбраната, во најголем степен, се реализира преку извршувањето на воената обврска. Оттука, во случај кога граѓанинот подлежи и на други обврски (работна обврска, учество во цивилната заштита), нив им се дава супсидијарен карактер.

Воената обврска, иако Законот ја дефинира како општа, во основа опфаќа само дел од популацијата. Имено, како воени обврзници можат да се јават само граѓани: 1) од машки пол; 2) на старост меѓу 17 -55 години старост и 3) кои се способни за воена служба. Воената обврска се состои од три дела, односно три последователни фази, какви што се: а) регрутната обврска; б) обврската за служење на воениот рок и в) обврската за служење во резервниот состав на армијата.

3.1. Регрутна обврска

Регрутната обврска е првата фаза во извршувањето на воената обврска. Со оглед на својата содржина и начин на исполнување, може да се констатира дека таа има карактер на претходна, подготвителна фаза која е целосно во функција на исполнувањето на обврската за служење на воениот рок. Најопшто, регрутацијата

претставува збир на мерки и дејствија преку кои се врши избор на воените обврзници заради континуирано и квалитетно пополнување на вооружените сили; регрутниот контингент притоа се дели на видови, родови, служби и специјалности, за конечно да се упати на воена служба во соодветните единици и установи. Познати се повеќе начини на конкретна организација на овие мерки и дејствија (регрутација), кои во секоја земја зависат од низа фактори: економски, политички, демографски итн.

Од историски аспект, може да се констатира дека содржината и смислата на регрутацијата со текот на времето станувале сé посложени и покомплексни. Имено, ако некогаш таа се исцрпувала во дејствија насочни кон упатување на физички здрави и воено способни момчиња во армијата, денес таа претставува мошне сложена и одговорна задача која изборот и класификацијата на регрутите ги извршува согласно барањата наметнати од страна на современата војна. Имено, современите војници мораат да бидат подготвени и способни да се соочат не толку со физички колку со извонредно големи интелектуални и психолошки предизвици. Без оглед на евентуалните разлики кои се среќаваат од земја до земја, регрутацијата има една иста основна цел: да се евидентира расположивиот човечки потенцијал, да се утврдат неговите психофизички способности заради поуспешно прилагодување на условите и барањата што ги претпоставуваат посебните војнички должности и специјалности. Притоа, како основни критериуми валидни за распоредувањето на регрутите, согласно императивите што ги наметнува определено формациско место во армијата, се издвојуваат неколку: а) општи (возраст, брачна состојба, социјален статус); б) медицинско-биолошки (здравствена состојба, антропометриски мерила, виталниот капацитет); в) педагошки (поседување на општи и стручни знаења и вештини), и г) психолошки (темперамент, мотивациски особини на личноста).

Законот за одбрана на Република Македонија, определувајќи ја содржината на регрутната обврска (член 49), утврдува дека таа се состои од:

1) јавување (одзивање) на општ повик или поединечна покана на надлежниот орган на државната власт;

2) извршување на прописите и наредбите на надлежните органи во врска со воведувањето во воена евиденција, лекарските и други прегледи и психолошки испитувања;

3) регрутирање;

4) стапување на служење на воениот рок.

Траењето на регрутната обврска е определено од неколку фактори: нејзиниот почеток е поврзан со стекнувањето на со закон предвиден број на години на машкиот дел од популацијата (18 години, а по исклучок и 17 години старост), додека до нејзино завршување доаѓа на два основни начина: или со стапување во Армијата заради отслужување на воениот рок или со добивањето на оцената за трајна неспособност за воена служба.

Медицинско-психолошките испитувања на регрутите се во надлежност на (цивилни) стручни установи од здравството, чиј избор претходно го вршат заедно министрите за одбрана и за здравство. Податоците од извршените прегледи на регрутот (евидентирани во посебен здравствен картон) претставуваат основа врз која посебни регрутни комисии ја оценуваат способноста за воена служба. Определувањето на составот, седиштето и начинот на работа на овие комисии е во надлежност на министерот за одбрана. Правниот основ за нивната работа го претставуваат нормативните акти донесени од страна на овој министер, и тоа: Правилникот за мерилата за оценување на здравствената способност за воена служба и Правилникот за воено-евиденциони специјалности.

Врз основа на првиот акт, регрутната комисија може да ги даде следните оценки за способноста за воена служба: способен, ограничено способен, привремено неспособен и трајно неспособен за воена служба.

Ограничената здравствена способност не претставува правен основ за ослободување од воената служба туку само основа за утврдување на посебен (специфичен) начин на служење на воениот рок, адекватен на здравствените можности на регрутите кои ја добиле таа оценка. Тоа со посебен Првилник го прави министерот за одбрана. Оттука може да се заклучи дека ограничената здравствена способност во Законот не претставува основа за некаква дискриминација на воените обврзници врз основа на некое нивно вродено или стекнато својство (оличено преку нивната здравствена способност), кога станува збор за со Уставот загарантираното право и должност за одбрана на земјата. Ангажирањето на овие лица во исполнувањето на воената обврска, на начин соодветен на нивните стварни можности и способности, е значајно од две причини: прво, тоа е начин да им се обезбеди уживање на нивното уставно право да учествуваат во одбраната на земјата и спроведување на уставното начело за еднаквост пред Уставот и законот; и второ, гледано од воен аспект, општеството обезбедува

рационално искористување на човечкиот потенцијал со кој располага.

Привремената неспособност на воениот обврзник за воена служба е таква состојба која доведува до одложување на чинот на регрутација, односно ситуација кога се смета дека постојат објективни пречки од минлив (привремен) карактер што не дозволуваат давање конечна одлука за способноста на обврзникот за воена служба. Во ваков случај, Законот предвидува можност од повторување на регрутацијата во интервал од една до четири години во зависност од околностите на конкретниот случај, а кои ги цени регрутната комисија. Конечната одлука мора да се донесе при третото излегување пред комисијата, но најдоцна до наполнувањето на 27 години живот, што се смета за горна страросна граница по која веќе не е оportуно испраќање на воениот обврзник на отслужување на воениот рок.

Оценката за *трајна неспособност* за воена служба претставува правен основ за престанување на воената обврска. Таа се дава на лица со такви психофизички недостатоци кои не само што не можат да се санираат или отстранат туку или не се во состојба да се грижат сами за себе и самостојно да ги извршуваат поставените барања на воената служба или нивното здравје и живот би биле дополнително загрозени и доведени во опасност со евентуалното упатување во армијата.

На лицата кои се оценети за способни или ограничено способни за воена служба, регрутната комисија им го определува *родот*, односно *службата* во рамките на АРМ во која ќе го служат воениот рок. Овие податоци како и самата оценка на способноста на регрутот се евидентираат од страна на комисијата во посебна воена книшка. Во Законот е предвидена можноста одлуката на регрутната комисија да биде изменета во два случаја: прво, заради потребите на армијата, и второ, по барање на регрутот. Во секој случај, регрутите уживаат и правна заштита во однос на одлуката на регрутната комисија, како во однос на оценката на нивната способност за воена служба така и во однос на определувањето на родот, односно службата. Имено, тие можат да упатат жалба против одлуката на регрутната комисија до владината Комисија за решавање на управни работи во втор степен од областа на одбраната, внатрешните работи, правосудството и управата.

3.2. Обврска за служење на воениот рок

Служењето на воениот рок ја претставува втората, најважна фаза во исполнувањето на воената обврска. Функцијата на регрутната обврска е да го обезбеди преземањето на сите неопходни мерки за успешно и континуирано исполнување на воената служба. Обврската за служење во резервниот состав, пак има функција да обезбеди одржување и усовршување на воените знаења и способности стекнати во текот на отслужувањето на воениот рок.

Суштинското значење на обврската за служење на воениот рок произлегува од основната цел на нејзиното постоење: *оспособување* на воените обврзници за користење и употреба на вооружувањето и на воената техника заради нивно евентуално учество во вооружена борба. Мирновременското исполнување на оваа обврска се остварува во два дела или етапи: во првиот се спроведува *основна и специјалистичка обука*, додека во вториот - се преминува на исполнување на определни практични *воени должности*.

Воениот рок го претставува времето кое воениот обврзник го минува во воена служба заедно со постојаниот (старешински) кадар во вооружените сили. На времетраењето на овој рок во одделни земји влијаат низа фактори, меѓу кои најважни се: политичките, економските, големината на регрутниот контингент, неговата образовна и квалификациона структура, предвидената големина и сила на вооружените сили итн. Во историски рамки, евидентна е тенденцијата на постепено скратување на должината на воениот рок. За тоа во современи услови особено придонесува општата демократизација на општествените односи и порастот на значењето на човековите слободи и права, од една страна, и од друга страна, енормниот развиток на вооружувањето и воената техника.

Специфичноста на служењето на воениот рок во однос на другите две компоненти на воената обврска првенствено се состои во тоа што при нејзиното исполнување темелно се менува статусот на лицето - воен обврзник. Од моментот на стапувањето, се до отпуштањето од армијата, тоа има статус на воено лице. Тоа значи дека регрутот станува *војник* кој статусно се изедначува со лицата во постојана служба во армијата, односно станува субјект (носител) на посебни војнички обврски (почитување на војничкиот режим на живот и работа, воената дисциплина и одговорноста за

исполнување на доверените должности). Таквиот статус им припаѓа и на лицата - воени обврзници кога се јавуваат на поканата на надлежниот орган на државната управа заради извршување на воената обврска, од тргнувањето до враќањето во својот стан. Прецизното утврдување на моментот на настанувањето и престанувањето на овој статус е многу важно затоа што тоа ја определува правната основа врз која ќе се одлучува за одговорноста или правната заштита (социјална, здравствена и сл.) на воениот обврзник. (Така, на пример, за евентуални повреди на војникот, настанати во овој период, одговорноста ја носи армијата.)

Вообичаено време, односно услов, за упатување на регрутот на отслужување на воениот рок е наполнувањето на 19 години, што претставува возраст која се смета за оптимална за успешно совладување на неопходните војничките знаења и вештини. Крајниот рок за исполнување на оваа обврска е наполнувањето на 27 години. Само по исклучок оваа старосна граница може да се помести до 30-тата година, во ситуација кога ќе се утврди дека регрутот (надвор од дозволените ситуации на одложување на оваа обврска) намерно не ги извршил своите обврски во однос на отслужувањето на воениот рок. По навршувањето на 27 (30) години живот, регрутот може само директно да се преведе во резервниот состав.

Посебни услови за времето на упатување во армијата Законот предвидел за студентите запишани на факултетите или на другите високи или виши школи за кои оваа обврска се активира дури по завршувањето на образовниот процес, но не подоцна од 26-та година. Ова законско решение е мотивирано од потребата без нужност да не се нарушува користењето на правото на образование на граѓаните, при што континуитетот на образовниот процес се јавува како услов за неговата успешност и ефикасност. Регрутите кои не успеале навреме да го окончаат своето средно образование, се упатуваат на служење на воениот рок по неговото завршување, но најдоцна до наполнувањето на 21 година живот. Законот ја предвидува и можноста од доброволно исполнување на оваа обврска, но само под услов регрутот - барател да има наполнето 18 години.

Во текот на деветте месеци, колку што во Република Македонија е утврдено траењето на воениот рок, војникот се воведува во посебен војнички режим на живот и работа кој е радикално различен од дотогашниот (цивилниот). Во рамките на отслужувањето на воениот рок, војниците се лишени (привремено)

од практицирањето на некои слободи и права, што ги уживале како цивили. Тоа особено се однесува на правото на слободно движење на територијата на Републиката и на слободниот избор на местото на живеење, на правото да се напушти територијата на Републиката и сл. Во овој период тие се должни да престојуваат во единиците и установите на АРМ и да ги почитуваат правилата на воената служба.

3.2.1. Правен режим на упатувањето и текот на отслужувањето на воениот рок

Специфичниот карактер на обврската за служење на воениот рок наложува голема внимателност при нејзиното правно регулирање и практичното остварување. Притоа, првенствено мора да се води сметка за положбата на воените обврзници како граѓани и во сферата на одбраната и за минимално зафаќање и ограничување на нивните слободи и права само во границите на нужното кое значи обезбедување на јавниот интерес (општото добро). Во таа смисла, Законот и подзаконските правни акти ги утврдуваат правните основи за одложување, ослободување и прекинување на служењето на воениот рок, како и отпуштањето на војниците од постојаниот состав на армијата.

Суспензија на упатувањето на служење на воениот рок. Законот точно ги утврдува ситуациите во кои може да се најде воениот обврзник, а кои претставуваат правна основа за (привремено) суспендирање на обврската за служење на воениот рок. Станува збор конкретно за три можни ситуации во кои регрутот не се упатува на отслужување на воениот рок:

- ако е правосилно осуден на казна малолетнички затвор или безусловно на казна затвор поради кривично дело;
- ако спрема него е применета заводска воспитна мерка или мерка на безбедност задолжително психијатриско лекување и чување во здравствена установа;
- ако против него е поведена кривична постапка поради кривично дело за кое се гони по службена должност, а за кое е пропишана казна затвор од најмалку 5 години (тешко кривично дело).

По престанувањето на овие посебни услови во кои се нашол регрутот, односно по издржувањето на казната, по пуштањето на условен отпуст, по запирањето на заводската воспитна мерка или мерката на безбедност задолжително психијатриско лекување и чување во здравствена установа, односно по

правосилно завршената кривична постапка - тој се упатува на отслужување или дослужување на воениот рок под услов да нема повеќе од 30 години живот. Посебен исклучок се прави во случај на воена состојба кога регрутот осуден на казна малолетнички затвор или безусловно на казна затвор за кривично дело, може да се упати на служење на воениот рок доколку му се одложи издржувањето на изречената казна.

Ослободување од служењето на воениот рок. До ослободување на воениот обврзник од оваа обврска може да дојде само во случаите таксативно наведени во Законот. Така, како правен основ во овој случај се наведуваат:

- оценката за неспособност за воена служба;

-стекнувањето на државјанство на Република Македонија со природување или врз основа на меѓународен договор, под услов воениот рок да биде отслужен во земјата чиј државјанин било лицето претходно или се навршени 27 години живот;

- примањето на уште едно странско државјанство (покрај македонското), освен ако лицето доброволно не побара да биде упатено на отслужување на воениот рок;

- активна воена служба;

-завршување на училиштето за внатрешни работи и работен стаж од најмалку две години на должноста полицаец или стражар во казнено-поправен дом.

Сите прашања во врска со правниот режим на времето и начинот на упатување на регрутите на служење на воениот рок, неговото одлагање и прекинување, како и отпуштањето на војниците од армијата, се препуштени на подзаконската регулатива односно на соодветниот Правилник („Службен весник на РМ", бр. 34/92), донесен од министерот за одбрана.

Време на упатување. Воените обврзници од регрутниот контингент се упатуваат на отслужување на воениот рок согласно потребите, односно важечките документи (Планот за пополнување на постојаниот состав на армијата со регрути, Планот за упатување на регрутите во единиците и устновите на армијата и Прегледот на бројот на регрутите за превоз), и тоа во четири (редовни) упатни рока во годината (како и два вонредни, доколку се укаже таква потреба во армијата). Времето определено за упатување на регрутот (меѓу 15-20 ден во месеците јануари, април, јули и октомври) може да се продолжи за најмногу десет дена во следните случаи: стапување во брак; полагање на испит и смртен случај во потесното семејство. Ова се ситуациите во кои

не доаѓа до одложување на воениот рок туку само за кратко пролонгирање на почетокот на неговото отслужување.

Одложување на обврската. Постојат пет точно определени ситуации во кои може да дојде до одложување на обврската за служење на воениот рок по барање на регрутот. Во сите наведени случаи се работи за можност од одложување на подолг интервал, што на регрутот му дава сигурност дека во одобрениот период нема да биде ненадејно повикан во воена служба.

Првите две ситуации се поврзани со процесот на школување на регрутот, и тоа ако се работи за студирање на факултет или друга висока или виша школа - до нејзиното завршување, но најдоцна до наполнувањето на 26 години живот; додека ако станува збор за средно образование кое не е завршено до наполнувањето на 19 години, одлагањето може да се бара најдоцна до наполнувањето на 21 година живот.

Третата основа е од социјална природа. Така, до одложување на воениот рок доаѓа ако регрутот има својство на единствен хранител на семејството (својство стекнато врз основа на прописите за заштита на семејството), а неговото упатување во армијата би го довело семејството во тешка материјална положба. Додека траат овие околности, воениот рок може да се одложува за една година, но не повеќе од крајот на месец септември од календарската година во која регрутот полни 27 години живот.

Четвртата основа се однесува на истовремено упатување на уште еден или повеќе регрути од семејството или ако членови на неговото семејство се веќе на отслужување на воениот рок. Оваа основа може да се користи во времето додека еден член не го отслужи воениот рок или од други причини биде отпуштен од армијата, а одложувањето се врши за наредната година. Сепак, ваквиот основ може да се користи најдоцна до крајот на месец септември во календарската година во која регрутот полни 27 години.

Во петиот случај се работи за веќе дадено одобрение за патување и привремен престој во странство. Причините за ова можат да бидат различни: лекување, службена работа, уредување на имотно-правни семејни или слични односи или заминување во странство со родителите (службено или на работа). Крајниот рок до кој може да се бара одлагање врз оваа основа е календарската година во која регрутот полни 26 години живот.

Освен овие вообичаени основи за одлагање, постои цела низа исклучоци во кои, по барање на регрутот, воениот рок може да се одложи најмногу до една година, од кои најзначајни се:

- решавањето на стамбено прашање на домаќинството на регрутот, при што неговото присуство е неопходно;
- згрижувањето на семејството по враќање од странство заради отслужување на воениот рок;
- завршувањето на факултет во траење од девет или повеќе семестри, а на регрутот му останала една година до отслушувањето на наставата;
- засновањето работен однос непосредно шест месеци пред упатувањето во армијата;
- неодложното завршување на земјоделски работи, ако во семејството нема друг член способен за стопанисување, а отсуството на регрутот би довело до значителна штета за неговото домаќинство;
- ако во заедничкото домаќинство има болни и беспомошни членови на кои им е неопходна помош и нега од друго лице;
- ако регрутот е член на македонска спортска репрезентација, а заради учество на европско или светско натпреварување или олимписки игри.

Прекин на служењето на воениот рок. Иако, по правило, кога веќе ќе започне, обврската за служење на воениот рок се исполнува континуирано во текот на деветте месеци, постојат и исклучоци, при што доаѓа до т.н. прекин во воената служба. До тоа доаѓа во ситуациите кога војникот:

- е оценет за привремено неспособен за воена служба;
- е осуден со правосилна пресуда со казна затвор со траење над шест месеци (по исклучок воениот рок не се прекинува ако се отслужени 4,5 месеци, а изречената казна е малолетнички затвор или безусловен затвор во траење до две години);
- ако е за него поведена кривична постапка за кривично дело сторено пред стапувањето во армијата, а за кое се гони по службена должност и предвидената казна е затвор над три години.

Освен овие, предвидени се и ситуации кога и самиот војник може да побара прекин од оправдани причини како:

- смрт или тешка болест на член на семејството;
- елементарна непогода која семејството го доведува во тешка положба поради неговата отсутност;

- учество на војникот на европско или светско натпреварување или олимписки игри (овој прекин може да настане и по барање на Сојузот за физичка култура на Република Македонија).

Настанатиот прекин доведува до менување на правниот статус на војникот кој (повторно) станува регрут, но сепак претпоставува доотслужување на остатокот на воениот рок по престанокот на причините кои довеле до него. И во овој случај не смее да се пречекори крајниот рок, односно крајот на календарската година во која обврзникот наполнува 27 (30) години. Само во случај кога до прекинот дошло поради привремена неспособност за воена служба, може да дојде и до отпуштање од армијата доколку и по вторпат дојде до прекин врз истата основа. Во тој случај отпуштениот војник се преведува во резервниот состав.

Отпуштање на војник од Армијата. До отпуст (односно до конечно завршување на обврската за служење на воениот рок) доаѓа на три основни начини:

- прво, со целосно отслужување на воениот рок;
- второ, поради оценувањето на привремената неспособност за воена служба изречена по вторпат во текот на воениот рок;
- трето, поради настанување на трајна неспособност за воена служба.

Воениот рок може да изнесува и помалку од девет месеци доколку војникот го користи редовното отсуство (во траење од 15 дена) на крајот од служењето на воениот рок и тоа онолку дена колку што трае отсуството. Во ефективното траење на воениот рок не се смета времето поминато на:

- лекување или боледување до кое дошло како резултат на намерата на војникот да ја одбегне воената служба или извршувањето на некаква должност или заради распоредување на полесна должност. Овие факти треба да се утврдени со правосилна пресуда;
- самоволно оддалечување или бегство од армијата што траело континуирано најмалку 24 часа;
- притвор определен во кривична постапка, ако тоа време со правосилна пресуда му е засметано во казната изречена за стореното кривично дело.

3.2.2. Алтернативни облици на служење на воениот рок

Во земјите на поранешниот социјалистички блок од Централна и Источна Европа, во 80-те години, прашањето за обли-

џите на служење на воениот рок се актуелизираше во контекст на новите општествени движења, а во рамки на идејата за џивилно општество. Всушност, станува збор за прашањето за односот на државата кон дел од граѓаните што одбиваат да служат воен рок, дури и по џена на закана со остри законски санкџии, како и за можните форми на поинакво исполнување на оваа обврска (алтернативно служење на воениот рок). Во европски рамки, појавата на одбивање на регрутаџијата и служењето на воениот рок станува евидентна особено по Првата светска војна. Во прво време ваквите постапки се изедначуваат со дезертерство, за што се предвидуваат соодветни санкџии. Со тек на времето (не лесно и не без отпори), конечно можноста од алтернативно служење на воениот рок се легализира за одредена категорија граѓани во поголемиот број европски земји. Денес може да се констатира дека тоа претставува значаен индикатор на степенот на демократичност на секој политички систем.

Долго време конкретните решенија од земја до земја доста се разликуваа, сé додека во рамките на Европската Заедница не се усвоија следните единствени насоки и начела: а) на сите воени обврзниџи кои заради совеста или религиозни, етички, морални, хуманитарни или филозофски причини или од слични мотиви се противат на воената обврска, им се гарантира субјективното право на ослободување на воената обрврска; б) воените обврзниџи уште при првата регрутаџија треба да се запознаат со ова право; в) признанијата за одбивање на воената обврска ги издаваат органи кои се сосема независни; г) секој молител има право на адвокат, сведоџи и сослушување во процесот на признавање на ослободувањето од воениот рок; д) лицето до донесувањето на одлуката по неговата молба не се вика во војска; ѓ) задолжително е да се уреди џивилната воена служба која за одбивање на воената должност ќе трае колку и нормалниот воен рок; е) се гарантира финансиска и социјална рамноправност на овие лиџа со оние во редовната војска.

Во овој контекст се наметнува следново основно прашање: на што се должи, односно засновува можноста од ослободување од класичниот начин на отслужување на воениот рок? Како најширока основа, во оваа смисла, се дефинира правото на приговор на совеста кое непосредно извира и се надоврзува на слободата на уверувањата и совеста, како иманентен дел на корпусот на општо прифатените човекови слободи и права. Имено, во однос на воената служба кај поединџи може да се јави отпор кон раку-

вањето и употребата на оружјето, врз основа на нивната индивидуална слобода на совеста, а која може да се однесува на различни мотиви - од филозофска, политичка, етичка, религиска или хуманитарна природа. Меѓутоа, во уставната практика на повеќе земји, правото на приговор на совеста не секогаш претставува уставна категорија експлицитно поврзана со прашањето на воената обврска. Одредени земји имаат рестриктивен приод кон основата за одбивање на воената служба, па се задоволуваат најчесто со истакнување само на религиозните причини. Увидот во нормативните решенија во различни држави покажува дека онаму каде што уредувањето на оваа материја му се препушта на законодавецот, решенијата можат да бидат далеку полиберални во однос на оние држави каде што со устав е загарантирано правото на одбивање на служењето на воениот рок.

Во основа, познати се два основни облика на аплицирање на алтернативниот начин на служење на воениот рок: според првиот, се реализира невооружено служење во рамките на вооружените сили, што значи во се друго идентично со вообичаениот начин, освен во поглед на носењето оружје и обучувањето за негово користење; и вториот, како цивилна служба која се изведува надвор од вооружените сили (што не значи и надвор од одбранбениот систем), во адекватни најчесто медицински и хуманитарни установи. Конкретно, познати се две варијанти на остварување на цивилната служба: кај првата е карактеристично што акцентот се става на преиспитување на основаноста (вистинитоста) на приговорот на совеста кај воените обврзници, а кај втората - на нивната готовност и согласност да ги прифатат обврските што произлегуваат од ова ослободување (обично станува збор за зголемено времетраење на цивилната служба).

Покренувањето на оваа идеја во рамки на алтернативните движења во поранешна Југославија (претежно во Словенија), предизвика силни негативни реакции кај армиското раководство, но и кај дел од јавноста, така што веднаш беше анатемисано како најголема „ерес". Меѓу аргументите кои се изнесуваа во таа смисла, особено се потенцираше фактот дека кај југословенските народи традиционално постоел позитивен однос кон воената обврска, односно кон одбраната на слободата и независноста. И покрај тоа што оваа констатација во најголемиот дел ѝ одговара на вистината, сепак во социјалистичка Југославија беа бројни и случаите на одбивање да се изврши оваа граѓанска должност. Кон овие лица, вообичаено, се преземаа соодветни санкции (казна зат-

вор пред воените судови, дури и во неколку наврати). И покрај законската регулатива, која по однос на ова прашање остана непроменета, од 1960-та година се практикуваше еден компромис. Имено, по иницијатива на Ј.Б. Тито, Генералштабот на ЈНА донесе наредба според која припадниците на верската секта на „Назареите", кога веќе еднаш ќе ја издржат казната, веќе да не се повикуваат во ЈНА ниту да се изведуваат пред воен суд. На тој начин, со превагнување на начелото на „револуционерна целесообразност" (во случајов, за правно да не се признае фактичката ситуација дека одредени лица одбиваат со оружје да ја бранат социјалистичката татковина) - им се остави простор на поедини личности или воени органи да одлучуваат за прашања од политички и правен интрес за одбраната. Ваквата практика не само што е во спротивност со начелата на правната држава туку и со начелото на цивилна супрематија.

Со оглед на пристапот кој беше доминантен во поранешна Југославија во текот на неколку децении (старата практика беше напуштена дури во 1989 година со донесувањето на Законот за измени и дополненија на Законот за воена обврска. Во него се предвидуваше невооружено служење на воениот рок во ЈНА, само од верски причини, и со двојно подолго времетраење (12 : 24 месеци), интересно е да се видат решенијата предвидени во највисоките правни акти на поранешните републики, сега суверени држави. Увидот и компарирањето на соодветните уставно-правни одредби покажува дека во голема мера се прифатени европските стандарди на овој план (барем нормативно). Во оваа насока прва тргна Република Словенија која уште со Уставните амандмани од 1990 година воведе радикални промени со усвојувањето на приговорот на совеста како основа за одбивање на воената служба и предвидувањето на цивилната служба со еднакво времетраење со класичната. Овие решенија се прифатени и во новиот Устав на Република Словенија од декември 1991 година, каде што, покрај признавањето на слободата на совеста во однос на воената служба, децидно дозволува на „државјаните кои поради своите религиозни, филозофски или хуманитарни погледи не се спремни да учествуваат во вршењето на војничките задолженија", да им се овозможи учество во системот на одбраната на друг начин (член 123 став 2 од Уставот на Република Словенија). Оваа варијанта се прифаќа и во Република Хрватска и е подигната на ранг на уставна норма. Во таква насока се и решенијата на Уставот на СР Југославија (член 137·став 2) каде што причината за одбивање на

служењето на воениот рок се поставува на пошироко основа ("верски и други причини на совеста"), а во алтернативната служба ги предвидува двата облика - и невооружена служба во Војската на СРЈ и цивилната служба.

Решенијата прифатени во Република Македонија се помалку либерални и заостануваат во однос на оние од споменатите држави. Во фазата на изготвување на новиот Устав од 1991 година се покрена иницијативата за уставно гарантирање на правото на приговор на совеста во воената сфера. Сепак, на крајот се застана на стојалиштето дека ова прашање дополнително адекватно ќе се реши со законската регулатива, но и дека постои јасна и цврста уставна основа која овозможува донесување на оптимално демократско решение. (Тука се мисли на гарантирањето на слободата на уверувањето и совеста од член 16 став 1 од Уставот на Република Македонија). Но, во Законот за одбрана на Република Македонија на овој план решенијата останаа половни, што значи незадоволителни. Имено, се дозволува алтернативно служење на воениот рок во варијантата на невооружена служба во рамките на Армијата, и тоа исклучиво од верски причини. И нејзината должина е поголема од класичната (во однос 14 : 9 месеци).

Оттука позитивно-правната солуција во нашето законодавство зборува за постоење на доста ригиден и нефлексибилен став по ова прашање. Изоставувањето на обликот на цивилна служба (кој во вистинска смисла претставува алтернатива на класичниот воен рок), укажува на извесно отстапување од генералната линија на македонскиот Устав во однос на прифатениот концепт на човекови слободи и права. Гаранцијата на слободата на уверувањето и совеста станува беспредметна, па дури и бесмислена, ако на неа не се надоврзе, меѓу другото, и правото на приговор на совеста. Кај нас не само што не постојат пречки за санкционирање на ова право (барем во военото законодавство) туку постои и обврска тоа да се стори. Ваквата солуција требаше да се инаугурира не само заради апострофираната уставна одредба туку затоа што претставува дериват на севкупниот уставен концепт за положбата на граѓанинот и неговите слободи и права.

Незадоволителноста на постојната (законска) солуција се должи не само на фактот што претставува отстапување во однос на важечките европски стандарди на овој план, кон кои инаку се стреми македонската држава туку и заради фактот што таа неодоливо потсетува на онаа од поранешното југословенско законодавство. Во споредба со решенијата прифатени во земјите на

Европската унија, нашето заостанува по три основи: прво, непредвиденост на обликот на цивилна служба; второ, опфаќање на обврзници кои одбиваат служење на воениот рок само од верски причини; и трето, наизедначување на времетраењето на класичниот и алтернативниот облик на воена служба. Исклучувањето на цивилната служба е неприфатливо и од еден друг аспект. Имено, во научната и стручна јавност се нагласува значењето на цивилната одбрана како интегрален елемент на системот на одбрана. Во тој контекст, по оспособувањето на оваа категорија на воени обврзници во соодветните цивилни служби, тие подоцна лесно би се вклучиле во тој сегмент на одбранбениот систем.

Главните аргументи кои се користат против цивилниот облик на служење на воениот рок, се исцрпуваат во истакнување на фактот дека воената обврска е замислена како израз на идејата за еднаквост на граѓаните во сферата на одбраната. Затоа, се наведува дека актите од овој вид доведуваат до приватизирање и либерализирање во нејзиното исполнување, со што настанува раслојување и дискриминација на граѓаните врз основа на нивниот придонес во одбраната на заедницата. Имено, според ова стојалиште, граѓаните со исти (или слични) психо-физички способности и општествен статус би се разликувале според обврските од овој вид. Сепак, ваквите и слични оценки и настојувања се покажуваат недоволни да ги побијат спротивните аргументи и да го запрат незадржливиот бран на демократизација на воената сфера и во посткомунистичките општества.

Токму по прашањата поврзани со остварувањето на субјективното право и должност за одбрана на земјата, а во тој контекст и на воената обврска, државата мора да се покаже особен политички сензибилитет. Врз оваа основа таа мора да помири две спротивни барања: од една страна, мора да води сметка за почитувањето на човековите слободи и права, а од друга - да ги обезбеди општоопштествените интереси. Тоа е, секако, тешка задача која се состои во утврдувањето на тенката линија што ја означува оптималната средина меѓу горната и долната граница, односно на границата над која државата не смее со правни средства да го нарушува просторот на слободата на граѓаните и автономијата на цивилното општество, и на границата под која мора да ги санкционира ограничувањата на таа слобода во функција на општото добро. Прецизното и осмислено определување на тие граници претпоставува доста висок степен на развиеност на

политичката култура и политичка одмереност, за која на поранешните социјалистички (колективистички) општества ќе им треба подолго време да ги стекнат.

3.3. Обврска за служење во резервниот состав

Третата, завршна фаза од исполнувањето на воената обврска е обврската за служење во резервниот состав на армијата. Со оглед на неможноста и непожелноста голем контингент на луѓе да се држат под оружје, по отслужувањето на воениот рок, односно по отпуштањето на војниците од армијата, тие автоматски се преведуваат во резерва. Воениот обврзник уште еднаш го менува правниот статус, па од војник (воено лице) станува воен обврзник во резерва. Тоа значи дека тој, во основа, му се враќа на цивилниот живот и на своите редовни работни и животни обврски, но е должен да се јавува на повиците на надлежниот орган заради исполнување на оваа обврска секогаш кога ќе се укаже потреба за тоа. Освен воените обврзници кои го отслужиле воениот рок, како носители на оваа обврска се јавуваат и оние обврзници кои на друг начин ја регулирале обврската за служење на воениот рок. Оваа група ја сочинуваат воените обврзници кои:

- во текот на служењето на воениот рок во два наврата биле оценети за привремено неспособни за воена служба, па со отпустот од армијата директно се преведуваат во резервниот состав (член 11 од Правилникот за времето и начинот на упатување на регрутите на отслужување на воениот рок, одлагањето и прекинот на служењето на воениот рок и отпуштањето на војниците од постојаниот состав на Армијата на Република Македонија);
- не се упатени на служење на воениот рок до истекот на законски предвидениот рок (27, односно 30 години живот), а се оценети како способни или ограничено способни за воена служба (член 61 став 3 од Законот за одбрана);
- се ослободени од обврската за служење на воениот рок (член 63 од Законот за одбрана).

Гледано од суштински аспект, обврската за служење во резервниот состав има една основна цел: континуирано одржување на нужното ниво на војничката оспособеност на воените обврзници заради нивно полесно и поефикасно активирање на воените должности во случај на потреба. Тоа значи дека оваа обврска има и два основни начини на остварување:

- прво, во време на мир, со активно учество на воени вежби и други форми на обука, преку што се врши подготвување, оспособување и организирање за вршење на воени и други должности во армијата и другите субјекти на системот на одбрана;
- второ, во време на војна, со извршување на предвидените воjнички должности: водење на вооружена борба и борбени и други дејства за одбрана на Републиката.

Во мирновременски услови, по правило, на оваа обврска подлежат воените обврзници (мажи) до 55 годишна возраст. Меѓутоа, Законот предвидува можност оваа старосна граница да се помести за уште 5 години (60 години живот) во време на воена состојба, и тоа со одлука на Претседателот на Републиката. Ефективното траење на оваа обврска е предвидено да изнесува 6 месеци.

Начинот на нејзиното остварување може да биде различен, како и да се изведува во различни установи. Најопшто кажано, оваа обврска се операционализира преку учество во воени вежби, односно воени и други вежбовни активности и форми на обука. Во таа смисла, освен класичните воени вежби, како облик на нејзино остварување се смета и изведувањето на настава по обука за одбрана и заштита, под одредени услови. А тоа се: 1) да се работи за воен обврзник во резерва со воен распоред и со воени знаења; 2) да е поканет од страна на Министерството за одбрана; 3) наставата да се изведува без паричен надоместок. Времето минато на курсеви и други форми на воено-стручна обука што се изведува во организација на следните сојузи: радио-аматери, воздухопловен, веслачки, стрелачки, извидувачки, планинарски, едриличарски, пливачки, мотонавтичари и спасувачки служби, како и во организација на резервните воени старешини, согласно Планот за вежбовните активности на АРМ, исто така се смета за начин на остварување на оваа обврска. Имено, во овој случај 8 часа минати на ваков вид настава се признаваат како еден ден на воена вежба.

Воените вежби се организираат и изведуваат, освен во единиците и установите на армијата, уште и во: полицијата, центарот за обучување за одбрана, образовните институции, единици и штабови на цивилната заштита, претпријатијата од посебно значење за одбраната, јавните установи и служби и во единиците на локалната самоуправа. Ваквиот широк спектар на установи зборува дека воените обврзници во резерва се оспособуваат не само за тесно воjнички должности кои имаат примена само во армијата туку се инкорпорирани низ целокупниот систем на одбрана.

Воените обврзници во резервен состав располагаат со права утврдени со Законот, а разработени во посебен Правилник за начинот и условите за извршување на обврската за служење во резервниот состав на АРМ („Службен весник на РМ", бр. 48/92), донесен од страна на министерот за одбрана. Согласно овие прописи, тие имаат право да го одложуваат вршењето на воената вежба, и тоа од оправдани причини какви што се: а) болест на обврзникот; б) полагање на испит; в) смрт, тешка болест, заразна болест, елементарни непогоди и други несреќи во семејството; г) неодложна работа во земјоделството или самостојната дејност, доколку со одењето на воена вежба може да настанат големи материјални штети; д) неодложни потреби на претпријатието; ѓ) однапред платено и организирано туристичко патување во странство и е) вршење на службена или слична работа во странство. Посебно, за жените воени обврзници е предвидена можноста до одлагање да дојде поради бременост, породување и чување на дете до 7-годишна возраст. Како подносител на вакво барање, по исклучок, може да се јави и претпријатието каде што е вработен обврзникот. Секако, за да биде одобрено вакво барање тоа треба да биде аргументирано, односно поткрепено со соодветна документација за докажување на оправданоста на наведените причини.

Второто право што го имаат воените обврзници во резерва за време на воена вежба е правото на надомест на плата, односно надомест за сместување, исхрана и бесплатен превоз во средствата на јавниот сообраќај. Тоа значи дека остварувањето на оваа обврска не смее да претставува (дополнителен) метеријален товар наметнат на воените обврзници.

Согласно со Уставот, загарантираната слобода на уверувањето и слободата на вероисповедта на граѓаните, како и на одредбите на Законот за одбрана со кои се уредува начинот на служење на воениот рок на лицата кои од верски убедувања не сакаат да примат оружје, на оваа категорија обврзници им се обезбедува и адекватен начин на остварување на обврската за служење во резервниот состав (без оружје), кој нема да се коси со нивните убедувања.

Посебен третман уживаат и воените обврзници кои воениот рок го служеле како ограничено способни. Така, за нив е предвидено распоредување во системот на одбраната на должности и задачи што одговараат на нивната здравствени, стручни и психофизички способности.

Во случај на смрт или тешка телесна повреда на воениот обврзник, настаната без негова вина, во текот на воената вежба, целосниот надомест на трошоците паѓа на товар на републичкиот буџет (трошоци за погреб, парична помош, остварување на семејна пензија, како и трошоци за лекување и закрепнување).

Покрај овие права, за воениот обврзник во резерва изречно е предвидена и една должност: во рок од 8 дена да ги пријави сите настанати промени од значење за остварувањето на обврската за служење во резервниот состав, какви што се: промената на местото на живеење и личното име; здравствената состојба; школската и стручна квалификација; вработувањето или престанокот на работниот однос; видот и местото на самостојна дејност; губењето на воената книшка; отпуштањето од затвор; престојот во странство подолг од 40 дена или подолготрајното вработување во странство.

Прегледот на овие права укажува дека во реализацијата на оваа обврска се води сметка за сите аспекти на личноста на воениот обврзник, а особено за неговиот статус на човек и граѓанин со загарантирани слободи и права. Во овој долготраен период (од неколку децении), во кој тој подлежи на оваа обврска, мора да се обезбеди што поненепречено одвивање на неговиот личен (цивилен) живот и приспособување на должностите од оваа обврска кон реалните можности и интереси на обврзникот.

3.4. Жените како воени обврзници

Воената историја на човештвото потврдува дека скоро и да не може да се посочи вооружен судир во кој, на овој или на оној начин, не учествувала и жената. Без оглед на степенот на нејзината вкупна општествена еманципација, во услови на војна, на неа секогаш се сметало како на значаен фактор за исходот на воениот судир. Ова особено се однесува на современите (одбранбени) војни кои редум го потенцираат начелото на максимално и рационално искористување на сите потенцијали со кои располага општеството, а особено на човечкиот.

Гледано од аспект на целината на одбранбениот систем, постојат различни начини на вклучување на жената во вршењето на одбранбената функција. Меѓутоа, отсекогаш најдискутабилно било прашањето за нејзиното интегрирање во рамките на вооружените сили. Историските искуства покажуваат дека солуциите на овој план биле, по правило, детерминирани од развојот

на епохата, вкупната општествена положба на жената, како и од карактерот на вооружените сили. Без оглед на формално-правниот статус на жената во општеството, а посебно во одбранбената сфера, низ практиката се создале неколку основни облици на нејзино учество во вооружената борба: а) спонатано (поединечно); б) организирано (незадолжително); в) задолжително и г) масовно, доброволно ангажирање.

До најзначајни промени на овој план доаѓа по Втората светска војна. Под влијание на непосредните искуства стекнати во текот на војната, по нејзиното завршување доаѓа до извесно подотворање на вратите на воената организација. Тоа особено се однесува на создавањето на правни услови и претпоставки за нејзино активно вклучување во професионалниот (постојаниот) војнички состав. Резултатите остануваат делумни само кога станува збор за исполнување на општата воена обврска. Денес вистинска реткост претставуваат земјите (како Израел и Дахомеј) во кои е предвидена обврската за служење на воениот рок од страна на жените, односно во кои се тие апсолутно изедначени со машкиот дел на популацијата во однос на воените должности во време на мир. Како многу почесто и поприфатливо се покажува решението според кое служењето во резервниот состав на армијата претставува доминантен облик на остварување на воената служба од страна на припадничките на женскиот пол. Во контекст на пропишувањето на оваа обврска, обично, се води сметка за возраста и стручната подготовка и степенот на образование на обврзничките, кои се од значење за компетентно вршење на стручните и технички задачи во војската.

Исчекорувајќи од овие стандарди, во поранешна Југославија беше направен обид за поинакво (односно, поцелосно) вклучување на жените во армијата, на доброволна основа. Законот за воена обврска од 1985 година ја предвидуваше можноста за организирање и спроведување на воена обука (служење на воен рок) во ЈНА и Територијалната одбрана за жените од 19 - 27 години, кои доброволно ќе се пријават. Обуката, како што се предивидуваше, требаше да се изведува во рок од 2 - 6 месеци, зависно од должноста за која се вршеше таа. На тој начин, со самото стапување во вооружените сили, на жените им припаѓаа сите права и должности како и на војниците од машки пол, односно се стекнуваа со статусот на воено лице. Овие настојувања беа мотивирани од потребата за целосно и доследно остварување на уставната и законската одредба според која воената обврска е дефинирана

како општа. Ова требаше да биде начин за воспоставување на рамноправноста на жените и во рамките на вооружените сили, што, од своја страна, требаше да претставува чекор кон нивна внатрешна демократизација.

Во уставниот и политичкиот систем на Република Македонија на ранг на уставна норма е подигната забраната за дискриминација на граѓаните, меѓу другото, и според полот. Оттука, логично и одбраната се дефинира како право и должност на сите граѓани (и од машки и од женски пол). Оваа одредба доследно е операционализирана во однос на сите законски обврски што ги имаат граѓаните во системот на одбраната, освен кога е во прашање воената. Тука е прифатена концепцијата според која учеството на жените во вршењето на воената служба претставува не правило туку исклучок. Имено, во Република Македонија тие можат да се стекнат само со статусот на воени обврзници во резерва.

Законот за одбрана само начелно ја утврдува оваа обврска за жените од 19 - 50 години живот. Самиот законски текст е мошне недоискажан по ова прашање и само посредно може да се стекне целосна претстава за вистинскиот карактер на учеството на жените во остварувањето на воената служба. Имено, со толкување на неговите одредби, како и оние од подзаконските прописи, може да се констатира дека: а) оваа обврска на жените (од наведената возраст) е од факултативен (доброволен) карактер; б) таа се остварува во Армијата; в) таа е ограничена на извршување на таксативно наведени задачи и г) се реализира само во воена состојба.

Со оглед на тоа што обврската на жените за служење во резервниот состав на Армијата се определува само како (факултативна) можност, таа фактички добива содржина на нивно (индивидуално) право. Меѓутоа, иако во оваа група на обврзници влегува поголем број жени од определена возраст, сепак таа можност реално им припаѓа само жените кои во случај на војна нема да бидат ангажирани во некој друг сегмент на одбранбениот систем. Имено, тука се исклучени жените кои се вработени во претпријатијата, јавните установи и служби, кои според Законот имаат обврска да продолжат со работа и во воена состојба. Значи, во контекст на законската обврска на овие колективи е инкорпорирана (односно се подведува) и обврската на лицата вработени во нив, доколку немаат воен распоред во Армијата или силите на цивилната заштита, да останат на своите работни места, што децидно се предвидува во планот за одбрана. Значи, како обврзници

во резервен состав може да се јави само оној дел од женската популација кој не е ангажиран на друг начин во одбраната.

Постојната правна регулатива не создава јасна претстава за карактерот на оваа обврска на жените во смисла на поконкретно определување на содржината и облиците на нејзино остварување. Со Уредбата на Владата за определување на задачите што можат да ги извршуваат жените во резервниот состав на АРМ ("Службен весник на РМ", бр. 72/92) е утврдено дека до реализирање на оваа обврска во нејзината суштинска димензија доаѓа само во воена состојба. Со други зборови, врз оваа основа во време на мир не можат да се повикуваат и активираат жените воени обврзници. Во мирновременски услови, единствено може да се врши нивно адекватно обучување во функција на ефикасно и успешно остварување на задачите кои се предвидени во контекст на остварувањето на оваа обврска. Значи, само по основ на обврската за обучување жените се ангажираат (најчесто) преку посетување на соодветни курсеви, во максимално траење од десет дена, или преку учество на вежбовни активности. Подготвувањето, односно обучувањето на жените - воени обврзници треба да се остварува директно во функција на извршување на таксативно дефинираните задачи во Уредбата (член 2):

- здравствена и стоматолошка заштита;
- ветеринарна заштита;
- програмирање и автоматска обработка на податоци;
- анализа и идентификување на РХБ агенси и нивно отстранување;
- проектирање и изградба на градежни објекти и машини;
- правни, финансиски и административни работи;
- воспоставување на врски и заштита на податоците што се пренесуваат преку средствата за врски;
- контрола на летање и наведување;
- хемиско, механичко и рачно чистење, перење и пеглање, и
- приготвување на храна.

Ваквиот широк спектар на задачи (од високостручни до оние кои не бараат никаква квалификација) ѝ овозможува на секоја жена воен обврзник во резерва да го најде местото на кое ќе може да даде соодветен придонес во рамките на воената служба, односно на Армијата, во случај на потреба. Затоа, како неопходен услов се јавува потребата од синхронизирано и добро испланирано оспособување и усовршување на овој дел од женската популација заради извршување на задачите за кои се планира да бидат

ангажирани во Армијата. Во оваа смисла, сé уште остануваат отворени прашањата за информирањето и поттикнувањето на интересот кај жените за служба во резервниот состав на Армијата, нивното правовремено евидентирање и распоредување, како и ефектуирањето на облиџите и начините на нивно практично обучување и оспособување во контекст на џелината на одбранбениот систем.

Изложената содржина на обврската за служење во резервниот состав на Армијата зборува дека, освен тоа што во време на мир жените се фактички оневозможени да ја остваруваат воената служба на начин на кој тоа го чинат мажите, и во услови на војна тоа се остварува на мошне ограничен простор на дејствување (т,е. исклучени се формите на какво и да е непосредно ангажирање во текот на вооружената борба). Кога на ова ќе се надоврзе и фактот дека за жената во Република Македонија, фактички, се затворени вратите на воено-образовниот систем (Воената академија), произлегува дека таа, во основа, е во дискриминирана положба по основа на полот.

Без оглед на мотивите за ваквата „позитивна" дискриминаџија (нејзино поштедување од големите напори што ги претпоставува активната воена служба, од аспект на нејзините психички и биолошки спеџифики), се чини дека сепак современата правна регулатива претставува чекор назад во однос на настојувањата за поџелосна општествена еманџипаџија на жената во нашето општество, како и во однос на историските придобивки и искуства на овој план. Не смее да се игнорира фактот дека во рамките на ослободителното движење на македонскиот народ, а особено во партизанската војска создадена во текот на НОВ, постоеја бројни примери на индивидуално или организирано вклучување на жените во вооружената борба. По ослободувањето на земјата, повторно завладеаа патријархалниот традиџионализам и предрасудите наспроти еманџипаторското наследство создадено во војната, во која жените активно се вклучија во народноослободителното движење незадоволни токму од својата положба во предвоената патријархална општествена средина.

Уште од времето по 1945 година, по примерот на тогашниот Советски Сојуз, настапи фаза на изразита дискриминаџија на жените во воената сфера во сите тогашни соџијалистички земји. Без оглед на нивните лични афинитети, интелектуални и физички способности, вратите на воените училишта и академии останаа затворени за жените. Според критериумот на рамноправност на половите во воената служба, овие армии се

карактеризираа со својот конзервативизам, за разлика од либералните примери на западната демократија.

По природата на дејноста, дипломата од военото училиште или академија е неопходен услов за заземање на професионалните воjнички функции. Не можејќи објективно да го исполнат условот, за жените воjничката професија стана недостапна. Единствен исклучок, односно „мала врата" за нивно влегување во воjската беше заземањето на некои позиции во санитетските служби, истражувачките дејности и некои помошни служби во кои се признаваа и дипломи од цивилните универзитети. Како директна последица од ваквиот третман на жените се јавува и односот 99 : 1 процент на учесници во професионалниот состав во полза на мажите. Учеството на жените е нешто повисоко во рамките на групата на воени службеници и „цивили вработени во вооружените сили". Особено во рамките на последната категорија, професионалната и хиерархиска положба на жените е од битно понизок ранг од оној на мажите (чистачки, готвачки, шивачки и сл.). Во контекст на оваа општа практика и состојба, која доминираше во поранешните социјалистички земји, сепак во рамките на поранешната југословенска армија се правеа нешто поевидентни напори за адекватно решавање на „женското прашање". Сепак, експерименталните програми не ги дадоа очекуваните резултати, па и прашањето за вклучување на жените во вооружените сили остана без трајно решение.

Фазата на конституирање на македонската суверена и независна држава и на нејзината Армија, претпоставуваше решавање и на овој проблем во контекстот на општата демократизација на општеството. Сегашните решенија, содржани во правниот систем, очигледно не акцептирале барем некои од солуциите присутни во развиените демократии, а кои овозможуваат поактивно и посодржајно вклучување на жените во вооружените сили.

4. Обврска за учество во цивилната заштита

Смислата на воспоставувањето на еден одбранбен систем лежи во одбраната и заштитата на основните општествени вредности; во демократските општества, во редот на вредностите од најголем приоритет на човекот му припаѓа неприкосновеното место, на самиот врв на листата. Материјалните добра создадени

како резултат на човековиот труд во текот на низа генерации, се вредност која несомнено заслужува да се брани. Од друга страна, успешноста на еден одбранбен систем во случај на војна е определен како од степенот на ефикасноста на воената одбрана (односно одвраќањето и совладувањето на евентуалниот агресор со употреба на воена сила), така и од ефикасноста на цивилната заштита. Само нивното комплементарно дејствување, како што покажува историјата, дава гаранција за успех. Затоа, на цивилната заштита треба да се гледа како на извонредно значаен субсистем на единствениот систем на одбрана на секоја земја, а на должноста на граѓаните за учество во неговото функционирање - како на неопходна потреба.

Конкретната содржина на оваа должност е определена од карактерот на цивилната заштита, како функција чија основна цел е заштитата и спасувањето на населението и материјалните добра, додека степенот и облиците на учеството на граѓаните се детерминирани и од организационата поставеност на цивилната заштита во општеството. Развиеноста и значењето на цивилната заштита, подеднакво во организационен и функционален аспект, во секоја конкретна земја ќе зависи од низа фактори од субјективна и објективна природа, какви што се: прифатената воена (одбранбена) доктрина, демографските карактеристики, економската развиеност, карактерот на политичкиот систем и тн.

Рудиментарните облици на цивилната заштита, сфатена во најширока смисла, како збир на активности насочени кон обезбедување од разните видови на загрозувања на човекот, на неговиот дом и имот, се присутни уште од времето на создавањето на првите примитивни општествени заедници. До потенцирање на значењето на ваквите облици на самозаштита или на меѓусебна заштита, доаѓало особено во услови на војна. Меѓутоа, за цивилна заштита во вистинска смисла на зборот, односно за организиран и осмислен облик на изведување на ваквите активности, за првпат може да се зборува од времето на Првата светска војна. Кај нас, корените на цивилната заштита се среќаваат од времето на Втората светска војна, а својата еволуција доживува и во целиот повоен период.

Денес оваа должност нормативно се дефинира како обврска за преземање на определени активности во функција на извршување на задачи во заштитата и спасувањето на населението и материјалните добра. До активирање на граѓаните обврзници во системот на цивилната заштита доаѓа во воена состојба поради: а)

воени разурнувања и последиците предизвикани од нив; б) други видови на опасности од воени дејствија; в) елементарни непогоди (кои коинцидираат со воената состојба) и г) други видови несреќи. Листата на опасности и несреќи поради кои се ангажираат граѓаните е мошне широко и флексибилно поставена, меѓутоа она што е особено значајно е што до тоа може да дојде само во воена состојба. Во случаите на настанување на разни несреќи во мир или во вонредна состојба, може да се активираат само единиците и штабовите на цивилната заштита што ги формира Републиката.

Ваквите решенија го одразуваат новото сфаќање на цивилната заштита во нашето општество, како и сфаќањето за позицијата на граѓаните како нејзини протагонисти. Имено, за разлика од претходно важечката доктрина на цивилната заштита, според која таа се засноваше на принципите на масовност и општественост, во одбранбениот систем на Република Македонија се настојува да се акцентира квалитативната димензија во вршењето на оваа функција. Затоа, таа се остварува во силите на цивилната заштита на два паралелни колосека: првиот, на повисоко стручно и професионално ниво, организирано и подготвувано од страна на државата (Републиката), кое се активира во случај на потреба, при несреќи во мир, вонредна состојба и војна; вториот се однесува на сегментот на учество и организирање на граѓаните во рамките на претпријатијата, јавните установи и служби и единици на локалната самоуправа (во вид на единици и штабови), а се активира само во воена состојба. Во тие околности, граѓаните ангажирани во цивилната заштита имаат ист статус како и лицата во резервниот состав на Армијата.

Со Уредбата за организирање, подготвување и извршување на активностите и задачите на цивилната заштита во воена состојба и за формирање и подготвување на единиците и штабовите на цивилната заштита ("Службен весник на РМ", бр.51/92) подетално се уредува организирањето, пополнувањето и употребата на силите на цивилната заштита. Во согласност со овој акт, на ниво на Република се организираат т.н. маневарски сили на цивилната заштита, во вид на специјализирани маневарски единици. Нивната намена е извршување на посложени и пообемни задачи во заштитата и спасувањето, а се пополнуваат со помлади, стручни и физички способни обврзници на цивилната заштита или воени обврзници што не можат да се распоредуваат на други должности во војна. Вториот колосек на организирање на цивилната заштита

ги опфаќа единиците формирани во населбите, претпријатијата, јавните установи и служби, единиците на локалната самоуправа. Тие се активираат ad hoc по потреба, во услови на војна. Тие се пополнуваат со обврзници на цивилната заштита и лица што подлежат на работна обврска. Нивната поделба на универзални и специјализирани покажува дека е евидентно настојувањето првенствено да се уважуваат принципите на компетентност и рационалност. Во оваа смисла се води сметка за адекватно ангажирање на претпријатијата и јавните установи и служби што располагаат со соодветни средства и опрема за заштита и спасување.

Обврската за учество во цивилната заштита е општа, односно ги обврзува сите граѓани од 17 (порано 15) годишна возраст до 60 години (за мажи), односно 55 години живот (за жени). Ова претставува со закон загарантирана старосна граница над која граѓаните не можат да се повикуваат заради исполнување на оваа или на која било друга обврска во врска со одбраната на земјата. За споредба може да се посочи решението во рамките на поранешниот систем на општонародна одбрана, според кое во услови на војна, непосредна воена опасност и вонредни околности, Претседателството на СФРЈ можеше оваа старосна граница да ја поместува (на неограничена возраст) за одредена категорија на граѓани, обврзници на цивилната заштита. Надвор од определбата за општост на оваа обврска, со Законот е детално утврдено во кои случаи, односно за кои категории на граѓани може да дојде до ослободување (привремено, додека траат законски утврдените околности, или трајно) од оваа должност: а) бремени жени, мајки и самохрани родители и старатели што имаат или се грижат за дете до 7 години, односно две и повеќе деца до десет години; и б) воени обврзници што имаат распоред во армијата.

Според Законот за одбрана, основната содржина на цивилната заштита се состои во извршувањето на цела низа хуманитарни активности и задачи, што Уредбата ги определува како мерки за заштита и спасување. Такви мерки се следниве:

а) тревожење на населението;
б) евакуација на населението;
в) засолнување;
г) затемнување;
д) спасување;
ѓ) прва медицинска помош;
е) противпожарна заштита;

ж) откривање и означување на опасни зони;
з) деконтаминација и други слични мерки за заштита;
ѕ) згрижување на населението;
и) воспоставување и одржување ред во настраданите зони;
ј) воспоставување на служби од јавен интерес;
к) асанација на теренот и
л) помош во запазување на добрата суштествени за опстанок.

Цивилната заштита вака поставена се подготвува и оспособува во време на мир, а одговорноста за тоа ја носат органите на државната власт, претпријатијата, јавните установи и служби, единиците на локалната самоуправа и организациите и здруженијата кои во своето редовно работење се занимаваат со заштита и спасување на луѓе и материјални добра. Но од друга страна, и граѓаните како учесници (обврзници) во силите на цивилната заштита носат соодветна одговорност за нејзиното остварување, односно за своите постапки. Токму затоа, од голема важност е обврските што произлегуваат од цивилната заштита да бидат утврдени со закон.

Во овој поглед е евидентна неусогласеноста на Уредбата (како подзаконски општ акт) со Законот. Имено, без изречна законска основа, во Уредбата се предвидува и уредува самозаштитата како основен вид на заштита на луѓето во услови на војна, што истовремено се нагласува и како фактор за успешното водење на вооружената борба и другите облици на борба и отпор на агресорот (член 6 од Уредбата). Всушност, самозаштитата треба да биде оној облик на најнепосредна активност на граѓаните во рамките на цивилната заштита што треба да се остварува на сите места каде што тие живеат, работат и се собираат. Меѓутоа, таа не се препушта на спонтано и неорганизирано дејствување туку, како што се предвидува, треба да биде осмислена и планирана уште во време на мир. Во таа насока, Уредбата предвидува обврска на граѓаните да се обучуваат за нејзино (активно и пасивно) спроведување во случај на војна. Покрај тоа, за оние граѓани кои не се обезбедени со минимум средства за лична и колективна заштита по основ на распоред во структурите на одбраната или врз основа на вработување, се предвидува и обврската нив да ги обезбедат самите. На тој начин, со подзаконски правен акт се пропишуваат обврски за граѓаните кои не произлегуваат од закон, со што најдиректно се нарушува принципот на законитост на правниот поредок.

5. Работна обврска

Работната обврска е една од постарите познати (класични) обврски кои им се наметнуваат на граѓаните во системот на одбраната. Фактички, неопходноста и од вакво ангажирање во услови на војна (што значи, покрај класичните војнички должности) станува евидентна уште во времето на првите народни војни. Ова е облик на максимално искористување на човечкиот потенцијал со кој располага општеството, надвор од она што значи воена одбрана. Имено, воведувањето на работната обврска е мотивирано од потребата да се обезбеди континуираното и што поефикасно воено производство и вршење на услуги, како и изведувањето на најразлични работи и дејности за потребите на одбраната во услови на војна.

Карактерот (особено) на современата војна и наложува на секоја земја уште во време на мир да ги преземе сите неопходни мерки, не само за своја војничка одбрана туку и за обезбедување на функционирањето на економскиот и политичкиот систем во услови на војна. Само таквиот приод кон организирањето на одбранбениот систем гарантира некаков успех. Во вршењето на активностите поврзани со работната обврска главно се смета на оние работоспособни граѓани кои не подлежат на воена обврска или немаат други ангажмани во другите институции на системот на одбрана. Со помали или поголеми разлики во начинот на извршување, работната обврска денес е неизбежна компонента на секој модерен систем на одбрана.

Кај нас, првите облици на вакво ангажирање, иако не во вид на работна обврска, се познати уште од 1946 година. Во тогашниот Закон за воена обврска на државјаните на ФНРЈ беше предвидена можноста Врховната команда да нареди издвојување на дел од контингентот на воените обврзници заради упатување на работа кај одредени органи, институции и организации, чие функционирање е неопходно за военото производство и потребите на државата. За првпат, всушност, работната обврска е предвидена во сојузниот Закон за народна одбрана од 1955 година, според кој таа се утврдува како општа за сите државјани на тогашна СФРЈ. Оттогаш наваму таа е континуирано присутна како една од позначајните обврски на граѓаните во одбранбениот систем.

Законот за одбрана на Република Македонија само начелно ја уредува оваа обврска, со тоа што ѓи посочува нејзините носители и условите под кои се остварува. Сите други подробности ги уредува Уредбата на Владата за условите, начинот и времето на траењето на задачите за кои се воведува работна обврска на граѓаните ("Службен весник на РМ", бр. 72/92). Според правните прописи, на оваа обврска подлежат сите работоспособни граѓани од 15 до 65 години (за мажи), односно 60 години (за жени). Тука се мисли на активирање на сите способни за работа, без оглед на тоа дали во време на мир биле во работен однос или не, под услов да не се распоредени на воени должности врз основа на обврската за служење во резервниот состав на АРМ. Во оваа категорија на обврзници не влегуваат: 1) бремени жени, мајки и самохрани родители и старатели кои се грижат за дете до 7 години, односно за две или повеќе деца до десет години; 2) граѓани трајно неспособни за извршување на работната обврска, и 3) граѓаните (привремено) неспособни за вршење на оваа обврска (во времето кога се повикани, а располагаат со лекарска документација).

Фактот што работната обврска може да се воведе само во воена состојба има големо значење и длабока демократска суштина, во смисла што во ниту еден друг случај не може од граѓанинот да се бара ангажирање врз оваа основа. Иако граѓанинот што ја извршува оваа обврска ги има, во основа, истите права и должности кои произлегуваат од (редовен) работен однос, сепак во услови на извршување на оваа обврска режимот на работа драстично се разликува и е многу построг. За споредба може да се посочат решенијата содржани во поранешниот систем на општонародна одбрана. Имено, таму распонот на случаите, во кои граѓаните можат да се повикаат на извршување на оваа обврска, беше многу поширок, и ги вклучуваше ситуациите на: војна, непосредна воена опасност, време на мир, вонредни околности или загрозеност на мирот во светот. Ваквото флексибилно утврдување на условите за воведување на работната обврска доведува до создавање на чувството на правна несигурност на граѓаните како членови на цивилното општество и до отворање широки можности за нивно (зло)употребување, манипулирање или дисциплинирање со разни цели и мотиви.

Во Република Македонија работните задачи за кои може да се воведе оваа обврска се утврдени доста прецизно, и тоа:

- остварувањето на производство и вршење услуги во претпријатијата и јавните установи и служби од посебно значење за одбраната, во претпријатијата кои произведуваат или вршат услуги за потребите на армијата во претпријатијата кои склучиле договор со Министерството за одбрана за производство на производи или вршење на услуги во воена состојба;

- уредувањето на патишта, железнички пруги и аеродроми;

- изградбата и уредувањето на објекти за снабдување со вода;

- уредувањето и одржување на места за преминување преку водени и други природни пречки;

- помош при масовно пренесување на повредени и заболени;

- помош при гаснење на пожари и расчистување на урнатини;

- изградба на рововски засолништа и други засолни за заштита на населението и

.- вршење на сеидбени, жетвени и други земјоделски работи, како и други слични задачи за потребите на одбраната.

За разлика од порано важечката регулатива, овде не е предвидена можноста за вршење на работни задачи посебно, односно исклучиво за потребите на вооружените сили, освен задачите што се извршуваат во наведените претпријатија и служби. Смислата на воведувањето на работната обврска се наоѓа главно во вршење на оние задачи кои се неопходни за: а) изведување на воените дејствија; б) заштита на населението од воени разурнувања; в) снабдување на населението и армијата со основни прехрамбени продукти. Сите овие дејности, како што може да се заклучи, се во функција на успешното функционирање на одбраната како систем во воени услови, а не само на некој нејзин сегмент.

Во услови на исполнување на оваа обврска граѓанинот се наоѓа во правен режим на извршување на еден специфичен вид на работен однос. За разлика од редовните, мирновременски услови, овој работен однос има многу пофлексибилно работно време кое е детерминирано од воените потреби. Единствената граница во овој поглед е неговото сведување на најмногу 12 часа дневно и 5 дена месечно. Се подразбира и дека овој „работен однос" не може да биде своеволно раскинат од страна на обврзникот ангажиран врз основа на работна обврска. За времето поминато во вршењето на оваа обврска следува и паричен надомест во висина на просечната месечна плата по работник од стопанството за претходниот ме-

сец. Единствено надлежен за донесување на наредбата за извршување на задачите од работната обврска е министерот за одбрана.

6. Материјална обврска

Во пакетот на обврските на граѓаните кои произлегуваат од одбраната како генерално право и должност, посебно место и припаѓа на материјалната обврска. Најначелно, таа може да се дефинира како законска обврска на граѓаните и на други субјекти на системот на одбрана, што се состои во тоа да им се стават на располагање на државните власти определени материјални добра од интерес за одбраната под однапред пропишани услови. Во различни варијанти и облици материјалната обврска има длабоки историски корени, односно може да се каже дека била ползувана во воените судири низ целата историја, иако во различен обем и степен.

И покрај својата долга историја, материјалната обврска станува предмет на правно регулирање дури по завршувањето на Втората светска војна. Иако од тој момент таа почнува да се третира како општозадолжителна обврска за определени општествени субјекти, на овој чин мора да се гледа како на значаен чекор во вкупната демократизација на општеството, а особено на одбранбениот систем. Така, за првпат со правни норми се регулираат низа значајни прашања поврзани со материјалната обврска, како: субјектите кои подлежат на неа, обемот и формата на реализирање, надлежноста на државните власти, системот на надомест и одговорност. На тој начин, се обезбедува владеењето на правото и во оваа чувствителна област, особено кога се знае дека во суштина материјалната обврска претставува облик на посегање во неприкосновеното право на сопственост.

Со други зборови, степенот на нарушување на правото на сопственост на граѓаните (иако мотивирано од обезбедувањето на заедницата, што несомнено претставува јавен интерес) прецизно се дефинира преку правните норми, кои колку што ги обврзуваат субјектите што подлежат на самата обврска, исто толку значат одговорност и за оние кои се надлежни за нејзиното спроведување. Со нејзиното правно регулирање се обезбедува правна заштита на граѓаните и особено на нивната сопственост. Ако во минатото, материјалната обврска честопати претставувала само

друго име за со ништо ограничен грабеж на имотот на граѓаните, со ерата на нејзиното подигање на ниво на правен институт таа започнува да се реализира само во границите што ги утврдило правото. Кршењето на овие граници, од една или од друга страна, претпоставува и соодветна правна одговорност.

Секако, содржината на конкретната правна регулатива е детерминирана од неколку главни фактори, какви што се: важечката воена доктрина, системот на одбрана, политичкото уредување, развиеноста на материјалната основа на општеството итн.Гледано од воено-политички аспект, фактот што денес скоро и да не постои систем на одбрана кој не ја предвидува и материјалната обврска е директна последица на општоприфатеното и емпириски потврдено сознание дека евентуалната современа војна по својот обем, интензитет и последици ги надминува сите поранешни. Затоа, уште во време на мир се започнуваат комплексни активности кои се во функција на полесното и побезболно совладување на последиците од воените пустошења.

Кај нас, еден облик на материјална обврска за првпат беше предвиден во сојузниот Закон за пополна на вооружените сили со добиток и превозни средства од 1946 година. Оваа обврска понатаму доживеа значајни трансформации и, по правило, беше регулирана во рамки на законите за народна одбрана. Најновата правна регулатива на материјалната обврска во склопот на Законот за одбрана на Република Македонија содржи значајни корекции во однос на поранешната, со што ги задоволува и основните демократски критериуми. Главните координати на решенијата поврзани со оваа обврска што им се наметнува на граѓаните во рамките на системот на одбрана се согласни со уставните одредби кои се однесуваат на правото на сопственост и правата кои произлегуваат од неа. Имено, тие не можат да се одземат или ограничат, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон (член 30 од Уставот на Република Македонија). Одбраната на земјата, секако, влегува во редот на јавните интереси со најголем приоритет.

Законодавецот особено водел сметка за почитувањето на уставните начела, особено на оние кои се однесуваат на заштитата на човековите слободи и права и на автономијата на цивилното општество. Во таа смисла е посебно значајно што оваа обврска се ефектуира само и исклучиво во воена состојба. Овој податок станува уште повалиден ако се знае дека во поранешниот (социјалистички) правен систем таа можеше да се воведе освен во војна, уште и во услови на непосредна воена опасност и други

вонредни околности. Од друга страна, порано листата на предмети за кои можеше да се воведе оваа обврска беше извонредно широка и фактички неограничена, па опфаќаше: од средства и уреди за врски и електронски средства, згради и земјиште, оружје, добиток итн.По исклучок, во одредени борбени ситуации дури се предвидуваше можноста оваа обврска да се однесува и на прехрамбени продукти, погонски материјал, огрев и други средства кои служат за воени потреби.

Законот за одбрана на Република Македонија оваа обврска ја предвидува исклучиво кога станува збор за возила (превозни, приклучни, товарни и специјални) и за добиток (запрежен и товарен). За разлика од порано кога како носители на оваа обврска се јавуваа граѓаните, странците кои немаа дипломатски статус и претпријатијата (тогашните организации на здружениот труд), денес листата на субјекти е редуцирана и се однесува само на граѓаните и странските државјани кои постојано живеат на територијата на Републиката. Всушност, ова е единствена обврска од областа на одбраната која директно се однесува и на странците.

Целта заради која се воведува оваа обврска во воена состојба во Република Македонија е директно дефинирана: за потребите на армијата и за спроведување на хуманитарните активности и задачи. И врз оваа основа може да се воочи значајна разлика содржана во поранешната регулатива. Имено, тогаш беше предвидено воведување на материјалната обврска освен за потребите на вооружените сили, уште и за потребите на цивилната заштита и службата за набљудување и известување, како и за обезбедување на функционирањето на органите на државната власт (општествено-политичките заедници) и претпријатијата од посебно значење за одбраната (организациите на здружен труд).

Поконкретно, материјалната обврска, особено кога станува збор за прашањата поврзани со условите за давање на материјалните добра, видот и надоместокот, се уредува со посебна уредба на Владата на Република Македонија .

7. Одговорност на граѓаните за извршување на обврските спрема одбраната

Ефикасноста и функционалноста на системот на одбрана, во голема мера е детерминиран од степенот на почитување на правните прописи со кои е уреден. Затоа одговорноста на сите не-

гови субјекти претставува неопходен услов за остварување на системот во целина. Појавата на неизвршување на правата и должностите од областа на одбраната може да се јави во неколку форми, па затоа треба да се анализира низ неколку становишта: прво, во случаите кога со закон, друг пропис или општ акт се ограничи правото на граѓанинот за одбрана на земјата; второ, кога со поединечен правен акт му се ускратува ова право, или му се наметнуваат обврски кои не произлегуваат од законот и трето, кога граѓанинот фактички го избегнува извршувањето на своите законски обврски спрема одбраната.

Во првиот наведен случај, оцената и заштитата на уставноста и законитоста на правните прописи од областа на одбраната, му е доверена на Уставниот суд. Освен тоа, за уставноста и законитоста воопшто се грижат и редовните судови. Во вториот случај, кога граѓанин е незадоволен од одлуката на надлежен орган со која се одлучува за негово право или должност (обврска) во областа на одбраната, му се гарантира правото да поднесе жалба на таквата одлука. За законитоста на конечните поединечни акти во овие работи, надлежни се редовните судови во управен спор.

Што се однесува до третата ситуација, треба да се тргне од фактот дека граѓанинот како значаен субјект и фактор на одбранбениот систем, подлежи на посебен систем на одговорност во врска со извршувањето на правото и должноста за одбрана на земјата. Зад секоја правно пропишана обврска на граѓанинот стои заканата од примена на соодветна санкција, која може да биде прекршочна и кривична.

Прекршочна одговорност на граѓанинот. Прекршокот, во формална смисла, може да се определи како со закон или друг пропис утврдена повреда на јавниот поредок, за која е пропишана казна или заштитна мерка. Во таа смисла, предлогот за донесување на новиот Закон за прекршоци на Република Македонија, прекршокот го дефинира како противправно дело што со закон е определено како прекршок и чии обележја се определени со закон. Ваквата определба на прекршокот е мошне непотполна и непрецизна. Затоа се јавува потребата од негово материјалноправно дефинирање, кое ќе води сметка за неговите суштински обележја. Најчесто во оваа смисла се наведува дека објект на заштита на прекршокот се општествени односи кои не се од суштинско (витално) значење за општествениот поредок. Оттука произлегува дека прекршокот претставува општествено опасен деликт, но од помал степен (во однос на кривичното дело).

Меѓутоа, со оглед на тоа што секој прекршок не мора да биде и општствено опасен, поточна е констатацијата дека тука општествената опасност се јавува само како законски мотив за инкриминирање на прекшокот.

Всушност, како прекршок може да се дефинира секое нарушување на определен општествен однос, во обем и на начин утврден со правен пропис, а за што е предвидена и прекршочна санкција. Ова нарушување може да се стори со (не)чинење, што во секој случај ќе зависи од содржината на диспозицијата на правната норма за чие непочитување се предвидува прекршочна одговорност. За постоење на прекршок е доволно да се утврди дека станува збор за постапување спротивно на одреден правен пропис, што со други зборови значи дека тука не се бара настапување на одредена последица во вид на повреда или загрозување на предметите, на луѓето или на некои општествени вредности. Самото нарушување или загрозување на одреден општествен однос се јавува како правно релевантна последица од прекршокот, иако таа не се искажува во описот на прекршокот ниту пак мора да се утврдува.

Во нашиот правен систем, прекршочните санкции претставуваат составен дел на правните норми. Имено, одредбите за прекршоците редовно се наоѓаат во склопот на законите со кои се уредува определена област на општествените односи. Со оглед на тоа што диспозициите на правните норми, во најголем број на случаи, ги содржат во себе правилата на однесување на соодветните субјекти, предвидената санкција треба да придонесе за обезбедување на саканото однесување определено во диспозицијата. Тоа значи дека функцијата на прекршочната санкција не се состои во заштитата на правната норма туку во настојувањето правните субјекти да се наведат да ја почитуваат правната норма.

За прекршок може да биде одговорно физичко и правно лице. За постоење на одговорност во однос на првиот субјект (физичкото лице) е достатно да се констатира постоење на небрежноста, доколку со законот со кој е пропишан прекршокот не е децидно утврдено дека тој ќе се казни само кога е сторен со умисла. Прекршочни санкции се казни (парична казна и затвор), прекршочна опомена, мерки на безбедност и воспитни мерки. Прекршочна санкција за сторен прекршок може да изрече само надлежен суд во постапка предвидена со закон. Во прв степен прекршочната постапка се води пред основниот суд, а во втор степен - апелациониот суд.

Во оваа смисла, и Законот за одбрана содржи казнени одредби (глава X), во кои се санкционирани прекршоците од оваа област. Граѓаните подлежат на прекршочна одговорност во следниве случаи:

- ако при пренесувањето на податоците и информациите од областа на одбраната не применат мерки на криптозаштита, противелектронско обезбедување или други мерки на заштита;
- ако не се одзве на покана на надлежен орган;
- ако не гради засолниште;
- ако не врши затемнување и
- ако не учествува во укажување на прва медицинска помош.

За овие прекршоци предвидената казна може да биде парична (од 2 до 6 илјади денари) или казна затвор до 60 дена. На иста казна подлежат и одговорните лица во претпријатијата, јавните установи и служби и единиците на локалната самоуправа, за прекршоците за кои одговараат и правните лица со кои тие раководат.

Кривична одговорност на граѓанинот. Најтешкиот облик на одговорност во рамките на правниот систем е кривичната, која постои во ситуација на сторување на кривично дело предвидено (исклучиво) во кривичниот закон. Како кривично дело, од формална гледна точка, може да се определи секое однесување на човекот кое според неговите обележја е со закон утврдено како кривично дело. Од суштински аспект, кривичното дело може да се дефинира и како однесување на човекот со кое се нарушува определен општествен однос на начин и со интензитет заради кои законодавецот го смета за опасно по општеството и со закон го пропишува како кривично дело, за што следи соодветна санкција. Од овие определби можат да се посочат општите елементи без кои нема кривично дело: однесувањето на човекот, законската определеност на кривичното дело, општествената опасност противправноста.

Однесувањето на човекот како општ елемент на кривичното дело претставува одредена активност или пропуштање на активноста кога постои потреба од нејзино извршување, на што се надоврзува одредена последица. Овој елемент се манифестира низ дејствието, последицата и нивната причинско-последична врска. *Дејствието на кривичното дело* се состои од некоја физичка активност на човекот или пропуштање на активноста кога постои обврска да се стори нешто заради исполнување на одредена должност. Затоа кривичното

дело може да се изврши со чинење (комисивни деликти) и нечинење (омисивни деликти).

Во првиот случај, дејствието на кривичното дело најчесто се состои од збирот на повеќе движења на деловите на човечкото тело, како и од повеќе различни активности поврзани во целина, а со кои се остварува една последица. Меѓутоа, сите дејствија преземени во врска со кривичното дело не мораат да имаат карактер на дејствие на кривичното дело. Така, активностите преземени пред започнувањето на извршувањето на кривичното дело, како што се дејствијата насочени кон набавување на средствата за извршување на кривичното дело, посматрањето на местото каде што се планира извршувањето на делото, собирањето на разни релевантни информации и слично - претставуваат подготвителни дејствија. Тие се казниви само по исклучок, односно тогаш кога се дециднo пропишани како кривично дело. (На пример, кривичното дело неовластено влегување во воени објекти и правење скици или цртежи на воени објекти и борбени средства)

Кај кривичните дела кои се вршат со нечинење, дејствието на кривичното дело се состои во пропуштање да се изврши постоечка обврска. Во одредени случаи во описот на кривичното дело изречно е наведена обврската со чие пропуштање се остварува дејствието на кривичното дело, меѓутоа многу почест е случајот во описот на делото да не се конкретизираат обврските, што треба да се утврдат според некоја друга основа која е реле-вантна за кривичното право. Пропуштањето да се изврши обврската како дејствие на кривичното дело има значење само во оние случаи кога тоа пропуштање го вршат лица кои, со оглед на својата положба или ситуацијата во која ќе се најдат, се должни да преземат одредено дејствие, односно активност.

Последицата на кривичното дело во секој случај се состои во произведување на некоја промена во надворешниот свет. Таа може да се однесува на предметите од материјална природа и на луѓето, може да биде забележлива преку сетилата, потоа во вид на создавање на опасна состојба од која во секој миг може да дојде до промени на луѓето и материјалните добра, создавање на одредени ситуации, непожелни и неповолни за поединците или групите, како и за општеството во целина.

Последиците кај некои кривични дела не се видливи, односно не можат да се почувствуваат преку сетилата, што не значи дека последица нема. Таа секогаш постои бидејќи дури и кога не доаѓа до видлива промена на луѓето и материјалните добра, се

создава конкретна или апстрактна опасност и, во крајна линија, доаѓа до нарушување на некој општествен однос.

Причинско-последичната врска претставува компонента на однесувањето на човекот како општ елемент на секое кривично дело. Имено, за да создадат една целина, меѓу дејствието и последицата мора да постои одреден однос што ги поврзува. Со оглед на тоа што ниту една последица не може да се сведе на една единствена причина, за постоењето на причинско-последична врска во кривичноправна смисла е релевантно само човечкото однесување што се оценува од аспект на неговата поврзаност со правнорелевантната последица. Посебен проблем при утврдувањето на оваа врска се јавува кај кривичните дела што се извршуваат со нечинење. Во овие случаи се тргнува од фактот дека во правото понекогаш неспречувањето на последицата се изедначува со нејзиното предизвикување, што претставува причина да се сноси одговорност за последицата и кај овие кривични дела.

Законската определеност на кривичното дело е еден од општите елементи на кривичното дело застапен во сите современи правни системи. Всушност, начелото на легалитет во кривичното право за првпат е прокламирано во Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот од 1789 година и до денес остана како основен облик на заштита на човековите слободи и права. Целта на ова начело се состои во нивното гарантирање преку оневозможување кривичните дела да се утврдуваат со правни акти пониски од законот или од страна на друг орган освен надлежниот - Собранието. Одредбите со кои се определува кои однесувања претставуваат кривични дела и со кои се пропишуваат казните за секое од нив, го чинат посебниот дел на кривичното право. Одредбите од овој вид се систематизираат во групи според сродноста, односно видот на општествениот однос што го штитат, а кои се содржани во одделни глави на кривичниот закон. Определувањето на кривичните дела со закон се врши на тој начин што за секое кривично дело, како и за неговите квалифицирани и привилегирани облици се внесуваат битните обележја, односно обележјата на кривичното дело и се пропишува казна за секој од овие облици.

Противправноста е општа правна категорија која означува дека определено човечко однесување е спротивно на некоја правна норма. Во современиот свет општествените односи во сите сфери на животот, што се штитат со кривичноправни прописи, се опфатени со правната регулатива од другите правни

гранки, а не само со кривичното право. Во некои сфери правната регулатива е поџелосна и подетална, така што се пропишуваат и правилата на однесување, додека во други таа е потесна и повоопштена, содржана во норми што содржат вредносни ставови. Без оглед на оваа разлика, обврската за почитување на постоечките правни норми е еднаква. Однесувањето кое е спротивно на било која правна норма е противправно. Затоа може да се каже дека секое однесување кое одговара на описот на некое кривично дело е спротивно и на некое правило на однесување или на некој вредносен став изразен во правните норми кои се надвор од кривичното право. Во принџип, секое човечко однесување кое одговара на одреден законски опис на кривично дело е противправно. По исклучок, противправноста може да се исклучи, односно на некое однесување што одговара на описот на кривично дело да му се одземе противправноста, доколку станува збор за нужна одбрана, крајна нужда, а под одредени услови и кога кривичното дело биде сторено по наредба на претпоставениот.

Општествената опасност е заедничка карактеристика на сите кривични дела. Како кривични дела можат да се оквалификуваат само оние човечки поведенија кои, освен што со закон се опишани како кривични дела, се реално опасни за општеството. Нивната опасност се состои во тоа што зачестеното вршење на такви дејствија би можело да се рефлектира врз воспоставените општествени односи во различните сфери на општествената стварност што се од значење за функционирањето и развојот на општеството во џелина. Имено, секое однесување на поединџите со кое на другите им се нанесува штета, ја слабее хомогеноста во општеството и ги доведува под прашање меѓусебните односи меѓу индивидуите и групите. Затоа секое општество настојува таквите појави да ги сведе на минимум, ако веќе не може сосема да ги елиминира. Оттука може да се изведе заклучокот дека човековите поведенија кои се оџенети како општествено штетни во таа мерка што законодавецот предвидува закана во вид на кривична санкџија, во крајна линија се штетни за општеството. Самата оџенка на општествената опасност, всушност, се сведува на дефинирање на ставот на општеството спрема одредени постапки на луѓето со кои се нарушуваат битните општествени односи. Таква оџенка врши законодавното тело кога ги донесува кривичните прописи со кои се определуваат кривичните дела и санкџиите што следат за нивното извршување. Таква оџенка даваат и органите кои се надлежни за учество во постапката со која се утврдува дали опре-

делено лице сторило кривично дело и се изрекува предвидената санкција.

Од аспект на заштитата на општествените односи релевантни за опстанокот и одбраната на Република Македонија, како посебно важни можат да се издвојат кривичните дела содржани во две глави на Кривичниот законик на Република Македонија: кривичните дела против државата и кривичните дела против вооружените сили. Од групата на кривични дела против државата, како најзначајни од аспект на одбраната на земјата, можат да се издвојат следниве:

а) Велепредавство (обид за измена на уставното уредување на Република Македонија или за соборување на највисоките државни органи, со употреба на сила или сериозна закана за употреба на сила);

б) Признавање на окупација и капитулација (потпишување или признавање на капитулација или прифаќање и признавање на окупација на Република Македонија или на нејзин дел од страна на граѓанин на Републиката. Интересно е што Кривичниот законик задржува едно старо решение, без притоа доволно да води сметка дека Уставот на Република Македонија изречно го забранува само признавањето на окупацијата, а не и на капитулацијата);

в) Загрозување на територијалната целина (обид за отцепување на дел од територијата на Република Македонија или обид за припојување кон друга држава, со употреба на сила или сериозна закана за употреба на сила; како и обид за измена на границите на Републиката со употреба на сила или сериозна закана за употреба на сила);

г) Загрозување на независноста (обид Република Македонија да се доведе во положба на потчинетост или зависност спрема друга држава);

д) шпионажа (соопштување, предавање или правење достапна државна тајна за странска држава, организација или лице; создавање разузнавачка служба и раководење со неа; стапување и дејствување во странска разузнавачка служба; прибавување на тајни податоци или документи, со намера да се соопштат или предадат на странска држава, организација или лице);

ѓ) Оддавање на државна тајна (соопштување, предавање или правење достапна доверена државна тајна, за јавноста или неповикано лице; истото се однесува и за податоци и документи за кои се знае дека се државна тајна, а до кои е дојдено на противправен начин);

е) Повреда на територијалниот суверенитет (навлегување на територијата на Република Македонија со кршење на правилата на меѓународното право);

ж) Спречување на борба против непријателот (спречување или одвраќање на граѓаните на Република Македонија или на граѓаните на нејзините сојузници од водење вооружена борба против непријателот);

з) Служба во непријателска војска (служба во непријателска војска или друга вооружена формација, учество во војна или вооружен судир како борец против Република Македонија; врбување на граѓани на Република Македонија за служење или учество во непријателски вооружени формации во војна или вооружен судир против Републиката);

ѕ) Помагање на непријателот (помагање на непријателот во спроведување на реквизиција, одземање храна или други добра или спроведување на други присилни мерки спрема населението);

и) Здружување заради непријателска дејност (создавање заговор, банда, група или друго здружение заради вршење на кривични дела насочени спрема загрозување на независноста, територијалната целина, уставното уредување или безбедноста на Републиката).

Носители на одговорноста за овие тешки кривични дела се, по правило, лица (поединци) без оглед на нивниот државјански статус (странци или државјани на Република Македонија). Само за одредени кривични дела како сторител може да се јави исклучиво граѓанин на Република Македонија (признавање на окупација и капитулација; загрозување на независноста; спречување на борба против непријателот; служење во непријателска војска; помагање на непријателот). Кривичните дела против државата влегуваат во групата на најтешки кривични дела, но една од основите за добивање на особено тешки форми (за што следуваат најтешките казни: затвор најмалку 10 години или доживотен затвор), за одредени кривични дела е околноста тие да се извршени во време на војна или непосредна воена опасност. Тоа се однесува на следните кривични дела: велепредавство, признавање на окупација и капитулација, загрозување на територијалната целина, вооружен бунт, тероризам, диверзија, саботажа, шпионажа, здружување заради непријателска дејност. За некои од нив е карактеристично што единствено можат да се сторат во време на војна или вооружен судир (т.н. вистински воени кривични дела).

Втората група на кривични дела од посебно значење за одбраната на земјата ја сочинуваат оние кои се насочени против вооружените сили (Армијата на Република Македонија). Како нивни сторители се јавуваат, по правило, воени лица, освен во одредени случаи, во кои е прецизирано дека тоа можат да бидат исклучиво воени старешини, или лица (без оглед на нивниот личен статус). Во контекст на прашањето за општата, односно кривичната одговорност на граѓаните во областа на одбраната, најинтересна е подгрупата на кривични дела кај кои како сторител се јавува поединец - лице (без оглед на неговиот статус - цивил или воено лице, странски или домашен државјанин), во кои спаѓаат следниве кривични дела:

а) Присилба спрема воено лице во вршењето на службена должност;

б) Напад на воено лице во вршењето на службата;

в) Неодзивање на позив и одбегнување на воена служба (не доаѓање на регрутација, заради соопштување на воен распоред или прием на оружје, или на служење на воениот рок, воена вежба или друга воена служба);

г) Одбегнување на воена служба со онеспособување или измама;

д) Противзаконито ослободување од воена служба - со злоупотреба на службена положба или на овластувањето;

ѓ) Несовесна изработка и преземање на воен материјал;

е) Непрописен и невнимателен однос спрема доверено оружје;

ж) Противзаконито располагање со доверено оружје;

з) Кражба на оружје или дел од борбено средство;

ѕ) Оддавање на воена тајна; и

и) Неовластено влегување во воени објекти и правење скици или цртежи на воени објекти и борбени средства.

Глава IV
ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА ВЛАСТ И ОДБРАНАТА

1. Собранието на Република Македонија: положба и функции во областа на одбраната

Во секој политички систем, без оглед дали е конституиран врз принципот на поделба или единство на власта, постои *законодавен орган* (парламент, конгрес, собрание). Неговото определување како законодавен орган се должи на основната функција што ја врши: донесување на закони и други правни акти, со кои се обликува општозадолжителниот правен поредок на државата. Другото име кое се употребува за негово означување е - *претставнички орган* бидејќи го сочинуваат на соодветен начин избраните претставници на народот. Овој орган, по правило, ја има најважната улога во државата: обликувањето на правниот систем. Уставот и законот, кои ги донесува, ги дефинираат целите и вредностите кон кои се стреми државата, како и правилата на политичката борба. Во овие акти се утврдуваат задолжителните правила на однесување што ги обврзуваат сите и секого (вклучувајќи го и самиот законодавен орган).

Секоја модерна парламентарна демократија, највисоката и суверена власт во државата ја лоцира во парламентот. Во темелите на овој облик на политички систем е вградена презумпцијата за способноста на парламентот да управува со општествените работи. Една од основните причини поради која на парламентот (собранието) му се придава толкаво значење се должи на фактот што станува збор за единствената институција, во рамките на поделбата на власта, на која може да ѝ се довери донесувањето на најважните политички одлуки, а која тоа ќе го стори преку отворена, јавна и рационална дискусија. Секако, тоа го овозможува начинот на неговото конституирање (на непосредни избори) и

разновидниот пратенички состав, што ја создава претставата за парламентот како народно претставништво. Од него се очекува, многу повеќе одошто другите институции на власта, да развие слух за најважните потреби на нацијата (односно да го артикулира општиот интерес) и тоа да го преточи во општозадолжителни правни правила. Парламентот го создава правото, но со тоа ги креира и границите на својата моќ. Со други зборови, тој не е и не смее да биде над правото.

Овие основни теоретски претпоставки за положбата и улогата на парламентот воопшто, ја претставуваат појдовната основа во анализата на значењето на функциите на Собранието на Република Македонија од аспект на неговата улога во системот на одбраната. Најначелно, може да се констатира дека и во оваа област мора (нај)доследно да се остварува уставната положба и улога на Собранието, сообразно специфичностите кои ги наложува остварувањето на одбранбената функција во општеството. Функциите на Собранието, гледано од оваа посебна призма, може да се специфицираат преку следниве констатации:

а)Уставотворната функција се остварува преку донесување, менување или заменување на највисокиот политичко-правен акт во земјата (Уставот), во кој со норми со највисока правна сила се уредуваат најважните општествени односи. Од друга страна, значењето на Уставот произлегува и од фактот што тој ги дефинира правните граници во вршењето на власта, подеднакво кога станува збор за самото Собрание или за некоја друга институција во системот. Овој аспект е извонредно значаен кога станува збор за негова примена во областа на одбраната. Уставните одредби што се однесуваат (ин)директно на одбраната на земјата претставуваат основа и рамка за организирањето и функционирањето на одбранбениот систем. Токму овој факт упатува на сето значење на улогата на Собранието во одбраната, особено од аспект на нужноста од успешно артикулирање и изразување на општествениот консензус на потрајни (уставни) основи, а во врска со надворешната безбедност на земјата.

б) Законодавната функција се изразува како законодавна супрематија на Собранието (т.е. како ексклузивно право да ја врши законодавната власт) и претставува еден од најзначајните изрази на неговата суверена власт. Значењето на оваа функција од аспект на одбраната се должи на фактот што тоа ја остварува својата законодавна супрематија во уредувањето на прашањата од суштествено егзистенцијално значење за земјата и нејзините

граѓани. Фактот што, согласно со уставниот императив, Законот за одбрана, како системски пропис, се донесува по посебна постапка, со обезбедување на двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници во Собранието, доволно зборува за значењето на материјата која е предмет на законската регулатива. Имено, при донесувањето на акт со вакво значење, недопустиво е одлуката да се донесува со просто надгласување, а бидејќи мнозинскиот принцип во одлучувањето мора да се почитува, тогаш барем се обезбедува квалифицирано (двотретинско) мнозинство. Исполнувањето на овој услов, барем формално, треба да претставува израз и потврда за градењето на заеднички став на што поширока основа за вака значајно прашање.

Со оглед на фактот што системот на одбрана на земјата не се остварува во некаков вакуум и што законската регулатива која се однесува на него мора да биде усогласена со правните правила со кои се уредуваат другите општествени области, укажува на големото значење на оваа функција на Собранието во нејзината интегрална димензија. Затоа, може да се каже дека со остварувањето на оваа комплексна функција, која подразбира уредување на односите во голем број области на општественото живеење, Собранието честопати посредно влијае и на сферата на одбраната.

Меѓутоа, денес е општа констатацијата дека во модерниот парламентаризам реално и драстично се намалува значењето на законодавната функција на парламентот. Тоа се објаснува како последица на монополот на законодавната иницијатива на владата и административниот апарат, од една страна, и од друга - на зголемувањето на бројот на актите што се донесуваат надвор од парламентот, во вид на подзаконски правни прописи, донесувани врз основа на општо овластување дадено од страна на парламентот.

Во рамките на оваа функција, треба да се спомене и овластувањето на Собранието единствено тоа да дава *автентично толкување*, меѓу другото, и на законските одредби од областа на одбраната, во ситуација кога се поставува дилема во врска со правната смисла на законот, при што објаснувањето станува составен дел на законот.

в) Буџетската функција на Собранието се состои во донесувањето на буџетот на Републиката, завршната сметка на буџетот и утврдувањето на јавните давачки. Буџетот како специфичен акт со правно-финансиска природа, ги утврдува предвидените приходи и расходи на државата за определен период (по правило, за една година). Донесувајќи го буџетот законодавното и прет-

ставничко тело, фактички, ги определува изворите од кои ќе се формираат буџетските приходи и во кои цели и износи истите ќе се трошат во вид на буџетски расходи. Остварувањето на оваа функција од финансиската сфера на Собранието му дава можност да се реализира како значаен фактор на политиката и моќта во државата. Со тоа добива можност стварно и ефективно да влијае, особено врз насоките на остварувањето на владината политика во сите сфери на јавниот и политичкиот живот.

Оваа уставна функција на Собранието од свој аспект ја прецизира Законот за одбрана, според кој тоа одлучува за висината на средствата за потребите на одбраната (т.е. за материјалната основа за развој и подготвување на системот на одбраната во време на мир); од друга страна, иако *републичкиот буџет за воена состојба* Собранието го донесува во мирновременски услови, тој претставува акт кој правно дејство добива само во воена состојба. Ефикасна одбрана на земјата може да се оствари, меѓу другото, и со предвремено предвидување на висината на средствата, начините и динамиката на нивно обезбедување, конкретната распределба според корисниците и намената. Во тоа се состои основната функција на републичкиот буџет за воена состојба. Во овој контекст, условно, може да се вклучи и овластувањето на Собранието да одлучува за резервите на Републиката.

г) Функцијата на одлучување за прашања од меѓународните односи вообичаено се остварува преку процесот на ратификација на меѓународните договори, односно преку нивно инкорпорирање во позитивното (важечкото) право на Републиката. Од друга страна, Собранието како институција честопати се јавува и како активен чинител во низа меѓународни (поточно меѓупарламентарни) односи и врски, со што посредно партиципира во остварувањето на надворешната политика на земјата. Овој факт станува дотолку позначаен кога се знае колку значајна функција има надворешната политика во обезбедувањето на безбедноста на земјата со примена на дипломатски методи. Затоа, начинот и правилата на остварување на оваа функција можат да имаат огромно (иако посредно) влијание врз одбраната и безбедноста на земјата.

Сепак, во овој контекст најважно е уставното овластување на Собранието да *одлучува за војна и мир*, што е негово ексклузивно право. Во таа смисла, единствено Собранието е овластено (со почитување на уставната процедура) да воведе воена состојба, односно да утврди дали се исполнети уставните прет-

поставки за нејзино прогласување (согласно член 124 од Уставот на Република Македонија). Одлучувањето за мир, иако не е децидно дефинирано, претпоставува одлучување на Собранието во ситуација на окончување на причините што довеле до претходно прогласена воена состојба. Постапката кога треба да се одлучува за воена состојба бара постоење на предлог од овластен предлагач (Претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници) и квалификувано двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Оваа општа уставна одредба Законот ја расчленува на неколку компоненти: 1) утврдување на постоење на непосредна воена опасност од напад врз Републиката; 2) прогласување настанување на воена состојба кога Републиката е нападната или ѝ е објавена војна; и 3) прогласување на престанок на воената состојба.

Во оваа смисла, може да се констатира извесна неусогласеност меѓу уставните и законските одредби. Имено, проблемот се должи на фактот што Уставот, не само што не ја дефинира категоријата непосредна воена опасност туку содржи една несреќна формулација според која дури и непосредната воена опасност (опасноста од напад) не е актуелна ами само „претстои". Оваа ситуација, Законот за одбрана (во член 14) само ја усложнува со тоа што зборува за непосредна воена опасност, но на начин кој е во спротивност со уставната одредба (од член 124 став 1). Во контекст на определувањето на надлежноста на Собранието на Републиката во областа на одбраната, Законот зборува за непосредна воена опасност (чие постоење Собранието само го утврдува), но како за една од одбранбените мерки, а не како за основа за прогласување на воена состојба. Според него, Собранието прогласува воена состојба (само) кога Републиката е нападната или ѝ е објавена војна.

Институтот *непосредна воена опасност*, како основа за прогласување на воена состојба во државата, има огромно значење за внатрешниот правен поредок, бидејќи секоја земја предвидува разни мерки и активности во функција на премин од мирновремен-ски во воени услови на живот и работа. Точно е дека постојат низа устави во светот кои непосредната воена опасност ја наведуваат како една од околностите под кои може да се прогласи воена состојба. Меѓутоа, проблемот е во тоа што, кога станува збор за другите такви околности (како „во случај на војна", „извршен напад", „агресија на земјата" и слично), ситуацијата е појасна; околноста „непосредна воена опасност" доколку не е прецизно ус-

тавно-правно дефинирана, може да се покаже многу неодредена, па и двосмислена. Имено, прогласената воена состојба во земјата врши значајна трансформација на општествениот и политичкиот систем. Во државата најголеми промени настануваат во вид на пренасочување на тековите на економскиот и политичкиот живот, преструктуирање на политичкиот (државен) апарат, замрзнување на извесни слободи и права на граѓаните. Од тие причини, попрецизното определување на состојбата на непосредна воена опасност би претставувало брана и гаранција на автономијата на цивилното општество и на сферата на човековите слободи и права од евентуалното самоволие на носителите на политичката власт.

д) Политичко-контролната функција на Собранието го опфаќа остварувањето на политичка контрола и надзор над Владата и другите носители на јавни функции што се одговорни пред него. Оваа функција, всушност, мора да се анализира во единство со изборната функција, која е основна и од која произлегува контролната. Денес се смета дека ова е една од главните компоненти на парламентарната демократија, односно еден од основните темели на доминантната позиција на власта на парламентот. Некои теоретичари на парламентаризмот дури сметаат дека основна задача на парламентот е да избере способни луѓе кои ќе го сочинуваат кабинетот (владата) и да ги задржи на тоа место што подолго. Изборната функција претставува основа за конституирање на органите на Републиката, судии, управни и други функционери утврдени со Уставот и законите. Во тој контекст, од посебно значење е изборот на Владата, судии на Уставниот суд, избор и разрешување на судии на судовите, избор на членовите на Републичкиот судски совет, како и избор, именување и разрешување на други носители на јавни функции. Штом Собранието го врши изборот, природно е тоа да врши контрола и надзор над нивната работа, односно да ја цени нивната (политичка и правна) одговорност за начинот на вршењето на со Уставот и законите доверените функции.

Во областа на одбраната, како што утврдува законот, Собранието врши надзор врз остварувањето на надлежностите на Владата во одбраната и ја следи подготвеноста за одбрана на Републиката. Иако во оваа одредба децидно се споменува само Владата, сепак таа треба да се толкува поекстензивно во смисла што надзорот над Владата имплицира и посреден надзор над работата на управата, особено на Министерството за одбрана. Заради поуспешно и поефикасно извршување на своите

надлежности од една страна, и од друга - заради фактот што самото Собрание претставува извонредно крупна институција (со своите од 120-140 пратеници), значајна улога во остварувањето на работите од неговата надлежност добиваат неговите *работни тела*. Тие, во основа, се воспоставуваат заради разгледување и подготвување на предлози на законите и другите прописи, за следење на извршувањето на прописите што ги донело Собранието, за проучување и претресување на други прашања од своја надлежност итн. Во доменот на одбраната, посебно место ѝ припаѓа на постојаната собраниска *Комисија за внатрешна политика и одбрана* која, како и другите работни тела, ја сочинуваат претставници на сите пратенички групи застапени во Собранието. Ваквиот состав на овие тела овозможува пообјективна и покритичка анализа на проблемите за кои се расправа.

Освен преку дејноста на оваа комисија, Собранието може да основа и повремени работни тела за извршување на посебни задачи доверени од страна на Собранието. Во однос на надзорот и контролата на подготвеноста на одбанбениот систем, секако, Собранието може (на предлог на најмалку 20 пратеници) да основа посебна *анкетна комисија*, чии наоди можат да претставуваат основа за утврдување на евентуална одговорност на носителите на јавните функции во оваа област. И на крајот, треба да се спомене значењето на активноста на Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот, во случај на нивна повреда во областа на одбраната.

Сепак, најсилното средство со кое располага Собранието во однос на Владата е поставувањето на прашањето за индивидуалната и колективната одговорност на нејзините членови. Всушност, станува збор за можноста на Собранието да постави *прашање на доверба* на Владата и *интерпелација* за нејзината работа и за работата на секој нејзин член поединечно.

Сето ова укажува дека, подеднакво во нормативно-правен, институционален и функционален аспект, Собранието треба да се грижи врската меѓу него, Владата и Министерството за одбрана да биде постојано отворена, „жива" и двонасочна. Со оглед на тоа што и другите министерства и органи и организации на државната управа имаат соодветен удел во остварувањето на одбраната, за Собранието е значајно да остварува надзор и увид и во нивната активност на полето на одбраната.

Иако во однос на Претседателот на Републиката, во случајов сфатен како врховен командант на вооружените сили,

Собранието нема ингеренции како во случајот на Владата (бидејќи не го избира и не одлучува за неговата одговорност), сепак се воспоставува еден специфичен однос на меѓусебно институционално влијание. Одржувањето и функционирањето на тој двонасочен однос може особено да дојде до израз кога станува збор за прашања од доменот на одбраната на земјата. Имено, од големо значење е фактот што Претседателот на Републиката (барем) еднаш годишно го известува Собранието за прашањата кои се во негова надлежност, а може да се јави и како значаен политички фактор со оглед на можноста да му дава на Собранието и сугестии и предлози од законодавната област и воопшто во однос на политиката што ја остварува тоа. Од друга страна, Собранието може да бара мислење во врска со прашањата кои се во надлежност на Претседателот.

1.1. Остварувањето на нормативната функција на Собранието во областа на одбраната

Нормативната функција на Собранието, природно, во најголема мера се остварува преку законодавниот процес. Во Уставот на Република Македонија границите на законодавната власт во сферата на одбраната се утврдени во две основни одредби. Според првата (содржана во член 28 став 2), се утврдува дека индивидуалното право и должност за одбрана е прашање кое задолжително се уредува со закон. Втората одредба (од член 122 став 2) експлицитно утврдува дека одбраната се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Законот за одбрана, од формално-правен аспект, ги задоволи двата уставни императива.

Собранието на Република Македонија како носител на законодавната власт, почитувајќи ги границите и императивите утврдени со највисокиот правен акт, се одлучи за таков законски текст во кој исцрпно и екстензивно не се уредуваат сите детали во врска со системот на одбрана. Тој ги уредува: положбата, правата и обврските на основните субјекти на системот на одбраната (граѓаните, органите на државната власт и Армијата), како и положбата на носителите на извесни обврски во рамките на овој систем (претпријатијата, јавните установи и служби и единиците на локалната самоуправа); местото и задачите на цивилната заштита; елементите на обучувањето за одбрана и безбедноста во областа на одбраната.

Во Законот, како што може да се заклучи, всушност, е направена проценка и селекција на материјата која неопходно мора да се регулира со законот, од онаа што се остава како предмет на подзаконска регулатива. На тој начин, Законот за одбрана, следејќи ја логиката на Уставот кој остави широк простор за дејствување и маневрирање на законодавната власт на подрачјето на одбраната, од своја страна остави големи можности за негово натамошно доразвивање во подзаконските општи акти. Во таа смисла, тој дава изречни овластувања за донесување на близу 50 подзаконски општи акти, меѓу кои најбројни се уредбите на Владата и правилниците што ги донесува министерот за одбрана.

Сепак, не може да се брани тезата дека со донесувањето на Законот за одбрана, се исцрпи законодавната функција на Собранието во оваа област. Не постои никаква правна пречка со закон да се регулираат и други значајни прашања за кои ќе се процени дека претставуваат законска материја. Во оваа смисла, треба да се спомене примерот на донесениот Закон за Воената академија (како основа за конституирање на воено-образовниот систем), а освен тоа претстои и обврската за законско регулирање на статусот на лицата на служба во армијата. Во овој контекст, треба да се преиспита можноста и други прашања, место со бројните подзаконски акти, да се регулираат на законско ниво. (Во оваа смисла, може да се направи споредба со поранешното југословенско воено за-конодавство во чии рамки постоеја неколку клучни закони од оваа сфера: Закон за општонародна одбрана, Закон за воена обврска, Закон за служба во вооружените сили итн.).

Во остварувањето на своите бројни и разновидни функции, покрај донесувањето на Уставот и законите, Собранието има можност да донесува и други акти кои произлегуваат од неговите надлежности, како одлуки, декларации, резолуции, препораки и заклучоци. Со овие акти, кои имаат различен карактер и дејство гледано од правен аспект, се регулираат најразлични прашања од надлежноста на овој државен орган.

Фазите и принципите кои важат при постапката за донесување на закон, адекватно се почитуваат и применуваат и кога станува збор за донесување на наведените акти од надлежноста на Собранието, како и при донесувањето на републичкиот буџет и завршната сметка на буџетот и ратификацијата на меѓународните договори.

1.2. Правни аспекти на функционирањето на Собранието во воена состојба

Толкувањето на уставните и законските норми од областа на одбраната покажува дека една од главните цели на одбранбениот систем во услови на војна ќе се состои во обезбедување на континуитетот на политичкиот и економскиот систем на земјата. Во таа смисла, особени напори ќе треба да се вложат во насока на спроведување на низа подготовки за функционирање на Собранието, како централна институција на власта, и во вакви услови. Иако, проблемите од организационен, функционален, материјален и кадровски карактер, се најизразени кога станува збор за Собранието, кое е најбројно и најсложено политичко тело, сепак уште во време на мир ќе мора добро да се осмислат оптималните решенија за овој проблем. Со оглед дека се работи за највисокиот орган на законодавната власт во државата, правниот израз на предвидените подготовки треба да соодветствува на позицијата на оваа институција. Тоа значи дека ова прашање ќе мора да се уреди со акт на самото Собрание. Засега таков акт сé уште не постои.

Новиот (Предлог) Деловник на Собранието содржи извесни одредби кои имаат значење и од аспект на организацијата и функционирањето на институцијата во услови на воена или вонредна состојба. Најнапред во општите одредби, што ги содржат основните начела врз кои се засновува работата на Собранието, се утврдува дека сите одредби на Деловникот соодветно ќе се применуваат и во случај на воена или вонредна состојба, ако со Деловникот или со друг општ акт не е поинаку уредено. Тоа значи дека во принцип оваа институција, која е стожер на парламентарната демократија, ќе се придржува за правилата на демократската процедура, освен ако со друг општ акт, по исклучок, не се предвиди поинакво решение. Самиот Деловник предвидува неколку исклучоци во оваа смисла, чија основна интенција е да ја скратат и поедностават, односно направат поефикасна работата на институцијата во ургентни ситуации. Таквите решенија, особено, се предвидуваат во поглед на скратување на роковите за свикување на седниците, претседавањето со седниците во случај на спреченост или отсуство на претседателот на Собранието, итната постапка за донесување на законите и работата без присуство на јавноста.

По правило, *свикувањето на седницата* на Собранието е во надлежност на претседателот на Собранието, додека како иницијатори за нејзино свикување можат да се јават пратеник, Владата и Претседателот на Републиката. Решението за свикување на седницата, со предлогот на дневниот ред и материјалите по прашањата што се предлагаат, на пратениците им се доставуваат најдоцна 15 дена пред одржувањето на седницата. Меѓутоа, во итни случаи (што ги опфаќа и случаите настанати под влијание на воената состојба), претседателот на Собранието е овластен да ја свика седницата и во покус рок, а дневниот ред може да го предложи и на самата седница.

Претседавањето со седницата на Собранието, по правило, го врши неговиот претседател. Меѓутоа, него може да го замени еден од потпретседателите на Собранието, во случај на негова спреченост или отсутност. Овој механизам предвиден од практични причини, и применлив многу често во парламентарната практика, добива сосема поинакво значење доколку се примени и во воена состојба. Во таков случај, особено ако се работи за подолготрајна спреченост или отсуство на овој функционер на Собранието, се обезбедува континуитет во вршењето на неговата функција, што се одразува и на текот на работата на Собранието. Иако, оваа одредба не е докрај прецизна, особено во однос на причините и времетраењето на спреченоста и отсуството на претседателот на Собранието, аналогно може да се примени и во случај на смрт или трајна спреченост на овој функционер да ја врши својата функција, што како хипотетичка можност може да настане особено во воени услови. Потребата од допрецизирање на ова решение е особено нагласена кога ќе се постави во корелација со уставното решение според кое претседателот на Собранието го заменува Претседателот на Републиката во случај на негова смрт, оставка, трајна спреченост или престанок на мандатот по сила на Уставот.

Постапката за донесување на закон е доста сложена и опфаќа повеќе фази: почнувајќи од поведување на постапката со поднесување на предлогот за донесување на закон, негово разгледување во работните тела на Собранието, негов претрес на седница на Собранието, преку фазата на работа врз нацртот на законот и предлогот на законот, сé до негово конечно усвојување. Придржувањето за оваа процедура, со почитување на сите наведени фази, во услови на воена состојба би значело фактичка парализа на законодавниот процес. Затоа со Деловникот се пред-

видува можноста од донесување на закон по *итна постапка*. Како услови за пристапување кон оваа многу поедноставна и побрза процедура се наведуваат ситуации кога е тоа неопходно заради спречување и отстранување на поголеми нарушувања во стопанството или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката, или поголеми природни непогоди, епидемии или други вонредни и неодложни потреби. Предлагачот е должен да го образложи предлогот за донесување на закон по итна постапка, како и да го поднесе предлогот на законот. За оправданоста на предлогот одлучува Собранието без претрес. Ако овој предлог не потекнал од Владата, тогаш се бара и нејзино мислење пред да се пристапи кон гласање. Ако овој предлог се усвои, на дневен ред на седницата веднаш се внесува предлогот на закон (значи ги нема фазите на предлог за донесување на закон и нацрт на закон). Во самиот тек на претресот се обезбедува и мислење на надлежното работно тело и од Законодавно-правната комисија во вид на итен извештај.

По правило, работата на Собранието и на неговите работни тела е јавна, како во смисла на обезедување на информирање на јавноста со присуство на претставници на средствата за информирање и на заинтересираните граѓани, а во согласност со прописите за внатрешниот ред во Собранието, така и со ставање на увид на актите што се разгледуваат, информативните и документационите материјали, извештаите и записниците, или одржување на конференции за печат. Меѓутоа, на предлог на претседателот на Собранието, Владата или најмалку 20 пратеници, Собранието може да одлучи да работи без присуство на јавноста. За донесувањето на оваа одлука за работа „зад затворени врати", што во принцип отстапува од вообичаениот начин на работење, се одлучува без претрес и со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Иако, ваквиот начин не се врзува однапред за определени прашања, самиот факт што се предвидува вакво мнозинство (што е мошне тежок услов за еден повеќепартиски парламент) зборува дека до тоа може да дојде само во исклучителни ситуации кога поголемиот број од пратениците ќе биде навистина убеден дека постојат оправдани причини за воведување на ваков начин на работа. Секако дека барем дел од овие причини може да се однесува на потребата од обезбедување на тајноста на податоците од значење за областа на одбраната и безбедноста на Републиката. На ваквото решение се надоврзуваат и одредбите според кои пратеникот е должен да ја чува државната, службената, воен-

ната и деловната тајна што ќе ги дознае во текот на работата на Собранието во врска со прашање за кое се расправа без присуство на јавноста.

Еден дел од организационо-процедуралните аспекти на работата на Собранието во услови на воена состојба се уредени со Деловникот, меѓутоа постојат уште низа значајни детали за кои Собранието треба да донесе свои документи. Во таа смисла, се наметнува потребата од изготвување на акти во кои ќе се уреди начинот на повикување на пратениците и работниците од стручната служба на Собранието во воена состојба, потоа нужно треба да се утврди алтернативна локација за негово сместување и работа, начин на одржување на врските со другите институции, физичкото обезбедување, сместување, храна, превоз и здравствено обезбедување. Благовременото осмислување и проектирање на подготовките за функционирање во вакви услови, при што нужно мора да се води сметка за сите релевантни аспекти, може да обезбеди успех во случај на потреба. Функционирањето на основната институција на власта, пак, не само што е услов за успешна одбрана туку и фактор на одржување на уставниот поредок и во најтешки околности.

2. Влада на Република Македонија: положба и функции во областа на одбраната

Основна цел на политичките активности воопшто и, посебно, кога станува збор за активностите чии носители се органите на државната власт, е реализирањето на претходно формулираната политика. Извршувањето на политичките одлуки претставува систематски облик на влијание врз текот на општествените односи и на однесувањето на граѓаните и општествените групи. Ова настојување, во крајна линија, треба да доведе до сообразување на општествените односи со принципите и целите на политиката формулирана во центрите на политичкото одлучување. Сложениот комплекс на политички активности на политичките органи и институции, всушност, се одвива околу два централни пункта: донесување на одлуки и нивно извршување. Меѓу нив постои нераскинлива врска што го условува нивното заедничко постоење и остварување: политичкото одлучување нема

смисла доколку не е проследено со процесот на извршување, односно реализација на донесените одлуки; од друга страна, значењето на егзекутивната функција се должи на фактот што таа ја проверува, односно докажува реалноста, внатрешната сила и опортуноста на една политика.

Според традиционалното сфаќање, извршната власт се сведува на збир на органи (владата со управата и шефот на државата), кои ги извршуваат претходно донесените одлуки и правни прописи од страна на законодавното тело. Денес ваквото стереотипно и симплифицирано гледање е неприфатливо со оглед на фактот што извршната власт ја претставува тежишната точка во современите политички системи. Реалните димензии на влијанието и моќта на извршната власт далеку ги надраснуваат формалните уставно утврдени постулати. Затоа во модерното сфаќање на извршната власт доминира уверувањето дека таа го оличува вистинскиот центар на политичката власт. Парламентот, како крупно и споро политичко тело, со разнороден социјален и политички состав и со лаички однос кон проблемите, сé повеќе е ставен во ситуација да расправа, но не и да одлучува; место да ја претставува централната политичка институција, тој се прогласува за неспособен за оперативно управување со сé посложените општествени и јавни проблеми и предизвици. Проблемите на современото општество бараат ангажирање на потесно оперативно тело со висок степен на стручност, каква што е модерната влада.

Кога станува збор за улогата на Владата на Република Македонија во рамките на одбранбениот систем, треба да се имаат предвид, освен нејзината уставно-правна положба, и наведените околности. Ваквиот приод овозможува утврдување на нејзиното реално влијание и функциите што ги врши не само во оваа област туку и пошироко. Положбата и улогата на Владата во рамките на системот на одбраната не смее да отстапува од нејзината уставно утврдена позиција во уставниот и политичкиот систем. Според природата на ингеренциите, односно доменот на нивното остварување, Владата на Република Македонија ги врши следните основни функции:

а) Политичка функција - која се изразува низ активностите на Владата во формулирањето на политиката на државата во разни области на општествениот живот. Иако станува збор за функција која според принципите на класичниот парламентаризам, по дефиниција, му припаѓа на законодавното тело, и која обично не е формално-правно воспоставена, денес не може да се побие

фактот дека Владата располага со можеби дискретни, но моќни ефикасни средства на влијание и во оваа област. Не се ретки случаите од парламентарната практика кога пратениците, односно парламентарното мнозинство е ставено во ситуација само формално да ги изгласува најважните политички одлуки, чии вистински инспиратори и креатори се членовите на Владата. Ваквите можности се стимулирани и од конкретниот однос на силите во парламентот, но и на релацијата Собрание - Влада. Од друга страна, бројните и сé посложени задачи кои пред државата ги наметнува модерното општество, претставуваат една од причините кои влијаат на потребата од брзо и ефикасно политичко одлучување и дејствување, при што сите предности се на страната на извршната власт.

Во областа на одбраната, гледано од овој аспект, Владата преку ресорното министерство, се јавува како значаен и неодминлив фактор во формулирањето на политиката на одбраната, воената стратегија и другите најважни воено доктринерни документи. Иако оваа функција на Владата не е децидно нормативно-правно утврдена, реално постои и се остварува. Притоа, треба да се има предвид дека иако уставно-правно Владата е дефинирана како извршен орган сочинет од претседател и министри (што значи како моќне малуброjно колективно тело), сепак од суштинска гледна точка може да се констатира дека Владата го преставува врвот на една многу сложена и разгранета структура која (посредно) ја опфаќа и целата државна управа. Не случајно министрите на Владата стојат на чело на одделните органи на управата и раководат со нив. Тоа зборува за постоење на тесна органска врска меѓу Владата и државната управа. Во вршењето на сите свои функции Владата нужно се потпира врз управата, како стручен и оперативен сегмент на државната структура. Со оглед на ова, може да се каже дека авторитетот на Владата во овој домен се должи на фактот што таа располага со релевантни и сéстрани информации и со стручен кадар што може компетентно да одговори на поставените задачи. (Само кога станува збор за стратегијата и планот за одбрана на Републиката, Законот утврдува дека нивното донесување е во надлежност на Претседателот на Републиката, меѓутоа и во овој случај тој се потпира на стручната проценка и помош од Владата, односно ресорното Министерство.)

При остварувањето на оваа функција, која во областа на одбраната се манифестира преку активностите поврзани со формулирањето на политиката на одбраната и воопшто на политичко-

доктринерните акти, Владата првенствено мора да води сметка дека станува збор за дејност од трајно општествено значење за целото општество. Затоа, таа не смее да настапува од тесно-партиски позиции или да ја промовира својата партиска политика во оваа област (како што е тоа и можно и дозволено кога се во прашање другите области на општествениот живот). Една стабилна држава не може да си дозволи редефинирање на целите на одбранбената политика на секои четири години, по секои парламентарни избори. Доктринерните и стратешките документи на државата од областа на одбраната треба нужно да го изразуваат политичкиот, и воопшто општествениот консензус за темелните вредности на уставниот поредок и за начинот на нивна одбрана од надворешни загрозувања.

6) Функцијата на извршување на законите и другите прописи што ги донесува Собранието е класична функција на Владата. Законодавниот орган одлучува за целите кои треба да се постигнат во државата, а егзекутивата во тој процес одлучува за средствата и начините за остварување на тие цели. Значи, оваа функција се остварува во домен кој е во ексклузивна надлежност на извршната власт. Меѓутоа, и кога станува збор за оваа чисто извршна функција, не може сосема да се исклучи и една политичка димензија во нејзиното реализирање. Имено, со Уставот на Владата ѝ се доверува утврдувањето на политиката на извршување на законите и другите прописи на Собранието. Така, оние кои извршуваат некоја одлука и притоа одлучуваат за тоа како таа да се изврши, и тоа како влијаат на процесот на одлучување.

Тргнувајќи од фактот што законот претставува таков акт кој само начелно ги нормира општествените односи (особено системскиот закон), станува јасно дека Владата има големи можности креативно да ги разработува неговите одредби во правец кој ѝ одговара на нејзината политичка визија и концепција. Со други зборови, одлуките на претставничкиот орган, по правило, содржат само општи цели и насоки, во рамките на кои постои голем простор за владата, по свое наоѓање да ги остварува овие одлуки. Оваа функција, најчесто,. Владата ја остварува преку донесување на подзаконските општи акти - *уредби* и други *прописи за извршување на законите*, но и со нивна операционализација и реализација во општеството, преку органите на државната управа чија работа ја насочува и контролира. Во овој контекст, секако, треба да се потенцира и нејзината уставно прокламирана одговор-

ност за начинот на извршувањето на овие прописи, која се остварува во својот политички вид (како политичка одговорност). Одговорноста на Владата за извршувањето на Законот за одбрана е само нормативно изразена одговорност за функционирањето на системот на одбраната во целина.

в) Нормативната функција на Владата, од формалноправен аспект, може да се третира како дел на претходно наведената функција на извршување на актите на Собранието, меѓутоа бидејќи реално ги надминува овие уставни рамки, ја издвојуваме како посебна функција. Утврдувајќи ја надлежноста на Владата во областа на одбраната, Законот (член 16) фактички се концентрира само на наведување на актите кои таа е задолжена да ги донесе заради извршување на самиот законски текст, со што на прв поглед може да се стекне погрешна и крајно симплифицирана претстава за нејзината улога. Меѓутоа, дури и ваквиот приод укажува на постоење на еден концепт за улогата на овој орган кој се потпира на широко поставени законски овластувања за донесување на значителен број на прописи од оваа област. Во таа смисла, Законот за одбрана ја утврдува обврската на Владата да донесе *уредби* за:

- спроведување на мерките на приправност;
- обезбедување резерви за потребите на одбраната во случај на воена состојба;
- утврдување критериуми за научно-истражувачка работа од областа на одбраната;
- водење евиденции на воените обврзници;
- критериуми за евакуација на населението;
- критериуми за засолнување на населението;
- критериуми за обучување за одбрана;
- критериумите и мерките за заштита на тајноста на податоците од значење за одбраната;
- елементите на противелектронско обезбедување и криптозаштита на преносот на тајните податоци од областа на одбраната;
- начинот на користење на податоците и информациите што се обработуваат со автоматизираниот информационен систем во областа на одбраната;
- утврдување критериуми за опремување на органите на државната власт за работа во воена состојба;
- висината на надоместоците на граѓаните повикани заради извршување на правата и должностите од областа на одбраната;

- уредување на територијата за потребите на одбраната;
- определување на задачите кои можат да ги извршуваат жените во резервниот состав на Армијата;
- определување на јавните установи и служби од посебно значење за одбраната;
- организирање, подготвување и извршување на активностите и задачите на цивилната заштита во воена состојба и за формирање и подготвување на единици и штабови на цивилната заштита;

Во областа на одбраната Владата донесува *одлуки* за:

- методологијата за спроведување на подготовките за одбрана;
- ангажирање на единици и штабови на цивилната заштита;
- формирање на центар за обука за одбрана;
- учество на вежбовни активности на органите на државната управа, претпријатијата и јавните установи и служби и
- определување на објектите и зоните од посебно значење за одбраната.

Освен уредби и одлуки, согласно Законот за Владата, во текот на својата работа околу извршувањето на законите и другите прописи и општи акти, таа е овластена да донесува и упатства, решенија и заклучоци. Со *упатство* се пропишува начинот на работа на органите на управата. Со *решение* се врши именување и назначување, односно разрешување од должност на функционери и раководни работници во Владата и органите на управата и одлучува за други прашања и за управни работи. Со *заклучок* Владата зазема ставови по прашањата што ги претресувала на седница; утврдува мислења по предлозите на закони и други прописи и општи акти и по материјали што до Собранието ги поднеле други овластени предлагачи; одлучува за определени прашања на внатрешната организација и односи во Владата; ги определува задачите на органите на управата и задачите на своите служби; и зазема ставови за прашања од своја надлежност.

Остварувањето на сопствените нормативни овластувања на Владата, сепак, претставува само еден аспект на нејзината нормативна функција. Во овој контекст, треба да се потенцира и значењето на уставното овластување според кое таа донесува т.н. *уредби со законска* сила при постоење на воена или вонредна состојба. Ова претставува значаен дел од нејзината нормативна функција бидејќи станува збор за акти кои ѝ даваат поширок можности за самостојно уредување на најзначајните области на

општествените односи, а особено на областа на одбраната и внатрешната безбедност. Сознанијата за значењето и широчината на остварувањето на нормативната функција, надополнето со сето претходно кажано, укажува на Владата како на важен фактор во уредувањето и функционирањето на системот на одбраната.

Вториот аспект на нормативната функција на Владата се состои во нејзиното истакнато ангажирање околу донесувањето на законите и другите прописи на Собранието, односно во нивното подготвување. Иако таа е само еден од носителите на законската иницијатива во Собранието, практиката покажува дека најголемиот број на закони произлегуваат од Владата и ресорните министерства. Таа е вистинскиот инспиратор на најважните правни прописи во државата и настојува во нив да ја пласира сопствената политичка визија за низа области на општествениот живот. Ако се земе предвид, од една страна, учеството на владините претставници во постојаните работни тела на Собранието во фазата на подготвување на законските текстови, а од друга - односот меѓу Владата и парламентарното мнозинство (кое во најголем дел ѝ припаѓа на истата политичка партија која и ја формирала Владата), станува уште појасна претставата за позицијата на Владата кога станува збор за интегралниот процес на нормирање на најважните општествени односи.

г) Надворешно-политичката функција на Владата се остварува во еден домен кој е од исклучително значење за секоја држава - членка на меѓународната заедница. Имено, независно од големината, економската развиеност и политичката ориентација, сите современи држави се упатени едни на други. Тие нужно стапуваат во меѓусебни односи од најразлична природа (политичка, економска, воена, културна, спортска и др.). Во оваа смисла, надворешната политика на една земја треба да дава придонес во имплементацијата на најзначајните државни интереси - меѓу кои безбедноста има приоритетно место. За надворешната политика што ја води земјата не е доволно да се каже дека претставува одраз на внатрешната; во современиот свет станува нужно таа да се афирмира како активен и креативен фактор на нејзиниот просперитет и стабилноста. Денес дури се смета дека една осмислена и ефикасна надворешна политика може да се покаже како помоќно средство за одбрана на земјата од надворешни закани отколку класичниот воен арсенал со кој располага таа.

Во оваа смисла, со водењето и реализирањето на мирољубивата надворешна политика, Владата (особено преку дејноста на

ресорното министерство за надворешни работи) е во позиција директно да влијае на планот на националната безбедност на Република. Според Уставот, таа е децидно овластена да: а) одлучува за признавање на држави и влади; б) воспоставува дипломатски и конзуларни односи со други држави; в) донесува одлуки за отворање на дипломатско-конзуларни претставништва во странство; и г) му предлага на Претседателот на Републиката именување амбасадори и пратеници на Републиката во странство и именува шефови на конзуларни претставништва. Евидентно, одговорноста за водењето на надворешната политика е поделена помеѓу Владата и Претседателот на Републиката.

д) Изборната функција на Владата, иако е многу поограничена во обем и во содржина од онаа на Собранието, сепак ѝ дава можности да влијае на кадровската политика во еден дел од државната структура. Освен секретарот на Владата, таа именува и разрешува раководни работници и работници со посебни овластувања и одговорности во државната управа (потсекретари, помошници и советници на министрите), како и републички советници при самата Влада.

ѓ) Контролната функција на Владата е насочена спрема органите на државната управа. Таа се остварува низ повеќе различни форми, а суштински се однесува на неколку најважни пункта што ги дефинира Уставот, а се разработени со системските закони. Имено, според Уставот, Владата ги утврдува начелата за внатрешна организација и работа на министерствата, ја насочува нивната работа и врши надзор над неа. Поконкретно, според одредбите на Законот за Владата на Република Македонија, може да се каже дека контролно-насочувачката дејност спрема управата таа ја остварува на неколку нивоа:

- *на организационо ниво* - таа влијае во смисла што активно и непосредно учествува во правното дефинирање на актите за внатрешна организација и систематизација на органите на управата;

- *на персонално ниво* - преку именување и разрешување на дел од функционерите во управата (доколку за тоа не е надлежно Собранието);

- *на финансиско ниво* - преку грижа за обезбедување на потребните материјални средства кои се битен услов за успешно остварување на управната функција;

- *на контролно ниво* - Владата може да бара од органите на управата да ѝ поднесуваат извештаи за својата работа и за сос-

тојбата во ресорот во кој се формирани, да ја поднесуваат на увид потребната документација и да одговараат за тоа;

- *на ниво на општо насочување* - Владата има право да им дава насоки и начелни ставови на органите на управата, а во врска со спроведувањето на политиката и извршувањето на прописите на Собранието и на Владата, може да им наложува рокови за донесување на подзаконските акти и за преземање мерки за кои се овластени, да испитуваат состојби и да проучуваат прашања од својата област и за тоа да поднесуваат извештаи.

Ваквиот однос на Владата спрема органите на државната управа произлегува од фактот што тие заедно ја остваруваат извршната функција на власта (Владата - нејзината политичка, а управата - оперативно-техничката страна), а за што Владата е носител на политичка одговорност во однос на Собранието.

2.1. Правни аспекти на функционирањето на Владата во воена состојба

Важноста од функционирањето на Владата во услови на воена состојба е толку големо што се издвојува како битен елемент на вкупните одбранбени подготовки за функционирање на органите на државната власт. Тоа се должи на фактот што станува збор за институција на која во вакви услови ѝ се доверуваат исклучителни овластувања. Иако примарните напори во оваа смисла треба да се насочени спрема Собранието како централна институција на власта, сепак тешко е да се очекува дека ќе може да се обезбеди негово континуирано и ефикасно дејствување, особено во тешки воени прилики. Токму затоа Владата ќе мора да биде подготвена не само за извршување на сопствените ингеренции туку, согласно со уставните одредби, и за евентуално супституирање на законодавната дејност на Собранието во воена (и вонредна) состојба, преку донесување на уредби со законска сила.

Законот за Владата ја утврдува нејзината обврска за спроведување на сопствени подготовки за одбрана (член 42). Што се однесува до нејзината внатрешна организација и начин на работа, со Деловникот за работа на Владата ("Службен весник на РМ", бр. 20/95) се утврдува дека неговите одредби соодветно се применуваат и во случај на постоење на воена состојба, ако тоа со друг општ акт не е поинаку утврдено.

Од друга страна, Законот за одбрана изречно ја овластува Владата да донесува прописи во кои ќе го утврди начинот

(методологијата) на спроведување на подготовките за одбрана од страна на сите субјекти на системот на одбраната. Меѓутоа, многу побитно е да се утврди кој ги утврдува содржинските аспекти на овие подготовки. Позитивно-правната регулатива на ова прашање (парадоксално) е вградена во Одлуката на Владата за методологијата за спроведување на подготовките за одбрана. Од една страна, од нејзината содржина може да се заклучи и дека документите кои се однесуваат на функционирањето на државните органи во воена состојба претставуваат органски дел на Планот за одбрана на Републиката, за чие донесување е надлежен Претседателот на Републиката, а Владата се јавува само како негов предлагач. Од друга страна, во истата Одлука се утврдуваат и содржинските елементи на овие подготовки, и тоа не само кога станува збор за Владата и органите на управата туку и за претпријатијата, јавните установи и служби и единиците на локалната самоуправа. Иако постои разлика меѓу документите кои се однесуваат на подготовките за одбрана, од една страна, и од друга - документите за функционирање на органите на државната власт во воена состојба, сепак е јасно дека меѓу нив мора да постои тесна врска: првите, и содржински и методолошки, се ставени во функција на вторите.

Сето ова упатува на потребата од постоење на една координирана и синхронизирана активност не само околу изработката на Планот за одбрана туку и околу спроведувањето на одбранбените подготовки на релацијата Претседател на Републиката - Влада - Министерство за одбрана. Оваа релација мора да биде прецизно изразена низ правната регулатива, што ќе придонесе за јасно диференцирање на положбата, меѓусебните односи (и можните судири) и одговорноста на нејзините актери. Во таа смисла, на пример, во Деловникот на Владата се укажува дека таа, по барање на Претседателот на Републиката зазема став, односно дава мислење за определено прашање од негова надлежност; таа по своја иницијатива го известува Претседателот на Републиката за прашањата од својата надлежност.

Во однос на постојната правна (подзаконска) регулатива во однос на прашањето за подготовките за одбрана, може да се констатира дека е спорна од неколку аспекти:

Прво, Законот ја овластува Владата со своја одлука да го уреди прашањето само за *начинот* на спроведување на одбранбените подготовки, а не и за нивната содржина; со други зборови, Владата може да ги пропише формално-техничките аспекти, а не

и материјалните (што е работа на Собранието). Непрецизноста на Законот за одбрана по однос на прашањето за дефинирање на суштинската страна на одбранбените подготовки, создаде простор за нормирање (т.н. правна празнина) што Владата го користи. Од друга страна, во истата Одлука по истиот принцип се уредува и прашањето за содржинската страна на Планот за одбрана на Републиката. На тој начин Владата правно ги утврдува координатите во кои треба да се движи овој значаен документ, како и суштинските елементи кои треба да ги содржи; со тоа Владата директно се „меша" ако не во работата на Собранието, тогаш во онаа на Претседателот на Републиката.

Второ, со Одлуката на Владата за методологијата за спроведување на подготовките за одбрана се овластува министерот за одбрана да донесе упатство за нејзина примена, што е веќе сторено. Меѓутоа, спорно е што со овој акт, покрај другото, министерот го пропишува и начинот на спроведување на подготовките за одбрана и на самата Влада. Кога се цени карактерот на ова упатство, треба да се тргне од два факта: прво, тоа се наоѓа на долното скалило на хиерархијата на општите правни акти, и второ, хиерархијата на правните акти е директен одраз на хиерархијата на државните органи овластени за нивно донесување. Затоа, дури и ако се сложиме дека ова Упатство содржи само тех-нички норми, сепак останува нејасно како може орган со пониска положба да го уреди начинот на кој ќе постапува органот кој му е надреден.

Гледано од суштински (а не формално-правен) аспект, во рамките на своето подготвување за работа во воени услови Владата ги презема сите потребни активности за определување на приоритетните задачи и начинот на нивно остварување што се операционализира во посебни прегледи (по задачи и по членови на Владата задолжени за нивно спроведување). Првиот преглед се состои од елементи кои се однесуваат на: дефинирање на секоја приоритетна задача поименично, како и прецизирање на нејзините институционални, временски и материјални аспекти. Вториот преглед, всушност, се состои во изготвување на списоци на задолжените субјекти за конкретно реализирање на задачите (членови на Владата, раководни и други работници на Владата), списоци на лицата кои се јавуваат како обврзници во резервниот состав на Армијата и на единиците на цивилната заштита на Републиката, а кои се вработени во Владата, како и на непополнетите работни места во стручните и во другите служби.

3. Државна управа - положба и функции во областа на одбраната

3.1. Општа положба и значење на дејноста на државната управа

Согласно принципите на парламентаризмот, државната управа се ситуира во рамките на комплексната и содржински богата политичко-извршна функција на власта. Оттука, во *материјално-функционална смисла*, таа може да се определи како посебна функција на државата, односно како оној дел на извршната власт кој се остварува како административна, управна власт. Државната управа во *организациона смисла* претставува збир на оние органи и институции кои ја вршат управната власт, а кои се надвор од парламентот и судството, но и надвор од владата. Денес може да се каже дека таа не само што претставува битен елемент и составен дел на секој политички систем туку е од витално значење за ефикасното вршење на политичката (државната) власт. Определувањето на местото и улогата на овој дел од државната структура сé уште не губи од актуелноста, и е едно од поважните политички и уставно-правни прашања. Затоа, при дефинирањето на функциите и одговорноста на државната управа во контекст на одбранбениот систем, треба да се тргне од нејзината уставно-политичка и правна положба.

Државната управа во Република Македонија е несомнено уставна категорија, и покрај фактот што Уставот не се задржува на прецизно дефинирање на нејзината положба и функции во системот на организациите на власта. Меѓутоа, за нејзиното системско значење најмногу зборува фактот што конкретизирањето на овие прашања Уставот му го препушта на закон кој се донесува со двотретинско мнозинство на гласови во Собранието. Тој, како највисок политичко-правен акт, се задржува само на неколку прашања кои ги смета за основни: прво, организационо управата ја определува како *збир на министерства* и други органи на управа и организации утврдени со закон; второ, ја прокламира нејзината *деполитизација* во смисла на забрана на политичко организирање и дејствување во нејзини рамки; и трето,

ги определува принципите на нејзината работа: *самостојност, уставност и законитост и одговорност* (пред Владата).

Функциите на државната управа на најопшт начин можат да се определат како збир на активности насочени кон спроведување на политиката и извршување на законите и другите општи акти на Собранието и на Владата, следење на нивното извршување и вршење на други управни работи. Задачите на модерната државна управа, по својата суштина, се стручни задачи. Таа мора систематски и континуирано да се подготвува за успешно реализирање на владината политика, на законите и на другите прописи. Сето тоа наложува систематско собирање и средување на бројни податоци и информации, нивна обработка и, врз таа основа, вршење на аналитички работи. Државната управа со својата дејност го овозможува дејствувањето на законодавната и извршната власт. Притоа, ова не се должи само на фактот што со својата дејност управата го овозможува остварувањето на нивните одлуки туку подеднакво и заради тоа што стручната дејност на управата е главна подлога врз која овие органи ги донесуваат своите одлуки и ја формулираат политиката. Во овој контекст, влегува подготвувањето на разни анализи на стручно ниво, информации, елаборати, оценки и слично. Голем дел од работата на државната управа се состои во подготвувањето на законите и другите акти на парламентот и на владата. Така, всушност, државната управа се јавува во двојна улога: и во функција на извршување на законите и на другите прописи и општи акти на собранието и на владата и во функција на нивното формулирање.

Според Законот за органите на управата, нивни *основни функции* се:

- спроведување на утврдената политика и извршување на законите, прописите и општите акти на Собранието и на Владата;
- спроведување на начелните ставови и насоки на Владата;
- следење и одговорност за состојбата во областа за која се основани;
- давање иницијативи за решавање на прашања во тие области;
- решавање во управни работи;
- подготвување на прописи и други општи акти, и
- вршење други, со Устав и со закон, утврдени работи.

Органите на управата во остварувањето на овие функции вршат и значајна нормативна дејност. Општите правни акти што ги донесуваат, навистина, не содржат оригинерни туку изведени

(деривативни) правни норми. Тоа значи дека управните органи за нивното издавање мораат да имаат задолжителна законска основа. Овластувањата, што управните органи во оваа смисла ги добиваат, можат да бидат и доста широки, па фактички да претставуваат самостојно уредување на определени прашања за кои законот само ги утврдил најопштите рамки за насочување на однесувањето на општествените субјекти. Ваквата состојба претставува индикатор за постоење на значаен и широк маневарски простор за самостојно дејствување на управата. Од друга страна, интересно е и тоа што, за разлика од другите државни органи, управните издаваат како општи така и конкретни правни акти. Така, на пример, законодавниот орган донесува само општи правни акти, судовите само конкретни, додека управата може да донесува правни акти и од првиот и од вториот вид.

Во рамките на овие општи функции, органите на управата посредно, секој во својот ресор, остваруваат и задачи кои се од значење за одбраната на Републиката. Тоа особено се однесува на нивниот ангажман во спроведувањето на прописите од соодветните општествени сфери во кои постојат и одредби кои се однесуваат на функционирањето на системот на одбраната во мир или воена состојба. Тоа опфаќа мал, но значаен дел од нивните активности, што се должи на фактот што одбраната на земјата има комплексна природа и претпоставува остварување во различни сектори на општествениот живот и ангажирање на различни општествени субјекти. Согласно одбранбената доктрина (која сé уште не е официјално дефинирана, а која само се насетува низ нормативните решенија), органите на државната управа во областа на одбраната, во најголема мера се свртени кон извршување на две *основни задачи*: подготвување за остварување на својата функција во воена состојба и учествување во изработката на Планот за одбрана на Републиката. На тој начин, органите на државната управа практично и конкретно се вклопуваат во вкупните општествени активности за одбрана кои правно се дефинирани како подготовки за одбрана.

Од аспект на остварувањето на првиот дел од надлежноста на органите на државната управа во областа на одбраната, во правниот систем се предвидува исполнување на низа мерки и активности од организациски, кадровски, материјално-технички и финансиски карактер. Притоа, како најзначаен се утврдува моментот на дефинирањето на приоритетите во остварувањето на, со правните прописи, доверените задачи, обезбедување на кадровска

основа за нивно остварување и утврдувањето на методите и инструментите за ефикасно следење на состојбата во соодветниот ресор во случај на воена состојба. Во таа смисла, овие органи се должни во време на мир да изготват:

- прецизни прегледи на приоритетни задачи од својата област за воена состојба;
- списоци на вработените на кои се смета во исполнувањето на предвидените задачи, евентуални кадровски потреби и начин на нивно задоволување за вакви услови;
- разни обрасци, прегледи и слично, како инструменти за следење на состојбата во рамките на својот ресор во услови на воена состојба;
- прилози за спроведување на мерките на приправност, во кои се назначува нивната содржина, акти за нивно воведување и остварување, како и систем на показатели во врска со состојбите настанати по воведувањето на соодветната мерка на приправност;
- и прилози за спроведување на хуманитарните задачи за заштита на вработените во органот на управата.

Од аспект на вториот дел од законски утврдената надлежност на органите на управата во областа на одбраната, а кој се однесува на нивното активно учество во подготвувањето на Планот на одбраната на Републиката, е значајно тоа што станува збор за една континуирана активност која се остварува за секоја година однапред. Во овој домен најмногу до израз доаѓа информираноста и компетентноста на секој одделен ресорен орган, кој од свои позиции учествува со склопувањето на сложениот мозаик на Планот на одбраната. Од друга страна, ова претставува поле на најсинхронизирана и најтесна соработка меѓу органите на управата, при што на Министерството за одбрана му припаѓа улогата на главен координатор кој, ценејќи ги сите предлози, прави нивна квалитативна и квантитативна синтеза. Имајќи ги предвид сите релевантни показатели и фактори, конечно ова Министерство може стручно и квалитетно да ја изврши својата законска обврска за изработка на Планот за одбрана на Републиката.

Од редот на органите на државната управа, по своето значење и улога во областа на одбраната, сепак се издвојува Министерството за внатрешни работи. Во Законот за одбрана изречно се определува дека во воена состојба полицијата може да биде употребена за извршување на борбени задачи, како составен дел на Армијата (член 23). Ваквото решение се должи на фактот дека секоја држава во случај на потреба го ангажира целокупниот

вооружен потенцијал со кој располага, давајќи му чисто воjнички задачи. Од своја страна, ова е и согласно со меѓународно-правната дефиниција на вооружените сили. Согласно Законот за внатрешни работи ("Службен весник на РМ", бр. 19/95), *полицијата* го претставува униформираниот дел на Министерството, кој е соодветно опремен и вооружен. Во воена состојба заради заштита на безбедноста на Републиката, министерот може да формира полициски единици за извршување на определени задачи. Овие единици ги сочинуваат: полицајци, приправници за полицајци, ученици за полицајци постари од 18 години, студентите, слушателите на курсеви за полицајци, од работници на институцијата за школување на кадри за потребите на министерството и од припадници на резервниот состав кои имаат распоред во полицијата.

Законот за внатрешни работи воведува и посебна глава за правата и должностите на Министерството во одбраната (член 45-47). Според овие решенија, по правило, работниците на ова Министерство, кога е во прашање извршувањето на воените и други обврски од областа на одбраната, имаат воен распоред во него. Во услови на воена состојба, заради заштита на безбедноста на Републиката или одржување на јавниот ред и мир кога е нарушен во поголем обем, освен овие лица се ангажираат и припадниците на резервниот состав. Нивната обука, вежби и исполнувањето на задачите во воена состојба се во надлежност на Министерството. Во овие случаи на припадниците на резервниот состав им припаѓа надоместокот кој е утврден во прописите за извршување на воената обврска за служење во резервниот состав. Начинот на нивното повикување и ангажирање се уредува со подзаконски пропис што го донесува министерот за внатрешни работи.

3.2. Положба и функции на Министерството за одбрана

Во определувањето на положбата и функциите на Министерството за одбрана како управен орган, важат констатациите поврзани со значењето и улогата на државната управа воопшто. Меѓутоа, бидејќи станува збор за орган задолжен исклучиво за ресорот на одбраната, секако, неговите ингеренции во оваа област се многу пошироки и поразновидни во споредба со оние на другите органи на државната управа. Природата и значењето на ресорот во кој е воспоставен, толку многу влијаат на позицијата на ова

Министерство што дури може да се каже дека тоа има многу поспецификична и поистакната положба од другите сегменти на државната управа.

Гледано од уставно-правен аспект, Министерството за одбрана не е посебно апострофирано во однос на другите органи на управата. И за неговата работа важат истите принципи како и за целата државна управа: самостојност, уставност и законитост и одговорност (пред Владата). Единствената специфика е изразена во уставната одредба според која со ова Министерство (како и со Министерството за внатрешни работи), раководи *цивилно лице*, кое непосредно пред изборот на оваа функција било цивил најмалку три години. Основната цел на ваквото решение треба да се бара во јакнењето на цивилната контрола и управување со еден орган кој е главен чинител на физичката (репресивна) моќ на државата. Гледано и од аспект на законските решенија за положбата на државната управа, не може да се стекне вистинската претстава за природата на функциите на Министерството за одбрана и за неговата позиција во рамките на системот на одбрана, и пошироко - во политичкиот систем. Законот за органите на управата, на пример, ги набројува ингеренциите на ова Министерство, меѓутоа не предвидува никакви посебни одредби за неговите специфики и позицијата во однос на другите управни органи, Владата и Претседателот на Републиката. Во таа смисла, според овој Закон (член 115) во *надлежност* на ова Министерство спаѓаат: вршење на работите што се однесуваат на остварувањето на системот на одбрана на независноста и територијалниот интегритет на Републиката; планирање, организација, опремување, развој и подготвување на Армијата и спроведување на утврдените планови; одлучување за остварување на правата и должностите на вработените, на воените старешини и на граѓанските лица на служба во Армијата во врска со службата; организирањето и вршењето подготовки за одбрана; организирање и подготвување на цивилната заштита и учество во подготвувањето и спроведувањето на мерките за заштита и спасување на населението и материјалните добра од воени дејствија и други несреќи во војна и во вонредна состојба и за отстранување на последиците од нив; организирање и спроведување на обуката за одбрана; вршење управни и стручни работи во остварувањето на правата и должностите на граѓаните во областа на одбраната; организирање и подготвување на набљудувањето и известувањето, создавање и одржувањето на системот на врски за раководење и крип-

тозаштита; планирање на развојот на одбраната и следење на остварувањето на политиката на финансирање на одбраната; организирање и спроведување на уредувањето на територијата на Републиката за потребите на одбраната; следење на остварувањето и заштитата на тајноста на податоците од значење на одбраната и вршење инспекциски надзор во областа на одбраната.

Анализата на одредбите на Законот за одбрана го нуди вистинскиот приод во осветлувањето на ова прашање. Системските решенија, содржани во Законот за одбрана, покажуваат дека на Министерството за одбрана му е доверена *двојна* функција, што е атипично во споредба со другите ресорни министерства. Имено, од една страна, тоа има функција на *орган на државната управа*, но од друга - претставува *стручен и штабен орган* во функција на Претседателот на Републиката, односно во остварувањето на командувањето со Армијата. Според тоа, овој орган на државната управа ги врши работите кои се однесуваат на: организирањето и подготвувањето на одбраната на земјата, изработувањето и спроведувањето на планот за одбрана на Републиката, остварувањето на управните и стручни работи од областа на одбраната, и воопшто спроведувањето на политиката и прописите од оваа област. Истовремено, тој претставува значаен фактор или алка во синџирот на командувањето со Армијата, па во таа смисла ги врши посебно работите кои се однесуваат на: проценката на можните воени и други извори на загрозување на Републиката, планирање на развојот на Армијата, нејзиното пополнување и материјално обезбедување, остварување на командувањето со Армијата, подготвување на територијата за воени потреби итн., а во услови на воена состојба се трансформира во штабен орган на врховниот командант на вооружените сили кој е директно во функција на остварувањето на неговите надлежности од областа на одбраната.

Од аспект на првата функција на ова Министерство, како типичен орган на државна управа задолжен за определен ресор, можат да се издвојат следните централни прашања во врска со кои се остварува неговата надлежност:

- вршење на *управни и стручни работи* во областа на одбраната, вршење управен надзор врз спроведувањето на Законот за одбрана и другите прописи од областа на одбраната, и воопшто - следење на организирањето и подготвувањето на системот на одбраната, и предлагање мерки за негов развој и усовршување;

- вршење на работи поврзани со *материјално-финансиските потреби на одбраната* (согледува потребите за развој на одбраната, реализација на доделените средства наменети за одбраната, обезбедува резерви за потребите на одбраната во случај на воена состојба);

- вршење на работи поврзани со остварувањето и функционирањето на *цивилната заштита* (организира и подготвува цивилна заштита, врши поплонување на единиците и штабовите на цивилната заштита што ги формира Републиката);

- вршење работи поврзани со *заштита на тајноста* на податоците од значење за одбраната, криптозаштита, автоматизираниот информационен систем од областа на одбраната;

- вршење работи поврзани со обезбедувањето на функционирањето на органите на државната власт *во услови на војна* (нивно соодветно опремување, подготвување на врските за раководење за потребите на овие органи);

- вршење работи во врска со *обучувањето за одбрана* (организирање и спроведување на обука за одбрана, организирање на центарот за обука, изработка на наставни планови и програми за обука, планирање на потребите и оспособување на стручни кадри за потребите на одбраната);

- вршење на работи поврзани со *уредување на територијата* за потребите на одбраната;

-вршење на работи од областа на *научно-истражувачката дејност* во областа на одбраната (организирање на дејноста, организирање на научна и научно-техничка соработка со институции надвор од Републиката, остварување на меѓународна соработка во областа на одбраната).

Во остварувањето на својата втора функција, како стручен орган во областа на командувањето со армијата, Министерството ги остварува следните надлежности:

- подготвување на стратегијата на одбраната;

- изработка на планот за одбрана на Републиката;

- организира пренесување и го следи спроведувањето на мерките на приправност;

- го остварува командувањето со армијата;

- го планира развојот на армијата;

- пополнување на армијата и спроведување на нејзина мобилизација;

- организирање и изведување на вежбовни активности;

- контрола и оценка на борбената готовност на армијата;

- обезбедување на производство за потребите на армијата;
- вршење штабни работи за Претседателот на Републиката во воена состојба.

Ваквото расчленување на надлежностите на Министерството не се прави само од технички и методолошки причини туку за да укаже на една нејаснотија во врска со објективната положба на овој орган. Согласно Уставот, Министерството за одбрана за својата работа е одговорно исклучиво пред Владата. Оваа одговорност објективно и целосно може да се оствари во однос на првиот дел од неговата надлежност, каде што фигурира како типичен (ресорен) орган на државна управа. Дубиози создава прашањето за неговата одговорност за вршењето на оној дел од надлежностите во чие остварување е целосно упатено и свртено не кон Владата туку кон врховниот командант на вооружените сили - Претседателот на Републиката. Иако бројно изразен овој дел од надлежноста на Министерството посебно не е истакнат, сепак гледано низ неговата содржинска страна станува јасно дека се работи за исклучително значајни прашања, подеднакво од политички, правен и воен аспект.

Од анализата на законските одредби произлегува дека врската на релација Претседател на Републиката - Министерство за одбрана е многу поразвиена и „пожива" отколку другата релација (Влада - Министерство) која, напротив, треба да биде далеку поприродна и поотворена. Од друга страна, пак, сосема бледо и нејасно е назначен односот меѓу Владата и Претседателот на Републиката. Во оваа смисла можат да се посочат, на пример, следните решенија: прво, во согласност со документите за развој на Армијата и со актите на Претседателот на Републиката, министерот за одбрана донесува низа акти, упатства и прописи во врска со пополнувањето на Армијата - со регрути, воји-ници по договор, произведување и унапредување на воени старешини итн. (член 27 од Законот за одбрана); второ, Претседателот на Републиката наредува употреба на армијата во вонредна состојба, а министерот за одбрана го донесува упатството за начинот на учество на Армијата во овие околности (член 44); трето, Претседателот на Републиката го пропишува начинот на командување во Армијата (член 15), а Министерството за одбрана го остварува командувањето со Армијата (член 17) итн.

Сите активности што произлегуваат од доменот дефиниран на релацијата Претседател на Републиката - Министерство за одбрана, се насочени, на овој или на оној начин, кон армијата, која го

претставува столбот на воената одбрана на Републиката. Ако на ова се надоврзе фактот дека вооруженатa борба и отпор го претставуваат главниот и решавачки облик на спротивставување на евентуална агресија, уште појасна станува претставата за значењето на овие надлежности, како и на прашањето за начинот на остварување на одговорноста за нивното извршување.

Анализата на сегашните правни решенија ја покажува нивната недоразвиеност, односно го осветлува единствено фактот за непостоење на јасен став или концепт по ова прашање. Во принцип, согласно суштината на парламентарниот систем, органот на управата одговара за својата работа целосно пред Владата. Во сегашната ситуација, присутна во правниот систем на Република Македонија, Министерството за одбрана се наоѓа во систем на *двојна одговорност*: делумно пред Владата (и преку неа, пред Собранието), делумно пред Претседателот на Републиката. Ако за едниот сегмент од одговорноста точно се знае како и на кој начин може да се реализира, се поставува прашањето што може да преземе Претседателот на Републиката спрема овој орган, односно спрема функционерот кој раководи со неговата работа, доколку се утврди дека не ги остварува своите надлежности согласно Законот за одбрана и прописите што ги донесува Претседателот на Републиката. Од друга страна, во остварувањето на своите надлежности Министерството е должно да постапува согласно Уставот и законите (кои ги донесува Собранието) и уредбите и другите прописи што ги донесува Владата, меѓутоа не е мал бројот на случаите во кои е децидно нагласено дека министерот за одбрана донесува акти во согласност со актите на Претседателот на Републиката.

Во ситуација во која не е јасно дефиниран видот и начинот на остварување на одговорноста на еден вака значаен државен орган, не само што се јавуваат дубиози и практични проблеми во неговото функционирање туку и тешки реперкусии по правниот и политичкиот систем на земјата. Тука се можни две позиции: или Министерството може да „профитира" од оваа нејасна правна ситуација, што со други зборови значи дека може да биде фактички неодговорно или, поставено „меѓу чеканот и наковалната", да биде постојано на удар од едната или другата страна. Во сета оваа комбинаторика извесно е единствено тоа што фактички се создава простор што може да го искористи воениот врв, оличен во Генералштабот на Армијата. Ваквиот „вакуум", впрочем, беше бргу воочен и од страна на Генералштабот на Армијата, кој доби

можност за застапување на тезата дека е неопходно негово директно поврзување со врховната команда (Претседателот на Републиката) и дека со закон треба да се изврши јасно разграничување меѓу Генералштабот и Министерството за одбрана, кое според него, треба да се занимава не со воени прашања ами со работите поврзани со цивилните структури на одбранбениот систем. Во случајов, генералите како да заборавиле дека концептот за кој се залагаат е карактеристичен за автократските системи во кои Армијата претставува сила независна од општеството.

Бидејќи ниту Уставот ниту Законот за одбрана не содржат одредби кои непосредно би се однесувале на највисоката воената инстанција - Генералштаб, се поставува прашањето за неговата правна положба и институционална подреденост. Вообичаено, во секоја современа држава *генералштабот* претставува основен орган (структура) во рамките на министерството за одбрана или на врховната команда. Неговата функција на најопшт начин може да се определи како збир на задачи во врска со извршувањето на оперативно-плански работи во областа на изградбата, подготвувањето и употребата на вооружените сили, во согласност со воено-политичките цели кои ги дефинирала највисоката цивилна власт во државата. Начелно, неговиот ангажман може условно да се подели зависно од тоа дали се остварува во време на мир или на воена состојба. Во мир, нему вообичаено му се доверува: обликувањето и разработката на воената доктрина и стратегија, планирањето на развојот, организацијата и структурата на системот на борбена и мобилизациска готовност, координирање на развојот на инфраструктурата и уредувањето на територијата за водење на вооружени дејствија итн. Во војна, од позиција на штаб на врховната команда, генералштабот: ја следи и проучува ситуацијата на воиштето, ги подготвува и спроведува одуките за изведување на операции и борбени дејствија, го контролира реализирањето на директивите на врховната команда, ги анализира и воопштува борбените искуства и сознанија итн.

Гледано во историска димензија, може да се заклучи дека во минатото позицијата и улогата на генералштабот во системот на одбраната била многу поистакната отколку денес. Меѓутоа, негативните воени искуства од ситуации кога одлуките за сите воени подготовки му биле препуштани на генералштабот, ја наметнале потребата за ангажирање на еден поширок круг на цивилни и воени институции. Во таа смисла, позната е максимата според која „војната е премногу сериозна работа за да им биде препуштена на

војниците (генералите)". Така, конечно денес за општо прифатена се смета определбата дека генералштабот како основна ја има опе-ративната функција, односно подготвувањето на оперативните сили за војување. Институционално, во парламентарните системи, генералштабот се инкорпорира во рамките на министерството за одбрана, кое врши најнепосредна контрола над неговата работа, и преку кое ефективно се остварува владината и парламентарната контрола над армијата. Историјата покажала дека непосредното поврзување на генералштабот за врховниот командант, при што успешно се заобиколуваат другите институции на системот, е одлика на недемократските системи.

Тргнувајќи од овие сознанија, во нормативните решенија на македонскиот правен систем треба да се настојува да се открие интенцијата за воспоставување на најширока демократска контрола над сите политички и воени фактори кои на овој или оној начин располагаат со воената сила. Со таква намера, институцијата на Генералштабот воопшто не се споменува во основните општи правни акти што се однесуваат на областа на одбраната. На тој начин, ѝ се одзема секаков правен или политички субјективитет, и на неа се гледа како на прашање на *внатрешната организациона структура* на Министерството за одбрана, на кого му е таа потчинета и одговорна за својата работа. За ваквата позиција на Генералштабот може да се заклучува само посредно, со толкување на содржината и откривање на духот на оние законски одредби што се однесуваат на надлежноста на овој ресорен орган на државната управа. Ваквото, во основа демократско решение, го доведува под прашање единствено фактот дека правно односите меѓу носителите на посебните власти не се принципиелно уредени, особено како што беше констатирано на релацијата Претседател на Република - Влада - Министерство за одбрана.

Гледано од институционално-организационен аспект, треба да се истакне дека и во случајот на овој орган на државна управа, на негово чело стои министер за одбрана, кого го избира Собранието (при изборот на Владата) на предлог на мандаторот за состав на Владата (односно премиерот). Овој функционер раководи со Министерството и го претставува во односите со другите државни органи во државата и надвор од неа. Тој е истовремено и член на Владата, со сите права и задолженија што ги носи таа положба. Што се однесува до неговиот ресор, тој ја организира работата на Министерството и донесува прописи за кои е овлас-

тен со закон или пропис на Владата. Во таа смисла, министерот ги донесува следните прописи:

- акти за регрутирање и пополнување на постојаниот состав на Армијата со регрути;
- акти за школување, произведување и унапредување на воени старешини;
- упатства и други прописи во врска со евиденцијата, регрутирањето и пополнувањето на Армијата;
- правилник за организирање и подготвување на врските за раководење и командување и на криптозаштита во воена состојба;
- правилник за заштита на податоците и информациите од областа на одбраната што се пренесуваат преку средствата за врски;
- правилник за набљудување и известување за потребите на Армијата;
- упатство за начинот на учеството на Армијата во отстранувањето на последиците од вонредна состојба;
- правилник за мерилата за оценување на здравствената способност за воена служба;
- правилник за воено-евиденциони специјалности и др.

3.3. Меѓусебни односи на органите на управата во врска со одбраната на земјата

Природата на егзекутивната функција, како императив, ја наметнува меѓусебната соработка и содејство на сите субјекти задолжени за нејзиното остварување. Првата страна на овој однос се остварува на линијата Влада - органи на управа, меѓутоа не помалку е значајна и другата страна која се состои во меѓусебните контакти на органите на управата, и на вертикално и на хоризонтално ниво. Целината на овие односи ја детерминира ефикасноста на државната политика во сите области на нејзиното реализирање, но областа на одбраната сепак се издвојува по своето значење од целиот овој контекст.

Во рамките на *хоризонталните* односи кои се воспоставуваат меѓу различните органи на државната управа доминираат следниве принципи во меѓусебните односи: сите тие имаат со закон утврдена обврска меѓусебно да соработуваат, да се договараат и да се информираат за оние прашања од своите ресори во кои постојат допирни точки, во вид на проблеми од заеднички интерес. Во случај интересот за оваа соработка да потекне само

од една страна, а изостане одговор од другата, задолжително ќе се извести Владата за настанатиот проблем на оваа релација.

Меѓусебната соработка на органите на управата може да добие најразлични форми, како на пример: размена на податоци, информации и искуства, организирани состаноци, советувања и стручни консултации, формирање на заеднички стручни комисии и работни тела заради утврдување на заеднички ставови по прашања од заеднички интерес (усогласување на ставовите во врска со некој заеднички проблем, комплексно следење на одделни појави од значење за ресорите на соодветните органи на управа, работа на заеднички проекти и слично). Посебно значаен домен, во кој постои правна обврска за воспоставување на оваа соработка, е оној кој се однесува на остварувањето на инспекциискиот надзор. Имено, во случај кога станува збор за вршење на инспекциски работи кои се од интерес на повеќе министерства, тие се должни тесно да соработуваат, во функција на обезбедување на законитоста во работењето на субјектите над кои се протега инспекциискиот надзор.

Голем дел од управните и стручни активности на ресорните министерства се однесуваат на изготвувањето на *нацрти на прописи* од својата област. Во текот на оваа работа многу често се јавува објективна потреба од консултирање на поширок круг субјекти на државната управа. Квалитетот на правните проекти за чие изготвување е задолжено Министерството за одбрана во голема мера зависи од успешноста на користењето на овој облик на комуникација. Тоа е особено важно кога станува збор за креирање на правни решенија кои се однесуваат на подготовките за функционирање на органите на државната власт во воена состојба, што бара целосно согледување на сите релевантни моменти, и тоа од различни позиции. Секое одделно министерство најдобро ги познава спецификите на областа за која е одговорно, може најјасно да ги воочи клучните потреби и евентуалните проблеми, што конечно ќе резултира со вистински предлози и солуции, кои Министерството за одбрана нема да може само да ги изнајде. Истите аргументи можат со право да се искористат и кога станува збор за комплексната работа поврзана со изготвувањето на *Планот за одбрана* на Републиката.

Во случај на колизија или судир на надлежност меѓу органите на управата, како арбитер се јавува Владата која ги утврдува насоките за разрешување на спорното прашање.

Во анализата на односите што се воспоставуваат по *вертикална линија*, од големо значење е фактот за напуштањето на поранешниот комунален систем, односно конјептот на општината како самостојна општествено-политичка заедница, и воведувањето на локалната самоуправа. Во овој контекст дојде до значајни реперкусии и во однос на вертикалната организација на управата, што се огледуваат во укинувањето на т.н. општински органи на управа. На нивно место, но со поинаква положба и функции, се воведоа *подрачни единици* на републичките органи на управата, кои и организационо и функционално се во состав на републичките органи на управата. Со ваквите радикални промени во организационата поставеност на државната управа во Републиката стана беспредметна анализата на вертикалните односи на органите на управата, во вид на класични односи меѓу управните органи од повисоко и пониско ниво на политичко организирање. Сега станува актуелна анализата на меѓусебните односи меѓу републичките органи и нивните подрачни единици.

Гледано од овој аспект, евидентно е дека на оваа релација постојат покрути и построги правила на однесување и врски. Така, републичкиот орган на управата врши надзор над работата на „својата" подрачна единица, а и функционерот кој раководи со овој државен орган (министерот или друг функционер) располага со значајни овластувања, како: издавање задолжителни стручни упатства на органот кој е во негов состав; му наложува задачи што произлегуваат од неговиот домен на работа; бара извештаи за неговата работа и врши надзор над извршувањето на законите и другите прописи и општи акти од страна на органот во негов состав (подрачната единица). Истите овие принципи во целост се однесуваат и на односите меѓу органите на управата (самостојниот и подрачните единици) кои се организирани во ресорот на одбраната.

Тргнувајќи од фактот дека на единиците на локалната самоуправа Републиката може со закон да им довери вршење на определни работи, како доста значајно се наметнува и прашањето за односот на органите на управата (задолжени за непосредно оперативно извршување на законите) и единиците на локалната самоуправа, кога се задолжени со задачи кои не произлегуваат од нивната изворна надлежност. Имено, кога станува збор за остварување на работи од исклучива надлежност на локалната самоуправа, тогаш нивните меѓусебни односи се воспоставуваат и одвиваат согласно принципите на рамноправност, самостојност,

соработка, меѓусебно информирање и договарање. Републичките органи во вакви случаи во однос на локалната самоуправа се јавуваат и како даватели на стручна и секаква друга помош во остварувањето на нивните задачи.

Меѓутоа, кога станува збор за т.н. *доверена надлежност* од органите на Републиката на единиците на локалната самоуправа, тогаш освен давањето на помош, органите на управата имаат право да вршат и надзор над законитоста во извршувањето на пренесената надлежност. Притоа, републичкиот орган е должен да го предупреди локалниот орган за евентуалните грешки во оваа смисла и да му укаже на евентуалните последици. Како крајно средство во случај кога предупредувањата не ја постигнале целта, се користи правото на републичкиот орган непосредно да се заангажира и да го обезбеди извршувањето на работите од оваа надлежност, при што општината е должна да ги врати материјалните средства што ги добила од Републиката за извршување на овие задачи.

4. Положба и функции на Претседателот на Републиката во областа на одбраната

4.1. Општа положба на Претседателот на Републиката во врска со прашањата на одбраната на земјата

За современите парламентарни системи е карактеристична поделбата на извршната власт меѓу шефот на државата, како нејзин титуларен, и владата, како нејзин политички и оперативен носител. Шефот на државата (монархот или претседателот на републиката), традиционално, претставува инокосен орган чија основна функција е да ја претставува државата во нејзините односи со странство. Така, во меѓународните односи тој се јавува како највисок орган кој ја олицетворува државата, а во рамките на внатрешните политички односи му се доверува остварувањето на еден дел од извршната власт. Неговата конкретна позиција и политичка моќ зависи од карактерот на уставниот и политичкиот систем.

Во текот на својата државна (политичка) историја, Република Македонија ја познаваше оваа институција, меѓутоа со многу поинаква политичка положба и функции, во споредба со современата функција на Претседателот на Републиката. Имено, во рамките на поранешна Југославија, и Македонија, како нејзина федерална единка, ја имаше воспоставено функцијата на *републичко претседателство* како колегијален орган во рамките на тогашниот собраниски систем, со функции кои требаше да претставуваат пандан на функциите на еден класичен шеф на држава, со определени ингеренции и во областа на општонародната одбрана (што се должеше на фактот што републиките имаа статус на држави). Сепак, со оглед на карактерот на државното уредување (федеративно), сите тие функции беа повеќе симболични и многустрано ограничени во своето реално значење.

Функцијата на Претседател на Републиката, воведена со Уставот на Република Македонија од 1991 година, има значење на суштинска компонента на организацијата на системот на власта. Позицијата на оваа институција, според начинот на кој е уставно дефинирана и начинот на остварување во политичкиот систем, е доста истакната, така што во некои анализи на новиот политички систем воспоставен со овој Устав, тој се именува како полупарламентарен, односно *полу-претседателски*. Во прилог на ваквите определби се истакнува дека според својата вкупна политичка положба, функциите што ги врши и карактерот на меѓусебните односи со другите институции на власта, Претседателот на Републиката има многу поистакната улога отколку што е тоа случај во класичните парламентарни системи.

Според функциите што ги остварува согласно Уставот и според реалното политичко влијание и авторитет со кој располага, очигледно е дека не станува збор за носител на титуларни или церемонијални туку на значајни политички овластувања. Меѓу другото, ова се должи и на следните фактори кои ја определуваат неговата реална политичка моќ и авторитет:

- станува збор за носител на политичка функција кој својот *политички легитимитет* го добива од избирачкото тело на територијата на целата држава (во овој аспект, нему може да му се приближи единствено Собранието, но гледано како единствена институција, а не како збир на пратеници);
- своите функции ги врши самостојно (во однос на другите државни институции, кои не можат да влијаат на него во однос на начинот на кој ги врши своите овластувања), и единствено е

ограничен со лимитите утврдени со Уставот и законот, што зборува за постоење на негова *изворна надлежност*;

- за неговата *објективна* (правна, а не политичка) *одговорност* одлучува независен општествен орган, Уставниот суд на Македонија, на предлог на Собранието;
- во однос на законодавната функција, тој располага со значајно средство, *суспензивно вето*, кое му обезбедува соодветно влијание во оваа суверена сфера на Собранието;
- тој е значаен *фактор на надворешната политика* на државата;
- доврена му е значајна *изборна* функција;
- неговата положба во политичкиот систем особено се истакнува во услови на *воена и вонредна состојба* ;
- и, конечно, низа негови значајни ингеренции произлегуваат или се должат на неговата функција на *врховен командант* на вооружените сили.

При определувањето на положбата и улогата на Претседателот на Републиката во контекст на системот на одбраната, мора да се имаат предвид сите овие индикатори што упатуваат на неговата вкупна позиција во уставниот систем. Во рамките на одбранбениот систем, неговото сведување (само) на врховен командант на вооружените сили, би било недозволиво симплифицирање. Во оваа смисла, во анализата треба да се тргне од еден поширок контекст. Прво, како носител на значајни овластувања од областа на надворешната политика, тој е во можност реално да влијае на меѓународната позиција на земјата и на нејзините односи со другите држави на политички, економски или воен план. Активностите на ова поле директно се одразуваат на надворешната безбедност, така што можат да претставуваат рационална основа за концептот на националната безбедност на земјата.

Втор битен момент кој треба да се има предвид е фактот дека Претседателот на Републиката е еден од *овластените предлагачи за прогласување на воена состојба*, а во ситуација кога Собранието не е во можност да се состане и самостојно да одлучи „за војна и мир", тој ја донесува оваа одлука. За разлика од решението во поранешниот (југословенски) уставен систем, тој со тоа не го добива и овластувањето да донесува уредби со законска сила. Интенцијата на уставните одредби предвидени во ситуација кога Собранието не е во можност ефективно да ги врши своите функции во воена состојба, се состои во настојувањето тие да се „поделат" меѓу Владата (која ја добива „законодавната функција") и

Претседателот на Републиката (кој ја добива „политичко-контролната“ и „изборната функција“). Имено, според Уставот, во какви околности, ако Собранието не може да се состане, Претседателот на Републиката може да ја *именува и разрешува Владата* и да именува и разрешува функционери за чии избор е надлежно Собранието (член 127). Всушност, при какви околности тој добива далеку поголеми ингеренции од оние кои ги има во време на мир Собранието, кое е централната институција на парламентарниот систем. Така, Собранието врши избор на Владата и одлучува за нејзината политичка одговорност преку институтите на интерпелација или гласање за доверба, при што се придржува до една релативно сложена процедура и со почитување на мнозинскиот принцип во гласањето; од друга страна, пак, дури и Влада на која ѝ е изгласана недоверба, останува на должност до изборот на нова Влада.

Во услови на воена состојба, кога Собранието не е во состојба да функционира, Претседателот добива можност, по свое наоѓање, моментално да ја разреши Владата од должност и да именува нова (по сопствен избор). Утврдувајќи го ова извонредно значајно овластување, Уставот останува на ниво на едно површна и не докрај јасна солуција. Затоа, оттука се наметнуваат неколку дилеми: прво, дали Владата (на која во какви услови, по сила на Уставот, мандатот ѝ се продолжува и по истекот на времето за кое била избрана) преку разрешувањето се „казнува“ за несовесно и неодговорно извршување на своите функции, или станува збор за ситуација во која заради смрт или трајна спреченост на премиерот или поголем дел од министрите, ќе се јави неодложна потреба од именување на нова Влада; второ, дали Претседателот во именувањето на новиот состав на Владата ќе биде „врзан“ со политичката волја на избирачкото тело изразена на последните мирновременски парламентарни избори, или ќе располага со неограничена можност членовите на новата Влада да ги именува без почитување на овој објективен политички критериум; и трето, дали постои (или се претпоставува) обврската и овој вид на одлуки да се поднесат на потврда на Собранието, во моментот кога тоа ќе успее да се состане, и што во случај ако тоа одбие да ја потврди истата.

Суштинското значење на оваа одредба е такво што го релативизира значењето на наредната одредба според која, освен мандатот на Претседателот на Републиката, во услови на воена (или вонредна состојба), се продолжува и мандатот на Владата, суди-

ите на Уставниот суд и на членовите на Републичкиот судски совет. Интенцијата на ова уставно решение (вклучувајќи го тука и она според кое во вакви услови се продолжува и мандатот на пратениците во Собранието) е јасна: обезбедување на континуитетот во вршењето на најважните политички функции во државата, особено во услови на војна (или вонредни околности), кога е јасно дека нема да постојат услови за спроведување на регуларен изборен процес во државата. Меѓутоа, широко поставеното уставно овластување на Претседателот особено во однос на Владата, покажува тенденција на инклинација кон таква положба на шефот на државата која е несвојствена за еден парламентарен систем. Во услови на војна, тоа особено добива во значење од аспект на паралелата што може да се постави меѓу овластувањето на Претседателот и правото на Владата да донесува уредби со законска сила. Доведувањето на „свои" луѓе во воената Влада, на Претседателот хипотетички му овозможува директно влијание и на законодавниот процес кој, во вакви услови, се ефектуира преку уредбите со законска сила. Значи, може да се претпостави ситуација во која во личноста на еден човек, кој ја остварува врховната воена власт, може да се сконцентрира и сета политичка (цивилна) моќ на државата.

4.2. Функции на Претседателот на Републиката како врховен командант на оружените сили

Многу поконкретен аспект на анализата на улогата на Претседателот на Републиката во областа на одбраната е оној кој се концентрира на функциите што ги врши како врховен командант на вооружените сили (односно Армијата на Република Македонија). По дефиниција, како носител на функцијата врховен командант се јавува она лице во државата на кое му се доверува раководењето со вооружената сила. Во сите историски епохи, всушност, тоа била класична функција на *шефот на државата* (монархот или претседателот), меѓутоа се вршела на различни начини. Во првата варијанта таа се остварува *фактички*, а во втората - *номинално*. Со други зборови, постои можност шефот на државата да одлучува за сите компоненти на водењето на војната (политички, економски, воени) или тој да е само номинален носител на оваа функција, додека стварното раководење со вооружените сили да се пренесе на некоја друга политичка или воена личност.

Гледано споредбено, функцијата на врховен командант може да постои, односно да се остварува ефективно: и *во мир и во војна* или *само во војна*. Во ситуација кога таа се предвидува и за време на мир, обично, врховниот командант не располага со посебен орган за раководење со вооружените сили туку мирновременските елементи на оваа должност ги врши преку постојните институции (министерството за одбрана, генералштабот); во услови на војна, ситуацијата радикално се изменува, па станува нужно или воведувањето на посебно тело преку кое тој ќе остварува непосредно раководење со воените операции или функционална и организациона трансформација на некоја мирновременска воена институција со иста цел.

Во поглед на начинот и реалните димензии во остварувањето на врховното командување со вооружените сили најголемо влијание извршил процесот на јакнење на парламентарната демократија. Така, за овој облик на политички систем станува карактеристична уставната практика шефот на државата да биде само номинален титулар на ова овластување, додека како негов фактички реализатор, по правило, се јавува владата, или преку премиерот или министерот за одбрана. Всушност, преку утврдувањето на вистинскиот носител на функцијата врховен командант може да се осветли една битна димензија на целокупниот политички систем што го детерминира неговиот конкретен облик.

Уставот на Република Македонија, несомнено, го определува Претседателот на Републиката како номинален носител на функцијата врховен командант, меѓутоа нуди малку основи за заклучување во врска со нејзиното фактичко остварување. Тоа прашање му е препуштено на Законот за одбрана кој во своите одредби ја прецизира законската надлежност на Претседателот во областа на одбраната. Бидејќи овој Закон на ниту едно место во својот текст не ја споменува синтагмата „врховен командант" туку зборува за учество на Претседателот „во остварувањето на одбраната", останува само да се заклучи дека станува збор за законска разработка на уставната одредба за неговата положба како врховен командант. Таквиот заклучок го потврдува и увидот во содржинската страна на овие одредби, според кои тој:

- донесува стратегија за одбрана на Републиката;
- донесува план за одбрана на Републиката;
- донесува одлука за утврдување на мерките на приправност;
- пропишува организација и формација на армијата;

- донесува документи за развој на Армијата;
- одлучува за опремување и оспособување на Армијата;
- донесува документи за употреба на Армијата;
- ги определува мерките за зголемување на борбената готовност на Армијата;
- наредува спроведување на мерките за приправност;
- наредува мобилизација на Армијата;
- наредува употреба на Армијата;
- наредува употреба на полицијата за извршување на борбени задачи во воена состојба;
- наредува евакуација на населението;
- пропишува начин на командување во Армијата;
- донесува одлука за изведување на вежбовни активности;
- поставува старешини на формациски места генерали и унапредува и разрешува генерали;
- донесува правила и други акти што се однесуваат на вооружената борба, мобилизацијата, обуката и употребата на Армијата, внатрешниот ред, дисциплината и односите во вршењето на воената служба во Армијата и
- доделува одликувања и признанија за остварени резултати од областа на одбраната.

Содржинската страна на надлежноста на Претседателот на Републиката во областа на одбраната укажува на негова целосна свртеност кон раководењето и командувањето со Армијата. Меѓутоа, со оглед на тоа што, од една страна, станува збор за инокосен орган кој, според Уставот, врши и низа други значајни должности, а од друга - раководењето и командувањето со армијата е извонредно сложена и високо професионална активност (која бара континуирано дејствување), може да се заклучи дека објективно Претседателот не е во можност непосредно да ја реализира сета оваа надлежност без соодветна помош. Еден поголем дел од неговиот ангажман, всушност, се остварува преку нормирање, односно донесување на низа одлуки, наредби и други акти во оваа сфера. Нивната операционализација му се препушта на Министерството за одбрана кое, преку Генералштабот на Армијата, ги имплементира во самата воена организација. Затоа, од голема важност е утврдувањето на видот на односите и начинот на остварувањето на контролата и одговорноста во рамките на овој синџир на командување.

Во утврдувањето на овие параметри треба да се тргне од следната констатација: според воспоставениот нормативен кон-

џепт, (повеќе посредно) може да се заклучи дека во Република Македонија функцијата врховен командант се остварува и во мир и во војна и дека во нејзиното остварување Претседателот ги користи постојните цивилни и воени структури (Министерството за одбрана и Генералштабот на Армијата), кои во услови на војна продолжуваат да дејствуваат во слична насока, но со извесна институционално-функционална трансформација. Неговата вкупна положба во овој домен покажува дека станува збор не само за номинален туку за стварен фактор на нејзината реализација.

Констатираната недоследност во остварувањето на позицијата на Министерството за одбрана, во однос на другите органи на државната управа, доаѓа до израз и во овој случај. Имено, иако формално-правно не се предвидува можност Претседателот на Републиката дел од своите надлежности да ги пренесе на Министерството, односно на министерот за одбрана, сепак од содржината на надлежноста утврдена за ова Министерство имплицитно произлегува дека еден добар дел од неговата работа се однесува токму на остварувањето на одлуките и актите на Претседателот на Републиката во однос на раководењето и командувањето со армијата. Бидејќи овој комплекс на задачи најнепосредно се однесува на односите во и околу Армијата, јасно е дека како најкомпетентен дел од структурата на Министерството во оваа смисла се јавува Генералштабот кој, иако не е експлицитно нормативно апострофиран, сепак го претставува вистинскиот субјект во процесот на нивната реализација. Во светлината на ова сознание, на површината повторно избива проблемот на односите што се воспоставуваат на релацијата Генералштаб - Министерство за одбрана - Претседател на Република, и обратно.

Проблемот, сведен на неговиот материјално-правен вид, се манифестира во најостар вид во дилемата за правната суштина на *раководењето и командувањето со вооружените сили*. Тоа е прашање кое уште од поодамна се јавува како спорно и во рамките на правната и во рамките на воената наука. Уставот на Република Македонија не го ни начнува проблемот и најначелно зборува само за функција на врховно командување. Од своја страна, За-конот за одбрана разликува „командување со Армијата" и „командување во Армијата", утврдувајќи ја првата димензија како надлежност на Претседателот на Републиката (врховниот командант на вооружените сили), а втората - како надлежност на Министерството за одбрана. Имајќи ги предвид искуствата и решенијата на другите правни системи, политичко-правната суштина на

командувањето со вооружените сили може да се определи како воспоставување на конкретен систем на општествена, политичка и фактичка контрола на општеството над армијата како воена сила. Затоа, кога уставите зборуваат за раководење и командување или само за командување со вооружените сили, всушност станува збор за проблемот на утврдувањето на правото на располагање и употреба на воената сила и на односите меѓу цивилните и воените власти, а не за видот на внатрешните односи во војската (командување со армијата). Притоа, можат да се расчленат следните неколку доминантни реалации по ова прашање:

- функцијата на врховно командување со армијата, по правило, номинално му се доверува со Уставот на шефот на државата, а таа фактички се остварува со посредство на разни цивилни и воени тела и органи;

- функцијата на општо раководење со армијата во парламентарните системи е во надлежност на владата, а истата се врши или преку премиерот или соодветниот министер (кој е член на владата);

- непосредно раководење со армијата остваруваат професионалните војници (началници на генералштабови), или преку министрите за одбрана кои сепак се упатени на професионалните офицери во реализацијата на оваа функција во сите нејзини аспекти.

За секој демократски систем многу битно е постоењето на соодветна уставно-правна и институционална дефинираност на овие битни релации меѓу државните органи и меѓу нив и армијата, а кои се воспоставуваат во врска со командувањето со војската. Иако повеќе од јасно е дека функцијата на *командување во рамките на воената организација* можат успешно да ја вршат само професионалните војници, сепак во рамките на политичкиот и уставниот систем големо внимание му се посветува на тоа раководењето и командувањето со војската да се утврди како важна политичка функција која ја врши еден од цивилно-политичките органи (вообичаено, станува збор за претседателот на владата или за шефот на државата). Меѓутоа, за парламентарните системи е типично што носителот на оваа функција, обично премиерот ја претставува онаа директна спојка меѓу војската и највисокиот орган на власта (парламентот). Затоа, неопходно е да се обезбеди остварување на непосредна одговорност и на носителот на политичката функција на раководење и командување со одбраната и војската, како и на самиот воен врв - пред парламентот, сфатен

како народно претставништво. Во светлината на овие настојувања треба да се гледа и на доверувањето на управната функција во областа на одбраната во рацете на цивилен политичар кој своите уставни овластувања ќе ги врши во согласност со својата одговорност пред владата и парламентот, ослободен од какви било притисоци од страна на воениот врв кој може да биде само консултативен фактор во одлучувањето.

Крајниот заклучок за положбата и улогата на институцијата Претседател на Републиката воопшто, и конкретно во областа на одбраната, може да се сублимира во констатацијата дека врз основа на постоечките правни решенија се создава ситуација нетипична за еден класичен парламентарен систем. Вака истакнатата позиција на оваа институција е својствена повеќе за претседателските системи. Анализата на начинот на кој е уставно-правно проектирана и воспоставена оваа институција особено во областа на одбраната и во врска со неа, нуди елементи за заклучокот дека карактерот на нашиот политички систем со право може да се определи како парламентарен со изразити елементи на претседателски систем, кои зависно од некои други фактички околности можат да превагнат и битно да го променат овој однос.

5. Совет за безбедност на Република Македонија

Совет е доста често име во политичката практика. Со него се означуваат најразлични институции во рамките на државата или во меѓународната заедница кои можат да бидат со политичка, економска или друга природа и со најразлични функции. Конкретно, кога станува збор за Советот за безбедност на Република Македонија, треба да се каже дека тоа е нова институција во уставниот систем.

Во поранешниот уставен систем постоеше т.н. Совет за народна одбрана, предвиден со Уставот на СФРЈ од 1974 година. Неговата позиција не беше самостојна бидејќи тој се конституираше како работно тело при Претседателството на СФР Југославија кое ја имаше улогата на шеф на држава и на врховен командант на вооружените сили. Неговата функција беше советодавна и во основа свртена кон утврдувањето и остварувањето на концепцијата на одбраната и на системот на одбраната. Негов

претседател беше по функција Претседателот на Претседателството на СФРЈ.

Според називот и положбата во системот на поделба на власта, Советот за безбедност на Република Македонија е посебен *орган на Републиката*, а не помошно или работно тело на некоја од институциите на власта. Тоа се конституира како орган со *советодавна функција* (значи без прерогативи на власт), меѓутоа барем два фактора укажуваат на неговото реално политичко влијание: прво, се воспоставува во врска со прашања поврзани со двете клучни сфери на остварување на државната власт (внатрешната и надворешната безбедност); и второ, неговиот состав е мешовит и извонредно авторитетен и репрезентативен.

Овој орган ги опфаќа во себе главните личности од политичкиот (државниот) врв, и тоа како претставници на законодавната и извршната власт. Така, според Уставот, него го сочинуваат: Претседателот на Републиката, претседателот на Собранието, претседателот на Владата, министрите за надворешни и внатрешни работи и за одбрана, и уште тројца членови што ги именува Претседателот на Републиката. Претседателот на Републиката е претседател на Советот. Ова тело е воведено со намера да претставува конкретен *облик на соработка и меѓусебна комуникација* меѓу клучните политички фактори во областа на безбедноста и одбраната, надвор од односите што се воспоставуваат меѓу институциите чии претставници се тие. Кога на овој Совет би му се дале прерогативи на власт, тој веројатно би се претворил во најмоќната институција на системот и би значел фактичка негација на принципот на поделба на власта. Вршејќи ја само советодавната функција во оваа сфера, тој овозможува непосредна и лична средба на претставниците на основните носители на власта во државата, како и нивна континуирана консултација по овие битни прашања со егзистенцијално значење за секоја држава.

Меѓутоа, и покрај релативно репрезентативниот состав, евидентна е доминантната позиција на Претседателот на Републиката кој не само што е и негов претседател туку има право по сопствен (личен) избор да именува уште тројца членови на ова тело. Ова проширување на составот со лица кои се надвор од политичкиот врв, треба да отвори простор за вклучување на експерти од наведените области кои би дејствувале не од политички туку од експертски (или научни) позиции. Ова претставува уште потврда за големата улога на Претседателот на Републиката во

рамките на уставниот систем и за неговата посебно влијателна позиција во системот на одбраната и внатрешната безбедност на државата.

Надлежноста на Советот за безбедност Уставот само начелно ја определува како „разгледување на прашањата сврзани со безбедноста и одбраната". Во текот на својата работа, тој не донесува одлуки туку *формулира предлози* за разрешување на одредени проблеми од овие сфери кои им ги поднесува на Собранието и на Владата. Со оглед на фактот што во формулирањето на предлозите учествувале првите луѓе и на двете институции, реално е да се очекува не само дека овие предлози ќе бидат сериозно земени предвид туку дека ќе бидат прифатени и ефектуирани преку соодветните правни механизми на Собранието и на Владата. Сетоа тоа зборува дека реалното политичко значење на овој орган далеку го надраснува значењето што номинално му го доделил Уставот (како советодавен орган).

6. Други субјекти на системот на одбрана

6.1. Правни детерминанти на положбата на претпријатијата во уставниот систем

Во утврдувањето на положбата на претпријатијата во остварувањето на одбраната од правен аспект, неопходно е да се тргне од правните извори, и тоа особено од оние во кои се регулира одбраната. Меѓутоа, не смее да се запостави и фактот дека Уставот е оној правен акт со најголема правна сила кој со своите одредби ги утврдува основните координати, како на системот на одбраната, така и на општата положба на претпријатијата како субјекти на економскиот систем.

Од аспект на уредувањето на материјата на економските односи, евидентно е дека Уставот е нагласено инсуфициентен, како според бројот на одредбите посветени на оваа материја така и според длабочината на регулирањето. Поглавјето за основите на економските односи содржи сé на сé шест доста куси одредби со кои односите се уредуваат на најначелен начин. Меѓутоа, еден друг факт зборува за постоење на концепциски (не квантитативно туку квалитативно) нов пристап кон овој проблем. Имено, тргнувајќи од интенцијата и во уредувањето на економските односи да

се тргнува од човекот и од неговите слободи и права, уставотворецот оваа материја ја лоцира во рамките на главата на Уставот за основните слободи и права (во посебна точка).

Со овие уставни одредби најпрво се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото, се утврдува обврската на Републиката да обезбедува еднаква правна положба на субјектите на пазарот и да презема мерки против монополската положба и монополското однесување и се утврдуваат случаите и условите кога може да се ограничи слободата на пазарот и претприемништвото. Натаму, се уредуваат основите на режимот на користење на природните богатства и на добрата од општ интерес, се утврдува обврската на Републиката да го поттикнува економскиот напредок и да се грижи за рамномерен просторен и регионален развој, се утврдуваат основите за управување со претпријатијата, режимот на странските вложувања и положбата на Народната банка на Република Македонија. Со тоа концепцијата на уставното уредување на економските односи се исцрпува во утврдувањето и гарантирањето само на основните принципи. Притоа, содржината на уставните одредби и начела е таква што особено ја нагласува развојната за сметка на стабилизаторската, односно динамичката за сметка на статичката компонента на економските односи. Тоа, меѓу другото, произлегува од определбата на Уставот да промовира еден модел на слободно пазарно стопанство како автономна сфера во која улогата на државата е сведена само на најнужната мера потребна единствено за устројувањето на тој модел и на правната заштита на принципите врз кои почива и кои се утврдени во Уставот.

Двата основни принципи на овој модел, *слободата на пазарот и претприемништвото и правната еднаквост на сите субјекти на пазарот*, одлучувачки влијаат на карактерот на улогата на државата во економските односи, и тоа во две насоки. Тие претставуваат нормативна граница во вршењето на нејзините економски функции и истовремено политичка и морална инспирација за остварување на оние општествени вредности што се содржани во овие принципи. Најзначајниот облик на уставно гарантирање на принципот на слободата на пазарот и претприемништвото е уставната исклучивост во утврдувањето на случаите и условите за неговото ограничување. Според Уставот, само остварувањето на интересите на одбраната на земјата, зачувувањето на природната и животната средина и здравјето на луѓето имаат приоритет над остварувањето на принципот на сло-

бодата на пазарот и претприемништвото. Наведениот исклучок од принципот на слобода на пазарот и претприемништвото не значи само обврска на државата во вршењето на својата регулативна функција со закон да обезбеди остварување на интересите на одбраната, природната средина и здравјето на луѓето, па макар тоа било и по цена на ограничување на слободата на пазарот и претприемништвото туку и забрана, при создавањето на нормативните и институционалните претпоставки за устројувањето и функционирањето на стопанскиот систем, да пропишува други основи и други услови за ограничување на оваа слобода. Тоа би значело дека би била неуставна секоја друга причина за ограничување на слободата на пазарот и претприемништвото надвор од оние утврдени со Уставот, без оглед на нивната евентуална економска оправданост, корисност или нужност.

Вистинската претстава за значењето и реалниот домет на овие уставни одредби претпоставува на нив да се гледа низ призмата на уставното гарантирање на сопственоста. Правото на сопственост што го прокламира Уставот на Република Македонија се воспоставува со една основна интенција: да обезбеди комплетна реафирмација на приватната сопственост, за сметка на демонтирање на поранешниот систем на општествена сопственост. Во ваквите настојувања, Уставот одбира еден невообичаен пат: тој ниту ги набројува сопственичките облици ниту се обидува на генерален начин да укаже дека се дозволени сите облици на сопственост. Од аспект на уставните гаранции на ова право многу е битно што се нагласува дека ова право може да се одземе или ограничи само ако за тоа постои јавен интерес.

За економската, односно сопственичката сфера на македонското општество е карактеристично што, врз основа на новите уставни и политички определби, започна да се остварува еден многу сложен и болен процес на трансформација на општествената сопственост во други сопственосни облици. Довршувањето на овој процес треба да го означи конечното напуштање на социјалистичкиот систем (со доминантната општествена сопственост), и подигнувањето на приватната сопственост на ранг на основен сопственосен облик. Сите овие уставни решенија и стварните процеси кои се одвиваат врз нивна основа, се со такво значење што, секако, не можат да останат релевантни само од аспект на економската сфера. Тие извршија соодветно влијание и врз одбранбената сфера, особено во поглед на положбата и улогата на економските субјекти во нејзини рамки.

6.1.1. Правни обврски на претпријатијата во областа на одбраната

Радикално изменетата положба на економските субјекти во правниот и политичкиот систем на Република Македонија, а од друга страна и новиот концепт на одбранбениот систем, се главните фактори кои ја детерминираат новата положба и улога на претпријатијата во системот на одбрана. За разлика од порано, оваа нивна улога е доста рестриктивно поставена, па според Законот за одбрана, претпријатијата (заедно со јавните установи и служби и единиците на локалната самоуправа) можат да извршуваат определени задачи во областа на одбраната. Ова укажува на постоење на еден специфичен третман на претпријатијата како субјекти од *второстепен ранг* во оваа област. Тоа уште повеќе доаѓа до израз при определувањето на нивните законски обврски, што укажува дека веќе не станува збор за некакви нивни „права и должности во одбраната" ниту за некаква нивна изворна надлежност во оваа област. На ваквиот третман на претпријатијата државата е принудена бидејќи нејзината улога во оваа област е драстично лимитирана (за разлика од претходниот период во кој политиката доминираше над економијата).

Претпријатието, по дефиниција, претставува правно лице кое врши стопанска дејност заради стекнување на добивка, а под стопанска дејност се подразбира производството и прометот на стоки и вршење услуги за пазарот. Согласно постулатите имманентни на едно слободно пазарно стопанство, претпријатието треба да претставува самостоен субјект, особено во поглед на водењето на својата деловна и развојна политика, во изборот на обликот на внатрешната организација и поширокиите облици на организирање и поврзување.

Ако на претпријатијата како основни субјекти на пазарот им се гарантира еднаква правна положба, во системот на одбраната постојат значајни разлики меѓу нив. Правната основа за постоењето на *диференцирана* (различна) правна положба на претпријатијата како учесници во одбранбениот систем, се наоѓа во уставната одредба за можноста од ограничување на слободата на пазарот и претприемништвото кога е тоа во интерес на одбраната на земјата. Меѓутоа, дури и повикувањето на оваа можност што ја дава Уставот, на државата не ѝ дава апсолутно право неограничено да се повикува на интересите на одбраната. Неограниченото користење на оваа уставна основа би довело до

уривање на принципот на слободен пазар и претприемништво. Државата е принудена да ги респектира законитостите на слободниот пазар, чија основна движечка сила е профитот. Наметнувањето на низа обврски и ограничувања на претпријатијата, макар и во функција на одбрана на земјата, значи оддалечување од нивната основна функција.

Респектирајќи ги овие сознанија, кои се во духот на новиот Устав и законската регулатива од економската област, Законот за одбрана многу внимателно ги одмерува обврските кои врз основа на одбраната им се припишуваат на претпријатијата. Така, како нивна генерална обврска (која е првенствено од хуманитарен, а не воен карактер) се предвидува преземањето на мерки за заштита и спасување на работниците и материјалните добра од воени дејствија, односно *извршување на задачи од цивилната заштита*. Оваа обврска станува актуелна само во воена состојба, меѓутоа тоа не ја исклучува потребата во време на мир да се подготвуваат за нејзино ефикасно исполнување во случај на потреба. Општоста како главна одлика на оваа обврска се должи на фактот што таа се однесува на сите претпријатија, без оглед на обликот на организирање, видот на дејноста што ја вршат или нивната сопственичка структура.

Од аспект на подготовките на општеството, многу поинтересни се претпријатијата кои Законот за одбрана ги издвојува според критериумот на нивната важност за функционирање на системот на одбраната во мир и во војна. За разлика од поранешните решенија од југословенскиот правен (и одбранбен) систем, кога стопанските субјекти, по правило, значи без оглед на нивната природа, организација и другите околности, се подготвуваа за продолжување на својата дејност во услови на војна, пристапот во македонското законодавство по ова прашање е далеку порестриктивен, односно поселективен. Обврската за продолжување на производството и вршењето на услугите се однесува само на претпријатијата кои, според терминологијата што (недоследно) ја употребува Законот, или се од *посебно значење за одбраната* или кои произведуваат производи и услуги кои се од *посебен интерес за одбраната*. За останатите претпријатија оваа обврска не се предвидува, освен по исклучок, во случај на воена состојба по изречно барање на Владата, под услови и на начин утврден со меѓусебен договор.

Според наведениот критериум се врши една класична поделба меѓу претпријатијата: на оние кои произведуваат производи

или вршат услуги од значење за одбраната, претпријатија кои произведуваат или вршат промет на предмети на вооружување и воена опрема и претпријатија кои не се од значење за одбраната. Меѓутоа, и покрај тоа што Законот ја има предвид оваа поделба, сепак е крајно недоследен и непрецизен во нивното означување. Така, тој зборува за: претпријатија кои се од посебно значење за одбраната, претпријатија што произведуваат производи или вршат услуги кои се од посебен интерес за одбраната, за претпријатија кои произведуваат или вршат услуги за потребите на Армијата, претпријатија кои склучиле договор со Министерството за одбрана за работа во воена состојба и претпријатија за производство или промет на вооружување и воена опрема. Оваа замрсена претстава што ја создаваат законските одредби може да се разјасни само преку нивното екстензивно толкување.

За претпријатијата кои се *од посебно значење* за одбраната е карактеристично што нив, според посебни критериуми, ги селектира Владата и нивниот статус го уредува со посебна уредба. Нивните обврски, врз основа на вршење производство и давање услуги, од моментот кога ќе бидат определени од Владата - стануваат трајни, односно се остваруваат и во мир и во војна. Во мирновременски услови, овие претпријатија се должни во текот на своето работење приоритет да им дадат на оние свои производи или услуги кои се оквалификувани како „посебно значајни за одбраната". Посебноста во правната положба на овие претпријатија е во тоа што тие, без оглед на барањата што ги диктираат пазарните услови или економската логика и рационалност, без согласност на Владата не смеат да престанат со својата основна дејност, односно не можат да ја сменат својата производно-услужна ориентација или да ја нарушат воспоставената техничка целина која е во функција на производството на предметите од посебно значење за одбраната.

Сите битни аспекти на вака поставените меѓусебни односи меѓу овие претпријатија и Владата, како надлежен државен орган, се уредуваат договорно. Притоа, Владата иако по природата на нештата има супериорна позиција во овој *договорен однос*, кој се наметнува по сила на закон, сепак во рамките на неговите решенија треба да води сметка претпријатието да не биде доведено во неповолна положба на пазарот каде што под влијание на конкуренцијата може без своја вина да западне во големи финансиски тешкотии. Во таа смисла, посебно е значајно да се постигне договор во врска со висината на цената на производите и

услугите што се реализираат за задоволување на интересите од областа на одбраната.

Во мир, за овие претпријатија постојат уште неколу обврски. Така, на пример, тие се должни да учествуваат во изведувањето на вежбовни активности, за што одлука донесува Владата, а условите и начинот на остварување се уредуваат во посебен договор што се склучува однапред со Министерството за одбрана. Заради карактерот на својата дејност, за овие субјекти се предвидува и обврската за чување и штитење на тајните податоци од значење за одбраната, како и извршувањето на пропишаните мерки за заштита на тајните податоци, согласно уредбата на Владата за критериумите и мерките за заштита на податоците од значење за одбраната. Во рамките на овие „мирновременски" обврски, со нагласено значење е обврската на овие претпријатија да се подготвуваат за остварување на производството и вршењето на услугите во услови на воена состојба.

Претпријатијата кои произведуваат или вршат услуги за потребите на армијата, или како што уште Законот ги именува - претпријатија што произведуваат производи и вршат услуги кои се од *посебен интерес за одбраната*, во основа ги имаат истите обврски како и претпријатијата од претходната група. Претпријатијата од првата група постојат и вршат производство (или даваат услуги) од значење првенствено за мирновременскиот живот, при што нивните производи добиваат на значење не заради својата природа или заради променетата намена туку заради потребите на одбраната кои добиваат во тежина во воени услови; постоењето и функционирањето на претпријатијата од оваа втора група, напротив, и во мир и во војна, целосно е во функција на одбраната, и посебно на нејзината воена компонента (производство или вршење услуги за потребите на армијата). Производите и услугите што се од посебен интерес за одбраната се утврдуваат со посебна одлука за нивна номенклатура донесена од страна на Владата. Посебното значење што го има вооружувањето и воената опрема за обезбедувањето на успешна вооружена борба, со оглед на нејзината примарна улога како решавачки облик на спротивставување на евентуалниот агресор, претпоставува воведување на посебен правен режим во нивното производство и промет. Затоа, освен ускратувањето на можноста за промена на производната програма и насока на овие претпријатија, Законот предвидува и забрана за вршење на слободен промет со своите производи надвор од Републиката, без согласност на Владата.

Иако не сочинуваат посебна категорија на претпријатија, Законот за одбрана сепак ги издвојува претпријатијата од областа на енергетиката, сообраќајот, врските и градежништвото, со тоа што децидно ја утврдува нивната обврска да му дадат приоритет на задоволувањето на потребите на армијата, органите на државната власт и претпријатијата од посебно значење за одбраната, и тоа во воена состојба. Токму затоа, во рамките на нивните мирновременски подготовки се предвидуваат дополнителни активности, односно донесување на дополнителни документи во кои се разработуваат специфичните аспекти во остварувањето на оваа нивна обврска.

Во рамки на обврската на претпријатијата од двете групи за спроведување на подготовките за остварување на производството и вршење на услугите во воена состојба, согласно прописите што ги донесува Владата, тие ги преземаат следните активности: а) склучуваат договори за производство и вршење услуги во воена состојба, и тоа со Министерството за одбрана (за потребите на Армијата и цивилната заштита) и со надлежното министерство за снабдување на населението со прехранбени продукти и други артикли; б) обезбедуваат суровини, репроматеријали, резервни делови и извори на енергија за остварување на договореното производство или услуги, и тоа на начин и постапка како и за тековното работење во време на мир; в) определуваат работници за извршување на договореното производство или услуги, (односно вршат детален преглед на свои работници кои ќе останат на работните места за остварување на договореното производство, на непополнети работни места кои ќе треба да се пополнат со надворешни лица и на свои вработени кои ќе бидат ангажирани по основ на служење во резервниот состав на Армијата и во единиците на цивилната заштита (што ги формира Републиката); г) спроведуваат мерки на приправност, при што особено ја разработуваат содржината на секоја од нив и изработуваат разни прилози за нивно спроведување, решенија, прегледи и др.) и д) спроведуваат подготовки за остварување на мерките за заштита и спасување на работниците и материјалните добра од воени дејства и од елементарни непогоди и други несреќи во војна и од последиците предизвикани од нив (тревожење, засолнување, затемнување, спасување, гаснење пожари, РХБ-заштита).

При утврдувањето на правниот статус на претпријатијата во контекст на одбранбениот систем, особено од аспект на нивната обврска да се подготвуваат за свое функционирање во услови

на војна, правната држава нужно треба да почитува неколку императиви:

- прво, појдовна основа во проектирањето на подготовките за одбрана треба да бидат објективните потреби кои ги бараат: успешното водење на вооружената борба, заштитата на луѓето и материјалните добра и задоволувањето на основните животни потреби на населението;
- второ, насочување на подготовките кон создавање на услови за успешно остварување на производството и вршењето услуги во сите услови и етапи на воениот судир; од друга страна, на нив треба да се гледа како на збир на активности со кои се обезбедуваат организациони, кадровски и други услови за брз премин и функционирање од мирновременски во воени услови; и
- трето, одбранбените подготовки не смеат да претставуваат „товар" и да создаваат такви обврски за стопанските субјекти кои со тоа би биле доведени во нерамноправна положба во однос на другите субјекти на пазарот.

6.2. Положба и надлежност на јавните установи и служби во областа на одбраната

Донесувањето на Уставот на Република Македонија од 1991 година ја наметна потребата од поширока јавна, стручна и теоретска елаборација на поимите на јавна установа и служба. Неколку децении наназад во политичко-правната терминологија на овие простори доминираа други поими и сфаќања во врска со ос-тварувањето на определени дејности од значење за општеството, како општествени служби, нестопански дејности, општествени дејности, дејности од посебен општествен интерес и слично. Последните неколку години постепено доаѓа до реафирмација на јавните установи и служби, и тоа под влијание на уставната регулатива.

Уставот не дава дефиниција или поширока основа за појмовно определување на јавните установи и служби; тој само на едно место најначелно ги споменува во контекст на определбата дека учеството во управувањето и одлучувањето во нив се уредува со закон и врз принципите на стручност и компетентност. Законот кој треба да ја уреди оваа материја, и кој ќе мора најнапред да ги дефинира и разграничи поимот на јавна установа од јавна служба, сé уште не е донесен. Овој факт мора да се има предвид во анализата на законските одредби што ја уредуваат положбата и

обврските на јавните установи и служби во областа на одбраната. И во овој случај, како прв системски закон донесен по Уставот, односно како прв од низата закони со кои требаше да се заокружат политичкиот и економскиот систем на земјата, мораше во многу нешта да ги антиципира решенијата од другите области. Оттука е можно да се очекува и појава на извесна колизија меѓу одредбите на овој Закон и законот со кој ќе се уреди материјата на јавните установи и служби.

Најначелно, *установа* е наш израз за она што на другите јазици се именува како институција. Веќе на прв поглед може да се констатира дека се работи за еден повеќезначен поим кој може, зависно од контекстот, да добие различна содржина. Едно од можните значења на овој поим, кое може најсоодветно да се примени во контекстот што нé интересира, е она кое под установа подразбира организационен облик на т.н. „јавна служба" или општествена дејност (образование, култура, наука, здравство, информации итн.). За овој организационен облик е карактеристично што според природата на своите функции и облици на управување располага со такви специфики кои битно го разликуваат од претпријатијата и другите стопански субјекти. Јавната служба како поим подразбира посебни овластувања и статус на установата која врши работи од јавен (општ) интерес; во оваа смисла често се употребува и поимот општествена служба. Всушност, станува збор за дејности за непосредно задоволување на општествените потреби во низа нестопански дејности кои се од посебен општествен интерес. За разлика од стопанските субјекти, јавните установи и служби вршат дејност која, во основа, нема лукративна цел, односно мотивот за нивно постоење и дејствување не се изразува како профит. Меѓутоа, тоа не значи ни дека нивните корисници добиваат бесплатни услуги. Плаќањето од страна на корисниците се јавува повеќе во облик на партиципација во објективните трошоци отколку како реална противвредност за добиените услуги.

Дали некоја служба или дејност ќе биде толку важна што државата ќе ѝ даде значење на јавна служба, зависи првенствено од степенот на развој на таа држава. Можно е во едно општество значењето на една служба лесно да се промени, а со тоа да го изгуби или подобри статусот што дотогаш го имала. Од секое конкретно општество зависи, согласно со степенот на неговата материјална и духовна развиеност, како ќе ги дефинира, кои дејности ќе ги означи за толку значајни за своето непречено опстоју-

вање и развој што ќе ги прогласи за јавни служби и ќе ги подведе под посебен правен режим. Значењето и улогата на јавните служби претпоставува посебно уредување на статусот на организациите кои ги вршат овие дејности. Нивната положба, како и односите со државните органи, од една страна, или со нивните корисници од друга страна, нужно се подведуваат под посебна правна регулатива. Всушност, во организациона и функционална смисла, под *јавна служба* се подразбира дејност, кај која непрекинатото и непречено функционирање во интерес на општеството е толкаво што секоја пречка во овој поглед би предизвикала огромни штети, па затоа таа мора да биде организирана на посебен начин и да се остварува согласно посебни правни прописи.

Карактерот на сопственичките односи, како и на економските односи кои се воспоставуваат во земјата врз основа на Уставот, директно се одразуваат и на организационите облици кои се воспоставуваат во овие сфери. Иако станува збор за области во кои традиционално државата има силно изразен интерес (особено „државата на благосостојба"), процесот на приватизација незадржливо навлегува и во нив. Така, овие дејности можат да ги извршуваат облици кои меѓу себе ќе се разликуваат според сопственичката структура (државна или приватна, домашна или странска). Нивниот правен статус, без оглед на оваа околност, мора да биде еднаков, односно мора да им се обезбеди востановување и дејствување под еднакви услови, пропишани со закон. Одредени резултати во оваа смисла се веќе постигнати во областа на здравството, мас-медиумите, образованието итн. За целосно заокружување на системот на јавните установи и служби, сепак, ќе мора да се причека до донесувањето на соодветниот закон.

Не можејќи да чека на законското уредување на општиот правен статус на јавните установи и служби, Законот за одбрана истите ги вклучи во редот на т.н. *субјекти на одбраната од „втор ред"*, заедно со претпријатијата и единиците на локалната самоуправа. Ваквото групирање, секако, не смее да се сфати во пежоративна смисла, како обезвреднување на значењето на дејностите што ги вршат овие субјекти од аспект на одбраната туку само како разграничување од оние примарни субјекти врз кои лежи најголемиот дел од овластувањата и одговорностите за организирање и функционирање на одбранбениот систем. Во оваа смисла, Законот нив ги определува како *носители на определени законски обврски*.

Генералната обврска од областа на одбраната се однесува редум на сите јавни установи и служби (без оглед на нивниот организационен вид и на дејноста што ја вршат), а се остварува во воена *состојба во доменот на цивилната заштита*. Станува збор за обврска за преземање мерки за заштита и спасување на работниците и корисниците на услугите што ќе се најдат кај нив, на средствата за работа, на културно-историските вредности, на научната документација и на архивската граѓа. Содржински, оваа обврска се состои во преземање мерки на заштита од воени дејства и од елементарни непогоди и од други несреќи во воена состојба и од последиците што се предизвикани од нив.

Кога станува збор за обврската за продолжување на дејноста во воена состојба, Законот воведува двоен пристап: од една страна таксативно ги наведува областите во кои јавните установи и служби задолжително (без исклучок) ја извршуваат својата функција (здравство, социјална заштита, предучилишно и основно воспитание и образование); од друга страна - за оние кои дејствуваат во областа на средното, вишото и високото образование, науката, културата и информативната дејност, постои селективен пристап, односно се обврзуваат само оние кои со уредба на Владата се определени како јавни установи и служби од посебно значење за одбраната. Значи, едните оваа обврска ја остваруваат по силата на Законот, додека кај другите, врз основа на законското овластување што го има Владата, со уредба се оценува за секој конкретен случај дали постои посебен интерес за нивно функционирање во воена состојба. На оваа обврска, која се остварува само во воена состојба, се надоврзува нејзината „мирновременска" компонента што се состои во обврска за подготвување за остварување на својата дејност во воена состојба.

Во функција на успешно исполнување на својата обврска во нејзиниот „воен" дел, јавните установи и служби во време на мир преземаат широк спектар на активности од организационен, кадровски и друг карактер, кои заедно се именуваат како спроведување на подготовките за работа во војна. Во таа смисла, најважни се активностите што се однесуваат на:

- утврдување на начинот на остварување на дејноста; тоа се остварува преку рангирање на задачите според принципот на приоритет, утврдување на начинот на остварување на меѓусебна соработка и координација со ресорните министерства;

- определувањето на бројот и начинот на обезбедување на потребните работници, преку детално утврдување на вработените

што ќе останат на своите работни места, утврдување на евентуалните кадровски празнини и начинот на нивно пополнување и утврдување на листата на оние вработени што ќе бидат ангажирани врз основа на обврската за служење во резервниот состав на Армијата и во единиците на цивилната заштита што ги формира Републиката;

- обезбедување на просторни, материјални и други неопходни услови за работа во војна, преку изработка на прегледи на предвидени објекти за продолжување на дејноста, како и изработка на финансиска програма за потребите во случај на војна и утврдувањето на изворите на материјални средства;

- изработка на преглед на културно-историските вредности, научната документација и архивската граѓа, заедно со постапките и средствата за нивна заштита;

- спроведување на мерките на приправност, преку нивно содржинско прецизирање и со изработка на решенија, прегледи и други прилози за нивно спроведување;

- спроведување на подготовки во функција на остварување на мерките на заштита и спасување на луѓето и метеријалните добра, посебно во поглед на тревожењето, засолнувањето, затемнувањето, спасувањето од уривање, поплави и експлозии, противпожарна заштита и РХБ-заштита.

6.3. Положба и надлежност на единиците на локалната самоуправа во областа на одбраната

Во утврдувањето на значењето, положбата и улогата на единиците на локалната самоуправа во областа на одбраната, како појдовна основа треба да послужат двата основни уставни принципа: прво, локалната самоуправа претставува една од темелните вредности врз кои почива и функционира целокупниот уставен поредок, и второ, таа претставува со Уставот загарантирано право на граѓаните. Всушност, уставниот концепт на локалната самоуправа ги следи демократските придобивки стекнати на овој план, како на национално така и на меѓународно ниво (вградени, на пример, во Европската повелба за локалната самоуправа донесена од страна на Советот на Европа). Денес постоењето на локалната самоуправа претставува одлика на секој демократски политички систем. Општо е прифатен ставот дека не може да постојат демократски политички права и слободи на граѓаните и демократски политички односи во политичката (јавната) сфера, доколку ис-

товремено не се воспоставени демократски облици на одлучување во врска со работите од локално значење. Граѓанинот што не е слободен самостојно да одлучува за прашањата што најнепосредно и секојдневно го погодуваат и кои се со локално значење, не може да претставува значаен и респектибилен политички субјект на ниво на државата и да одлучува за прашања од поширок јавен интерес.

Во уставниот и политички систем на поранешна Југославија, концептот на локална самоуправа имаше форма на комунален систем во кој општината располагаше со такви обележја што ја афирмираа како основа на целокупниот политички систем. Имено, таа беше дефинирана како самоуправна и основна општествено-политичка заедница во која се остваруваат не само оние локалните туку сите функции на власта и управувањето со општествените работи (освен оние кои со уставот се доверени на пошироките општествено-политички заедници). Од аспект на системот на општонародната одбрана, на општината со устав и закон ѝ се утврдуваа правата и должностите во оваа област, генерално изразени како нејзино овластување да ја уредува и организира народната одбрана. Со други зборови, таа претставуваше еден од бројните и значајни субјекти на одбранбениот систем, поставен на најшироки општествени односи.

Во рамките на новиот одбранбен систем на самостојна Република Македонија, единиците на локалната самоуправа (општината и градот Скопје) имаат радикално изменета положба и улога. Според Законот за одбрана, како примарни субјекти на овој систем се утврдуваат граѓаните, органите на државната власт и Армијата. Локалната самоуправа, само по исклучок, *може* да се јави како *извршител* на определени задачи во областа на одбраната. Според ваквото определување, произлегува дека општината не претставува рамноправен субјект во системот на одбраната во споредба со оние примарните ами има положба само на извршител на определени задачи или, како што законот ги дефинира, обврски.

Донесувањето на Законот за локална самоуправа го означи создавањето на нормативните претпоставки за организирање и функционирање на единиците на локалната самоуправа, што значи и отворање на можностите тие да ги преземат и своите обврски во областа на одбраната. Во утврдувањето на содржинската страна на изворната надлежност на општините како единици на локалната самоуправа нужно мора да се води сметка за потребата од

усогласување на две спротивставени цели: од една страна, со законот треба да се обезбеди нивната автономија во решавањето на локалните проблеми, и тоа во согласност со специфичните услови и потреби на локалната заедница; и од друга страна - да се обезбеди остварување и на републичкиот интерес на целата територија на државата. За една правна држава е својствено таа демаркациона линија меѓу сферата на локалното и сферата на државното да се формулира во вид на објективно-правна граница која подеднакво ќе се однесува и на субјектите на локално и на оние на државно ниво. Оваа констатација особено се однесува на остварувањето на целите на одбранбениот систем, бидејќи одбраната претставува општ интерес par exelance, меѓутоа не е исклучено некои нејзини аспекти да се од значење и за локалните заедници.

Законот за одбрана, како прв системски акт донесен по влегувањето во сила на новиот Устав од 1991 година, застана пред проблемот на утврдување на надлежноста на единиците на локалната самоуправа во оваа специфична област. Притоа, почитувајќи ги уставните одредби, тој утврди две работи, од кои едната како нејзина изворна надлежност, а другата како пренесена од страна на Републиката:

- така, според Законот за одбрана (член 85), органите на единиците на локалната самоуправа имаат обврска да преземаат мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра на своето подрачје од воени разурнувања и од елементарни непогоди и други несреќи во воена состојба и од последиците предизвикани од нив;

- од друга страна, (според член 84), пренесената надлежност се дефинира како извршување на задачи во воена состојба, кои се дел од дејноста на органите на државна управа (за одржување на локалните патишта, улиците, другите јавни објекти од локално значење и други потреби), а кои со закон им се доверува на органите на единиците на локалната самоуправа.

Законот за локална самоуправа во основа ги потврдува овие решенија, па во таа смисла вршењето на работите од областа на цивилната заштита (во согласност со Законот за одбрана) го утврдува како дел од *изворната надлежност* на единиците на локалната самоуправа. Во оваа смисла, како противречност меѓу двата закона се јавува начинот на нејзиното определување: во Законот за одбрана како обврска, а во Законот за локална самоуправа - како сегмент на изворната надлежност, односно како право и

должност. Проблемот не е од терминолошки туку од суштински карактер.

.Смислата на постоењето на локалната самоуправа, како и на уставната гаранција на правото на граѓаните на локална самоуправа, е да овозможи автономно одлучување на граѓаните за работите со локално значење и од локален интерес, во согласност со нивните специфични локални потреби и услови. Во однос на „работите од локално значење", постои претпоставена надлежност на единиците на локалната самоуправа, доколку истите не се во надлежност на органите на државната власт. Постоењето на правно утврдена републичка надлежност во врска со некое прашање (што значи, постоење на републички интерес), од аспект на единиците на локалната самоуправа претставува сфера на забранетото; но од друга страна, и за органите на државната власт - работите од локално значење кои со Устав и закон се утврдени како надлежност на единиците на локалната самоуправа, исто така, претставува забранета зона. Оттука, ако според Законот за локална самоуправа (член 17), вршењето на работите од цивилната заштита претставува прашање од локален интерес, тоа никако не би смеело да се изрази како обврска во Законот за одбрана.

Во однос на начинот на остварување на сопствената надлежност на единиците на локалната самоуправа утврдена со Уставот, Законот за локална самоуправа или со друг закон, се претпоставува почитувањето на *принципот на самостојност*. Тоа значи дека таа не може да се ограничи со акти на државните органи, освен кога е доведена во прашање законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа, но и тогаш само во случаи и под услови утврдени со закон, а во согласност со Уставот. Од друга страна, во вршењето на работите од изворната надлежност, без оглед од каде потекнуваат финансиските средства за нивно реализирање (од сопствени извори, приходи утврдени со закон или од дополнителни средства на Републиката), се применува принципот на самостојно располагање од страна на единиците на локалната самоуправа. Во однос на остварувањето на својата надлежност, тие се слободни и да соработуваат меѓу себе, да здружуваат средства, да формираат заеднички служби, организации и слично - а заради остварување на некои заеднички интереси и вршење на заеднички работи од делокругот на својата надлежност на поширокото подрачје.

Кога станува збор за т.н. *пренесена надлежност*, тука важат поинакви принципи. Нејзиното настанување е условено од волјата на Републиката на единиците на локалната самоуправа со закон да им довери вршење на определени работи кои се во (изворна) надлежност на органите на државната управа, и тоа кога е во функција на поефикасно и порационално остварување на правата и должностите на граѓаните, како и заради задоволување на одредени потреби од непосреден интерес за граѓаните. Притоа, Републиката особено води сметка за некои објективни критериуми што ќе гарантираат успешно извршување на овие работи и постигнување на целите заради кои се врши ова делегирање од републичко на локално ниво. Како такви критериуми се сметаат: големината, бројот на жителите, економската развиеност и спецификите на единицата на локалната самоуправа. Во извршувањето на овие работи се применуваат и поинакви принципи на финансирање: во овој случај Републиката е должна да ги обезбеди потребните средства. Но од друга страна, и републичкиот надзор е построг и поширок и се остварува не само во однос на законитоста во работењето туку и во однос на целисходноста на преземените дејствија, стручноста во вршењето на работите, како и наменското трошење на финансиските средства.

Во институционално-огранизациона смисла, општините имаат сложена структура, составена од совет, градоначалник, управни и административни органи. *Советот на општината* е претставнички орган на граѓаните и одлучува во рамките на надлежностите на општината. Него го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Главни работи кои влегуваат во неговата надлежност се: донесување на статутот на општината и деловникот за работа на советот; донесување на буџетот и завршна сметка на буџетот, како и на програми и планови во согласност со закон; донесува одлуки со кои ги уредува и остварува надлежностите на општината; основа управни и административни органи итн.

Од аспект на надлежностите утврдени во Законот за локална самоуправа, *градоначалникот* претставува извршен орган на советот на единицата на локалната самоуправа, но според начинот на избор и според одговорноста (која се остварува непосредно пред граѓаните), тој добива позиција слична на спојот на шеф на држава во претседателските системи со претседател на законодавниот орган. Затоа, реално е очекувањето во негови раце

да се сконцентрира најголемата моќ во единиците на локалната самоуправа и тој да доминира во одлучувањето со локалните работи (за што мало оправдување е околноста што тој е избран непосредно од граѓаните, односно што има исто толку широка демократска легитимација како и претставничкиот орган во единицата на локалната самоуправа). Така, тој ги врши следниве работи: ја претставува и застапува единицата на локалната самоуправа; ги прогласува и објавува актите и одлуките на советот на единицата на локалната самоуправа во соодветното службено гласило; се грижи и го обезбедува извршувањето на одлуките на советот; се грижи за извршување на работите што со закон и се доверени на единицата на локалната самоуправа, му предлага на советот донесување на одлуки и други општи акти од неговата надлежност; раководи со управните и административните органи и служби итн.

Управните органи на единицата на локална самоуправа се образуваат како инспекции, одделенија, отсеци и реферати, додека *административните органи* се воспоставуваат како служби, канцеларии и писарници. Во надлежноста на првите спаѓа: подготвувањето на актите и вршење стручни работи за советот и градоначалникот; донесување на поединечни акти; следење на проблематиката во областа од своја надлежност, вршење анализа на состојбата и давање иницијативи за нивно решавање до надлежните органи на единицата на локалната самоуправа, и друго. Административните органи се задолжени за извршување на административните и други работи согласно статутот или одлука на советот и градоначалникот.

6.3.1. Подготвување на единиците на локалната самоуправа за одбрана

Заради успешно и ефикасно исполнување на утврдените работи од областа на одбраната во услови на воена состојба, единиците на локалната самоуправа (општината и градот Скопје), според Законот за одбрана, се должни во мир да се подготвуваат во таа насока. Всушност, ова спаѓа во мирновременскиот дел од активностите на локалната самоуправа во функција на остварување на со закон утврдената (изворна и доверена) надлежност во областа на одбраната, а која е предвидена само за воени услови.

Слично како и кај другите субјекти на одбраната, и подготовките за извршување на задачите на органите на локалната самоуправа се концентрирани на неколку најбитни прашања:

а) спроведување на активности во врска со вршењето на работите кои ја чинат надлежноста на локалната самоуправа, а кои се утврдени со закон или друг пропис; б) активности кои се однесуваат на одржувањето на локалните патишта, улици, други јавни објекти од локално значење и други потреби, а кои се дефинираат според приоритетот што би го добиле во услови на воена состојба; в) обезбедување на финансиски средства за остварување на својата надлежност во вакви услови.

Во функција на спроведување на *подготовките за функционирање во услови на војна* и, посебно, заради остварување на работите од областа на одбраната, единиците на локалната самоуправа уште во време на мир ги утврдуваат следните работи:

- ги дефинираат и селектираат според начелото на приоритет (од аспект на воените потреби) задачите кои им се доверени врз основа на закон. Тоа подразбира утврдување на сите релевантни аспекти од аспект на нивното успешно и брзо извршување (временски, кадровски, материјален), и особено можностите за соработка на овој план со единиците на локална самоуправа и координација со надлежните министерства;

- утврдуваат листа на приоритети особено кога станува збор за локалните патишта, улиците и другите јавни објекти од локално значење, за кои е предвидена обврската да ги одржуваат во услови на војна. Од овој аспект особено значајно е: прецизното определување на местоположбата на овие објекти, на соодветните претпријатија кои се соодветно опремени и екипирани за нивно одржување, обезбедување на контрола над извршувањето на овие задачи, како и испитување на можностите за соработка со други органи на единиците на локалната самоуправа;

- во однос на секоја задача, рангирана според приоритетот што ќе го има, се определуваат нејзините извршители и материјалните средства за нивно реализирање. Од аспект на извршителите е важно нивното поименично определување, како и утврдувањето на оптималното време за извршување на задачата; финансискиот аспект подразбира подготвување на финансиска програма за извршување на приоритетните задачи и определување на изворите на финансиски средства;

- спроведуваат мерки на приправност, при што особено важна е разработката на содржинската страна во извршувањето на секоја мерка поединечно, како и нормативно-техничкиот аспект во обезбедувањето на нивното спроведување и следење (изработка на одлуки, наредби, решенија и други прилози и прегледи);

- спроведуваат подготовки за остварување на задачите од областа на цивилната заштита, односно за остварување на мерките за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од своето подрачје од воени разурнувања и од елементарни непогоди и други несреќи во воена состојба и од последиците предизвикани од нив. Тука се мисли особено на утврдувањето на: постапката за засолнување на граѓаните, преглед на местата за засолнување и утврдување на нивниот капацитет, начин и постапка за контрола на затемнувањето, определување на лицата - спасители од уривање, поплави, пожари и експлозии, начин на остварување на соработка со органите на државната власт во функција на итно воспоставување на редот во настраданите зони во општината, и начин и постапка на воспоставување и одржување на редот во настраданите зони на целото подрачје на општината.

Во функција на реализирање на овој широк спектар на подготовки за одбрана, единиците на локалната самоуправа донесуваат документи за нивно спроведување во воена состојба што се ажурираат секоја година во точно определен рок, а по потреба може и порано. Со иста цел, тие обезбедуваат средства за набавка, распоредување и чување на материјалните средства неопходни за извршување на овие задачи, при што за секое средство поединечно се води евиденција во согласност со планските решенија за работа во воена состојба. Од друга страна, тие благовремено ги планираат изворите од кои ќе ги обезбедат финансиските средства за спроведување како на подготовките така и за конкретното извршување на своите функции во воена состојба. Само преку интегрално остварување на целиот овој склоп на задачи, вклучувајќи ги сите нивни релевантни аспекти, може да се очекува успешно афирмирање на единиците на локалната самоуправа и во рамките на системот на одбраната.

7. Значењето и улогата на правосудните органи во областа на одбраната

Во рамките на политичкиот систем конституиран врз основа на начелото на поделба на власта, покрај законодавната и извршната, значајно место зазема „третата власт" - судската. Неа ја вршат судовите како посебни и независни државни органи. Нивното значење за функционирањето на целокупниот политички и правен систем, се должи на вршењето на специфичната судска

функција. Имено, законите и другите општи правни акти содржат задолжителни правила на однесување за сите општествени субјекти: од поединците, правните лица, па сé до државните органи. Бидејќи со извршување на законските налози се обврзани сите, тогаш се јавува потребата некој да пресуди дали определен субјект во определена ситуација се однесувал во согласност со законските и другите правни прописи или не. Таа улога им се доверува на судовите.

Судовите утврдуваат дали во определен случај дошло до кршење на правната норма или не. Во извесна смисла, може да се каже дека тие, на поинаков начин и со поинакви средства отколку извршно-управните органи, се грижат за остварување на правните прописи во државата. Примената на правните норми врз конкретни случаи и давањето на судска заштита на човековите слободи и права, како примарна функција на судовите, претставува облик на остварување на правниот поредок во стварноста. Со таа цел судовите издаваат посебни правни акти: пресуди и решенија како конкретни (поединечни) правни акти. Судовите во својата работа се потпираат на уставот и законите. При издавањето на своите акти тие мораат да ја употребат општата правна норма содржана во соодветениот закон.

Со своите одлуки судовите секојдневно и непосредно задираат во конкретните интереси на различните општествени субјекти, разрешувајќи ги споровите кои настануваат меѓу нивните различни интереси. Оттука, вистинската судска власт, по дефиниција, мора да биде објективна, непристрасна и самостојна. Независното судство е основен постулат на секоја демократска правна држава. Судската власт во демократската држава мора да биде целосно самостојна, еднаква на законодавната и извршната власт, и да претставува брана на „ширењето“ и злоупотребата на другите државни власти. Судот во исто време е институција која го штити политичкиот и правниот поредок, и затоа претставува класичен елемент на принудниот апарат на државата; меѓутоа, од друга страна, штитејќи ги човековите слободи и права, дури и кога се повредени од страна на државните органи, тој се јавува и како посебна и независна од политиката општествена институција.

Преку вршењето на своите редовни функции во време на мир, може да се каже дека судството има значаен удел во обезбедувањето на примената на правните прописи од областа на одбраната. Судот е орган кој може најавторитетно и најреално да го обезбеди почитувањето на правото и должноста на граѓаните за

учество во одбраната на земјата. Од друга страна, граѓаните имаат со Уставот загарантирано право да бараат судска заштита во однос на законитоста на поединечните акти на државната управа. Ова е многу важен факт кога се знае дека во процесот на остварување и функционирање на системот на одбраната, во однос на граѓаните кои се негови примарни субјекти, органите на државната управа донесуваат цела низа поединечни правни акти. Истовремено, пред судовите се остварува и одговорноста (кривичната и прекршочната) на граѓаните, за неисполнување на законските обврски спрема одбраната.

Во споредба со поранешните политичко-правни решенија, положбата и улогата на судската власт во независна и самостојна Македонија е радикално променета, и во политички, институционално-функционален и организационен аспект. Во областа на одбраната, овие промени се најочигледни кога станува збор за укинувањето на *военото судство*. Ваквото решение најпрво произлегува од уставната определба за единствената организација на судството. Со оглед на прифатеното становиште, според кое судот е единствениот орган кој е овластен да одлучува за примена на принуда спрема граѓаните (посебно кога се во прашање нивниот живот, слободата и личноста), Уставот не оставајќи простор за воведување на т.н. вонредни судови, ја елиминира можноста за ова чувствително прашање да одлучуваат некои импровизирани органи (во вид на „полициско-воено судство"), и во мир и во воени услови. Круцијалните прашања поврзани со основањето, укинувањето, надлежноста, организацијата и постапката пред судовите во Република Македонија се уредени со единствен системски закон - Законот за судовите.

Гледано од организационен аспект, постојат основни, апелациони и Врховен суд на Република Македонија. Во рамките на овој единствен судски систем се одлучува за сите оние прашања за кои порано постоеја воените судови (кривично-правната заштита на вооружените сили, имотно-правни и управни спорови кои се однесуваат на Армијата). Уште во фазата на донесувањето на Уставот, а уште повеќе на Законот за судовите, се искажа отворено сомневање во оправданоста од постоење на посебен војно-правосуден систем. Тргнувајќи од уставниот императив за единственост на судскиот систем, како и од уставно-правната положба и улога на Армијата на Република Македонија, се прифати решението според кое кривично-правната заштита на Армијата, како и сите прашања поврзани со заштита на законито-

ста во неа, се стават во надлежност на основните судови. На тој начин, се елиминира можноста од претворање на Армијата во „држава во држава", а на офицерите во посебна каста за која не важат исти правни критериуми како за обичните граѓани.

7.1. Правни аспекти на функционирањето на правосудниот систем во воена состојба

За успешно функционирање на политичкиот систем во услови на војна може да стане збор ако се обезбеди континуитетот на сите три власти, во мера во која ќе биде можно. Секако, во крајна нужда е можно и опортуно повремено поместување на тежиштето на власта, особено во полза на извршната. Меѓутоа, несомнено дека и во воени услови е потребно, иако модифицирано, дејствување и на судскиот систем.

Законот за одбрана, во општите одредби, како главни актери во остварувањето на одбранбениот систем, покрај граѓаните и армијата, ги посочува и органите на државната власт. Меѓутоа, во неговиот нормативен дел, се разработува само надлежноста на Собранието, Претседателот на Републиката, Владата и органите на државната управа. Со други зборови, во него се определуваат само ингеренциите на носителите на законодавната и извршната власт, додека за „третата" (судската) власт не станува ниту збор. Како оправдување на ваквиот пристап може да се истакнува фактот дека несомнено судската функција е специфична, односно не е непосредно поврзана со политиката и нејзината реализација туку со фактичка примена на правото. Меѓутоа, ако е и прифатлива во врска со мирновременскиот ангажман на судството, оваа аргументација не е одржлива кога станува збор за утврдувањето на правните основи за негово функционирање во услови на војна. Пропустот на Законот за одбрана не е отстранет ниту со донесувањето на Законот за судовите. И во него нема ниту збор за начинот на функционирање на судовите во воени услови.

Во рамките на позитивно-правната регулатива од областа на одбраната, судовите и јавното обвинителство како носители на активностите околу спроведувањето на одбранбените подготовки, односно подготовките за функционирање во воена состојба, единствено се споменуваат во Одлуката на Владата за методологијата за спроведување на подготовките за одбрана, како и во соодветното упатство на министерот за одбрана. Непостоењето на јасна законска основа за оваа активност на судовите, ја доведува во

прашање и законитоста на овие подзаконски акти, како и на самото нивно ангажирање во областа на одбраната. За повеќето актери во спроведувањето на овие подготовки, Законот дециднo ја нагласил нивната обврска за подготвување за работа во воена состојба (државната управа, претпријатијата, јавните установи и служби, единиците на локалната самоуправа). Интересно е тоа што во рамките на хиерархијата на прописите што го чинат одбранбеното право, судовите и јавното обвинителство се споменуваат дури во еден подзаконски општ акт на Владата и, натаму, во актот на ресорниот министер. Иако во нив експлицитно не се споменуваат конкретни обврски кои би им биле наметнати во однос на одбраната туку станува збор само за „технички" правила во спроведувањето на вкупните општествени подготовки за војна, сепак се наметнува дилемата околу постоењето на законска основа за донесување на овие правила, барем кога станува збор за наведените институции. Истата констатација се однесува и на одредбите од овие акти кои се однесуваат на документите за функционирање на органите на државната власт, односно на судството и јавното обвинителство во воена состојба. Освен овие забелешки, евидентен е уште еден пропуст во оваа подзаконска регулатива. Имено, во посоченото Упатство во контекст на одредбите кои се однесуваат на судовите и јавното обвинителство, односно во соодветниот оддел, одеднаш се „појавуваат" уште и казнено-поправните и воспитно-поправните установи.

Апстрахирајќи ги овие (инаку огромни) формално-правни пропусти и недоследности, од содржински аспект може да се констатира дека во функција на сопственото преструктуирање во услови на воена состојба, овие институции стојат пред исклучително бројни и сложени задачи. Прво, во поглед на задачите што ги извршуваат, се наметнува потребата од нивно селектирање, односно рангирање според нивниот приоритет. Основен критериум кој мора да се почитува притоа, секако е обезбедување на интересите на одбраната на земјата. Така, во рамките на кривичното гонење, пресудувањето и извршувањето на кривичните санкции, посебно внимание им се посветува на оние кривични дела кои можат да имаат особено штетни последици по одбраната на земјата (кривични дела против државата, против вооружените сили, против човечноста и меѓународното право, службените должности, јавниот ред, општата сигурност на луѓето, стопанството итн.).

Во однос на кадровските аспекти на функционирањето на овие институции, посебни проблеми се јавуваат околу обезбедувањето на извршителите на приоритетните задачи. Најјасна е ситуацијата во однос на судиите кои и во време на мир имаат неограничен мандат, додека во однос на другите учесници во судската постапка (судии поротници, адвокати, стручни служби) и посебно во извршувањето на пресудите, се поставуваат низа активности кои треба да обезбедат увид во расположивиот потенцијал (преглед на пополнети и непополнети места, преглед на лицата ангажирани во армијата и цивилната заштита).

Третиот битен аспект се однесува на барањето соодветни решенија во однос на начинот и постапката на извршување на приоритетните задачи. Во таа смисла, уште во време на мир се утврдува местото и начинот на организација на судењето, обезбедување и учество во постапката, потоа меѓусебната соработка со органите кои учествуваат во постапката (Министерство за внатрешни работи - јавно обвинителство - казнено-поправни домови), соработката и комуникацијата во врска со употребата на дозволените правни лекови, организирање на притворот и начинот на извршување на кривичните санкции, финансиските и воопшто материјалните аспекти во извршување на приоритетните задачи и обезбедувањето на архивската граѓа.

И од овој содржинско-материјален аспект, постоечката правна регулатива може да се критикува поради пропуштање на еден битен аспект во подготвувањето за воена состојба. Имено, единствено кога станува збор за судовите и јавното обвинителство и казнено-поправните установи, воопшто не се предвидува нивно ангажирање во доменот на цивилната заштита, односно во спроведување на мерки на заштита и спасување на луѓето и материјалните добра во вакви услови.

8. Значењето и улогата на Уставниот суд во областа на одбраната

Уставниот суд на Република Македонија, иако не е апостофиран како субјект на системот на одбраната, посредно со целината на своите функции кои ги остварува во време на мир (а по можност и во услови на војна), се афирмира како значаен и неодминлив фактор во остварувањето на одбраната на Републиката. Со Уставот тој е дефиниран како *орган на Републиката*

кој ја штити уставноста и законитоста (член 108). Значењето на оваа функција ја потенцира уште античкиот филозоф Хераклит кој борбата за уставот ја изедначува со борбата за одбрана на бедемите на својот град.

Уставно-судската функција суштествено претставува *контролна функција*: од една страна, таа обезбедува заштита на Уставот, односно на неговата нормативна супрематија и приоритет во внатрешниот правен поредок; а од друга - таа е облик на вонпарламентарна, самостојна и независна контрола на уставноста и законитоста на актите на носителите на политичката власт. Уставниот суд, во правна форма и со употреба на правни средства и методи, ги утврдува конкретните облици на кршење на уставноста и законитоста и на авторитетен начин истите ги елиминира преку отстранување од правниот поредок на оној дел што не е во согласност со неговата целина, дури и во случаи кога носители на појавите на кршење на уставноста и законитоста се највисоките носители на политичката власт.

Основна причина за востановување на ваков институционален облик на контрола на уставноста и законитоста во рамките на демократскиот политички систем е обезбедување на заштита на објективно утврдените правила на општественото однесување во ситуации кога со општите правни акти тие се кршат, дури и кога тоа го чинат самите творци на тие правила - носителите на политичката власт. Затоа, може да се каже дека уставносудската оцена на уставноста и законитоста се јавува во функција на контрола дали власта се врши во границите утврдени со Уставот.

Иако уставносудската функција има политички елементи, Уставниот суд не е носител на политичка власт, како што се законодавното тело и другите носители на нормативната дејност. Неговите акти не се инспирирани од постигнувањето на политички цели и не се продукт на политичко одлучување. Нивната цел е одземање на правната важност на некои од правните акти донесени во вршењето на нормативната дејност, вклучувајќи ги и носителите на власта со најширока демократска легитимација, но не и вршење на политичка контрола над опортуноста во донесувањето на политичко-правните одлуки, односно во вршењето на власта.

Од самиот факт што основата и критериумите за одлучувањето на Уставниот суд извираат и се исцрпуваат во Уставот, произлегува дека тој не може да биде вонуставна и надуставна власт која, благодарение на својата положба, би имала

онолку права и овластувања колку што самата ќе си определи (што значи, повеќе од другите уставни органи). Како и другите во системот, и Уставниот суд е институција на Уставот, која основата и границата во вршењето на својата функција ја црпе единствено од највисокиот правен акт. Во оваа смисла, Уставниот суд не е ниту надвор ниту над Уставот туку обратно - како последица на специфичниот карактер на неговата функција и специфичниот критериум за градење на неговите оценки, тој во многу поголема мера отколку другите уставни органи, е врзан со Уставот.

Тргнувајќи од овие најопшти сознанија за карактерот на уставносудската функција за демократскиот политички и правен поредок, низ призмата на надлежноста на Уставниот суд на Република Македонија, ќе укажеме на значењето на оваа функција и на институцијата што ја остварува, во доменот на одбраната на земјата:

Прво, во рамките на уставно-судската *контрола на законите и другите општи акти*, Уставниот суд врши оценка и на уставноста и законитоста на прописите со кои се уредуваат организациско-функционалните аспекти на системот на одбраната. Во контекст на оваа јуристичка активност, која се одвива во определена правна процедура со примена на соодветни правни методи, функцијата на Уставниот суд не е сведена само на формално-техничко споредување на содржината на правните норми од пониските и повисоките правни акти од оваа област. Напротив, неговото одлучување се заснова на сестрано толкување на оспорените правни норми, но само во функција на откривање на нивната поврзаност со соодветните уставни принципи. Притоа, тој не ги менува или дополнува уставните и законските норми такви какви што се дадени, во согласност со сопственото сфаќање за тоа како би требало да бидат уредени општествените односи во сферата на одбраната. Затоа, на Уставниот суд не смее да се гледа како на креатор на политичката и правната основа на одбранбениот систем. Негова главна задача е со своите одлуки и со својот стручен авторитет (а не од позиција на власт) да обезбеди уредувањето на овие општествени односи да се врши врз основа и во рамките на принципите и правилата содржани во Уставот, односно на начин на кој вршењето на власта во областа на одбраната нема да излегува од границите утврдени со Уставот, а слободите и правата на човекот и граѓанинот нема да бидат загрозени или ограничени.

Остварувањето на овој аспект на уставносудската функција претставува значаен фактор кој на соодветен начин ја гарантира стабилноста на одбранбениот систем. Одвивањето на функциите на системот на одбраната во границите и на основите утврдени со највисокиот правен акт го условува неговиот континуитет и правец на развој, кој ќе се одвива независно од актуелните водечки политички концепции туку ќе ги уважува трајните определби на општеството во однос на својата одбрана, вградени во уставните одредби и начела.

Второ, Уставниот суд одлучува и во случаи на *судир на надлежностите* меѓу носителите на трите власти - законодавната, извршната и судската, што претставува посебен начин на обезбедување на почитувањето на принципот на поделба на власта. Доследната примена на овој принцип е гарант за обезбедувањето на цивилната супрематија над воената сила во општеството и оневозможувањето кој било од цивилните фактори да ја монополизира и стави во функција на остварување на сопствените политички цели. Како што веќе беше укажано, Уставот докрај не ги разви меѓусебните односи (посебно) на законодавната и извршната власт во областа на одбраната, оставајќи му извонредно широк маневарски простор на Законот за одбрана да ги разреши сите дубиози. Меѓутоа, ниту овој законски пропис не одговори на сите прашања, така што во практиката се појавија одредени нејаснотии и проблеми. Со оглед на ваквата состојба, Уставниот суд веќе во два наврата беше повикан да арбитрира. Во првиот случај беше оспорена (а подоцна, со одлука на Судот, и укината) одредбата на Законот за одбрана според која министерот за одбрана беше овластен со правилник да го уреди прашањето за вршење на службата и другите должности во армијата, со образложение дека е повреден принципот на поделба на власта, односно дека законска материја му е доверена на носител на извршно-управната функција на власт. Во вториот случај, со слична аргументација, беше оспорена законската одредба според која Министерството за одбрана го остварува командувањето со армијата, со што се „меша" во надлежноста на врховниот командант - Претседателот на Републиката. Уставниот суд во решавањето на судирите на надлежност мора да се придржува за уставните одредби, меѓутоа кога тие не се прецизни, тој се става во „незгодна" ситуација творечки да го развива кусиот Устав, и всушност, да се постави како активен политички фактор.

Трет битен елемент на надлежноста на Уставниот суд е овластувањето, по предлог на Собранието, тој да одлучува *за одговорноста на Претседателот на Републиката* за кршење на Уставот и законите во вршењето на неговите права и должности. Попрецизно, станува збор за одлучување за одземање на имунитетот, утврдување на одговорност и за утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата на Претседателот на Републиката. Од аспект на одбраната ова е извонредно значајно овластување, особено ако се постави во однос на Претседателот како врховен командант на вооружените сили и, воопшто, како значаен субјект во функционирањето на одбранбениот систем. Со остварување на оваа своја надлежност, Уставниот суд е ставен во позиција да цени колку во својата работа овој функционер се придржува до Уставот и законите и евентуално да утврди постоење на негова одговорност, по што функцијата му престанува по сила на Уставот. Ова е ефикасно средство на (цивилна) контрола над работата на врховниот командант на армијата и начин неговото дејствување да се инкорпорира во границите на Уставот и законот. Од друга страна, преку утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата Претседател на Република (во случај на смрт, оставка, трајна спреченост) Уставниот суд претставува значајна алка на уставниот механизам за обезбедување на континуитетот во вршењето на оваа важна политичка функција.

Четврто, иако посредно, од аспект на одбраната на Република, значајна е и надлежноста на Уставниот суд да одлучува за *уставноста на програмите и статутите на политичките партии и здруженија на граѓаните*. Согласно Уставот, слободата на политичкото здружување и дејствување е ограничена само кога нејзиното остварување ги загрозува најопштите материјални правни односи и вредности: мирот, ненасилството и толеранцијата. Во таа смисла, Уставот е децидиден: програмите и дејствувањето на здруженијата на граѓаните и политичките партии, меѓу другото (односно, насилно уривање на уставниот поредок, разгорување на национална, расна или верска омраза или нетрпеливост), не можат да бидат насочени кон поттикнување на воена агресија. Констатирањето на ваквата несогласност на програмите и статутите на политичките партии и здруженија на граѓани со Уставот, од страна на Уставниот суд, е конкретен придонес во обезбедувањето на уставната и меѓународно-правната насоченост на нашиот систем кон сопствена одбрана и мирољубива коегзис-

тенција со другите народи и држави. Оневозможувањето на дејствувањето на политички здруженија со вакви намери значи елиминирање на можноста до војна да дојде под влијание на некој „внатрешен фактор".

8.1. Правни аспекти на функционирањето на Уставниот суд во воена состојба

Уставот на Република Македонија, во редот на институциите и функционерите чиј мандат автоматски се продолжува во време на траење на воената (или вонредната) состојба, ги вбројува и судиите на Уставниот суд. Продолжувањето на мандатот е еден од правните инструментариуми за обезбедување на континуитетот на функционирањето на политичкиот систем и во услови на војна. Фактот што тој е употребен и во случајот на судиите на Уставниот суд, доволно јасно зборува за важноста што Уставот ѝ ја придава на работата и дејствувањето на оваа институција во воени околности. Карактерот на оваа уставна одредба претпоставува нејзино натамошно нормативно разработување, и тоа во насока на прецизирање на најбитните моменти во врска со мирновременските подготовки во функција на продолжување на работата на Уставниот суд во услови на воена состојба. Во овој контекст, секако спаѓа и уставната определба дека судиите на Уставниот суд не подлежат на обврска во вооружените сили, што има поголемо значење во услови на војна отколку во мир.

Во анализата на ова прашање повторно мора да се тргне од уставните решенија. Имено, нашиот Устав содржи една оригинална концепција за начинот и нивото на нормативно уредување на материјата поврзана со вршењето на уставно-судската функција. Тој уредува само дел од прашањата со принципиелно значење, какви што се составот, начинот на избор, надлежноста и видовите на одлуки што ги донесува Уставниот суд. Притоа, се предвидува и овластување за натамошно автономно нормативно уредување од страна на самиот Суд, кога станува збор за начинот на работа и постапката пред него. Фактот што Уставот не ја дозволува можноста со закон да се разработуваат прашањата поврзани со Уставниот суд, зборува во прилог на настојувањето да се зајакне неговата самостојна и независна позиција, дури и кога е во прашање законодавното тело, односно за отстранување на можноста евентуалното законско уредување на оваа материја да

стане постојан извор на нестабилност во меѓусебните односи на Судот и Собранието.

Уставниот суд на Република Македонија го искористи наведеното овластување во неговото најшироко значење и со својот Деловник ("Службен весник на РМ", бр. 70/92), покрај внатрешната организација и текот на постапката, уреди низа прашања кои далеку ги надминуваат рамките на внатрешните односи и процедурата. Меѓутоа, во Деловникот нема ниту една одредба која би се однесувала на неговата работа во услови на воена состојба. Од друга страна, што е разбирливо, ниту Законот за одбрана ниту другите подзаконски општи акти не содржат одредби во врска со оваа институција, нејзиното подготвување и функционирање во војна. Всушност, во рамките на целиот правен поредок, не постои правен извор во врска со овие прашања, освен лапидарната уставна одредба.

Од суштинска материјална гледна точка може да се каже дека содржината и начинот на спроведувањето на подготовките за одбрана пропишани за другите органи на државната власт, аналогно би можеле да се применат и на Уставниот суд (секако, под услов да добијат соодветна формално-правна форма). Во тој контекст, како особено важно се наметнува прашањето за приоритетните задачи на оваа институција во воени услови. Се чини дека ангажирањето околу две работи што спаѓаат во неговата надлежност ќе има најголемо значење: уставносудската контрола на уставноста на законите и одлучувањето за одговорноста на Претседателот на Републиката.

Во однос на првата надлежност, треба да се има предвид дека во воени услови реално е да се очекува дека законодавната дејност фактички ќе премине во рацете на извршниот орган, Владата, која има уставно овластување да донесува уредби со законска сила. Иако Уставот доста широко го поставил ова вонредно овластување на Владата, односно не прецизирал дали тоа се однесува на ситуација кога Собранието не може да се состане и кои прашања можат да бидат премет на регулирање со ваквите уредби, сепак е јасно дека тие мораат да се движат во рамките на Уставот како највисок и основен правен акт. Со други зборови, и оваа нормативна дејност на Владата е „врзана" со почитување на принципот на уставност. По престанокот на воената состојба, овие уредби со законска сила ќе бидат предмет на оцењка на самото Собрание, кое првенствено ќе се раководи од принципот на нивната целисходност и опортуноста од нивното натамошно важење.

Меѓутоа, Уставниот суд има сосема поинаква задача: дури и во воени услови, а и по нивното окончување, тој треба да ја цени нивната согласност со уставните одредби и начела, без оглед на нивната целисходност во дадените околности. Основен критериум во остварувањето на оваа надлежност и во вакви услови треба да биде обезбедувањето на нормативната супремација на Уставот како услов за одржување на внатрешната хармонија на правниот поредок. Со тоа треба да се обезбеди Уставот да остане основен извор и највисок критериум за начинот на правното уредување на општествените односи. Така, паралелно со бранењето на независноста и територијалниот интегритет на земјата, преку активноста на Уставниот суд треба да се одвива и „одбраната" на внатрешниот правен поредок.

Во однос на втората задача со најголем приоритет во воени услови, Уставниот суд останува највисокиот арбитер кој е овластен да одлучува за одговорноста на Претседателот на Републиката кој, всушност, првенствено ќе се појави во улога на врховен командант на вооружените сили. Природата на самите воени услови, како и зголемените овластувања кои му припаѓаат на овој државен функционер во вакви околности, претставуваат потенцијална основа за пречекорување на со Уставот и законот утврдените граници на негово дејствување. Уставниот суд ќе мора будно да ја следи правната страна на неговите активности, односно да цени дали дошло до кршење на Уставот и законите.

Значајно ограничување во оваа смисла, секако, претставува уставниот императив како овластен иницијатор за покренување на постапката за утврдување на неговата одговорност да може да се јави само Собранието (кое одлуката ја донесува со двотретинско мнозинство на гласови од вкупниот број пратеници). Тоа претпоставува исполнување на два „тешки" услова: прво, можност на Собранието да работи и во воени услови, и второ, да го обезбеди квалификуваното мнозинство. Доколку ова не е можно да се реализира, прашањето за евентуалната одговорност се „одложува" за неодредено време, сé до повторното состанување на Собранието.

За да може успешно да ги оствари овие приоритетни, па и другите задачи кои спаѓаат во неговата уставна надлежност, во рамките на актите за функционирање на органите на државната власт во воена состојба (кои се составен дел на Планот за одбрана на Републиката), мора да се предвидат и соодветни документи и за работата на Уставниот суд. Во прв ред во нив треба да се содржани следните решенија: за начинот на работа на постојаната

и на друга (резервна) локација. Во првиот случај, треба да се регулира начинот на повикување на судиите на Уставниот суд, на стручната служба, и донесување на деловник за работа. Во случај на работа на друга локација, ќе треба да се предвидат уште и решенија за начинот на одржување на врските со другите институции на системот, физичкото обезбедување на Судот и сместувањето, храната, превозот и здравственото обезбедување. Непостоењето на документи од овој вид и, воопшто, непостоењето на правна регулатива за подготвување на Судот за функционирање во воена состојба, сé уште претставуваат голем недостаток, не само од аспект на правниот туку и од аспект на одбранбениот систем на Република Македонија.

Глава V
АРМИЈАТА И ОДБРАНАТА

1. Основни карактеристики на армијата како општествена институција

Гледано од историски аспект, армијата настанува паралелно со државата, при што се инкорпорира во неа како нејзин иманентен дел. Конкретните облици на нејзиното организирање и функционирање, како што тоа го потврдуваат и теоријата и практиката - секогаш биле во директна корелација со постоечките (политички и економски) услови што егзистираат во одреден историски и национален амбиент. Впрочем, истата констатација се однесува и на секоја друга општествена институција. Затоа, ова не е доволно за да ја изрази сета differentia specifica на армијата од која произлегуваат и нејзините особености.

Со оглед на главните одлики и целта на нејзиното постоење, армијата вообичаено добива посебно истакнато место во однос на другите институции во системот. Оттука се наметнува прашањето: на што се должи тоа? Во науката овој проблем отсекогаш побудувал голем интерес, па различни автори истакнувале различни фактори како доминантни и нуделе соодветна аргументација во прилог на својата теза. Сепак, се чини, општоприфатен е ставот дека од круцијално значење е фактот што се работи за посебна, од страна на државата, вооружена група чие постоење и организирање е не само во функција на подготвување и водење на вооружена борба туку, во крајна линија, победата во евентуален судир. На оваа карактеристика ѝ се подредени, односно од неа извираат и сите други специфики на оваа институција. Денес може да се констатира дека армијата, и од теориски и од емпириски аспект, претставува една од најконтроверзните институции на сите современи политички и одбранбени системи. Есенцијалните одлики на секоја модерна војска се истовремено и нејзини главни специфики според кои таа се разликува од другите

институции на системот. Во основа, тие можат да се лоцираат во неколку главни пункта.

Имено, во рамките на армијата постојат посебни форми и начини на општествено групирање, но и на внатрешна дистрибуција на функциите. Гледано од овој аспект, секоја армија претставува извонредно динамичен систем сочинет од сложен сплет на групи и односи кои се воспоставуваат меѓу нив. Меѓу групите, односно организационите единици на армијата, секојдневно се воспоставуваат бројни процеси на комуницирање, одлучување, потчинување и контрола. И покрај непобитноста на фактот дека во рамките на армијата можат да се воочат и низа неформални групи и комуникации, тој факт не е од такво значење за да го измени нејзиниот карактер на *високоформализирана организација*. Всушност, во неа пресудно и доминантно влијание имаат формалните групи кои претставуваат клучен сегмент на формалната организација и кои се обликуваат според точно утврдени формациско-организациски правила (од одделение, вод, чета, баталјон, полк, дивизија). Овие правила, кои со свој нормативен акт ги утврдува врховниот командант, вообичаено се однесуваат на нивната бројност, задачи и меѓусебни односи. За оваа типично хиерархиска пирамида на групите во армијата е карактеристично што помалите единици се вклучени во поголемите, односно се јавуваат како нивни делови.

Сложената формална структура на армијата се издигнува од дното кон врвот по принципот на *супер ординација*; или гледано во обратна насока - по принципот на *субординација*. Адекватно на ваквата структуираност, во неа се воспоставува и посебна *хиерархиска* дистрибуција на функциите. Големиот број функции кои се вршат од различните субјекти опфатени во воената организација, можат да се класифицираат во две основни групи: командно-управни и извршувачки. Првите се однесуваат на утврдувањето на политиката, целите на определени групи (единици), како и на интеграцијата на различните функции во една усогласена целина. Извршувачките функции се состојат од реализирање на дефинираната политика и поставените цели, а се изведуваат интелектуално или мануелно.

Анализирани од правен аспект, субјектите што се јавуваат како носители на овие функции можат да се распоредат во неколку основни категории кои, всушност, соодветствуваат или израснуваат од организационото и функционално устројство на армијата: претпоставени и потчинети (според односите во

службата); постари и помлади (според чиновите и положбата); старешини и војници. Како *претпоставен* се јавува она воено лице кое врз основа на законски и други прописи е овластено да раководи и командува со воените единици или установи, односно со лицата на служба во нив. Сите други лица во рамките на таа единица, односно установа се јавуваат како *потчинети*. Според вториот критериум, *постаро* е она воено лице кое има повисок чин, односно класа. Во ситуација кога две лица се со ист чин (класа) или се без чин (класа), статус на постар има она лице кое е на повисока положба. Според нормативно-правната регулатива на устројството на армијата, *воени старешини* се сите оние лица кои имаат чин (класа) или вршат должности на претпоставен или таква служба врз основа на која имаат право да наредуваат и раководат. Всушност, независно од тоа на која група или подгрупа ѝ припаѓаат, старешините располагаат со одредени командно-управни функции во однос на долните слоеви на војничката хиерархија, а се јавуваат како субјекти на извршувачките функции во однос на горните слоеви. Во секоја армија, *војниците* што ја сочинуваат најголемата општествана група на војничкото устројство, по дефиниција претставуваат само извршители бидејќи се наоѓаат на најдолното скалило на хиерархиската пирамида.

На примерот на институцијата на армијата најпластично може да се потврди и тезата дека суштинските обележја на една организација се детерминирани од карактерот на дистрибуцијата на моќта и власта меѓу нејзините членови. Она што армијата ја разликува од другите институции, во контекст на анализата на феномените на моќ и власт, е содржано во одговорот на прашањето за утврдувањето на природата, квантумот и обемот на власта што се врши во нејзини рамки. Типична одлика на армијата е концентрацијата на моќта и власта во нејзиниот врв, кај највисоките раководители; оттука таа се делегира сразмерно, во мали порции по надолна линија, за конечно да се загуби кај групата на обични војници.

Од друга страна, таа се одликува и со извонредната широчина на социјалното подрачје на кое се протега и врши. Не постои систем во кој, во рамките на основните нормативни прописи што го уредуваат системот на внатрешни односи во армијата, не се потенцира приоритетниот карактер на должноста на воените лица беспоговорно да се покоруваат на наредбите на претпоставените. Иако овој факт се однесува првенствено на доменот на прашања поврзани со вршењето на службата, во ствар-

носта обемот на зафаќање на оваа власт се протега и надвор од воено-службените односи. Една цела низа правила настојува прецизно и детално да го регулира целокупниот живот на лицата во воена служба, што значи и во областите кои длабоко навлегуваат во нивниот личен живот. Сéвкупноста на активностите во армијата е обележана од високиот степен на формализам кој претпоставува јасно утврдено општествено, службено и социјално дистанцирање меѓу лицата што заземаат различни положби. Оттука, должностите на воените лица се регулираат не само со цел систем на правни прописи и норми туку и со такви кои имаат технички карактер. (Така, на пример, прецизно се утврдуваат начинот на прописно облекување, меѓусебното поздравување и ословување, и сл.) Во случај на непочитување на овие правила се применуваат и мерки на принуда, односно санкции.

Дистрибуцијата на моќта и власта во армијата не само што е хиерархиска по својот облик и суштина туку намерно се вложуваат напори таа да се направи видлива и јасна и „кон надвор", што обично не е присутно кај другите облици на општествено структурирање. Со таа цел, особено внимание им се посветува на надворешните, статусни симболи (начинот и квалитетот на облекување, ознаките на чиновите и нивната декоративност), што претставува начин на јавно манифестирање и обележување на положбата на поединците и групите во контекстот на хиерархиската распределба на власта.

Специфичниот карактер на дистрибуцијата на власта (и на функциите) во армијата, го условуваат видот и карактерот на основните процеси кои се одвиваат меѓу поединците, групите и организационите единици опфатени со неа. На една монократски уредена хиерархија, каква што е армијата, ѝ соодветствува типично автократско раководење. Во редот на најважните процеси, што се одвиваат во неа спаѓаат: одлучувањето, командувањето, комуницирањето и контролирањето на извршувањето на задачите. Во заднината на сите нив стои круцијалната релација на подредување и надредување.

Од изложените елементи кои укажуваат на специфичниот карактер на армијата како институција, можат да се извлечат неколку констатации:

- прво, армијата е борбена група организирана заради извојување на победа во евентуален судир, што кај нејзините припадници се манифестира преку посебно развиеното чувство на внатрешна кохезија, солидарност, чест и колективна гордост;

- второ, армијата е организација во која формалните врски доминираат над персоналните;

- трето, таа е бирократска хиерархиски организирана институција;

- четврто, таа претставува специфичен општествен организам кој располага со сопствен систем на стратификација.

На современиот степен на цивилизациски развој, армијата претставува неизбежна институција, „нужно зло" во пазувите на секој политички систем. Со оглед на постојната констелација на односите на меѓународен план, демократијата во национални рамки мора да одржува, толерира, па дури и да оствари специфичен облик на „соживот" со една, во своето битие, недемократска институција. Таа се одликува со својата затвореност, бирократски карактер, посебни принципи на организирање и функционирање (цврста хиерархија и субординација), сопствен систем на вредности и форми на однесување, т.е. карактеристики спротивни на темелните вредности и принципи на демократијата. Може со сигурност да се тврди дека, и покрај сите настојувања, во догледно време развојот на демократијата (во национални рамки и пошироко) нема да доведе до напуштање на оваа институција.

Армијата како „најдржавна институција" во секое општество, е детерминирана и зависна во основа од карактерот на државата заради која постои. Но од друга страна, (истовремено) таа располага и со значителна самостојност (т.н. *корпоративна автономија*), што ѝ овозможува вршење на, помало или поголемо, политичко влијание врз другите институции на системот, како и на политичкиот систем во целина.

Постоењето на армијата е главно условено од вршењето на нејзината основна функција: одбрана на општеството од секаков облик на надворешна агресија. Со други зборови, станува збор за институција со истакната општоопштествена задача; но истовремено, таа (односно нејзините припадници) успеваат да воспостават еден посебен кастински систем со сопствени интереси (кои можат, но не мораат да бидат чисто политички) или, пак, се стават во функција на одржување на власта на една конкретна политичка гарнитура.

Сепак, воената историја покажува дека успехот на воената дејност (односно војничката победа) е условена токму од ваквиот карактер на армијата. И покрај повремените настојувања таа да се демократизира, во различни епохи и политички системи (иако одредени резултати се постигнувани на планот на хуманизацијата

на меѓучовечките односи меѓу војниците и офицерите) - факт е дека тие никогаш не успеале порадикално да ја променат нејзината суштина. Континуираното зголемување на степенот на усовршување на оружјето во современата епоха, како и потенцирањето на објективните предности кои се должат на самата организација - упатуваат на постоење на тенденција на рапидно зголемување на надмоќноста (супериорноста) на армијата во однос на невооружената популација во општеството. Неспорноста на сите овие факти влијае на тоа поголемо внимание да му се посвети на проблемот на воспоставувањето на најефикасните модалитети и механизми на демократската јавна и политичка контрола над нејзиното дејствување, во што правото треба да има посебно важна улога.

2. Цивилна супремација над армијата

Армијата како институција, несомнено, стана едно од најмоќните средства на политиката во современи услови. За носителите на власта во секој политички систем, армијата претставува (дури и кога не се користи непосредно) главен, иако не и единствен, инструмент за обезбедување на основните општествени вредности, како независноста, државната територија и уставниот поредок. Од друга страна, токму од начинот на нејзината (зло)употреба во извршувањето на оваа функција, зависи не само функционирањето на другите институции туку и карактерот на политичкиот систем во целина. Со оглед на тоа дека припадниците на армијата располагаат не само со одредена политичка туку и физичка сила (во најбуквална смисла на зборот) - јасно е дека и најмалата дисфункционалност во рамките и во однос на армијата доведува до несогледливи последици во целината на поредокот и, што е најважно - во сферата на човековите слободи и права. Таквите појави, а особено можноста од повремени „излети" на армијата во политиката се непопуларни и непожелни и за владејачката гарнитура.

Уште од периодот што започнува со победата на граѓанско-демократските револуции, па сé до денес, како идеал во оваа смисла се јавува создавањето на ефикасна и способна армија што ќе биде во состојба да го гарантира опстанокот на поредокот, но истовремено ќе се држи подалеку од работата на цивилните политички институции и особено подалеку од сферата на сло-

бодите и правата на човекот и граѓанинот. Практиката покажува дека остварувањето на овој идеал воопшто не е едноставна работа, и тоа главно од две основни причини: прво, што и покрај сите преземани мерки, армијата несомнено располага со сопствен политички авторитет и субјективитет, како и со релативна самостојност во однос на другите институции на политичкиот систем; и второ, што носителите на политичката власт не се секогашготови да се воздржат од нејзина употреба во политичкиот живот, директно или индиректно, а заради одржување на својата владејачка позиција. Затоа, демократските сили во секој систем се залагаат за изградување на еден соодветен политички и уставно-институционален механизам, односно модел на односи меѓу политичката и воената власт - со кој ќе се сведе на минимум можноста од злоупотреба и манипулација со армијата, било во полза на еден политички субјект било во полза на армијата како институција, а наспроти интересите на општеството во целина.

Со оглед на фактот што армијата како институција по дефиниција претставува неизбежен дел на државната структура, во сите политички системи како еден од посебно важните проблеми се издвојува прашањето за модалитетите и механизмите низ кои најуспешно може да се оствари ефикасна и континуирана контрола над нејзиното дејствување. Анализата покажува дека во теоријата, а уште повеќе во практиката, егзистираат две основни насоки на размислување и конкретно решавање на овој проблем. Двата основни вида на цивилна контрола над армијата битно се разликуваат не само според субјектите што се одговорни за нејзиното спроведување туку (што е далеку позначајно) според мотивите кои ги раководат во тоа.

Првиот облик на цивилно-политичка контрола е карактеристичен за плуралните демократски системи. Во нив, цивилната супрематија над армијата се јавува како посебен аспект на ограниченоста и подреденоста на јавната власт во однос на демократската општествена контрола. Во такви услови армијата им се подредува на политичко-државните фактори и институции, кои се основни носители на оваа контрола. Оваа дејност се врши со една основна цел: дистанцирање на армијата од центрите на политичката моќ и гарантирање на слободата и интегритетот на цивилното општество. Во такви услови, политичката подреденост на армијата не се поврзува со лојалноста спрема одредена владејачка гарнитура и нејзината политика и идеологија. Всушност, основната интенција се состои во подведувањето и на

политичката власт и на армијата под уставот и законот. На тој начин, за армијата може да биде ирелевантен фактот кој во даденият момент ги зазема водечките политички позиции. Во овој контекст, како conditio sine qua non се поставува барањето за армијата како дезидеологизирана и политички неутрална институција.

Овој основен тип на демократска цивилна контрола ја доживува својата вистинска содржина дури во контекст на одредени историски и национални околности. Притоа, се јавуваат и неколку конкретни варијанти и модели на реализирање на *политичко-државната контрола* над армијата. Во основа, може да се констатира нивната детерминираност од обликот на организацијата на власта или, поточно, од обликот на политичкиот систем (парламентарен, претседателски, конвентски). Иако е неспорно дека политичките (државните) институции се оние кои фактички ја вршат оваа контрола, прашањето што евентуално може да се постави се однесува на нивните ингеренции и меѓусебните односи. Значи, дилема може да се јави само околу одговорот на прашањето каков е балансот на стварната моќ меѓу самите носители на посебните државни власти (законодавната и извршната), и како тој се одразува на ефикасноста во остварувањето на контролата над армијата. Всушност, стварниот досег и ефикасноста на цивилната супрематија директно зависат од успешноста на интегралниот политички механизам на ограничување и контрола на апаратот на јавната власт во општеството. За демократското општество подеднакво е важно цивилната контрола над армијата да биде воспоставена на две нивоа: првото, формално - што ги подразбира механизмите на надзор определени и организирани внатре во политичката држава (парламентот, владата, шефот на државата); и второ, неформално - кое се обликува надвор од политичката држава, како директен продукт на цивилното општество, политичката јавност и јавното мислење во целина.

Што се однесува на првото ниво, во сите демократски системи битно и заедничко е тоа што постои соодветна уставноправна и институционална дефинираност на неколку битни релации меѓу државните органи и армијата. Меѓу нив како посебно значајни се издвојуваат односите кои се воспоставуваат во врска со командувањето на армијата. Иако повеќе од јасно е дека оваа функција во рамките на воената организација можат успешно да ја вршат само професионалните војници, сепак во рамките на политичкиот и уставниот систем големо внимание му се посветува

на тоа раководењето и командувањето со армијата да се утврди како важна политичка функција што ја врши еден од цивилно-политичките органи (вообичаено, се работи за претседателот на владата или шефот на државата). Во парламентарните системи, носителот на оваа функција треба да ја претставува онаа директна спојка меѓу армијата и највисокиот орган на власта (парламентот). Затоа, неопходно е да се обезбеди остварување на непосредна одговорност и на носителот на политичката функција на раководење и командување со одбраната и армијата, како и на самиот воен врв - пред парламентот, сфатен како народно претставништво. Во светлината на овие настојувања треба да се гледа и на доверувањето на управната функција во областа на одбраната во рацете на цивилен политичар кој своите уставни овластувања ќе ги врши во согласност со својата одговорност пред владата и парламентот, ослободен од какви и да е притисоци од страна на воениот врв кој може да биде само консултативен фактор во одлучувањето.

Вториот тип на цивилна контрола над армијата е карактеристичен за недемократските системи. Во нив, по правило, оваа функција целосно е концентрирана во рацете на владејачката (поточно, единствената) политичка партија. Ова се должи на фактот што сéмоќната партија во овие системи претставува вистинска еманација на цивилната власт. Секако, станува збор за моделот на цивилна контрола кој беше реализиран од страна на фашистичкиот и комунистичкиот режим. Сепак, примерот на комунистичката контрола над армијата се издвојува од својот „сијамски близнак" по тоа што е продукт на континуирано усовршување во тек на повеќедецениска практика. Основното начело на овие режими кое, впрочем, беше и најдоследно остварувано низ сите етапи на уставно-политичката историја, се состои во неприкосновената водечка улога и позиција на Партијата во општеството. Таа го претставува изворот на сета моќ, вистински суверен во политичкиот систем. Во однос на армијата, прва работа што ја преземаат комунистичките партии се состои во обвивање со превезот на тајноста на сите прашања поврзани со неа и нејзиното функционирање. Така, најголем број прашања од овој вид остануваат недостапни за јавноста, парламентарниот надзор и другите државни инстанции. Односите меѓу армијата и општеството се потткнуваат на пониските нивоа, и тоа само во симболична и пропагандна форма. Сите најважни ингеренции во оваа сфера се фактички концентрирани во партијата, а се реализираат низ два

паралелни процеси: засилена идеолошко-политичка хомогенизација во редовите на армијата и со поставување на важни партиски личности на највисоките воени позиции.

Генерално гледано, може да се констатира дека видот и ефектите од цивилната контрола над армијата во секое општество се детерминирани од карактерот на општиот и начелен однос меѓу цивилната и воената власт. Всушност, целосна и апсолутна контрола и надзор над армијата е тешко остварлива задача. Воената организација функционира и дејствува следејќи ја логиката на дејноста заради која постои, што секогаш не мора и не може да им биде јасна и сфатлива на цивилните политичари. Војниците љубоморно го чуваат интегритетот на оваа институција, особено кога станува збор за чисто стручните и тесно професионалните проблеми. Кога тоа не би било така, тогаш не само што армијата не би била армија туку не би била ни потребна. Овој факт особено добива на значење денес кога војувањето, повеќе од кога и да е, станува наука. Од друга страна, за да се зборува за демократска власт, неопходно е цивилната контрола над армијата да не се претвори во апсолутно располагање со нејзината моќ и ставање во функција на конкретна политичка опција. И носителите на оваа контрола мораат да бидат ограничени во рамките утврдени со устав и закон.

Уставната и законска дефинираност и прецизираност на надлежностите и односите меѓу цивилно-политичките органи, и меѓу нив и армијата, и покрај сето свое значење, зборува само за формално-правната (нормативна) страна на проблемот. Стварните (живи) односи кои можат да се движат на скалата од степен на целосна кохезија до степен на целосна адхезија - најчесто се воспоставуваат и одвиваат зад демократската фасада на општеството. Степенот на подреденост и контролираност на армијата од страна на цивилниот фактор е обратнопропорционален од степенот на потпирање на политичката власт на армијата. Но, практиката (особено онаа во поранешните социјалистички држави) покажува дека понекогаш и цврстата субординираност на армијата не е доволна да ги сузбие или елиминира нејзината релативна самостојност, егзистирањето на сопствени интереси и поседувањето на одреден политички субјективитет и авторитет. Конечно, може да се констатира дека проблемот на утврдувањето на најпожелниот облик и степен на цивилна контрола над армијата може да се реши единствено во контекст на општата демократи-

зација на општеството како еден значаен аспект на општиот однос меѓу политичката власт и армијата.

3. Уставно-правна положба на Армијата на Република Македонија

Актуелизацијата и елаборацијата на прашањето за уставно-правната и политичка положба на Армијата на Република Македонија сé уште претставува своевиден научен предизвик, со оглед на фактот што станува збор за почетни обиди во нашата државно-правна историја да се иницира решавање на проблеми од ваков вид. Република Македонија дури по своето осамостојување од поранешната југословенска држава се здоби со можност самостојно да ги дефинира сопствените потреби во областа на одбраната и истите да ги операционализира низ соодветен автономен одбранбен систем. Од друга страна, за првпат во нејзината историја, таа застана и пред императивот да креира и фундира модел на цивилно-војнички односи примерен на едно демократско општество. Оценката за начинот на кој е тоа сторено треба, секако, да го уважи и фактот што искуствата на македонската држава на овој план се исклучително скромни. Во поранешната федеративна заедница овие односи се воспоставуваа на сојузно ниво, така што некакви искуства можеше да се стекнат само посредно или во нешто поголема мерка - во однос на конституирањето и функционирањето на територијалната одбрана како компонента на единствените вооружени сили.

Позицијата на Армијата во рамките на одбранбениот и политичкиот систем на Република Македонија произлегува од уставно-правниот и политичкиот концепт според кој граѓаните како членови на цивилното општество имаат потреба дел од своето природно право на одбрана на сопствениот живот и на заедницата да ѝ го доверат на државата и нејзините институции. Ако државата постои заради граѓаните (а не обратно), тогаш нејзина главна задача е да ги обезбеди неопходните услови за нормално одвивање на животот, при што мирот и слободата имаат приоритет. Таа го монополизира правото да ги поседува и користи средствата за принуда и на тој начин, од една страна, се мултиплицира нивната поединечна моќ, а од друга - се елиминира можноста од нивна анархична и нелегална употреба. Вршењето на одбранбената функција од страна на државата е значајно од два аспекта: се

овозможува покомпетентно нејзино остварување, што е нужност во современото општество во кое одбраната претставува високо специјализирана професионална дејност; и од друга страна, граѓаните добиваат поголем простор за оставрување на своите (мирновременски) интереси и творечки потенцијали во друга невоена насока.

Имајќи ја пред себе стравотната слика на распаѓањето на еден систем во кој армијата имаше значаен удел, при конституирањето на своите вооружени сили македонската држава се соочи со повеќе дилеми во врска со нивното организирање. Во јавноста, уште пред осамостојувањето на државата, беа во оптек различни солуции, па и дијаметрално спротивни концепти: од оној за автодемилитаризација, сé до создавање на мала, чисто професионална војска. Конечно, Републиката се определи за воена организација заснована на општата воена обврска , но и со елементи на извесен професионализам кога станува збор за вршење на високо специјализирани и сложени задачи. Армијата се дефинира како вооружена сила на сите граѓани, што е во согласност со концептот на граѓанска држава. Ваквото решение се наметнува како императив за секоја демократска земја со мешовит национален состав.

Утврдувањето на функциите на армијата не е техничко питу само воено прашање. Неговата суштина е првенствено политичка бидејќи укажува на главните причини заради кои се организира воената сила во општеството и ги посочува основните пунктови на нивното ангажирање. Затоа, тие се дефинираат во основниот и највисокиот правен акт на државата како уставни функции на армијата. Тоа е начин на директно подведување на армијата под уставот, односно на лимитирање на нејзината дејност во рамките на она што ѝ е доверено со устав. Од своја страна, видот и начинот на остварување на уставната положба и задачите на армијата недвосмислено зборуваат за карактерот и суштината на политичкиот систем. Тука лежат главните причини заради кои креаторите на уставите водат голема сметка за нормирањето на воената проблематика, па во нивните текстови не може да се забележи поголема разновидност во приодот и изразот. Вообичаено е на армијата да ѝ се довери одбраната на основните вредости и претпоставки за опстојување на државната заедница. Разлики постојат само по однос на определбата за одбрана само од надворешни опасности или и од внатрешни.

Надворешната функција на армијата никогаш не предизвикувала разногласија ниту во научната ниту во општествената јавност, додека ситуацијата битно се разликува по прашањето за внатрешната. Најчесто таа се поврзува со оној сегмент на уставните задачи на армијата што се однесува на заштитата на уставниот поредок (или општественото уредување). Оваа дилема доби голем одглас во поранешните социјалистички земји и се изрази во прашањето: дали во еден демократски систем на армијата воопшто треба да ѝ се довери вршењето на *внатрешната функција*? Теоретски, јасно можат да се искристализираат две основни солуции: според првата, армијата единствено треба да постои заради обезбедување на надворешната сигурност на државата. Приврзениците на ова становиште сметаат дека ваквото насочување на воената дејност е доказ за високиот степен на демократизација на општеството; и обратно, карактеристика на недемократските системи е ангажирањето на армијата во решавање на внатрешни конфликти со примена на воена сила. Според втората солуција, која коинцидира со официјалниот став во поранешните социјалистички земји, армијата е еден од главните актери и на внатрешната функција.

Во определувањето за едната или за другата варијанта можат да се изнесат низа силни аргументи за кои мора да се води сметка при изнаоѓањето на оптималното и најдемократско решение. Како аргументи во прилог на потребата да се предвиди и внатрешната функција на армијата, може да се изнесат следниве:

- Заштитата на основните општествени вредности и обезбедувањето на поредокот во однос на внатрешните опасности и закани a priori не мора да значи одржување на власта на недемократска политичка структура. Можни се ситуации на преземање на организирани вооружени активности од страна на една деструктивна клика заради уривање на легитимната политичка власт;
- Внатрешниот ангажман на армијата може да стане неопходен во ситуација кога претходно исцрпените средства за мирно разрешување на судирот и примената на сила од страна на другите надлежни органи, не ги дале саканите резултати, а притоа под прашање е доведен таков општествен интерес каков што е зачувувањето на територијалната целокупност на државата, а степенот на непосредна загрозеност на поредокот и човечките и материјалните вредности е таков што може да се очекуваат тешки последици за населението, економската и политичката стабилност на земјата;

- Ваквите акции на армијата не смеат да се поистоветуваат со некаква нејзина интервенција во политиката бидејќи до нив може да дојде само по соодветна наредба на надлежен цивилен орган;

- Формално-правните определби армијата да се ангажира само во вршењето на надворешната функција сами по себе не мораат да ја гарантираат или изразуваат демократската суштина на политичкиот систем. Не смее да се пренебрегне фактот дека армијата не е единственото средство на физичка (вооружена) принуда со кое располага власта. Атрибутот „демократска" не може да го носи држава чија владејачка структура се потпира на силни полициски сили ставени во функција на вршење репресија и надзор над членовите на заедницата. Без постоење на другите претпоставки, самото прокламирање на надворешната функција на армијата може да послужи како параван за вистинската природа на еден репресивен политички поредок.

Како контрааргументи можат да се изнесат следниве:

- Видот на функциите што ги врши армијата, во најголема мера го детерминира начинот на нејзино опремување, оспособување и подготвување. Армијата е оној инструмент на сила кој располага со такво вооружување и боева техника чија употреба не́ овозможува селекција и сигурен избор на целите на нападот. И најмалата грешка доведува до непотребни и недолжни жртви. Тоа зборува дека таа располага со несоодветна организациона и материјално-техничка поставеност за ваков вид задачи.

- Употребата на армијата во внатрешно-политички конфликти (без оглед дали се тие од политичка, социјална или етничка природа) доведува до поларизација на самото население во државата. Како резултат на тоа рапидно се зголемува бројот на „непријатели" на поредокот.

- Дури и во случај на активирање на армијата со наредба на надлежен цивилен орган, не е исклучена можноста од нејзина (зло)употреба против дел од населението (понекогаш против политичките противници). Од друга страна, секогаш во такви ситуации е присутна можноста армијата да излезе од контролата на цивилната власт и да продолжи да настапува самостојно.

- Учеството на армијата во „смирувањето" на тие конфликти значи јавно признавање на поразот на власта, која е немоќна со политички средства и методи да ги решава општествените проблеми. Затоа таквите чекори колку што се непопуларни за власта толку се погубни од аспект на уривање на угледот на армијата која

претендира да биде национална институција. Таквата состојба директно се одразува на одбранбената способност на земјата, особено од аспект на готовноста на граѓаните да ја бранат во случај на надворешна агресија.

Проценката на тежината на наведените аргументи наведува на оценката дека, сепак, основната функција и цел кои го оправдуваат постоењето на армијата во современото демократско општество можат да бидат само заштитата на земјата и слободата на нејзините граѓани од надворешна агресија. Не е никаков идеализам настојувањето (и конкретното дејствување во таа насока) општествените конфликти од кој и да е вид да се решаваат на демократски начин, без употреба на сила, а најмалку на воена.

Уставната одредба според која вооружените сили на Република Македонија ги штитат територијалниот интегритет и независноста, зборува за основната насоченост на Армијата за отстранување и заштита од надворешни (воени) загрозувања на земјата. Во тој контекст, на територијалниот интегритет и независноста на Република Македонија треба да се гледа како на основни (модални) вредности, односно објекти на заштита во чија функција се воспоставува и организира не само Армијата туку и целиот одбранбен систем. Од тие причини се јавува и потребата од појмовно определување на овие вредности:

- *Независноста* на државата ја означува нејзината положба во меѓународната заедница или, поточно, нејзината положба во однос на другите држави. Таа може да се определи како право на државата на слободна акција во меѓународните односи и во рамките на своите територијални граници. Националната (државната) независност, сфатена како право на една држава независно од чија било туѓа волја да го етаблира своето внатрешно општествено и политичко уредување и својата меѓународна позиција, претставува манифестација и одраз на суверенота на таа држава и на нејзиниот народ. Таа се јавува во два основни облика: како надворешна и како внатрешна независност. Првата се манифестира како право на државата да склучува меѓународни договори со други држави врз основа на целосна рамноправност, да не се потчинува на ничија туѓа власт и јурисдикција, да не ѝ дозволи на која и да е друга држава насилно да се меша во нејзините внатрешни работи, да учествува слободно и рамноправно во работата на меѓународните конференции, да бара целосно почитување на нејзината меѓународна личност итн. Внатрешната независност се изразува низ правото на народот да го креира сопствениот

политички систем, на својата територија да има исклучива власт и јурисдикција, односно суверено да располага со подрачјето во своја надлежност во која никој не може да навлегува, да врши власт над своите државјани и да ги штити нивните права во земјата и во странство.

Територијалниот интегритет на една држава претпоставува состојба на потполност (целост) и неподеленост на територијата и суверенитетот на една земја. Тој се однесува на географскиот простор кој ѝ припаѓа на една држава, односно на кој се простира нејзината власт и кој е опфатен со државната граница. Државната територија е сочинета од копнената површина, воздушниот простор над неа до определена граница, просторот под нејзината површина во правец на длабочината на земјата. Ако станува збор за приморска држава, тогаш се смета и дел од морската површина и морското дно. Всушност, државната територија претставува тридемензионална големина. Прашањата околу утврдувањето на големината на државната територија се решаваат според правилата на меѓународното и внатрешното право. Значењето на државната територија и на одржувањето на нејзиниот интегритет произлегува од фактот дека станува збор за утврдување на просторот на кој се простира суверенитетот на една држава, на кој се врши нејзината власт и јурисдикција. Тој може да се ограничи единствено кога е тоа предвидено со нормите на меѓународното право (на пример: државата не може да го спречува меѓународниот воздушен сообраќај над својата територија, но затоа ги дефинира коридорите по кои можат да се движат странските воздухоплови и висината под која не смеат да летаат).

Поимот на територијалната целокупност како вредност, како добро кое е предмет на заштита од страна на вооружените сили, ја означува целината на територијата на Републиката што со Уставот е дефинирана како неделива и неотуѓива. На тој начин се искажува конкретна политичка определба дека нема да се дозволи одделување, односно отуѓување на ниту еден дел од државната територија.

Законот за одбрана предвидува уште една можност за ангажирање на Армијата, и тоа заради *отстранување на последиците од вонредна состојба*, и само по наредба на Претседателот на Републиката. Тоа е единствена ситуација кога, во време на мир, може да се нареди активирање на вооружената сила, и тоа во точно определена насока и на начин кој во свој акт го уредува

министерот за одбрана. Главната ориентација на армиската дејност не се менува со оглед на крајно рестриктивниот начин на кој уставно се дефинираат причините поради кои може да се прогласи вонредна состојба (големи природни непогоди или епидемии).

Кога станува збор за ангажирање на Армијата во вакви ситуации, пожелно е постоењето на здрава претпазливост. Фактот дека до вакво мирновременско ангажирање може да дојде само исклучително, односно по наредба на Претседателот на Републиката, зборува дека главната интенција на овие нормативни решенија е да се елиминира можноста и кај Армијата и кај нацијата да се создаде (со тек на време) штетната навика од често потпирање врз армијата во кризни ситуации. Вистинското место на Армијата е во касарните каде што во време на мир се подготвува за остварување на својата уставна функција за одбрана на Републиката.

Во рамки на нормативните решенија што се однесуваат на положбата на Армијата, формално-правно се прокламира и нејзината деполитизација, (само) во вид и во обем на департизација. Имено, со Законот за одбрана се забранува организирање и дејствување на политичките партии и здруженија на граѓани во нејзините редови. Секако, на овој чекор мора да се гледа како на основен, но и како на иницијален кога станува збор за остварувањето на нејзината целосна деполитизација што претпоставува исполнување и на низа други општествени услови.

Карактерот на нормативните основи на кои се проектира и воспоставува новиот систем на одбрана и Армијата на Република Македонија, како и прегледот на најважните објективно присутни и потенцијални фактори содржани во стварниот општествен и политички амбиент, наведува на заклучокот дека, под одредени услови и за догледно време, е можно остварувањето на еден демократски модел на цивилно-војнички односи, односно такво оптимално профилирање на улогата на армијата што нема да ги загрозува демократските перспективи на политичкиот систем, а што на војнички план ќе биде ефикасна.

4. Служба во Армијата на Република Македонија

Суштинските карактеристики на армијата како институција, како и вршењето на дејноста заради која таа постои, го условуваат

специфичниот карактер на воената служба. Лицата постојано ангажирани во армијата вршат *професија* par exelance, која не наликува на ниту една друга. Од една страна, тие се во позиција постојано да ракуваат со оружје, а од друга - да се покоруваат на низа извонредно строги регули, атипични во вршењето на другите јавни служби. Уредувањето на најбитните моменти околу вршењето на службата во армијата не само што не влегува во редот на прашања од техничка природа туку не е можно ниту да се направи на начин на кој тоа се чини кога станува збор за другите јавни служби. Затоа, во случајот на војничката професија како апсолутно неприменливи и неадекватни се покажуваат прописите од областа на трудовото право (особено Законот за работни односи). Главните специфики на оваа служба можат да се лоцираат во неколку пунктови, какви што се: приемот во службата, унапредувањето и оценувањето, правата и должностите на воените лица, нивната одговорност, престанокот на службата итн. Меѓутоа, нејзината вистинска природа доаѓа до целосен израз особено во воени услови кога од лицата што ја вршат се очекува готовност за жртва од најголем вид - готовност да се даде и сопствениот живот во борбата против непријателот.

За разлика од военото законодавство што постоеше во рамките на правниот систем на поранешна Југославија (каде што, освен Законот за општонародна одбрана, беа донесени и Законот за воена обврска, Законот за служба во вооружените сили итн.), во Република Македонија се усвои солуцијата според која основните прашања од областа на одбраната се уредуваат со (еден) системски закон, а неговата доразработка им се препушта на подзаконските општи акти. Во оваа смисла, прашањето за условите и начинот на остварување на службата во армијата, односно за статусните прашања во рамките на оваа институција, според одредбата содржана во член 46 од Законот за одбрана, требаше да се уреди попрецизно со правилник донесен од страна на министерот за одбрана. Правилникот што беше донесен (Правилникот за служба во АРМ - "Службен весник на РМ", бр. 48/92), од страна на Уставниот суд беше ставен вон сила, заедно со укинувањето на членот 46 од Законот. Од тој момент, па сé до денес, не е донесен соодветен законски акт со кој би се регулирал овој значаен комплекс прашања и би се пополнила правната празнина што е создадена во област во која тоа не може да се толерира.

Армијата претставува сложен организам, и во организациона и во функционална смисла, па оттука службата во неа се

состои во *вршењето на воени и разни други должности*. Како нејзини субјекти-извршители се јавуваат воените старешини и граѓанските лица (цивили вработени во амијата). Статус на *воени лица имаат*: војниците, војниците по договор, воените старешини (помлади офицери и офицери) и воените обврзници во резервниот состав (во времето кога се наоѓаат, односно се повикани на служба во армијата). Правната основа според која активните воени лица и граѓанските лица ја вршат службата во Армијата обично е содржан во со закон предвиден акт за засновање на работен однос, додека правен основ за воената служба на војниците и воените обврзници во резерва го чини воената обврска предвидена во Законот за одбрана.

Армијата, од аспект на својот обем и вкупен состав, се потпира на два основни дела: *постојан* и *резервен*. Ваквата (условна) поделба е детерминирана од потребата да се обезбеди континуираното подготвување и подготвеноста на Армијата за извршување на предвидените уставни и законски обврски. Пред секоја земја стои задачата во време на мир да ја процени оптималната големина и структура на постојаниот состав на својата армија, во согласност со констелациите на меѓународните односи и своите внатрешни капацитети. Важноста од димензионирањето на овој дел на армијата произлегува од фактот што од него (во случај на потреба) се очекува да располага со стварна способност за спречување на евентуалниот изненаден напад на агресорот, да остварува континуирана воена обука на сите контингенти на воени обврзници, да биде во чекор со развојот на вооружувањето и другата борбена техника итн. Всушност, постојаниот дел на армијата го претставува јадрото, односно основата за вкупниот воен развиток и активирање на вооружените сили во случај на потреба, во кадровски, материјално-технички и организационен поглед. Во оваа смисла, Законот за одбрана прецизира дека постојаниот состав на армијата го сочинуваат војниците, војниците по договор, воените старешини и граѓанските лица на служба во армијата, додека пополнувањето на резервниот состав се врши со воени обврзници во резерва.

4.1. Прием во службата, унапредување и оценување на воените лица

Заснованието работен однос во Армијата не може да се врши на начинот предвиден со Законот за работни односи, што се

должи на природата на самата институција, начинот на нејзиното организирање и функционирање. Бројот на местата предвидени со формацијата и посебните услови содржани во актот за систематизација на работите и задачите на министерството за одбрана, го детерминираат обемот и интензитетот на примање на лица во оваа служба. Специфичноста на воената служба треба да се изрази во предвидувањето на посебни услови за прием на заинтересираните лица. Станува збор за исполнување на *општите услови* што се однесуваат на приемот на работници во органите на управата (државјанство на Републиката, полнолетство, здравствена способност за вршење на предвидените задачи, против лицето да не се води кривична постапка за кривично дело против државното и општественото уредување, безбедноста на Републиката и против службена должност и да има соодветна стручна подготовка), и регулирањето на воената обврска. Овие лица треба да ги исполнуваат и следниве *посебни услови*: соодветна (средна или висока) стручна подготовка; определена старосна граница (над полнолетството) и успешно совладување на проверката на знаењето и способноста.

Вршењето на службата во армијата, односно благовременото и совесно извршување на воените и други должности, од аспект на военото лице, добива и едно посебно значење. Имено, во логиката на професионалниот ангажман во рамките на ваквата хиерархиска и бирократска институција лежи настојувањето на оние кои ги заземаат пониските скалила на структурата да се искачат погоре. Секако, до значителни промени во статусната позиција на воените лица доаѓа особено во текот или по завршувањето на вооруженият судир; меѓутоа, секоја држава и во време на мир ги обезбедува, односно пропишува условите под кои (во текот на подолг временски период, односно работниот век) може да се напредува во службата. Станува збор за еден многу важен процес кој континуирано се врши во рамките на секоја армија и кој игра извонредно значајна улога не само од аспект на канализирањето на индивидуалните аспирации и амбиции туку уште повеќе - од аспект на обезбедувањето на таква внатрешна динамика чија крајна цел е поефикасното и покомпетентно вршење на воената дејност.

Надлежноста за *поставување, унапредување и разрешување на воените старешини* до формациското место генерал е лоцирана кај министерот за одбрана, додека за поставувањето, унапредувањето и разрешувањето на генералите одлучува

Претседателот на Републиката. Како општи услови за унапредување во повисок чин на помладите офицери и офицерите од постојаниот состав на армијата можат да се наведат следниве:

- поминување на одредено време во претходниот чин;
- службена оценка за претходниот период најмалку „добар", со тоа што во последните две години пред унапредувањето не била добиена негативна оценка;
- во последните две години пред унапредувањето лицето да не било безусловно казнето за кривично дело со казна затвор;
- во годината пред унапредувањето лицето да не било казнето за дисциплински престап со дисциплинската мерка: враќање на формациско место на понизок чин;
- против лицето да не се води кривична постапка за кривично дело за кое се гони по службена должност.

За секое поединечно унапредување во одреден чин овие општи услови треба да се прецизираат со правен пропис. Надвор од исполнувањето на предвидените услови за редовно унапредување, воените старешини можат да се унапредуваат и *вонредно*: ако постигнале вонредни успеси во работата и покажале исклучителни способности или стекнале заслуги за Армијата, односно одбраната на Републиката. Освен активните воени лица, во вршењето на воената служба можат да напредуваат и војниците, војниците по договор и воените обврзници во резерва, доколку бидат оценети од соодветниот старешина дека со успех можат да ја вршат соодветната должност на воен старешина (унапредување во чиновите разводник, десетар и помлад водник).

Како што може да се констатира, во процесот на унапредување на воените старешини еден од битните критериуми е *службената оценка* за резултатите од работењето во определен временски интервал. Континуираното оценување на лицата во воена служба има за цел да влијае на зголемувањето на: прво, степенот на ефикасност и успешност во остварувањето на доверените задачи; второ, степенот на индивидуална одговорност и трето, степенот на лична мотивација кај старешините. Помладите офицери и офицерите во Армијата на Република Македонија се подложуваат на проверка на определен временски период, при што предвид се земаат фактите кои укажуваат на успешноста во вршењето на службата, а врз основа на нив се донесуваат одлуките од значење за унапредувањето и другите односи во службата, а посредно се поттикнува стручното усовршување и ангажирање во службата. Редовното оценување

на активните воени лица се врши на секои 4 години, освен во првиот наврат - по изминувањето на првата година помината на служба во армијата. До вонредно оценување доаѓа во ситуација кога воениот старешина: 1) се поставува на должност во друга воена единица, а не бил оценуван повеќе од една година; и 2) ако претходната службена оценка веќе е несоодветна на неговата работа и постигнатите резултати во службата. Службената оценка, која може да биде позитивна или негативна, е описна и дадена во писмена форма. Оценувањето го врши претпоставениот старешина, и тоа врз основа на сознанијата стекнати преку увид во работата на военото лице, податоците добиени за време на редовните обиколки на единицата и состојбата во единицата, како и податоците добиени со други облици на работа и раководење. И војниците во армијата се оценуваат редовно и вонредно: во првиот случај оценката се дава на крајот на служењето на воениот рок со впишување на оценката во воената книшка; вонредно оценување се врши во врска со донесувањето на оценка за унапредување во војнички чин или одредување на старешински должности.

4.2. Престанок на службата во Армијата

Утврдувањето на начините и условите под кои може да дојде до престанок на работниот однос (воопшто), е доста чувствително прашање. Притоа, истовремено треба да се води сметка за почитување на уставно загарантираното право на работа и слободен избор на вработувањето, правото на социјална сигурност, но и за обезбедување на внатрешната дисциплина и ефикасното функционирање на работниот колектив. Кога станува збор за колектив каков што е армискиот, прашањето за престанок на воената служба добива посебно деликатна форма. До тоа може да дојде на два основни начина: со согласност на воениот старешина и без постоење на таква согласност.

Можноста воениот старешина доброволно да одлучи да ја напушти службата во Армијата е, неспорно, во согласност со Уставот и Законот за работни односи. На граѓанинот што доброволно одлучил да стапи во активна воена служба му се овозможува и да ја напушти, по своја слободна волја. Иако, во стварноста многу ретко доаѓа до искористување на оваа можност, сепак таа е значајна како облик на остварување на правото на слободен избор не само на вработувањето туку и воопшто на

сопствениот начин на живот. Оваа варијанта на *престанок на службата со согласност на воениот старешина* може да биде резултат на едностране изјавување на таква волја од страна на старешината или двострана спогодба меѓу него и надлежниот воен орган.

Ако првиот начин на престанување на службата во Армијата не предизвикува поголеми дубиози, тогаш втората варијанта во која до овој престанок доаѓа без, па дури и наспроти, волјата на воениот старешина, заслужува поголемо внимание. Правните основи за ваквите ситуации мора да бидат добро одмерени, односно издржани во смисла да не отвораат можности за арбитрерно одлучување за ова прашање од егзистенцијално значење за секој воен старешина, односно за создавање состојби на правно несигурна социјална и професионална положба на овие лица во рамките на воената служба. Престанокот на оваа служба на овој начин, за воениот старешина има многу поголема тежина отколку престанокот на работниот однос кај вработените во другите (цивилни) сектори. Тој е хендикепиран особено кога станува збор за можноста од негово професионално вклучување во цивилниот сектор со оглед на реално помалите можности за примена на неговите војнички квалификации и специјалности, и уште помалку за некаква преквалификација. Сето ова укажува на важноста на постоењето на јасни правно дефинирани услови под кои може да дојде до престанок на службата. Како специфични правни основи кои исклучиво се однесуваат на престанок на воената служба, уредени со правниот акт со кој се уредува службата во Армијата, можат да се наведат следните:

- во случај на утврдување на трајна неспособност за воена служба, на предлог на претпоставениот старешина, и тоа после долготрајно непрекинато боледување;
- ако двапати едноподруго старешината е оценет негативно, а одбие да прифати распоредување на друго работно место или нема такво работно место што одговара на неговото знаење и способности;
- ако при преземањето во армијата премолчал или дал невистинити податоци од значење за извршување на службата;
- ако одбие да работи на должноста на која се распоредува во случаи и под услови предвидени со правен пропис со кој се уредува службата во армијата;
- неоправдано изостанување од работа последовно 5 работни денови;

- по изречена дисциплинска мерка „губење на чин и престанок на службата“ за направена потешка повреда на воената дисциплина.

Освен овие специфични правни основи, до престанок на службата во Армијата може да дојде и во сите оние случаи на престанок на работен однос по сила на закон или со отказ од страна на работодавецот уредени со Законот за работни односи. Согласно овие одредби, освен во веќе наведените случаи, до *престанок на службата во Армијата по сила на закон* може да дојде ако:

- на воениот старешина му биде забрането вршење на определени работи и задачи (а кои се суштински важни за вршењето на неговите воени должности), според правосилна одлука на суд или друг орган, а не може да му се обезбеди вршење на други работи и задачи;
- дојде до издржување на казна затвор во траење подолго од шест месеци;
- ако е изречена мерка на безбедност, воспитна или заштитна мерка во траење подолго од шест месеци, за кое време лицето мора да е отсутно од работа;
- исполнување на условите за пензија.

До престанок на работниот однос (воопшто) може да дојде и со давање отказ поради кршење на работната дисциплина или неисполнување на обврските утврдени со закон, колективен договор и договор за работа. Кога станува збор за воената служба, ваквиот начин на престанок на работниот однос е веќе дефиниран како последица на изречената дисциплинска мерка *„губење на чин и престанок на службата“*.

4.3. Правна положба на лицата на служба во Армијата

Во анализата на правните аспекти на положбата на групата на професионални војници или, пошироко, на групата на лица на служба во армијата, како појдовна основа мора да се земат предвид неколку основни сознанија за карактеристиките на општествената (професионална) група која ја сочинуваат тие. Теоретските и практичните сознанија се поклопуваат во заклучокот дека таа, по правило, располага со значително поголем степен на издвоеност и внатрешна кохезивност во однос на другите професионални групи во општеството. Во нејзини рамки неизбежно мора да се наметнат

и остварат принципите на единственост и колегијалност, независно од поединечното општествено и социјално потекло. Дури, овој фактор (потеклото) со тек на време добива второстепено значење во однос на влијанието на специјалното воспитување и карактерот на внатрешните односи што се воспоставуваат во рамките на оваа институција. Врз основа на тоа, меѓу офицерите се создава своевидна „вонкласна солидарност", но со јасни тенденции на инклинирање кон потесно поврзување со оние кои го оличуваат управувачкиот слој во општеството. Така, неминовно доаѓа до создавање на јасен јаз меѓу припадниците на оваа социјална и професионална група и членовите на цивилното општество.

Вообичаено, и во време на мир, кај професионалните војници се негува или однадвор се потенцира, атрибутот на „бранители на татковината". Затоа, тие не се склони својата професија да ја изедначуваат со другите во општеството. Таа добива третман на позив, односно ангажман во функција на остварување на една возвишена цел. Кај офицерите опстојува чувството на сопствена ексклузивност, како и посебен тип на војничко достоинство, различно од она што се среќава кај цивилната популација. Оттука, не зачудува и тенденцијата на поистоветување на сопствените (групни и институционални) интереси со националните. Скицата на модерниот офицер нужно ги опфаќа следните одлики: станува збор за стручњак во своето поле на дејствување; тој е исклучително врзан за службата бидејќи таа претставува единствен извор на неговата егзистенција (војничките компетенции тешко наоѓат примена во цивилниот сектор); неговата положба во војничката хиерархија фактички влијае, односно ја детерминира и неговата вкупна општествена положба.

Тргнувајќи од карактеристиките на армијата како институција, како и од карактеристиките на нејзиниот професионален кадар, станува разбирлива нужноста од прецизно правно дефинирање на воената служба. Од една страна, правното гарантирање на социјалниот и професионалниот интегритет и статус на лицата на служба во армијата треба да придонесе за нивно целосно посветување на успешното совладување на должностите во армијата и индиферентност кон актуелните општествено-политички текови; од друга страна, создавањето на правни лимити во дејствувањето на воените професионалци, со што се обезбедува интегритетот на политичката сфера и на цивилното општество во однос на појавата на војнички интервенции од каков и да е вид.

4.3.1. Права и должности на лицата на служба во Армијата

Општествениот карактер на армијата како институција, како и природата на воената служба ги условуваат посебните права и должности на кои подлежат лицата (воени и граѓански) во рамките на службата во армијата. Овие права и должности ги претставуваат основните координати на нивната правна положба во рамките на институцијата.

Како нивни главни *должности* можат да се издвојат следниве:

- навремено и совесно извршување на работните задачи кои произлегуваат од вршењето на службата;
- придржување кон распоредот и користењето на пропишаното работно време;
- развивање и усовршување на организацијата на одбраната и работата на единиците, командите и установите;
- јакнење на внатрешната цврстина, моралот и борбената готовност на единиците и установите во кои се на служба и на Армијата во целина;
- јакнење на безбедноста и заштитата;
- јакнење на воената дисциплина;
- развивање на хумани односи меѓу луѓето во воениот колектив, и спречување на каков било облик на нивно нарушување (посебно на национална и верска основа);
- организирање и преземање мерки за заштита на животите и здравјето на луѓето во својата единица, команда и установа;
- чување на оружјето, техниката, опремата и другите материјални средства што им се доверени;
- познавање на безбедносната состојба во единиците и установите со кои командуваат, односно раководат, и одговорност за организирањето и спроведувањето на мерките за безбедносно обезбедување;
- чување и штитење (со соодветни мерки и постапки) на службените податоци и документи, оружјето, техниката и другите материјални средства и објекти, чие откривање или уништување нанесува штета на армијата и безбедноста на земјата;
- употреба на македонскиот јазик и кириличното писмо во вршењето на службата;
- борба против лицата кои работат против интересите на армијата и Републиката и известување на претпоставениот

старешина или на друг надлежен орган за таквата активност, па дури и употреба на оружје во спречувањето таквото лице да пребегне кај непријателот;

- поднесување на точни известувања, односно забрана на прикривање на податоци во врска со вршењето на службата, а кои ги бара претпоставениот старешина.

Освен овие генерални должности на кои подлежат сите лица на служба во Армијата, за категоријата на воени лица се карактеристични и некои други овластувања и должности. Во таа смисла, секако, најпечатливи се правилата во врска со носењето и употребата на огненото оружје. Во вршењето на одделни задачи, односно служби во армијата, носењето (а понекогаш и употребата) на огнено оружје се јавува како неопходна потреба. Тоа се однесува првенствено на вршењето на стражарската и патролната служба, службата на дежурство и други слични служби во текот на изведувањето на воени вежби и извршување на други службени задачи. Освен во овие случаи, воен старешина на висока положба (командант на полк-бригада, на рамна или друга повисока положба) може да нареди носење оружје и во други околности. Употребата на оружјето во вршењето на службата се врзува стриктно за одредбите на Законот за одбрана. Во основа, оружјето може да се употреби (во време на мир) во ситуации кога употребата на другите методи се покажува како недоволна, а е неопходно: прво, да се заштитат животите на луѓето кои се обезбедуваат; второ, да се одбие напад или отстрани непосредна опасност од напад на објектот што се обезбедува и трето, да се одбие од себе непосреден напад со кој се загрозува сопствениот живот. Со правилото на службата во армијата поблиску се уредува постапувањето на воените лица при обезбедувањето на имотот и лицата, како и условите под кои военото лице може да употреби оружје во вршењето на службата.

Активните воени лица на работното место и при извршувањето на воени и други службени задачи се должни да носат прописна воена униформа (според Правилото за облека во армијата). Освен тоа, за нив се прецизно пропишани и правилата на однесување кога се во воена униформа (забрана за пушење на определени места, држење на рацете во џебови и на грб, носење на чадори, пакети и сл. на јавни места, јадење и пиење на јавни места кои не се наменети за тоа, симнување на капата на јавни места). Освен тоа, предвидена е и обврската секогаш да бидат уредно облечени, избричени и потстрижени.

Можноста за соработка со средствата за јавно информирање е условена од претходно добиено одобрение од претпоставениот старешина, како и од обврската за заштита на тајноста на податоците и интересите на Армијата и Републиката. Исто така, можноста од зачленување на воените лица во странски стручни и други здруженија или меѓународни организации може да се реализира само со одобрение на министерот за одбрана или на старешината што тој ќе го овласти.

Во своето однесување тие се должни, секогаш и на секое место (во униформа или цивилна облека), да водат сметка за своите постапки, да ја репрезентираат Армијата и да го чуваат сопствениот углед и достоинство и угледот на институцијата. Во таа смисла, заради одржувањето на личниот морал и дигнитетот на институцијата во која ја вршат својата служба, лицата на служба во Армијата не смеат да земаат позајмици, да бараат или примаат подароци или да остваруваат било каква друга корист од војници, свои потчинети или помлади или од кој било во врска со службата.

4.3.2. Посебни права и должности на воените старешини

Воените старешини, освен што од нив се очекува исполнување на сите овие правила на поведение во службата, подлежат и на посебни должности, како на пример: а) поднесување на пријави и иницијативи за дисциплинска, кривична или материјална одговорност за лицата на служба во единицата, односно установата со која командуваат, и тоа до надлежниот орган, во рок и по постапка утврдена со правен акт; б) носење конкретна одговорност за: борбената и мобилизациска готовност на единиците; борбената обука и воспитувањето; подготовката и успешното извршување на борбените и други задачи.

Во случај на војна, односно при извршување на борбени задачи, воените лица подлежат и на некои други обврски, меѓу кои најважни се оние што се однесуваат на почитувањето на правилата на меѓународното воено право, како и на преземање на сите неопходни мерки за избегнување на заробувањето, односно за соодветно однесување при евентуално паѓање во заробеништво.

4.3.3. Извршувањето на наредбите во Армијата

Основната карактеристика на командувањето во Армијата, како процес но и вид на специфичен внатрешен однос, се состои во фактот што тоа се остварува единствено преку почитување на принципите на *единство, едностарешинство и извршување на одлуките и наредбите на претпоставениот старешина.* Благовременото, беспоговорно, целосно и точно извршување на наредбите се смета за conditio sine qua non (услов без кој не се може) за успешното одвивање на функциите во рамките на армијата, како и на нејзиниот внатрешен живот. Компактноста на армијата како специфичен колектив, како и дисциплината која владее во неа зависат од цврстината на системот на раководење и командување, односно од прецизното извршување на пропишаните права и должности на соодветните субјекти. Во тој контекст, може да се каже дека командните односи во армијата, во голема мера, зависат од обезбедувањето на послушноста и беспоговороното извршување на наредбите на претпоставените од страна на потчинетите. Ова е, всушност, едно од светите и најстарите начела на секоја армија.

Од овие причини и Законот за одбрана имплицитно ја наложува обврската за извршување на одлуките и наредбите на претпоставениот старешина (член 24). Од друга страна, Кривичниот закон го определува неизвршувањето и одбивањето на извршување на наредба како едно од кривичните дела против вооружените сили. Кога е веќе јасно дека станува збор за еден доста значаен аспект на реализирање, односно операционализирање на командниот однос во армијата, битно е да се дефинираат неколку момента: а) прецизирање на поимот наредба; б) на што треба да се однесува таа; в) субјектот кој може да ја издаде; г) основи за нејзино одбивање.

Наредбата појмовно не е експлицитно утврдена со одредбите на позитивното право, меѓутоа посредно би можела да се определи како налог за определено постапување издаден од страна на претпоставениот старешина на потчинетиот, во усмена или друга форма, а за кој постои обврска за покорување. Од суштинска гледна точка може да се каже и дека наредбата претставува конкретна форма преку која се остварува раководењето со активностите на потчинетиот. Таа е конкретно и јасно искажано барање упатено индивидуално на потчинетото воено лице, во кое се бара определено (не)чинење на некоја активност, дејност или службена задача. Од овие причини, поимот наредба употребен во

оваа смисла нема ништо заедничко со наредбата како (подзаконски) општ правен акт со кој се регулираат некои прашања од значење за армијата. Во вториот случај не станува збор за барање упатено до конкретно лице.

Втората битна работа, што се однесува на обврската за извршување на наредбите, се состои во фактот што искажаната наредба *мора да се однесува стриктно на службата во Армијата*, односно на воените и други должности што се остваруваат во неа. Со оглед на интенцијата заради која се воведува оваа обврска, во крајна линија е сéедно дали наредбата произлегува од службата во Армијата сфатена во најширока смисла или се однесува на некоја од посебните воени служби (во потесна смисла на зборот) кои се организираат и извршуваат заради извршување на некои специфични задачи, како: граничната и стражарската служба, дежурството, пожарството и сл. Во секој случај, неизвршувањето на било која наредба значи повреда на воените должности што може да доведе до тешки последици за воената единица (установа) и за Армијата во целина.

Третиот момент, односно утврдувањето на *овластениот наредбодавач*, е од големо значење не само за правилното извршување на наредбите туку и за хармоничното функционирање на армијата како институција. Појдовна основа во одговорот на ова прашање претставува пирамидалната хиерархиска структура на функциите во армијата. По правило, се извршува само наредба издадена од страна на претпоставен старешина. Меѓутоа, во случај на негово отсуство, а кога е неопходно преземање на мерки заради исполнување на неодложни задачи (посебно во борба, вонредни околности или во услови на воспоставување на нарушената организација на работење и редот и дисциплината), правото да издава наредби се пренесува автоматски на најстариот присутен старешина. Во врска со начинот на издавање, битно е да се запазат неколку принципи: наредбата се издава по редовен пат и непосредно на потчинетиот, во усмена или писмена форма. До отстапување од редовниот пат може да дојде единствено во случај кога тоа го бараат интересите на службата. Правилното исполнување на наредбата претпоставува таа да биде целосна, кратка, јасна и првенствено реална.

Правило е, како што беше укажано, дека во армијата секоја наредба издадена од овластен старешина, а која е во врска со службата, мора беспоговорно да се изврши. Меѓутоа, согласно правилата на меѓународното право што се однесуваат на одговор-

носта за вршење на воени злосторства, се предвидува и еден правен основ за *задолжително одбивање да се изврши наредба*: тоа е случај кога нејзиното извршување претставува (какво било) кривично дело. Во таков случај лицето што ја примило наредбата е должно да го одбие нејзиното извршување и за тоа веднаш да го извести повисокиот претпоставен старешина или постар од лицето кое ја издало наредбата. Кривично дело против меѓународното право извршено во услови на војна и по наредба на претпоставен старешина не претставува основа за ослободување од кривична одговорност на сторителот.

Заради извесно разбивање на крутата беспоговорна (честопати наречувана и драконска) дисциплина што владее меѓу лицата на служба во армијата, а првенствено со цел да се онемогући грубото потчинување и кршење на правата на личноста до кои може лесно да дојде во такви специфични услови, се предвидува индивидуалното право на поднесување на *поплаки, приговори, жалби* и други поднесоци до претпоставените старешини. Употребата на ова право претставува еден загарантиран облик на заштита на правата на лицата на служба во Армијата. Во неговото остварување се почитува една строга формална процедура, според која: а) приговорите се поднесуваат по редовен пат; б) во принцип, приговорите на војниците и питомците се искажуваат усно, освен кога тие се упатуваат до старешини на повисока положба (од командант на полк-бригада); кога станува збор за поплаки на другите лица на служба во армијата истите се поднесуваат усмено или писмено; в) приговорите се поднесуваат исклучиво лично, односно непосредно; г) забрането е колективно договарање и изјавување на поплаки; д) поплаката изјавена во врска со наредба на претпоставен старешина, што се однесува на воената служба, не го ослободува военото лице од нејзино извршување („најнапред изврши ја наредбата, а потоа жали се").

Последното правило претставува израз на доследна примена на начелото на беспоговорно и благовремено извршување на наредбите во Армијата. Кршењето на ова правило е санкционирано и како кривично дело. Иако, во принцип, наредбите мораат да бидат издавани во согласност со законот и другите правни прописи, сепак за потчинетиот е без значење фактот дали се работи за правилна или неправилна наредба. Во основа тој е должен да извршува и неправилна наредба, што е согласно со начелата на командување и субординација, според кои не смее да се дозволи слободна оценка на (не)правилноста на наредбите и на

нивната целисходност. Затоа сосема одвоено треба да се разгледува прашањето за одговорноста на старешината кој издал неправилна и незаконита наредба. Единствено отстапување во однос на ова „свето" правило е извршувањето на наредба која претставува кривично дело.

Заради остварување на извесен степен на внатрешна демократизација на односите во армијата и воопшто заради извесна релаксација на внатрешниот општествен живот, се предвидува еден посебен облик на меѓусебна комуникација. Имено, лицата на воена служба во армијата имаат можност да ги разгледуваат прашањата кои се однесуваат на животот и работата на командите, единиците и службите. Тоа претставува начин на кој тие активно, преку своите искажани мислења, предлози и оценки, влијаат врз подобрувањето и унапредувањето на животните и професионалните активности во армијата. Оваа постојана форма на внатрешна комуникација, т.н. *состанок на воениот колектив*, иако ретка во однос на другите видови на контакти меѓу воените лица кои се остваруваат во врска со службата, е значајна бидејќи претставува извесен коректив на цврстата подреденост и потчинетост на личноста во армијата.

Овој начин на колективно соочување и воспоставување на горе-долу рамноправен дијалог околу некои прашања поврзани со воениот колектив како целина, е битно поинаков од односот кој се воспоставува од горе кон долу, кога старешината, по сопствено барање, му се обраќа за мислење на својот потчинет, а во врска со подготвувањето на некоја одлука. Ангажманот на членовите на воениот колектив на состаноците што се одржуваат во редовни (правилни) интервали, претставува нивно право и должност; од друга страна, во врска со мислењата и сугестиите изкажани низ овој облик, се предвидува должност за старешината на единицата (установата) да ги сослуша, а на поставените прашања и да дава одговори.

5. Правна одговорност на воените лица

Армијата е една од институциите на системот во која обезбедувањето на супрематијата на правото е, како ретко каде, од примарна важност. Значењето на овој демократски постулат може да се анализира од два основни аспекта:

Прво, подведувањето на дејноста на Армијата во границите на правото, односно под Уставот и законот, претставува значаен фактор во оневозможувањето таа да се одметне од водечките политички (цивилни) сили и да започне да игра самостојна улога во политичкиот живот. Вградувањето на суштинските компоненти на правната држава внатре во самиот воен организам, ја претставува сржта на процесот на деполитизација на Армијата. На тој начин, Армијата станува слуга на правото (на Уставот и законот) и се дистанцира од различните политички влијанија.

Второ, доследната примена на правните норми и принципи во Армијата е во функција на јакнењето на интегритетот, компактноста и, во крајна линија, на ефикасноста на Армијата како институција на која ѝ е доверена значајна општествена задача. Природата и карактерот на воената дејност што ја остварува оваа институција, како што веќе е укажано, ги детерминира нејзините својства (во организационо-функционален аспект) и карактерот на внатрешните односи што се воспоставуваат во неа. За овој сложен организам да функционира хармонично, односно согласно воените императиви, потребно е сите негови членови да бидат јасно и прецизно правно обврзани во вршењето на воената служба.

Лицата на служба во армијата подлежат на обврската да работат во согласност со една низа правни императиви зад чие исполнување стои еден комплексен систем на одговорност. Тој има широк дијапазон на остварување, започнувајќи од кривичната, па сé до материјалната одговорност на воените лица.

5.1. Кривична одоговорност на воените лица

Кога станува збор за кривичната одговорност на воените лица, обично се мисли на одговорноста која се сноси поради извршување на некое од кривичните дела што ја сочинуваат посебната глава на Кривичниот закон посветена на вооружените сили. (Овде се потпираме на решенијата содржани во Предлогот на новиот Кривичен законик на Република Македонија што треба наскоро да биде донесен). Всушност, станува збор за т.н. *воени кривични дела* насочени против воспоставениот поредок на воената служба и против другите обврски што произлегуваат од неа, и воопшто од системот на одбраната. Инаку, терминот „воени кривични дела", употребен во потесна смисла, опфаќа една група на дела кои можат да се извршат само за време на воена состојба.

Во регулирањето на кривичноправната заштита на вооружените сили, во современото законодавство постојат главно *два општо прифатени системи*. Според првиот, воените кривични дела се регулираат со посебен воено-кривичен закон. Ваквите решенија се оправдуваат со истакнување на специфичностите на овие кривични дела и со потребата некои значајни аспекти да се регулираат на поинаков начин. Според вториот систем, кој е прифатен и кај нас, заштитата на вооружените сили се смета за дел на општата кривичноправна заштита и се остварува на истите основи како и заштитата на другите општествени вредности. Во поглед на кривичната одговорност, воените лица не се стават во поинаква положба во однос на другите граѓани. Затоа овие кривични дела се регулираат, како и другите, во рамките на кривичното законодавство и на нив се применуваат општите кривичноправни одредби, што секако не го исклучува и предвидувањето на некои специфични решенија кои произлегуваат од природата на овие кривични дела.

При утврдувањето на поимот на воено кривично дело, мора да се води сметка дека тоа ги има сите општи обележја , односно општите елементи кои се присутни кај сите други кривични дела. Она што е специфично кај овие кривични дела се состои во фактот што тие честопати се поврзани со такви однесувања кои појавени во друг општествен контекст, односно во други организации и институции, не се општествено опасни, додека во армијата можат да предизвикаат различни општествено опасни последици. Како специфични аспекти, според кои овие кривични дела можат да се одделат од другите, можат да се наведат следниве:

Прво, како *активен субјект* кај овие кривични дела се јавуваат, по правило, лица со определени својства. Така, во најголемиот број кривични дела од оваа група како извршител може да се јави само воено лице, а поретко воен старешина или воен обврзник;

Второ, иако *дејствието на извршување* кај овие кривични дела, во основа, не се разликува од она кај другите кривични дела, сепак карактеристично е тоа што во голем број случаи тоа не е експлицитно утврдено во законскиот опис на делото. Според овој критериум можни се следните групирања на овие кривични дела: а) дела во кои во законскиот опис на делото се искажува само ефектот од дејствието, а не и самото дејствие на извршување (со употреба на изразите: „нема да изврши“, „одбие“, „спротивстави“, „малтретира“ и сл.); б) дела во кои дејствието на извршување се

искажува во вид на бланкетна норма, како непостапување според предвидените правила на однесување или како пропуштање на извршувањето на определена обврска; в) дела кај кои дејствието на извршување е искажано во нивниот законски опис; г) дела кај кои не е експлицитно искажано дејствието на извршување, а во кои тоа може да се јави во вид на секоја постапка која доведува до ефектот утврден во законскиот опис или претставува кршење на некое правило на однесување на начин кој е определен во законскиот опис на делото и

Трето, *последицата* што настанува со извршувањето на воено кривично дело е специфична, бидејќи не се искажува преку законскиот опис на делото ниту пак се манифестира како промена на појавите од материјален карактер. Таа најјасно се појавува како нарушување на општествениот однос што го претставува заштитниот објект на кривичното дело: т.е. воспоставениот поредок на воената служба, заемните односи на воените лица и другите обврски спрема одбраната на земјата.

Анализата на содржината на правните прописи што ја регулираат дејноста и активностите кои се изведуваат во армијата овозможува диференцирање на неколку најважни видови на општествени односи кои се остваруваат меѓу нејзините припадници, како што се: Командниот општествен однос што претставува фундамент врз кој се обезбедува единственото и ефикасно функционирање на институцијата; Правилните и коректни односи меѓу претпоставените и постарите спрема потчинетите и помладите; Односите што се воспоставуваат во врска со пополнувањето на Армијата со луѓе и со борбени средства; Односите кои се воспоставуваат при вршењето на посебните воени служби во армијата во време на мир; Односите што се воспоставуваат спрема воените лица во вршењето на службените должности; Односите што се воспоставуваат во врска со заштитата на тајните воени податоци.

Уважувајќи ги овие важни општествени односи како главни критериуми за класификација, кривичните дела против вооружените сили можат да се поделат на следните подгрупи:

а) кривични дела против командните односи:

- неизвршување и одбивање извршување на наредба;
- одбивање на примање и употреба на оружје;
- спротивставување на претпоставениот;

б) *кривични дела против потчинетите:*

- малтретирање на потчинет или помлад;

в) *кривични дела на попречување на воено лице во вршење на должноста:*

- спротивставување на стражар, стража, патрола, дежурен или на друго воено лице во слична служба;
- присилба спрема воено лице во вршењето на службена должност;
- напад на воено лице во вршењето на службата;

г) кривични дела против важни воени служби и должности:

- повреда на стражарска, патролна или друга слична служба;
- повреда на чувањето на државната граница;
- поднесување на невистинити рапорти и извештаи;
- непреземање мерки за заштита на воената единица;
- необезбедување при воени вежби;
- несовесна изработка и преземање на воен материјал;

д) кривични дела на избегнување на воената служба или воената обврска:

- неодзивање на позив и одбегнување на воена служба;
- одбегнување на воена служба со онеспособување или измама;
- противзаконито ослободување од воена служба;
- самоволно оддалечување и бегство од вооружените сили;

ѓ) кривични дела против вооружувањето:

- непрописен и невнимателен однос спрема довереното оружје;
- противзаконито располагање со довереното оружје;
- кражба на оружје или дел од борбено средство;

е) кривични дела против воената тајна:

- оддавање на воена тајна;
- неовластено влегување во воени објекти и правење скици или цртежи на воени објекти и борбени средства.

Во поранешното југословенско кривично законодавство (односно во преземениот Кривичен закон на поранешна СФРЈ, сега - Кривичен закон на Република Македонија), беа инкриминирани и т.н. *воени кривични дела* во потесна смисла на зборот. В оваа група спаѓаа: преминување и предавање на непријателот неисполнување на должност за време на војна, самоволно напуштање на должноста за време на борба, оставање на непријателот неоштетени борбени средства, слабеење на борбенио

морал и борбената ситуација и некои други кривични дела кои можат да се сторат само во воена состојба. Меѓутоа, во Предлогот на новиот Кривичен законик (јуни 1995 година) оваа група е изоставена, со што фактички е извршена нивна декриминација. Аргументацијата за оваа најбитна измена во групата кривични дела против вооружените сили се состои во истакнување на една констатација дека на еден мирновременски законик не му прилега да содржи специјални норми што се применуваат само во услови на војна. Со тоа, всушност, оваа многу значајна проблематика им се препушта на т.н. воени прописи (уредби со законска сила).

Во однос на изрекувањето на кривичните санкции за кривичните дела против вооружените сили, принципиелно се применуваат општите принципи што важат и за другите кривични дела, но присутни се и извесни отстапувања. Тие се однесуваат на следните моменти:

прво, предвиден е институтот на *дисциплинско казнување* за полесните кривични дела против вооружените сили. Тој може да се примени само за кривичните дела од оваа група за кои е пропишана казна затвор до три години, и тоа во случај кога како сторител се јавува воено лице, а делото добило особено лесен вид, и ако тоа го бараат интересите на службата. Причините за воведувањето на оваа можност на замена на кривичната санкција со дисциплинска казна или мерка се следниве: а) кривичноправната заштита на вооружените сили за своја основна цел го има сузбивањето на таквите повреди на воената служба кои можат да доведат до потешки последици; б) во практиката честопати повредите на воената служба се јавуваат во таков особено лесен вид што примената на кривичната санкција ја прави општествено неопортуна; и в) најголемиот број на кривични дела од оваа група истовремено претставува и повреда на воената дисциплина. Примената на овој институт овозможува неизрекување на кривична санкција секогаш кога таа успешно може да се замени со некоја друга соодветна превентивна и репресивна мерка (дисциплинска казна или мерка).

Второ, постои можност за *поблаго казнување или ослободување од казна* за определени кривични дела од оваа група (неизвршување и одбивање извршување наредба, одбивање на примање и употреба на оружје, спротивставување на претпоставениот, спротивставување на стражар, стража, патрола, дежурен или на друго воено лице во слична служба, присилба спрема воено лице во вршењето на службена должност, напад на воено лице во

вршењето на службата). Овој институт наоѓа примена само кај кривичните дела на непослушност, односно во ситуациите кога специфичностите на армијата како институција доаѓаат до полн израз, што со други зборови значи и постоење на најголеми можности за појава на ексцеси. Во овој случај се прави обид за воведување на еден коректив на општата ("света") должност на воените лица да ги извршуваат наредбите на претпоставените, дури и кога истите се незаконити, и да постапуваат согласно барањата на воените лица што се поставени на значајни воени служби дури и кога се изразени на груб и непристоен начин. Притоа се води сметка за фактот дека грубото и незаконито однесување на претпоставениот или на друго воено лице кое врши значајна воена служба, може кај поединецот да предизвика реакција што се изразува како непослушност. За такви ситуации се предвидува можноста од поблаго казнување или дури ослободување од казна. Овој институт е инспириран, во основа, од потребата за почитување на принципот на праведност и во рамките на оваа строго хиерархиски устроена институција.

5.2. Прекршочна одговорност на воените лица

Воените лица, подеднакво како и граѓанските лица на служба во Армијата, одговараат за прекршоци согласно општите прописи и според истите услови што важат и за останатите граѓани. Во оваа смисла, Предлогот за донесување на новиот Закон за прекршоци децидно утврдува дека под поимот физичко лице (како носител на прекршочна одговорност) спаѓаат, меѓу другите, и воените лица. Како воено лице се смета: војник на отслужување на воениот рок, војник по договор, питомец на воена академија, воен старешина, лице од резервниот состав во времето кога како воен обврзник се наоѓа на воена должност и граѓанско лице на служба во Армијата. Военото лице може да биде одговорно и за прекршоци кај кои како извршител е означено службено лице.

Согласно принципот на законитост, никому не може да му биде изречена казна или друга прекршочна санкција за дело кое, пред да е сторено, не било со закон определено како прекршок и за кое со закон не била пропишана казна. Во таа смисла, за постоење на прекршочна одговорност кај воените лица неопходно е да постои законско определување на обележјата на овие противправни дела, како и на санкциите за нивните сторители. Во

моментов, во правниот систем на Република Македонија не постои закон во кој дециден би се определиле прекршоците за кои одговараат воените лица. Од една страна, Законот за одбрана не содржи ниту една одредба од таков вид, а од друга - сé уште не е донесен ниту законски акт со кој би се регулирала воената служба, и прекршоците од таа област. Оттука произлегува дека воените лица на служба во Армијата ефективно одговараат само за прекршоци што ќе ги сторат во својство на обични граѓани или во својство на службени лица, а кои се уредени со закони од различни области на општествените односи.

5.3. Дисциплинска одговорност на воените лица

За секој облик на општествено организирање е својствено воспоставување на такви внатрешни односи кои ќе обезбедат ефикасно функционирање на колективитетот. Овие т.н. *функционални општествени односи* се предмет на регулирање во соодветни прописи што се однесуваат на принципите на организацијата и нејзината систематизација, на правата и должностите на членовите што ја сочинуваат, како и на низа аспекти кои произлегуваат од специфичната шема на секоја организација. Почитувањето на регулите утврдени за соодветната организација, особено на оние кои се однесуваат на совесното, благовремено и целосно извршување на должностите предвидени со шемата на организацијата, се нарекува *дисциплина*. Нарушувањето на функционалните внатрешни односи, односно непостапувањето според овие правила на однесување, повлекува дисциплинска одговорност.

Дисциплинската одговорност на воените лица, во основа, се темели на овие општи поставки присутни кај секој организационофункционален облик на здружување во општеството. Меѓутоа, таа располага и со одредени специфични одлики, кои првенствено се должат на карактерот на воената организација и на воената служба што се извршува во неа. *Воената дисциплина* вообичаено се определува како покорување, односно почитување на комплексот на правно утврдените должности од страна на воените лица, а кои произлегуваат од односот на командување и извршување на наредбите во армијата. Меѓутоа, овој вид на внатрешна дисциплина се јавува во многу поостар вид, за разлика од дисциплината која се спроведува во другите општествени организации и институции. За секоја повреда на воената дисциплина стои закана од

санкција (мерка, казна), која може да се јави во вид на морална санкција, парична казна, лишување од слобода и статусна санкција. Нивната основна цел е сузбивањето на појавите кои водат кон нарушување на внатрешните односи во Армијата.

Дисциплинската одговорност во Армијата може да се јави во два основни вида: како одговорност за *дисциплинска грешка* и одговорност за *дисциплински престап*. Првиот вид постои кај полесните повреди на воената дисциплина, додека дисциплинскиот престап претставува потешка повреда на воената дисциплина. Интензитетот на повредата на воената дисциплина, како што може да се констатира, го претставува основниот критериум во разграничувањето на дисциплинските грешки од дисциплинските престапи. Генерално гледано, како повреда на воената дисциплина може да се смета секое постапување на военото лице кое е спротивно на обврската за извршување на воените должности утврдени со закон, правилото на службата и други прописи спротивно на наредбите и другите општи акти. Во точно определени случаи како повреда на воената дисциплина можат да се оквалификуваат и определени постапки на воените лица сторени надвор од службата, но кои по својата суштина се неспоиви со должноста и позицијата на военото лице.

Лесна повреда на воената дисиплина, односно дисциплинска грешка претставува:

- доцнење на работа или напуштање на работата пред истекот на работното време без одобрение (доколку тоа се случило повеќе од три пати во текот на еден месец);

- постапки и однесувања кои се спротивни на обврските за одговорно извршување на работите и должностите, под услов истите да не претставуваат потешка повреда на работните обврски.

За сторена дисциплинска грешка предвидената санкција е дисциплинската мерка *јавна опомена*, која има повеќе морален карактер, и за која се смета дека позитивно ќе влијае кај прекршителот да не ја повтори грешката.

Потешките повреди на воената дисциплина, односно дисциплинските престапи се многу побројни и разновидни:

- неизвршување или одбивање на извршување на наредба, повреда на положба на претпоставен и постар воен старешина, како и неодговорно и ненавремено извршување на службата;

- неоправдано отсуство од службата или самоволно оддалечување од службата;

- оддавање на државна, службена или деловна тајна или невнимателно чување на материјали што содржат тајни податоци;
- злоупотреба на службена положба и пречекорување на службените овластувања;
- непреземање на потребни мерки заради чување и заштита на здравјето на воените и граѓанските лица од експлозија, пожар, елементарни непогоди и штетно дејство на отровни и други опасни материи, за осигурување или одржување во исправна состојба на објектите и предметите кои служат на борбената готовност;
- поднесување неточни извештаи, прикривање или уништување на службени извештаи, прикривање или уништување на службени изјави или службени исправи, книги или акти, фалсификување на службени исправи;
- невнимателен однос спрема доверениот имот и средства, присвојување и незаконито располагање со средствата или нанесување на штета на воен или друг имот;
- поднесување и давање неточни податоци и документи кои се од значење за прием во службата или унапредувањето;
- постапување со кое се навредува достоинството на воените и граѓанските лица или старешини или се кршат правата кои им припаѓаат;
- земање заем од војници и војници по договор, барање или примање подарок или некаква друга корист;
- однесување во службата со кое потешко се навредува угледот на Армијата и предизвикува нарушување на односите и соработката во единиците, установата и другите субјекти во системот на одбраната;
- доаѓање на работа или доведување на други во пијана состојба или под влијание на други опојни средства за време на вршење на службата и
- секое друго дејствие или пропуштање на дејствија со кои се попречува или оневозможува правилно и брзо функционирање на службата.

За овие потешки повреди на воената дисциплина се изрекуваат, во основа, два вида дисциплински мерки, односно казни: *парична казна* (во максимален износ од 15 % од платата, во траење од еден до шест месеци) и *статусна казна* (губење на чин и престанок на службата). Поради специфичниот статус на војниците во рамките на војничката хиерархија, за нив се предвидуваат следните санкции за дисциплински престапи: забрана за

излегување надвор од кругот на касарната (до 4 дена), прекувремена работа (до 3 дена) и губење на чин (доколку го има).

Постапката за утврдување на дисциплинската одговорност е двостепена и по првостепената одлука на дисциплинската комисија (или претпоставениот старешина) може да се изјави жалба до второстепената дисциплинска комисија во рок од осум дена од доставувањето на одлуката. По правило, користењето на овој правен лек не го задржува извршувањето на дисциплинската мерка; единствениот исклучок од ова правило постои во случај на обжалување на одлука со која е изречена мерката „губење на чин".

Одредбата од Законот за одбрана, со која на министерот за одбрана му беше дадено овластување овие прашања да ги уреди со правилник, како и Правилникот што беше донесен врз основа на ова овластување, беа укинати со одлука на Уставниот суд на Република Македонија. Со тоа настана правна празнина во уредувањето на прашањата поврзани со вршењето на воената служба и на другите должности во Армијата, која сé уште не е пополнета со друг пропис. Ваквиот пропуст, односно индолентен однос спрема овие суштински политички и правни односи, апсолутно е неспоив со принципите врз кои почива една демократска правна држава и сериозно го доведува под прашање остварувањето на воената дисциплина, односно дисциплинската одговорност на воените лица.

Глава VI
ВОЕНА СОСТОЈБА, НЕПОСРЕДНА ВОЕНА ОПАСНОСТ, ВОНРЕДНА СОСТОЈБА И ОКУПАЦИЈА

1. Поимот и правните последици од прогласувањето воена состојба

Воената состојба, кога до неа ќе дојде, претставува првенствено *фактичка состојба* од таков интензитет што доведува до радикални општествени промени кои не застануваат пред државните граници туку се рефлектираат и на меѓународниот статус на државата и на односите со трети држави. Освен од овој практично-политички аспект, воената состојба може да се определи и како *правно релевантен факт* кој, од своја страна, придонесува и за настанување на цела серија правни последици, особено во рамките на државата што се нашла во ваква ситуација. Апстрахирајќи ги фактичките последици (кои најчесто се поистоветуваат со разурнувања, страдања и жртви), во овој дел ќе стане збор за воената состојба гледана од правен аспект: за нејзиното правно дефинирање и утврдување и правните последици до кои таа доведува.

Кога станува збор за утврдувањето на поимот „воена состојба", од посебно значење е да се тргне од дистинкцијата меѓу институтот „воена состојба" во меѓународното и внатрешното право. Притоа, како појдовна основа треба да послужи фактот што, под одредени услови, тие можат да се поклопуваат според своето значење (но не и според своето право дејство), но честопати и да се разидуваат.

Така, за да стане збор за воена состојба во нејзиното *меѓународно-правно значење*, релевантен е единствено фактот дали меѓу две или повеќе држави фактички почнале воени (вооружени) непријателства или е објавена војна. Утврдувањето на овој факт е битно зашто тоа ја претставува точката од која еден дел од меѓународно-правните норми меѓу државите во конфликт,

како и меѓу нив и поширокото меѓународно опкружување, престануваат да важат, односно се суспендираат за одредено време; од друга страна, од тој момент започнува правното дејство на нормите на меѓународното воено право.

Појмовно, воената состојба може да се определи како посебна состојба во која може да се најде државата и општеството. Станува збор за таква состојба кога државните и општествените органи преземаат низа посебни мерки од законодавна, извршна, политичка, економска и друга природа со цел државата и целото општество да се доведат во позиција да одговорат на барањата на вооруженият судир или во текот на овој судир да може успешно да им се одолее на исклучителните напори што тој ги наметнува. Тие барања се бројни и зависно од жестината на судирот, времетраењето, силата на спротивставената страна итн., можат да ги опфатат сите сфери на општествениот живот, кои во многу нешто ги менуваат нормалните текови врз кои дотогаш се развивало општеството.

Од аспект на внатрешното позитивно право, во оваа смисла, како правно релевантен факт, обично, се смета чинот на прогласување на воената состојба од страна на надлежен државен орган. Притоа, ирелевантен е фактот дали земјата е навистина нападната, односно дали воените непријателства започнале или не. Чинот, т.е. одлуката за прогласување на воена состојба во земјата, честопати, се донесува пред актуелниот воен напад. Со други зборови, тоа значи дека за земјата, односно нејзиниот правен поредок, е сосема небитен фактот што (интерно) прогласената воена состој-ба не коинцидира со поимот „воена состојба" во меѓународно-правна смисла, односно што тие временски се разидуваат. За правните субјекти, а уште повеќе за субјектите на системот на одбраната, е битна одлуката (што обично ја донесува парламентот), и тие започнуваат да се однесуваат согласно правните норми и прописи за воена состојба. Во практиката понекогаш е можно оваа одлука да „задоцни", односно да се донесе по започнувањето на воените дејствија. Во тој случај, оваа одлука има констатирачки карактер: фактичката (воена) состојба станува правно релевантна состојба, со сите реперкусии што ги носи во правниот, политичкиот и економскиот живот на земјата. Не ретко, во највисоките правни акти се потенцира дека воената состојба настанува и без одлука на највисокиот државен орган, во случај на изненадувачки и актуелен напад на земјата.

Во современиот свет, правото на прогласување на воената состојба во една земја која сé уште не е објект на агресија, е со строго лимитирано значење. Тоа се однесува и важи само *„кон внатре"*, што значи раѓа правни задолженија само за субјектите во државата. Овој чин се презема со цел земјата благовремено да се престрои и да премине од нормален на воен колосек, како услов за подготвено пречекување на претстоечкиот напад; од друга страна, со донесувањето на одлуката за прогласување на воена состојба треба да ѝ се сврти вниманието на меѓународната заедница за таа да ги преземе неопходните мерки за превенција на вооруженият судир. Воведувањето и обнародувањето на оваа одлука не го подразбира и правото на државата да се брани со вооружени средства, доколку сé уште не дошло до актуелен и сериозен напад врз неа. Со други зборови, правото на активна и вооружена самоодбрана на државата може да се користи само доколку станува збор за постоење на „воена состојба", сфатена како меѓународно-правен институт.

Според некои решенија, гледано од компаративен аспект, можно е земјата формално-правно да прогласи воена состојба и тогаш кога не е непосредно загрозена, а кога учествува во извршувањето на своите меѓународни обврски во функција на колективната самоодбрана или обврски кои произлегуваат од Повелбата на Обединетите нации и другите меѓународни договори, заради зачувување на меѓународниот мир и безбедност.

Прогласувањето, односно воведувањето на воена состојба во една држава е прашање значајно подеднакво од воен, правен и политички аспект. Притоа, како најбитен се истакнува временскиот аспект на овој проблем, односно правилното одмерување на моментот кога треба да се воведе воена состојба, како и нејзиното вкупно времетраење. Секако, најдискутабилно е утврдувањето на критериумите под кои воена состојба се прогласува пред воопшто да дојде до воен напад на земјата. Од една страна, многу е важно правовременото реагирање на претстојна воена опасност со активирање на сите субјекти и сили на системот на одбраната, и воопшто со преминување кон воен режим на дејствување на одделните сегменти на целокупниот општествен систем; меѓутоа, од друга страна, еден демократски систем мора да се труди да посегнува по ова средство само во неизбежни ситуации, односно да не посега по такви средства и методи што ги нарушуваат човековите слободи и права и што драстично го менуваат мирновременскиот (нормален) тек на живеење на цивилното општество, повеќе и

подолго од она што е нужно во конкретната ситуација. Имено, во воена состојба доаѓа до ограничување на консумирањето на една низа човекови права што во време на мир се уставно загарантирани и неотуѓиви (избирачкото право, правото на мирно собирање и изразување на јавен протест, тајноста на писмата и другите облици на општење, право на слободно движење и избирање на местото на живеење, правото на напуштање на земјата, слободата на пазарот и претприемништвото). Од друга страна, на носителите на политички и јавни функции им се продолжува мандатот сé додека трае воената состојба, а носителите на извршната власт (шефот на државата и владата) добиваат поистакната позиција за сметка на парламентот; општествените односи, место со закон, се уредуваат со уредби со законска сила.

Разгледувањето на воената состојба од аспект на внатрешното право упатува на заклучокот дека воените потреби нужно доведуваат до промени во одделни елементи на правниот систем во смисла на воведување на *воени прописи* место мирновременските. Всушност, основната функција на т.н. уредби со законска сила е правно да ги изрази и обезбеди овие промени. Меѓутоа, тргнувајќи од определбата дека Република Македонија и во услови на војна ќе настојува да го обезбеди не само континуитетот на политичкиот и економскиот систем туку и да обезбеди почитување на темелните вредности на уставниот поредок, може да се констатира и дека максимално ќе се настојува и во овие услови да се сочува интегритетот на правниот систем. Тоа значи дека треба да се обезбеди важењето на мирновременското право во сите општествени сфери, освен кога одредени отстапувања или промени ќе бидат нужни, односно наметнати од (инаку непредвидливите) воени потреби.

Уставот на Република Македонија ја користи формулацијата (позната и од поранешниот Устав на СФРЈ од 1974 година) според која Собранието „одлучува за војна и мир", од која произлегува дека тоа е негова ексклузивна надлежност. Тоа значи дека Собранието не може одлучувањето за ова прашање да му го препушти на друг државен орган. Единствен исклучок претставува ситуацијата кога тоа не е во состојба да се состане, што значи да го изврши ова свое право непосредно, па тоа му се доверува на со Уставот определениот орган - Претседателот на Републиката. Ова негово изведено право е ограничено и според времето (додека Собранието повторно не се состане), и според околностите во кои може да го остварува (воена и вонредна состојба).

Уставната дефиниција на воената состојба покажува дека до прогласување на воена состојба во Републиката може да дојде и во случај на напад на земјата, но и пред тоа, „кога претстои непосредна воена опасност". Покрај веќе посочената непрецизност на оваа дефиниција, може да се укаже на уште еден битен момент во оваа смисла. Имено, инсистирањето само на институционалната (формалната) страна на прашањето - преку утврдување на овластените предлагачи на одлуката и на процедурата по која се донесува (со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници), се запоставува суштинската димензија. Така, воопшто не е јасно според кои, какви и чии показатели Собранието ќе го утврди фактот не дека постои туку дека претстои непосредна воена опасност. Во таа смисла, станува дискутабилно и самото воведување на воена состојба во услови што се толку флексибилно поставени, а што евентуално може да претставува основа за злоупотреба и нелегално вршење на власта. Затоа, неопходно е разјаснувањето на поимот на непосредна воена опасност и неговото уставно или законско дефинирање.

Што се однесува до времетраењето на одлуката за прогласување на воена состојба, се забележува дека не се изградени никакви правни лимити во таа насока. Оттука може да се зборува за презумпција дека одлуката за воведување на воена состојба се дерогира кога ќе престанат околностите кои го условиле нејзиното донесување, за што единствено одлучува Собранието. И во оваа смисла може да се постави прашањето за должината на времето на важење на одлуката за прогласување на воената состојба во случај кога земјата не е нападната, а непосредната воена опасност од напад само претстои. Согласно претходно искажаните забелешки, не може да се исклучи опасноста од неконтролирано долго задржување на воената состојба во земјата, со сите правни и политички реперкусии кои произлегуваат од неа.

Правото да одлучува за мир (односно да ја укине воената состојба) е ексклузивно и резервирано само за Собранието. Тука не може да стане збор за можност од негова замена од страна на Претседателот на Републиката како инокосен државен орган бидејќи во услови зрели за укинување на воена состојба и враќање на мирот логично е да се очекува Собранието да е способно да функционира и непосредно да ја остварува својата надлежност. Она што е недоречено во овој случај се состои во нејаснотијата околу носителите на предлогот за прогласување на мир и начинот на кој се донесува таквата одлука.

2. Правната природа на непосредната воена опасност

Непосредната воена опасност не е позната како посебен и изграден правен институт во Република Македонија, па затоа прашањето за нејзините правни особености ќе се анализира од аспект на системите што ја познаваат. Таму каде што се оперира со овој поим, се тргнува од фактот дека земјата може да се најде во ситуација кога ѝ се заканува воена опасност, која и покрај тоа што не е посредна, сепак сé уште не може да се смета за основа за прогласување на воена состојба. Притоа, на непосредната воена опасност првенствено се гледа како на една конкретна и фактичка состојба, но која налага преземање на определени организациони, институционални и други мерки во функција на евентуална одбрана од агресија. Утврдувањето на постоењето на непосредна воена опасност претпоставува активирање на еден со уставот утврден механизам на дејствување во врска со најважните прашања во земјата, а во функција на нејзината одбрана.

Како што може да се констатира меѓу воената состојба и непосредната воена опасност постои тенка, но могу битна линија на разграничување. Обемот и содржината на мерките и активностите што се преземаат во едниот или другиот случај, се разликуваат не само квантитативно туку и квалитативно. Најголемата разлика се состои обично во фактот што уредби со законска сила можат да се донесуваат само кога е прогласена воена состојба. Несомнено е дека правните прописи од областа на одбраната воената состојба и непосредната воена опасност ги третираат како факти кои влијаат на правата и должностите на сите субјекти на системот на одбраната и, пошироко, на целокупниот општествен систем. Одбраната, по правило, се замислува и проектира во еден максимален опсег што води сметка за сите елементи на одбранбениот систем и на сите околности во кои тој треба да функционира. Во таа смисла, на непосредната воена опасност може да се гледа како на еден претходен стадиум на воената состојба. Со нејзиното утврдување се постигнува подигнување на степенот на приправност на системот на одбраната, но сé уште суштински не се зафаќа во тековите на политичкиот и економскиот систем.

Поранешниот уставен систем на СФР Југославија, иако поимовно не го дефинираше поимот на непосредната воена опасност, сепак терминолошки и суштински се потпираше на него. Меѓутоа,

и покрај сите настојувања тој не успеа да изгради јасна дистинкција меѓу овој поим и поимот на воена состојба ниту да ги искористи погодностите на институтот „непосредна воена опасност" во функција на обезбедување на демократскиот поредок во земјата. Така, најчесто непосредната воена опасност се употребуваше паралелно со воената состојба како околност во која можат да се донесуваат уредби со законска сила (од страна на Претседателството на СФРЈ), се воведуваат работна и материјална обврска на граѓаните, се продолжува траењето на обврската за служење во резервниот состав за обврзниците постари од 60 години, се врши мобилизација на силите и средствата и тн.

Уставот на Република Македонија, сакајќи да ги надмине пропустите на поранешниот систем, предвиде солуција според која непосредната воена опасност не е посебен институт туку само основа за прогласување на воена состојба во земјата. Таквото решение фактички укажува дека овие два поима суштински коинцидираат. Меѓутоа, законодавецот не останува доследен на оваа интенција. Така, во Законот за одбрана утврдувањето на постоење (а не, како во Уставот, претстоење) на непосредната воена опасност се става во надлежност на Собранието, меѓутоа останува нејасно дали одлуката со која се утврдува оваа фактичка состојба автоматски значи и одлука за воведување на воена состојба. Претставата станува уште посложена кога Законот утврдува дека Собранието прогласува воена состојба само кога Републиката е нападната или ѝ е објавена војна.

Недоследната употреба на терминот „непосредна воена опасност", односно поклопувањето на неговото значење со значењето на „воената состојба", во крајна линија ги дава истите ефекти како и решенијата присутни во поранешното југословенско законодавство. На овој начин се релативизира правното и политичкото значење на оние уставни и законски одредби кои треба да се реализираат само во воена состојба. Од друга страна, како што може да се заклучи од постојната законска регулатива, и непосредната воена опасност и воената состојба сé уште се сметаат за околности кои влијаат на постоењето, општествената опасност и казнивост на определен број кривични дела. Сето ова укажува на потребата од преиспитувањето на односот на нашето законодавство спрема воената состојба и непосредната воена опасност бидејќи, како што може да се констатира, не станува збор за проблем од терминолошка или техничка туку од суштинска правна природа.

3. Правната природа на вонредната состојба

Начинот на кој во еден уставен систем се определуваат околностите под кои во земјата може да се прогласи вонредна состојба, зборува многу за позицијата на одделни носители на власта и за карактерот на нивните вонредни овластувања, за улогата на репресивните органи (полицијата и армијата), за степенот на преплетување на системот на одбраната и системот на внатрешна безбедност, или воопшто - за (не)демократскиот карактер на уставниот и политичкиот систем. Кога се зборува за т.н. *вонредни околности*, всушност, станува збор за настанување на таква фактичка состојба која радикално отстапува од онаа карактеристична за секојдневниот - нормален начин на живот и работа во целата земја или во еден нејзин дел. Во вакви услови не само што се нарушени нормалните текови на општествениот систем туку понекогаш тие се и загрозени во својот темел. Според ефектите кои ги предизвикуваат во општеството (во вид на материјални загрозувања и човечки жртви), како и според мерките кои се преземаат за нивно елиминирање, понекогаш е дури можно да се направи паралела помеѓу воената и вонредната состојба во земјата. Меѓутоа, основната разлика меѓу нив се должи на изворот на загрозувањето кое во првиот случај доаѓа „однадвор", а во вториот - „одвнатре".

Гледано од компаративен аспект, правните и политичките системи во светот се разликуваат според својот однос спрема вонредната состојба (опсадна состојба, ургентна состојба), или уште поточно според тоа колку водат сметка за наведената разлика. Постојат низа примери на мошне екстензивно правно дефинирање на вонредната состојба која, во некои правни системи, се определува како посебен правен режим што се воведува на целата државна територија или на еден нејзин дел за време на непосредна воена опасност или на вонредни внатрешни околности (побуни, нереди, штрајкови, елементарни непогоди и слично). Така, на пример, во Законот за општонародна одбрана на СФРЈ од 1982 година, за првпат беше воведен поимот „вонредни околности", под кој се подразбираше „вооружена или друга активност со која непосредно е загрозена независноста на земјата, нејзиниот суверенитет и територијалната целокупност и со Уставот на СФРЈ

утврденото уставно уредување" (член 6 став 2 од Законот). Вака дефинираниот поим ги определува условите за утврдување на вонредни околности (вооружена или друга активност) и објектот на заштита во такви услови (независноста, суверенитетот, територијалната целокупност и уставното уредување).

Со оглед на вака широката дефиниција, која во основа покажува дека постои фактичко поистоветување на воената и вонредната состојба, природно постои и сличен арсенал на мерки и активности предвидени за нејзиното елиминирање. Всушност, во ваквите, по правило, недемократски системи се зборува за *„внатрешна"* и *„надворешна"* агресија, а овластувањата на државната власт во нивното сузбивање се извонредно широко поставени и се движат од: преземање на вонредни мерки на приправност или мобилизација и на вооружените сили и на граѓаните, ограничување на човековите слободи и права, укинување на мирновременските правни прописи, воведување на воена управа, воведување на вонредни судови и слично.

Гледано од овој аспект, уставните решенија во Република Македонија прават јасна дистинкција меѓу воената и вонредната состојба, со што се задоволуваат круцијалните барања на демократијата по ова прашање. Крајно рестриктивното дефинирање на вонредната состојба како фактичка состојба што настанува во случај на големи природни непогоди или епидемии, јасно и недвосмислено укажува на исклучување на надворешниот, но и на внатрешниот (човечки) фактор како нејзин предизвикувач.

Утврдувањето на причините (односно предизвикувачите) претставува примарен услов за осознавање на појавата, и за воспоставување на адекватен општествен однос кон неа, кој е условен во најголема мерка од оценката на општествениот интерес што се тангира со таа појава. Според уставната дефиниција произлегува дека до настанување на вонредна состојба во Републиката може да дојде единствено под влијание на природните фактори и сили. Меѓутоа, се чини дека овде се оди во една друга крајност, која не води доволно сметка за можноста од настанување на такви катастрофи и акциденти кои не се плод на природните сили туку на човековото невнимание и неодговорност.

Анализата на уставните одредби за вонредната состојба упатуваат на неколку значајни констатации: прво, преземањето на вонредните овластувања по својот карактер е стриктно *легитимно*. Имено, донесувањето на одлуката му е доверено на Собранието, освен во случај кога тоа не може да се состане, кога со

своја одлука постоењето на вонредната состојба го констатира Претседателот на Републиката. Карактерот на одлуката и на Собранието и (евентуално) на Претседателот на Републиката е повеќе констатирачки (на нешто што реално постои надвор од субјективната политичка волја), отколку мериторен. Уставот, односно неговите одредби се единствен извор на вонредните овластувања за носителите на власта во вакви околности. Второ, вонредните овластувања можат да се остваруваат само во *временски ограничен период* (од најмногу 30 дена). Тоа овозможува постојана контрола врз ситуацијата, при што за секое евентуално продолжување на важноста на оваа одлука задолжително се минува низ истата сложена уставна процедура. Трето, *конечната одлука* за потребата од прогласување на вонредната состојба е во рацете на *Собранието* (кое одлучува со двотретинско мнозинство), односно не е во рацете на органите кои фактички располагаат со зголемена власт во овој период - Владата и Претседателот на Републиката. Од друга страна, тие (а особено Владата) се врзани со одлуките на Собранието, што е посебно важно кога станува збор за т.н. делегирано законодавство преку уредбите со законска сила што ги донесува Владата. Четврто, и во вакви услови се обезбедува постоење и функционирање на *независните органи* (Уставниот суд, Републичкиот судски совет) кои можат да оценат дали делата сторени врз основа на вонредните овластувања се согласни со Уставот.

Ваквото сфаќање на карактерот на вонредната состојба не остава поголем простор за активирање на системот на одбраната, односно на неговите субјекти и сили. Што се однесува до Армијата, доколку земјата се најде во вакви околности, нормално е да се очекува таа да ја зголеми будноста бидејќи вонредната состојба може лесно да биде искористена од страна на некој потенцијален агресор. Меѓутоа, како активен протагонист, таа може да се појави во јавноста (надвор од касарните) единствено заради отстранување на последиците од вонредната состојба. Тоа значи дека Армијата ќе настапи првенствено во остварувањето на разни хуманитарни мисии и во давањето стручна и техничка помош на општеството, а не како носител на вооружена сила или како партнер или супститут на цивилната управа. Од друга страна, и еди-ниците и штабовите на цивилната заштита, што ги формира Републиката, можат да се јават како извршители на определени задачи во вонредна состојба, и тоа на начин и постапка утврдени со посебно упатство што за таа намена го донесува Владата.

Сето ова укажува дека вонредната состојба не претставува правно релевантен факт од аспект на функциите и активностите на системот на одбраната, освен наведените исклучоци што не го менуваат овој општ заклучок.

4. Правната природа на окупацијата според меѓународното право и според Уставот на Република Македонија

Како термин „окупацијата" потекнува од латинскиот јазик, каде што под occupatio се подразбира поседување, освојување или заземање. Во меѓународното право тој се употребува за означување на еден од начините на стекнување на територии преку запоседнување на непријателската територија за време на вооружен судир. Бидејќи овој термин има нешто поинакво значење во граѓанското право, заради прецизирање на содржината на самиот поим, во меѓународното право обично се зборува за воена окупација.

Како правен поим *воената окупација* за првпат се регулира со Правилникот за законите и обичаите на војната на копно приклучен кон IV Хашка конвенција за законите и обичаите на војната на копно (член 42 - 56) од 1907 година, со Женевската конвенција за заштита на граѓанските лица за време на војна од 1949 година, како и со правилата на меѓународното обичајно право. Мотивите за воведување на правен режим во однос на воената окупација, како и во другите случаи во рамките на меѓународното право, се длабоко хумани. Целта на овој сплет на меѓународно-правни норми е да обезбеди што поефикасна заштита на населението на окупираното подрачје и што повеќе да ја ограничи власта на окупаторот. Во таа функција, меѓународното право ги истакнува карактеристиките на окупацијата: прво, таа е фактичка, а не правна состојба; таа е резултат на чисто физичката премоќ на окупаторот, а не на некакво негово право да воспоставува своја власт на окупираната територија; второ, таа е состојба од минлив (привремен) карактер и се смета дека постои само и единствено ако окупаторот успее да го скрши отпорот, да ја воспостави својата власт и успешно да ја остварува; трето, окупаторската власт може да биде само воена, што ја исклучува можноста од воспоставување на сопствена или колаборацио-

нистичка цивилна власт на окупираната територија и четврто, државниот суверенитет не преминува на окупаторот, тој е само привремено суспендиран, но во основа непроменлив бидејќи ѝ припаѓа исклучиво на домашната власт.

Нормите со кои се регулира воената окупација се дел на меѓународното позитивно (важечко) право, што значи дека ги обврзува државите - членки на меѓународната заедница. Фактот што постојат држави кои во своите највисоки правни акти го забрануваат нејзиното прифаќање на својата територија, ја наметнува дилемата дали станува збор за некаква колизија по ова прашање меѓу меѓународното и внатрешното право. Одговорот мора да биде негативен, и тоа од следните причини: прво, во меѓународна заедница во која војната е категорички забранета, опстојувањето на овие правила за воената окупација се резултат повеќе на несовршеноста на механизмите за обезбедување и одржување на мирот отколку прилог кон остварувањето на овој императив. Инсистирањето на почитувањето на овие правила произлегува од фактот што војните сé уште се дел од реалноста во која живее современиот свет. Тоа не му противречи на општиот заклучок дека, согласно со еден од принципите на логичкото толкување на правните норми „argumentum a majori ad minus" (заклучување од поголемо кон помало), ако војната е забранета, тогаш дотолку повеќе се забранети, односно нелегални и фактичките ситуации до кои дошло како резултат на војната како таква. Согласно ваквото размислување, окупацијата не може да биде дозволена или легализирана спрема современото меѓународно право. Евентуалното инсистирање на важењето на овие правила и кога станува збор за современи вооружени судири, може да се толкува само како настојување тие да го обврзат, а со тоа и ограничат, агресорот (окупаторот), а никако државата која се брани со сите сили и средства. Тоа значи дека никој не може (па ни меѓународната заедница) на една суверена држава да ѝ наложи како да ја осмисли и остварува својата одбрана и конкретно каков став ќе заземе во врска со прашањето за однесувањето на своите внатрешни субјекти во случај на окупација на земјата.

Тргнувајќи од овие сознанија, Република Македонија во својот Устав (член 123) го вгради и својот став по ова прашање: никој нема право да признае окупација на Републиката или на нејзин дел. Оваа уставна одредба има политичка, но и правна смисла. Политичката димензија на овој став претставува израз и гаранција на индивидуалното право на одбрана на земјата. Таа го изразува

општиот однос на македонското општество спрема прашањето на својот опстанок, и определбата дека одбраната на општеството треба да се одликува со својата тоталност во ангажирањето на вкупните можности на земјата, на сите материјални и човечки ресурси, како и со најразлични облици на борба и отпор (од вооружени до невооружени, од активни до пасивни). Вака сфатеното ангажирање во одбраната на земјата претставува директна негација на можноста од воспоставување на окупаторска власт на целата територија или на нејзин дел.

Правната страна на ова уставно начело се изразува како правна заповед од највисоко ниво и претпоставува во рамките на целокупниот правен систем да се утврдат соодветни правни правила и да се обезбеди такво однесување на субјектите во државата што ќе обезбедат задоволување на уставниот императив. Тоа значи дека е неопходно преку соодветни правни механизми да се предвидат мерки и активности за спречување на воспоставувањето на окупаторска власт, а доколку привремено и дојде до запоседнување на дел од територијата, да се предвиди важењето на нашиот правен систем за граѓаните и другите правни субјекти. Со таа цел и Кривичниот законик признавањето на окупацијата го инкриминира како тешко кривично дело.

Сето ова укажува дека вистинското значење на уставната одредба за забраната на окупацијата не може да се согледа преку нејзиното соочување со нормите на меѓународното право. Напротив, таа не е предвидена случајно, бидејќи претпоставува низа правни реперкусии во однос на одбранбениот систем на Република Македонија, кој согласно оваа определба, треба да се организира на начин што ќе обезбеди континуирано дејствување и функционирање во сите (па и крајно неповолни) воени услови. Обезбедувањето на континуиран вооружен и невооружен општествен отпор во случај на војна, претставува фактичка негација на окупацијата. Нејзината правна негација, подигната на ранг на уставна норма, се врши во време на мир и го претставува полесниот дел од задачата. За непријателот е ирелевантен фактот што со Уставот сме ја забраниле окупацијата; за него (а и за нас) многу е поважно оваа уставна норма да заживее во практиката. Уставните норми, како и правните норми воопшто, не можат да создадат ништо што веќе не постои како реален или можен општествен однос.

Останувањето само на ниво на уставна прокламација што не е операционализирана и преточена низ правните прописи со по-

мала правна сила (законските и подзаконски општи акти) - не може да биде релевантен фактор со влијание во случај на актуелен воен судир. Оваа уставна одредба упатува (не)посредно на постоење на став по ова прашање во одбранбената доктрина, но и обврзува со својата правна сила на натамошно разработување на оптимален начин кој ќе овозможи нејзино реализирање во случај на потреба. Ако тоа изостане, оваа одредба се лишува од суштината и се сведува на обична парола, без стварно или правно дејство. На забраната на окупацијата не може да се гледа како на изум на Уставот туку како на уредување на една ситуација која може да се смета за остварлива.

Глава VII
УРЕДБИ СО ЗАКОНСКА СИЛА

1. Правната природа на уредбите со законска сила

Уредбата, како што веќе ја определивме, претставува најзначаен општ правен акт на егзекутивата што се донесува во функција на извршување на законот. Постоењето на овие општи правни акти е карактеристика на сите современи правни системи. Меѓутоа од компаративен аспект, евидентни се разликите во однос на обемот на нивното ползување, правно-политичкото значење што го добиваат и правната сила со која располагаат. Обично се смета дека доминацијата на овој вид акти во правниот систем укажува на постоење на особено истакната позиција на егзекутивата во однос на законодавната власт. Постојат дури и теориски гледишта кои се обидуваат да ги изедначат законот и уредбата во материјално-правна смисла, укажувајќи дека единствената битна разлика меѓу нив се однесува на органите што се јавуваат како нивни доносители (парламент - влада).

Прифаќањето на овие аргументи, несомнено, би значело нарушување на принципот на поделба на власта и би довело до конфузија на властите. Меѓутоа, денес ваквото сфаќање претставува пледоаје за инаугурирање на т.н. делегирано законодавство во одредени правни системи, во кои законодавната функција се пренесува на владата по пат на едно генерално овластување таа изворно да ги уредува општествените односи преку уредби со законска сила или т.н. *декрети-закони*. Егзистирањето на уредби со законска сила е индикатор не само за фактичкото и правно-политичко слабеење на парламентот туку на демократијата воопшто. Единствена причина која би можела да го оправда нивното постоење во еден демократски правен систем е постоењето на такви исклучителни околности (како воена или вонредна состојба) во кои законодавното тело е оневозможено да ги остварува своите нормативни овластувања.

Војната предизвикува коренити промени во животот на секоја земја и сите области на општествениот живот започнуваат да функционираат согласно воената логика. На постоечкиот правен поредок започнуваат интензивно да влијаат воените потреби кои се најразлични и кои понекогаш не можат однапред да се предвидат. Сепак, тие најдиректно се манифестираат во економската сфера и сферата на човековите слободи, права и должности. Секоја држава уште во време на мир настојува максимално да ги предвиди можните ситуации до кои може да дојде во случај на војна, како и соодветните правни решенија за нивно регулирање. Наједноставен, најпрактичен и најдемократски начин на правно уредување на тие ситуации е оној кој се врши во рамките на законите што се донесуваат во време на мир. Така, во овие правни акти со кои се регулираат различни области на општествените односи пожелно е однапред да се предвидат адекватни решенија за сообразување со (евентуални) воени услови. Меѓутоа, тоа воопшто не е лесна работа бидејќи може да ги преоптовари законските текстови, понекогаш не е ни можно да се проектираат решенијата за воени услови, а понекогаш - тоа не е ни опортуно со оглед на потребата од обезбедување на податоците кои имаат карактер на воена тајна.

Од тие причини, вообичаено уставите предвидуваат едно генерално решение кое се применува секогаш кога ќе се јави потреба од сообразување на некои решенија од позитивноправниот поредок со новонастанатите воени услови: станува збор за овластување кое се доверува на носителите на извршната власт (владата или шефот на државата) во случај на војна да можат да донесуваат уредби со законска сила. Функцијата на овие специфични правни акти (заедно со другите правни акти што се донесуваат врз основа на овие уредби) е да овозможат извршување на благовремени, нужни и адекватни измени во постоечкиот (мирновременски) правен поредок, а во согласност со интересите што ги наметнува одбраната на земјата.

Во случај на војна Република Македонија ќе настојува до го обезбеди својот државен континуитет во сите негови димензии. Подготовките за одбрана на општеството затоа ги опфаќаат неопходните мерки и активности кои ќе обезбедат што помало нарушување на економскиот, политичкиот и правниот систем, односно најмало можно отстапување од нивните темелни постулати и принципи на функционирање. Затоа, измените содржани во воените прописи, првенствено во уредбите со законска сила, треба да

се во согласност со правниот систем, а отстапувањата од мирновременските решенија треба да се преземаат само кога е тоа нужно, односно кога тоа го бараат условите и законитостите на војната и потребите на одбраната на земјата.

На прописите кои се донесуваат во воена состојба треба да се гледа како на интегрален дел на законодавството во земјата. Тие нужно ги носат сите обележја и карактеристики на законите и другите прописи кои се донесуваат во време на мир. Атрибутот што го носат како воено законодавство се должи само на времето и условите во кои се донесуваат и применуваат. Тие имаат соодветна правна сила и обврзувачко дејство за субјектите на кои се однесуваат, дури и на територијата привремено запоседната од непријателот.

2. Видови уредби со законска сила

Кога во теоријата се зборува за уредби со законска сила како типично воени прописи, обично се дефинираат два основни вида, кои меѓу себе се разликуваат според *содржината* и според *правната сила*: прво, уредби со законска сила со кои се уредуваат прашања од надлежност на законодавниот орган, и кои се резултат на привременото пренесување на законодавната власт врз органите на егзекутивата; и второ, уредби со законска сила со кои, под одредени услови, може да се запре важењето на одделни уставни одредби.

Основната правна карактеристика на првиот вид на уредба со законска сила се состои во фактот што иако со неа се регулира законска материја, таа не претставува закон во формално-правна смисла. Донесувањето на законите е ексклузивна надлежност на законодавното тело, и во време на мир и во воена состојба. Фактот што овие уредби ги донесува носителот на извршната власт (владата или шефот на државата) им го одзема атрибутот на закон во формално-правна смисла. Меѓутоа, посматрано од суштински аспект, во материјално-правна смисла уредбата со законска сила со која се уредува материја од надлежност на парламентот, несомнено, *се изедначува* со законот. Таа, во определени услови и се донесува за да претставува супститут на законот, па затоа нужно ја има неговата правна сила. Во однос на уредувањето на општествените односи, со оваа уредба може да се менува дотогаш

постоечки закон или да се уредуваат односи кои дотогаш не биле регулирани со закон.

Како втора битна одлика на оваа уредба може да се истакне нејзината *привременост*. Станува збор за акт донесен од неопходна потреба, во ситуација кога, инаку, надлежниот орган не е во можност да ја изврши својата законодавна функција. Затоа, неговото важење е условено: прво, од можноста надлежниот орган повторно да се состане и да го преземе извршувањето на работите од своја надлежност; и второ, од неговата одлука за судбината на уредбата, односно од одлуката со која таа ќе се потврди или отфрли.

Од правен аспект, како посебно интересно се наметнува прашањето: што се случува со уредбата со законска сила што законодавниот орган ќе одбие да ја потврди. Доколку дојде до прифаќање и потврдување на претходно донесената уредба, ситуацијата е едноставна. Суштински и содржински во самата уредба ништо не се менува. Таа продолжува да важи, со истата правна сила, но и во форма на закон, бидејќи сега зад неа стои и легитимитетот на законодавниот орган. Многу поделикатен правен проблем може да се јави доколку одлуката на собранието биде негативна, било во однос на потребата (целисходноста) на уредбата било во однос на нејзината (не)согласност со уставот. Ваквата одлука значи и крај на правното дејство на оспорената уредба со законска сила (ex nunc), односно таа се укинува, без да се навлегува во последиците што ги предизвикала во текот на своето важење. Од моментот кога уредбата не е потврдена од законодавното тело, се смета дека престануваат затекнатите односи создадени од страна на уредбата. Доколку станува збор за уредба со која бил изменет поранешен закон, со нејзиното укинување законот повторно стапува во сила (доколку собранието не одлучи поинаку да ги уреди односите што биле предмет на уредбата, односно на стариот закон). Според општите принципи на правото, бидејќи одлуката на собранието со кое се отфрла уредбата со законска сила има карактер на општ правен акт, ќе се применуваат доследно правилата за стапување во сила на општите правни акти - по правило, осмиот ден од објавувањето на одлуката или со денот на донесување на истата. Укинувањето на уредбата со законска сила автоматски значи укинување (односно, престанок на важењето) и на сите други правни акти со помала правна сила кои биле донесени заради нејзино извршување.

Без оглед на тоа што станува збор за специфичен правен акт, кој се донесува во специфични околности, за содржината и за постапката за донесување на уредбата со законска сила подеднакво е релевантен *принципот на уставност* како и за законите. Воената состојба не смее да стане фактор што apriori негативно ќе влијае врз остварувањето на принципот на уставност на законите и другите општи правни акти. Иако во изборот на материјата што ќе се регулира со овој вид на уредба со законска сила фактички не постои ограничување, нејзиниот доносител е врзан со принципите и одредбите на уставот како правен акт со највисока правна сила, кој дури и во услови на воена состојба го претставува стожерот на целокупниот правен систем на земјата.

Уредбата со законска сила, со која се уредува законска материја, има навистина широко поле на нормирање на најразлични области на општествените односи, бидејќи во основа таа може да се донесе за секое прашање кое, согласно уставот, е предмет на законско регулирање. Меѓутоа, и во овој материјално-правен аспект треба да се воведат извесни ограничувања, кои ќе обезбедат без поголема потреба да не се менуваат законските прописи од позитивното право што важело во услови на мир. И покрај многубројните промени и измени што ги наметнува самата воена состојба, сепак со овие уредби треба да се уредуваат првенствено прашањата од суштинско значење за одбраната, без да се зафаќа во темелните принципи и облици на мирновременската организација на општеството. Како области во кои може да се претпостави дека ќе се наметне потребата од поинаква правна регулатива во услови на војна, можат да се набројат, на пример: областа на стопанството и финансиите, организацијата и начинот на работа на државните органи, кривично-правната област итн.

Кога веќе еднаш ќе се донесе и ќе стапи во сила, уредбата со законска сила (согласно материјата што ја уредува и правната сила што ја има), предизвикува натамошни *верижни промени* во правниот систем. Таа претпоставува донесување на низа подзаконски правни акти за нејзино разработување и извршување што мораат да бидат во согласност со неа. Вообичаено, како доносители надлежни за овие пониски правни акти се јавуваат функционерите што раководат со органите на државната управа. Почитувањето на принципите на уставност и законитост доследно се применува и во овој случај.

Вториот вид на уредби со законска сила, кои во теоријата често се нарекуваат и *уредби од нужда*, имаат поинаква правна

содржина и природа, бидејќи за разлика од првиот вид, се однесуваат на уставна материја. Тоа се правни прописи со кои се запираат одделни (значи не сите, и не во целост) уставни одредби, и тоа особено од областа на човековите слободи и права. Она што е најспецифично кога станува збор за овој вид уредби со законска сила, се однесува на фактот што во овој случај не може да се инсистира на принципот на нивната согласност со уставот бидејќи тие доведуваат до *суспензија* на определени уставни одредби. Од друга страна, тука не стои ниту констатацијата дека тие имаат правна сила на закон, бидејќи очигледно станува збор за многу поголема правна сила која е во состојба да влијае на највисокиот правен акт што има најголема правна сила. Оттука, во теоријата, за ваквиот вид на уредби со законска сила се вели дека имаат карактер на еден вид *уставни закони*. Тие се ограничени во смисла што не смеат да создаваат нови уставни ситуации и решенија, а во однос на одредбите, чие важење го запираат нивното дејство, е само суспензивно (за определено време и под определени услови), што значи дека не смеат суштински да го менуваат уставниот текст.

Бидејќи материјата што се уредува со овие уредби е извонредно значајна и чувствителна, особено човековите слободи и права, многу е важно да се утврдат одредени лимити за нивното донесување. Овие лимите се однесуваат на три клучни момента: прво, под кои *услови* можат да се донесуваат овие уредби; второ, за кое *време*; и трето, кои *уставни одредби* можат да се суспендираат со нив. Во врска со првото прашање, се зазема ставот дека до донесување на овој вид на уредби може да дојде единствено под услов законодавното тело фактички да е онеевозможено да ја врши својата функција (што значи дека врз оваа основа нема разлика меѓу двата вида уредби со законска сила). Пренесувањето на законодавната власт врз егзекутивата во услови на војна, претпоставува и пренесување на нормативните овластувања не само кога станува збор за законска туку (делумно) и за уставна материја. Скоро сите устави во светот се особено внимателни со овој вид уредби со законска сила, нагласувајќи дека до суспензија на некои уставни одредби може да дојде само исклучително. Таквата можност особено се врзува за постоење на интереси што ги наметнува одбраната на земјата. Бидејќи постоењето на овие интереси се нагласува и во случајот на првиот вид на уредби со законска сила, во овој случај треба да се во прашање исклучително значајни интереси што произлегуваат од

одбраната и тие да се однесуваат само на одделни прашања од уставно значење.

Во врска со вториот момент, се нагласува дека донесувањето на овој вид уредби со законска сила е условено само со постоење на воена состојба (што значи дека се исклучува можноста да се запрат одделни уставни одредби, во ситуации кои ѝ претходат на воената состојба, каков што е случајот со непосредната воена опасност). Исто така, и важењето на овие одредби е поврзано со траењето на воената состојба. Престанокот на воената состојба, што го констатира надлежниот орган, автоматски го означува и крајот на важењето на овие уредби. Меѓутоа, доносителот на овие уредби е слободен во својата проценка во однос на престанокот на нивното важење, дури и кога воената состојба сé уште трае. Така, може да се случи извршниот орган по своја иницијатива да донесе акт со кој ќе го означи престанокот на важењето на уредбата кога ќе процени дека веќе не постојат услови што нужно бараат запирање на некои уставни одредби (иако воената состојба е во тек). Од друга страна, оној момент кога законодавниот орган ќе ја врати својата способност за нормално извршување на работите од својот делокруг, и овие уредби одат на потврдување пред него, па нивното важење зависи од карактерот на одлуката што ќе се донесе (како и кај првиот вид на уредби со законска сила).

Третиот момент се однесува на утврдувањето на содржината на овие уредби, односно на потребата да се прецизира кои одредби можат да се запираат, односно да бидат предмет на овие уредби. Како суштински аспект на овој проблем се наметнува и обратната ситуација, односно потребата да се утврди кои уставни одредби (од областа на човековите слободи и права) во ниеден случај нема да смеат да се запрат ниту и во случај на војна ниту по цена на какви било интереси наметнати од одбраната на земјата. Утврдувањето на овие лимити е нужно да се постави во однос на носителите на власта воопшто, и особено во случај на војна (која по дефиниција значи самрак на човековите права и слободи). Запирањето на уставните одредби од оваа сфера не смее да оди на штета на општата позиција на граѓанинот во општеството (кои тој ги изборил за себе во време на мир, како активен политички субјект).

3. Уредбите со законска сила во правниот систем на Република Македонија

Од аспект на значењето и употребата на уредбата во нашиот правен систем може да се констатира дека, во основа, се прифатени критериумите карактеристични за парламентарните демократии. Како носител на извршната власт, во редовни мирновременски услови, Владата на Република Македонија е со Уставот овластена да донесува уредби за извршување на законите. Во овој случај, секако, станува збор за обични уредби донесувани врз основа на изречно законско овластување. Единствениот исклучок се предвидува за случај на воена или вонредна состојба, кога таа може да донесува и уредби со законска сила (член 126).

Уставната одредба што го предвидува овластувањето за донесување на овој вид уредби е дадена на еден кус и лапидарен начин, што значи дека само преку нејзино толкување, што ќе рече посредно, може да се утврди прифатениот концепт по ова значајно прашање. Првиот битен момент се однесува на фактот што ова уставно овластување ѝ се доверува на *Владата*, за разлика, на пример, од поранешниот југословенски правен систем, каде што тоа беше ставено во надлежност на шефот на државата и врховен командант на вооружените сили (Претседателството на СФРЈ). Ваквото решение произлегува од карактерот на парламентарниот политички систем, според чија природа и логика на нештата, многу поадекватна е солуцијата како носител на ова значајно овластување да се јави владата (за чиј политичко-партиски состав може со поголема веројатност да се тврди дека ја отсликува волјата на избирачкото тело, а уште повеќе на парламентарното мнозинство) отколку Претседателот на Републиката. Од друга страна, постои и многу поголема веројатност дека Собранието ќе ја потврди уредбата со законска сила донесена од страна на „својата" Влада. И конечно, со оглед на фактот што и во услови на мир Владата е носител на значајна нормативна функција, во услови на војна таа може компетентно да го изврши и ова вонредно нормативно овластување.

Вториот клучен момент поврзан со уредбите со законска сила во нашиот правен систем се состои во фактот што со Уставот се воспоставува *временско ограничување* во однос на нивното донесување и важење. Имено, тие можат да се донесуваат само исклучително во услови на воена или вонредна состојба. Завршувањето на овие околности значи и крај на правното важење

на овие прописи. Во овој контекст е многу значајно што за (не)постоењето на услови за прогласување на воена или вонредна состојба одлучува Собранието или, ако тоа не е во можност да се состане, Претседателот на Републиката. Тоа значи дека Владата, иако може да биде еден од предлагачите за донесување на ваква одлука, никако не може да се јави како нејзин доносител. Со тоа е исполнет еден круцијален демократски принцип: оној што добива вонредни овластувања во определени ситуации, да не може самостојно да одлучува за нивното воведување.

Меѓутоа, на наведената уставна одредба може да ѝ се забележи за еден значаен пропуст. Имено, во определувањето на условите под кои Владата го добива ова овластување, останува недокажано дали покрај постоењето на воената и вонредната состој-ба, е нужно да биде исполнет уште еден услов: неможноста на Собранието да се состане и да ги остварува своите функции. Дека станува збор за многу значаен аспект укажува и фактот дека постоењето на овој услов го детерминира видот, содржината и правната сила на уредбата со законска сила. Оваа дилема може да се разреши единствено со толкување на уставната одредба во демократска смисла. Притоа, мора да се тргне од поставката дека во услови на војна, одбраната на Републиката ќе се концентрира кон обезбедување на континуитетот на политичките институции (во мера во која тоа ќе биде можно). Во таа смисла, претпоставка е дека ќе се обезбеди какво-такво функционирање на трите основни носители на власта на начин кој нема да биде во спротивност со основните постулати на парламентарната демократија.

Така, на пример, Собранието во својот деловник, уште во време на мир, утврдува дека и во воена состојба неговата работа ќе се одвива според одредбите на овој акт. Тоа е определба дека дури и во вакви услови ќе се настојува не само Собранието да функционира туку и во својата работа да се придржува до мирновременските правила на дејствување. Овој факт треба да послужи како основа за толкувањето дека доколку законодавното тело успее да ги „преживее" воените услови, ќе може да ги донесува сите потребни воени закони и прописи, што значи дека ќе нема потреба од пренесување на неговите законодавни овластувања на Владата, што ќе рече, ќе нема ниту потреба од донесување на уредби со законска сила.

Како резерва во однос на ваквото размислување може да се истакне евентуално аргументацијата според која можно е интенцијата на уставотворецот да се движела во друга насока: да

обезбеди поефикасно и пооперативно нормирање на сложените ситуации што ги раѓа воената состојба, а за што Собранието како прекрупно и споро тело нема да биде способно. Според ваквото толкување, може да се претпостави дека ова уставно овластување на Владата важи и кога Собранието формално е во состојба да се состанува. Во прилог на ваквото сфаќање на ова уставно решение може да се наведе и фактот дека во него не е утврдена ниту евентуалната обврска на Владата своите уредби со законска сила (дополнително) да му ги поднесе на потврда на Собранието.

Постојното решение во Уставот на Република Македонија наметнува уште една дилема, поврзана со видот, односно содржината на уредбите со законска сила. Додека во поранешниот уставен систем експлицидно беше предвидена можноста од донесување и на уредби со законска сила за прашања од надлежност на Собранието, како и т.н. уредби од нужда со кои се запира важењето на определени уставни одредби, постојното решение во македонскиот Устав е сосема недоречено во оваа смисла. Единствено е јасно дека и уредбите донесени во услови на воена или вонредна состојба мораат да го почитуваат принципот на уставност и законитост.

Доколку се определиме за толкување според кое станува збор за уредби со кои се регулираат прашања од надлежност на Собранието, односно уредби кои во материјално-правна смисла се исто што и законите, повторно се наметнува дилемата дали во овие околности ќе постои паралелно законодавство: вистинско (од Собранието) и декретирано (од страна на Владата), и во каков однос ќе се најдат тие. И во овој случај излезот треба да се бара во определбата дека ваквото широко нормативно овластување на Владата може да има смисла само доколку вистинскиот законодавец биде (привремено) оневозможен да ја остварува својата функција.

Законот за Владата се обидува да ги појасни битните аспекти на уставното овластување на Владата да донесува уредби со законска сила. Тој експлицидно утврдува (член 13) дека покрај постоењето на воена или вонредна состојба, мора да е исполнет уште еден битен услов: неможност од свикување на Собранието. Од друга страна, се утврдува и дека станува збор за уредби со законска сила по прашањата од надлежност на законодавното тело што му се поднесуваат на потврда кога ќе биде во можност да се состане. Значи, Законот ја прецизира и разработува соодветната уставна одредба, и тоа на начин адекватен за еден демократски

поредок. Сепак, останува забелешката дека е недопустливо на правен пропис со помала правна сила да му се остави толку широк простор за „творечко развивање" на смислата на уставната одредба по едно вака значајно прашање. Од друга страна, мора да се има предвид дека законската регулатива е многу поподложна на (чести) промени, зависно од односот на политичките сили (на релација Собрание - Влада) и нивното дневно-политичко расположение. Во таа смисла, никој не може да гарантира трајно опстојување на постојната законска солуција по ова суштинско прашање.

Кога се отвора дилемата околу можноста македонската Влада да донесува уредби со законска сила со кои се запираат некои уставни одредби, нужно треба да се тргне од ставот содржан во целиот уставен текст. Имено, Уставот децидно укажува за важењето на кои негови одредби може да се постават ограничувања во услови на воена состојба или заради обезбедување на интересите на одбраната. Така; гарантирајќи го широкиот спектар на човекови слободи и права, Уставот утврдува дека некои од нив можат да се ограничат за време на воена или вонредна состојба само според неговите одредби (член 54). Овој став ја исклучува можноста кој било државен орган да одлучува мериторно и конкретно кои слободи и права ќе ги ограничи во вакви услови. Уставот децидно наведува, на пример, дека во вакви услови може да се ограничи остварувањето на правото на мирно собирање и изразување на јавен протест (член 21) или дека до отстапување од слободата и тајноста на писмата може да дојде и кога тоа го бараат интересите на одбраната (член 17).

Од друга страна, Уставот јасно настојува да ја постави браната која ни во вакви услови не смее да ја преминат носителите на власта, наведувајќи ја листата на слободи и права што се неприкосновени и што не смеат да се ограничуваат: еднаквоста на граѓаните по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба; правото на живот; забрана на мачење, нечовечко постапување и казнување; правна одреденост на казнивите дела и казните; слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Всушност, претставата за можноста од запирање на уставните одредби што се однесуваат на човековите слободи и права кои се остваруваат непосредно врз основа на Уставот по пат на уредби со законска сила, е јасна: такви уредби за оваа материја не

се предвидени. Меѓутоа, кога станува збор за оние слободи и права за кои, според Уставот, условите и начинот на остварување се пропишуваат со закон, останува можноста со уредба на Владата со која се регулираат прашања од надлежност на Собранието, во услови на воена состојба тие да бидат поинаку уредени. Со таквата уредба со законска сила нема да бидат суспендирани уставните одредби, што значи ни соодветните права туку единствено може да се предвиди построг и порестриктивен режим на нивно ос-тварување (на пример, во однос на правото на работа, слободата на движење и настанување, правото на сопственост и слично).

Имајќи ги предвид општите сознанија за правната природа на уредбите со законска сила, сфатени како воени прописи, како и искажаните забелешки во врска со начинот на нивното определување со Уставот на Република Македонија, може да се констатира дека нивното постоење во рамките на правниот поредок (во условите предвидени со Уставот) е детерминирано од постоењето и почитувањето на следните ограничувања: прво, ограничување ratione temporis - само во воена и вонредна состојба, додека траат; второ, ratione materiae - само за прашања од надлежноста на Собранието; трето, ratione conditionis - само ако тоа го наложуваат интересите на одбраната на земјата; и четврто, ratione instantiae - се донесуваат само од страна на органот што е утврден со Уставот.

4. Подготовка на уредбите со законска сила и на другите воени прописи

Во контекст на општите подготовки за одбрана што ги презема секоја држава уште во време на мир, значајно место ѝ припаѓа на изработката на предлозите на уредбите со законска сила на владата и на другите воени прописи за кои се надлежни органите на државната управа. Ангажманот на надлежните државни субјекти во подготовката на овие прописи предвреме, уште во време на мир, не е активност без правна основа. Фактот што со Уставот се предвидува донесување на овие акти ја прави легитимна нивната работа, но само во фазата на нивното подготвување. Стапувањето во сила е детерминирано од исполнувањето на хипотезата содржана во уставната одредба: настанување на воена (или вонредна) состојба. Предностите што ги дава мир-

новременската подготовка на уредбите со законска сила се значајни: плански и осмислено се пристапува кон креирањето на правните норми содржани во нив, односно се овозможува создавање на такви правни солуции кои ќе одговараат на воените потреби кои можат да ѝ бидат наметнати на земјата, но и ќе се вклопат во складната целина на во мир воспоставениот правен систем. Од друга страна, се овозможува и сукцесивна изработка и на сите останати прописи кои ќе треба да се донесат заради извршување на уредбите со законска сила. Мирновременските прилики се погодна клима за поширок и подемократски стручни консултации во настојување да се одберат оптималните правни решенија.

Главните координати во кои ќе мора да се движат овие воени прописи се утврдени со Планот за одбрана што во време на мир го донесува Претседателот на Републиката. Оттука произлегува и нужноста од нивно усогласување, условување и взаемно дополнување, што на политички план ја нагласува потребата од воспоставување на тесна врска помеѓу Владата и Претседателот на Републиката, особено кога станува збор за овие прашања.

Кога станува збор за проектирањето на воените прописи, обично се истакнува потребата од правилна селекција на оние прашања што без поголеми проблеми можат да се вградат во мирновременските правни акти што го сочинуваат одбранбеното право, од оние кои според својот карактер и материјата што ја уредуваат мораат да се најдат во воените прописи. Не постои правна пречка ни во актите со кои се регулираат друг вид општествени односи да се вградат одредени норми кои би се применувале исклучиво во воена состојба. Функцијата на тие норми би била правно да ги уреди сите оние прашања и односи за кои може да се очекува дека ќе се јави потреба од нивно поинакво уредување, различно од мирновременското. Единственото правно ограничување во начинот на регулирање на овие прашања, секако, се состои во почитувањето на принципот на уставност (што, впрочем, како императив постои и за прописите кои се донесуваат во воена состојба). Ваквиот пристап обезбедува стеснување на просторот за уредување на прашања од законодавна надлежност по пат на уредби со законска сила од страна на егзекутивата, што секако придонесува за одржување на мирновременскиот баланс на силите меѓу носителите на власта, особено на релацијата законодавна - извршна власт.

Тргнувајќи од овие сознанија, изненадуваат решенијата предвидени во Предлогот на Кривичниот законик, кои инкриминацијата на една голема група на кривични дела што можат да се сторат само во воена состојба, им ја препушта на уредбите со законска сила. На овој начин, Владата да ја врши законодавната функција во најмала можна (нужна) мера во воени услови, непотребно ѝ се остава широк простор за инкриминација на низа дејствија. Класичните „воени" кривични дела се веќе толку познати од историјата на современите војни, што навистина можат во време на мир да се предвидат и уредат со закон, донесен од законодавното тело во една демократска постапка. Инкриминацијата на човечките постапки и дејствија е извонредно чувствително прашање што непосредно навлегува во сферата на човековите слободи и права, па затоа не би смеело да им се препушти на т.н. воени прописи што се донесуваат по посебна постапка, што се практично недостапни за јавноста и што се донесуваат од страна на органи кои добиле посебни овластувања за оваа своја нормативна дејност.

Освен правното регулирање на одбранбените прашања во мирновременските прописи или подготвувањето на предлозите на воените прописи, во услови на војна може да се јават и неочекувани ситуации кои ќе бараат донесување на правни одлуки на миг. Тоа значи дека скоро со сигурност може да се очекува донесување и на такви прописи што не биле подготвени однапред. За ваквите ситуации е потребна особена внимателност во насока на намалување на степенот на импровизација и брзоплетост во процесот на нивното донесување.

БИБЛИОГРАФИЈА

Abrahamson Bengt, *Military Professionalization and Political Power*, Beverly Hills, Sage Publications, 1972.

Adanić S. - Tatalović S., *Oružane snage - novačenje i mobilizacija*, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1993

Андрејевић Миливоје, *Интерпретација правних прописа*, Економика, Ниш, бр. 6/82, стр. 66-72

Andresky Stanislav, *Military Organization and Society,* University of California Press, L.A., 1968.

Арент Хана, *Изворите на тоталитаризмот*, Култура, Скопје, 1990

Aristotel, *Politika*, BIGZ, Beograd,1984

Аристотел, *Никомахова етика*, БИГЗ, Београд, 1980

Атанасовски Тодор, *Одбраната во сегашните релации на времето*, Дијалог, Скопје, бр. 2/1992

Babić Dragan, *Pravda, pravičnost i pravo*, Pravni vjesnik, Osijek, br. 3/87, str. 149-161

Babić Dragan, *Pravo i moral - eseji iz filozofije prava,* Centar za idejno teorijski rad MOK SKH, Osijek, 1987

Баста Данило, *Право под окриљем утопије*, Рад, Београд, 1988

Basta Lidija, *Politika u granicama prava*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1984

Bebler Anton, *Militokracija v sodobni politični sistemi,* Teorija in praksa, Ljubljana, br. 5-6/1984

Благојевић Слободан - Ивановић Бранислав, *Правно нормирање*, Универзитетска ријеч, Титоград, 1984

Благојевић Слободан, *Апстрактно регулативна функција права*, Зборник Правног факултета у Титограду, Титоград, 1987, стр. 7-18

Bobio Norberto, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990

Bobio Norberto, *Eseji iz teorije prava*, Logos, Split, 1988

Bobio Norberto, *Jusnaturalizam i pravni pozitivizam*, Marksistička misao, Beograd, br. 3-4/87, str. 175-191

Bobio Norberto, *Pravo i sila*, Pogledi, Split, br. 1/84, str. 128-138

Bobio Norberto, *Primarne i sekundarne norme*, Dometi, Rijeka, br. 12-86, str. 99-110

Bobio Norberto, *Promocionalna funkcija prava*, Naše teme, Zagreb, br. 7-8/88, str. 1905-1917

Bobio Norberto, *Struktura i funkcija u Kelzenovoj teoriji prava*, Dometi, Rijeka, br.1-3/83, str. 61-73

Bobio Norberto, *Studi per una teoria generale del dirritto,* Giappicholi, Torino, 1970

Broekman Jan: *Pravnički diskurs*, Pravni vjesnik, Osijek, br. 3-4/88, str. 341-351

Buchner Eugen: *O kritici Kelzenove teorije o hipotetičkoj osnovnoj normi*, Strani pravni život, Beograd, 124-125/84, str. 3-13

Ванковска-Цветковска Билјана, *Војската и демократијата*, Детска радост, Скопје, 1995
Vasović Vučina, *Savremeni politički sistemi*, Naučna knjiga, Beograd, 1987
Vilhelmson Tomas, *Pravna analiza i relativna samostalnost prava*, Dijalog, Osijek, br. 1-2/87, str. 107-114
Visković Nikola, *Društvo, država i pravo*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1-2/90, str. 469-477
Visković Nikola, *Jezik prava,* Naprijed, Zagreb, 1989
Visković Nikola, *Pravo*, Naša zakonitost, Zagreb, br. 2/86, str. 143-153
Visković Nikola, *Pojam prava,* Logos, Split, 1981
Vjatr Jerži, *Sociologija vojske*, VIZ, Beograd, 1987
Vjatr Jerži, *Marksova analiza bonapartizma in politična vloga armade v sodobnem svetu*, Teorija in praksa, br. 8-9/1987
Vojna enciklopedija, **tom I - X**, VIZ, Beograd, 1974
Vuković Milan, *Interpretacija pravnih propisa,* Školska knjiga, Zagreb, 1953
Vučinić Milan, *Pravo narodne odbrane i društvene samozaštite sa osnovama medjunarodnog ratnog prava,* VIZ, Beograd, 1991

Габер Стеван, *Теорија на државата и правото*, Култура, Скопје, 1973
Габер Стеван, *Политиката и политичката наука (елементи)*, Наша книга, Скопје, 1975
Geršak Teodor, *Problemi zavračanja služenja vojaškega roka v deželah članicah EGS*, Teorija in praksa, Ljubljana, br. 7-8/1986
Глигоров Владимир, *Правда и право - две напомене*, Гледишта, Београд, бр. 3-4/88, стр. 173-176
Гоцевски Трајан, *Економика на одбраната*, Универзитет „Кирил и Методиј", Скопје, 1990.
Гоцевски Трајан, *Одбраната на Македонија*, Студентски збор, Скопје, 1992.
Гоцевски Трајан, *Основи на одбранбено-заштитниот систем на Република Македонија*, Македонска ризница, Куманово, 1995
Grebo Zdravko, *Dijalektika - država i pravo*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 1977, str. 119-141
Grebo Zdravko, *Efikasnost i pravilnost u pravu*, Pravna misao, Sarajevo, br. 7-8/89, str. 21-29
Гризо Н. - Ристески К., *Од историјата на воените идеи*, Култура, Скопје, 1993
Grifith John, *The Politics of the Judiciary*, London, 1981

Demilitarizacija Slovenije in nacionalna varnost (zbornik), Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, 1991
Dizdarević - Peleš Muba, *Pravo, država, politika,* Službeni list SRBiH, 1987
Dizdarević-Peleć Muba, *Normiranje*, Svjetlost, Sarajevo, 1988
Dizdarević - Peleš Muba, *Pravni poredak kao normativni poredak*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 1977, str. 299-307
Dika Mihajlo, *O biti pravomoćnosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 3-4/87, str. 815-843 i br. 1/88, str. 17-36
Dika Mihajlo, *Suvremeno jugoslovensko učenje o pravomoćnosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, br. 2/87, str. 165-197
Dimitrijević Vojin, *Strahovlada*, Rad, Beograd, 1985
Dimitrijević Pavle, *Pravosnažnost upravnih akata,* Savremena administracija, Beograd, 1963
Димитријевић Предраг: *Нормативизам - формалнологичка теорија важења правне норме*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 1987, стр. 291-306
Димишковски Слободан, *Војна, војска и политика*, Глобус, Скопје, 1994
Duvnjak Nedžad: *Podzakonski propisi za izvršavanje zakona*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 1987, str. 59-73

Ѓорѓевиќ Јован, Уставно право, Самоуправна практика, Скопје, 1983
Đorđević Jovan, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1980
Ѓоревски Владимир, *Сите војски на светот*, Ѓурѓа, Скопје, 1995

Enloe Cynthia, *Policija, vojska i etnicitet*, Globus, Zagreb, 1990

Zakrzewsky Vitold, *Ocena ustavnosti zakona*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br.4/84, str. 521-584
Zbornik za teoriju prava (1978-1985), SANU, Beograd, 1986
Zečević Miodrag, *Proces stvaranja opštih akata,* Savremena administracija, Beograd, 1982
Зечевић Миодраг, *Узрочна повезаност стварања и остваривања права*, Право, Нови Сад, бр. 1-2/87, стр. 3-11

Ibrahimpašić Mensur, *Armija kao društvena institucija*, VVPŠ JNA, Beograd, 1972
Ibrahimpašić Mensur, *Oružane snage u političkom sistemu socijalističkog samoupravljanja*, Politička uprava SSNO, Beograd, 1979
Ivančević Velimir, *Nomotehnika,* Narodne novine - Pravni fakultet, Zagreb, 1988
Igličar Albin, *Zakonodajni proces*, Uradni list SRSl, Ljubljana, 1985

Javorović Božidar, *Društvene promjene i obrana i zaštita*, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1990
Javorović Božidar, *Politički sistem, ustavne promjene i ONO i DSZ*, Politička misao, Zagreb, br.1/1988
Janowitz Moris, *The Professional Soldier*, The Free Press of Glencoc, Illinois, 1960
Јовичић Миодраг: *Хијерархија општих правних аката sine qua non остваривања уставности и законитости*, Правни живот, Београд, бр. 6-7/86, стр. 639-650
Jovičić Miodrag, *Zakon i zakonitost*, Radnička štampa, Beograd, 1977
Jovičić Miodrag, *O ustavu*, Savremena administracija, Beograd, 1977

Kalinowsky Georger, *Semantika pravnog jezika*, Pravni vjesnik, Osijek, br. 3-4/88, str. 361-365
Kelzen Hans, *O pojmu norme*, Dometi, Rijeka, br.12/86, str. 89-97
Kelzen Hans, *Opšta teorija prava i države*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951
Clarman Michael, *An Interpretativ History of Modern Equal Protection*, Michigan Law Review, 213, 1991, p.174-284
Ковалски, Јержи, *Тумачење права*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 1984, стр. 52-63
Kožev Aleksandar, *Fenomenologija prava*, Nolit - Kultura - Službeni list SFRJ, Beograd, 1984
Конституирање на Република Македонија како модерна правна држава, Зборник на трудови на Правниот факултет во Скопје, 1995
Koncepcija novog ustava, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1989
Kostić Ilija, *Građanin i narodna odbrana*, VIZ, Beograd, 1977
Круљ Врлета, *Повратно дејство прописа и наш правни систем*, Гледишта, Београд, бр.4/69, стр.551-564
Kučuk Ejub, *Militarizam*, VIZ, Beograd, 1977

Lazarević Ljubiša, *Krivično pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1991
Lampe Ernst-Joakim, *Juridična semantika*, Pravni vjesnik, Osijek, br. 3-4/88, str. 357-360
Lask Emil, *Filozofija prava i kraći spisi*, Izdavačka knjižara Zorana Stojanovića - Sremski Karlovci i CIID - Titograd, 1991
Lasswell Harold, *National Securuty and Individual Freedom*, New York, 1950
Lombardi Gjorgio, *Tumačenje ustava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1/85, str. 65-72
Lukšić B., *Dezideologizirati državu*, Zakonitost, Zagreb, br. 3/1990

Лукић Радомир, *Методологија права*, Научна књига, Београд, 1977
Лукић Радомир, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1975
Lukić Radomir, ***Sistem filozofije prava,*** Savremena administracija, Beograd, 1992
Лукић Радомир, *Уставност и законитост*, Савез удружења правника Југославије, Београд 1966
Lutovac M. - Pavlica J., ***Krivična zaštita oružanih snaga SFRJ***, VIZ, 1980

Марковић Миливоје, *Правоснажност*, Зборник радова Правног Факултета у Нишу, Ниш, 1977, стр. 5-22
Маркс Карл - Енгелс Фридрих, *Изабрана дела, том III.*- Култура, Београд, 1950
Методологија припреме нормативних аката, Право, Нови Сад, бр. 5/88 (посебен број)
Мељановић Иван, *Закон и стварност*, Правни живот, Београд, бр. 8-9/83, стр.886-897
Mill John Stuart, ***Izabrani politički spisi***, Informator, Zagreb, 1988
Milošević Zoran, ***Prilog proučavanju vojnog pitanja u slovenačkom programu civilnog društva***, Politička misao, Zagreb, br. 4/1988
Mils Rajt, ***Elita vlasti***, Kultura, Beograd, 1964.
Mills Wright, ***Arms and State - Civil-Military Elements in National Policy***, New York 1958.
Митровић Драган, *Хијерархија у праву*, Правни живот, Београд, бр.1/83, стр. 16-27
Митков В. - Климовски С., *Уставен и политички систем*, Просветно дело, Скопје, 1995
Muhić Fuad, ***O aksiološkoj dimenziji pravnog poretka***, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 1983, str. 103-112
Muhić Fuad, ***Odnos prava i ostalih normativnih poredaka***, Pravna misao, Sarajevo, br. 5-6/84, str. 3-18
Muhić Fuad: ***O marksističkoj teoriji prava***, Opredjeljenja, Saraevo, br. 3/83, str. 55-69
Muhić Fuad, ***Teorija prava,*** Svjetlost, Saraevo, 1987

Narodna odbrana u ustavnom sistemu, VIZ, Beograd, 1980
Најев Зоран, *Едукативни проекции во одбраната*, Ѓурѓа, Скопје, 1995
Никодимовски Б., *Одбранбена регионализација на Република Македонија*, Просветно дело, Скопје, 1994
Nikolić Pavle, ***Vlast i volja naroda***, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1-2/1990
Николић Павле: *Прилог питању аутентичног тумачења закона*, Правни живот, Београд, бр.11/82, стр. 1101-1116

Pavčnik Marjan, *Od "uporabljanja prava" k argumentiranemu pravnemu odločovanju*, Pravnik, Qubqana, br. 3-4/87, str. 127-146
Pavčnik Marjan: *Ustava in zakon kot viri prava*, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana, 1982, str. 179-186
Палигорић Љубомир, *Оружане снаге као фактор политичке моћи*, Међународни раднички покрет, бр. 2/1974
Perazić Gavro, *Međunarodno javno pravo*, VIZ, Beograd, 1986
Перазић Гавро, *Одбрана СФРЈ и право*, Универзитетска ријеч, Титоград, 1985
Perazić Gavro, *Ustavnopolitički i međunarodno pravni status odbrane i oružanih snaga*, VIZ, Beograd, 1976
Perelman Haim, *Pravo, moral i filozofija*, Nolit, Beograd, 1983
Perić Berislav: *Pravna znanost i dijalektika - osnove za savremenu filozofiju prava*, Narodne novine, Zagreb, 1987
Perlmuter Amos, *The Military in Modern Times*, New Haven, 1977
Перовић Слободан, *Ретроактивност закона и других општих аката*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984
Петрановић Бранко, *Историја Југославије 1918-1988*, I-III , Нолит, Београд, 1988
Пљакић Драгомир, *Поништавање и укидање прописа и других општих аката*, Право, Нови Сад, бр. 12/85, стр. 33-37
Pogledi na politički pluralizam, Radnička štampa, Beograd, 1990. (latin)
Political Military Systems: Comparative Perspective, Beverly Hills, Sage Publications, 1974
Pound Roscoe, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven, 1969
Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979
Preobražaji ideje prava (hrestomatija), Pravni fakultet, Beograd, 1991
Промените во општествено-економскиот систем и нивниот одраз врз општонародната одбрана и општествената самозаштита, (симпозиум), Попова шапка, 1990
Протокол I на Женевските конвенции од 1977 година
Puhovski Žarko, *Socijalistička konstrukcija zbilje*, RS SOH i Školska knjiga, Zagreb, 1990

Radbruh Gustav, *Filozofija prava*, Nolit, Beograd, 1980
Rac Jožef, *Pravni principi i granice prava*, Dometi, Rijeka, br. 5/85, str. 37-56
Račić Mile, *Agresija i bezbjednost Jugoslavije*, Pravni fakultet u Mostaru, 1990
Rawls John, *Theorie de la justice*, Edition de seuil, Paris, 1987

Renard Georges, *Le droit, la justice et la volonte'*, Recueil Sirey, Paris, 1924
Roubier Pierre, *Le droit transitoir*, Paris, 1961
Roubier Pierre, *Les conflits des lois dans le temps*, Paris, 1929
Russell Diana, *Rebellion, Revolution and Armed Forces*, Academic Press, New York, 1974

Sikimić Borislav, *Društveno-politički sistem SFRJ u vanrednim prilikama i ratu*, Poslovna politika Beograd, 1986
Stanovčić Vojislav, *O prirodi prava - dali je primarnija prinuda ili racionalnost*, Marksistička misao, Beograd, br. 2/87, str. 75-104
Stojanović Mihajlo, *Sudska kontrola ustavnosti,* Institut za uporedno pravo, Beograd, 1960
Stojanović R., *Zaštita i spasavanje ljudi i materijalnih dobara u vanrednim situacijama*, VIZ, Beograd, 1984
Suvremeni sustavi civilne obrane, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1992 Стојковић Драгољуб, *Правна држава* Просвета, Ниш, 1989

Tadić Ljubomir, *Filozofija prava,* Naprijed, Zagreb, 1983
Токвил Алексис, *О демократији у Америци*, ЦИИД, Титоград, 1990.
Tomac Zdravko, *Vojna istorija*, VIZ, Beograd, 1959
Trask David, *Democracy and Defense*, United State Information Agency, 1993

Ќупурдија Милорад, Правна држава и народна одбрана, Одбрана и заштита, Београд, бр. 1/1991

Uporedni politički sistemi, Savremena administracija, Beograd, 1983

Fiveg Teodor, *Topika i jurisprudencija*, Nolit, Beograd, 1987
Finer Samuel, *The Man on Horseback - The Role of Military in Politics*, London, 1962
Fira Aleksandar, *Ustavno pravo*, Privredni pregled, Beograd, 1981

Habermas Jirgen, *Evolutivna vrednost modernog prava*, Marksistička misao, Beograd, br. 5/82, str. 275-282
Howard Michael (ed), *Soldiers and Governments*, Indiana University Press, 1959
Huntington Samuel, *The Soldier and The State - The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge Mass., 1957

Caca Đorđi, *Ustavnost i zakonitost u SFRJ i uloga ustavnih sudova u njihovoj zaštiti,* Savremena administracija, Beograd, 1974

Џаџа Ѓорѓи, *Интерпретација на уставот*, Правна мисла, Скопје, бр. 3-4/76, стр. 34-43
Џветковски Џветан, *Забранатa на повратното дејство на законите и на другите општи акти според Уставот на Република Македонија: правен или морален и политички принцип*, Безбедност, Скопје, бр. 1/93, стр. 120-135
Џветковски Џветан, *Одбранатa, поделбата на власта и Уставниот суд*, Нова Македонија од 23 и 24.04.1993
Џветковски Џветан, *Принципот на еднаквост и Уставот на Република Македонија*, Зборник во чест на Љупчо Арнаудовски, Правен факултет, Скопје, 1995, стр. 319-357
Џветковски Џветан, *Промоционалната функција на правото, уставното судство и економските односи*, Безбедност, Скопје, бр. 3/93, стр. 547-564
Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte
Les Constitutions de l'Europe des Douze

Čalija Branko, *Predmet spora i objektivne granice pravosnažnosti*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 1987, str. 43-57

Шарп Џин, *Самостојна одбрана - без банкроштство или војна*, Унион траде , Скопје, 1994
Šarčević Edin, *Pravna država*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 4/89, str. 409-446
Шкариќ Светомир, *Уставно право, (Прва книга)*, Унион трејд, Скопје, 1994
Шкариќ Светомир, *Уставно право (Втора книга)*, Унион трејд, Скопје, 1996
Шуковић Мијат, *Остваривање устава путем нормативног регулисања*, Пракса, Титоград, бр. 5/76, стр. 29-49
Šušnjar Vojislav, *Upravni akti vojnih organa*, VIZ, Beograd, 1979

НОРМАТИВНИ АКТИ:

Устав на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 52/91 и 1/92)
Устав на СФРЈ ("Службен лист на СФРЈ", бр. 9/74)
Устав на СРМ ("Службен весник на СРМ" бр. 7/74, 25/81 и 28/90)

Закон за одбрана ("Службен весник на РМ" бр. 8/92, 59/94
Закон за општонародна одбрана ("Службен лист на СФРЈ", бр. 21/85 и 31/82)
Закон за општонародна одбрана ("Службен весник на СРМ" бр. 26/84, 12/85, 50/87, 7/87, 7/89, 20/90 и 21/91)

Закон за воена обврска ("Службен лист на СФРЈ" бр. 32/85, 64/85, 12/89, 26/89)
Закон за служба во вооружените сили ("Службен лист на СФРЈ", бр. 7/85, 8/85, 11/85, 8/89, 20/89 и 40/89)
Закон за служба во ЈНА ("Службен лист на СФРЈ", бр. 67/72)
Закон за внатрешни работи ("Службен весник на РМ", бр. 19/95)
Закон за локалната самоуправа ("Службен весник на РМ", бр. 52/95)
Закон за судовите ("Службен весник на РМ", бр. 36/95)
Закон за работни односи ("Службен весник на РМ" бр. 80/93, 3/94 и 14/95)
Закон за Владата на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 38/90
Закон за органите на управата ("Службен весник на СРМ" бр.40/90 и "Службен весник на РМ" бр.63/94)

Уредба за условите, начинот и времето на траење на задачите за кои се воведува работна обврска на граѓаните ("Службен весник на РМ", бр. 72/92)
Уредба за определување на задачи кои можат да ги извршуваат жените во резервниот состав на АРМ ("Службен весник на РМ", бр. 72/92)
Уредба за критериумите и мерките за заштита на тајноста на податоците од значење за одбраната ("Службен весник на РМ", бр. 59/92)

Деловник за работа на Владата на Република Македонија ("Службен весник на РМ", бр. 20/95)
Деловник на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на РМ", бр. 70/92)

Одлука за методологија за спроведување на подготовките за одбрана ("Службен весник на РМ", Посебен службен весник, бр. 6/93)

Правилник за времето и начинот на упатување на регрутите на отслужување на воениот рок, одлагањето и прекинот на служењето на воениот рок и отпуштањето на војниците од постојаниот состав на АРМ ("Службен весник на РМ", бр. 34/92
Правилник за критериумите за утврдување на тајните податоци значајни за Армијата на Република Македонија кои мораат да се чуваат како тајна и мерките за нивна заштита ("Службен весник на РМ", бр. 43/94)
Правилник за начинот и условите за извршување на обврската за служење во Резервниот состав на АРМ ("Службен весник на РМ", бр. 48/92)
Упатство за примена на одлуката за методологија за спроведување на подготовките за одбрана ("Службен весник на РМ", Посебен службен весник, бр. 8/93)

СОДРЖИНА

Предговор

ПРВ ДЕЛ

Глава I
ПОИМ НА ПРАВОТО

1. Повеќезначност на поимот на правото и потребата од неговото дефинирање....1
2. Правото како општествена појава....2
3. Правото, природните закони и техничките норми....2
4. Правото и другите општествени норми од неправен карактер...6
   - *4.1. Правото и обичајот*....7
   - *4.2. Правото и моралот*....10
   - *4.3. Правото и политиката*....13
5. Најзначајните теории за природата на правото и за неговите функции во општеството....15
   - *5.1. Природно-правната теорија*....15
   - *5.2. Историско-правната теорија*....18
   - *5.3. Социолошката теорија*....19
   - *5.4. Нормативистичката теорија*....20
   - *5.5. Марксистичката теорија*....21
6. Синтетичка дефиниција на правото....23

Глава II
СТРУКТУРА НА ПРАВОТО: НОРМАТИВЕН ДЕЛ

1. Правна норма....25
   - *1.1. Поим на правна норма*....25
   - *1.2. Видови правни норми*....27
   - *1.3. Структура на правната норма*....30
     - *1.3.1. Хипотеза*....30
     - *1.3.2. Диспозиција*....31
     - *1.3.3. Санкција*....40
2. Правен акт....43
   - *2.1. Поим на правен акт и негови составни делови*....43

2.2. Правниот акт како формален извор на правото.48
2.3. Видови општи правни акти.....50
2.3.1. Устав.....50
2.3.2. Закон.....54
2.3.3. Меѓународни договори.....58
2.3.4. Подзаконски акти.....60
2.3.5. Судските акти како извори на правото....66
2.4. Поединечни правни акти.....67

Глава III
СТРУКТУРА НА ПРАВОТО: ФАКТИЧКИ ДЕЛ

1. Правен однос.....73
2. Правни факти.....76
2.1. Претпоставки и фикции.....79
2.2. Застареност и одржувачка.....82
3. Елементи на правниот однос.....83
4. Злоупотреба на овластувањето.....86
5. Престанок на правните односи.....88

Глава IV
СУБЈЕКТИ И ОБЈЕКТИ НА ПРАВОТО

1. Поим на субјект на правото.....91
2. Физичко лице.....93
3. Правно лице.....96
4. Застапување.....101
5. Објекти на правниот однос.....103

Глава V
ПРИМЕНА НА ПРАВОТО

1. Ефикасност на правните норми.....107
2. Промоционална функција на правото.....112
3. Толкување на правните норми.....116
3.1. Поим на толкување.....116
3.2. Субјекти на толкувањето.....118
3.3. Видови толкување.....120

Глава VI
ПРИНЦИПИ НА ПОВРЗУВАЊЕ НА ПРАВНИТЕ НОРМИ ВО ПРАВНИОТ ПОРЕДОК

1. Поврзување на правните норми според нивната содржина: Правен систем.....131
2. Територијален принцип: просторно важење на правните норми.....139
3. Темпорален принцип: Важење на правните норми во време ; повратно дејство.....141
4. Хиерархиски принцип: Уставност и законитост.....145
5. Принцип на еднаквост.....158

ВТОР ДЕЛ

Глава I
ПОЈМОВНО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ОДБРАНБЕНОТО ПРАВО

1. Поим на одбранбеното право.....173
2. Општествена функција на одбранбеното право.....176
3. Извори на одбранбеното право.....178
4. Однос на одбранбеното право со другите правни гранки.....180

Глава II
УСТАВНИ И МЕЃУНАРОДНО-ПРАВНИ ОСНОВИ НА ОДБРАНАТА НА МАКЕДОНИЈА

1. Уставите и одбраната - компаративен осврт.....187
2. Историски осврт на уставното регулирање на одбраната во Република Македонија.....194
3. Уставни основи на системот на одбрана на Република Македонија.....198
4. Меѓународно-правни основи на системот на одбрана на Република Македонија.....203

Глава III
ГРАЃАНИТЕ И ОДБРАНАТА

1. Општа положба на граѓаните во уставниот систем.....211
2. Правна положба на граѓаните во системот на одбраната.....213
3. Воена обврска.....219
3.1. Регрутна обврска.....221
3.2. Обврска за служење на воениот рок.....225
3.3. Обврска за служење во резервниот состав.....237
3.4. Жените како воени обврзници.....240
4. Обврска за учество во цивилната заштита.....245
5. Работна обврска.....250
6. Материјална обврска.....253
7. Одговорност на граѓаните за извршување на обврските спрема одбраната.....255

Глава IV
ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА ВЛАСТ И ОДБРАНАТА

1. Собранието на Република Македонија - положба и функции во областа на одбраната.....265
1.1. Остварување на нормативната функција на Собранието во областа на одбраната.....272
1.2. Правни аспекти на функционирањето на Собранието во воена состојба.....274
2. Владата на Република Македонија - положба и функции во областа на одбраната.....277
2.1. Правни аспекти на функционирањето на Владата во воена состојба.....285
3. Државната управа - положба и функции во областа на одбраната.....288
3.1. Општа положба и значење на дејноста на државната управа.....288
3.2. Положба и функции на Министерството за одбрана.....292
3.3. Меѓусебни односи на органите на управата во врска со одбраната.....300
4. Положба и функции на Претседателот на Републиката во областа на одбраната.....303
4.1. Општа положба на Претседателот на

Републиката во врска со прашањата на одбраната на земјата.....303
4.2. Функции на Претседателот на Републиката како врховен командант на вооружените сили.....307
5. Совет за безбедност на Република Македонија.....312
6. Други субјекти на системот на одбраната.....314
6.1. Положбата на претпријатијата во системот на одбраната.....314
6.2. Положба и надлежност на јавните установи и служби во областа на одбраната.....322
6.3. Положба и надлежност на единиците на локалната самоуправа во областа на одбраната..326
7. Значење и улога на правосудните органи во областа на одбраната.....333
8. Значење и улога на Уставниот суд во областа на одбраната.....338

Глава V
АРМИЈАТА И ОДБРАНАТА

1. Основни карактеристики на армијата.....347
2. Цивилна супрематија над армијата.....352
3. Уставно-правна положба на Армијата на Република Македонија.....357
4. Служба во Армијата.....363
4.1. Прием во службата, унапредување и оценување..365
4.2. Престанок на службата во Армијата.....368
4.3. Правна положба на лицата на служба во Армијата.....370
5. Правна одговорност на воените лица.....378
5.1. Кривична одговорност.....379
5.2. Прекршочна одговорност.....384
5.3. Дисциплинска одговорност.....385

Глава VI
ПРАВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА ВОЕНАТА СОСТОЈБА, НЕПОСРЕДНАТА ВОЕНА ОПАСНОСТ, ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА И ОКУПАЦИЈАТА

1. Поим и правни последици од прогласувањето на воена состојба....389
2. Правни особености на непосредната воена опасност....394
3. Правна природа на вонредната состојба....396
4. Правни карактеристики на окупацијата според меѓународното право и според Уставот на Република Македонија....399

Глава VII
УРЕДБИ СО ЗАКОНСКА СИЛА

1. Правна природа на уредбите со законска сила....403
2. Видови на уредби со законска сила....405
3. Уредбите со законска сила во правниот систем на Република Македонија....410
4. Подготовка на уредбите со законска сила и на другите воени прописи....414

БИБЛИОГРАФИЈА....417

CIP - Каталогизација во публикација
НУБ "Климент Охридски", Скопје

340.1: 355.45 (497.17) (075.8)

ВАНКОВСКА, Билјана
Правото и одбраната: основи на одбранбеното право/ Билјана Ванковска, Цветан Цветковски.- Скопје: РОБЗ, 1996.- 432 стр.; 22 см.

Библиографија: стр. [417] - 425

ISBN 9989-795-00-2

1. **ЦВЕТКОВСКИ, Цветан**
а) Одбранбено право - Македонија - Учебници

Според мислењето на Министерството за култура бр. 08-95/428-428 од 23. 02. 1996 година, за книгата "Правото и одбраната - основи на одбранбеното право" од Билјана Ванковска и Цветан Цветковски се плаќа повластена даночна стапка

Издава:
Издавачко претпријатие
Р О Б З
Скопје

Директор:
Горан Станоевски

Лектор:
Петар Т. Бошковски

Компјутерска подготовка
М-р Ѓорѓи Иванов

Корица:
Милан Ванковски

Печат:
П.З.П.
„ГРАФОХАРТИЈА“
Скопје, 1996

Тираж:
500 примероци

Печатено со финансиска помош на:
Министерството за наука,
Министерството за одбрана,
„Фершпед“ А.Д. - Скопје,
„Лотарија на Македонија“ - Скопје,
„Тобачна-промет“ - Скопје,
„Десед-комерц“ - Куманово,
„Трго-промет“ - Куманово,
„Елмар“ - Штип,
„Ибро-комерц“ - Куманово,
„Шмеки“ - Куманово и
„Рале-пром“ - Куманово

ГРАФОХАРТИЈА
Скопје

ISBN 9989-795-00-2