МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
„ГАВРИЛО РОМАНОВИЧ ДЕРЖАВИН“
СВЕТИ НИКОЛЕ – БИТОЛА
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

СТУДИСКА ПРОГРАМА:
АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

УЛОГАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

СТУДЕНТ: **МАРИЈА НЕТКОВА**
БРОЈ НА ИНДЕКС: **М227004**
МЕНТОР: **ПРОФ.Д-Р ИВАН ЕФРЕМОВСКИ**

Свети Николе, 2023

МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
„ГАВРИЛО РОМАНОВИЧ ДЕРЖАВИН“
СВЕТИ НИКОЛЕ – БИТОЛА
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

СТУДИСКА ПРОГРАМА:
АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

УЛОГАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Ментор:**проф. д-р Иван Ефремовски**

Студент: **Марија Неткова**

Број на индекс: **М227004**

Насока: **Административно право и јавна администрација**

Свети Николе, 2023

И З Ј А В А

Јас Марија Неткова, студент/ка на Втор циклус на студии организирани на Факултетот за правни науки во МСУ „Г. Р. Державин“ Свети Николе – Битола, на студиската програма по Административно право и јавна администрација со постојано место на живеење на ул. ,_____ бр ___, Штип, со ЕМБГ _____ и број на индекс М227004, изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистерски труд под наслов „УЛОГАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА“ претставува мој самостоен труд и истиот претставува резултат на самостојна научна работа спроведена во текот на истражувањето. Согласна сум да ги сносам сите последици и одговорности кои произлегуваат од неовластеното користење на туѓ текст или плагијатство согласно важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум:

Штип , 2023 година.

Давател на изјава:

Марија Неткова

Список на табели

Табела 1: Дали постои систем за мотивација за администрацијата во вашата единица за самоуправа
Табела 2: Дали постои систем за електронско водење на евиденцијата

Список на графикони

Графикон 1: Колку години работите во локалната самоуправа
Графикон 2: Познавање на англиски јазик
Графикон 3: Дали постои процедура или документ кој упатува на дејствијата што треба да се преземат при креирањето на предлог-одлуката до Советот на општината?
Графикон 4: Дали е екипирана единицата на локалната самоуправа согласно Правилникот
Графикон 5: Дали постои посебна организациона единица за стратешко планирање во единиците на локалната самоуправа
Графикон 6: Дали административните работници учествуваат во изработката на стратешките планови¬?
Графикон 7: Дали постои процедура за следење на задоволството на граѓаните од услугите на администрацијата на општината?
Графикон 8: Дали постои место за поплаки
Графикон 9: Дали некогаш сте добиле награда?
Графикон 10: Дали постои план за обука и усовршување?
Графикон 11: Дали постои пишана процедура за остварувањето на внатрешна комуникација помеѓу администрацијата во единиците на локалната самоуправа?
Графикон 12: Дали имате изработено анализа на расположивите ресурси на подрачјата на општината што можат да се предложат како претпиемачки проекти за граѓаните на единицата на локалната самоуправа?

Апстракт

Целта на овој труд е да се разбере процесот на донесувањето одлуки во локалната самоуправа во Република Северна Македонија ставајќи акцент на улогата на локалната администрација. Ќе се истражува состојбата на локалната администрација, организациската структура, квалификациите, стручноста, компетентноста како и други фактори кои влијаат на процесот на одлучување во локалната самоуправа. Методологијата на истражувањето се заснова на квантитативна анализа на прашалници и анализи на документи релевантни за предметот на истражувањето. Направени се анкети со вработени во општините во Источниот регион во Р.С Македонија. Во однос на улогата на администрацијата во одлучувањето како процес, има потреба од промена на организациската структура и вклучување на работни места кои ќе придонесат во донесување квалитетни одлуки. Затоа неопходно е да се инвестира во подобрување на внатрешната комуникација и транспарентноста на информациите меѓу државниот службеник. Тоа е од суштинско значење за администрацијата да ја сфати својата улога како важна алка во процесот на одлучување преку анализа и статистика за барањата на граѓаните, на причини за одредени состојби, како и соодветни насоки за надминување на сите пречки.

Клучни зборови: администрација, одлучување, процес, управување, ефикасност

Abstract

The purpose of this paper is to understand the decision-making process in the local self-government in the Republic of North Macedonia, emphasizing the role of the local administration. The state of local administration, organizational structure, qualifications, expertise, competence, as well as other factors that influence the decision-making process in local self-government will be investigated. The research methodology is based on quantitative analysis of questionnaires and analysis of documents relevant to the subject of the research. Surveys were conducted with employees in the municipalities in the Eastern region of the Republic of Macedonia. Regarding the role of the administration in decision-making as a process, there is a need to change the organizational structure and include jobs that will contribute to making quality decisions. Therefore, it is necessary to invest in improving internal communication and transparency of information among civil servants. It is of essential importance for the administration to understand its role as an important link in the decision-making process through analysis and statistics of citizens' requests, reasons for certain situations, as well as appropriate guidelines for overcoming all obstacles.

Keywords: administration, decision-making, process, management, efficiency

Содржина

Вовед 1

1. ПОЛОЖБАТА И УЛОГАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО СОВРЕМЕНАТА ДРЖАВА И СИСТЕМОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА 4

1.1. Историски развој на идејата за поделба на власта и човековите права 4

1.2. Апсолутна монархија, човекови права и теоријата за поделба на власта 5

1.3. Концепт на владеење на правото и човековите права од почетокот на XIX до крајот на Втората светска војна 8

1.3.1. Оригиналниот концепт на владеење на правото, правна теорија на државата и нормативна теорија на правото 8

1.3.2. „Национален“ карактер на човековите права, социолошка теорија на права и проблеми на првобитниот концепт на владеење на правото 11

1.4. Новиот концепт на законската држава (состојба), систем на социјална регулација и меѓународни човекови права 15

1.4.1. Новиот концепт на „владеење на правото“ (социјална држава) и принципот на владеење на правото 15

1.4.2. Влијанието на интернационализацијата на човековите права кон новиот концепт на владеење на правото и концептот на администрација 17

2.ПРОЦЕС НА УПРАВУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО ФУНКЦИОНАЛНА И ОРГАНИЗАЦИСКА СМИСЛА 19

2.1. Општ преглед на поимот „администрација“ 19

2.2. Владеење на правото и концепти за администрација - администрацијата како авторитет, администрацијата како служба и администрацијата како регулатор на социјалните процеси 20

2.2.1. Теоретскиот концепт на администрацијата како моќ 20

2.2.2. Теоретски концепт на администрацијата како јавен сервис 24

2.2.3. Теоретскиот концепт на јавниот сервис – францускиот социјал-функционализам 26

2.2.4. Основни елементи на теоретскиот поим „јавна служба“ 29

2.2.5. Критика на концептот на администрацијата како јавна служба и администрација 30

2.2.6. Администрацијата како систем на регулирање на општествените процеси 32

2.3. Теоретски концепт на администрацијата во функционалното значење – дејност на администрацијата 34

2.3.1. Теоретски концепт на администрација во организациски значење – организација на администрацијата 36

3. ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ И АДМИНИСТРАТИВНА ОРГАНИЗАЦИЈА 39

3.1. Донесување на одлуки во административниот процес 40

3.2. Начини на организациско влијание 41

3.3. Рамнотежа на организацијата 41

3.4. Административни принципи 42

3.5. Пристап кон административната теорија 45

3.6 Дијагноза на административни состојби – предлози на административната теорија 46

3.7. Прилагодување на организациите на околности 50

3.8. Некои проблеми на административната теорија 52

3.9. Факти и вредности во процесот на одлучување 54

3.10. Евалуација на одлуките 56

3.11. Мешаниот карактер на етичките изјави 58

3.12.Улогата на пресудата во одлучувањето 58

3.13. Односот помеѓу политиката и администрацијата 60

3.14. Психологијата на административните одлуки 62

3.15 . Јавна администрација и нејзината правна основа во Р.С .Македонија 72

4. УЛОГАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 76

4.1. Методологија на истражување (независна и контролна променлива) 80

4.2. Резултати од истражувањето 83

4.3. Заклучоци и препораки од истражувањето 95

ЗАКЛУЧОК 97

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 100

Вовед

Јавната администрација како самостоен субјект на општествените науки има неодамнешно потекло. Традиционално јавната администрација се разгледуваше како дел од политичките науки. Како последица на тоа, јавната администрација, без оглед на природата на политичкиот систем, стана доминантен фактор на животот. Современиот политички систем во суштина е „бирократски“ и се карактеризира со владеење на службениците. Оттука, модерната демократија е опишана како „извршна демократија“ или „бупеократска демократија“. Секоја од овие теми обработени во ова истражување, почнувајќи од првиот, претставува резултат на работа, анализи, студии и истражување што го спроведовме на овие области. Низ избраните теми се трудев да ги актуелизирам постоечките проблеми и да дадам одговори на многу прашања кои се наметнуваат како предизвици за развојот на современиот теоретски и позитивно-правен концепт на јавната администрација, особено во актуелните преодни процеси во Република Северна Македонија.

Во првото поглавје, Улогата и позицијата на јавната администрација во современата држава и во системот на поделба на власта, се обидовме преку појавата и развојот на принципите на одвојување на власта, и создавање и развој на современата правна држава, како и важноста на современиот концепт на универзалните човекови права, како критика на концептот на социјална држава, кризата на модерната правна држава и процесот на глобализацијата, да ги запознаеме теоретски концепти на поимот администрација, кој директно произлегува од теоретското разбирање на концептот на правната држава. Контрадикторноста меѓу моќта и слободата, во помала или поголема мера, е својствено во сите периоди од долгата историја на човечкото општество. Потребата од постоење на власт во општеството, без разлика на нејзиниот вид или форма, доведе до создавање на државата.

Во второто поглавје, Теоретскиот концепт на јавната администрација - Концепт на јавната администрација во функционална и организациска смисла, го објаснуваме развојот на теоријата за јавна администрација во современата правна држава од концептот на администрацијата како овластување, низ концептот на администрацијата како јавна служба, до современиот концепт на администрацијата како систем на регулирање на

општествените процеси. Посебен акцент е ставен на француските теоретичари на јавната администрација и основачи на теоретскиот концепт на администрација како јавен сервис, Леон Дугит, Гастон Језе, Марсел Валин и други. Терминот „администрација“, на кој се заснова управното право и науката за администрацијата, е многу сложен. Иако е во секојдневна употреба и некој би рекол дека е добро познат, администрацијата е комплексна појава и определувањето на терминот е комплицирана методолошка работа Забележливо е, сепак, дека теоретското разбирање на концептот особено се одразува на администрацијата и теоретските сфаќања на концептот на администрација Администрацијата има две основни значења. Едното се однесува на одредена тема, организациона форма, извршител, додека другото се однесува за одредена работа, односно активност

Во третото поглавје, повеќе за процестот на донесување на одлуки во администрацијата. Администрацијата вообичаено се дефинира како уметност „да се завршат работите“. Ќе ставиме акцент на процесите и методите за осигурување инцизивно дејство. Општата теорија на администрацијата мора да вклучува принципи на организација кои ќе обезбедат правилно донесување одлуки, исто како што мора да вклучува принципи кои ќе обезбедат ефективна акција . Ќе видиме дека административната дејност е групна активност. Тоа е едноставна работа каде што човекот планира како да ја изврши својата задача ; но штом задачата расте до точка каде што се потребни напори од повеќе лица за да се постигне тоа , станува неопходно да развиваијат процеси за примена на организиран напор во групата за да се изврши задачата.

Четвртото поглавје и најважно поглавје од овој труд се заснова на квантитативното истражување спроведено меѓу јавноста за членовите на администрацијата од општините од Источен или т.н. Брегалнички Регион. Од ова истражување можеме да утврдиме дека има потреба од подобрување на работата на локалната администрација во Република Македонија. Понатаму, ќе ги лоцираме факторите на влијание при процесот на одлучување за попоголема ефикасност и ефективност, но и неопходност од нивна имплементација во праксата. Во ова поглавје имавме за задача да ја согледа каква е состојбата на локалната администрација, организациската поставеност, квалификации, стручност, компетентност и други фактори кои влијаат во процесот на одлучување во локалната самоуправа. Секако крајниот ефект од трудот е да дадеме приказ на улогата на

локалната администрација, во процесот на одлучувањето и дадеме препораки во која насока треба да се движи нејзината улога.

1. ПОЛОЖБАТА И УЛОГАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО СОВРЕМЕНАТА ДРЖАВА И СИСТЕМОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА

1.1. Историски развој на идејата за поделба на власта и човековите права

Контрадикторноста меѓу моќта и слободата, во помала или поголема мера, е својствено во сите периоди од долгата историја на човечкото општество. Потребата од постоење на власт во општеството, без разлика на нејзиниот вид или форма, доведе до создавање на државата. Меѓутоа, овој процес неизбежно доведе до директно противење со текот на времето помеѓу државата (властите) од една страна и слободата на народот од друга. Времето покажа и докажа дека кога има неограничена моќ во една држава, тогаш и оние кои се предмет на таа власт не можат да бидат слободни (Aman & Mayton, 2014).

Уште во античко време постоела желба, стремеж и потреба на некој начин да се ограничи моќта во државата. Во античката политичка мисла на Ликург, Плутарх, Платон, Аристотел и Полибиј, наоѓаме траги од идејата за неопходноста од постоењето на мешаната влада како моќно средство за постигнување внатрешна хармонија преку рамнотежата на силите, т.е. преку конфронтација на различни владејачки принципи, така што едниот принцип го балансира и го ограничува другиот, служејќи реципрочно[1]. Аристотел во своето дело „Политика“ (Aman & Mayton, 2014) истакнал трите елементи кои се неопходни за постоење на секоја држава се: советодавна, извршна и судска власт.[2]

Истовремено со појавата на идејата за поделба на моќта, во античкиот свет се појави, иако спорадично и нецелосно, идејата за човековите права и слободи. Во овој контекст е и идејата за еднаквоста на луѓето, а и филозофијата на природното право, која е „над“ позитивните закони. Сепак, овие антички идеи не доведоа до целосно разбирање, па дури и до утврдување на човековите права, бидејќи тоа не можеа да го сторат во услови на семоќта на античката држава и нејзините неограничени права во однос на поединецот, особено во условите на ропство. Така, античка Грција, лулка на многу големи достигнувања на човештвото, не стана лулка на човековите права. Ниту Антички Рим не

[1] Види: Коста Чавошки, Вовед во правото I, Драганиќ, Белград, 1996, стр. 221.
[2] Аристотел, Политика, IV, 1297b, 1298a. Цитирано од: Коста Чавошки, Вовед во право , Драганиќ, Белград, 1996, стр. 221.

можеше да стане таков, а на сличен начин може да се набљудуваат и одредени идеи кои повремено блеснуваа во темнината на раниот среден век. [3]

Афирмација на идејата за поделба на моќта и потеклото на овој принцип, како и потеклото на концептот на човековите слободи и права, може да дојде само во одреден период од развојот на човечкото општество. Античкото општество фокусирано на редот на робовите, како и општеството на раниот феудализам, сè уште не биле подготвени за ова.

1.2. Апсолутна монархија, човекови права и теоријата за поделба на власта

Принципот на поделба на власта настанал како резултат на реакцијата на феудалната држава, особено во периодот на апсолутна монархија, која се карактеризирала со неоспорната позиција на апсолутистичкиот монарх. Монархот - апсолутист, се обиде да ја концентрира сета моќ со свои раце и во такви услови државата стана личен инструмент на моќ и владеење на монархот, кој никому не одговараше за својата работа. Неограничената моќ на феудалниот монарх директно се одразуваше на слободата на граѓаните, бидејќи неограничената моќ е директна антитеза на слободата (Funk, Shapiro, 2018). Еволутивниот процес на стеснување на неограничената моќ на феудалниот монарх и појавата на принципот на поделба на власта во Англија траеше пет века.

Тоа беше проследено со големи граѓански револуции во Европа и борба против англискиот колонијализам во Америка на крајот на 18 век, по што следува развојот на уставноста. Потребата од натамошно ограничување на моќта логично бара и понатамошен развој на започнатиот процес, кој во 19 век доведе до создавање на концептот на правна држава и владеење на правото, а во втората половина на 20 век и универзални човекови права[4]

Во основата на реафирмација на идејата за поделба на власта и промената на тогашниот феудален систем, започната на почетокот на 13 век во Англија, беа човековите права. Првиот правен акт за ограничување на моќта на англискиот крал Џон Безземјен (Џон Лакланд) беше токму чинот што ги гарантираше слободите на човекот. Според

---

[3] Види: Павле Николиќ, Уставно право, весник и издавачка институција Службен весник СРЈ, Белград, 1993. стр. 134

[4] Види: Стеван Лилиќ, Дејан Миленковиќ, Јавни служби во југословенското право, Правен факултет, Универзитет во Белград, Белград, 1999 година, стр. 14

Големата повелба на слободите (Магна carta libertatum) од 1215 година, слободите и правата отсекогаш им биле дадени на сите слободни луѓе на народот на Кралството Англија. *Magna carta libertatum* имаше клучен придонес за појавата на политичко-уставната практика на Англија и тоа се смета за прв уставен документ во светот, кој ја ограничува пресудата за апсолутизам, бидејќи ја врзал волјата на кралот со правната норма.

Во продолжение на оваа еволутивна трансформација и принципот на поделба на моќта го најде својот пат во реалниот живот во политичко-уставната практика на Англија (Schmitt, 1971).

Во текот на 17 век, доаѓа до дополнително зајакнување на човечкиот корпус во Англија. Друг важен документ што произлезе од борбата со кралот во Англија беше Законот за корпус, Хабеас од 1679 година. Тоа е Уставниот акт за заштита на лицата и слободите на граѓаните. Според него, државните органи биле должни на лицата кои се уапсени да им ја покажат судската наредба за приведување, во спротивно во рок од 24 часа требало да го изведат уапсениот пред суд, како и да се објасни законитоста и причините за апсењето. Државниот орган бил казнет доколку не постапи вака, а службеното лице би можело да биде отстрането од служба доколку го направи истото повторно подоцна. Уапсеното лице кое ќе било ослободено, не можело повторно да биде уапсено од истите причини. Хабеас корпус акт беше задоцнет лек и гаранција против самоволното апсење, а во понатамошната историски фаза, стана гаранција за правото на правично судење како едно од основните човекови права.

Поделбата на власта е организацискиот принцип на кој денес почиваат сите современи правни и политички системи на владеење. Англискиот политички и правен филозоф Џон Лок (1632-1704), кој е дел од Две трактати за владата од 1689-1690 година, денес се смета за творец на теоретските принципи на поделба на власта и беше првиот што ги формулираше основите на гореспоменатиот концепт .[5]

Анализирајќи го англискиот политички систем во тоа време, Лок заклучува дека законодавната власт ја вршеле Долниот и Горниот дом на Парламентот и кралот, а извршната власт, би требало да гарантира одржување на мирот, вклучувајќи го и судството, извршено од кралот и федералните сили.

[5] Види: Коста Чавошки, Вовед во правото I, Драганиќ, Белград, 1996. стр. 222-223.

Принципот на поделба на власта, теоретски изведен од страна на Лок, е тесно поврзан со неговиот либерализам во политиката, економијата и религијата. Се заснова на либерализмот за постулатот за ограничување на правата на државните органи во однос на животот на граѓаните, целосна слобода на приватната иницијатива во комерцијални и економски работи, правото на приватна сопственост и застапување за меѓусебна толеранција меѓу различните верски конфесии. Како еден од застапниците на идејата за природното право, Лок ги црпи своите главни аргументи од она што тогаш се нарекувало „природен закон“, а се толкува како збир на суштински карактеристики коишто ги красат човекот и природата (Schmitt, 1971).

Пркосејќи на природната состојба, Лок укажува на четирите основни човекови права од тоа време: правото на живот, здравје, слобода и сопственост (имот). Концепцијата на Лок за човековите права се заснова на човековата природа која треба да биде подредена на „природниот закон“ (закон), како закон на умот, но и на „социјалниот договор“, според кој секој човек може да постапува на свој начин за сите прашања за кои тоа го дозволуваат државните закони, заради општо добро.

Слободата, значи, во никој случај не значи „право на секого да прави што сака, да живее како сака и да не биде обврзан со никакви закони“. Напротив, слободата е можна само во и под ограничување на два вида закони: оние „природните“ (морални) и оние засновани на согласност („договор“) поединците да живеат во организирана државна заедница.

Теоријата за поделба на власта беше елаборирана до крајност од страна на Чарлс Мотескиер (Шарлс Монтескје, 1689-1755) во делото „За духот на законот“ (De l'Espirit des lois), од 1748 година.

Не треба да нè чуди тоа што теоријата за поделба на власта е прецизно развиена во Франција, бидејќи Франција во 17 и 18 век била една од најмоќните европските апсолутни монархии, во кои моќта на феудалниот монарх сè уште, за за разлика од Англија, не била ограничена со ништо. Во однос на идентификациониот култ на владетели со државата, францускиот владетел Луј XIV еднаш извикал: „Државата - тоа сум јас“, бидејќи во свои раце ја држел законодавната, извршната и судската власт. Мотескје верува дека сржта на идејата за поделба на власта лежи во барањето: „За да не се злоупотребува власта, да се уредат работите така што едната власт ќе ја попречува другата“ (Schmitt, 1971).

Вака, сè е изгубено, ако исто тело на водачи, благородници или луѓе ги практикувале сите три овластувања. Бидејќи, кога истото лице или тело „ ја обединува во неговите раце и законодавната и извршната власт, слободата е невозможна, бидејќи во законот никој не може да биде ограничен со сопствената волја“. Слобода нема и кога не е одвоена судската власт од законодавната и извршната власт. Ако судската власт се спои со законодавната власт, власта над животот и слободата на граѓаните би била произволна, бидејќи законодавецот би бил и судија. Ако, пак, требало да се спои со извршната власт, судијата би можел да има моќ на угнетувач. (Adams, 2004)

Принципот на поделба на власта создаде основа за појава на правната теорија за државата, која се заснова на разликата помеѓу основните функции на државната власт и чие извршување е доверено на соодветните државни органи. Активностите на државата почнуваат да се утврдуваат во однос на одредени правни моменти.

1.3. Концепт на владеење на правото и човековите права од почетокот на XIX до крајот на Втората светска војна

1.3.1. Оригиналниот концепт на владеење на правото, правна теорија на државата и нормативна теорија на правото

Декларираните права и слободи, како и принципот на поделба на власта и други уставни принципи, мораше да се елаборираат и заштитат преку закони и други правни средства и акти. Имено, за да биде оправдано некакво дејствување на власта кон граѓаните, потребно е да се почитуваат законите и другите прописи. Во средината на 19 век, тоа доведе до појава на теоретскиот концепт на правната држава (Rechtsstaat) на европскиот континент. Од друга страна, во англосаксонскиот систем се јавува концептот на владеење на правото. Овој концепт беше поширок од првичниот концепт на владеење на правото, бидејќи не се засноваше само на законитоста на владините дејствија, туку и на социолошките концепти за правда и правичност.

Како творба на 19 век, концептот на правната држава (Rechtsstaat) подразбира нормативистички модел на регулирање на општествените односи, според кој правните

норми, отелотворени во законите и другите општи подзаконски акти (на пример, уредби, наредби и прописи), ги пропишуваат правилата за социјално однесување. Врз основа на општите правни норми, се донесуваат поединечни правни норми, отелотворени во поединечни правни акти (на пример, судски пресуди и одлуки на управни органи), кои директно влијаат на однесувањето на луѓето. Почнувајќи од овој концепт, државата се определува како организација со монопол на физичката сила и принуда, а правната норма како средство за обезбедување законитост на владината процедура (Banisar, 2002).

Според овој концепт, секоја постапка на властите е оправдана доколку е во согласност со закон. Оригиналниот концепт на владеење на правото беше претежно претставен од германските писатели во средината и крајот на 19 век, како Роберт фон Мол, Карл Шмит, Фридрих Јулиус Стал и други. Овој оригинален, либерално-конзервативен концепт е создаден како реакција на правните и политичките теории за индивидуално-апсолутистичкиот систем и полициската држава на пруската монархија. Овој концепт изразува барања за ограничување на државната моќ со закон и почитување на индивидуалната слобода, еднаквоста и безбедноста на граѓаните (Banisar, 2002).

Подоцна, германскиот Устав од 1919 година, познат како Вајмарски устав, го става владеењето на правото во центарот на концептот на владеење на правото. Со споменатиот, „формално-нормативистички“ концепт на владеење на правото, на почетокот на 20 век се роди нормативистичката теорија на правото. Теориите на правото се тесно поврзани со веќе споменатиот принцип на поделба на власта, теоретскиот концепт на државата, но и корпусот на човековите права.

Споменатата нормативистичка теорија го доби својот најцелосен израз во „чистата теорија на правото“ на Келсен (Ханс Келсен, 1881-1973). Претставниците на „чистата теорија на правото“, т.е. Правната школа во Виена, покрај Ханс Келзен, ги вклучија и Адолф Јулиус Меркл (Адолф Јулиус Меркл, 1890-1970) и Алфред Вердрос Дросберг (Алфред Вердрос-Дросберг, 1890-1980).

Потеклото на „чистата теорија на правото“ и Виенската школа е поврзано со делото на Ханс „Келзеновите главни проблеми на теоријата на државата и правото“ од 1911 година, врз основа на кои неколку децении континуирано се разработувале, обликувале и модифицирале суштинските определби на оваа правна доктрина. Според оваа теорија, хиерархискиот, динамичен систем на норми пропишува какво треба да биде однесувањето

на субјектот, а за спротивното однесување од ова би бил прекршок, т.е. се предвидува одговорност и санкција. Во исто време, нормата одредува какво треба да биде однесувањето на субјектот одговорен за примена на санкцијата (Banisar, 2002).

Правната норма создадена од правната власт за регулирање на човековото однесување е заповед, но не содржи волја во психолошка смисла. Затоа, законот е норма, или, поточно, систем на норми, односно нормативен поредок, кој се гледа како хиерархиска структура во облик на пирамида, на чиј врв се наоѓа основната норма. Голем придонес во создавањето на „чистата теорија на правото“ даде Адолф Јулиус Меркел, која беше креатор на теоријата за степени (die Lehre vom Stufenbau der Rechsordnung), според која правото претставува систем на хиерархиски распоредени правила, односно систем на условување и условени норми, каде што како норми за условување се појавуваат оние кои ги содржат условите за создавање на други норми, односно дела.

Така, во разработката на својата теорија, Келзен, под директно влијание на учењето на Меркел за хиерархиската структура на правниот поредок, го изградил своето разбирање за хиерархиското скалило на правните норми, на чиј врв се наоѓа т.н. основна норма. До правилниот увид на Меркел-Келзен во степенуваниот состав на динамичниот правен систем, правната норма во теорија, исклучиво се поистоветува, експлицитно или премолчено, со општите правни норми или правила (Banisar, 2002).

Денес, пак, правните норми, покрај општите, ги земаат предвид и индивидуалните норми, иако во литературата сè уште може да се најде став, според кој т.н. индивидуални норми не припаѓаат на нормите, бидејќи тие не се правила, туку поединечни заповеди кои потоа неколку децении континуирано се разработувале, обликувале и менувале. Според оваа теорија, тоа е хиерархиски, динамичен систем на норми кои пропишуваат какво треба да биде однесувањето на субјектот, а за спротивното однесување – прекршок, се предвидува одговорност и санкција. Во исто време, нормата одредува како треба да биде однесувањето на субјектот одговорен за примена на санкцијата (Banisar, 2002).

Правно правило – норма создадена од правната власт за регулирање на човековото однесување е заповед, но не содржи волја во психолошка смисла. Затоа, законот е норма, или, поточно, систем на норми, односно нормативен поредок, кој се гледа како хиерархиска структура во облик на пирамида, на чиј врв се наоѓа основната норма. Голем придонес во создавањето на „чиста теорија на правото“ даде Адолф Јулиус Меркел, кој

беше креатор на теоријата за степени (die Lehre vom Stufenbau der Rechsordnung), според која правото претставува систем на хиерархиски распоредени правила, односно систем на условување и условени норми, каде што како норми за условување се појавуваат оние кои ги содржат условите за создавање на други норми, односно дела.

Така, во разработката на својата теорија, Келзен, под директно влијание на учењето на Меркел за хиерархиската структура на правниот поредок, го изградил своето разбирање за хиерархиското скалило на правните норми, на чиј врв се наоѓа т.н. основна норма. До правилниот увид на Меркел-Келзен во степенуваниот состав на динамичниот правен систем, правната норма во теорија исклучиво се поистоветува со општите правни норми или правила. Денес, пак, правните норми, покрај општите, ги земаат предвид и индивидуалните норми, иако во литературата сè уште може да се најде став, според кој т.н. индивидуални норми не припаѓаат на нормите, бидејќи тие не се правила туку поединечни команди.

1.3.2. „Национален“ карактер на човековите права, социолошка теорија на права и проблеми на првобитниот концепт на владеење на правото

Со појавата на периодот на уставноста и законитоста и создавањето на правната држава, човековите права стануваат „затворени“ во рамките на националните држави. Сепак, во текот на 19 век имаше случаи кога одвреме-навреме имаше интернационализација на човековите права, поточно идејата дека човековите права повеќе не се поврзани исклучиво со државниот суверенитет. Развојот на меѓународното право за човекови права е поврзан со склучувањето на Договорот за забрана на трговијата со робови и меѓународни договори за заштита на христијанските малцинства во Отоманската империја, т.е. Договорот од Париз од 1856 година и Договорот од Берлин од 1878 година.

Врз основа на овие договори, државите го бранеле европскиот концепт, дипломатски посредуван, а понекогаш дури и воено се интервенирало во корист на христијанското население во Турската империја. Берлинскиот договор од 1878 година е особено интересен бидејќи на некои верски заедници им признале посебен правен статус. Иако по Берлинскиот договор концептот на интернационализација на човековите права беше заборавен, па дури и напуштен долго време, по Втората светска војна ја добива

својата целосна афирмација. [6]Историски гледано, идејата за меѓународното право за човекови права заживеала кон крајот на Втората светска војна. Пактот на Друштвото на народите од 1920 година, не содржел никакви општи одредби за човековите права. Идејата дека човековите права треба да бидат меѓународно заштитени, дотогаш сè уште не била прифатена од Заедницата на народите, ниту пак била сериозно разгледана од оние што го составиле договорот (Guido, 2004).

Човековите права од првата генерација, граѓански и политички, утврдени со уставите суверени држави, во тоа време сè уште биле признати само во нивните граници на националниот суверенитет. Меѓутоа, од друга страна, поради појавата и влијанието на „новите“ правни теории од една страна, но и сè потешката положба и нееднаквоста на работниците од друга, во периодот пред и меѓу Двете светски војни, се јави потребата да се конституираат т.н. „човечки права од втора генерација“ - економски, социјални и културни.

На предлог на специјалната комисија на Мировната конференција во Париз, уште во 1919 г. година, беше создадена една од најстарите меѓународни организации - Меѓународната организација на трудот (МОТ), со цел да придонесе и да обезбеди поволни услови за работа и да обезбеди социјална правда низ целиот свет. Иако во времето на создавањето на МОТ, изразот човекови права не беше познат во меѓународната терминологија, оваа организацијата е посветена на човековите права од своето основање. Правата на втората генерација имаат карактер на програма, која може да се постигне постепено и да вклучува трошоци за државата (Guido, 2004)

Секако, за да се започне овој процес, била потребна одредена социјална „клима“. Во Германија веќе по Првата светска војна започнала аргументирана критика на прекумерниот нормативизам, како и нагласување на ставот дека концептуално е надминат моделот „владеење на правото“ од 19 век.

Според овие сфаќања, постоењето на правната држава само по себе не било доволно за да се обезбеди демократија и социјален развој (се нагласува дека воопшто може да се донесат закони за ропство или други форми на дискриминација, што го загрозува концептот на првата генерација човекови права - граѓански и политички,

[6] В: Томас Буергентал, Резиме за меѓународни човекови права, Хрватски Хелсиншки комитет за човекови права, Институт за уставна и законодавна политика, Загреб, 1997, стр. 5-6.

односно т.н „концепт на слобода“ (liberte). Затоа се покрена прашањето за потребата од подобрување на првобитниот концепт на правото. Мораше да се надополни со други елементи на улогата на државата во која се постигнуваат општествени цели и кои покрај примената на правото, ќе обезбедат правичност и социјална правда. Оваа критика, како и создавањето на втората генерација на човекови права, е значаен придонес за социолошката теорија на правото која настана како реакција на гореспоменатото нормативистичка теорија, која поаѓа од општествената структура и процес кои ја условуваат нормата или се создаваат по повод нормата (Guido, 2004).

Познатиот француски теоретичар Леон Диги даде еден од клучните придонеси во создавањето на социолошката теорија за правата. Неговото разбирање на правото произлегува од неговото разбирање на државата. Диги во пресрет на Првата светска војна, веруваше дека сè што прави државата е јавен сервис. Јавна услуга е секоја активност чие извршување мора да се обезбеди, да биде регулирано и контролирано од оние кои управуваат, бидејќи тоа, според Диги, е неопходно за остварување на општествениот реципроцитет и истовремено е од таков карактер што не може да се постигне без интервенција на владејачката сила. (Bonnard Roger, 1940) Од таквото сфаќање на државата произлегува дека задачата на државата е само да се обликуваат правни правила, изведени од општествените правила на однесување. Така, правната норма се гледа исклучиво како техничко средство со кое општествените правила на однесување се претвораат во правна норма, кога општеството смета и изразува согласност неговата повреда да биде санкционирана со „социјално организирана употреба на принуда“. [7]

Познатиот српски правен теоретичар Ѓорѓе Тасиќ, верува дека врз основа на неговото потекло, произлегува содржината и функцијата на социјалното право. Тој нагласува дека државата и општествените правила се наоѓаат во релативно единство бидејќи државата во своите прописи нужно изразува „социјално мислење“ и „општествена реакција“. И социјални мислата и социјалната реакција беа клучни за создавањето на човековите права од втората генерација. Сепак, првобитниот модел на владеење на правото остана доминантен во европското континентално право до крајот на Втората светска војна, по што постепено беше напуштен. Оригиналниот нормативистички концепт

[7]Види: Ивана Симоновиќ-Хибер, Бранислав Милинковиќ, Културни права (во збирката:
Културни права, група автори) Белградски центар за човекови права, Белград, 1999 година, стр. 105-108.

на правната држава, за жал, не создаде суштински механизми против дестабилизирачките сили поради „грешка“ во самиот концепт. (Buffelan Jen Paul 1967)

Идејата за владеење на правото беше со ограничен обем, бидејќи се создава врз основа на формално разбраниот принцип на законитост. Легитимноста на владините дејствија се „извлекува“ од самата правна норма, дури кога правната норма немала општествена оправданост. Таму општественото оправдување, сепак, не треба да се бара во „популизмот“, туку во постигнатиот степен на развој на општеството. „Додека низ историјата имало многу форма на легитимитет, во денешниот свет демократијата е единствениот сериозен извор на легитимност“[8].

Фашистичка Германија беше токму пример за инхерентниот недостаток на оригиналниот концепт на владеење на правото, што подоцна доведе до најстрашните последици пред и за време на Втората светска војна (убиства, депортација на Евреи, создавање концентрациони логори итн.). Национал-социјалистите предводени од Хитлер на сосема легален начин, преку парламентарното мнозинство во Рајхстагот (собрание), носеа закони кои по својата природа беа антицивилизациски, иако ги задоволувале „популистичките“ потреби на германското општество во тоа време. Одредени закони, на пример, во својот корен ја имаат идејата за расна супериорност и доминацијата на ариевската раса (Roger, 1940).

Ова првенствено се однесува на т.н. Нирнбершки закони, поконкретно Законот за заштита на германската крв и чест и Законот за државјанство на Рајхот од 1935 година. Првиот забранувал бракови и вонбрачни односи со „Евреи“ (овој термин подоцна официјално се користел наместо терминот „неариевци“) кај Германците. Вториот го укинал правото на Евреите на германско државјанство и ја вовел разликата меѓу „граѓаните на Рајхот“ и другите. Овие закони се формализирани со претходни неофицијални и посебни мерки преземени против Евреите. (Banisar 2002)

Лидерите на националсоцијалистите ја истакнаа важноста на конзистентноста на законодавството со програмата на нивната партија која бараше на Евреите да им се одземат сите права. Според овие закони, Германците постапувале сосема „легално“ бидејќи со самиот закон, односно правната норма, се оправдувале нивните постапки. Затоа, по Втората светска војна започна потрагата по унапредување на

[8] Френсис Фукујама, Градење на државата, Филип Вишњиќ, Белград, 2005, стр. 38.

првобитниот концепт на владеење на правото, а човековите права престанаа да бидат израз на „суверенитетот“ на државата, добивајќи универзален карактер. (Lilić Stevan, 2004)

1.4. Новиот концепт на законската држава (состојба), систем на социјална регулација и меѓународни човекови права

1.4.1. Новиот концепт на „владеење на правото“ (социјална држава) и принципот на владеење на правото

Во основа, сето тоа придонесе за нова реафирмација на природно-правната теорија на правото, која уште од најраните времиња подразбираше постоење на позитивно, искуствено право и друго, хиерархиски издигнато, природно право, кое е праведно по својата содржина и објективно по својата валидност. Основните насоки на школата на природното право, покрај разликите во филозофското толкување, почнувајќи од средновековното теолошко рационално и биолошкото рационално сфаќање, до денешните современи сфаќања, се сведуваат на изјавата: „Покрај позитивното право, постои и возвишен праведен закон што треба да биде позитивен модел“ ,[9]

Тоа е природно право, кое својата ренесанса ја доживеа веднаш по завршувањето на Втората светска војна - со формирањето на Организацијата на обединетите нации, која веќе во своите први документи ги „устоличи“ човековите права и нивната заштита. (Lilić Stevan 2003)

Самиот термин „природно право“ беше заменет со изразот „човекови права“. Човековите права стануваат „...оние субјективни права што секое човечко суштество ги има независно од волјата на државата и законодавецот, без дискриминација и без разлика по евентуални заслуги, туку едноставно затоа што е човек“. Пред сè, документот на Обединетите нации со кој човековите права конечно добија меѓународен карактер е Универзалната декларација за човекови права (1948), која претставува до сега најкомплетната кодификација на природното право во правната историја.

[9] Види: Радмила Васиќ, Коста Чавошки, Вовед во правото, Драганиќ, Белград, 1996, стр. 14.

Во однос на бројот и составот на човековите права, Универзалната декларација претставува збир на сите права кои во минатото биле евидентирани во различни повелби и декларации, во различни времиња, без разлика дали во делата на важни филозофи и адвокати на овој или оној век. И повеќе од тоа, бидејќи оваа Декларација се прошири како институција за човекови права, додавајќи ги на класичните „политички и граѓански права“ од првата генерација и човековите права од втората генерација „економски, социјални и културни“, што беше направено за прв пат, кога станува збор за листата на човекови права ако се земе предвид ретроспективата на ова прашање [10]

Но, и овој концепт би можел да заживее само со подобрување на првичниот концепт на владеење на правото, поточно со елиминирање на споменатит „дефект“. Така настанува концептот на социјална држава (социјална држава), кој не е дефиниран како инструмент на власта, туку како држава која се грижи за сопствената благосостојба на граѓаните, општиот социјален и културен напредок, развојот на производството и услугите и социјалната заштита воопшто.

Концептот на владеење на правото на тој начин добива нова димензија, бидејќи напредува во формален, нормативистички модел фокусиран на владеењето на правото, социјалните и економските елементи, како и концептите за правда и правичност (Lilić, 2006)

1.4.2. Влијанието на интернационализацијата на човековите права кон новиот концепт на владеење на правото и концептот на администрација

[10]. Види: Слободан Перовиќ Природно право и суд, Правен факултет, Универзитет во Белград, Здружение на правници на Србија, Белград, 1996 година, стр. 93.

Овие промени во теоретскиот пристап, предизвикани, меѓу другото, и со интернационализацијата на човековите права како природни права, доведоа и до промени во концептот на т.н. државна администрација (администрација како орган) и креирање на концепт на администрацијата како комплексен систем за општествено регулирање на општествените процеси, според кој вршењето на административните работи не може да се сведе исклучиво на извршување државни органи, туку мора да го опфати и вршењето на оние работи кои ги создаваат неопходните услови за непречен живот и работа на граѓаните и напредок на општеството како целина (Dimitrijević, 1986).

Така, активноста на администрацијата почнува да вклучува различни активности во во кои проникнуваат елементи и од авторитетен и од неавторитетен карактер. Според оваа концепција, извршувањето на законот не е основна цел на администрацијата, туку само рамка на неговото дејствување. Во него, како што ќе видиме, „принципот на пропорционалноста“ или легитимноста на управното постапување, како и „принципот на јавноста“, имаат огромно значење. (Eimicke, William B. 1974.)

Современиот теоретски концепт на администрацијата подразбира дека администрацијата е сложен административен систем на меѓучовечка соработка. Системот на човечка соработка подразбира различни облици на човеково однесување со цел да се воспостават нивните меѓусебни односи во работниот процес со цел да се постигне некаков ефект (на пример, производство, културен развој, заштита на животната средина итн.). (Aronson ,Groves , Weeks 2016.)

Бидејќи тие се форми на човеково однесување мотивирани од желбата и потребата за воспоставување соработка со други луѓе, произлегува дека однесувањето на една личност е секогаш ориентирано кон соодветното однесување на другиот. Според тоа, регулативата подразбира дека активностите на управување се регулирани кон општествените процеси со легитимно влијание врз однесувањето на луѓето според однапред одредени стандарди.

Тоа го овозможува модерниот системски пристап и сајбер модалистиката на теоретскиот концепт на администрацијата како комплексен систем на општествено регулирање, во кој најголемо значење имаат процесите на приватизација, дерегулација и децентрализација. Затоа од гледна точка на овој модел, државата и администрацијата не се сфатени како моќ, монопол на физичка сила и државна репресија, туку како комплексен

систем на човечка соработка чија основна функција е постигнување на општиот интерес, односно социјалната благосостојба (bono publico). [11]

2. ПРОЦЕС НА УПРАВУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО ФУНКЦИОНАЛНА И ОРГАНИЗАЦИСКА СМИСЛА

2.1. Општ преглед на поимот „администрација“

[11] Види: Стеван Лилиќ, Управно право, Современа администрација, Белград, 1998, стр. 28.

Терминот „администрација“, на кој се заснова управното право и науката за администрацијата, е многу сложен. Иако е во секојдневна употреба и некој би рекол дека е добро познат, администрацијата е комплексна појава и определувањето на терминот е комплицирана методолошка работа. Пред сè, администрацијата отсекогаш била динамична појава, која има политички, правни, психолошки, социолошки и други карактеристики. Од друга страна, секоја епоха во развојот на државата со себе донеусва нова управа. Погрешно е да се ориентира кон некаков безвременски, имагинарен поим за администрација, што би важел за сите развојни ери и сите видови држави.[12]

Во времето на создавањето на современа правна држава во почетокот и средината на 19 век се сметало дека без вооружените сили (армијата и полицијата), кои ги претставуваат основните облици на власт на државната администрација, не може да има ниту држава, бидејќи насилството се применувало од тие власти. Менаџментот и денес секаде ја нема истата улога, на пример во Америка или на друго место, и покрај многуте заеднички елементи, како што се: организациска структура, хиерархија, специјализација, авторитет и менаџмент, што имаат влијание на животната средина на различни начини и зависат од неа[13]. Административна машинерија може да биде централизирана или децентрализирана, отворена и затворена, контролирана од политички партии во тоталитарната држава и може да биде зависна и под влијание на моќни клиентелистички групи и индустриски лоби.

Концептот на владеење на правото минува низ две фази - првата се заснова на сфаќањето на државата како монопол на физичка сила и принуда во општеството, и ставот дека секое дејствување на Владата е оправдано доколку е во согласност со законот. Современиот концепт на владеење на правото како социјална држава, односно држава која се грижи за благосостојбата на своите граѓани, општиот социјален и културен напредок, развој на производството и услугите и социјалната заштита воопшто, се заснова на концептот на човекот и на ставот дека не е доволно дејствието на власта да биде законско, туку и легитимно, односно општествено оправдано (Funk, Shapiro, 2018).

---

[12] Види: Славољуб Поповиќ, Некои прашања поврзани со развојот на современата администрација, Архив за правни и општествени науки, Белград, бр. 1, 1981, стр. 23

[13] Јонг С. Јунг, Јавна администрација и решавање проблеми, Калиформина,1986, стр. 15.

Забележливо е, сепак, дека теоретското разбирање на концептот особено се одразува на администрацијата и теоретските сфаќања на концептот на администрација. Администрацијата има две основни значења. Едното се однесува на одредена тема, организациона форма, извршител, додека другото се однесува за одредена работа, односно активност. (Schmitt, 1971).

Така, „менаџментот“ во одговорот на прашањето „кој“ (прави), и „менаџира“ е во одговорот на прашањето „што“ (се прави). Во првиот случај, зборуваме за организациски, субјективни или структурни, а во втората, за функционални, објективни концепции на администрацијата. Теоретски поимот менаџмент во функционална и организациска смисла во модерната ера, зависи од теоретското разбирање на концептот на владеење на правото.

2.2. Владеење на правото и концепти за администрација - администрацијата како авторитет, администрацијата како служба и администрацијата како регулатор на социјалните процеси

За теоретско определување на концептот на администрација во функционална и организациска смисла, од клучно значење е определувањето на концептот на администрацијата како влада, администрацијата како служба и администрацијата како систем на регулација на општествениот дел.

2.2.1. Теоретскиот концепт на администрацијата како моќ

Од теоретските сфаќања на државата произлегуваат теоретските концепти на администрацијата. Прво, моделот на државна администрација, односно администрација како влада е нераскинливо поврзан со оригиналниот концепт на владеење на правото - ја врзува администрацијата со државата и ја одредува како еден од т.н. правни функции на државната власт. Во исто време, законски, државата ја обезбедува законитоста на управните одлуки. Според ова сфаќање, бидејќи активноста на државата во вршењето на политичката власт е регулирана со закон, администрацијата во форма на административна функција се јавува како посебна функција на државните органи. Ова разбирање

произлегува токму од концептот на поделба на власта, кој доведува до создавање на правна теорија за државата, која се заснова на дистинкцијата на основни функции на државната власт, чие вршење е доверено на соодветни државни органи .[14]

На практикувањето на државната власт се гледа како на создавање и примена на права, односно вршење на правните функции на државната власт, а се утврдуваат активностите на државата.

Во однос на одредени правни моменти, се разликуваат: законодавна функција (законодавство); судска функција (судска власт) и извршна, т.е. административна функција (извршна), како функција на издавање општи и поединечни наредби, односно примена на принуда со цел итно извршување на законите и другите прописи. Се манифестира остварувањето на секоја правна функција на државата со донесување соодветни правни акти. Донесувањето закони е манифестација на вршењето на законодавната функција, издавањето управен (извршен) акт е манифестација на вршење на управна или извршна функција, додека донесувањето на судска акти, на пример, пресуди, манифестации на судиски функции. (Beierle, Thomas, David 2000)

Според овој концепт, активностите што ги сочинуваат функциите на државата се различни од други дејности бидејќи нивното извршување подлежи на специфични принудни (контингентни) правни норми, кои создаваат однос на нееднаквост меѓу субјектите кои учествуваат во правните односи. Правните односи како такви се создаваат, менуваат и гасат со практикување на државната власт, и со тоа самите нерамноправни односи имаат за цел да обезбедат остварување на општите интереси кои државата преку практикување на власта треба да ги реализира врз основа на надредената положба во контакт со граѓаните.(Wood,1991.)

Поаѓајќи од затворената и апстрактна мисловна конструкција за основните принципи на легалистички позитивизам и нормативистичка догматика, овој пристап го конструира концептот на администрација во теоретска смисла како функција на државната администрација која се сведува на авторитативно извршување на законот преку донесување на „административни нормативи“ како поединечни акти на власта со извршување на управен акт како материјални дејствија на принуда (Funk, Shapiro, 2018).

[14] Види: E.C.S. Wade, A.W. Bradley, Constitutional and Administrative Law, 10th ed. by A.W. Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987; Peter Cane, An Introduction to Administrative Law, 3rd ed. Oxford, 1996. i dr.

Утврдувањето на функционалниот концепт на администрацијата во материјална смисла, т.е. како законски регулирано вршење на административната власт, од средината на 19 век до крајот на Втората светска војна, доминирала во теоријата и практиките на континенталните европски земји. Од друга страна, во англосаксонските земји, пред сè, во Велика Британија, разбирањето на третманот на посебен правен режим врз основа на кој се издвојува административната функција од другите функции на државната власт најчесто не дошол до израз, особено од причина што во овие земји во тоа време преовладувал ставот дека правниот режим во вршењето на државните функции не се разликува од „општиот режим“ на обичајното право. (English 1998)

На европскиот континент до крајот на Првата светска војна доминирал теоретскиот концепт. По Првата светска војна, теоретскиот концепт се менува, но продолжува да доминира во практиката на развиените европски демократски земји до крајот на Втората светска војна. Тој е практично напуштен, но дури по Втората светска војна, со создавањето на концептот на социјална држава (Држава на благосостојба) или, подобро кажано, новиот (повисок) концепт на правната држава, како и преку креирање на концептот за универзални човекови права. (Funk, Shapiro, 2018).

Сепак, овој пристап, сместен во концептот на т.н. „класна суштина на државата и правата“ особено дојде до израз во Советскиот Сојуз кон крајот на триесеттите години на 20-от век, а добил полн замав во текот на четириесеттите и педесеттите години на минатиот век, бидејќи под советската хегемонија овој концепт се раширил и кон другите источноевропски земји, односно т.н. земји зад „железната завеса“. Така, функционалниот концепт на администрацијата како апарат на власта, кој беше наречен модел на државна администрација, стана суштинска карактеристика на тоталитарните и недемократските држави .[15]

Во нив функцијата на администрацијата била намалена, како што истакнале советските автори, на „...наплата на данок, политичка репресија (прогонство, прогонство, апсење), управување со армијата и организација на шпионажа и контрашпионажа, заштита на општествениот поредок и државното обезбедување и слично“.

[15] Види Woodrow Wilson, The Study of Public Administration, 1887, cit. po izd. 1995. Public Affairs Press, Washington D.C. p. 25.

Државно-правниот пристап, т.е. сфаќањето на администрацијата како функција на државната власт, во тоа време, го заговараа многу познати југословенски теоретичари, како на пример, академик и професор Радомир Д. Луки́ќ, според кој државата е „организација на владејачката класа за заштита на класните интереси преку монопол на физичка сила“, или Павле Димитријеви́ќ и Ратко Марковиќ кои управното право го дефинираат како „збир на правни норми кои ја регулираат организацијата, перформансите и контролата на управниот орган“. Сепак, социјалистичкото самоуправно општество во поранешна Југославија во периодот од 1953 до 1990 година имало многу специфични карактеристики во споредба со социјализмот од советски тип (Funk, Shapiro, 2018).

Тоа била засновано на идејата на Ленин за „овенување на државата“, што тој ја ставил во Програмата на тогашниот Сојуз на комунистите на Југославија. Смртта на државата и правото требало да резултира со намалување на правниот опсег на интервенција на државата. „Смртта на државата“ во самоуправното општество било проследено со три процеси: дестатизација, демократизација и децентрализација. Дестатизацијата значела префрлање на одредени работни места кои имаа државен карактер на самоуправни организации и заедници.

Демократизацијата било активно учество на граѓаните во „самоуправните процеси“, односно активно учество на „работничката класа“ и работните луѓе во собранијата на општествено-политичките заедници и учеството на работниците во извршувањето на соодветните задачи на државната администрација. Децентрализацијата на власта имплицирала пренос на државните надлежности на федерални и локални единици на самоуправа, со што се намалил државниот интервенционизам на централната власт, особено во периодот од 1974 до 1990 година. Така, во поранешната самоуправна Југославија имало значителни практични отстапувања од класичниот државно-правен пристап. Тогаш администрацијата вршела и цела низа неовластени активности (подготовка и надзор на извршувањето на јавните политики, подготовка на социјални планови и сл.), а не исклучиво функцијата на „вршење моќ“, каква што била во случајот во Советскиот Сојуз и другите земји од источниот блок. (Arnstein & Sherry 1969).

Концептот на администрација како моќ, во пракса, опстојува и денес во недемократските земји и тоталитарните режими, како што покажува случајот со т.н „Јасмин пролет“, односно Револуција во Тунис, Египет, Јемен, Либија и други земји од

северот на Африка и на Блискиот Исток од 2011 година. Тие самите се појавуваат како „отпор“ на концептот на државата и нејзината администрација како влада.

2.2.2. Теоретски концепт на администрацијата како јавен сервис

Идејата за социјалната функција на администрацијата за првпат била претставена од Клод Анри де Сен Симон на почетокот на 19 век. Веќе во времето на создавањето на првичниот концепт на владеење на правото, Сајмон верувал дека ... „владеењето на луѓето треба да се замени со владеење на нештата“.

Потоа, тука е Вудро Вилсон, познатиот американски политиколог, кој подоцна станал претседател на САД, кој во 1887 година истакнал дека „...едвај има работа во државната администрација, која некогаш била едноставна, а денес е сложена“. Како класичен пример за интервенција на државата во другите области од општественото живеење, Вилсон ги наведува полезноста, економичноста и ефективноста на националната поштенска услуга во тоа време. Вилсон смета дека и САД треба да го следат патот по кој во тоа време беа тргнале европските земји, кои сами купија и изградија телеграфски и железнички линии и со тоа станаа господари во такви области, заради општиот интерес за сите членови на заедницата над претходно владејачките приватни фирми. Вилсон на тој начин укажува дека државата, т.е. нејзината управа повеќе не врши само авторитетни работи, бидејќи се работи за класична дејност на вршење одредени услуги, во кои не постои „задолжителна работа“ во односот меѓу администрацијата и граѓанинот, но тој однос е заснован на принципи на еднакви права и обврски. Макс Вебер потоа оди чекор понатаму, нагласувајќи ја неговата двојна улога, од една страна, како инструмент за практикување на политичката моќ (администрација како влада), а од друга страна како организација за вршење на оние дејности кои се корисни во општ интерес. Вебер го набљудува овој клучен дуализам како модерен менаџмент.

Вебер во далечната 1905 година ја забележал разликата помеѓу административните услуги, кои вклучуваат: образование, статистика, здравство, ветеринарна медицина, изградба на патишта и друго, и администрација на централните власти, кои ги оценува негативно како паразити што служи само за одржување на постоечката политичка

распределба на моќта, речиси без вистински интереси, освен можеби во финансиска смисла (Simon, 1950).

Овој став потоа се обликува во солидаристичките сфаќања на социјалните функционалисти во Франција на почетокот на 20 век, за државата и администрацијата како даватели на јавни услуги. Едноставно, теоретските сфаќања за тоа какви се активностите на државата сведени на практикување на власта, повеќе не одговараа на условите на реалниот живот, бидејќи улогата на државата во општеството постепено се проширува и нејзината активност се зголемува, бидејќи се појавуваат други облици на активност кои не биле авторитетни карактери, а не претставуваат класичен облик на практикување моќ. Тоа веднаш се одразува и на администрацијата, бидејќи администрацијата сè повеќе се јавува како иницијатор и координатор на општествено неопходните и корисни работи и функцијата на администрацијата. Повеќе не може да се сведе на авторитативно извршување на законите преку донесување „управни акти“ како поединечни акти на власта и извршување на „управни акти“ како материјални дејствија на принуда[16] .

Така, на почетокот на 20 век, во француската правна теорија се појави солидаристичка концепција, според која државата и правото не се исклучиво „инструменти во рацете на владејачката класа“, туку организација која има за цел да ги постигне интересите на општеството како целина. Не е неочекувано што овој концепт е обликуван токму во Франција. Државниот совет во Франција, решавајќи спорни прашања во врска со работата на администрацијата, веќе започнал проширување на концептот на административна функција бидејќи во рамките во неговото остварување се вклучени и неавторитетните активности на државата што примиле карактеристики на јавни услуги.

На овој начин, концептот на администрација во Франција бил проширен, така што под него освен административната функција (како законски регулирана вежба административни органи), исто така подразбира извршување на јавни услуги. Концептот на францускиот државен совет за јавни услуги беше формулиран во една од неговите одлуки од 1903 година во врска со случајот „Териер“ (отстранување „Териер“ кучиња скитници од улиците на градот Париз), со што се потврди дека тоа се подразбира дека сè

[16] Повеќе за концептот на администрацијата како услуга: Стеван Лилиќ, Управно право - Управно процесно право, Правен факултет, Универзитет во Белград - Службен весник, Белград, 2008, стр. 57-60.

што е поврзано со организацијата и функционирањето на јавните служби припаѓа на управната дејност.

Во заклучокот што го дал тогашниот владин комесар Ромију: „Доколку по наредба на Државниот совет, отстранувањето на кучињата скитници во ресорот беше преземено во интерес на заедницата на граѓаните, тоа има карактер на вистински јавен сервис... има вистински јавен сервис, активност од општ интерес. Сè што е поврзано со организацијата и функционирањето на јавноста услуги, општи и локални, дали администрацијата постапува преку договор, дали применува владини акти, претставува административна дејност која по својата природа припаѓа под надлежност на управата“.[17]

2.2.3. Теоретскиот концепт на јавниот сервис – францускиот социјал-функционализам

Од овие одлуки на францускиот државен совет произлегува теоретскиот концепт на јавните услуги. Потеклото на оваа теорија е поврзано со познатиот правен теоретичар Леон Диги, кој уште од 1913 година се залагал за гледиштето дека основната задача на државата е веќе променета на почетокот на 20 век и дека наместо да ја врши власта, државата има задача да врши јавни услуги. Според Диги, што подоцна послужи како основа за создавање на концептот на државата на благосостојба „...државата не е попрво суверена сила која командува - тоа е група на поединци кои располагаат со сила и кои се должни да ја користат оваа сила заради создавање и управување со јавните услуги. Концептот на јавен сервис станува основен концепт на модерните јавни права.“ При вршењето на тие услуги... „има државна интервенција која треба да биде подредена на законот, регулирана и подредена на еден систем на јавно право (Simon, 1950)

Тој систем повеќе не може да се заснова на концептот на суверенитет, бидејќи се применува на дела во кои не може да се види трага на авторитет и команда.

Значи државата, а индиректно администрацијата, станува збир на јавни услуги. Затоа, за Диги, „основата на јавното право повеќе не е правото на командување, туку правилото за организација и управување со јавните служби. Кога државата спроведува

[17] Деталите за овие одлуки може да се најдат во написот: Жан-Пол Буфелан, Големите фундаментални теории на француското управно право, Јуриспруденција на управното право и Државниот совет, Брисел, 1967 година, бр. 4. стр. 252

настава, дели помош на сиромашните, кога обезбедува превоз на луѓе и работи, во сите овие дејствија на државата нема место за остварување на никакво командно право.

Ако државата, по својата дефиниција и природа е заповедничка заедница, таа секогаш треба да биде. И затоа ако во една од сите тие активности таа не е суверена, тоа е затоа што никогаш не ни била. При извршување на сите услуги постои државна интервенција, која треба да биде предмет на закон, регулирана и подредена на системот на јавно право. (Bishop, Patrick and Davis, 2002)

Тој систем веќе не може да се воспостави на концептот на суверенитет (моќ), бидејќи тој се применува на дела во кои не се гледа ни трага на власт и команда. Така, за Диги, јавен сервис е „секоја дејност чие вршење тоа мора да биде обезбедено, регулирано и контролирано од оние кои владеат бидејќи вршењето на оваа дејност е неопходно за реализација и развој на општеството, реципроцитет и во исто време е од таква природа што не може да се реализира без интервенција на владејачката сила.

Диги смета дека во некои активности и најкратката суспензија води до социјално растројство, а како пример го наведува штрајкот на француските железници, што недвосмислено покажа дека железницата сама по себе обично ги носи елементите на јавната услуга. Многу француски теоретичари, како што се, на пример, Гастон Џес, Морис Ориу, Роџер Бонар, Марсел Валин, Луис Ролан, Андре де Лобадер, Жан Риверо и други, потоа го критикуваа, но и го подобрија концептот на Диги за државата и администрацијата како јавна служба. (Bourgon & Jocelyne 2008).

Така, Морис Оријy смета дека јавниот сервис е „само една од најтешките подоцнежни процедури што ги користи администрацијата за да ја исполни својата мисија“. Гастон Жез, го критикува концептот на Диги и истакнува дека: „во утврдувањето на концептот на јавен сервис, важна е волјата на оние кои владеат, бидејќи тој истакнува дека за јавни услуги исклучиво се сметаат оние општи општествени потреби од општ интерес, со кои оние кои владеат во одредена земја одлучиле тие потреби да се задоволат преку процесот на јавна служба (Schmitt, 1971).

Намерата на тие што интервенираат е единствената валидна работа. Како што може да се види, Жез, за разлика од Диги, своето разбирање не го заснова на социјален реципроцитет, што ги прави поединците свесни за социјалните потреби и ги трансформира потребите во позитивно право, бидејќи тие што владеат се должни да се

покоруваат на општествениот реципроцитет, но ја сведува оваа теорија на намерата на оние кои успеваат да се одлучат за воведување на одредена јавна услуга (како што може да се види дека разбирањето на Диги е субјективно, а на Жеж објективно). Андре Лобадер смета дека општиот интерес е пресуден за определување на концептот јавен сервис, а за него „јавна служба е секоја активност на јавно лице што има за цел да задоволи некаков општ општествен интерес“.

Лобадер посочува и дека секоја дејност што ја врши администрацијата не е јавна услуга. „Приватни претпријатија на администрацијата се оние дејности на администрацијата кои биле преземени заради општ интерес“.

Типот на оваа активност вклучува, на пример, давање под закуп на недвижен имот во сопственост на државата, експлоатација на земјишни поседи кои се во сопственост на различни јавни тела итн.... Јавните служби може да се формираат од различни јавни тела, така што постојат јавни служби на државата, одделот и општината. (Creighton, James. L. 1981)

На пример, јавното образование е јавна услуга на државата, а градската сообраќајна служба е градски јавен сервис. Лобадер заклучува дека доменот на јавните услуги се менува според времето и концепциите, односно оние кои практикуваат власт. Намерата на владетелите е важна и меродавна во испитувањето дали е јавен сервис или не, а тоа значи дека мора да се формира, без разлика дали јавниот орган сакал да го воспостави (Schmitt, 1971).

Тоа е субјективна концепција на јавната услуга со која постои и објективна концепција, која ја зема предвид природата во однос на суштината на одредена активност и одредува дали оваа активност објективно врши јавна услуга. За Луј Ролан фирмата може да се земе како јавна услуга од општо значење која е под врховно управување на оние кои раководат и служи за задоволување на општите потреби. Во секој случај, основните произлегуваат од овие теоретски сфаќања на елементи на концептот на јавен сервис.

Идеите на француското управно право биле пренесени во белгиската наука преку белгискиот теоретичар Андре Будгенга, според кој поимот јавен сервис има две основни значења. Првиот е органски (организациски) и се однесува на одредена институција, односно организација која врши јавна служба, додека кај втората, материјална и

функционална, важна е само задачата што ја врши јавната служба, додека организацијата што ја врши таа јавна услуга останува приватна организација. (Pretty, Jules 1995).

2.2.4. Основни елементи на теоретскиот поим „јавна служба“

Врз основа на презентираните сфаќања, првенствено на француските теоретичари, се забележува дека тие набљудуваат четири основни елементи на концептот на јавен сервис.

(1) Јавните служби се основаат за задоволување на одредени потреби од општ интерес. Општиот интерес е суштински елемент во определувањето концепт на јавна услуга. Тие се формирани за да задоволат одредени потреби од општ интерес, кои се значајни како за целата општествена заедница, така и за секој поединец. Секоја административна дејност не е јавна услуга во исто време, туку тоа се само оние активности кои ги задоволуваат потребите од општ интерес, а кои најцелисходно и најпогодно може да се задоволат преку воспоставените јавни услуги. Затоа, организација за јавна услуга може да се формира само за вршење на такви дејности, а тоа се: комунална дејност, научна, културна, образовна, здравствена и социјална дејност, како и активности кои тие имаат за цел да ги подобрат одредени гранки на економијата, администрацијата или задоволството на општите потреби на населението.

(2) Јавните услуги одговараат на обврската на раководството да се грижи за општото добро. Воведувањето на јавен сервис зависи од намерата на тие што владеат. Но, за да се грижат за општото добро, оние кои управуваат имаат обврска да организираат и да обезбедат нормално функционирање на одредени активности (услуги) кои се од општ општествен интерес. Менаџерите имаат законска обврска да организираат и обезбедуваат нормално и трајно функционирање на одредени активности (услуги), како корелатив на практикувањето на власта, бидејќи секој поединец е инспириран од идејата дека тие што владеат управуваат во интерес на оние со кои управуваат.

(3) Секогаш е можна нестабилност. Бидејќи човечкото општество е во постојан развој, потребите за јавни услуги стануваат сè поголеми, додека самиот развој на овие служби е во зависност со општиот развој на цивилизацијата. Надлежниот орган секогаш

може да ја менува организацијата и работата на јавните служби што зависи од развојот на потребите од општ интерес. Во исто време, со текот на времето можат и да се менуваат одредени околности, со што престанува и потребата од постоење на јавен услуги.

(4) Сите граѓани се еднакви во користењето на јавната услуга. Јавните установи се должни да ги даваат своите услуги и дејствија на сите лица кои исполнуваат одредени услови за користење на тие услуги и дејствија. Кога ги користите услугите, се применува принципот на еднаквост, кој се манифестира во две насоки: прво, јавните служби се должни да ги даваат своите услуги на секој што исполнува одредени услови за нивна употреба, иако во одредени случаи им е оставено на организациите кои извршуваат задачи од јавен сервис да одредат кои категории на граѓани ќе ги користат и имаат право на нивните услуги; второ, организацијата за јавна услуга е должна да им обезбеди на сите корисници еднакви услови и еднакви услуги и акции.

2.2.5. Критика на концептот на администрацијата како јавна служба и администрација

Како систем на регулирање на општествените процеси го достигна својот врв во педесеттите и шеесеттите години на минатиот век, бидејќи и овој концепт се менувал и развивал (Schmitt, 1971).

Со текот на времето, се појавуваат нови форми на јавни услуги, како што се: индустриски и комерцијални, што доведе до прашање на некои од заклучоците изведени од студијата за јавните услуги, што барало дополнително подобрување на теоретскиот пристап. Марсел Валин смета дека јавните служби во тоа време ја немале таа важност на улогата што ѝ ја припишувале постарите писатели. Валин наведува дека концептот на јавната услуга е многу флексибилен и тешко може да се опфати со една дефиниција, и како резултат на тоа се избегнува и од законодавецот и од теоријата.

Според Валин, има три основни видови јавни услуги: (1) јавни услуги директно насочени од администрацијата кога администрацијата директно им обезбедува на граѓаните одредена дејност, односно врши јавна услуга на свој трошок, презема одговорност за успешно управување со една активности од јавен интерес; (2) концесионирани јавни услуги, чие создавање само ја провоцира администрацијата и се

задоволува да ја контролира додека лицето ја организира и врши дејноста и (3) заинтересираното управување со јавната служба во која нема право поединецот кој презема вршење јавна служба, наплата на услуги од корисникот, бидејќи тоа право му припаѓа само на јавниот орган кој има формирано јавна служба. Според договорите, кои може да бидат различни, се утврдува закупнина за физичко лице кое презема вршење на заинтересирано јавно управување и давање услуги.[18]

Така, со текот на времето, теоријата почнува да ја гледа администрацијата како целина на активности за спроведување на законот преку издавање правни акти (општи и индивидуални), вршење на материјални работи од авторитетен карактер, но и активности на вршење, односно обезбедување и контрола на административни јавни услуги кои подлежат на посебен режим на управното право.(Lilić Stevan, 1998)

Според ова гледиште, во услови на современ материјален и културен општествен развој, според концептот на човековите права, државната власт, трансформирана во јавен сервис, има задача да обезбеди услови неопходни за развој и напредок на општеството во областа на образованието, социјалната политика, здравствена заштита, научно истражување, заштита на природата, економски развој и друго, а потоа како комплексен регулатор на општествените процеси, со кои управува администрацијата.

Тргнувајќи од тоа, во теоријата и практиката на развиените земји денес особено е нагласено дека современиот концепт на администрација директно дава јавни услуги или обезбедува, регулира и координира систем во кој другите (приватни) субјекти обезбедуваат услуги за граѓаните, произлезени од разбирањето на државата како организација чија функција не е вршење на власта, туку регулирање на општествените процеси.

Оваа промена на улогата на администрацијата, меѓу другото, довела до создавање и ширење на нови организациски форми на „администрацијата“.

Веќе во средината на 60-тите во САД, под влијание на проширувањето на институцијата Омбудсман, на Европскиот континент се забележува појавата на независни специфични органи и регулаторни парадржавни тела, на кои со текот на времето се пренесуваат сè повеќе класични административни овластувања, но истовремено тие стануваат и креатори на нови, помалку формални и ригидни поединечни акти, како што се:

[18] Види Marcel Waline, Traité é lé mentaire de droit administratif, Recueil Sirey, Paris, 1951. p. 624

предлози, препораки и други специфични поединечни акти на независни и самостојни органи и тела. Сето тоа со текот на времето влијае на натамошниот развој на теоретскиот концепт на администрацијата како систем за општествено регулирање на општествените процеси.

2.2.6. Администрацијата како систем на регулирање на општествените процеси

Концептот на администрацијата како систем на регулирање на општествените процеси значи дека кон активностите на администрацијата во регулирањето на општествените процеси не се пристапува како управување со луѓето, туку како процес на легитимно влијание врз однесувањето.(Bertucci Guido, 2004)

Врз основа на горенаведеното, може да се каже дека основната општествена функција и општествената улога на администрацијата т.е. државата, се нејзините активности или координирање на активностите на другите (приватни) субјекти при вршење на одредени работи од општ интерес и постигнување на општата благосостојба на општеството.

Со други зборови, државата ги реализира општите цели на општеството, односно јавните интереси (bono publico), како и оние интереси што стојат над индивидуалните (лични или групни). Впрочем, токму според овие критериуми, може јасно да се разликуваат демократските од авторитарните држави, особено поранешните социјалистички советски тип на држави од модерните социјални држави (Kathrin & Adam 1998).

Така, во социјалистичките држави од советски тип, општите цели на општеството првенствено се реализирале преку авторитативни средства и практикување на власта (на пример, како што е тоа го тврдел А. И. Денисов), додека во општествените држави јавните интереси првенствено се остваруваат на неавторитетен начин и со вршење или обезбедување и регулирање на јавните услуги (на пример, како што тврди Леон Диги). Резултатите од овие студии, особено т.н. големи административни системи (на пример, здравствени услуги, државни администрации, индустриски корпорации, сообраќај, мрежи, урбани конгломерати и сл.), покажуваат дека во сложените современи услови на живеење, управувањето може да се одвива само според однапред одредени правила (стандарди).

Во оваа смисла, управната дејност, како професионална и континуирана дејност, можат да ја вршат само стручни и деполитизирани административни службеници. Од друга страна, поставувањето политички цели не е работа на стручност, туку на политика, па административните службеници не треба да се занимаваат со политика, бидејќи тоа е работа на политичарите. (Bryson, John. 2004).

Во втората половина на 20 век се појавуваат првите сложени анализи на менаџментот во современото индустриско општество, кои комбинираат политичка и технолошка гледна точка, и кои како централно прашање ја поставуваат врската помеѓу менаџментот и политичките авторитети. Се поаѓа од суштинското единство на технологијата на извршување на административните активности, како бројни и сложени управувачки функции, како во „јавниот“ (државен), така и во „приватниот“ (деловен) сектор, наместо претходно на теоретскиот концепт на државно-правната администрација, т.н целно-рационален концепт на современа административна организација. (Calvert, Randall, Mark Moran, Weingast. 1987)

Овој модел ја нагласува двојната улога на менаџментот: од една страна, менаџментот може да се гледа како инструмент за практикување на политичка моќ („администрација како моќ“), а од друга страна и како организација за вршење на јавни услуги („администрација како услуга“) или организација за вршење или регулирање и координација на вршењето на јавната служба (регулација на социјален процес).

Во такви околности администрацијата ја остварува својата општествена функција како регулатор на општествените процеси, каде што не мора да биде оној кој, преку своите „организациски“ форми на јавни услуги, самиот обезбедува услуги за граѓаните. Во сложените и динамични услови на современото живеење, тоа е јавната администрација на таа организациска инфраструктура која треба да располага со голем експертизам, знаење, човечки потенцијал и материјални ресурси за ефикасно регулирање (и координација) на општествените процеси.

Во исто време, со растот на улогата на администрацијата како инструмент за регулирање, нејзината улога како политички извршител опаѓа, овластувања и принуда што директно се рефлектира на целокупните нејзини активности, односно на административната активност воопшто. Концептот на социјална регулација произлегува

од фактот дека луѓето во општеството ги реализираат своите интереси и во односите на меѓусебна соработка и во меѓусебните конфликти (Kathrin & Adam, 1998).

Меѓусебна конкуренција на поединци и општествени групи за релативно оскудни материјални и општествени добра се манифестираат или како доминација (кога интересите на едни се реализираат на сметка на други), или како компромис (кога интересите се реализираат само делумно и никогаш целосно). (Calland Richard, Tilley Alison 2002) .Концептот на социјална регулација поаѓа од гледна точка дека административниот систем, како систем на човечка соработка, има за цел да ја неутрализира непредвидливоста, т.е. негативните ефекти на неизвесноста кои произлегуваат од можното нелегитимно однесување на другите во социјалната интеракција.

2.3. Теоретски концепт на администрацијата во функционалното значење – дејност на администрацијата

Сега се појавува проблем бидејќи ако тргнеме од концептот на администрација како регулатор на општествените процеси, тогаш овој термин се однесува на теоретскиот поим на управувањето во функционална смисла. (Carlile, Paul. 1997).

Од оваа гледна точка, менаџментот се гледа како посебна активност, т.е. како рационална (свесна и намерна) активност на луѓето. Теоретски се определува функционалноста на концептот на администрација теоретски да се дефинираат основните активности со кои администрацијата (како организација) ги остварува своите задачи, преку кои администрацијата, од гледна точка на концептот на администрацијата како систем на регулирање на општествените процеси, ја остварува својата општествена функција во општеството.

Во согласност со современиот концепт и сфаќање на државата, веќе во втората половина на 20 век беше забележлива значително изменетата улога на самата држава во општеството, како резултат на што дојде и до промена во разбирањето на активностите на администрацијата. Активностите на администрацијата повеќе не можеа да се сведуваат само на вршење на административна функција на практикување на власта, туку почнуваат да се гледаат како активност на државата.

Затоа поимот имал административна функција, која служела за означување на правниот режим и метод за вршење на административни овластувања, а во поново време е заменет со терминот управна дејност. Но, овој концепт е исто така многу сложен, и за него сè уште се дебатира во науката за администрацијата и управното право. „Во најширока смисла, менаџментот се означува како трајно и планирано дејствување со цел да се постигне одреден успех“.

Но, со тоа, во најдобар случај, се дава само општа карактеристика на овој поим, но не и целината на неговата специфична ознака. Менаџментот може да вклучи само одреден дел од неговата акција, но главната тешкотија лежи токму во определувањето на оваа специфичност.

Теоретски да се одреди концептот на администрација во функционална смисла, значи теоретски да се дефинираат основните активности со кои администрацијата (како организација) ги постигнува своите цели, задачи и работни места и теоретското определување на концептот на менаџмент во функционалните, во смисла на посебна дејност што ја врши управата, се сведува на утврдување на содржината и карактеристиките на нејзините дејности, што се означени како управа во смисла на управна дејност. Сепак, тие исто така може дополнително да се одредат според нивните формални и материјални карактеристики (Kathrin & Adam 1998).

Поаѓајќи токму од концептот на општествената функција на државата и администрацијата според основата на теоретскиот модел на администрација како јавен сервис, содржината на функционалните концепции на администрација како административна дејност подразбира севкупност на сите активности, управни и авторитативни (управен акт, присилни дејствија), но и неовластени (учество во обликувањето на политиката, следење на состојбите, развојна работа, вршење управни дејствија од неовластен карактер и сл.). Функционалниот поим на администрацијата денес е токму она што ја сочинува содржината на теоретскиот концепт на јавната администрација во функционална смисла. Јавната администрација е поим кој во функционална смисла опфаќа дејности што ги врши администрацијата како организација за општествено регулирање на општествените процеси.

Бидејќи управната дејност ги опфаќа дејностите со кои администрацијата ја остварува својата општествена функција, конкретните форми на вршење на управната

дејност во една правен систем се утврдуваат врз основа на закони и други законски прописи со кои се уредува државата.

Во последните неколку децении, преку зајакнувањето на евроинтегративните процеси, создавањето на Европската Унија и европскиот правен (и административен) простор, се одредени наднационални стандарди поврзани со создавање на административни активности и нивното извршување од страна на администрацијата. Ова создава нови перспективи во глобалниот развој на административните активности (и административните организации исто така), што до неодамна беа под неоспорен суверенитет на државата. (Eliassen Kjell 1993)

2.3.1. Теоретски концепт на администрација во организациски значење – организација на администрацијата

Утврдувањето на теоретскиот концепт на јавната администрација во функционална смисла му претходи на утврдувањето на организацискиот концепт на администрацијата во теоретска смисла. Врз основа на овој дефиниран концепт на јавна администрација во функционална смисла, администрацијата во организациска смисла може да се дефинира како организација која за своја основна цел има вршење на административни работи (Stevan, 2003).

Набљудувајќи ја администрацијата како организација, можеме да ја видиме таа административна организацијата која вклучува, пред сè, организациска единица во рамките на посебната државна организациона потструктура на администрацијата на централното и поништото ниво на власта (министерства, управни органи во состав на министерства и посебни административни организации на централно ниво, односно секретаријати и управи на локално ниво). Субјектите исто така се во рамките на државната организациска структура, но во рамките на други државни организациски потсистеми, надвор од организацискатa потструктура управните органи. Такви субјекти се, на пример, посебни тела кои се во организациска рамка на судски или законодавни тела, како што се, на пример, судското раководството или стручната служба на собранието. (Halvorseon,2003)

Во последните триесет години се појавија нови, разновидни системи, кои по својата природа се меѓу државни и недржавни системи. Станува збор за специфични организациски системи отелотворени во независни и зависни органи и тела чиј формален основач е државата по закон, а на кои делумно, па дури и доминантно, им е доверено вршење на административни јавни овластувања, односно вршење управни работи. (Stevan, 2003)

Следната единица ја сочинуваат субјекти кои се надвор од организациската структура на државата, но се нераскинливо поврзани со неа, имајќи предвид дека државата е нивен основач и кои вршат работи од општ интерес, односно вршат јавна услуга, како што е случајот со институциите (музеи, болници, училишта, факултети) или јавните претпријатија (железница, електростопанство, фиксна телефонија, воздух транспорт и сл.). И на крај, има и недржавни субјекти на кои со закон им се доверени административни јавни овластувања (Автомобилско здружение итн.), односно овластувања да вршат некои од авторитетните и неовластените административни работи, иако станува збор за субјекти на приватното право, чиј основач не е државата, ниту единиците на локалните самоуправи. „Во организациска смисла, администрацијата се јавува како сложена административна организација која е составена од бројни и разновидни органи и организациски форми кои воспоставуваат меѓусебна комуникација врз основа на однапред утврдени правила и прописи.

Покрај органите на државната управа и другите државни и парадржавни органи кои се овластени да вршат управни работи, може да се јават и недржавни субјекти со административни јавни овластувања. Според концептот на социјална регулација и поимот администрација во функционална смисла се јавува како „јавна администрација“, односно како организација која врши јавна услуга.

Јавната администрација во организациска смисла покрај државното управување и администрација на сите јавни субјекти или самоуправи, вклучува и приватни субјекти на кои со закон им е доверено вршење на административни јавни овластувања, а организацискиот концепт на јавната администрација е поширок од концептот на државна администрација (во организациска смисла). „Правната теорија во современите граѓански држави под управување не третира само активности на државниот организам во потесна

смисла, туку и на органите на локалната самоуправа (во најширока смисла на зборот) и приватни лица кои ја вршат службата, а се од особено значење за општеството.

Наспроти потесниот концепт на администрација, кој го спроведуваат самите државни органи, тоа би бил поширок концепт на администрација, кој се означува како јавна администрација или јавна служба. Врз основа на горенаведеното, може да се каже дека денешниот теоретски модел на администрација е произлезен од современите концепции за администрацијата како јавен сервис, во однос на административните активности како вршење на јавни услуги, но и во смисла на јавна администрација како државни органи и недржавни субјекти кои вршат управни работи. Тоа е суштината на современиот модел на администрација како систем за општествена регулатива, односно моделот на јавна администрација.

Така, јавната администрација нормативно се дефинира како „организациска структура“ која јасно се разликува од „активностите на јавната администрација“, како корпус на различни, сложени и бројни „работни работи и задачи“ кои се извршуваат со цел да се обезбеди стручна и експертска поддршка на Владата во спроведувањето на политиките за развојна стратегија (јавна политика) и обезбедување на јавни одредби од јавен сервис на граѓаните. (Aman., Mayton 2014).

3. ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ И АДМИНИСТРАТИВНА ОРГАНИЗАЦИЈА

Администрацијата вообичаено се дефинира како уметност „да се завршат работите“. Акцентот се става на процесите и методите за осигурување инцизивно дејство. Општата теорија на администрацијата мора да вклучува принципи на организација кои ќе

обезбедат правилно донесување одлуки, исто како што мора да вклучува принципи кои ќе обезбедат ефективна акција[19]

Автомобилот, како физички објект, не го гради инженерот или извршниот директор, туку механичарот на монтажната лента. Оганот е изгаснат, не од началникот на противпожарната служба или капетанот, туку од тимот на пожарникари. Подеднакво е јасно дека лицата од најниската или оперативното ниво во административната хиерархија не се само вишок багаж,туку дека и тие имаат суштинска улога во остварувањето од целите на агенцијата. Тогаш, како административниот и надзорниот персонал на една организација влијае врз работата на таа организација? Неоперативниот персонал на административна организација учествува во остварувањето на целите на таа организација до степен до кој тие влијаат на одлуките на оперативците-лицата на најниското ниво на административната хиерархија. Мајорот може да влијае на битката до степен до кој неговата главата може да ја насочи раката на митралезот. Со распоредување на своите сили на бојното поле и доделување конкретни задачи на подредените единици тој одредува каде ќе застане автоматот и која ќе биде неговата цел. (Simon, 1916).

Ако ова е правилен опис на административниот процес, тогаш изградбата на ефикасна административна организација е проблем на социјална психологија. Задача е да се формира оперативен персонал и да се наметне надзорен кадар способен да влијае на оперативниот персонал. Овде се користи „влијание“ наместо „насочување“, за насока т.е употребата на административни овластувања-е само еден од неколкуте начини на кои административниот персонал може да влијае на одлуките на оперативниот персонал; и, следствено, изградбата на административна организација вклучува повеќе од само доделување функции и распределба на овластувања. (Simon, 1916).

3.1. Донесување на одлуки во административниот процес

Административната дејност е групна активност. Тоа е едноставна работа каде што човекот планира како да ја изврши својата задача ; но штом задачата расте до точка каде што се потребни напори од повеќе лица за да се постигне тоа , станува неопходно да

[19] За два забележителни исклучоци од општото занемарување на одлучувањето види C. I. Barnard, The Functions на извршната власт (Cambridge: Harvard University Press, 1938)

развиваијат процеси за примена на организиран напор во групата за да се изврши задачата. Техниките кои ја олеснуваат оваа апликација се административните процеси(Simon, 1916).

Треба да се напомене дека административните процеси се одлучувачки процеси: тие се состојат во издвојување на одредени елементи во одлуките на членовите на организацијата и воспоставување редовни организациски процедури за избор и утврдување на овие елементи и за комуникација на засегнатите членови. Ако задачата на групата е да изгради брод, дизајнот за бродот е нацртан и усвоен од организацијата и овој дизајн ги ограничува и води активностите на лицата кои всушност го конструираат го бродот. (Dusk Ronald, 1985)

Организацијата, тогаш, зема од поединецот дел од неговата автономија на одлучување и ја заменува со организација на одлучување. Одлуките кои организацијата ги носи за поединецот вообичаено се (1) да се определи неговата функција, односно општиот обем и природа на неговите должности; (2) да се распредели овластување, односно да се одреди кој во организацијата треба да има моќ да донесува понатамошни одлуки за поединецот; и (3) поставување на такви други ограничувања на неговиот избор што се потребни за да се координира активности на повеќе поединци во организацијата(Simon, 1916).

Административната организација се карактеризира со специјализација одредени задачи кои се делегирани на одредени делови од организацијата. Тоа веќе беше забележано погоре дека оваа специјализација може да има форма на „вертикална“ поделба на трудот. Може да биде пирамида или хиерархија на авторитет воспоставена, со поголема или помала формалност, и функциите на одлучување може да бидат специјализирани меѓу членовите на оваа хиерархија(Simon, 1916).

Се чини дека има најмалку три причини за вертикална специјализација во организацијата. Прво, ако постои некаква хоризонтална специјализација, вертикалната специјализација е апсолутно суштинска за да се постигне координација меѓу оперативните вработени. Второ, исто како што дозволува хоризонталната специјализација поголема вештина и стручност да развие оперативната група во извршување на нивните задачи, така што вертикалната специјализација дозволува поголема стручност при донесување одлуки. Трето, вертикалната специјализација му дозволува на оперативниот персонал да биде

одговорен за своите одлуки: до одборот на директори во случај на деловна организација; до законодавниот орган во случај на јавна агенција. (Denhardt, Vinzant 2000).

3.2. Начини на организациско влијание

Одлуките донесени во повисоките рангови на организациската хиерархија нема да имаат никакво влијание врз активностите на оперативните вработени освен ако тие не се соопштуваат надолу. Разгледувањето на процесот бара испитување на начините на кои однесувањето на вработениот може да биде под влијание(Simon, 1916).

Овие влијанија отприлика се делат во две категории: (1) воспоставување ставови кај самиот оперативен вработен, навики и состојба на умот што го наведуваат да ја донесе таа одлука која е поволна за организацијата, и (2) наметнување на оперативните одлуки на вработените донесени на друго место во организацијата. Кај првиот тип влијанието функционира со всадување органицазиска лојалност кај вработениот и грижа за ефикасност. Вториот тип на влијание зависи првенствено од авторитетот и од советодавни и информативни услуги.

3.3. Рамнотежа на организацијата

Ако деловната организација се земе, во моментот, како тип, може да се разликуваат три вида учесници: претприемачи, вработени и клиентите.Претприемачите се одликуваат по тоа што нивните одлуки на крајот ги контролираат активностите на вработените; вработените со тоа што тие придонесуваат со своето време и напори за организацијата во замена за плати; клиентите, со тоа што тие придонесуваат пари за организацијата во замена за нејзините производи.

Секој од овие учесници има свои лични мотиви за ангажирање во овие организациски активности, можеме да кажеме дека претприемачот бара профит (т.е. вишок на приходи над расходи), вработените бараат плата, а клиентите наоѓаат (по одредени цени) размена на пари за производи.

Претприемачот се стекнува со право на располагање на времето на вработените со склучување на договори за вработување со нив; тој добива средства за исплата на плати со

склучување на купопродажни договори со клиентите. Ако овие две групи на договори се доволно поволни, претпријемачот остварува профит и што е можеби поважно за нашите цели, организацијата останува да постои.

Доколку договорите се не е доволно поволни, претпријемачот станува неспособен да одржува поттик за да ги задржи другите во организирана активност со него, и може дури и да го губи сопственото поттикнување да продолжи со неговите организациски напори. Во во секој случај, организацијата исчезнува освен ако не може да дојде до рамнотежа постигнат на одредено ниво на активност. Во секоја вистинска организација, се разбира, претпријемачот ќе зависи од многу други поттикнувања освен од чисто економски споменати погоре: престиж, „добра волја“, лојалност, и друго. (Simon, 1916).

Треба да се напомене дека целите на клиентот се многу тесно, и прилично директно, поврзани со целите на организацијата; Работите на претпријемачот се тесно поврзани со опстанокот на организацијата; додека целите на вработениот не се директно поврзани со ниту една од овие, туку се внесени во организациската шема од страна на постоењето на неговата област на прифаќање. Видовме дека чисти претпријемачи“, „клиенти“ и „вработени“ не постојат; дадено дополнително дека шемата треба малку да се измени за да одговара на доброволните, религиозните и владини организации, сепак тоа е постоењето на овие три типа улоги што им дава на однесувањето во административните организации особено карактер што го препознаваме. (Simon, 1916).

3.4. Административни принципи

Помеѓу почестите „принципи“ кои се јавуваат во литературата на администрација се овие (Simon, 1916):[20]

1. Административната ефикасност се зголемува со специјализација на задачата меѓу групата.
2. Административната ефикасност се зголемува со уредување на членовите на групата во одредена хиерархија на авторитет.

[20] За систематско изложување на моментално прифатените „принципи“ види Gulick and Urwick (New York: Hamer &Brothers, 1945)

3. Административната ефикасност се зголемува со ограничување на опсегот на контрола во која било точка од хиерархијата на мал број.
4. Административната ефикасност се зголемува со групирање на работниците, за систематско изложување на моментално прифатените „принципи“ според (а) цел, (б) процес, (в) клиентела или (г) место.

Бидејќи овие принципи изгледаат релативно едноставни и јасни, се чини дека нивната примена на конкретни проблеми на административната организација би била недвосмислена. И двете од овие административни аранжмани го задоволуваат барањето за специјализација: првиот обезбедува специјализација по место; втората, специјализација по функција. Принципот на специјализација воопшто не помага при изборот помеѓу двете алтернативи.

Административната ефикасност треба да се зголеми со уредување на членовите на организацијата во одредена хиерархија на авторитет со цел да се зачува „единството на командата“. Анализата на овој „принцип“ бара јасно разбирање на она што е се подразбира под поимот „власт“. Подредениот може да се каже дека прифаќа власт секогаш кога ќе дозволи неговото однесување да биде водено од некоја одлука допрен од друг, без оглед на неговата сопствена проценка за основаноста на таа одлука(Simon, 1916).

Секако, принципот на единство на командата, така толкуван, не може да биде критикуван поради недостаток на јасност или двосмисленост. Дефиницијата на „Авторитетот“ даден погоре треба да обезбеди јасен тест дали, во која било конкретна ситуација, се почитува принципот. Вистинската вина што мора да биде констатирана со овој принцип е дека е некомпатибилен со принципот на специјализација. Една од најважните употреби на која се става авторитетот во организација е да се донесе специјализација во работата на изработка одлуки, така што секоја одлука се носи во точката во организацијата каде што може да се направи најстручно. Како резултат на тоа, употребата на авторитет дозволува да се постигне поголем степен на стручност при одлучувањето отколку што би било можно доколку секој оперативен вработен треба да ги направи сите решенија на кои се заснова неговата дејност. Индивидуалниот пожарникар не одлучува дали да користи црево од два инчи или апарат за гаснење пожар; што за него одлучуваат неговите службеници, а одлуката му е соопштена него во форма на команда(Simon, 1916).

Административната ефикасност треба да се зајакне со ограничување на бројот на подредени кои директно се пријавуваат кај кој било администратор до мал број - да речеме шест. Овој поим дека „распон на контрола“ е самоуверено наметнат како трет несоборлив принцип на администрација. [21]Вообичаените здраворазумски аргументи за ограничување на опсегот на контрола се познати и не треба да се повторуваат овде. (Etzioni, Amitai. 2004) Што не е така општо признаено е дека контрадикторна поговорка за администрацијата може да се наведе што, иако не е толку познато како принципот на распон на контрола, може да се поддржи со аргументи со еднаква веродостојност. На Во прашање е следнава поговорка: Административната ефикасност се подобрува со одржување на минимум број на организациски нивоа низ кои пред да помине некоја работа се постапува по него(Simon, 1916).

Административната ефикасност треба да се зголеми со групирање на работниците според (а) целта, (б) процесот, (в) клиентелата или (г) местото. Но од дискусијата за специјализација е јасно дека овој принцип е внатрешно неконзистентен; бидејќи целта, процесот, клиентелата и местото се конкурентни основи на организацијата и во која било точка на поделба, предностите на три мора да се жртвуваат за да се обезбедат предностите на четвртиот. Ако главните одделенија на еден град, на пример, се организирани врз основа на главна цел, тогаш следува дека сите лекари, сите адвокати, сите инженери или сите статистичари нема да бидат лоцирани во еден оддел исклучиво составен од членови на нивната струка, но ќе да бидат дистрибуирани меѓу различните градски одделенија на кои им се потребни нивните услуги. Предностите на организација по процес на тој начин делумно ќе бидат изгубени(Simon, 1916).

3.5. Пристап кон административната теорија

Пред да може науката да развие принципи, таа мора да поседува концепти. Пред да се формулира законот за гравитација, неопходно беше да се постојат поимите за „забрзување“ и „тежина“. Првата задача на административната теоријата е да развие збир

[21] Gulick, "Notes oh the Theory of Organization," p. 9; L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration {New York: Macmillan, 1939), p. 45.

на концепти кои ќе го дозволат описот, во термини релевантни за теоријата. Овие концепти, за да бидат научно корисни, мора да бидат оперативни; односно нивните значења мора да одговараат на емпириски набљудувани факти или ситуации.

Што е научно релевантен опис за една организација? Тоа е опис , назначен за секое лице во организацијата какви одлуки носи и влијанијата врз кои тој е предмет на донесување на секоја од овие одлуки.

На пример, ако се каже: „Одделот е направен од три бироа. Првиот има функција... вториот функцијата на ..., а третиот има функција на...-? Што може да се научи од таквиот опис за обработливоста на организацискиот аранжман? Многу малку, навистина. Бидејќи, од описот, не се добива идеја за степенот до кој одлуките се централизирани на ниво на биро или на ниво на сектор. Нема индикации за степенот до кој системите на комуникацијата помагаат за координација на трите бироа, ниту пак, за до кој степен е потребна координација според природата на нивната работа. Нема опис на видовите обуки што ги поминале членовите на бирото, ниту степенот до кој оваа обука дозволува децентрализација на ниво на биро. Накратко, опис на административните организации во однос речиси исклучиво на функции додека пак линиите на овластување се целосно несоодветни за целите на административната анализа(Simon, 1916).

Да го разгледаме терминот „централизација“. Како се утврдува дали операциите на одредена организација се „централизирани, или „децентрални“. Дали фактот што постојат теренски канцеларии докажува нешто за децентрализацијата? Можеби истата децентрализација не се случува во бироата на централно лоцирана канцеларија? Реална анализа на централизацијата мора да вклучи студија за распределбата на одлуките во организацијата, и методите на влијание што ги користат повисоките нивоа на влијае на одлуките на пониските нивоа. Ваквата анализа би открила многу посложена слика за процесот на одлучување од која било набројување на географските локации на организациските единици на различни нивоа(Simon, 1916).

Административниот опис моментално страда од површност, прекумерно поедноставување, недостаток на реализам. Премногу се ограничи на механизам на авторитет и не успеа да го доведе во својата орбита другиот, подеднакво важнен, начин на влијание врз организациското однесување. Тоа има одби да ја преземе заморната задача да ги проучува вистинските распределби на функциите на одлучување. Задоволство е да се

зборува за „авторитет“, „централизација, „распон на контрола, „функција“, без да се бара национални дефиниции на овие поими.

3.6 Дијагноза на административни состојби – предлози на административната теорија

Пред да може да се дадат какви било позитивни предлози, неопходно е да се разгледа од поблиску точната природа на предлозите на административна теорија. Теоријата на администрацијата се занимава со тоа како треба да се конструира и да функционира една организација за да може ефикасно да ја заврши својата работа. (Eimicke, William 1974).

Основен принцип на администрација, кој речиси веднаш следи од рационалниот карактер на „Добра,, администрација, е тоа што меѓу неколкуте алтернативи што го вклучуваат истиот трошок секогаш треба да се избере оној што води до најголемо остварување на административните цели; и меѓу неколку алтернативи кои водат до истото достигнување што треба да биде избрано да се одбере она што вклучува најмалку трошоци.

Бидејќи овој „принцип на ефикасност“ е карактеристичен за секоја активност што рационално се обидува да постигне максимизирање на одредени цели со употреба на оскудни средства, тоа е карактеристично за економската теорија исто како што е карактеристично за административната теорија. „Административниот човек“ го зазема неговото место покрај класичниот „економски човек“.

Всушност, „принципот“ на ефикасност треба да се смета како дефиниција, а не како принцип: тоа е дефиниција на она што се подразбира под „добро“ или „правилно“ административно однесување. Не кажува како се достигнувањата треба да се максимизираат, туку само наведува дека оваа максимизација е целта на административната дејност и преку таа административна теорија мора да се откријат под кои услови се случува максимизирањето.

Кои се факторите кои го одредуваат нивото на ефикасност што се постигнува со административна организација? Не е можно да се направи исцрпна листа , но може да се набројат главните категории. Можеби наједноставниот метод на пристап е да се земе

предвид единствениот член на административната организација и да се праша кои се границите се на квантитетот и квалитетот на неговиот аутпут. Овие граници вклучуваат (а) ограничувања на неговата способност за извршување и (б) ограничувања на неговата способност да донесува правилни одлуки. До степен до кој овие граници се отстранети, административната организација се приближува до својата цел за висока ефикасност.

Оттука, административната теорија мора да биде заинтересирана за факторите што ќе определат со какви вештини, вредности и знаења членот на организацијата ја презема својата работа. Ова се „границите“ на рационалноста со кои мора да се занимаваат принципите на администрацијата.

Од една страна, поединецот е ограничен од тие вештини, навики и рефлекси кои повеќе не се во доменот на свесното. Неговите перформанси, на пример, може да бидат ограничени од времето потребно за неговата реакција или неговата сила. Неговите процеси на донесување одлуки може да бидат ограничени со брзината на неговите ментални процеси, неговата вештина во елементарната аритметика, и така натаму. Во оваа област, принципите на администрација мора да се однесуваат на физиологијата на човечкото тело, законите за обука на вештини, и на навика.

Ова е полето кое најуспешно се обработувало од следбениците на Тејлор, а во која е развиена студија за време и движење. Од друга страна, поединецот е ограничен од неговите вредности кои влијаат врз донесувањето на неговите одлуки. Ако неговата лојалност кон организацијата е висока, неговите одлуки може да бидат искрени за прифаќање на целите поставени за организацијата; ако таа лојалност ја нема, лични мотиви може да му пречат на неговата административна ефикасност. Ако неговите лојалности се врзани за бирото кај кое е вработен, тој понекогаш може да донесе одлуки кои се непријателски настроени кон поголема единица чиј дел е бирото. Во оваа област принципите на администрацијата мора да се занимава со детерминантите на лојалноста , со лидерство и иницијатива, и со влијанија кои одреди каде ќе бидат прикачени организациските лојалности на поединецот(Simon, 1916).

И од трета страна, поединецот е ограничен од степенот на неговото познавање на работи релевантни за неговата работа. Ова се однесува и на основното знаење потребно за донесување одлуки, проектантот на мостот мора да ги знае основите на механиката - и

информациите што се потребни за да се направат неговите одлуки соодветни на дадената ситуација. (Simon, 1916).

Во оваа област, административната теорија се занимава со такви фундаментални прашања како што се овие:ј; колку брзо може да се асимилира знаењето; како специјализација во административната организација треба да биде поврзана со специјализациите на знаење кое преовладува во професионалната структура на заедницата;како системот на комуникација е да го канализира знаењето и информациите до соодветните точки за одлучување; какви видови знаења можат и кои видови не можат лесно да се пренесат; како на потребата за интеркомуникација на информации влијаат начините на специјализација во организација.

Важен факт што треба да се има на ум е дека границите на рационалноста се променливи граници. Најважно од сè, свеста за границите може само по себе се менува. Да претпоставиме дека е откриено во одредена организација, на пример, дека организациските лојалности се поврзани со малите единици честопати доведуваше до штетен степен на меѓуорганизациска конкуренција. Потоа, програма која ги обучи членовите на организацијата да бидат свесни за нивната лојалност и да ја подредат лојалноста кон помалата група на оние кон поголемите, може да доведе до многу значителна промена на границите во таа организација.

Поврзана точка е дека терминот „рационално однесување“, како што се користи овде, се однесува на рационалноста кога тоа однесување се оценува во однос на целите на поголемата организација; бидејќи, како што беше само истакнато, разликата во насоката на целите на поединецот од оние на поголема организација е само еден од оние елементи на нерационалност со со кои теоријата мора да се занимава.

Првиот чекор во реконструкцијата на поговорките на администрацијата е да се развие вокабулар. Втор чекор е да се проучат границите на рационалноста со цел да се развие комплетен и сеопфатен начин на набројување на критериумите кои мора да се одмерат оценување на административна организација. Сегашните поговорки претставуваат само фрагментарен и несистематизиран дел од овие критериуми. Кога ќе се

извршат овие две задачи, останува да се додели тежини на критериумите. Бидејќи критериумите, или „поговорки“, често се меѓусебен сојузник не е доволно само да се идентификува . Само да се знае, на пример, дека одредена промена во организацијата ќе го намали опсегот на контрола не е доволно за да се оправда промената. (Simon, 1916).

Оваа добивка мора да се избалансира наспроти можното губење на контакт што резултирапомеѓу повисоките и пониските чинови на хиерархијата, административната теорија мора да се занимава и со прашањето за тежината што треба да се примени на овие критериуми - на проблемите од нивната релативна важност во секоја конкретна ситуација. Она што е потребно е емпириско истражување и експериментирање за да да се утврди релативната пожелност на алтернативни административни аранжмани. Ако се проучува административната организација чии активности се подложни на објективна евалуација, тогаш фактичката промена во остварувањето што произлегува од менувањето на административните аранжманите во овие организации може да се набљудуваат и анализираат. хиерархијата. (Simon, 1916).

Постојат два незаменливи услови за успешно истражување . Прво, неопходно е целите на административните организацијата што се проучува да биде дефинирана со конкретни термини, така што резултатите, изразени впреку овие цели, може точно да се измерат. Второ, неопходно е да се спроведе доволна експериментална контрола за да се овозможи изолирање на конкретниот ефект што се испитува од други вознемирувачки фактори кои би можеле да дејствуваат на организацијата во исто време.

Модерното американско законодавство е полно на таквите „експерименти“ кои ги опремуваат ораторите во соседните држави со изобилство "муниција" кога ќе се појават слични прашања во нивните канцеларии, но на научниот истражувач му обезбедуваат малку или ништо објективни докази, на еден или на друг начин. Во литературата за администрација, само мал број истражувачки студииги задоволуваат овие основни услови на методологијата и тие се, во најголем дел, на периферијата на проблемот на организацијата. Таму се, пред сè, студиите на групата Тејлор која настојуваше да утврди технолошките услови на ефикасност. Можеби ниту еден од овие не е подобар пример за макотрпните методи на науката од оние на Тејлор.

Во областа на јавната администрација, речиси единствен таков пример за експериментирање е серија на студии кои се спроведени во полето за јавна благосостојба

за да се утврдат соодветните оптоварувања на случаи за социјалните работници. (Simon, 1916).

Бидејќи, освен овие расфрлани примери, студиите на административните агенции се направени без корист од контрола или цел.мерењата на резултатите, тие мораа да зависат од нивните препораки врз априори расудување што произлегува од „принципите на администрацијата. Сигурно не треба да има илузии при преземањето,како ро должината и подлоста на патеката. Може да се приговори дека администрацијата не може да се стреми да биде „наука“, дека според природата на нејзиниот предмет таа не може да биде повеќе од „уметност“. Без разлика дали е точно или неточно, овој приговор е ирелевантен за сегашната дискусија. Прашањето колку можат да бидат „точни“ принципите на администрацијата , само искуството може да одговори. Ниту „уметноста“ не може да се заснова на поговорки.

3.7. Прилагодување на организациите на околности

Како што покажа Вилијам Дил во една рана студија од овој вид, компанија која произведува широк спектар на различни производи за клиенти во неколку индустрии се обврзани да се организираат поинаку, доколку сакаат да опстанат и да напредуваат, од компанија која произведува единствена линија производи за хомогена група клиенти.

Дополнителни студии, кои сега обезбедуваат богати информации за прилагодувањата на организацијата кон животната средина, беа спроведени од Џоан Вудворд, Том Бамс и ЏорџМ. Сталкер, Чарлс Пероу, Џејмс Д. Томпсон, Пол Р. Лоренс и Џеј В. Лорш и голем број други“. Некои од истражувањата по овие линии оди под етикетата на „теорија на непредвидени ситуации“.

Централната идеја е дека она што ја сочинува ефективната структура зависи од целите и социјалните и техничките околности. Во студија на Управата за економска соработка, Федералната агенција 1948 за администрирање на Маршаловиот план за помош на Европските нации дава моќна илустрација за тоа како целите влијаат на структурата на организацијата и обратно.

Студијата на ЕСА нагласува дека дизајнирањето на организацијата, како и решавањето на кој било друг проблем, започнува со изнаоѓање соодветен начин за претставување на проблемската ситуација. Освен ако дизајнерите не дојдат до проблемот со готова претстава (т.е. проблемот е од тој вид што тие се соочиле претходно), нивната првична грижа мора да биде да најдат таква репрезентација, и само тогаш нивното внимание може да се префрли на решавање на проблеми. ЕЦА, првичната нејасност на целите на агенцијата и конфликтот меѓу алтернативните цели доведоа до формирање на конкурентни репрезентации. (Simon, 1916).

Бидејќи овие конкуренти беа тестирани во однос на барањата на агенцијата задача и беше постигнат консензус, дали организацијата презеде форма. Стабилизирањето на процесот на одлучување во организацијата го бара тоа повеќето учесници во процесот споделуваат заедничка слика за организацијата и нејзините цели. Втор пример е организација на деловно училиште, каде што едно претставување на задачата доаѓа од науките кои се во основата и ја информираат деловната практика (на пр. економија, социологија, оперативно истражување, психологија, компјутерска наука); додека сосема поинаква репрезентација доаѓа од „реалниот“ свет на организациите и менаџментот на кои научното знаење им е да се примени. Она што го бара деловното училиште, или кое било професионално училиште, е претставување на задачи што одржува висок степен на конгруентност помеѓу сликите на претпријатието што му ги носи факултетот извлечени од светот на науката и факултетот извлечен од светот на вежбање.

3.8. Некои проблеми на административната теорија

Исто како што анатомијата и физиологијата обезбедуваат комплементарни пристапи кон проучувањето на организмите, така структурата и процесот обезбедуваат комплементарни пристапи кон проучување на организациите. Голем дел од истражувањата кои ја поврзува организацијата со животната средина ја нагласува стабилната структурална карактеристика на организациите. Во овој дел ќе ги разгледаме повнимателно механизмите на адаптација: како процесот на одлучување и на системот на комуникации посредуваат помеѓу организацијата и нејзината животната средина. Два кратки примери ќе илустрираат како може ова гледиште да се користи за пристап кон дизајнот на организацијата во бизнисот.

Пред неколку години, опсежна студија се обиде да утврди како компаниите на сметководствените системи треба да се организираат со цел да бидат од најголемите корисност за извршните директори во донесувањето на нивните одлуки и решавањето на нивните проблеми. Одговорот на ова прашање бараше да се одреди какви важни видови одлуки биле донесени од страна на оперативните директори, како сметководствените податоци би можеле да бидат корисни при донесувањето на овие одлуки и за која точка во процесот на донесување одлуки податоците би можеле да бидат најкорисни.

Со детално набљудување на вистинскиот процес на одлучување и во голем број корпорации, беа идентификувани специфични потреби за податоци важни организациски нивоа-на потпретседателско ниво, ниво на менаџерот на фабриката, и нивото на раководителот на одделот за фабрика, за секој да поставува посебни проблеми во комуникацијата за сметководство. Од анализата на барањата за податоци на одредени локации, беше развиен општ модел на организација на сметководствениот оддел би биле ефективни во обезбедувањето податоци за оперативните директори.

На пример, беше предложено да се воспостави на ниво на фабрички оддел еден или повеќе сметководствени аналитичари, темелно запознаени со операциите, да им помагаат на раководителите на одделите да ги толкуваат и да ги следат трошоците низ месечното извештаи за трошоците. На повисоките нивоа, пак, беше предложено да создаваат мал број стратешки поставени групи на аналитичари во голема мера окупирана со посебни студии наместо периодични извештаи-анализирање на трошоци и заштеди поврзани со можни промени во методите на работа и опрема. Нашиот сегашен интерес не лежи толку

во наодите на студијата колку во нејзиниот импликации за техниката на организациски дизајн и реорганизација. (Simon, 1916).

1. Основата на студијата беше испитување за тоа како се одлучуваат всушност биле направени и каде.
2. Препорачаната организациска шема за сметководство беше изградена околу својата задача за информирање и влијание врз овие оперативни одлуки.
3. Препораките за организациска промена требаше да се спроведат со тоа што ќе се донесат промени во моделите на кој разговара кого, колку често, за што - наместо со промени во организациските графикони.

Индустрии кои се засноваат првично на радикално нова технологија обично поминуваат низ неколку фази на развој и подобрување на производот. Во во првата фаза, главниот извор на подобрување на производот е обично во новата технологија и науките

Така, кога компјутерската индустрија беше во оваа фаза, лидерството во индустријата зависеше многу за основните технички подобрувања во компјутерските мемории и подобрувања кои произлегоа, пак, од напредокот во физиката и фундаментално истражување во организацијата на компјутерските хардверски системи.

Во подоцнежна фаза, подобрувањето на производот стана поспособно повеќе прашање на приспособување кон крајната употреба, на пример, обезбедување соодветен софтвер за апликации на клиентите. Тоа би го покажала анализата на изворите на нови идеи во овие две фази кои беа потребни различни видови на вештини за истражување и развој, како и различни комуникациски обрасци помеѓу инженерските одделенија и нивните средини.

На долг рок, настаните ги принудија соодветноите организациски промени кај повеќето компании (оние кои преживеале), но систематската организациска анализа на процесот на развој на производот би можела честопати да ги доведе овие промени побргу и попрофитабилно. Главните проблеми во организирањето на истражување и развој лежат во здружување на информации од два различни извори: од науката, и од средини кои ги дефинираат барањата на производот за крајна употреба. Но ова нè враќа веднаш на проблемот на организација споменат во претходен дел: организација на школите го поставува речиси истиот проблем како и организацијата на истражување и развој: како да

се синтетизираат клучните информации за одлуките кога тие потекнуваат од различни и оддалечени извори.

Како што сугерираат овие примери, клучниот метод на анализа треба да развие внимателна и реална слика за одлуките кои се потребни за активноста на организацијата и протокот на кои придонесуваат за овие одлуки. За да го направите ова, потребен е вокабулар и концепти кои се занимаваат со организациски проблеми во поголема основа, ментален начин отколку домашната мудрост што поминала за организациска анализа во минатото. (Lilić Stevan, 2002)

3.9. Факти и вредности во процесот на одлучување

Досега кажавме дека, секоја одлука вклучува два вида на елементи , кои беа наречени „фактички“ и „вредносни“ елементи. . Оваа разлика се покажува како многу фундаментална за администрацијата. Прво води до разбирање на она што се мисли со „правилно“ управно решение. Второ, ја појаснува разликата, која често се прави во литературата за администрација, помеѓу прашањата за политиката и прашањата за администрацијата.

Фактичките предлози се изјави за набљудуваниот свет и заначинот на кој функционира.! Во принцип, фактичките предлози може да се тестираат да се утврди дали се вистинити или лажни - односно дали тоа што го кажуваат за светот всушност се случува, или не се случува. Одлуките се нешто повеќе од фактички предлози. (Feldman, Martha S., and Rafaeli. 2002.)

Тие се описи за идната состојба на работите, а овој опис може да биде точен или неточен во строго емпириска смисла; но тие поседуваат, дополнително, императивен квалитет тие избираат една идна состојба на работите во предност друга и директно однесување кон избраната алтернатива. Накратко, тие имаат етичка, но и фактичка содржина.

Прашањето дали одлуките можат да бидат точни и неточни се решава, тогаш, во прашањето дали етичките термини како „треба“, „добро“ и „пожелно“ имаат чисто емпириско значење. Тоа е основната премиса на оваа студија дека етичките термини не се целосно сведени на фактички услови. Тука нема да се направи обид за демонстрација

конечно исправноста на овој став кон етичките предлози; на оправдувањето е нашироко изложено од логички позитивисти и други. Аргументот, накратко, тече на следниов начин. За да се утврди дали А предлогот е точен, мора да се спореди директно со искуството со фактите - или мора да води со логично расудување до други предлози што може да се спореди со искуството.

Но, фактичките предлози не можат да бидат изведени од етичките со кој било процес на расудување, ниту пак може етички предлозите се споредуваат директно со фактите - бидејќи тие тврдат дека „треба“ наместо факти. Оттука, не постои начин на кој исправноста на етичките предлози може да се тестира емпириски или рационално. Од оваа гледна точка, ако реченицата декларира дека одредена состојба на работите „треба да биде“ или дека е „пожелна“ или „пожелна“, тогаш реченицата врши императивна функција и не е ниту вистинита ниту погрешна, точни ниту неточни. Бидејќи одлуките вклучуваат вреднување од ваков вид, тие исто така не може објективно да се опише како точен или неточен.

Потрагата по филозофскиот камен и квадратурата на кругот не биле попопуларни определби меѓу филозофите од обид да изведе етички казни, како последици од чисто фактички оние. Да споменеме релативно модем пример Бентам го дефинираше терминот „добро“ како еквивалентен со „погоден за среќа“, дефинирајќи го во психолошка смисла Тој потоа размислил дали се или не одредени состојби на работите погодни за среќа, а со тоа и добро. (Fletcher, Joyce. 1999)

Се разбира, нема логичен приговор може да се покрене против оваа постапка: овде е отфрлена бидејќи зборот „добро“ вака дефинирано од Бентам не може да ја извршува функцијата од која се бара зборот „добро“ во етиката за изразување морална предност за една алтернатива над друга. Можеби е можно со таков процес да се изведе заклучокот дека луѓето ќе бидат посреќни под еден збир на околности отколку под други околности, но тоа не докажува дека тие треба да бидат посреќни.

Аристотеловата дефиниција дека нешто е добро за човекот што го тера поблиску да кореспондира со неговата суштинска природа како рационално животно страда од истото ограничување. Така, со соодветни дефиниции на зборот „добро“ може да биде можно да се конструираат реченици од формата: „Таквата состојба на работите е добра“. Но, од вака дефинираното „добро“ невозможно е да се заклучи „Таква состојба на работите треба да

биде." Задачата на етиката е да избере императивини барани реченици; и оваа задача не може да се исполни ако терминот „добро“ е дефинирано на таков начин што само ги означува постојните. Затоа, зборовите како „добро“ и „треба“ ќе бидат резервирани за нивните етички функции, и нема да бидат предиктирани од каква било состојба на работите во чисто фактичка смисла. Следи дека одлуките можеби се „добри“, но тие не може, во неквалификувана смисла, да бидат „точни“ или „вистинити“.

3.10. Евалуација на одлуките

Гледаме дека, во строга смисла, одлуките на администраторот не можат да бидат оценувани со научен аспект. Дали административни проблеминемаат научна содржина? Дали се тоа чисто етички прашања? Сосема спротивно: да се тврди дека има етички елемент вклучен во секоја одлуката , не е да се тврди дека одлуките вклучуваат само етички елементи. Размислете за следниот пасус од Прирачникот Армијата на САД:

Изненадувањето е суштински елемент на успешен напад. Нејзините ефекти треба да се стремат и кон малите и големите операции. Ефекте се награда со прикривање на времето и местото на нападот, скрининг на неговите диспозиции, брзина на маневрирање, измама и избегнување на стереотипни постапки.[22]

Но, поврзувањето на овие фактички реченици обезбедувајќи им сврзно ткиво, така да се каже - е збир на изразени и имплицирани императиви, што може да се парафразира вака: „Нападни успешно!“ "Вработи изненадување!" и „Сокриј го времето и местото на нападот, движете се брзо, измамете го непријателот и избегнувајте стереотипни процедури!“

Всушност, параграфот може да се преформулира на друг начин, раздвојувајќи го во три реченици, првата е етичка, другите чисто фактички:

1. Напади успешно!

2. Нападот е успешен само кога е извршен под услови на изненадување.

3. Условите на изненадување се прикривање на времето и местото на напад итн.

[22] Aristotle, "Nicomachean Ethics," bk. I, chap. vii, 12-18, in The Basic Works of Aristotle pp 444

Оттука произлегува дека одлуките што ги носи воениот командант ги проверува расположбите на неговите војници и содржи фактички и етички елементи, бидејќи тој ги проверува расположбите со цел да предизвика „изненадување“ и ова со цел успешно да нападне. Оттука, постои една смисла во која може да се процени исправноста на неговите одлуки: тоа е чисто фактичко прашање дали мерките што ги презема за да ја постигне својата цел се соодветни мерки. Не е фактичко прашање дали самата цел е точна или не, освен доколку оваа цел е поврзана со „со цел“ да служи за понатамошни цели. (Flyvbjerg, Bent. 1998)

Одлуките секогаш може да се оценуваат во оваа релативна смисла - може да се утврди дали се точни, со оглед на целта на која тие се насочени, но промената на целите подразбира промена во евалуацијата. Строго кажано, не се оценува самата одлука, туку таа чисто фактички однос кој се констатира помеѓу решението и неговото цели. Одлуката на командантот да преземе посебни мерки со цел постигнувањето изненадување не се оценува; она што се оценува е неговиот фактички суд дека мерките што ги презема, всушност, ќе доживеат изненадување. (Frederickson, George. 1996)

Овој аргумент може да биде претставен на малку поинаков начин. Да се разгледа тву реченицite: "Постигнете изненадување!" и „Условите на изненадување се прикривање на времето и местото на нападот итн.“ Додека првиот реченицата содржи императив или етички елемент, па оттука не е ниту вистинита ниту лажна, втората реченица е чисто фактичка. Доколку поимот за логичкото заклучување да се прошири така што да се примени на етичкото како и на фактички елемент во реченицite, тогаш од овие две реченици трета може да се заклучи: „Сокриј го времето и местото на нападот итн.!“ Така, со посредство на фактичка премиса (втората реченица), еден императив може да се изведе од друг.[23]

3.11. Мешаниот карактер на етичките изјави

[23] всушност, се чини дека вообичаените закони за заклучување не важат строго при изведувањето на еден императив од друг. За голем број дискусии за можноста за логичка пресметка за императиви и обиди да се конструира ригорозен какулус, видете го следново: Karl Menger, "A Logic of the Doubtful: On Optative and Imperative Logic," Reports of a Mathematical Colloquium (Notre Dame, Indiana, 1939), series 2, no. 1, pp. 53-64; K. Grue-S0rensen, "Imperativsiitze und Logik: Begegnung einer Kritik," Theoria, 5:195-202 (1939); Albert Hofstadter and J. C. C. McKinsey, "On the Logic of Imperatives," Philosophy of Science, 6:446-457 (1939); Kurt Grelling, "Zur Logik der Sollsiitze," Unity of Science Forum, Jan., 1939, pp. 44-47; K. Reach, "Some Comments on Grelling's Paper," ibid., Apr., 1939, p. 72; Kalle Sorainen, "Der Modus und die Logik," Theoria 5:202-204 (1939); Rose Rand, "Logik der Forderungssiitze," Revue intemationale de la Theoria du droit (Zurich), New Series, 5,308-322 (1939)

Треба да биде јасно од веќе изнесените илустрации дека повеќето етички предлози измешале со нив фактички елементи. Дали е можно некогаш да се следи синџирот на имплементација доволно далеку за да се изолира „чистата“ вредност ? Важна точка за оваа дискусија е дека секоја изјава што содржи етички елемент, среден или конечен, не може да биде опишано како точни или неточни и дека процесот на одлучување мора да започне со некоја етичка премиса која се зема како „дадена“.(Mazmanian, Daniel. 1976)

Оваа етичка премиса ја опишува целта на организацијата за која станува збор. Во администрацијата, мешаниот карактер на етичките „дадени“ е прилично очигледен сојнузник. Општинскиот оддел може да земе за своја цел обезбедување на рекреација на жителите на градот.(Lilić Stevan 1995)

Оваа цел тогаш може да биде дополнително анализирана како средство за „градење поздрави тела“, „користење на слободното време конструктивно“, „спречување на малолетничка деликвенција“ и мноштво други, додека синџирот на средства и цели не се проследи во нејасно царството означено како „добриот живот“. Во овој момент врските средства-цели стануваат толку претпоставени (на пр. односот помеѓу рекреацијата и карактерот) и содржината на вредностите толку лошо дефинирани (на пр. „среќа“), што анализата станува безвредна за административни цели.

3.12.Улогата на пресудата во одлучувањето

Поделбата на просториите на одлучување на оние кои се етички и оние кои се фактички може да изгледа дека не оставаат простор за судење во одлучувањето. Оваа тешкотија е избегната со многу широкото значење што му е дадено на зборот „фактичко“: изјавата за светот што може да се набљудува е фактичка ако, во принцип, неговата вистинитост или неточност може да се тестира. (McAvoy, Gregory. 1999)

Односно, ако се случат одредени настани, велиме дека изјавата била вистинита; ако други се случуваат настани, велиме дека било лажно. Ова во никој случај не значи дека сме во состојба да утврдиме однапред дали е точно или неточно. Тука влегува пресудата. Во донесување административни одлуки, постојано е неопходно да се избираат фактички

простории чија вистина или лага не е дефинитивно позната и не може со сигурност да се утврди со информациите и времето достапни за донесување на одлуката.

Тоа е чисто фактичко прашање дали одреден напад на пешадија ќе ја преземе својата цел или ќе пропадне. Тоа е, сепак, прашање кое вклучува расудување, бидејќи успехот или неуспехот ќе зависи од диспозицијата на непријателот, точноста и силата на артилериската поддршка, топографијата, моралот на војниците кои напаѓаат и бранат, и мноштво други фактори кои командантот не може целосно да ги знае или процени кој треба да го нареди нападот.[24]

Во обичниот говор често се јавува конфузија помеѓу елементот на расудувањето во одлуката и етичкиот елемент. Оваа конфузија е зајакната со фактот дека колку понатаму се следи синџирот средства-цели, т.е. колку е поголем етичкиот елемент, толку посомнителни се чекорите синџирот, и колку е поголем елементот на расудување вклучен во одредувањето кои средства ќе придонесат за она што е цел.[25]

Процесот со кој се формираат пресудите е многу несовршено проучен. Во практичната администрација може да се стравува дека довербата во исправноста на судовите понекогаш го зазема местото на која било сериозен обид да се евалуираат систематски врз основа на последователни резултати. (McCraw, Thomas. 1984)

Илустрациите користени досега во ова поглавје се во голема мера нацртани од областа на јавната администрација. Една од причините за ова е што на проблемот на вредносните судови е поцелосно истражен – особено во однос на административната дискреција и административната регулатива на јавно отколку на приватно поле. Всушност, нема суштинска разлика на оваа тема меѓу двете. Одлуки во приватно управување, како и одлуките во јавниот менаџмент, мора да ги земат како нивни етички премиси целите кои се поставени за организацијата.

Постојат важни разлики помеѓу јавниот и приватниот менаџмент, се разбира, во типовите на организациски цели што се поставени и во постапките и механизмите за нивно воспоставување. Во јавност Администрацијата конечната одговорност за одредување на целите ја има а законодавно тело; во приватно управување, со одборот на

[24] Одличен вовед во оваа литература е даден од W. H. Starbuck, ed., Organizational Growth and Development (Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin Books 1971)

[25] Leys, op. cit., p. 18, истакнува дека оваа конфузија е присутна во поголемиот дел од литературата за административна дискреција

директори, и во крајна линија со акционерите. Во двете полиња има сериозни проблеми произлезе во однос на средствата што треба да се користат при спроведување на одговорноста на овие контролни тела.Повторно се свртуваме кон овој проблем насочувајќи го нашето внимание особено на полето на јавната администрација. (Wang, and Burris. 1997)3,99

3.13. Односот помеѓу политиката и администрацијата

Во пракса, поделбата меѓу етичките и фактичките елементи во пресудата обично може да се носи само на кратко растојание. Вредностите вклучени во административните одлуки ретко се конечни вредности во која било психолошка или филозофска смисла. Вредноста на целите и активностите произлегуваат од односите средства-цели кои ги поврзуваат со цели или активности кои се вреднуваат сами по себе. (Moore, Mark. 1995)

Производот од производниот процес е ценет од неговите производители за неговата конвертибилност во пари (која пак има вредност само во размена) и од нејзините купувачи за вредностите што треба да се извлечат од неговата потрошувачка. Така, активностите на противпожарната служба или училишниот систем се вреднуваат во крајна линија за нивниот придонес во човечкиот и општествениот живот и тие ја задржуваат својата вредност само додека им служат на оние поконечни цели. До степен до кој се вклучени овие средни вредности, вреднување вклучува важни фактички, како и етички елементи. Од резултатите на административната активност може да се смета како цели само во средна смисла, вредностите што ќе се приложат на овие резултати зависат од емпириски врски за кои се верува дека постојат меѓу нив и повеќе конечни цели. (Kathrin & Adam, 1998).

За правилно мерење на овие средни вредности, неопходно е да се разберат нивните објективни последици. Во најдобар случај, може да се надеваме дека процесот на одлучување може да се подели на два главни сегменти. Првиот би вклучувал развој на систем на средни вредности и проценка на нивниот роднина тегови. (Walsh, Katherine Cramer. 2005. “

Вториот би се состои во споредба на можните линии на дејствување во однос на овој вредносен систем. Првиот сегмент очигледно би вклучуваат и етички и фактички

размислувања; вториот сегмент може да биде прилично ограничено на фактички проблеми. Како што веќе беше наведено, причината за правење на поделба на овој вид лежи во различните критериуми на „исправност“ кои мора да се применат на етички и фактички елементи во една одлука. „Коректност“ како што се применува на императивите имаат значење само во однос на субјективните човечки вредности. „Коректност“ како што се применува на фактичките предлози значи објективна, емпириска вистина. Ако две лица дадат различни одговори на фактички проблем, и двете не може да биде во право. Не е така со етичките прашања. (Taylor, Charles. 1989)

Признавањето на оваа разлика во значењата на „исправност“ даваат јасност на разликата што вообичаено се прави во литературата на политички науки помеѓу „политички прашања“ и „административни прашања“. Овие последни поими добија валута од класиката на Гуднау трактат, Политика и администрација,13 објавена во 1900 година. Сепак, ниту во студијата на Гуднау ниту во која било од безбројните дискусии што ги има , предложени се јасни критериуми или знаци на идентификација што ќе му овозможат да препознае „политичко прашање“ при видување, или да се разликува од „административно прашање“.

Во Новата демократија и новиот деспотизам, Чарлс Е. Мериам ги поставува како една од петте главни претпоставки на демократијата „на пожелноста на популарната одлука во последната анализа за основните прашања на социјална насока и политика, како и признати процедури за изразување на таквите одлуки и нивно потврдување во политиката.“

Што се однесува до точната опсегот и природата на овие „основни прашања“, тој е помалку експлицитен: Може да се постави: Кој ќе одлучи кои се „основните прашања“ и кој ќе утврди дали начините и средствата за изразување на масата дали ќе бидат соодветни и ефективни? (Thacher, David. 2001)

Не можеме да одиме поназад од „општи сфаќања“ на заедницата, секогаш судијата на форма и функционирање на правниот поредок во кој е поставен системот. Слично, Гуднау, во оригиналната изјава за улогите на политиката и администрацијата во владата, не успева да повлече внимателна граница помеѓу двете. (Tyler, and Degoey. 1996)

Всушност, тој е опасно блиску до идентификување на „политиката“ со „decidingi“ и „administration“ со „doing“. На пример: ... политичките функции природно се групираат

под две глави, кои подеднакво се применливи и за менталните операции и за дејствијата на самосвесни личности. Односно, дејствувањето на државата како политички субјект се состои или во операции неопходни за изразување на неговата волја или во операции неопходни за извршување на тој тестамент. И повторно: Овие две функции на владата може за погодни цели да бидат назначени соодветно како Политика и Администрација. Политиката има да се направи со политики или изразување на државна волја. Администрацијата има да се направи со извршувањето на овие политики.17 Меѓутоа, во подоцнежен момент од неговата дискусија, Гуднау се повлекува оваа екстремна позиција, и признава дека одредени одлучувачки елементи се вклучени во административната функција: Факт е, значи, дека има голем дел од администрацијата што е неповрзани со политика, што затоа треба многу да се олесни во голема мера, ако не и целосно, од контролата на политичките тела. неповрзани со политиката затоа што опфаќа полиња на полунаучни, квази-судска и квази деловна или трговска дејност- работа која има мало или воопшто влијание врз изразувањето на вистинската државна волја.(Tyler, Tom R. 1989.)

Со ова се објаснува на разликата помеѓу вредносните елементи и фактичките елементи во одлучувањето. Понатаму, се покажа дека оваа дистинкција е основа за линијата што вообичаено се повлекува помеѓу прашањата за политиката и прашањата за администрацијата.

3.14. Психологијата на административните одлуки

Објективна рационалност, овој термин имплицира дека субјектот што се однесува го обликува целото свое однесување во интегриран модел со (а) гледање на алтернативите на однесување пред одлуката на панорамски начин, (б) разгледување на целиот комплекс на последици што би следеле на секој избор и (в) со системот на вредности како критериум што издвојува една од целиот сет на алтернативи.

Вистинско однесување, дури и она што вообичаено се смета за „рационално“, поседува многу елементи на неповрзаност кои не се присутни во оваа идеализирана слика. Ако однесувањето се гледа во одреден дел од времето, тоа покажува мозаик на карактер. Секое парче од моделот е интегрирано со другите со нивната ориентација кон заедничка

цел; но овие цели се префрлаат од време во време со промени во знаењето и вниманието, и се одржуваат заедно во само една мала мерка според која било концепција за севкупниот критериум на избор. (Taylor, Charles. 1989)

Може да се каже дека однесувањето открива „сегменти“ на рационалност – тоа однесување покажува рационална организација во секој сегмент, но самите сегменти немаат многу силни меѓусебни врски објективната рационалност, можеме да ја разгледаме на најмалку три начини, и тоа:

1. Рационалноста бара целосно познавање и исчекување на последиците што ќе следат по секој избор. Всушност, знаењето за последиците се секогаш фрагментарни.
2. Бидејќи овие последици лежат во иднината, имагинацијата мора го снабдуваат недостатокот на искусно чувство во придавањето вредност на нив. Но вредностите може само несовршено да се предвидат.
3. Рационалноста бара избор меѓу сите можни алтернативи однесувања.

Всушност, на човечкото суштество никогаш нема повеќе од фрагментарно знаење за условите околу неговото дејствување, ниту повеќе од мал увид во законитости и закони кои би му дозволиле да предизвика идни последици од познавањето на сегашните околности. На пример, за да се постигне целосно успешна примена на ресурси на проблемот со противпожарната заштита на градот, членовите на пожарниот оддел би требало детално да ги знаат веројатностите за пожар во секој дел од градот, всушност, во секоја структура и точниот ефект врз загубите од пожари од каква било промена во управната постапка или каква било прераспределба на противпожарните сили. (Taylor, Charles. 1989)

Дури и да се наведе проблемот во оваа форма значи да се препознае степенот до која целосна рационалност е ограничена со недостаток на знаење. Ако секој пожар бил пријавен во одделението во моментот на настанување на палењето, пожарот и загубите за чудо би се намалиле. (Kathrin & Adam, 1998).

Во недостаток на таква сезнаење, одделот мора да посвети значителен напор за обезбедување што можно побрзо, преку специјални алармни системи и на друг начин, да течат информации во однос на ситуациите каде што е потребно негово дејствување. Оваа точка е развиена во некои детали со цел да се нагласи дека претставува исклучително

практичен проблем на администрација-да се обезбеди организација на процесот на донесување одлуки таква што ќе се донесат релевантни знаења на местото каде што е донесена одлуката.

Истата таа точка може да се илустрира во однос на една деловна организација зависноста на нејзините одлуки, на пример, од правилното предвидување на пазарните цени. Човечкото суштество кое се стреми кон рационалност и ограничено во рамките на границите на неговото знаење има развиено некои работни процедури кои делумно ја надминуваат оваа тешкотија. Овие постапки се состојат во претпоставката дека тој може да изолира од остатокот од светот затворен систем кој содржи само ограничен број на променливи и ограничен опсег на последици. (Kathrin & Adam, 1998).

Постои приказна дека еден статистичар еднаш открил многу висока корелација помеѓу бројот на стари слугинки и големината на култура на детелина во различни англиски земји. Тој успеал да открие што му се чини дека е тоа каузален синџир. Се чини дека старите слугинки чувале мачки; а мачките јаделе глувци. Глувците, сепак, биле природни непријатели на бумбарите, а овие вторите , пак биле главни агенти во оплодувањето на цветовите на детелината

Може да се земат предвид само оние фактори кои се најтесно поврзани со одлуката по причина и време. Проблемот да се открие кои фактори се, а кои не се, важни во секоја дадена ситуација е исто толку суштинско за правилен избор како познавање на емпириските закони кои ги регулираат оние фактори кои конечно се избрани како релевантни.

Рационален избор ќе биде остварлив до степен до кој ограниченият сет на факторите врз кои се заснова одлуката одговара, по природа, на затворен систем на променливи-односно до степен до кој значајните индиректни ефекти се отсутни. Само во случаи на исклучително важни одлуки е можно да се искористат доволно ресурси за да се разоткрие вклучен синџир на ефектите. На пример, многу голема сума потрошена за истражување за утврдување на индиректните ефекти на владината фискална политика врз вработувањето во економијата, доколку ја постигне својата цел, би била добро потрошена.

Но од друга страна, на лекарот што лекува пациент не му треба време да утврди каква разлика ќе направи животот или смртта на неговиот пациент за заедница. Вообичаено е искуството дека очекуваното задоволство може да биде а многу различни работи од

остварено задоволство. Вистинското искуство може да биде значително повеќе или помалку пожелно отколку што се очекуваше. (Kathrin & Adam, 1998).

Ова не произлегува само од неуспехот да се предвидат последиците. Дури и кога последиците од изборот биле прилично целосно опишано, исчекувањето на нив тешко може да дејствува со иста сила врз емоциите како нивно доживување. Една од причините за ова е дека умот не може ниту еден момент да ги сфати последиците во нивнотоцелина. Наместо тоа, вниманието се префрла од една вредност во друга со последователни промени во предностите.

Според тоа, вреднувањето е ограничено во нејзината точност и доследност од страна на моќта на поединецот да ги следи различните вредносни елементи во замислената последица и да им ја даде истата тежина во очекување како ќе имаат за него. Ова е веројатно важно влијание во „ризичното“ однесување. На поживописно се визуелизираат последиците од загубата во ризичен потфат - или преку минато искуство од такви последици или за други причини - толку помалку пожелна се појавува претпоставката за ризик. Искуството на загуба води кон прикачување поголема веројатност до појава на загуба како што желбата да се избегнат последиците од загубата е зајакната.

Имагинацијата паѓа и при зачнувањето на сите можни обрасци наоднесување кое поединецот може да ги преземе. Бројот на работи до кои човек, ограничен само од физички и биолошки ограничувања, можеше да влезе во толку краток интервал како минута е незамислив. Тој има две нозе, две раце, глава две очи, врат, десет прсти, и многу групи на мускули кои управуваат со секоја од нив. (Kathrin & Adam, 1998).

Секој од овие членови е способен за сложени движења поединечно или во координација. Од сите овие можни движења, само неколку ми паѓаат на ум секој момент како можни алтернативи за однесување. Бидејќи секоја алтернатива има различни последици, следува дека многу групи на можни последици никогаш не стигнале до фазата на вреднување, бидејќи не се препознава дека се можните последици од достапните алтернативи за однесување.

Релативно кажано, се разбира, човечките суштества се многу поблиску до искористување во намерно дејство на нивните физиолошки капацитети на движење о другите животни.

На некои полиња, покажана е значителна генијалност во осмислувањето методи за искористување на можностите за однесување. Студиите за времето и движењето се направени за да се набљудува, во одлични детали, движења на рацете во индустриските процеси, за да се подобрат овие движења и да се олеснат преку ревизија на процесот. Во во иста категорија може да се смести целото поле на алатка-пронајдок и вештина-обука. И двете вклучуваат внимателно набљудување на процесите на однесување, и последователно проширување на алтернативите достапни за избор. (Kathrin & Adam, 1998).

На некои полиња, покажана е значителна генијалност во осмислувањето на методи за искористување на можностите за однесување. Студиите за времето и за движењето се направени за да се набљудува, в детали, движења на рацете во индустриските процеси, за да се подобрат овие движења и да се олеснат преку ревизија на процесот. Во во иста категорија може да се смести целото поле на алатка-пронајдок и вештина-обука. И двете вклучуваат внимателно набљудување на процесите на однесување, и последователно проширување на алтернативите достапни за избор.

На некои полиња, покажана е значителна генијалност во осмислувањето наметоди за искористување на можностите за однесување. Студиите за времето и за движењето се направени за да се набљудува, во детали, движења на рацете во индустриските процеси, за да се подобрат овие движења и да се олеснат преку ревизија на процесот. Во во иста категорија може да се смести целото поле на алатка-пронајдок и вештина-обука. И двете вклучуваат внимателно набљудување на процесите на однесување, и последователно проширување на алтернативите достапни за избор.

Во постигнувањето на интеграцијата човечкото суштество покажува послушност; односно ги набљудува последиците од неговите движења и се прилагодува за да ја постигне саканата цел. Тогаш, послушноста се карактеризира со фаза на истражување и истражување проследено со фаза на адаптација.

Тоа може да се забележи во однесувањето на поединци и во однесувањето на организациите. Човек кој учи да управува со кран најпрво добива информации од неке вешто лице за неговото функционирање за тоа како да се контролира и кои се функциите на разни инструменти и лостови.

Потоа ги дополнува своите информации експериментирајќи со кранот, постепено учејќи од пракса каква реакција може да очекува од опремата кога манипулира со неа на

одреден начин. Кога ќе ја достигне оваа точка, тој може да го користи кранот за да ги постигне своите цели за да ја прилагоди манипулацијата на неговите цели. Слично на тоа, новата издавачка фирма мора да учи од сопственото искуство или од онаа на други фирми, колку примероци има одредена книга веројатно ќе се продаде, и каков вид на рекламирање е ефективно во неговата продажба.

Откако ќе научи какви резултати ќе даде одредена техника за рекламирање, организацијата може интелигентно да ги прилагоди своите техники на конкретните цели што се обидува да ги достигне. Овој последен пример го илустрира и големиот дел во кој расудувањето и проценката играат во адаптивниот процес најпрактични ситуации.

Се разбира, послушноста е исто толку карактеристична за однесувањето на повисоките животни колку што е карактеристична за однесувањето на луѓето. Сепак, постојат многу повеќе впечатливи разлики помеѓу животинската и човечката послушност. Кај животните учењето е првенствено од карактер на обиди и грешки. учењето не се покажува додека тој нема прилика, со тоа што всушност ќе доживее да ги набљудува последиците од неговото однесување. На човечкото суштество моќта да ги набљудува законитостите во природата од многу општ вид и да комуницира со други човечки суштества, му помага материјално да го скрати овој процес на учење.

На прво место, претходното искуство може да му овозможи да заклучи нешто за карактерот на посебен избор со кој се соочува. Исто така, тој може да експериментира идеално, а не во вистинското однесување: тој може да го следи во својот ум последиците од секоја алтернатива на однесување и изберете една од нив без всушност да пробате ниту една од нив. На пример, инженер може истражи во неговиот ум или на хартија неколку планови за канализација, и можеби ќе може за да се одреди сосема точно нивните соодветни перформанси без ставање на некој од нив на вистински тест.

На второ место, комуникацијата му дава на човечкото суштество огромна предност во однос на животното во учењето. Инженерот кој дизајнира тротоар не ги заснова своите обиди целосно на експериментирање, идеално или реално, туку користи референтни извори, описи на заклучоци до кои дошле други лица врз основа на долги експерименти и истражувања на ова поле, иако тој може да избере и менува ова акумулирано искуство врз основа на сопствениот успех и неуспех.

Под некои околности, дополнително, учењето целосно зависи од комуникација, па дури и последователниот тест за успех или неуспех не е достапни за поединецот. Ова важи за многу професионални дисциплини. Во полето на медицината, на пример, индивидуалниот лекар ретко може да утврди од тоа што се случува со неговата мала група пациенти ефикасноста на одредени начини на лекување, особено во случај на болести кои ги среќава ретко Можноста за намерно однесување произлегува, значи, од препознавање на последиците што следат врз одредени однесувања.

Предноста на битието е што тој не мора да ги одредува овие последици посебно за секоја конкретна одлука со која се соочува. Од страна на употребата на експерименталниот метод, со комуникација на знаење, од теоретско предвидување на последиците, може да се направи релативно мало искуство за да послужи како основа за широк опсег на одлуки. Како како резултат се постигнува извонредна економија на мислата и набљудувањето.

Улогата на меморијата во рационалното однесување едвај бара коментар. Кога се повторуваат слични проблеми, меморијата е таа што ги складира информациите собрани, па дури и донесени заклучоци при решавањето на првиот проблем, и ги прави достапни, без ново барање, кога следниот проблем од ист вид се среќава.

Честопати беше забележано дека меморијата може да биде или природна или вештачките информации може да се складираат во умот или да се снимаат на хартија на таков начин што ќе биде достапен. Вештачки вид меморија кој се состои од библиотеки, датотеки и записи е најзначаен вид во организација.

За секој вид меморија, без разлика дали е природна или вештачка, да биде корисна, мора да има механизми кои дозволуваат да се користи меморијата кога е потребно. Буквата што е изгубена во датотеките и фигурата што ја има се лизна на умот се подеднакво бескорисни елементи на меморија, освен ако тие не можат да бидат се наоѓа. Оттука, човечката рационалност во голема мера се потпира на психолошката и вештачки уреди за асоцијација и индексирање што ја прават продавницата на меморија достапна кога е потребна за донесување одлуки.

Подеднакво важен механизам кој помага во зачувувањето на корисни обрасци на однесување е навиката. Навиката дозволува зачувување на менталноиот Напор со повлекување од областа на свесната мисла тие аспекти на ситуациите кои се

повторуваат.При учењето да пишува ученикот се обидува да посвети големо внимание на секое минутно движење на неговите прсти и на односот на секоја буква

Кога, со пракса, одредена точка во вештини се постигнати, се покажува дека повеќе не е неопходно да се обрнува внимание на интеграциите на ова најниско ниво. Самата желба за крај на дејството, писмото да се отпечати, го носи чинот без дополнителна волја. Кога овој чекор е постигнат, навиката или вештината ја презема интеграцијата која најпрво се постигна со внимание и желба за учење.

Навиката дозволува да се посвети внимание на новите аспекти на ситуацијата која бара одлука. Голем дел што оди да направи шампионски фудбалски тим, екипаж, воен баталјон или противпожарна компанија е посветена на развивање на вообичаени одговори кои ќе дозволи итни реакции на брзо менување на ситуации.'

Навиката, како и меморијата, има пандан на вештачка организација, која од Стен е означена како „организациска рутина“. Досега како методи на ракување со прашањата стануваат прашања на организациската практика, отелотворени и прирачници за пракса и постапка, тие престануваат да бидат објекти на преиспитување кога ќе се појават овие прашања. Блиската врска помеѓу навиката и меморијата овде е евидентно како што е во случајот со навика на поединечни лица. Кога би бил потребен формален критериум, можеби да се каже дека некоја работа станала дел од рутината на организацијата кога таа се решава со повикување на прифатени или одобрени практики наместо со разгледување на алтернативите по нивна основа.

Навиката не смее да се смета како чисто пасивен елемент во однесувањето (или индивидуална или организациска), откако ќе се воспостави навика самото присуство на стимулот има тенденција да го ослободи вообичаеното однесување без дополнително свесно размислување. Во такви околности, може всушност бараат свесно внимание за да се спречи појавата на одговорот, дури и ако променетите околности го направиле тоа несоодветно. Возачот на автомобилот кој е навикнат на сопирачките на пристапот на опасност има потешкотии да се воздржи од овој одговор кога се лизга по ледениот тротоар. Ова е точка која има далекусежни имфканони за организација и мора да се разгледуваат во поголема должина.

Ако треба да се постигне рационалност, мора да претходи период на двоумење , при што алтернативите на однесувањето, знаењето што се однесува на условите и

последиците од животната средина и очекуваните вредности мора да се стави во фокусот на вниманието. Психолошки гледано, таквото двоумење означува релативно софистицирано ниво на однесување. Поедноставните обрасци на однесување може да се опишат како оние одговори на стимули кои се јавуваат при презентација на стимулот и со мало или без двоумење.

Разликата помеѓу моделот на однесување стимул-одговор и шемата за двоумење-избор дава поим за соодветните улоги на нерационален и рационален во комплетната шема на однесување. Со оглед на ограничувањата, штотуку опишани, во човечкиот капацитет да ги исполни барањата на рационалноста, двоумењето што претходи на изборот би можело да се продолжи во неактивност.

Поединецот, согледувајќи ја својата неспособност да ги земе предвид сите фактори релевантни за неговиот избор и очајувајќи ја рационалноста, може да се колеба меѓу достапните алтернативи до времето за акција беше минато. Всушност, изборот и дејствувањето обично се случуваат многу пред да се посвети внимание дури и на оние елементи во ситуацијата што се во дофат. Стимул, надворешен или внатрешен, го насочува вниманието кон избраните аспекти на ситуацијата со исклучување на конкурентните аспекти кои би можеле избор во друга насока. Во рамките на централниот нервен систем се изградени канали кои дозволуваат импулсите да се преточат во акција додека оставајќи големи делови од централниот систем непречени.

Свесното внимание не е неопходен елемент во овој процес. На свеста што го придружува „зачудувачкиот модел“ на однесување не е причината за одговорот - таа само го придружува, па дури и успева одговор. Меѓутоа, бидејќи ние се занимаваме првенствено со точките за одлучување, и со одговорите на новите ситуации, прво може да ја разгледаме улогата на внимание во селективниот процес, односно во канализирањето на дразбите.

Вниманието, значи, се однесува на множеството елементи кои влегуваат во свеста во кое било дадено време. Јасно е дека свеста не е неопходна и предуслов за послушност, и дека дури и однесувања кои не се во фокусот на вниманието се способни за намерно прилагодување. Секако, свеста и вниманието не се вклучени во поедноставните типови на условен одговор, на пример, во развојот на моторните вештини. Во повеќето случаи,

Сепак, се чини дека постои блиска врска помеѓу сферите на вниманието и на рационалноста. Односно, послушноста е во голема мера ограничена со (1) распонот на внимание, и (2) областа во која вештини и други соодветни однесувањето станало вообичаено. Оттука во значителна мера, на границите на рационалноста опишани погоре се резултат на границите на област на внимание.

Сега веќе е забележано дека во досегашниот дел од однесувањето е управувано од навика, тој излегува од областа на свесното внимание. За на пример, при разгледување на алтернативи на однесување, вниманието не се користи сојузник насочен кон можни движења на поединечни мускули. Наместо тоа, на

Алтернативите за однесување кои всушност доаѓаат на внимание се вообичаени интеграции на такви унитарни движења - одење, пишување, изговарање итн.; само под невообичаени околности постои свесен обид да се анализира овие интеграции. Откако ќе се прими стимулот за започнување на такви движења, тие одат до завршување без дополнително разгледување.

Истата реакција на вообичаен начин на стимули се јавува кај уште повисоки нивоа на интеграција. Дактилограф што добива печатено материјата за копирање ја претвора во машинска форма речиси без неопходност од единствена свесна или оригинална одлука. На човекот на монтажна линија, присуството на појасот пред него на делумно готов производ е единствениот поттик неопходен за започнување на целата серија на вешти движења кои го претставуваат неговиот придонес во производството на Продуктот. Поединецот што седи на масата за вечера наоѓа во храна пред него доволен стимул за сложениот процес на јадење и може да го продолжи овој процес без свесно внимание - во меѓувреме посветувајќи го своето внимание на разговорот.

3.15 . Јавна администрација и нејзината правна основа во Р.С .Македонија

Леон Диги се смета за основоположник на теоријата на јавната служба и воопшто за нејзиниот понатамошен развој[26] Тој е застапник на таканаречена теорија на општествени функции според која административното право не претставува ништо друго освен право на јавни услуги.

Според зборовите на Диги, „јавниот сервис е дејност со која нејзиниот менаџмент треба да регулира, обезбедува и контролира бидејќи тоа е неопходно за реализација и развој на општествените односи“[27]Односно, секоја активност мора да биде обезбедена, регулирана а контролирана од менаџерите, бидејќи е неопходна за постигнување социјална меѓузависност и се остварува само со интервенција на раководна сила е јавна служба.

Друга вредна дефиниција за јавните услуги според Диги е следната: „јавните услуги треба да организираат активности чија стагнација, дури и најкратката, може да доведе до социјален неред“[28]

Според други автори, како Жез, јавната администрација е технички организирана постапка за задоволување на потребите од општ интерес. Во тој случај организацијата на јавната администрација постојано се менува во согласност со потребите од општа природа односно претставува правна ситуација.

Од друга страна, за разлика од Диги, Валин тврди дека јавната администрација е дел од административното право и еден од неговите основни поими врз кои се заснова науката за административно право. Една од најважните теории е социјалистичката правна теорија која се обидува да направи модификација од вклучување на сите научни истражувања во јавните услуги под терминот социјални услуги .[29]

Во секој случај, во литературата постои консензус за тоа што е јавна администрација. Со други зборови, „Јавната администрација е збир на активности кои се од заедничко, општо значење за сите луѓе и нивните организации во одредена област, а чие работење ги гарантира и заштитува различни законски прописи“.

Оваа дефиниција покажува дека се заснова постоењето на секој јавен сервис на две основни компоненти: социолошка компонента (вршење одредена активност, како на пр

---

[26] Види :Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева А., 2008
[27] Види:Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева А., 2008; Јавна С., 2010; Сланинка-Динева М., 2002
[28] Види Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева А., 2008; Јавна С., 2010; Сланинка-Динева М., 2002
[29]Види Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева А., 2008; Јавна С., 2010; Сланинка-Динева М., 2002

здравство, образование, социјална и здравствена заштита, култура, наука и сл.) и правна компонента, односно правната норма [30]

Со развојот на цивилизацијата, обемот, т.е., бројот на јавните потреби се зголемува, а како последица на тоа, на се зголемува бројот на јавни услуги. Како резултат на тоа, има потреба од приватизација и децентрализација на некои од овие јавни услуги.

Според тоа, граѓаните мора да бидат целосно активни во текот на процесот на дизајнирање и практично спроведување на официјалните политики во процесот на испорака на јавни услуги. Со тоа може да се обезбеди „ефективно владеење, зајакнување на пристап на граѓанското општество до важни информации од јавен карактер и обезбедување можности за обесправените групите да придонесат во процесот на креирање политики“[31]Притоа, три главни принципи се од особено значење во функционирањето на јавните услуги, како што се: принципот на еднаквост, принципот на адаптација и принципот на континуитет.

Во правната теорија, покрај правно-теоретски концепт постои и уставно-правен и идеолошки концепт на јавни услуги. Според нив, секој јавен сервис добива статус на јавна администрација чија регулатива е регулирана со управното право. Според академик Иво Крбек, јавните служби имаат специфична улога во оние услови кога на управен орган не се јавува како носител на дејноста туку посебна јавна служба која функционира под посебен (посебен) законски режим и е дел од јавната администрација (Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева А., 2008). Од 1991 година со уставните решенија јавниот интерес во Република Северна Македонија е неотповиклива, па дури и регулирана со надмоќ во однос на приватниот интерес и приватен имот.

Во Уставот на Република Северна Македонија, според теоријата на Диги, согласно теоријата на солидарност ж основата на сите размислувања е дека општествените активности се јавни наместо приватни. Во во Република Северна Македонија се направени обиди за реформирање на системот на јавни услуги за .

Тоа се прави етапно по различни правни основи, имено: првата фаза е од 1991 г. - 2001 година, втората етапа од 2002-2003 година и третата фаза од 2003 година до денес

[30] Види Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева А., 2008,
[31] Види Ципушева, Х., Мемети, М., Хаџимустафа, С., и Креци, В., 2013

[32]Главната цел на сите реформски напори е да се направи трансформација во извршувањето на јавните услуги. Како резултат на тоа, очекувањата се поефективно и попродуктивно извршување на јавните услуги кон граѓаните.

Од 1991 г до денес, како резултат на уставните измени, сите јавни дејности доживеаја некакви законски измени. Вреди да се спомене дека уште во 1992 година Владата на Република Македонија поднесе предлог за донесување Закон за јавни услуги кој од необјасниви причини е повлечен (Сланинка-Динева М., 2002; Димески, Б., 2016).

Согласно позитивното право на Република Северна Македонија, покрај Основниот закон на јавните служби или институции, постојат и голем број на различни видови на активности кои се неопходни за регулирање на материјата во тие области. Реформата на јавниот сервис не е ништо повеќе од акт на земја заснован на соодветна стратегија. Во секој случај, при изградбата на стратегија за реформа на јавниот сервис, граѓаните не беа најмногу консултирани за можни решенија или ефекти кои би произлегле од новите закони.

Статусот на јавните служби во Република Северна Македонија е јасно определена врз основа на член 58, став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, според која „основот се имотот и трудот управување и учество во процесот на донесување одлуки“ (Сланинка-Динева М., 2002; Димески, Б., 2016). Друга важна карактеристика е дефинирана во член 58, став 2 од Уставот на Република Северна Македонија, е дека јавните служби се управуваат и одлучиуват врз основа на стручност и компетентност согласно закон за разлика од другите правни субјекти кои немаат статус на јавни установи и јавни служби (Сланинка-Динева М., 2002 година; Димески, Б., 2016).

Треба да се напомене дека Стратегијата за реформа на јавната администрација од 1999 година беше една од појдовните столбови за создавање на професионален јавен сервис. Во прилог на неговата успешна имплементација, Собранието на Република Северна Македонија во 2000 година го донесе првиот Закон за државните службеници и со посебен акт од 29 август 2000 година, Агенцијата за државни службеници беше формирана, истата подоцна беше трансформирана и од 2011 година продолжи да работи како Агенција за

[32] Види Сланинка Динева М., 2002; Димески, Б., 2016

Администрација согласно Законот за јавни службеници и Законот за државните службеници Во последните неколку години, најважните закони кои го регулираат прашањето за селективен пристап и одлучување при вработување и унапредување на административни и јавни службеници во

Република Северна Македонија се Законот за административни службеници и Законот за вработените во Јавен сектор . Исто така, друг клучен документ е Кодексот на административни службеници како подзаконски акт (Агенција за Администрација- Кодекс на административни службеници, 2018 година). Со постапките за избор се регулираат вработувањата на административни службеници почнувајќи од член 37 до член 46 од

Закон за административни службеници. Дополнително, од член 48 до член 52 од истиот закон опишани се процедурите за унапредување на административни службеници (Агенција за администрација Закон за административни службеници, 2018 година). По аналогија, процедурите за селекција при регрутирањето или изборот на кандидати се опфатени со член 20 од Законот за вработените во јавниот сектор (Агенција за администрација - Закон за вработените во јавниот сектор, 2018 година).

Без дополнителни елаборации од постапките за избор треба да се истакне дека за сите вообичаено е дека конечната одлука во врска со избор на вработени и унапредување го врши секретарот или раководителот во јавната институција.

Навидум, нема ништо спорно за севкупните процедури за селекција што треба да гарантира објективен, непристрасен и демократски избор на кандидати за пополнување позиции во јавните институции. Политичка неутралност (според член 16 од Законот за административни службеници) и забраната за политичко дејствување на работното место (според член 38 од Законот за вработени во Јавен сектор) обезбедуваат политички непристрасен и објективен процес на одлучување во услови за избор при вработување и унапредување на службеници (Агенција за администрација- Закон за Административни службеници, 2018 година; Агенција за администрација - Закон за вработените во јавниот сектор, 2018).

4. УЛОГАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Овој дел од трудот се занимава со резултатите од спроведените прашалници поврзани со темата на истражување во овој труд. Затоа, оваа студија беше спроведена за да се испита процесот на донесување на одлуки, решенија од вработените во јавната администрација. овој труд има аналитички, едукативен и објективен карактерактер . По анкетирањето , и анализа на добиените податоци беа донесени неколку суштински и многу релевантни заклучоци што ќе се разгледуваат и анализираат чекор по чекор, прашање Собраните и обработените податоци се прикажани во табели и графикони.

Понатаму, ќе ги лоцираме факторите на влијание при процесот на одлучување за поголема ефикасност и ефективност, но и неопходност од нивна имплементација во праксата.

Основата за реформи на државната администрација во Република Северна Македонија е втемелена во Стратегијата за реформи на јавната администрација, која беше донесена во 1999 година. Оттогаш секоја политичка структура која владее ги следи, применува и софистицира основните принципи на системот на администрација, владеење на правото, надлежност за транспарентност, стабилност, одговорност, предвидливост, еднаков третман за сите, ефикасност и етика.

Во 2010 до 2015 година беше донесена втората стратегија која содржеше прецизно потврдени активности и промени каде ќе се движи натамошниот процес на модернизација на администрацијата во Република Северна Македонија.

Стратегијата која беше донесена 2018 – 2022 требаше да допридоне кон суштински подобрувања и унапредувања на состојбите во однос на законската рамка, организациската поставеност и капацитетите на институциите, како и на капацитетите на човечките ресурсиво јавната администрација.

Во моментот се подготвува нова стратегија 2023-2030 со објавена динамика и времена рамка од страна на Министерството за информатичко општество и администрација.

Заедничката цел на сите горе споменати стратегии е создавање на јавна администрација која ќе обезбеди висококвалитетни услуги на граѓаните и бизнисот, како и високо стручна поддршка на Владата и другите инволвирани страни во креирање на политиката.

Затоа се планирани чекори кои ќе резултираат со суштински, организациски и законски промени. За спроведување на правни стандарди, се зголемува ефективноста, ефикасноста и транспарентноста на администрацијата, се зголемува отвореност на системот, подобрување на квалитетот на услугите, што ќе донесе задоволство кај граѓаните и деловната секција. Во основа, организациските промени кои ќе го одбележат овој период се измени на Законот за организација и работа на ресорот на државата, орган со кој е извршена трансформација при Министерството за информатичко општество и администрација.

Во исто време Министерството ги презеде надлежностите од доменот на државата и јавните услуги, како и одговорноста за реализацијата на стратегијата за реформи во администрацијата. Друг закон со кој е формирана нова категорија на вработени во јавните служби е Законот за јавни службеници. Со овој закон, за прв пат се регулирани статутот, правата, обврските и одговорноста на јавните службеници, кои имаат огромно влијание врз начинот, културата, науката, трудот и социјални работи, социјална и детска заштита, институции, фондови, јавни компании основани од Република Северна Македонија, општини, како што е град Скопје.

Важно е да се нагласи дека со Закон за организација и работа на органите на државната управа , дистинкција е направена е меѓу државната и јавната администрација во Р.С Македонија[33], која во претходниот период беше тема на многу полемики и дилеми дали оваа група работници била третирана според Законот за Администартивни службеници[34]–или според Законот за работни односи. Законот за Административни службеници претставува единствена правна рамка која ги дефинираше само основните начела и стандардите за остварување на функцијата на јавната администрација и начелата и стандардите кои произлегуваат од карактеристики што ги има секоја од активностите, оставена е можност да бидат распоредени во посебни закони (Kjell, & Jan, 1993).

Согласно **Законот за локална самоуправа на Р.С.Македонија[35]** , општините се автономни во донесувањето на одлуките. Тоа значи дека на општините им се даваат ексклузивни овластувања што не може да се одземат или ограничат, освен во случаи

[33] Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на РМ, бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011)
[34] Закон за административни службеници (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018, 275/2019 и 14/2020)
[35] Закон за локалната самоуправа (Службен весник бр. 5 од Јануари 2002 год)

определени со закон. Анализирање на правната структура на процесот на одлучување во локалната самоуправа во Македонија, може да се реализира со употреба на консензуален модел - колективна одлука.

Првиот Македонски Закон за локална самоуправа беше донесен во 1995 година со цел да се развие идејата на уставотворецот за конечно напуштање на стариот комунален систем и установување и изградба на системот на локална самоуправа. од овој се очекуваше пронаоѓање на организационен облик преку кој граѓаните ќе ги задоволуваат своите потреби и интереси со помалку органи и тела, а со повеќе конкретни програми со економски, социјални, културни, еколошки и пред се комунални содржини.[36]

Локалните самоуправи во РС Македонија претставуваат организации кои имаат правен субјективитет. Законот ги дава одлуките да се засноваат на волјата на сите граѓани кои живеат во заедницата преку различни форми и начини, граѓански иницијативи и основање, присуство на седниците на Советот. Тоа значи дека граѓаните можат да изразат нивни мислења, да даваат предлози и членовите на советот на општината, кои се претставници избрани од народот, да ги носат одлуките. Во оваков систем на одлучување, секој има своја улога и придонес за успех на одлуката.

Уставот на Република Македонија[37] предвидува граѓаните на единиците на локалната самоуправа да одлучуваат за прашања од локално значење непосредно и преку избрани претставници.Директното одлучување на граѓаните во локалната самоуправа е загарантирано уставно право на сите државјани на Република Македонија.

Законот за локална самоуправа предвидува повеќе форми на директно учество на граѓаните во процесот на одлучување на општинските органи. Формуларите што се користат за директно учество на граѓаните се: граѓанска иницијатива, граѓанско собрание и референдум. Трошоците за спроведување на директното учество на граѓаните во процесот на одлучување се на товар на општинскиот буџет.

Граѓаните имаат право да му предложат на општинскиот совет да донесе конкретен акт или да реши одредено прашање од негова надлежност.

Најмоќната форма на директно учество на граѓаните во процесот на одлучување во општините е референдумот. Граѓаните преку референдум можат да одлучуваат за

---

[36] Административно право : прв дел Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева. – 3 изменето и дополнето изд. - Скопје : Универзитет "Св. Кирил и Методиј", 2018.

[37] Устав на Република Македонија (Службен весник бр. 52/91)

прашања од надлежност на општините, како и други прашања од локално значење. Советот на општината може да распише референдум по сопствена иницијатива или на барање на најмалку 20% од запишаните избирачи во општината. Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за советот на општината локална самоуправа.

Процесот на одлучување започнува со составување на првиот нацрт на дневен ред, подготвен од администрацијата во координација со претседателот на Советот. Главните точки на одлучувањето во голема мера се предлагаат од градоначалникот, советниците и службениците од администрацијата на одредено портфолио за кое е неопходно да се донесе одлука од страна на Општината совет. Одредени предлози се собираат од граѓаните за прашања како резултат на граѓанска иницијатива или прашања кои бараат јавна расправа. Пред состанок на Советот, комисиите кои се задолжени за предложените точки треба да ја утврдат нивната соодветност и валидност.

Одлуката се разгледува и усвојува ако гласаат повеќе од половина од присутните членови, освен ако не е предвидено поинаку. Улогата на администрацијата во одлучувањето во локалната власт е логистички, значи администрацијата треба да создаде основа за квалитетен процес на донесување одлуки.

Согласно Законот за локална самоуправа, општините се самостојни во регулирањето како и во извршувањето на активности од јавен интерес. Или поточно на општините им се дадени исклучиви надлежности кои не може да им бидат одземени или ограничени, освен во случаите утврдени со законот. Според ваквата ја законската поставеност на процесот на одлучување во локалната самоуправа во Република Северна Македонија, ќе дојдеме до сознание дека се користи Моделот на консенсуално - колективно одлучување. Локалните самоуправи во Р.С.Македонија имаат својство на правно лице. Законот предвидува одлуките да се базираат на волјата на сите граѓани што живеат во таа заедница, преку разни форми и начини, граѓански, иницијативи, референдум, формирање невладини организации, присуство на седниците на советот.

Според тоа граѓаните може да го изразат своето мислење, да даваат предлози, а членовите на советот на општината како претставници избрани од народот ги донесуваат одлуките. Според вака воспоставениот систем на одлучување, секој има сопствена улога и придонес во успешноста на одлучувањето. Процесот на донесување на одлука започнува најпрво со составување на предлог на дневен ред, кој го подготвува лице од

администрацијата во координација со претседателот на Советот. Точките во голем дел ги предлага градоначалникот, советниците и одговорните лица од администрацијата од конкретен ресор за што е неопходно да донесе одлука, Советот на општината. Предлози се прибираат и од страна на граѓаните, најчесто тоа се прашања што се резултат на граѓанска иницијатива или прашања за кои е потребно јавна дебата.

Комисиите се состануваат пред одржувањето на советот. Комисиите се тела во општината задолжени да ги претресуваат предложените точки да ја утврдат нивната целисходносг и оправданост. Одлуката се смета за донесена само доколку за неа гласале повеќе од половината од присутните членови, доколку не е предвидено посебно мнозиство. Улогата на администрацијата во процесот на одлучување во локалната самоуправа е логистичка, а тоа значи администрацијата треба да создаде солидна база за донесување на квалитетна одлука.

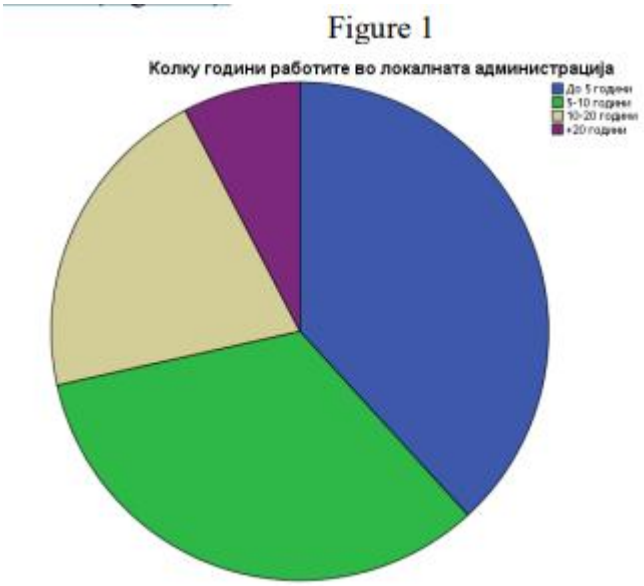
4.1. Методологија на истражување (независна и контролна променлива)

Прашалникот е спроведен во периодот 2022/23 година, како дел од пошироко истражување „Транспарентност и учество во процесот на одлучување во единиците на локалната самоуправа во Источниот Регион во РС Македонија“, а спроведена е во Штип. Анкетата е спроведена на територијата на општините во Источно-Плански или таканаречен Брегалнички Регион, во кој влегуват 144 испитаници, членови на локалната администрација во општините Штип, Карбинци Пробиштип, Чешиново, Зрновци, Кочани, Виница, Македонска Каменица, Пехчево и Берово.

Во рамките на прашалникот беа поставени 12 прашања – кои се однесуваат на ставовите на членовите на локалната администрација за нивното учество во одлучувањето на локално ниво, како и ставови за прашања од сферата во функционирањето на локалната администрација. Во рамките на ова истражување 45,1 % од испитаниците се мажи, додека 54,9 % од испитаниците се од женски пол.

Возраста на испитаниците од 18 до 35 години процентуално е 29,2 %, 46,5 % се на возраст од 35 до 50 години и од 50 до 65 години се 22, 2 %. Според образованието што го поседуваат, 22,5 % се со средно образование, додека 74,3 % на испитаниците со високо образование.

Помалку од 5 години работно искуство во локалната администрација имаат високи 38,2 % од испитаниците, од 5 до 10 години работно искуство се 33,3 %, 10 до 20 години работно искуство во локалната администрација имаат 20,8 %, а само 7,6 % од испитаниците имаат повеќе од 20 години работен стаж (слика 1).



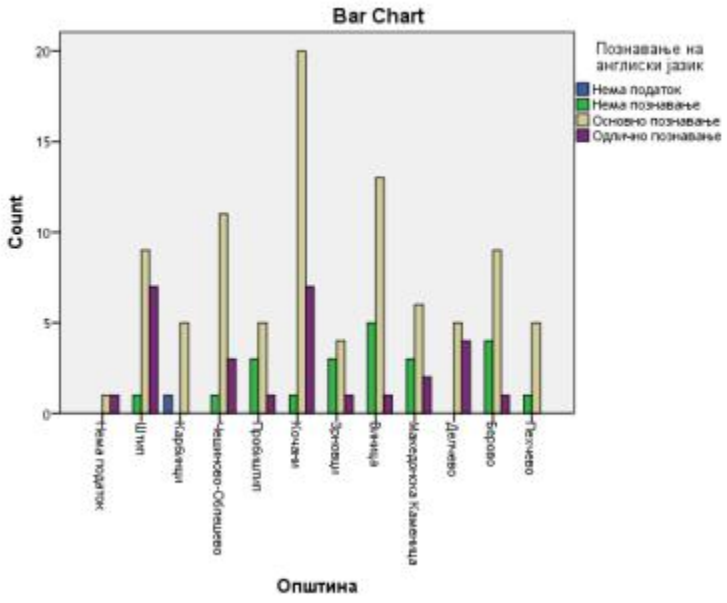
Графикон 1: Колку години работите во локалната самоуправа

Изненадувачки, високи 25% ја избрале опцијата „друго“ (администрација). Ова укажува на недостаток на организација и систематизација на работни места во општините кои се предмет на оваа истрага. Исто така, ако споредиме со одговорите на претходното прашање, нема индикации дека работните места се секогаш прилагодени на соодветното ниво на образование.

Во делот на образованието, можеме да забележиме дека висок процент од испитаниците имаат основно познавање на англиски јазик и компјутери. Значи, 15,3 % од испитаниците рекле дека немаат познавање на англиски јазик, 64,6 % тврдат дека имаат основни познавања, и течно познавање на англискиот јазик има кај 19,4 % од испитаниците. Може да се забележи дека најдобро познавање на англиски јазик има во управата на општините Делчево и Штип (Слика 2). Од резултатите од анкетата може да се

види дека постои значителна разлика во перцепциите за познавање на работа со компјутери. Всушност, само 2,1 % немале познавање на работа со компјутери, 40,3 % веруваат дека имаат основна знаење и високи 56,3 % тврдат дека имаат одлично познавање на работата со компјутери. Ваквите разлики во перцепциите и знаењата за англискиот јазик и работата со компјутери се повеќе или помалку симптоматични, ако земаме предвид дека многу често работата со компјутери зависи од познавање на англискиот јазик

Figure 2



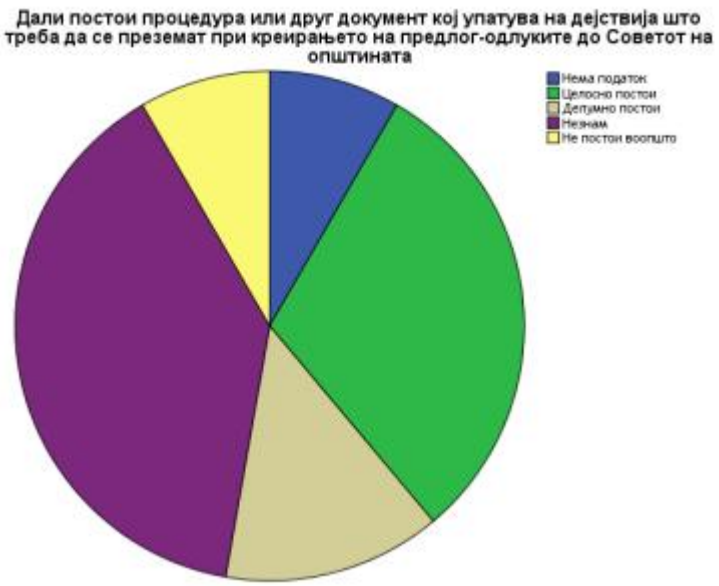
Графикон 2: Познавање на англиски јазик

4.2. Резултати од истражувањето

Во рамките на анкетата може да се забележи дека висок процент на испитаниците, вработени во локалната администрација, или не знаат или тврдат дека не постојат соодветни процедури за донесување одлука. Така, на прашањето: „Дали има постапка или друг документ којшто се однесува на дејствија што треба да се преземат при донесувањето

на предлог-одлуките до Советот на општината?“, 8,3 % не одговориле на прашањето, 38,9 % не знаат, а 8, 3% рекле дека воопшто не постои (Слика 3). Слична е ситуацијата и кога зборуваме за постоење на постапка за стратешко планирање. На прашањето: „Дали постои постапка за изработка на стратешки планови во локалната самоуправа?“, со „да“ одговориле 45,8 %, 15,3 % одговориле негативно, а „не знам“ одговориле 32,6 % од испитаниците.

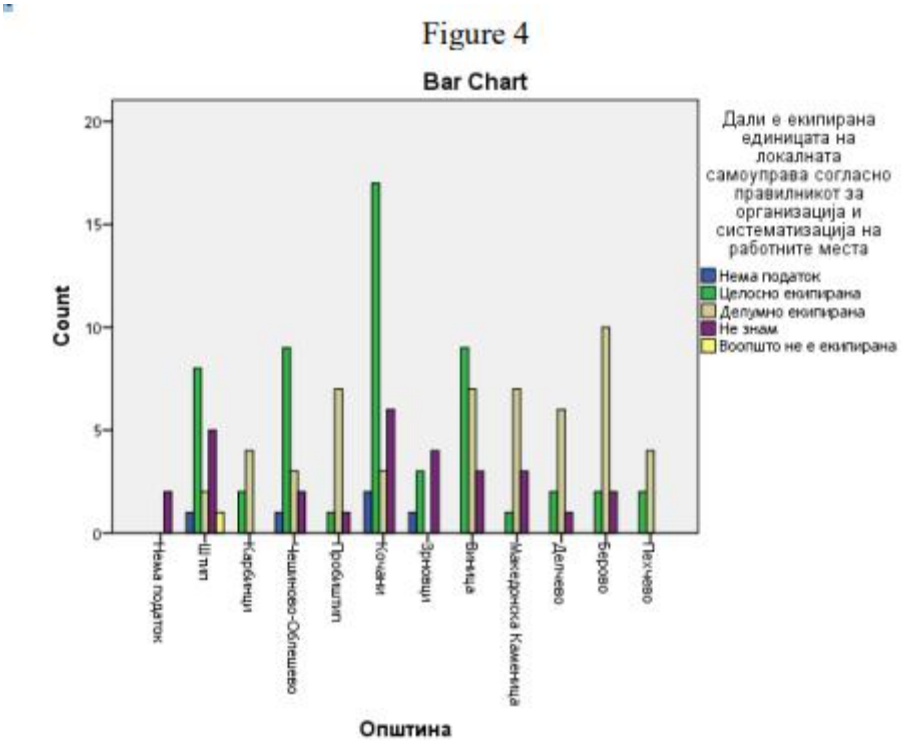
Figure 3



Графикон 3: Дали постои процедура или документ кој упатува на дејствијата што треба да се преземат при креирањето на предлог-одлуката до Советот на општината?

Сепак, мнозинството од испитаниците во својот одговор тврдат дека постојните процедури се применуваат во пракса. Изгледа контрадикторно, и покрај фактот што одговорите на претходното прашање дека помалку од половина од анкетираните локални администратори тврдат дека има некои процедури, сепак, поголем е процентот на оние кои тврдат дека се спроведуваат. Ова води до две претпоставки: 1) дека значителен дел од постапките не се формализирани, а се сведуваат на усни инструкции и 2) постојат постапки, но тие се недоволно застапени во однос на професионалниот ангажман на локалната администрација, но оние што постојат се имплементирани во пракса.

Според согледувањата на локалната администрација, локалните самоуправи во Источниот Регион се целосно или делумно екипирани (со доволно вработени во администрацијата). Така, се поставува прашањето: „Дали единицата на локалната самоуправа е екипирана според Правилникот за организација и систематизација на работните места?“, при што целосно се согласиле 38,9 %, 36,8 % избрале „делумно екипирани“, а само 20,1 % одговориле „не знам“. Ако направиме анализа по општини, гледаме дека подобро екипирани се поголемите општини наспроти помалите и руралните. Исклучок има во општината Чешиново-Облешево. Сепак, најдобро екипирани општини се Штип, Кочани и Виница (Слика 4).



Графикон 4: Дали е екипирана единицата на локалната самоуправа согласно Правилникот

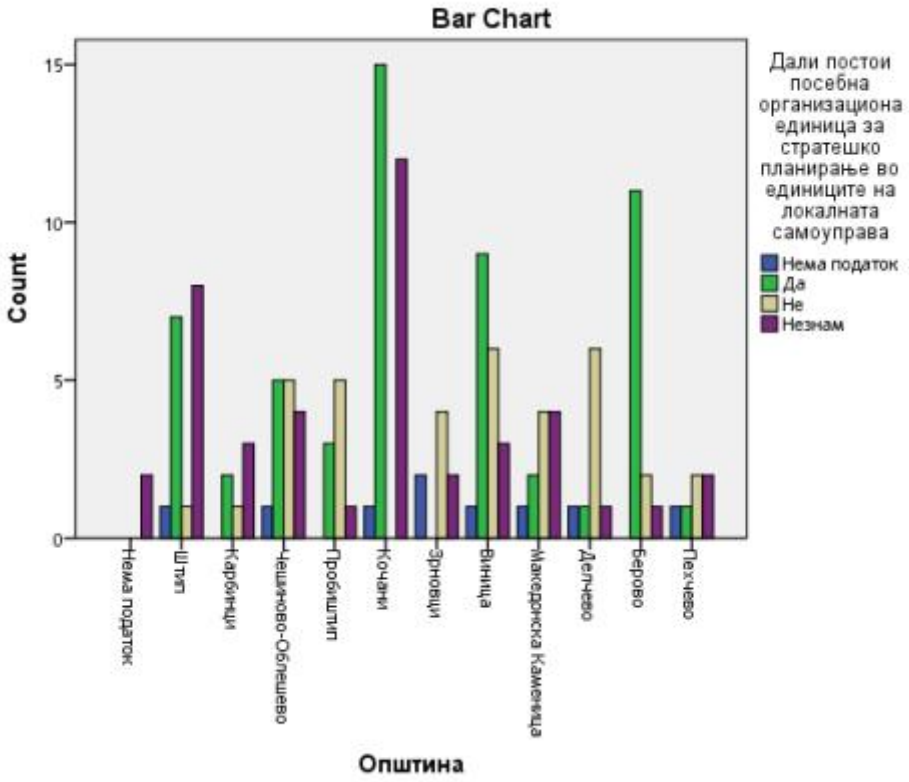
Ако претходните две прашања остваат простор за дискусија, тогаш имаме речиси унифициран одговор на прашањето: „Дали администрацијата на локалната самоуправата

учествува во составувањето на дневниот ред и подготовката на заклучоците од седниците на седниците на Општинскиот совет?“.

Во оваа смисла, високи 77,1 % одговориле „да“, додека само 9 % од администрацијата не се вклучени во подготовката на одлуките на состаноците на општинските совети. На прашањето: „Дали постои посебна организациска единица за стратешко планирање во единица на локална самоуправа?“, повеќето од испитаниците одговориле со „не“ или „не знам“. Сепак, високи 38,9 % одговориле позитивно. Во оваа смисла, според одговорите на испитаниците, членови на локалната администрација, во општина Берово има најразвиена единица за стратешко планирање (слика 5). Сепак, висока стапка или 59 % од административните работници учествуваат во креирањето на локални стратешки планови.

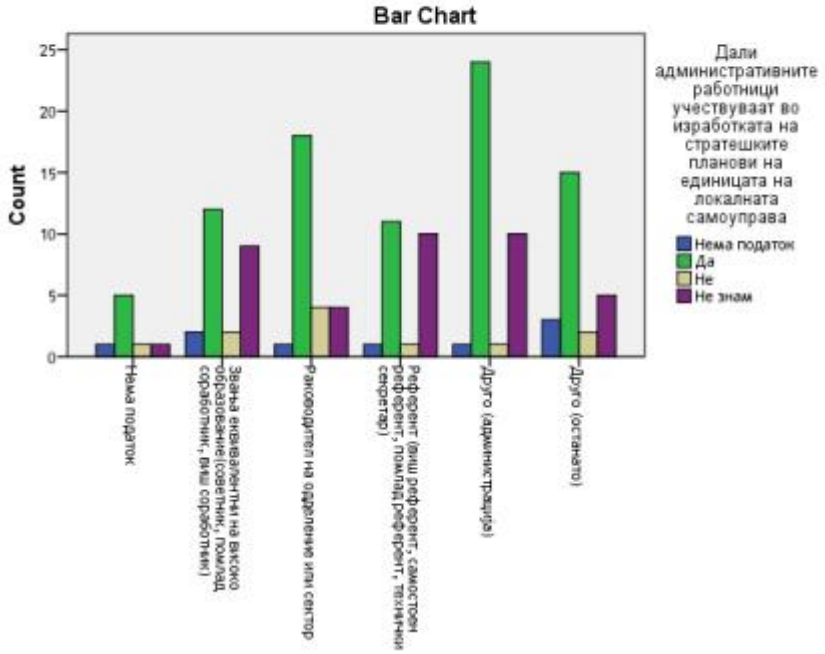
Резултатите се логични, во смисла на тоа што најмногу се вклучени менаџерите за стратешко планирање, додека најмалку се вклучени референтите (слика 6). Затоа, можеме да заклучиме дека иако има недостаток на административна структура и процедури, висок процент на локалната администрацијата е вклучена во стратешкото планирање на општините.

Figure 5



Графикон 5: Дали постои посебна организациона единица за стратешко планирање во единиците на локалната самоуправа

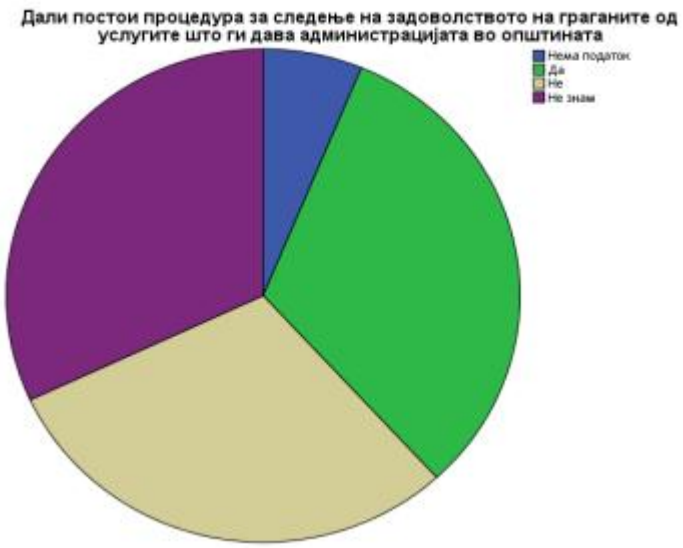
Figure 6



Графикон 6: Дали административните работници учествуваат во изработката на стратешките планови?

Кога станува збор за транспарентност и отчетност на локалната администрација, беа поставени неколку прашања. На прашањето: „Дали постои систем на евалуација во единиците на локалната самоуправа?“, 22,9 % одговориле „да“, дека има таков систем на евалуација тврдат 25,7 %, а високи 45,1 % од испитаниците не знаат дали постои систем за евалуација. Сепак, кога станува збор за комуникација со граѓаните, високи 69,4 % од испитаниците тврдеа дека во општината во која работат постои лице кое е одговорно за надворешни комуникации со јавноста. Сепак, на прашањето: „Дали постои процедура за следење на задоволството на граѓаните од услугите на администрацијата на општината?“, 31,9 % тврдат дека постои таква постапка, 29,9 % тврдат дека таква постапка нема, и 31,9 % одговориле „не знам“ (Слика 7).

Figure 7



Графикон 7: Дали постои процедура за следење на задоволството на граѓаните од услугите на администрацијата на општината?

Меѓутоа, ситуацијата е малку поинаква кога го поставивме прашањето: „Дали постои систем за следење на администрацијата на општината како основа за лоцирање на одговорноста?“. Во согласност со перцепциите на локалната администрација, високи 41 % од испитаниците тврдат дека таков систем на следење на работата на администрацијата целосно постои, 27,1 % тврдат дека постои делумно, 24,3 % рекле дека не знаат, а само 2, 8 % рекле дека не постои. Сепак, испитаниците тврдат дека нема мотивациски систем (Табела 1). Само 29,9 % биле наградени за својата работа, 62,3 % никогаш не добиле награда и „не знам“ одговориле 5,6 % (Слика 8).

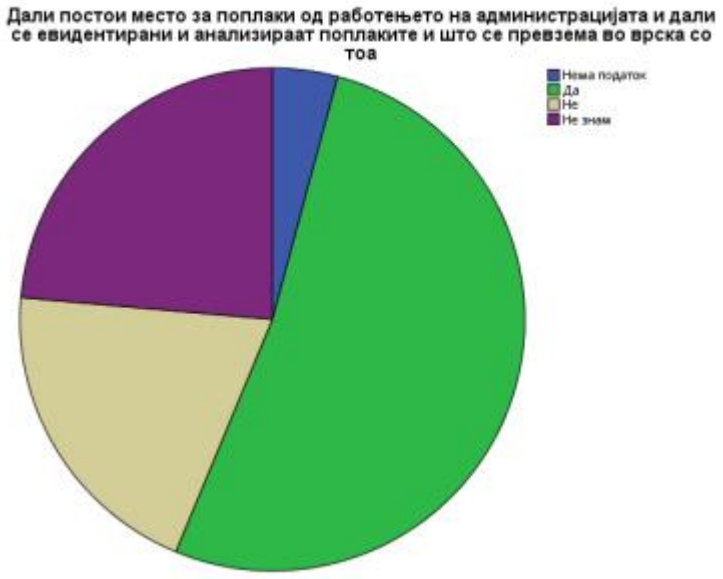
На прашањето: „Дали има покренати и спроведени постапки за дисциплински одговорност над администрацијата во единицата на локалната самоуправа?“, 36,1 % тврдат дека биле сведоци на ваква постапка во единицата во која тие работат, 38,2 % никогаш не биле сведоци кога некој од нивните колеги бил казнет, а „не знам“ одговориле 21,5 %. Меѓутоа, ако се постави прашањето дали некој од нив бил казнет, само 14,6 % од испитаниците биле казнети за својата работа, а високи 63,2 % од испитаниците тврдат дека против нив лично никогаш не биле покренати или спроведени дисциплински или мерки за одговорност. На крајот од овој дел, висок процент од испитаниците тврдат дека

има место за поплаки, каде што граѓаните можат се жалат на работата на администрацијата. На прашањето: „Дали има место за поплаки за работата на администрацијата?“, 52,1% рекле дека такво место постои, а само 20 % тврдат дека такво место не постои (Слика 9).

Табела 1: Дали постои систем за мотивација за администрацијата во вашата единица за самоуправа

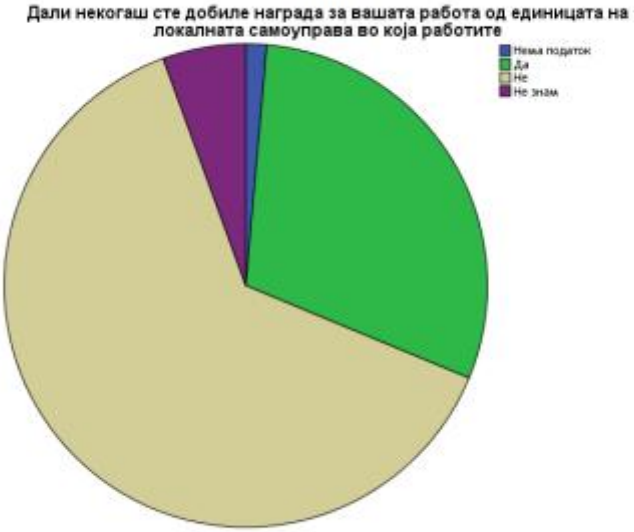
Дали постои систем за мотивација за администрацијата во вашата единица за самоуправа?				
	Фреквенција	***Процент валиден***	***процент***	***Кумулативен процент***
Не постои запис	5	3,5	3,5	3,5
ДА	32	22,2	22,2	25,7
НЕ	80	55,6	55,6	81,3
Не знам	27	18,8	18,8	100,0
Вкупно	14	100,0	100,0	

Figure 9



Графикон 8: Дали постои место за поплаки

Figure 8



Графикон 9: Дали некогаш сте добиле награда?

Следниот сет на прашања се однесува на внатрешниот организациски систем и функционирање на локалната самоуправа во рамките на општините од Источна Плански Регион на државата. Половина од испитаниците или 50 % сметаат дека постои електронски систем за водење евиденција (Табела 2). Ова е висок процент, но со оглед на тоа што живееме во информатичко општество, има потреба оваа перцепција за јавната администрација да се зголеми, а со тоа во иднина да се постави претпоставка за поголема употреба на електронскиот систем за складирање податоци, и употреба на електронски мрежи за зголемување на транспарентноста.

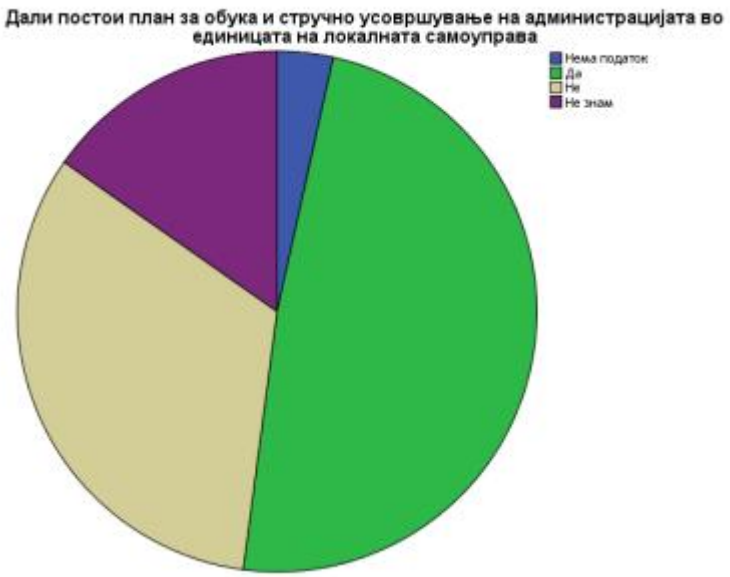
Табела 2: Дали постои систем за електронско водење на евиденцијата

Дали постои систем за електронско водење на евиденцијата				
	Фреквенција	***Процент валиден***	***процент***	***Кумулативен процент***
Не постои запис	10	6,9	6,9	6,9
ДА	72	50,0	50,0	56,9
НЕ	29	20,1	20,1	77,1
Не знам	33	22,9	22,9	100,0
Вкупно	144	100,0	100,0	

На прашањето: „Дали има професионални административни службеници кои вршат анализа за ризик при процесот на донесување на одлуки?“, 20,8 % одговориле со „да“, 38,2 % тврдат дека нема службеници кои ги проценуваат ризиците, а 38,9 % одговориле „не знам“. Ова води до претпоставката дека нема соодветен аналитички центар, дури и во поголемите општини, што доведува до послаб квалитет на изработените одлуки.

На прашањето: „Дали има обучен административен кадар за подготовка на проекти од меѓународен карактер?“, високи 62,5 % тврдат дека има обучени административни работници кои можат да подготвуваат проекти со меѓународно значење, 17,4 % тврдат дека нема доволно обучени административен персоналот и 15,3 % рекле дека не знаат. Исто така, високи 62,5 %, членови на јавната администрација тврдат дека постои соодветна единица за управување со ресурси. Со ова се надополнуваат 48,6 % од испитаниците кои тврдат дека има план за обука и стручно усовршување на локалната администрација и високи 32,6 % кои тврдат дека таквите планови за професионален развој не постојат (Слика 10).

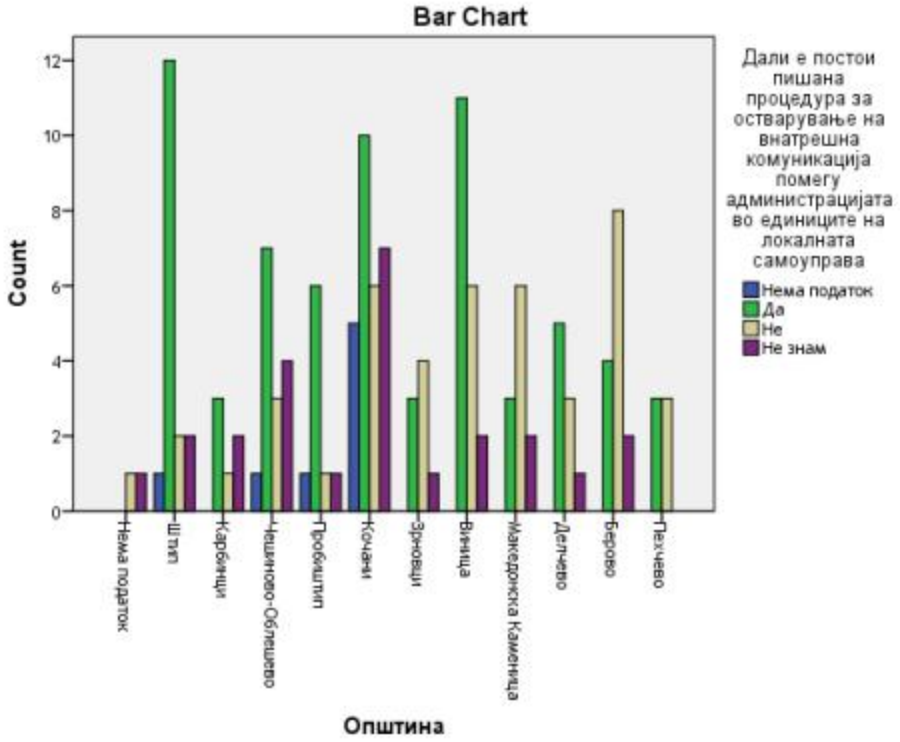
Figure 10



Графикон 10: Дали постои план за обука и усовршување?

Има поделеност околу прашањето: „Дали постои пишана процедура за остварувањето на внатрешната комуникација помеѓу администрацијата во единиците на локалната самоуправа?“, поточно 29,2 % тврдат дека таков стандард постои целосно, делумно постои за 24,3 % од испитаниците, со „не знам“ одговориле 22,9 %, а кај 18,8 % од испитаниците овие стандарди за квалитет не се воспоставени. Ова го надополнува прашањето: „Дали има пишани процедури за остварување на внатрешна комуникација помеѓу администрацијата во локалната самоуправа?“, од кои 46,5 % одговориле „да“, 30,6 % одговориле негативно и со „не знам“ одговориле 17, 4 % од испитаниците. На слика 11 може да се види ситуацијата по општините.

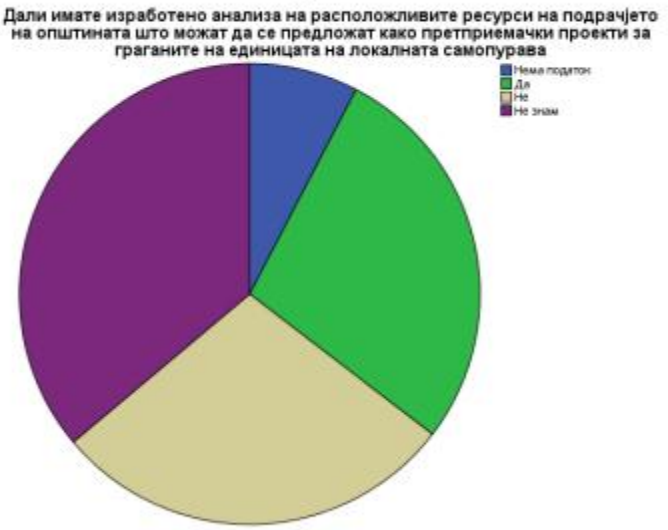
Figure 11



Графикон 11: Дали постои пишана процедура за остварувањето на внатрешна комуникација помеѓу администрацијата во единиците на локалната самоуправа?

Конечно, треба да забележиме дека едно од најпроблематичните прашања е фактот дека јавната администрација не посветува доволно внимание за анализа на расположливите ресурси. На прашањето: „Дали имате изработено анализа на расположивите ресурси на подрачјата на општината што можат да се предложат како претпиемачки проекти за граѓаните на единицата на локалната самоуправа?“, 27,8 % одговориле со „да“, а високи 36,1 % од испитаниците кои се вработени во јавната администрација одговориле со „Не знам“ (Слика 12).

Figure 12



Графикон 12: Дали имате изработено анализа на расположивите ресурси на подрачјата на општината што можат да се предложат како претпиемачки проекти за граѓаните на единицата на локалната самоуправа?

4.3. Заклучоци и препораки од истражувањето

Еден од клучните проблеми со кои се соочува локалната администрација во земјава е прашањето за транспарентноста во одлучувањето и нивото на учество, од граѓаните кон локалните власти и дали администрацијата е самостојна во рамките на локалните самоуправи. Од спроведеното истражување, може да се забележи дека има недоволно развиени внатрешните процедури, особено кога станува збор за писмени процедури во процесот на креирање и одлучување.

Иако, според перцепциите за вработените во локалната администрација, локалните самоуправи не се добро опремени, недостигаат соодветни квалификации, подобар систем на внатрешна организација и подобро развиен систем на мотивација на вработените во локалната администрација. Посебно внимание треба да се посвети на изградбата на системот за препраќање на барањата и иницијативите од граѓаните. Ова е надополнето со недостаток на изграден систем на награди и казни, кои во голема мера влијаат на нивото на мотивација. Но, исто така бара посебно внимание за да биде континуирано формирањето и едукацијата преку обука и размена на практични искуства на локалната администрација, особено во регионите. Иако висок процент од членовите на локалната администрација тврдат дека имаат познавање за дизајн на проекти, што е надополнето со познавање на англиски јазик и компјутери, сепак шокантни се податоците кои укажуваат на многу ниско ниво на анализа на расположливите ресурси и соработка со во локалниот бизнис-сектор.

Препораки за подобрување на ефикасноста и ефективноста на локалната администрација:

- Воведување писмена процедура на комуникација на сите нивоа на функциите на јавната администрација. Ова е особено важно кога доаѓа до обработка на барања и предлози од граѓаните дури за време на одржувањето на полуформални, но и формални состаноци. На овој начин ќе се зголемат можностите за утврдување на одговорност на локалните администратори.
- Спроведување постојани обуки и семинари со цел подобрување на ефикасноста и ефективноста на администрацијата на локално ниво. Ова е особено важно

како потреба за поголема комуникација помеѓу вработените во локалната администрација на регионално ниво, со цел размена на искуства и пракса.

- Воспоставување на процедури и јасен систем на казни и награди кои ќе ја подобрат мотивацијата на локалната администрација.
- Градење систем за проценка на постојните ресурси на општините и локалната администрација, како и анализа на ризик на која се изложени.
- Мора да се посвети поголемо внимание на подготовката на стратешкото планирање и создавање локални тела за соработка со локалниот бизнис-сектор.

Стабилноста и континуитетот на државата, како важни барања за развој на демократијата, можат да се добијат само со развој на демократска администрација и затоа е неопходно да се даде приоритет на реформа на јавната администрација. Досега се преземени многу мерки и активности со цел да се воспостави нов систем на јавна администрација или тие служат како цврста основа за негово подобрување. Сепак, може да се каже дека зборовите како инертна, скапа, неефикасна и многубројна администрација, ги одразуваат основните карактеристики на јавната администрација во Република Македонија. Една од омилените флоскули на Владата на Република Македонија е ставот дека со реформи може да се постигне мала и функционална граѓанска јавна администрација со едноставна структура, која нема да се раководи со политички одлуки, туку од потребите на народот и нивните права.

ЗАКЛУЧОК

Со цел да може да се оствари функцијата и да се постигне ефикасност во управувањето на локалната власт еден од најсилните фактори е воспоставување на модел на одлучување во кој сите учесници точно би ја знаеле својата улога.

Покрај нормативната поставеност на чекорите во процесот на одлучување неопходно е да се воспостава правила кои ке бидат јасни како и соодветни процедури за сите учесници во процесот на одлучување. Целта на оваа магистерска беше да согледа улогата на јавната администрација во процесот на донесување на одлуки во единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија .

Трудот имаше за задача да ја согледа каква е состојбата на локалната администрација, организациската поставеност, квалификации, стручност, компетентност и други фактори кои влијаат во процесот на одлучување во локалната самоуправа. Секако крајниот ефект од трудот е да дадеме приказ на улогата на локалната администрација, во процесот на одлучувањето и дадеме препораки во која насока треба да се движи нејзината улога.

Оттука како неодминлив дел ќе го надоврземе предметот на истражување на овој труд кој најнапред е насочен кон процесот на одлучување во локалната самоуправа, со акцент на улогата на администрацијата во целокупниот процес. Значајно е да се истакне дека администрацијата треба да има јасна улога во процесот на одлучување со јасни цели и задачи кои претходат на процесот на носење одлуки, како во имплементација на одлуките и анализа на постигнувањата.

Секако и неминовно е дека, треба да има воспоставено правилен начин на менаџирање со човечките ресурси што акцентот ќе го ставиме на стручноста, компетентноста и одговорноста на администрацијата. Методологијата на самото истражување се базираше квантитативна анализа на податоци (статистички податоци, анализа на анкетни прашалници) и анализа на содржина на документи релевантни за предметот на истражување.

Локалните самоуправи во РСМ претставуваат организации, кои што имаат својство на правно лице. Притоа, законот предвидува одлуките да се базираат на волјата на сите

граѓани што живеат во таа заедница, преку разни форми и начини, граѓански, иницијативи, референдум, формирање невладини организации, присуство на седниците на советот.

Според тоа граѓаните може да го изразат своето мислење, да даваат предлози, а членовите на советот на општината како претставници избрани од народот ги донесуваат одлуките. Во вака воспоставен систем на одлучување, секој има сопствена улога и придонес во успешноста на одлучувањето. Самиот процес на донесување на одлука започнува најпрво со составување на предлог на дневен ред, кој го подготвува лице од администрацијата во координација со претседателот на Советот.

Па така, точките во голем дел ги предлага градоначалникот, советниците и одговорните лица од администрацијата од конкретен ресор за што е неопходно да донесе одлука, Советот на општината. Одредени предлози се прибираат од страна на граѓаните, најчесто тоа се прашања што се резултат на граѓанска иницијатива или прашања за кои е потребно јавна дебата. Пред одржувањето на Советот се состануваат комисиите кои се тела во општината задолжени да ги претресуваат предложените точки да ја утврдат нивната целисходност и оправданост.

Како заклучок од ова истражување во однос на улогата на администрацијата во процесот на одлучување, постои потреба од менување на организациската поставеност и вклучување на работни позиции што ќе дадат свој придонес во носењето на квалитетни одлуки. Треба да се вложува во подобрувањето на внатрешната комуникација и транспарентност на информациите.

Администрацијата мора да ја сфати улогата како значајна алка во процесот на одлучување преку изработка на анализи и статистики за потребите на граѓаните, причините за одредени состојби, како и насоки за надминување на истите. Поради тоа неопходно е да се подобри процесот на менаџирање со човечки ресурси во делот на мотивацијата на вработените. Клучно е администрацијата да го сфати своето значење во процесот на одлучување, од логистичката поддршка во прибирање на потребите на граѓаните, изработка на потребните документи, вреднување на примената на донесените одлуки и анализа на причините за отстапување од донесените одлуки. Особено придонесот администрацијата треба да го даде во информирањето на граѓаните и прибирањето на наивните потреби, како и брзо и ефикасно решавање на нивните барања.

голем дел имплементацијата на одлуките на општината зависи од стручноста и компетентноста на администрацијата. Поради тоа неопходно е јакнење на капацитетите во општината преку о буки, мотивација и нова организациска поставеност на општините компатибилна со новото време.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Aman A., Mayton W. Administrative Law, 3rd edition, West Academic Publishing, 2014.
2. Aristotle, "Nicomachean Ethics," bk. I, chap. vii, 12-18, in The Basic Works of Aristotle pp 444
3. Adams, Brian. 2004. “Public Meetings and the Democratic Process.” Public Administration Review 64: 43
4. Arnstein, Sherry. 1971. “Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation.” I Effecting Community Change, ed. Edgar S. Cahn and Barry A. Passett. New York: Praeger
5. Aristotle, "Nicomachean Ethics," bk. I, chap. vii, 12-18, in The Basic Works of Aristotle Banisar David, Privacy International, July 2002 + FOIA news.
6. Beierle, Thomas, and David Konisky. 2000. “Values, Conflict and Trust in Participatory Environmental Planning.” Journal of Policy Analysis and Management 19:587–602.
7. Bishop, Patrick and Davis, Gyln (2002). “Mapping public participation in policy choices”. Australian Journal of Public Administration, 61(1), 14-29.
8. Bertucci Guido (ed.), Civil Service Systems in the Asean Region – a comparative perspective, United Nations Public Administration Network New York– Eastern Regional Organization for Public Administration, 2004.
9. Bonnard Roger, Precis de doit administratif, Paris, 1940. Book Sisela, Whistleblowing and Professional Responsibility, The New York University Education Quarterly, vol. 11, No. 4. 1980.
10. Buffelan Jen Paul, Les grandes théories de base du droit administratif Francais, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d’Etat, Bruxelles, 1967, No. 4.
11. Bryson, John. 2004. “What to Do When Stakeholders Matter.” Public Management Review 6: 21–53
12. Calland Richard, Tilley Alison (eds.) The Right to Know, the Right to Live – Access to Information and Socio-Economic Justice, Open Democracy Advice Centre, Cape Town, South Africa, 2002.
13. Calvert, Randall, Mark Moran, and Barry Weingast. 1987. “Congressional Influence over Policymaking: The Case of the FTC.” In Congress: Structure and Policy, ed. Mathew D. McCubbins and Terry Sullivan. New York: Cambridge University Press

14. Carlile, Paul. 1997. “Understanding Knowledge Transformation in Product Development: Making Knowledge Manifest through Boundary Objects.” Unpublished Ph.D. dissertation: The University of Michigan, Ann Arbor
15. Creighton, James. L. (1981). The public involvement manual. Cambridge, MA: Abt Books.
16. Halvorseon, E. K. (2003). “Assessing the effects of public participation”. Public Administration Review, 63(5), 535-542.
17. Dimitrijević Pavle, Javna uprava, Niš, 1964.
18. Dimitrijević Pavle, Marković Ratko, Upravno pravo, Beograd, 1986.
19. Dimitrijević Vojin, Paunović Milan, Đerić Vladimir, Ljudska prava–udžbenik Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.
20. Denhardt, Robert B., and Janet Vinzant Denhardt. 2000. “The New Public Service: Serving Rather than Steering.” Public Administration Review 60: 549.
21. Dusk Ronald, Whistleblowing and Employee Loyalty, Joseph Desaridns, John MC Call (eds). Contemproray Issues in Business Ethics, Wadsword Publishing Co, Belomnot, 1985.
22. Eimicke, William B. 1974. Public Administration in a Democratic Context: Theory and Practice. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
23. E.C.S. Wade, A.W. Bradley, Constitutional and Administrative Law, 10th ed. by A.W. Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987; Peter Cane, An Introduction to Administrative Law, 3rd ed. Oxford, 1996. i dr.
24. Etzioni, Amitai. 2004. The Common Good. Cambridge, UK: Polity Press.
25. Eliassen Kjell, Kooiman Jan, Managing Public Organizations, London, 1993.
26. Feldman, Martha, and Anne M. Khademian. 2002. “To Manage Is to Govern.” Public Administration Review 62: 529–541.
27. Feldman, Martha S., Anne M. Khademian, Helen Ingram, and Anne Schneider. 2006. “Ways of Knowing and Inclusive Management Practices.” Public Administration Review 66: 89–99.
28. Feldman, Martha S., and Anat Rafaeli. 2002. “Organizational Routines as Sources of Connections and Understandings.” Journal of Management Studies 39: 309–
29. Fletcher, Joyce. 1999. Disappearing Acts: Gender, Power and Relational Practice at Work. Cambridge, MA: MIT Press.
30. Flyvbjerg, Bent. 1998. Rationality and Power: Democracy in Practice. Chicago: University of Chicago Press.

31. Frederickson, George. 1996. “Comparing the Reinventing Movement with the New Public Administration.” Public Administration Review 56: 263–27
32. Lilić Stevan, Dimitrijević Predrag, Marković Milan, Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 2004.
33. .Gulick, "Notes oh the Theory of Organization," p. 9; L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration {New York: Macmillan, 1939), p.
34. Lilić Stevan, Milenković Dejan, Javne službe u jugoslovenskom pravu, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999.
35. Lilić Stevan, Milenković Dejan, Sloboda pristupa informacijama, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003.
36. Lilić Stevan, Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1995.
37. Lilić Stevan, Upravno pravo (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje), Beograd, 1998.
38. Lilić Stevan, Upravno pravo – upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008.
39. Lilić Stevan, Sudske odluke i stvaranje prava, (u publikaciji: Podela vlasti i nezavisno sudstvo), Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.
40. Lilić Stevan, Upravna stvar u svetlu tradicionalne doktrine i savremenog zakonodavstva, Pravni fakultet univerziteta u Istočnom Sarajevu, 2006.
41. Mazmanian, Daniel. 1976. “Participatory Democracy in a Federal Agency.” In Water Politics and Public Involvement, ed. John C. Pierce and Harvey R. Doerksen. Ann Arbor, MI: Ann Arbor Science.
42. Marcel Waline, Traité é lé mentaire de droit administratif, Recueil Sirey, Paris, 1951. p. 624
43. McAvoy, Gregory. 1999. Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the NIMBY Syndrome. Washington, DC: Georgetown University Press.
44. McCraw, Thomas. 1984. Prophets of Regulation: Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn. Cambridge, MA: Belknap Press (Harvard University Press).
45. Moore, Mark. 1995. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press Schmitt, Ch., Le maire de la commune rurale, Seuil, 1971

46. Simon, Herbert Alexander, 1916- Administrative behavior: a study of decision,making processes in administrative organizations/ Herbert A. Simon.--4th ed.
47. Simon, Smithiburg, Thompson, Public Administration, Knopf, 1950 17. Stjepanovic Nikola: Upravno pravo u SFRJ, Beograd, 197
48. Taylor, Charles. 1989. Sources of the Self: The Making of Modern Identity. Cambridge, MA: Harvard University Press.
49. Thacher, David. 2001. "Equity and Community Policing: A New View of Community Partnerships." Criminal Justice Ethics 20: 3–16.
50. Tyler, Tom R. 1989. "The Psychology of Procedural Justice: A Test of the Group Value Model." Journal of Personality and Social Psychology 67: 850–863.
51. Tyler, Tom R., and Peter Degoey. 1996. "Trust in Organizational Authorities." In Trust in Organizations, ed. Roderick M. Kramer and Tom R. Tyler. Thousand

Oaks, CA: Sage Publications

52. Pretty, Jules (1995). "Participatory learning for sustainable agriculture". World Development, 23(8), 1247-1263.
53. Walsh, Katherine Cramer. 2005. "The Democratic Potential of Civic Dialogue." In Can the People Decide? An Encounter between Theory and Research on Deliberative Democracy, ed. Shawn Rosenberg. New York: Palgrave MacMillan.
54. Wang, Caroline, and Mary Ann Burris. 1997. "Photovoice: Concept, Methodology, and Use for Participatory Needs Assessment." Health Education and Behavior 24: 369–387.
55. Wood, B. Dan, and Richard Waterman. 1991. "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy." American Political Science Review 85: 801–828.
56. Woodrow Wilson, The Study of Public Administration, 1887, cit. po izd. 1995. Public Affairs Press, Washington D.C. p. 25
57. W. H. Starbuck, ed., Organizational Growth and Development (Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin Books 1971
58. Аристотел, Политика, IV, 1297b, 1298a. Цитирано од: Коста Чавошки, Вовед во право , Драганиќ, Белград, 1996, стр. 221
59. Административно право : прв дел Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева. - 3. изменето и дополнето изд. - Скопје : Универзитет "Св. Кирил и Методиј", 2018.

60. Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева А., 2008
61. Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева А., 2008; Јавна С., 2010; Сланинка-Динева М., 2002
62. Ципушева, Х., Мемети, М., Хаџимустафа, С., и Креци, В., 2013
63. Жан-Пол Буфелан, Големите фундаментални теории на француското управно право, Јуриспруденција на управното право и Државниот совет, Брисел, 1967 година, бр. 4.
64. Коста Чавошки, Вовед во правото I, Драганиќ, Белград, 1996. стр. 222-223.
65. Павле Николиќ, Уставно право, весник и издавачка институција Службен весник СРЈ, Белград, 1993. стр. 134
66. Радмила Васиќ, Коста Чавошки, Вовед во правото, Драганиќ, Белград, 1996, стр. 14.
67. Стеван Лилиќ, Управно право, Современа администрација, Белград, 1998, стр. 28.
68. Славољуб Поповиќ, Некои прашања поврзани со развојот на современата администрација, Архив за правни и општествени науки, Белград, бр. 1, 1981, стр. 23
69. Слободан Перовиќ Природно право и суд, Правен факултет, Универзитет во Белград
70. , Стеван Лилиќ, Управно право - Управно процесно право, Правен факултет, Универзитет во Белград - Службен весник, Белград, 2008, стр. 57-60.
71. Стеван Лилиќ, Дејан Миленковиќ, Јавни служби во југословенското право, Правен факултет, Универзитет во Белград, Белград, 1999 година, стр. 14
72. Томас Буергентал, Резиме за меѓународни човекови права, Хрватски Хелсиншки комитет за човекови права, Институт за уставна и законодавна политика, Загреб, 1997, стр. 5-6.
73. :Ивана Симоновиќ-Хибер, Бранислав Милинковиќ, Културни права (во збирката: Културни права, група автори) Белградски центар за човекови права, Белград, 1999 година, стр. 105-108.
74. Јонг С. Јунг, Јавна администрација и решавање проблеми, Калиформина,1986, стр. 15.
75. Френсис Фукујама, Градење на државата, Филип Вишњиќ, Белград, 2005, стр. 38.

ЗАКОНИ И ДРУГИ ПРОПИСИ:

1. Устав на Република Македонија (Службен весник бр. 52/91)
2. Закон за административни службеници (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018, 275/2019 и 14/2020)

3. Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 143/2019 и 14/2020)
4. Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на РМ, бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011)
5. Закон за локалната самоуправа (Службен весник бр. 5 од Јануари 2002 год)