

ГОРАН ЗЕНДЕЛОВСКИ

**КРЕИРАЊЕ НА БЕЗБЕДНОСНИ
ПОЛИТИКИ**

Скопје, 2021

Рецензенти:

Проф. д-р Зоран Нацев
Проф. д-р Оливер Бакрески

Издавач:

Филозофски факултет – Скопје

Јазична редакција:

Ксенија Митева

Компјутерска и техничка обработка:

МАР-САЖ, Скопје

Тираж:

110 примероци

СОДРЖИНА

Вовед	9
-------------	---

ГЛАВА 1

ОСНОВИ НА ПОЛИТИКАТА И ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

1.1. Дефинирање на поимот политика.....	15
1.2. Развој на науката за политика	17
1.3. Што претставува јавната политика?	22
1.4. Процесот на креирање политики.....	26
1.4.1. Процесот на креирање политики како систем.....	35
1.5. Видови на јавна политика	38
1.5.1. Категории на јавни политики	39

ГЛАВА 2

ТЕОРЕТСКИ ПРИСТАПИ И КОНЦЕПТИ НА БЕЗБЕДНОСТ

2.1. Етимолошко и историско потекло на поимот безбедност	47
2.2. Поим и дефинирање на безбедноста	50
2.3. Клучни безбедносни прашања поврзани со концептуалната рамка	54
2.4. Теоретски пристапи кон безбедноста	58
2.4.1. Традиционални пристапи кон безбедноста.....	59
2.4.2. Алтернативно-критички пристапи кон безбедноста.....	64

2.5. Концепти на безбедност.....	71
2.5.1. Индивидуална безбедност	71
2.5.2. Национална и државна безбедност.....	75
2.5.3. Меѓународна безбедност	79
2.5.4. Глобална безбедност	84
2.5.5. Современи концепти на безбедност	88
2.6. Развој на студиите по безбедност	93
2.6.1. Копенхашка школа на безбедносни студии	96
2.7. Дилемата за безбедност	101
2.8. Безбедноста во современото меѓународно опкружување	105
2.9. Закани и ризици по безбедноста во 21 век.....	109

ГЛАВА 3

КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКА ЗА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ

3.1. Определување на националните вредности, интереси и цели	121
3.2. Поим и определување на безбедносен систем	125
3.3. Креирање на политика за национална безбедност	130
3.4. Содржина на безбедносната политика	135
3.5. Субјекти на националната безбедносна политика	137
3.6. Односот помеѓу политиката и стратегијата во сферата на безбедноста	140

ГЛАВА 4
КРЕИРАЊЕ НА БЕЗБЕДНОСНИ
ПОЛИТИКИ И ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ ВО
МЕЃУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

4.1. Креирање на безбедносни политики во Организацијата на Обединетите нации.....	149
4.1.1. Општи напомени	149
4.1.2. Институции на ООН за креирање политики и донесување на одлуки	152
4.2. Креирање на безбедносни политики во Северноатлантската алијанса.....	158
4.2.1. Општи напомени.....	158
4.2.2. Институции на НАТО за креирање политики и донесување на одлуки	161
4.2.3. Консензуална политика и заедничко донесување на одлуки	171
4.3. Креирање на безбедносни политики во Европската унија	174
4.3.1. Општи напомени.....	174
4.3.2. Институции на ЕУ за креирање политики и донесување на одлуки	178
4.3.3. Институционална структура на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ	182
4.4. Креирање на безбедносни политики во ОБСЕ.....	191
4.4.1. Општи напомени.....	191
4.4.2. Институции на ОБСЕ за креирање политики и донесување на одлуки	193

ГЛАВА 5
КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА
БЕЗБЕДНОСНИТЕ ПОЛИТИКИ НА
МОЌНИТЕ ДРЖАВИ

5.1. Политика на национална безбедност на САД	205
5.1.1. Општи напомени	205
5.1.2. Политика на национална безбедност.....	207
5.1.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика	212
5.2. Политика на национална безбедност на Руската Федерација.....	219
5.2.1. Општи напомени.....	219
5.2.2. Политика на национална безбедност	222
5.2.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика.....	225
5.3. Политика на национална безбедност на Народна Република Кина	230
5.3.1. Општи напомени.....	230
5.3.2. Политика на национална безбедност	234
5.3.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика	236
5.4. Политика на национална безбедност на Обединетото Кралство.....	241
5.4.1. Општи напомени.....	241
5.4.2. Политика на национална безбедност	244
5.4.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика.....	246
5.5. Политика на национална безбедност на Франција.....	251
5.5.1. Општи напомени.....	251
5.5.2. Политика на национална безбедност	253
5.5.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика.....	255
5.6. Политика на национална безбедност на Германија	260

5.6.1. Општи напомени.....	260
5.6.2. Политика на национална безбедност	263
5.6.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика.....	265
5.7. Политика на национална безбедност на Израел.....	270
5.7.1. Општи напомени.....	270
5.7.2. Политика на национална безбедност	273
5.7.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика.....	275

ГЛАВА 6

ПОЛИТИКА НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

6.1. Општи напомени	281
6.2. Темелни вредности на уставниот поредок на Р.С.Македонија	283
6.3. Национални интереси на Р.С.Македонија	285
6.4. Политика на национална безбедност	287
6.5. Закани и ризици по националната безбедност	291
6.6. Структура на системот на национална безбедност на Р.С. Македонија	295
6.6.1. Претседател на Р.С.Македонија.....	298
6.6.2. Собрание на Р.С.Македонија	300
6.6.3. Влада на Р.С.Македонија.....	303
6.6.4. Безбедносно-разузнавачка заедница на Р.С.Македонија	308
6.6.5. Организации на граѓанското општество на Р.С.Македонија	314

6.7. Усогласување на безбедносната политика на Р.С.Македонија со политиките и стандардите на НАТО и ЕУ	317
6.7.1. Република Северна Македонија и НАТО	318
6.7.2. Република Северна Македонија и Европската Унија.....	323
6.7.2.1. Р.С.Македонија и Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ.....	329
БИБЛИОГРАФИЈА:.....	334

Вовед

На почетокот на новиот век безбедносната парадигма поврзана со предизвиците, ризиците и опасностите се здоби со значително нови карактеристики. Во таа рамка се изменија објективните геостратегиски, воено-политички, економски, еколошки и културни фактори кои ја одредуваат безбедносната реалност во меѓународната заедница и во државите. Силите кои ги поттикна промените произлегоа од самата динамика на процесите на интернационализација и глобализација, а истите беа „тригер“ за продлабочено и пошироко скенирање и анализирање на безбедноста во 21 век.

Пред неколку децении перцепцијата за безбедноста беше поинаква. Фокусот на вниманието беше околу балансот на силите, алијансите, трката во вооружување, можната конфронтација меѓу супер силите, борбата за територии и слично. Конфликтот меѓу Истокот и Западот беше во рамките на традиционалната безбедносна дилема. Сега нештата се поинакви, просторот, суверенитетот и државната моќ добија поинакво толкување а, меѓудругото произлегоа и нови форми на безбедносни ризици и закани. Ваквата изменета и турбулентна (не)безбедносна средина придонесе за поинакво осознавање и сфаќање на безбедноста во современото општество и тоа како сложена појава која не карактеристична (како во минатото) само за воено-политичката димензија туку и за пошироките социјално-економски, културни, еколошки и други димензии.

Поради тоа, потребен е сериозен и продлабочен научно-теоретски пристап за правилно разбирање на современiot концепт на безбедност и на процесот на креирање безбедносни политики. Кај дел од авторите се опфатени и додадени различни содржини и начини на интерпретација на безбедноста, во зависност од нивните погледи и сфера на интереси, кои донекаде се контроверзни, дури и тешкоприфатливи за академската средина. Некои истражувања се мошне критикувани поради тоа што се оптоварени со жаргонски конструкции кои многу зборуваат но

малку ја објаснуваат безбедноста. Поради растечкиот јаз меѓу академската теорија и вистинскиот свет на политиката, текстовите поврзани со безбедноста се предмет на континуирана расправа и анализа.

Денес, клучната дебата во научната, стручната и во политичката јавност е односот меѓу теоријата и практиката, каде што се поставуваат важни прашања за тоа кои безбедносни теории се релевантни во практиката. Кои методи, инструменти и средства се потребни за да се поедностави и интерпретира реалноста во која живееме? Како да се елиминираат изворите на загрозување по безбедноста и мирот? Како да се создаде побезбеден свет во кој граѓаните ќе бидат побезбедни? Како да се дојде до повисок степен на индивидуална, национална и меѓународна безбедност? Каква политика на национална безбедност градат современите државите? Кои се клучните актери во процесот на креирање и имплементирање на безбедносните политики? Што треба да знаеме за тоа како се формулира безбедносната политика и како да се вклучиме во истата?

Преку анализа на одредени сознанија, теоретски концепти и практики даваме одговори на овие комплексни прашања. Особено внимание посветуваме на дилемите и тешкотиите со кои се соочуваат креаторите на безбедносните политики и на начинот на кој тие се справуваат со безбедносните проблеми. Општо гледано, современата безбедносна политика обезбедува водичи (насоки) за постигнување на националните безбедносни цели и интереси. Со помош на националната безбедносна политика директно се операционализираат безбедносните цели, а крајната цел на политиката е остварување на целите. Со оглед на тоа дека состојбата на безбедност не е статична работа, креаторите на безбедносната политика мора да бидат внимателни при дефинирањето и определувањето на целите на државата, кои треба да одговараат на реалноста и да бидат достижни, во спротивно, тие не би се оствариле. Постигнувањето на целите и остварувањето на безбедносните интереси се репер за тоа дали

националната безбедносна политика функционира и колку е таа успешна во целост или само делумно.

Во книгата е презентирани еден холистички пристап како национален безбедносен императив и ваквиот пристап нуди одговори на мноштво различни прашања од безбедносен карактер. Генерално, ги анализираме и традиционалните и современите концепти и пристапи на безбедност. Фокусот е насочен и кон разбирање на безбедноста како проблем на истражување и анализирање на потенцијалните практични решенија. Поделеноста меѓу ставовите на либералите и конзервативците, или меѓу идеалистите и реалистите се рефлектира врз формулирањето на националните безбедносни политики и стратегии, затоа што безбедноста примарно е видена во национален контекст, а од носителите (практичарите) на националната политика се бара да дадат соодветен придонес поради нивната позиција, моќ и одговорност. Државниот естаблишмент ќе се соочи со донесување на тешки одлуки во националната безбедносна сфера, бидејќи не ќе може да ја предвиди иднината, ниту можните последици од донесените алтернативни безбедносни политики. За таа цел, направивме компаративна анализа на политиките за национална безбедност на моќните држави и нивниот системски пристап на решавање на безбедносните проблеми, како и анализа на политиките и пристапите на меѓународните организации и институции задолжени за донесување одлуки во областа на безбедноста.

Формулирањето на безбедносните политики претставува сложен процес на кој влијаат бројни варијабли и динамични промени коишто се случуваат истовремено. Во изнаоѓањето на оптимални решенија и политики за остварување на безбедноста, неопходно е државите да се водат според новите променети околности заради заштита на сопствените национални интереси и цели, но и заради гарантирање на оптимално ниво на безбедност за општеството и граѓаните. Ефикасноста на безбедносните системи зависи од сеопфатната инклузија на субјектите што се оспособени за спроведување на безбедносните политики и од

реализацијата на поставените задачи. Внимание посветуваме и на структурата на системот за национална безбедност на Република Северна Македонија, вклучувајќи ги институциите и телата коишто одлучуваат за безбедносните прашања на државата. Воедно, го согледаваме значењето и на евроатлантските интегративни процеси како важен фактор за усогласување на националната безбедносна политика со НАТО и ЕУ стандардите.

ГЛАВА 1

ОСНОВИ НА ПОЛИТИКАТА И ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

1.1. Дефинирање на поимот политика

Политиката е еден од најчесто употребуваните поими од античко време до денес. Од методолошка и јазична гледна точка поимот политика има различни сфаќања и толкувања, па поради тоа постојат тешкотии при неговото дефинирање. Иако постојат редица дефиниции за поимот, сепак се создава научна колизија поради теоретските и научните пристапи на авторите. Во македонскиот јазик и во другите словенски јазици зборот „политика“ има едно општо значење и се користи за објаснување на сите политички аспекти, процеси и појави во општеството. Меѓутоа, во англискиот јазик постојат три различни термини за значењето на поимот политика, тоа се „politics“, „polity“ и „policy“. Во основа се однесува на формата, процесот и содржината. Затоа, неопходно е да се разликува општиот поим „политика“ од оперативните поими „polity“ и „policy“. Токму политичките науки прават јасна дистинкција меѓу трите аспекти на политичкото во општеството. Првиот термин „politics“ се однесува на процесот на одлучување во однос на општествените проблеми и прашања, во кој различните групи ги заштитуваат своите интереси. Во речникот на *Меријам-Вебстер* зборот „политика“ се дефинира како „умешност или наука на владеењето“ и како „политички активности кои се карактеризираат со вешти и често нечесни практики“.¹ Во најширока смисла, *Агријан Левич* вели „политиката е во срцевината на сите колективни општествени активности, формални, неформални, јавни, приватни, кај сите човекови групи, институции и општества“.² Во оваа смисла политиката се одвива во сите домени на човековото постоење и општествена интеракција, а не е ограничена само во некоја конкретна сфера (власт, државата или јавниот домен). Гледано на политиката низ призма на моќ и способност да се постигне посакуваниот исход преку какви било средства, *Харолд Ласвел* ја дефинира

¹ “Politics”. *Merriam-Webster.com Dictionary*, Merriam-Webster. Достапно на: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/politics>, (посетена на 8.03.2020).

² Heywood A., *Politics*, Third edition, Palgrave Macmillan, 2007.

како „процес со кој општеството одредува кој што добива, кога добива и како тоа го добива“, алудирајќи на актерите, нивните интереси и моќ, како резултат од остварените политики.³ Вториот аспект, „polity“, се однесува на институционалната структура и воспоставените норми кои ги уредуваат општествените односи или збир на заемно договорени правила врз кои почива општествениот живот. Овој аспект на политичкото (polity) претставува структура која ја дистрибуира општествената моќ во согласност со општоприфатените вредности и сфаќања на праведното во општеството.⁴ Всушност „polity“ го означува политичкиот поредок на заедницата (политичкиот систем), односно оквирот во кој се одвива политиката како процес и како комплекс на конкретно одлучување. Овој поим во македонскиот јазик е речиси идентичен со синтагмата „државно уредување“. Затоа не е погрешно доколку и двата поими (politics и polity) се сублимираат и се употребуваат како зборови со исто значење. Третиот поим „policy“ претставува процес на акција во однос на секојдневните општествени проблеми и прашања кои се преземаат, во согласност со утврдените правци од нивото на „politics“ и воспоставените структури од нивото на „polity“. Терминот „policy“ ја означува материјалната или содржинската страна на политиката, т.е претпоставките и последиците од јавното одлучување. Односно, поимот се однесува на функционалната страна на политиката. Поинаку кажано, поимот опфаќа само еден сегмент на традиционалниот термин политика, затоа „policy“ има потесно значење од поимот политика (politics).

Споменатата дисперзија на поимот политика ја одразува и еволуцијата на модерната наука за политика. Генерално, кога се спроведуваат истражувања низ призма на нормите и институциите се мисли на „polity“, доколку се проучува политичкиот

³ Исто, стр. 12.

⁴ Близнаковски Ј., *Од наука до закон: Креирање политики и граѓанско учество во Република Македонија*, Институт за демократија - Социетас цивилис, Скопје.

процес станува збор за „politics“, а кога се однесува на конкретни (практични) одлучувања и преземање активности, се мисли на поимот „policy“. Во речниците од англиско говорно подрачје, главно се прави разлика меѓу поимите „politics“ и „policy“, но во македонскиот јазик не постои ваква дистинкција. Кај нас и во одредени земји од Западен Балкан науката за политика првенствено се занимава со политичките идеи и институции (со „politics“), а помалку со политичките процеси и инструментите на политичко одлучување. Всушност, кај словенските јазици (вклучувајќи го и македонскиот јазик), зборот „policy“ се однесува главно на синтагмата јавна политика.

За да се избегне терминолошка конфузија при употребата на овие поими, во англискиот јазик, покрај зборот „policy“, често стои зборот „public“ (јавна), што во превод значи „јавна политика“ (public policy). Но, многумина не би се сложиле со оваа констатација, бидејќи политиката по својата природа и суштина е јавна, па оттука се поставува прашањето доколку постои јавна политика, тогаш каква е онаа политика што не е јавна? Затоа, оправдано е содржајниот аспект на политиката („policy“) да се преведува под синтагмата *практична политика*.⁵ Кога се говори за политичка акција во поединечни области (на пример, здравство, образование, безбедност, економија), се мисли на категоријата јавни политики. Поради тоа, оваа синтагма често е во плурална форма – јавни политики наместо јавна политика.

1.2. Развој на науката за политика

Карактеристика на современото живеење е изразената специјализација во сите области на човекото постоење. За разлика од минатото, денес во рамките на една наука или област на истражување се појавуваат сè поголем број на нови (под) дисциплини. Токму тоа се случува и во политичките науки. Да

⁵ Stančetić, V. *Praktične politike – pojmovno određenje*, 2013. Достапно на: http://www.gogol.rs/pdf/Prakticne%20politike_ciklus.pdf, (посетена на 10.03.2020).

се гледа на политиката како на општествена активност е мошне интересно и привлечно, затоа што луѓето не се согласуваат со бројни прашања. Постојењето на различни мислења, ставови, барања, потреби и интереси го поттикнува несогласувањето помеѓу засегнатите страни. Еден од проблемите е тоа што поимот политика предизвикува многубројни негативни асоцијации кои се користат во секојдневниот вокабулар. Таа е неразделно поврзана со синонимите конфликт, соработка, незадоволство, подмолност, манипулации, лаги, моќ и друго во негативен контекст. Поради преоптовареност на поимот, многумина не можат да му пристапат на предметот на проучување на соодветен (непристрасен) начин и без предрасуди. Некои автори не можат да се согласат околу тоа што е предмет на политиката, истите прашуваат дали политиката се практикува во сите сфери на општеството и во институциите, или, пак, само во власта и во јавниот живот? Оттука се поставува прашањето на што, всушност, се однесува политиката?⁶

Етимологијата на поимот започнува уште од античкиот период. Најголем придонес дале грчките филозофи *Плајтон* и *Аристотел*, кои се занимавале со проучување на значењето и содржината на политиката. Имено, корените на зборот се поврзуваат со старогрчките зборови, *polis*, *politeia*, *politika* и *politike tehne*. Зборот „*polis*“ се однесува на град-држава, „*politeia*“ на државата, уставот, политичкиот режим (демократија, олигархија и тиранија -термини кои и денес се во широка употреба), републиката, или на државното уредување во општа смисла, „*politika*“ (неутрална множина од *politikos*), се однесува на политичките работи и на граѓанските работи, на државата и суверенитетот, додека „*politike tehne*“ претставува умешност, вештина на водење на јавните работи.⁷ Генерално, зборот политика потекнува од

⁶ Heywood A., *Politics*, Third edition, Palgrave Macmillan, 2007.

⁷ Milardović, A., *Uvod u politologiju*, Koprivnica : Sveučilište Sjever, 2014; Аристотел, *Полиџика*, Слово, Скопје, 2006.

зборот „полис“ (polis), што значи град-држава, или „она што е предмет на интерес на полисот“.⁸

Во современа форма, политиката би можела да биде претставена како „она со што се занимава државата“, односно „да се проучува машинеријата на власта и практикување на авторитетот“. Со други зборови, значи дека таа се практикува во кабинетите, во законодавните домови, во владините оддели. Тоа значи дека повеќето луѓе, образовни институции, општествени групи, компании се неполитички т.е. се „надвор“ од политиката, затоа што не се вклучени во управувањето на државата. Етатистичкото сфаќање на политиката (државата како основен субјект на политиката, односно на политиката на владата) е втемелено и во делата на *Николо Макијавели* („Владетелот“) и *Томас Хобс* („Левијатан“). За Макијавели политиката се однесува на моќта на владетелот, односно на начинот на владеење на државата или на републиката (res publica – јавен поредок, општ интерес, јавно добро). Како резултат на неговите сфаќања и учења за политиката се раѓа поимот *макијавелизам* што значи дека во власта и во политиката се дозволени сите средства (односно, целта ги оправдува средствата, бескрупулозна, неморална политика). Тој ја изразува реалистичната слика за политиката и користењето на лукавоста и манипулацијата од страна на политичките лидери.⁹ Според неговото размислување безбедноста не може да се постигне доколку не е проследена со моќ. Основната идеја во политичката филозофија на *Томас Хобс* е тоа што главна должност на државата (наречена Левијатан - република или држава, а на латински јазик *Civitas*) е да обезбеди закон, поредок и безбедност на луѓето (*salus populi*). За него моќта претставува средство за стекнување корист, а најголемата моќ се добива кога

⁸ Генезата на зборот политика потекнува од грчкиот збор кој го носи насловот на книгата „Политика“ од Аристотел, (од старогрчки јазик: Πολιτικά, или романизирано: Politiká ili Polis, што значи „работа на градовите“). Грчкиот поим πολιτικός (politikos), меѓу другото, значи „на, за, или се однесува на граѓаните“, „граѓанско“, „припаѓање на државата“.

⁹ Макијавели Н., *Властел*, Силсонс, Скопје, 2004.

луѓето ќе се здружат во политичко тело, која тој ја именува како државна или политичка моќ.¹⁰

Исто така, во Комунистичкиот манифест *Маркс и Енгелс* го користеле терминот политика, кој се однесувал на апаратот на државата, а политичката моќ ја опишувале во негативна смисла, како „организирана моќ на една класа за да ја угнетува другата“. Марксистите сметале дека политичката моќ е втемелена во класниот систем, укажувајќи на тоа дека класната експлоатација ќе заврши и ќе доведе до избледување на државата, а со тоа ќе настапи и крајот на политиката во конвенционална смисла. За нив граѓанското општество (со помош на класната борба) е во самата суштина на политиката.¹¹

Од претходниве согледувања на авторите може да се забележи дека нивниот фокус бил насочен кон моќта и употребата на сила како основен елемент на политичката теорија. Меѓутоа, анализирајќи ја традиционалната политичка наука низ историјата може да констатираме дека таа преку политичката филозофија постепено прераснала во автономна научна дисциплина која и понатаму се специјализира на поддисциплини. Затоа, *Алексис де Токвил* велел: „За новиот свет неопходна е и нова наука за политика“.¹² Всушност, науката за политиката еволуирала по Втората светска војна (или во втората половина на XX век). Таа се развила во западните земји, а во земјите од Централна и Источна Европа е прифатена по падот на Берлинскиот ѕид.

На почетокот, во рамките на традиционалната политичка наука (*Political science*) се развила науката за јавна политика (*Public policy science*). Според *Пиџер Де Леон* „студиите имаат долга историја и кусо минато, односно, политиките на владата биле предмет на бројни студии во изминатиот милениум, иако нивното систематско изучување датира од пред неколку деце-

¹⁰ Хобс Т. *Левијатан: или граѓанска, обликој и моќта на црковна и граѓанска држава*, Аз-Буки, Скопје, 2010.

¹¹ Види во: Heywood A., *Politics*, Third edition, Palgrave Macmillan, 2007.

¹² Micklethwait J. and Wooldridge A., *The fourth revolution: the global race to reinvent the state*. The Penguin Press, New York, 2014, p.221.

нии“.¹³ Даниел Мек-Кол тврди дека модерната наука за политика започнала во 1922 година кога политикологот Чарлс Мериам се стремел да ги поврзе теоријата и практиката на политиката, со цел да ги осознае активностите на владата. Сепак, во академските кругови Харолд Ласвел се смета за родоначалник на науката за политика, кој во раните 50-ти години на минатиот век го напишал есејот „Ориентација на политиката“. Авторот се обидел да создаде применета општествена наука што ќе дејствува како посредник меѓу академиците, владините носители на одлуки и обичните граѓани, со тоа што ќе понуди објективни решенија за проблемите со кои се соочуваат и настојувал да ја замени непродуктивната политичка дебата за проблемите со важна политика („policy“). Неговиот фокус на истражување бил насочен кон подобрување на практиката на демократијата.¹⁴

Шема бр. 1. – Политички науки и наука за политика



¹³ Преземен цитат од: Јанг О. и Квин Л. *Како до ефективни јавни политики: водич за советници во Средна и Источна Европа*. Институт отворено општество-Македонија, Скопје, 2009, стр.8.

¹⁴ Deleon, P., *The Historical Roots of the Field*. In: Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, (2006): 39-57.

Причините за развој на новата научна дисциплина во современата политичка наука е поради евидентната експанзија на политиката и порастот на владините активности. Секако, институцијата влада, односно власт, е стара колку и самата политика, меѓутоа систематското изучување на владините активности е засновано на емпириските податоци кои започнуваат по втората половина на 20 век. Како и во многу други аспекти на современото општество, така и во сферата на политиката и владата се случиле значајни промени. Владите, не се само „слепи набљудувачи“ кои го одржуваат јавниот ред и мир, туку сè повеќе наликуваат на огромна мрежа на организации и институции коишто на многу начини влијаат врз животот на граѓаните. Денес, сферата на политичкото се простира надвор од државните институции и тела.¹⁵

1.3. Што претставува јавната политика?

Од досега изнесеното за поимот политика (policy) можеме да констатираме дека доминира западната (американска) литература и речиси несвесно се генерализира и апсорбира американското сфаќање на терминот политика, иако, зборот политика во Соединетите Американски Држави има мошне широка употреба во практиката. Оттука, се поставуваат прашањата, на кој начин тие го користат поимот „policy“? На кој вид практика се однесува поимот? Како концептот и идејата на „policy“ можат да ни помогнат во објаснување на процесите на управување и на кој начин луѓето можат да го користат поимот за да влијаат на процесите на управување?¹⁶

Станува збор за релативно нова научна дисциплина која често ја поистоветуваат со традиционалното значење на политиката. Затоа ќе посочиме неколку поважни дефиниции за значењето

¹⁵ Gidens E., *Sociologija* (cetvrto izdanie), Ekonomski fakultet, Beograd, 2007, str.424.

¹⁶ Colebatch H.K. *Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa*, (prevod), Anali hrvatskog politoloskog drustva, 2004.

на јавната политика со цел да направиме дистинкција од традиционалната политичка наука. Според *Кларк Кохран* терминот „јавна политика се однесува на постапките на владата и намерите од кои тие произлегуваат“. За него јавната политика е резултат од борбата во владата околу тоа кој што добива. Кохран и Малон велат „јавната политика се состои од политички одлуки за имплементација на програми за постигнување општествени цели“. Додека за *Томас Дај* „јавната политика е сè она што владата ќе одлучи да го направи или да не го направи“. ¹⁷ Интересен е пристапот на *Гај Пиџерс* кој вели: „Јавната политика е збир од владините активности, без оглед дали дејствува директно или преку агенти, таа влијае врз животите на граѓаните“. ¹⁸

Бидејќи уникатна дефиниција не постои, *Томас Биркленд* истакнува дека овие различни дефиниции имаат заеднички елементи на јавната политика, а се однесува на следново:

Политиката се прави како одговор на некој проблем што бара внимание;

- Политиката се донесува заради јавен интерес;
- Политиката е ориентирана кон целта или посакуваната состојба, како што е решавање на проблемот;
- Политиката е донесена од страна на владата, дури и ако идеите доаѓаат од странска влада или преку интеракција на владини и невладини актери;
- Политиката се толкува и се спроведува од страна на јавни и приватни актери кои имаат различни толкувања на проблемите, решенијата и нивните мотивации;
- Политиката е она што владата избира да го направи или да не го направи. ¹⁹

¹⁷ Dye R.T., *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002.

¹⁸ Види во: Birkland T.A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, 3rd edition, Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p.8.

¹⁹ Исто.

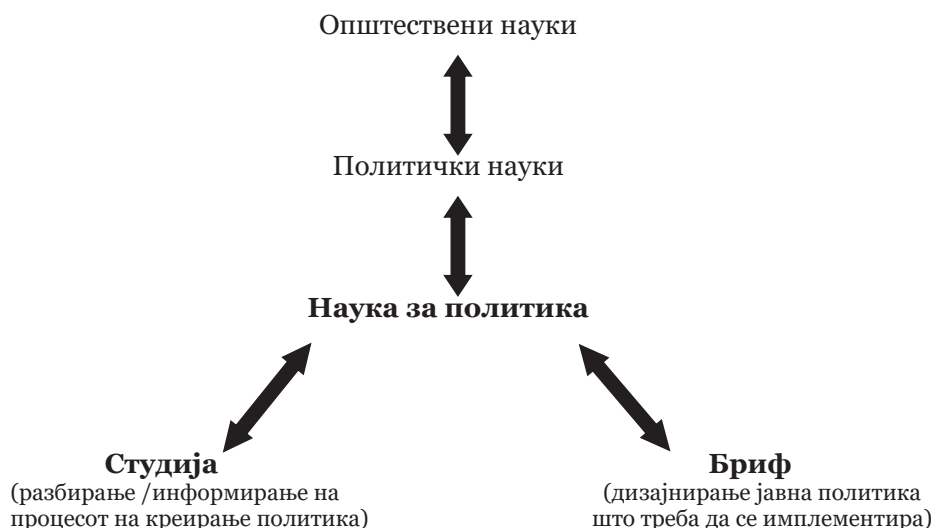
Всушност, науката за политика се одликува со општи карактеристики кои се во меѓусебна комбинација, а се однесува на следните три карактеристики:

1. *Решавање на проблеми* – фокусот на науката за политика е ориентиран кон вистинските проблеми кои постојат во општеството. Проблемите што се појавуваат во специфичен контекст треба внимателно да се разгледаат и да се дадат соодветни решенија и препораки.
2. *Мултидисциплинарност* – секој социјален, политички или безбедносен проблем има повеќе компоненти што се врзани за различни академски дисциплини. За да се разбере науката за политика мора да се користат и интегрираат повеќе релевантни пристапи и
3. *Нормативност* – пристапот на науката за политика е ориентиран кон вредностите. Во повеќето случаи таа се занимава со демократскиот етос и човековото достоинство, па оттука, за да се разбере некој проблем мора да се осознаат неговите вредносни компоненти.²⁰

Како применета дисциплина науката за политика се дели на две области, и тоа на студија и бриф. *Студијата* се стреми да го разбере и да информира за процесот на креирање на политиката преку истражување на конкретни прашања од областа на јавната политика. Таа е најчесто интерес на групи истражувачи или научници. Втората област на дисциплината е *брифот*, кој е повеќе политички мотивиран и се стреми директно да влијае врз исходот на политиката преку дизајнирање јавни политики за владините институции и агенции. Брифот го прават аналитичари, центри, тинк–тенк организации на јавни политики.

²⁰ Deleon, P., *The Historical Roots of the Field*. In: Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, (2006): 39-57.

Шема бр. 2. – Структура на науката за политика²¹



Според *Овен Јанг* и *Лиза Квин* главни фактори коишто придонесуваат науката за политика да се разликува од традиционалната наука се: (1) барање на решенија за вистински проблеми и (2) презентирање на вредносни аргументи.²² За разлика од традиционалната наука, науката за политика мора да пронајде решение за вистинските проблеми и според тоа да дава препораки, како и начини за нивна примена во општеството. На пример, до донесување на политичка одлука за потребата од преземање мерки за зголемување на безбедноста во сообраќајот, треба да се направи анализа за причините за зголеменото ниво на сообраќајни несреќи, да се покаже дека е проблем во заедницата и да се предложи акција за решавање на проблемот. На пример, ограничување на брзините, контрола на постоечките ограничувања на патиштата, образовни и информативни кампањи и сл. Оттука, решението на проблемот е сржта на оваа дисциплина, а анализата треба да се потпира на практичен, применлив и

²¹ Јанг О. и Квин Л. *Како до ефективни јавни политики: водич за советници во Средна и Источна Европа*. Институт отворено општество-Македонија, Скопје, 2009, стр.9.

²² Исто, стр.10.

сеопфатен исход. Вториот фактор, презентирање на вредносни аргументи, се однесува на потрага по практичен исход што подразбира добро елаборирана и сеопфатна анализа на сите расположливи податоци. Истражувачот или аналитичарот ќе мора да процени за своите вредносни ставови за исходот, кој би можел најдобро да го реши проблемот. Сметаме дека предлагањето на конкретни решенија и емпириска анализа на податоците не се доволни, туку способноста да се влијае и да се убеди јавноста за одржливоста и значајноста на препораките.

1.4. Процесот на креирање политики

За целосно и прецизно определување на јавната политика, што таа претставува и која е нејзината намена, треба да се утврдат нејзините составни елементи. Во пошироко значење, процесот на политики (*policy process*) е предмет на истражување на анализата за политиката. *Анализата на јавната политика*²³ претставува процес на осознавање на содржината, причините (детерминантите) и последиците од потенцијалната политика со помош на методолошко расчленување на нејзините составни елементи. Анализа на политика е умешност и наука. За разлика од научното истражување, што вообичаено е емпириско и има цел да ги опише и објасни феномените, анализата на политиката главно е нормативна и прескриптивна. Според Дај, со анализата

²³ За прв пат сериозна анализа на политика е направена во американската влада во почетокот на 60-тите години на 20 век, и се однесувала на прашањата од областа на националната безбедност. Во тој период националната безбедност била под ингеренции на Министерството за одбрана на САД, со кое управувал министерот Роберт Мекнамара. Тогаш се спроведени бројни студии и анализи од персоналот во рамките на Министерството за одбрана, Кабинетот на министерот за одбрана, Здружениот штаб и службите, како што тоа го правеле службениците во Стејт департментот, разузнавачките служби, Советот за национална безбедност и Конгресот. Исто така, надвор од Владата постојат бројни консултантски фирми, институти, и центри кои пружат аналитички услуги. Kugler, Richard L. *Policy Analysis in National Security Affairs: new methods for a new era*, National Defense University Press, Washington, D.C. 2006.

на јавната политика може да се осознае што прави владата, зошто тоа го прави и кои се последиците од применетата политика. Со помош на анализата се согледува дали политиката е функционална или не. Односно, со анализата на јавната политика се осознава: (1) нејзината содржина (*дескрипција*); (2) *причините* за формулирање на одредена политика и целта која треба да се постигне и (3) *последиците* од спроведената политика.²⁴ Врз основа на овие три сегменти може да се утврдат фазите или циклусот на одредена јавна политика.²⁵

Најчесто, во практика, покорисно и поекономично е процесот на политики да отпочне со анализа на политиката и дефинирање на основните цели и принципи, отколку да се избрза со формулирање на одреден законски текст или други видови на документи. Всушност, анализата на политиката бара одговори на следниве прашања: Кои цели треба да се постигнат со одредена политика и зошто? Кои ресурси ѝ се потребни и колку ќе чинат тие? Кои се потенцијалните последици од политиката? До кој степен политиката може да биде ефективна? Дали е таа економски оправдана – рамнотежата помеѓу потрошените ресурси и постигнатите цели? Кој е ризикот таа да пропадне или да ја влоши ситуацијата? Дали некоја друга политика би била подеднакво ефикасна и ќе чини помалку од тековната политика?²⁶

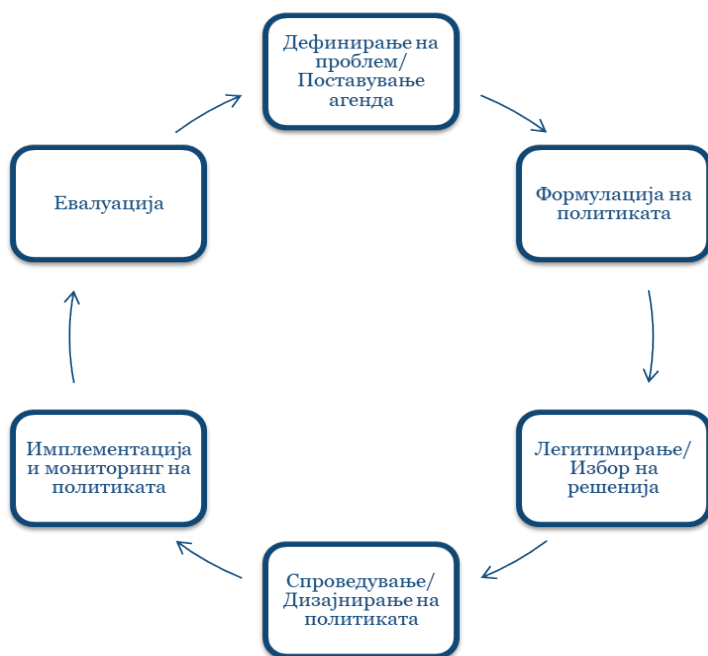
²⁴ *Дескрипцијата* претставува опишување на јавната политика, односно што прави Владата во областите како што се образование, здравство, безбедност, економија, одбрана итн. На пример, колку средства се трошат за потребите на одбраната? Второ, се детерминираат *причините*, и се поставуваат прашањата зошто Владата донесува одредена политика, колкаво е партиското влијание во владините активности, кои би биле ефектите од зголемените владини трошоци и сл.? Трето, се согледуваат *последиците* од донесената владина политика, односно, дали политиката ги постигнала очекуваните резултати. На пример, дали реформите во социјалниот систем придонеле за намалување на степенот на сиромаштија во земјата?

²⁵ Dye R.T., *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002.

²⁶ Kugler, Richard L. *Policy Analysis in National Security Affairs: new methods for a new era*, National Defense University Press, Washington, D.C. 2006, p.13.

Во научната литература постојат различни приоди кон процесот на креирање политики кои варираат во зависност од контекстот и намената. Најчесто циклусот на креирање политики е поделен на неколку сукцесивни фази (етапи), кои се зависни една од друга и се меѓусебно поврзани. Секоја фаза во предложениот шестфазен циклус има потенцијал да информира за претходните и за следните чекори во процесот.

Шема бр.3 – Циклус на креирање политики



Првата фаза, **дефинирање на проблемот/поставување на агенда**, е идентификување на одреден општествен проблем и прашања кои ќе бидат решени со помош на јавната политика. Освен нови прашања, во оваа фаза може да се промовираат и нови пристапи на веќе постојните и утврдени општествени проблеми. Со цел да се изнајде решение на проблемот, на првин мора дадениот проблем да се актуелизира и да добие повисок приоритет

на агендата на Владата.²⁷ Затоа, неопходно е да се презентираат соодветни и сеопфатни аргументи, со цел да се убедат владините институции и пошироката заедница дека проблемот е вистински и потребно е владата да дејствува. Истовремено, во оваа фаза од постоечките проблеми се формулираат приоритети помеѓу постоечките и новите проблеми. Гледано од национално до локално ниво, постојат илјадници проблеми, некои од нив се релативно тривијални, додека другите проблеми се лесно уочливи. Секако, сите проблеми не можат да се решаваат истовремено, бидејќи се од различна природа и различно се перцепирани од страна на општествените групи. За некои проблеми постои согласност од поголем дел на заедницата, истите можат лесно да се дефинираат и презентираат пред донесувачите на политики. Но, постојат сложени ситуации кога еден дел од општествената заедница за одредена ситуација или настан ја оценува како проблем, додека друг дел од заедницата за истата ситуација смета дека не претставува проблем, особено кога станува збор за „големите проблеми“, како што се организираниот криминал, корупцијата, загадената животна средина и невработеноста, кои понекогаш остануваат незабележани во јавниот дискурс поради поделеноста на општествените групи.

Дефинирање на проблемот и предлагање на можни решенија е најзначајниот чекор во процесот на креирање политики, бидејќи постојат дилеми околу тоа кој е одговорен за поставување на некој проблем во фокусот на политиката. Оттука, донесување на одлуката што ќе биде проблем е речиси позначајна отколку одлуката за тоа што ќе биде решението на проблемот.

Формулација на политиката е втората фаза во циклусот на креирање политики во која се елаборираат можните начини на коишто изложениот проблем би можел да биде решен, и да се одредат алтернативни решенија на јавната политика. Составен дел на оваа фаза е изборот на најповолно решение и на

²⁷ Јанг О. и Квин Л. *Како до ефективни јавни политики: водич за советници во Средна и Источна Европа*. Институт отворено општество-Македонија, Скопје, 2009, стр.13.

инструменти за негово спроведување. Во оваа фаза се донесува одлуката како да се одлучи, кои механизми, процедури и политички актери треба да се вклучат во анализата и разработката на политиките. Политиките ги формулираат органите на јавната власт и засегнатите страни како што се граѓаните и нивните здруженија, интересни групи, експертите, другите државни органи и институции и сл. Според некои автори,²⁸ одредени групи и организации може да имаат улога во претставувањето на политиките, но формулацијата на политиките е грижа на „внатрешните луѓе“ (државни функционери, главни советници, политичари), оние кои се дел од владината „машина“ и имаат институционален пристап до неа. Тоа значи дека само претставниците на власта имаат моќ, според законот, да одлучат што ќе биде официјална политика. На крај од оваа фаза, политиките се формулираат во разни видови документи, пред сè закони, правилници, стратегии, акциони планови и други акти и документи.

Во реалноста оваа фаза е од суштинско значење, бидејќи таа влијае на финалниот исход на политиката, и затоа е поважна од наредните фази на процесот. Доколку фазата на формулација на јавната политика не е соодветно спроведена, постои ризик од лошо спроведена јавна политика која ќе треба да се иницира од почеток, а тоа ќе резултира со трошење на финансиски, временски и други релевантни ресурси.²⁹

Во рамките на третата фаза, **легитимирање и избор на решенија**, се спроведува проверка дали избраните цели, решенија и инструменти имаат јавна поддршка. Легитимирањето вклучува јавни дискусии со засегнатите страни, можности за непосредно изјаснување на граѓаните во врска со предложените решенија, како и помалку традиционални методи како што е „е – демократија“ (граѓанско коментирање преку интернет).

²⁸ Heywood A., *Politics*, Third edition, Palgrave Macmillan, 2007.

²⁹ *Креирање јавни политики во земјите од Западен Балкан: креирање побарувачка за докази во условеноста од Европската Унија*, 2016. Достапно на : <http://ten.europeanpolicy.org/wp-content/uploads/2016/12/policymaking-in-the-western-balkans-makedonski.pdf>.

Непостоење на широка јавна поддршка или јавно неодобрување кон формулираната политика може да биде причина за повлекување на истата, како и враќање на процесот во некоја од претходните фази на циклусот на креирање политики. Значаен сегмент во оваа фаза е усвојувањето на јавната политика. Доколку станува збор за законски пропис, во демократските општества, усвојувањето или отфрлањето на политиката го прави главниот претставнички орган (Парламентот).³⁰

Најчесто користени принципи во оваа фаза се : *ефективност* (дали решението ќе ги даде посакуваните резултати, односно дали ќе го реши тековниот проблем), *ефикасност*, *еднаквост* (правична распределба на трошоците и придобивките), *сироведливост* (законска и административна рамка) и *флексибилност* (можност за подобрување).³¹

Следната фаза е **спроведување** на креираните решенија за јавни политики во општеството. Спроведувањето го остварува оној орган на јавната власт кој оперира во конкретното поле на јавната политика и што ги има на располагање потребните ресурси. За најефективно спроведување на зацртаната политика ќе мора да се изберат бројни инструменти (правни и организациони), но и мешавина од организации за нејзиното реализирање (владини и невладини тела, јавни и приватни организации и компании).

Во оваа фаза важно е колективното дејствување и интеракција помеѓу луѓето кои ги водат организациите, чија цел е да постигнат договор за реализација на тековната политика. Во практика се случува институциите кои располагаат со сопствени средства и авторитетите во рамките на владините органи меѓу-

³⁰ Близнаковски Ј., *Од нацрт до закон: Креирање политики и граѓанско учество во Република Македонија*, Институт за демократија - Социетас цивилис, Скопје.

³¹ Јанг О. и Квин Л. *Како до ефективни јавни политики: водич за советници во Средна и Источна Европа*. Институт отворено општество-Македонија, Скопје, 2009, стр.13.

себно да се конфронтираат или да не соработуваат.³² Во денешно време, спроведувањето на јавната политика зависи од квалитетите и капацитетите на јавната управа или администрација, чија задача е да ги спроведи наредбите и одлуките што се донесени од страна на владините претставници во државата. Без разлика на политичката волја, нема да се постигне ефект доколку јавната администрација квалитетно не ја заврши својата работа.

Петтата фаза е **имплементација и мониторинг на јавната политика**, во која се собираат податоци за начинот на спроведување на јавната политика, но и докази и анализи кои би воделе кон подобрување на политиката во сите претходни етапи на процесот. Фазата на мониторинг (набљудување) е тесно поврзана со фазата на евалуација. Иако се последни во циклусот на креирање политики, тие можат да водат до преиспитување на целите, решенијата и инструментите на јавната политика и одново да ја постават агендата и да ја преформулираат политиката. Мониторингот претставува континуиран процес на систематско собирање податоци и се врши по однапред определена методологија и развиени индикатори за успешност преку кои се согледува фактичката состојба. И оваа фаза е спроведена од државните институции, но и од граѓанските организации, експертите и приватните компании. Честопати граѓанските организации самоиницијативно се вклучуваат во набљудувачките и оценувачките активности.

За успешна реализација на имплементацијата, во смисла на осигурување дека политиката е спроведена онака како што треба, потребни се следниве услови: унитарен административен систем, со само еден авторитет, за да обезбеди централна контрола; еднообразни норми и правила кои функционираат во системот; контрола; совршени информации, комуникација

³² Colebatch H.K. *Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa*, (prevod), Anali hrvatskog politoloskog drustva, 2004.

и координација; доволно време за да се соберат административните ресурси.³³

Мониторингот и евалуацијата се два заемно зависни, паралелни процеси, а разликата меѓу овие фази е времето во кое се одвиваат и што е предметот на овие активности. Мониторингот се врши или за време на спроведувањето на политиката или потоа, додека евалуацијата се спроведува и пред и по завршувањето на политиката. Клучна разлика е тоа што евалуацијата е насочена кон резултатите, а набљудувањето е насочено кон процесот, т.е. кон постапките и кон активностите.³⁴

Евалуацијата е последната фаза на циклусот во која се оценува до која мерка спроведената политика ги дала потребните резултати во согласност со проектираните цели и решенија. Во суштина, евалуацијата (оценување) претставува збир од истражувачки методи коишто имаат цел систематски да ја проценат ефективноста на одредена политика, за нејзино унапредување и подобрување. Процесот на евалуација ја согледува јавната политика во практиката, во смисла на целите и на искористените средства. Најчесто постојат два типа на евалуација а тоа се: (1) *евалуација на процесот (формална)*, која се одвива пред и за време на спроведувањето на политиката, со цел да се преземат навремени мерки и да се подобрат перформансите, односно да се одреди под кои услови политиката подобро ќе се реализира и (2) *евалуација на влијанието (сумарна)*, најчесто се прави по завршување или по имплементација на политиката (на пример, од влегувањето на сила на законот), која одговара на прашањето дали политиката била успешна и колкави се ефектите од неа.³⁵

Во зависност од полето на интерес, евалуацијата ја прават органите на јавната власт, но тоа можат да го прават и приватни ентитети како што се здруженија на граѓани, приватни

³³ Heywood A., *Politics*, Third edition, Palgrave Macmillan, 2007.

³⁴ *Методологија за мониторинг и евалуација на јавните политики*, Шикова Н. (уред.), Центар за управување со промени. Достапно на : https://epi.org.mk/docs/Metodologija_mk.pdf.

³⁵ Исто, стр.7.

компани, невладини организации кои можат да организираат активности или да спроведуваат проекти за оценување на ефективност и постигнувањето на планираните цели на законот, односно политиката.³⁶ Во текот на евалуацијата може да се најде на потешкотии или препреки од повеќе причини, најчесто се околу контроверзноста на политиката, мотиви од политичка природа – одредена политика да се прикаже како успешна или неуспешна, без оглед на реалната состојба, некооперативност од оние кои ја водат или спроведуваат политиката, потешкотии при мерење на постигнатите резултати и друго.³⁷ Очекуваниот резултат од евалуацијата е добивање информации за тоа дали се потребни измени на политиката (законот), или, пак, дали е потребно укинување на инструментот на политиката.

По фазата на евалуацијата може да се преиспита проблемот, избраното алтернативно решение, спроведувањето или имплементацијата на политиката. Тоа значи дека прашањето може повторно да се постави на „дневен ред“ или може да се спроведи на истиот начин, бидејќи во суштина циклусот на креирање политики е со повторлив карактер.

За разлика од класичниот циклус на креирање политики, моделот на *Еуген Бардах* е поразвиен и опфаќа осум чекори: (1) дефинирање на проблемот; (2) собирање на докази; (3) конструирање на алтернативи; (4) селекција на критериуми; (5) проектирање на резултатите; (6) соочување со откажувањата кои треба да се направат за да се постигне целта; (7) донесување одлука и (8) да се раскаже приказната.³⁸ Додека моделот на *Мајкл Хил* е сочинет од само четири фази: (1) одредување на дневниот ред; (2) формулација; (3) имплементација и (4) евалуација. По оваа

³⁶ Поповиќ М.и Близнаковски Ј., *Во лавиринџите на циклусот на креирање политики*, Институт за демократија – Социетас цивилис, Скопје, 2016.

³⁷ Stančetić, V. *Praktične politike – pojmovno određenje*, 2013. Достапно на: http://www.gogol.rs/pdf/Prakticne%20politike_ciklus.pdf.

³⁸ Bardach E. and Patashnik E.M., *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*, Fifth edition, CQ Press and SAGE Publications, USA, 2016.

фаза политиката може да продолжи понатаму, да се подобри или да се укине.³⁹

1.4.1. Процесот на креирање политики како систем

Во општата теорија за системите се истакнува дека системите се состојат од мноштво хетерогени елементи кои меѓусебно се поврзани, така што промените во некои елементи или на односите создаваат промени во останатите делови на системот. Во политичката сфера системите се од отворен тип, што значи дека се составени од мноштво меѓусебно поврзани елементи кои постојано примаат влијание од елементите на опкружувањето и се во постојан динамичен развој. Тоа значи овие системи не се од затворен тип и не се статични. Политичкиот систем претставува потсистем на општествениот систем кој поседува специфични карактеристики и својства што го прават различен од останатите системи. Тој ја опфаќа комплексната општествена реалност изразена низ многубројни динамички политички процеси, појави, институции и односи помеѓу носителите на власта и општеството.⁴⁰

„Процесот на политика“ (policy process) посочува дека постои вид на систем што ги претвора идеите за политики во вистински практични политики што треба да се спроведат и да имаат позитивни ефекти. Генерално, политиките се подготвуваат во рамките на системот за креирање политики. Циклусниот модел на процесот на политики се должи на теоријата на системите, која претставува начин на размислување за различни видови на системи – социолошки, безбедносен, економски итн. Структурата на системот се состои од: (1) неговите составни *елементи*, (2)

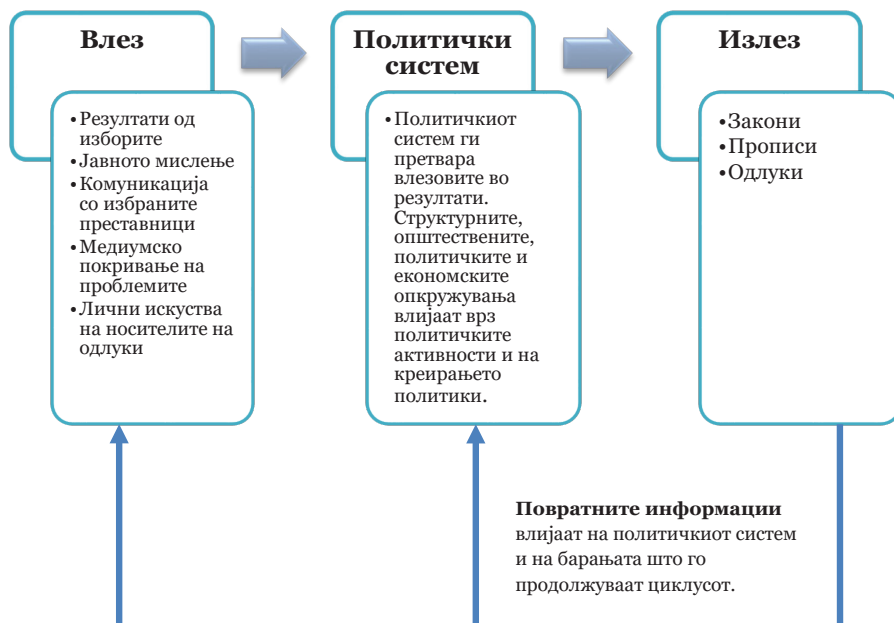
³⁹ Kresic I.B. *Javne politike u procesu globalizacije i europeizacije i politika zaposljavanja*, Nova prisutnost 12 (2014) 3, : 413-430.

⁴⁰ Гоцевски Т., *Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија*, Графо Б&С, Скопје, 2001.

правила со кои се регулира нивната интеракција и (3) информации коишто се потребни од системот за примена на правилата.⁴¹

Наједноставен модел на процесот на креирање политики е „моделот на влез-излез“ (input-output model). Влезните информации се различните проблеми, притисоци и информации на кои реагираат субјектите на системот, додека резултатите се одлуките за јавна политика, да се направи нешто или да не се направи.

Шема бр.4 – Системски модел на политика и процесот на политики⁴²



Размислувањата за политиката како производ на системот се должи на тоа, на кој начин креаторите на политиките успеваат влезните информации да ги претворат во крајни резултати. Прикажаниот системски модел на авторот *Дејвид Исиџон* е мошне критикуван поради тоа што го третира политичкиот систем како

⁴¹ Bardach E. *Policy dynamics*. In: Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, (2006): 336-366.

⁴² Види во: Birkland, T.A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, 3rd edition, Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p.27.

„црна кутија“ (the black box), односно, систем во кој внатрешното дејствување е необјаснето, па оттука, не може да се разберат процесите што се случуваат во него. Во овој контекст „црната кутија“ во моделот на системи е нешто што ја извршува функцијата на обработка, иако е нејасна нејзината функционална улога. Затоа е пожелно да се отвори „црната кутија“, со цел да се направи темелна анализа на процесот на политика.⁴³

Според прикажаната шема, процесот на јавна политика е производ на системот којшто влијае и е под влијание на опкружувањето. Под опкружување се мисли на структурните, општествените, економските, политичките и другите фактори кои влијаат и се под влијание на креирањето на политики.

За целосно разбирање на моделот на креирање политики, нужно е да се примени системската анализа, чија основна цел е да се соберат сите релевантни факти за определената појава, да ги пронајде меѓусебните односи и да ги систематизира, да ги поврзе меѓу себе и да ги открие законитостите. Ваквиот начин на анализа и пристап кон проучувањето на проблемите и нивните манифестации, им овозможува на раководните структури да го одберат најоптималниот правец на акција. Примената на системскиот модел на решавање на проблемите е од особено значење и за политичкиот систем, бидејќи содржи повеќе сложени задачи, за чие разрешување и донесување на квалитетни одлуки се применува системската анализа.⁴⁴ Токму процесот на креирање на политики е сложен процес со структурирана интеракција во кој се донесуваат одлуки за тоа што треба да се постигне со политиката, како да се направи тоа на ефикасен и економичен начин, кој треба да го направи тоа итн. Доколку донесените одлуки се погрешни, можат да произлезат последици во потесна или поширока смисла.

⁴³ Исто.

⁴⁴ Гоцевски Т., *Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија*, Графо Б&С, Скопје, 2001, стр. 14-15.

Примената на системскиот пристап во процесот на креирање политики е со цел да се рационализира начинот на управување од страна на Владата со општествените, односно државните работи. Сметаме дека станува збор за хиерархиска структура на процесот на политики, бидејќи фокусот на креирање политики е насочен кон тоа што прави владата. Поточно, се однесува на вертикалната димензија, по основа на власт.⁴⁵ Иако, во практика, политиките може да потекнуваат од секој дел на политичкиот систем. Политиките може да потекнуваат „од горе“, (од политичките лидери, владините агенции) и „од долу“, преку притисок од јавното мислење, мас-медиумите, интересните групи, експертските групи и др.

1.5. Видови на јавна политика

Јавните политики можат да се поделат на два основни вида, на вертикална и на хоризонтална политика. **Вертикалната политика** ја сметаме за нормален или традиционален начин на кој се носат политичките одлуки и се развива во една единствена организациона структура која има власт и располага со ресурси за нејзина имплементација. Таа започнува со широка и сеопфатна политика, нарекувана „корпоративна“ или „рамковна политика“. Таквите одлуки се донесуваат од страна на шефот на организацијата и се следени и раководени од него и неговиот тим. Секое ниво, сектор или единица треба да води сметка своите активности и цели да ги насочи и приспособи на главната политика, со цел да се обезбеди конзистентност. Заради конзистентност на сите нивоа, потребно е да се тргне од општа, поширока политика, па да се оди кон специјализираните политики.

Хоризонталната политика често се нарекува и интегрирана политика и се развива од две или повеќе организации, каде секоја од организациите има способност да се справи со дел од одредена ситуација. Таа се креира помеѓу деловите на органи-

⁴⁵ Colebatch H.K. *Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa*, (prevod), Anali hrvatskog politoloskog drustva, 2004.

зацијата или организационите компоненти (сектори) кои се со слична хиерархиска положба. Хоризонталната политика може да се подели на три категории, и тоа на: (1) политика развиена во рамките на секторот, уште се нарекува и *секторска полика*; (2) политика во чие формулирање и развивање учествуваат повеќе сектори, се нарекува *мултисекторска полика* и (3) кога ја развиваат политиката, групите утврдуваат заедничка цел и со-работуваат заедно со цел да успеат да креираат политика која ги покрива симптомите на проблемот – *интегрирана полика*.⁴⁶

1.5.1. Категории на јавни политики

Важен сегмент во процесот на јавна политика е разбирањето како се организирани различните интереси и како тие интереси реагираат на различните видови на политики. Процесот на креирање јавни политики се сведува, пред сè, на спротивставеност меѓу различните интереси, бидејќи различни субјекти во политиката честопати имаат спротивни интереси и цели. На пример, политичките партии имаат цел да ја освојат власта на изборите, а граѓаните очекуваат од политиката да им ги исполни изборните ветувања и целта им е подобар животен стандард, додека интересните групи влијаат врз одлуките на власта во согласност со своите интереси.

Категоризацијата на политиките во јавната сфера се определува според предметната област во која е лоциран проблемот што се третира со конкретната политика, како и институцијата што е носител на истата. Поради тоа, во академските кругови вниманието повеќе е насочено кон областите на јавната политика, како што се безбедносната политика, економската политика, здравствената политика, отколку кон самиот процес на креирање политики. Затоа, акцентот не се однесува на тоа како и што се работи, туку на кои полиња нешто се работи. Оттука, прашањето е како да ѝ се помогне на владата да направи вистин-

⁴⁶ Smith, B.L. *Public policy and public participation engaging citizens and community in the development of public policy*. Health Canada, 2003, pp.11-12.

ски избор кога станува збор за формулирање на безбедносната политика или на одбранбената политика?⁴⁷

Типологијата на политиката е начин за организирање на широк опсег на јавни политики во систем на видови на политики, со цел да помогне во разбирањето и анализата. Станува збор за систем на категоризација на нештата врз основа на слични карактеристики и за разликување на нештата со различни карактеристики. Напорите да се развие типологија на политиката е со цел да се објаснат резултатите од политиката и да се предвидат клучните аспекти на политиката. Креирањето на видови јавни политики е корисно за да се осознае како и зошто некои политики се направени онака како што се, и зошто некои групи работат подобро од останатите групи.

Генерално, политиката се категоризира во тематски целини како што се образовна политика, безбедносна политика, здравствена политика и други, но оваа категоризација на видови политики не помага да се извлечат општи заклучоци за самата политика. Затоа, покорисно е ако се поедностави учењето за видовите на политики со тоа што ќе се соединат сите видови на политики во една категорија. Категоризацијата на јавната политика ја започнал *Теодор Лоуви* во 1964 година, кој ги поставил класичните типови на политики во три категории : (1) дистрибутивни политики; (2) регулаторни политики и (3) редистрибутивни политики. Подоцна, авторите *Риџли и Френклин* ја ажурирале категоризацијата на политиките, делејќи ја регулативната политика на две категории : заштитна регулаторна политика и конкурентна регулаторна политика. Оваа категоризација на јавната политика му овозможува на креаторот на политиката да ги предвиди можните конфликти при донесувањето на одредена

⁴⁷ Colebatch H.K. *Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa*, (prevod), Anali hrvatskog politoloskog drustva, 2004.

политика и каков вид на проблем би можел да се појави откако ќе се донесе и ќе се спроведе политиката.⁴⁸

Дистрибутивните политики се вид на политика која зема средства (ресурси) од поширока група на луѓе и ги распределува на помала интересна група на луѓе. Овие политики вклучуваат доделување на бенефиции и услуги за одредена релативно мала група на корисници, користејќи јавни фондови. Примери за дистрибутивни политики се субвенции за земјоделци или субвенции од државата за локални инфраструктурни проекти како што се брани, училишта, патишта и сл. Со дистрибутивното креирање на политики се оневозможува лесно да се идентификуваат одредени интересни групи кои имаат корист од политиката, додека трошоците за политиката се широко распространети низ општеството.⁴⁹

Втората категорија, **регулаторните политики**, имаат цел да управуваат со однесувањето на деловните активности, односно се насочени кон наметнување ограничувања на поединци, групи или организации. Постојат два вида на регулаторни политики. Првиот вид е конкурентна регулаторна политика која има цел да го ограничи обезбедувањето на добра и услуги на еден или повеќе одредени набавувачи. Голем дел од оваа политика е направена на државно ниво и обезбедува заштита и надзор врз активностите на професионалците кои мора да бидат обучени и регулирани за да обезбедат компетентна услуга на своите клиенти (на пример, лиценца за лекарите, или лиценца за вршење адвокатска дејност). Вториот вид, заштитната регулаторна политика има цел да ја заштити јавноста и консументите од негативните ефекти на одредена приватна дејност или активност (како што се загадување на воздухот, небезбедни производи за потрошувачите, или лажни деловни трансакции). Овој вид на

⁴⁸ Превземено од: Birkland, T.A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, 3rd edition, Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p.210.

⁴⁹ Исто.

политика има тенденција да биде оспорена, бидејќи регулаторните агенции дејствуваат во насока на јавниот интерес, а бизнис-заедницата се спротивставува на донесените регулативни политики што ги ограничува во вршење на дејноста.

Третата категорија се однесува на **редистрибутивните јавни политики** кои претставуваат свесна и точна активност на надлежните власти за релокација на добра, приходи, сопственост или права, што имплицира изразено висока конфликтност на интереси помеѓу оние што се „за“ и оние кои се доживуваат како оштетени и се „против“ примената на политиката. Ваквите политики се мошне контроверзни поради тоа што ресурсите се земени од една група и се доделени на друга група.⁵⁰ На пример, прераспределба на добра од богатите на сиромашните граѓани е мошне важна страна во социјалните политики на благосостојба, чија цел е намалување на степенот на сиромаштија во земјата. Меѓутоа, при ваквите политики треба да се внимава во однос на нивната прераспределба, односно „од кого се зема“ и на „кого се дава“ и „според кои критериуми“.⁵¹

Покрај дистрибутивните, регулаторните и редистрибутивните политики, постои и друга, поразвиена категоризација на јавните политики на *Џејмс Андерсон*, кој додава уште четири дополнителни категории на јавни политики, а тоа се : *суиџтанџијални и џроџедурални џолиџики; маџеријални и симболички џолиџики; џолиџики џиџо вклучувааџи колеџџивни добра или џриваџни добра и либерални и конзерваџивни јавни џолиџики.*⁵²

Според тоа што е предмет на политиката, односно што властите имаат намера да направат и да постигнат, политиките се делат на **супстанџијални и на џроџедурални јавни политики**. Првите се однесуваат на постигнување далекусежна

⁵⁰ Исто, стр.213.

⁵¹ Sefton T. *Distributive and redistributive policy*. In: Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, (2006): 607-623.

⁵² Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company,(2003): pp. 1 – 34.

важна цел и се третираат прашања од големо значење. Всушност, оваа политика објаснува како Владата ќе се справи со целите на политиката во одредена област. Вторите се однесуваат на постапките и на начинот на кој работи владата, односно, на тоа кој и како ги реализира активностите за постигнување на саканата цел, бидејќи од тоа зависи самата политика што се води и се оценува за она што е направено. Разликата меѓу супстанцијалните и процедуралните политики е во тоа „што прави владата“ и „како го прави тоа“. Процедуралните политики се многу важни затоа што имаат суштински ефект врз политиката.

Другата категоризација на политиките е на **материјални и симболични јавни политики**. Материјалните политики се насочени кон обезбедување на материјални, „опипливи“ ресурси (или таканаречена суштинска моќ), за одредени категории на граѓани или организации. На пример, материјалната политика може да биде доделување на грантови за локални организации. Кај симболичките политики, предмет на политиката е промовирање одредени вредности што се очекува со текот на времето да дадат „опипливи“ резултати. Симболичната политика со своите вредности и начела ги задоволува јавните потреби, без употреба на ресурси за нивна поддршка (на пр. кампањи против употреба на дроги, или кампањи против насилство, именување на автопати, стадиони и аеродроми по познати луѓе.)⁵³

Политики коишто вклучуваат колективни (јавни) добра или приватни добра – овие политики се однесуваат на сите корисници, единствено што треба да разликуваме е помеѓу оние добра што ги обезбедува владата и оние добра од приватниот сектор, односно дали добрата се јавни или, пак, приватни. Политиките што се однесуваат на колективните (јавни) добра се неделиви и важат за сите корисници во општеството, а не само за поединци или за група на луѓе. Таков пример на добра (од општ интерес) се политиките поврзани за безбедноста, одбраната, заштитата на животната средина итн., и политиките финанси-

⁵³ Исто.

рани од јавните фондови, додека, приватните добра може да ги користи само непосредниот потрошувач. Приватните добра се регулирани од страна на пазарниот механизам. Тоа се права и бенифиции што државата им ги става на располагање на поединци кои ги користат, во зависност од нивната волја (како на пример, паркови, музеи и сл.). Политиколозите сметаат дека со порастот на човековите потреби само политиките што се однесуваат на обезбедување колективни и неделиви добра можат да бидат предмет на јавната политика. Сепак, во практика сè повеќе приватни добра се третираат како јавни добра т.е. добра од општ интерес, иако нивното ползување е деливо и индивидуално.

Последната категорија се **либералните и конзервативни јавни политики**. Либералните политики се втемелени врз надлежностите на власта да излегува во пресрет на потребите и проблемите на граѓаните, и се ориентирани кон промени во општеството и унапредување на социјалната правда, слободата на говорот, статусот на маргинализираните групи. Најчесто либералите се залагаат владата да работи на изедначување на разликите помеѓу богатите и сиромашните луѓе. Конзервативните политики се насочени кон воздржување од вpletкување на државата во оние работи во општеството што можат да бидат регулирани од законите на пазарот или од страна на цивилното општество. Овие политики се за јакнење на приватната сопственост и за обезбедување на позицијата на поединецот во заедницата. Конзервативците се наклонети кон индивидуалната слобода, но често предлагаат построги мерки против организираниот криминал и корупција од либералите.⁵⁴

⁵⁴ Исто.

ГЛАВА 2

ТЕОРЕТСКИ ПРИСТАПИ И КОНЦЕПТИ НА БЕЗБЕДНОСТ

2.1. Етимолошко и историско потекло на поимот безбедност

Уште од најраниот период на развојот на цивилизацијата, безбедноста била неопходна за човековата егзистенција и во општиот дискурс таа заземала централно место. Терминот „безбедност“ (security) настанал од зборовите „без“ (непостоење, отсуство) и „бедносѝ“ (сиромаштија, неволја, несреќа, зло, немање доволно средства за живот), што во најопшта смисла претставува „без беда“, „без грижа“, или „отсуство на сиромаштија или неволја“, без разлика на тоа дали неволјата (или опасноста) е предизвикана од војна, насилство, сиромаштија, природни непогоди, па сè до најновите опасности како што се невработеноста, организираниот криминал, трговијата со луѓе, дрога, и оружје, еколошка катастрофа итн. Покрај поимот безбедност, во македонскиот јазик се употребува и зборот „сигурност“, кој етимолошки потекнува од латинската именка „*sēcūrītas, ātis f.*“, што во превод значи безгрижност, сигурност, безопасност и придавката „*sēcūrus*“, што значи без грижи, некој кој не стравува од опасност.⁵⁵ Во македонскиот јазик често се употребуваат поимите *сигурносѝ* и *заштита* како синоними за безбедност, иако постои разлика во нивната содржина. „Сигурносѝ“ претставува поширок поим од безбедност затоа што покрај отсуство на опасност и страв, опфаќа извесност и самодоверба, способност за дејствување. Додека, поимот „заштита“ се употребува за да се објасни конкретен вид на заштита на некое добро. Во оваа смисла имаме конкретен објект (човек, материјално или духовно добро) и конкретна мерка со која се штити (физичка, техничка, здравствена и сл.).⁵⁶

⁵⁵ Ejdus F., *Medunarodna bezbednost:teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str.26.

⁵⁶ Спасески Ј., *Македонија сѝолб на безбедносѝа и мироѝ на Балканоѝ*, Академик и Универзитет „Св.Климент Охридски“ Полициска академија, Скопје, 2005, стр.38.

Поимот безбедност се употребува уште од времето пред нашата ера, (поточно од првиот век пр.н.е.), каде што за старите Римјани претставувал субјективно чувство на отсуство на грижи. Подоцна, поимот безбедност се употребува во политичка смисла и е поврзан со поимите мир (лат.*pax Romana*), слобода (лат.*libertas*) и стабилноста на власта. Од 16 век, безбедноста се поврзува за јавната сфера, односно за јавната безбедност (лат.*securitas publica*), која се однесувала на заштита на поданиците во време на мир.⁵⁷ Со појавата на граѓанските војни во Европа (во првата половина на 17 век), се појавила и идејата дека за безбедноста на поединецот може да се грижи само суверената држава. Од Вестфалскиот мировен договор, кој е склучен 1648 година, па до денес, суверената држава е најмоќниот актер во меѓународните односи, која поседува монопол над средствата за употреба на физичка сила. На тој начин безбедноста станала примарна функција на суверената државна власт. Меѓутоа, според филозофите (Томас Хобс и други мислителите) во 17 век, референтен објект на безбедност бил поединецот, затоа што по својата природа „човек на човека му е волк“. Секој човек бил потенцијален непријател на другите луѓе, и кај секого се јавувал страв да не биде нападнат. Затоа во природната состојба на луѓето не постоела праведност, ниту мир, туку постојана „војна на сите против сите“ (*bellum omnium contra omnes*).⁵⁸ Со појавата на национализмот (во текот на 18 и 19 век), на безбедноста се гледа во контекст на безбедност на националната држава.

По завршување на Првата светска војна и со основањето на Лигата на народите (или Друштво на народите), се развила идејата за колективната безбедност, со цел да се зачува светскиот мир и да се промовира меѓународната соработка помеѓу државите. Додека по Втората светска војна, меѓународната безбедност прет-

⁵⁷ Види во: Ejđus F., *Medunarodna bezbednost:teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

⁵⁸ Хобс Т. *Левијатан:или граѓанска, обликош и моќиш на црковнаш и граѓанскаш држава*, Аз-Буки, Скопје,2010.

ставувала еден од главните аспекти на меѓународните односи. Во Повелбата на ООН (потпишана во 1945 год.) се сретнува синтагмата „меѓународен мир и безбедност“, односно, се наведува главната цел на новоформираната организација а тоа е „да го одржува меѓународниот мир и безбедност, да презема колективни мерки за спречување и отстранување на закани за мирот, преку мировни средства, и во согласност со правните начела и меѓународното право, средување или решавање на меѓународни спорови или ситуации кои можат да доведат до нарушување на мирот“.⁵⁹ Подоцна, терминот национална безбедност влегува на „голема врата“, пред сè во САД, а потоа и во другите западни држави. За прв пат се употребува во Законот за национална безбедност на САД кој бил усвоен во 1947 година, и за мошне краток период терминот национална безбедност станува главен сегмент во надворешно- политичкиот речник и кај западноевропските сојузници на САД. Со тоа започнува систематски да се изучува областа на безбедноста, во рамките на стратегиските студии на универзитетите и институтите. За разлика од Западот, земјите од Источниот блок почесто го користеле терминот мир, отколку синтагмата национална безбедност. По распадот на биполарниот меѓународен поредок, на агендата на меѓународната безбедност се појавија невоените закани, како што се внатрешните конфликти, распад на државите, тероризмот, организираниот криминал и други. Овие промени придонесоа за проширување и продлабочување на концептот на безбедност со нови димензии. Покрај воената димензија, концептот се прошири и со политичката, економската, социјалната и еколошката димензија, но истовремено и се продлабочи, така што покрај државата, референтни објекти на меѓународната безбедност се поединци, недржавни субјекти, општествени групи, региони и други.

По терористичките напади од 2001 година, безбедноста доби поинаква, главно непредвидлива димензија. Од една страна, се зголемија новите невоени и недржавни закани, а од друга страна,

⁵⁹ United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945, art. 1.

државите повторно ги истакнаа сопствените макијавелистички ставови и ја „заживееја“ идејата за примена на традиционалните воени средства за одбрана од новите закани. Исто така, процесот на интернационализација на безбедноста, придонесе за зголемување на бројот на разни агенции и приватни компании кои нудат безбедносни услуги. Денес безбедноста преовладува во вокабуларот на модерната политика до таа мера што кога треба да се истакне некој постоечки проблем, веднаш се разгледува од аспект на националната, регионалната или меѓународната безбедност.

2.2. Поим и дефинирање на безбедноста

Во современата наука постојано егзистираат различни правци со многу дефиниции за поимот безбедност. Безбедноста како феномен е многу сложен и комплексен поим којшто предизвикува научна колизија околу истиот. Повеќе автори го окарактеризирале овој поим како „суштински осборен“ (Дејвид Болдвин), „неразвиен“ (Бери Бузан), и „двосмислен и нејасен-неогреген симбол“ (Арнолд Волферс) концепт. Речиси не постои ниту еден општествен поим или концепт како безбедноста кој е широко употребуван во меѓународните односи, но истовремено и да е злоупотребуван, слабо концептуализиран или двосмислено дефиниран. Имајќи ги предвид многбројните обиди да се објасни и редефинира поимот безбедност, многумина се прашуваат дали навистина овој поим е занемарен. Првата причина е таа што станува збор за политички моќен концепт кој често е употребуван како оправдување за ограничување или укинување на човековите слободи и права, појава на војни и во чие „име“ се трошени огромни човечки и материјални ресурси во изминатите децении. Втората причина е што на значењето на поимот безбедност сè уште не се посветува внимание од гледна точка на правдата, слободата, еднаквоста, обврските и моќта. Во тој контекст, *Бери Бузан* истакнува пет причини поради кои безбедноста е занемарена. Првата е сложеноста на поимот, иако според

него овој поим не е ништо посложен од останатите поими (како на пример, правдата, мирот или слободата). Втората причина е преклопување на безбедноста со концептот за моќ. Третата е недостаток на интересирање од страна на критичарите на реалистичките теории, затоа што идеалистите повеќе се насочиле кон проучување на концептот на мирот отколку кон комплексностите на безбедноста. Четвртата причина за недоразвивање на безбедноста се наоѓа во природата на стратегиските студии кои продуцирале емпириска литература само за проблемите на одбранбената и воената политика. И последната причина е намерно занемарување на безбедноста од страна на политичарите, кои постојано ја употребуваат безбедноста за политички цели и оправдување на преземените дејства и за донесените политики.⁶⁰

За правилно сфаќање и толкување на безбедноста ќе истакнеме неколку дефиниции. Во основното и најопштото значење, безбедноста „тежнее кон ослободување од заканата, при што безбедноста се однесува на способноста на државите и општествата да ги зачуваат својот независен идентитет и интегритет“⁶¹. Според еминентниот истражувач *Арнолд Волферс*, „безбедноста, во објективна смисла, го проценува отсуството на закани по стекнатите вредности, додека во субјективна смисла, претставува отсуство на страв дека таквите вредности ќе бидат загрозувани“.⁶² За *Виктор Сајдел* и *Бери Леви* безбедноста претставува „слобода од страв“ и „слобода од сиромаштво“.⁶³ *Агријан Хајг-Прајс* препознава две димензии на безбедноста, а тоа се „избегнување на војна“ (негативна димензија) и „градење на мирот“ (позитивна димензија). Авторите *Харолд Ласвел* и *Абрахам Кајлан* ја дефи-

⁶⁰ Бузан Б., *Луѓе, држави и сѐправ: Проблемој со националните безбедноси во меѓународните односи*, (превод), Академски печат, Скопје, 2010.

⁶¹ Исто.

⁶² Wolfers A., “National Security“ as an Ambiguous Symbol, *Political Science Quarterly*, Vol.67, No.4.(Dec.,1952), pp. 481-502.

⁶³ Sidel V. and Levy B., „Security and public health“, *Social Justice*, Vol.29, No.3 (2002), pp.108-119.

нираат безбедноста како „високо очекувана вредност“,⁶⁴ додека *Оле Вивер* ја одредува безбедноста како „релативна категорија“, која е резултат на ранливоста на субјектите и заканите со кои истите се соочуваат. Тој смета дека безбедноста не е статична категорија, напротив, таа се гради постепено, како интересите и идентитетите. Според него, таа е „гаранција за идниот опстанок“, имајќи предвид дека безбедноста и опстанокот немаат исто значење за различни групи.⁶⁵

Генерално, безбедноста се поврзува со ублажување на заканите кон виталните вредности, особено оние закани кои го загрозуваат опстанокот на одреден референтен објект. Иако во оваа смисла безбедноста и опстанокот се поврзани, сепак тие не се синоними, затоа што опстанокот се однесува на егзистенцијата.

Во литературата постојат голем број дефиниции, а една од поистакнатите е изработена во рамките на ООН во 1985 година, каде што се вели „безбедноста е состојба во која државите сметаат дека немаат опасност од воен напад, од политичка принуда или од економска присила, така што можат слободно да се развиваат и да напредуваат“.⁶⁶

Општо земено, под поимот безбедност во *енциклопедиска смисла* се подразбира отстранување на сите активности кои ги загрозуваат луѓето, јавниот поредок, материјалните и духовните добра, објектите, определен простор или некоја друга вредност. Во *социолошка смисла* претставува динамичен склоп на односи и процеси во општеството со кои се обезбедува непречено остварување на производната дејност на луѓето, односно создавање на материјални и други општествени вредности. И во *правна смисла* безбедноста подразбира постоење на правен ред

⁶⁴ Цит.во: Wolfers A., “National Security“ as an Ambiguous Symbol, *Political Science Quarterly*, Vol.67, No.4.(Dec.,1952), pp. 481-502.

⁶⁵ Waever O., *European Security Identities*, 1996; Waever O., Buzan B., Kelstrup M. and Lamaitre P., *Identity, Migration and The New Security Agenda in Europe*, Pinter Publishers Ltd, 1993.

⁶⁶ *General and complete disarmament: Study on concepts of security*, Report of the Secretary -General, The United Nations, 26 August 1985.

и поредок во државата со пропишани казни дела, ефикасен безбедносен систем за откривање, попречување и сузбивање на казнивите дела и постоење на ефикасен судски систем за навремено и правилно расудување.⁶⁷

Во поширока смисла, под терминот безбедност се подразбира определена состојба на заштита на основните вредности на општеството, соодветна организација, функција или систем, или, пак, сето тоа заедно. Додека, во потесна смисла, и во зависност од објектот на заштитата, безбедноста може да се сфати како државна, јавна, национална, меѓународна, или колективна безбедност, а во зависност од тоа од каде доаѓаат загрозувањата, таа може да биде внатрешна, надворешна и слично.

Од погоре искажаното, безбедноста може да се толкува на три начини. Прво, под терминот безбедност се подразбира определена состојба во државата, општеството, или во определена гранка на дејност. Во оваа смисла се подразбира заштитеност на некои добра и на придобивките со кои располагаат физичките и правните лица, односно како остварена состојба на стабилност на виталните вредности на општеството. Второ, безбедноста подразбира определена функција во државата, каде што со закон или други правни норми се определени органите и другите субјекти кои ќе ја остваруваат таа функција. Истата може да се остварува преку две функции на дејствување, и тоа: (1) превентивна функција со навремено ангажирање и одвраќање на сите облици на загрозување и (2) репресивна функција која опфаќа отстранување и елиминирање на сите облици на загрозување по пат на примена на сила на правно дозволен начин.⁶⁸ Постојат одредени несогласувања меѓу авторите околу дефинирањето на безбедноста како функција или како дејност на државата, затоа што функцијата се јавува како цел, а дејноста како средство за

⁶⁷ Види во: Спасески Ј., *Македонија ситолб на безбедноста и мирош на Балканот*, Академик и Универзитет „Св.Климент Охридски“ Полициска академија, Скопје, 2005, стр.37.

⁶⁸ Котовчевски М., *Национална безбедност*, Филозофски факултет, Скопје, 2016, стр.13.

нејзино остварување, притоа посочувајќи дека државата има само една функција. Други застапници тврдат дека државата има повеќе функции, а безбедноста е една од нив.⁶⁹ Третиот начин е кога безбедноста се дефинира како *организација*, што во основа ги подразбира органите, агенциите и службите што вршат определени работи во функција на безбедноста. Гледано од овој аспект, бројни субјекти се вклучени во извршување на безбедносните работи, како што се војската, полицијата, агенциите за разузнавање и контраразузнавање, судовите, обвинителствата, царината, инспекциите, контролно-надзорните органи и други. Во поново време, покрај државните органи и служби, учествуваат и приватните безбедносни компании и агенции, како и општествените организации и институции во областа на безбедноста.

2.3. Клучни безбедносни прашања поврзани со концептуалната рамка

Повеќе автори констатираат дека концептот на безбедност е неодреден и недоволно објаснет, па дури и суштински спорен концепт кој е до толкава мера оптоварен што не може да се постигне консензус околу едно општоприфатено значење. Честата употреба на терминот безбедност во политичките кругови доведува до негова злоупотреба. Оттука, актуелните расправи за јавна политика се фокусираат на тоа дали и како да се пренасочат ресурсите од безбедноста кон

другите цели на политиката. Во таа насока *Феликс Ојенхајм* посочува неколку критериуми на научни концепти кои можат да се применат за објаснување на концептот на безбедност, тие се: (1) концептите треба да бидат операционализирани во поширока смисла; (2) концептите треба да воспостават дефинициски врски со други релевантни термини (различни вредности можат да се обезбедат со најразлични средства, бидејќи станува збор за различни видови на безбедност, на пример економска без-

⁶⁹ Нацев З., *Теоретски основи на доктрината и стратегијата на националната одбрана*, НИП Гурѓа, Скопје, 1998, стр. 11.

бедност, воена безбедност, физичка безбедност); (3) пожелно е концептите да бидат лесно прегледни, така што би требало да се фокусираат на теоретски важните аспекти на предметната материја; (4) концептите не треба да го исклучат емпириското истражување и (5) концептите треба да останат блиску до обичниот јазик на употреба.⁷⁰

За таа цел, за овој „опасно неодреден концепт“, ќе ни послужи пристапот на *Дејвид Болдвин* елабориран во неговиот труд со наслов „Концептот на безбедност“, кој се базира на есејот на *Арнолд Волферс* под наслов „Национална безбедност како нејасен симбол“, објавен во 1952 година. За појасно одредување на терминот безбедност потребно е да се идентификуваат одредени специфики (т.н. концептуални одлики), кои се основата (заедничкиот именител) на различните безбедносни концепти, коишто можат да ја олеснат анализата на рационалната безбедносна политика. Во тој контекст безбедноста може да се одреди како цел на политиката и да се пристапи кон понатамошно дефинирање на политиките како средства за постигнување на таа цел. Меѓу другото, спецификацијата е потребна со цел концептот на безбедност да биде корисен за одредена политичка цел или, пак, за научна употреба. На пример, при закана од воен напад, државите развиваат одредена политика на одвраќање. Оваа политика е наменета за да обезбеди одреден степен на безбедност со тоа што ќе ја намали веројатноста од напад врз државата. Исто така, како одговор на закана од земјотрес, државите креираат соодветни закони, правила и прописи за градба со цел да се заштитат, односно да ги намалат последиците од земјотресите. Тоа не ја намалува веројатноста дека земјотресите нема да се случат, но ги редуцира можните штети на постоечките вредности, па оттука, тежиштето е на зачувување на вредностите, а не на присуството или отсуството на заканата. Затоа *Болдвин* нуди седум димензии коишто помагаат да се специфицира концептот на безбедност по

⁷⁰ Види во: Baldwin D.A., *The concept of security*, *Review of International Studies* (1997), 23, 5-26.

однос на субјектите, вредностите на заштита, нивото (степенот) на безбедност, видовите на закана, потребните средства, цената на чинење и временскиот период. Овие димензии се дадени во форма на прашања коишто можат да помогнат при анализата на одредена безбедносна политика и на концептот на безбедност. Станува збор за следниве прашања:⁷¹

Безбедност – за кого? Ова прашање се однесува на референтниот објект на безбедност, односно на објектот кој сакаме да го заштитиме, како што се поединецот (некој, повеќето, или сите поединци), општеството, државата (една, повеќе или сите држави), меѓународниот систем и др.

Безбедност – за кои вредности? Поединците, државите или општеството имаат повеќе различни вредности. Вредностите кои сакаат да ги заштитат можат да бидат физичкиот опстанок, независноста, економската благосостојба, слободната трговија и демократијата. На пример, концептот на национална безбедност вклучува заштита на вредностите како што се политичката независност, територијалниот интегритет и суверенитет.

Колку безбедност? Некои автори истакнуваат дека државите можат да имаат малку или повеќе безбедност, нагласувајќи ја нејзината квантитативна димензија. Со оглед на тоа дека апсолутната безбедност е утопија, концептот на безбедност може да тежнее само кон одредено ниво/степен на безбедност, иако, во научните кругови се поставува прашањето дали безбедноста е мерлива категорија или колку е задоволителното ниво на безбедност? Генерално, постои став дека не може да се вреднува безбедноста, туку може само да се констатира дали има или нема безбедност.

Од кои закани? Употребата на терминот безбедност вообичаено се поврзува со одреден вид на закана. Заканите по безбедноста можат да бидат од различна природа, односно да бидат предизвикани од човечки фактор или од природни фактори. Во суштина заканите варираат од една до друга крајност,

⁷¹ Исто.

и можат да бидат непосредни или посредни, воени или невоени, симетрични или асиметрични, краткорочни, среднорочни или долгорочни закани.

Со кои средства? безбедноста може да се оствари и да се постигне со примена на широк спектар на средства, како што се воените, економските, дипломатските, разузнавачките, полициските и други. Оваа димензија е особено важна во дискусиите за меѓународната политика, од аспект на тоа што во изминатите две децении често се употребуваше воената сила како средство за решавање на безбедносните проблеми. Тоа доведе до забуна во однос на тоа со кои средства може да се реализира безбедносната политика.⁷²

По која цена? Како во економијата, така и во безбедноста постојат трошоци за нејзино остварување. Безбедносната политика има своја економска или општествена цена, иако едни автори сметаат дека безбедноста нема цена, а други пак сметаат дека со ресурсите на безбедноста би можеле да се остварат други цели на политиката. Иако по ова прашање, јавноста и експертите од различни сфери се поделени (на пример дали има потреба од голема и силна армија или не), сепак, потребно е правилно распоредување на ресурсите по одредени области. Колку чини безбедноста зависи од тоа дали на безбедноста се гледа како на примарна (круцијална) вредност, на една од централните вредности или, пак, како на маргинална вредност чија употребна вредност зависи од потребата на политичкиот или некој друг контекст.⁷³ Од гледна точка на креаторите на политиките, трошоците за остварување на безбедноста секогаш се важен сегмент.

За кој временски период? Најрационалните безбедносни политики на долг рок значително се разликуваат од оние кои се однесуваат на краток временски период. Секогаш донесувачите на безбедносни одлуки се наоѓаат во дилема по ова прашање,

⁷² Исто.

⁷³ Ejodus F., *Medunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str.35.

затоа што краткорочните безбедносни политики можат да бидат во судир со долгорочните безбедносни политики, но и обратно.⁷⁴ Станува збор за два различни начини на решавање на одреден безбедносен проблем. На пример, на краток рок, „висока ограда, куче-чувар, безбедносни камери и оружје“ можат да го заштитат домот од соседите, но на долгорочен план подобро е да се спријателите со соседите. Или, по примерот на Израел кој 70 години војува со земјите од соседството, иако секогаш излегува како победник, сепак, проблемот сè уште постои.

2.4. Теоретски пристапи кон безбедноста

Безбедноста е предмет на проучување од почетокот на човековото егзистирање. Таа значела различни нешта за луѓето, зависно од времето и местото. Безбедноста подразбира интерпретирање на минатото, (особено како одредени групи размислувале и применувале безбедност), разбирање на сегашноста и обид да се влијае врз иднината. Затоа, наместо да се заземе и да се брани еден теоретски пристап за безбедност ќе ги елаборираме различните научни пристапи и спротивставени мислења во полето на безбедноста. Со оглед на бројните промени во меѓународните односи и промените во согледувањата на референтниот објект на безбедност, се издвојуваат следниве главни пристапи во областа на безбедносните студии:

(1) *Традиционални пристапи* карактеристични за периодот пред и за време на Студената војна. Овие пристапи се многу критикувани поради тоа што се премногу тесни за да ги опфатат сите аспекти на безбедноста, и се фокусирани исклучиво на воените закани и опасности, и на националната безбедност и безбедноста на државата, и

(2) *Алтернативно-критички пристапи*, кои настанале по Студената војна и имаат мошне широк пристап кон изучување-

⁷⁴ Baldwin D.A., *The concept of security*, Review of International Studies (1997), 23, 5-26.

то на безбедноста. Тие ги опфаќаат сите аспекти на човековиот живот што се поврзани со безбедноста.

2.4.1. Традиционални пристапи кон безбедноста

Традиционалните или првобитните размислувања за сферата на безбедноста се меѓу најстакнатите и најзастапените пристапи во меѓународните односи. Оваа група е сочинета од двете спротивставени гледишта, реалистично- песимистично и либерално-оптимистично гледиште. *Реализмот* се смета за најстар, а можеби и најразвиен правец кој долго време бил доминантен пристап на истражување во меѓународните односи и во студиите по безбедност. Групата со реалистички пристап ја сочинуваат бројни правци и подгрупи од класични реалисти, неореалисти, структуралисти и неоструктуралисти до контингентни реалисти. Класичниот реализам датира од 1940 година и речиси доминира во областа на меѓународните односи.⁷⁵ Според реалистите, централен проблем на меѓународната политика се војната и употребата на сила, а државите се убедливо најсилните актери во меѓународниот систем. Тие безбедноста ја опишуваат со исклучиво воени термини, и ја анализираат низ призма на формулата „безбедност=одбрана“. Тоа се должи на фактот што војната е објект на анализа речиси 3000 години, а безбедноста се сретнува во теоретските кругови пред втората половина на 20 век. Поради тоа, односот безбедност - одбрана доминира како во меѓународната политика така и во внатрешната политика на државите. Традиционалните реалисти како *Ханс Моргенштау*, *Џорџ Кенан* и *Марџин Вајт* сметаат дека желбата за моќ е вкоренета во човековата природа, а државите како субјекти со највисок политички легимитет, националната безбедност можат да ја остварат исклучиво со зголемување на својата воена моќ и(ли) слабоста на противникот.

⁷⁵ Елман К. *Реализам*, во: Вилијамс П.Д., *Студии по безбедност: вовед*, (превод), Арс Ламина, (2012): 15-28.

Во 50-те и 60-те години на 20 век доминира школата на политичкиот реализам (реалполитиката - од германски јазик *Realpolitik*), позната како „политика на моќта“ (power politics), која се однесува на тоа дека државите инсистираат на опстанок и повеќе безбедност за себе. Политиката на моќ им дава предност на националните интереси над интересите на другите држави или меѓународната заедница, на тој начин може да бидат применети закани од воена, политичка или економска агресија и присила заради заштита на сопствените интереси.⁷⁶

За време на 80-тите години на минатиот век се појавил нео-реализмот (нарекуван нов реализам). Неореалистите како *Кенет Волц* и *Дон Мерсхајмер* суштината на националната (не)безбедност ја гледаат во структурата на меѓународниот систем и токму затоа овие застапници се нарекуваат и структурални реалисти.⁷⁷ Неореалистите сметаат дека меѓународниот систем е анархичен (anarchy - отсуство на власт), но не мора да биде и хаотичен, во смисла дека не постои централна (врховна) власт која е способна да го контролира однесувањето на државите. Во таа брутална меѓународна арена, државите ќе се обидат да се заштитат и да ја постигнат својата безбедност и опстанок само со помош на употреба на сопствените сили. Меѓудржавните односи се сметаат за натпревар за моќ со оглед на тоа што државите константно се обидуваат да стекнат предност едни над други, со тоа шансите да се постигне мир се речиси минимални.⁷⁸

Според неореалистите државите можат само да ја балансираат моќта на другите држави за да спречат некој да постигне целосна хегемонија. Недостатокот на доверба помеѓу државите ги приморува кон тоа секогаш да бидат подготвени, а тоа значи зголемување на својата воена моќ и безбедност на сметка на

⁷⁶ Рачев В. и Бахчеванов Г., *Еволуција на концепцијата за сигурност*, во: Национална и Меѓународна сигурност, Воено издателство (2005): 33-47.

⁷⁷ Waltz K.N., *Theory of International Politics*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1979.

⁷⁸ Бејлис Џ., *Меѓународна и глобална безбедност*, во: Бејлис Џ., Смит С. и Овенс П., *Глобализацијата на светската политика : Вовед во меѓународните односи*, (превод), Табернакул (2010): 226- 241.

другите држави, познато како *безбедносна дилема*. Врската меѓу безбедноста и моќта е мошне дискутабилна, бидејќи највисокиот степен на безбедност не може да се постигне со акумулација на традиционална воена моќ, затоа што тоа може да биде контра-продуктивно и да води кон одговор од страна на соседните земји.

За повеќето современи неореалисти постојат мали шанси за промени во природата на безбедноста по завршувањето на Студената војна. Посочувајќи ги Заливската војна (во 1991 год.), и војните во Авганистан, Ирак, Сирија и во други делови на светот, како показатели дека живееме во свет на недоверба и постојан натпревар за моќ и безбедност. Па, оттука, војната и силата се секогаш присутна опасност, а државите се принудени да ги одржуваат своите војски дури и во мирновременски услови. Слично на изреката „Граѓаните на Лондон носат чадори дури и тогаш кога времето е сончево“.⁷⁹

Од друга страна, контингентните реалисти се издвојуваат од оваа школа на мислење, поради нивната приврзаност за соработката како нужен облик на односи меѓу државите, отколку кон натпреварот за стекнување на поголема моќ. Овие претставници сметаат дека може да се избегне неизвесноста од трката во вооружување, и да се оди кон остварување на националната безбедност преку унапредување на соработката меѓу државите. Според нивните мислења, дури и во анархичниот меѓународен систем може да се оствари квалитетна соработка. Контингентните реалисти покажуваат прагматичен оптимизам во поглед на воспоставување партнерства на светската политичка сцена. Позитивна страна е тоа што новонастанатите промени придизвикани од процесите на глобализацијата ги принудува државите да се приспособат, а со тоа и да ја подобрат безбедносната меѓузависност. На тој начин, државите ќе можат полесно да ја унапредат својата безбедност. Меѓутоа, суверените држави не се секогаш подготвени колективно да одговорат на безбедносните

⁷⁹ Nye J.S., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, seventh edition, Pearson Education Inc., New York, 2009.

закани и проблеми. Нападите на САД во 2001 година, покажаа дека реалистичкиот концепт на моќ има слабости, а недржавните актери (како Ал Каеда, Исламска држава) се наметнаа како сериозни конкурентни на суперсилите.

Вториот традиционален пристап кон безбедноста е *либерално-институционалниот пристап*, чии застапници се согласуваат со мислењето на класичните реалисти за тоа дека државата е основен субјект на безбедност во анархичниот меѓународен систем кој се одликува со политика на сила. Либералната мисла за безбедност датира од времето на Кантовата концепција за „Вечен мир“ (од 1795 година). Според *Кант*, мирот е можен само доколку државите се базираат на принципите на слобода, меѓузависност и правна еднаквост меѓу граѓаните. Концептот на меѓузависност ќе ги натера државите да бидат повеќе наклонети кон мир и соработка, отколку кон конфронтирање и војни. Германскиот филозоф тврдел дека свет исполнет со републикански влади ќе биде ослободен од војната, но не велел дека републиките нема да војуваат со други републики. Во поново време, визијата на Кант беше толкувана дека демократските земји не војуваат помеѓу себе, но тоа не значи дека демократските земји не војуваат со други автократски или недемократски земји.⁸⁰

Традиционалните републикански либералисти тврдат дека мирот е вкоренет во концептот на либералната држава, додека (нео)либералните институционалисти ја нагласуваат улогата на меѓународните институции. Неолибералните институционалисти како *Роберт Кеохан* и *Џозеф Нај* истакнуваат дека меѓународната соработка е важна за постигнување на одреден степен на доверба и подобрување на односите меѓу државите. Тие ги нагласуваат мултилатералните облици на соработка и институционалното здружување како најефикасен начин за спречување на конфликтите и насилствата помеѓу народите и државите. Институционалната соработка меѓу државите отвора

⁸⁰ Imanuel Kant, *Vecni mir: filozofski nacrt*, Gutembergova Galaksija, Beograd, 1995.

големи можности за постигнување на поголем степен на меѓународна безбедност, и создава можност да се намали традиционалниот безбедносен натпревар помеѓу државите. Тоа најдобро го покажува концептот на *безбедносна заедница*⁸¹ од Карл Дојч, објавен во 50-тите години на 20 век. Во рамките на либералниот институционализам, најзастапен е моделот на колективна безбедност, како основа за постигнување на меѓународната безбедност. Оваа идеја поврзана со либералниот институционализам се здоби со широка поддршка во западните академски кругови кои веруваат дека заедничките (колективни) институции (како што се ООН, НАТО, ЕУ и ОБСЕ) може да бидат гарант за постабилен и побезбеден меѓународен систем. Со помош на системот на колективна безбедност, слободна трговија и меѓузависност, можат да придонесат кон зачувување на мирот и избегнување на војната во меѓународните односи. Неолибералните институционалисти, идејата за безбедност ја согледуваат низ призма на „меката моќ“, затоа повеќе се насочени кон соработката во сферата на политиката, економијата, општеството и животната средина, а помалку внимание обрнуваат на воената сфера.⁸²

Токму поради тоа, придонесот на либерализмот кон теоријата за безбедност е специфичен и прогресивен, затоа што преку идејата на заеднички интереси и интеграција во безбедносните институции се надминува тесната рамка на реалистите чиј

⁸¹ *Безбедносна заедница* е група на луѓе кои се здружени (интегрирани). Под здружување се мисли на достигнување во рамките на една територија, чувство на заедништво и поставување на силни и широко распространети институции и дејности кои ќе овозможат мирољубива соработка меѓу своето население. Под чувство на заедница се мисли на верување, дека заедничките општествени проблеми мораат и можат да се решат преку процесите на мирољубива соработка која дава гаранција дека членките нема меѓусебно физички да се спротивставуваат, туку судирите ќе ги решаваат на некој друг начин. Deutsch K.W. et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

⁸² Навари К., *Либерализам*, во: Вилијамс П.Д., Студии по безбедност: вовед, (превод), Арс Ламина, (2012): 29-43.

фокус е насочен кон „тврдата моќ“ - националната безбедност, политиката на сила и воената моќ.

2.4.2. Алтернативно-критички пристапи кон безбедноста

Алтернативно-критичката теорија опфаќа широк спектар на размислувања и идеи за безбедноста. Оваа теорија претставува алтернативно сфаќање на (нео)реализмот и (нео)либерализмот, кои не успеале адекватно да ја објаснат промената во светската политика. Алтернативно-критичкиот пристап се однесува на различни теоретски правци кои меѓусебно се различни, и ги опфаќа новите комплексни односи меѓу субјектите на безбедноста. Наместо државите, како референтни објекти на безбедност, поставени се поединците и општествените групи. Покрај нив, како други актери на меѓународната сцена се и недржавните субјекти, а нагласени се и невоените видови на безбедност. Во рамките на овој пристап опфатени се неколку теоретски правци, а тоа се: *социјалниот конструктивизам; постмарксизмот; критичката теорија на безбедноста; феминизмот; мировниот студио и постмодернизмот.*

Конструктивизмот е важен теоретски пристап кон меѓународните односи од неговото појавување во 80-тите години на 20 век. Конструктивизмот се фокусира на улогата на идеолошките фактори, на нормите при социјалната конструкција на светската политика и на идејата дека меѓународните односи не се под влијание само на политиката на сила, туку и на идеите, а главните структури на меѓународната политика се општествените структури, а не само материјалистичките структури. Станува збор за широк теоретски пристап за решавање на низа прашања од областа на меѓународните односи, како што се политичката економија, меѓународните организации, културата и безбедноста. Конструктивизмот е термин кој прв пат е објаснет од *Николас Онуф* (во негово дело од 1989 година), а најистакнат заговорник на социјалниот конструктивизам е *Александар Венџ*, кој истакнува дека поради анархичната состојба во меѓународни-

те односи, државите и понатаму се клучни референтни објекти на безбедност и субјекти на меѓународната политика и меѓународната безбедност. Застапниците на овој правец посочуваат дека еден од клучните елементи за уредување на меѓународните односи е општествената структура заснована на идејни фактори, како што се заедничките идеи за меѓународната безбедност, владеење на правото, меѓународните институции и нивните ангажмани и др. Според конструктивистите, безбедноста е социјална конструкција, и веруваат дека идентитетот е централен сегмент при конституирањето на безбедноста. Покрај идентитетот, важна идеолошка димензија на светската политика е улогата на нормите кои се дефинираат како заеднички очекувања за однесувањето на актерите со одреден идентитет.⁸³

Поспмарксизмоп, како и останатите критички теории, во центарот на анализирање на безбедноста ги поставува поединците и општествените групи (класи). Неомарксизмот претставува современ правец на марксизам кој се развил во 20 век врз основа на истражувањата на *Карл Маркс* и *Фридрих Енгелс*. За основачи на неомарксистичкиот правец се сметаат *Анџонио Грамши*, *Ерик Фром*, *Јурген Хабермас* и други автори. Неомарксистите се фокусираат на прашањата поврзани со социоекономските аспекти, еманципација на работничката класа и еднаквоста на луѓето. Тие се залагаат за воспоставување контрола над глобалниот капиталистички систем кој ја експлоатира работничката класа, придонесува за зголемување на јазот меѓу богатите и сиромашните, и го дели светот на Север и Југ, на централни и периферни области, на Прв, Втор и Трет свет итн. Според *Хабермас*, еден од начините да се воспостави контрола, е оживување на „јавната сфера“, како и реформа на демократските процедури преку учество на локалните групи и здруженија на граѓани во политичкиот живот.⁸⁴ Иако пробле-

⁸³ Мекдоналд М., *Конструктивизам*, во: Вилијамс П.Д., *Студии по безбедност: вовед*, (превод), Арс Ламина, (2012): 59-72.

⁸⁴ Gidens E., *Sociologija* (cetvrto izdanie), Ekonomski fakultet, Beograd, 2007.

мите со безбедноста и војната не се во нивната сфера на интерес, сепак истакнуваат дека војните се водат поради загрозување на интересите на суперсилите, отколку да се интервенира во оние делови на светот каде се прекршени човековите права.

Критичките пристапи во студиите по безбедност (се засебна научна школа), датираат од 90-тите години на минатиот век, иако идеите врз кои се темелат се постари. Критичко-безбедносните студии⁸⁵ (Critical Security Studies - CSS) претставуваат почеток на размислување за безбедноста од поинаква перспектива и рамка од која настанала **критичката теорија на безбедноста**. Станува збор за отфрлање на традиционалното (реалистичко) размислување за безбедноста и создавање на поинаква концептуализација на безбедноста. Предводници на критичката теорија на безбедност се Роберт Кокс, Ричард Вин Џонс, Кен Буџи, чии ставови се дека поединецот е референтен објект на безбедност, а не државата. Суштината на нивните размислувања е еманципација (ослободување) на поединецот како основа за постигнување на национална и меѓународна безбедност, бидејќи луѓето се тие кои ја сочинуваат државата. За разлика од традиционалните безбедносни пристапи, застапниците на критичката теорија тврдат дека државата е средство, а не цел на безбедносната политика и затоа државата треба да е целосно

⁸⁵ Критичко-безбедносните студии ја сочинуваат претставниците на таканаречената Велшка школа, позната по „еманципаторскиот реализам“ кој е критички правец во студиите по безбедност. Станува збор за критички пристап кој настојува да ги поврзе класичните гледишта на безбедност и критичката теорија. Критичката теорија на безбедност се потпира на сфаќањата на италијанскиот теоретичар Антонио Грамши и Франкфуртската школа. Во својата статија од 1991 година предводникот Кен Буџи ја потенцирал врската помеѓу безбедноста и еманципацијата. За него, еманципацијата се однесува на ослободување на луѓето (како поединци и групи) од физичките и хуманите ограничувања што ги запираат да го спроведат тоа што слободно би избрале да го прават. Војната и заканата од војна се едни од тие ограничувања, заедно со гладот, лошото образование, политичката пресија и друго. Според него, еманципацијата е вистинската безбедност, а не моќта и редот.

„децентрализирана“ во научните студии, како и во политичката практика, бидејќи државите не успеале да обезбедат безбедност за своите граѓани.⁸⁶

Онтолошката основа на критичките теории тежнее кон поголем број на објекти на безбедност, од поединецот до целото човештво. Генерално, оваа теорија одговара на фундаменталните прашања, што е реално во студиите по безбедност, како може да дејствуваме? Според *Буш*, критичката теорија на безбедноста е подеднакво теоретско ангажирање и политичка ориентација. Теоретското ангажирање подразбира преземање збир на идеи кои овозможуваат критичко и постојано истражување на онтологијата, епистемологијата и практика на безбедноста, заедницата и еманципацијата во светската политика. Додека како политичка ориентација, теоријата има цел зајакнување на безбедноста низ еманципаторската политика и мрежата на заедницата на сите нивоа.⁸⁷ Критичката теорија може да помогне во развивање на систем на знаења и да ги изложи слабостите и ограничувањата на постоечките идеи во традиционалните студии по безбедност, и да отворат нови алтернативни патишта на размислување за безбедноста. Главната цел на теоријата е да ги анализира постоечките односи и институции и што може да се направи за тие да се променат и подобрат.⁸⁸

Феминизмот е алтернативно-критички пристап кој ја согледува меѓународната политика и меѓународната безбедност од агол на диспаратот на половите. Застапниците на овој правец сметаат дека безбедноста е гледана од машка точка, а жените ретко кога се споменуваат во сферата на безбедноста. Иако конфликтите и војните ги засегаат и жените, можеби повеќе и од мажите, затоа што најголем број на жртви и бегалци во светот се жени и деца. Феминистичките претставници се залагаат родот

⁸⁶ Билгин П., *Критичка теорија*, во: Вилијамс П.Д., *Студии по безбедност: вовед*, (превод), Арс Ламина, (2012): 89-102.

⁸⁷ Booth K., *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner Publishers, 2005.

⁸⁸ Исто.

да биде повеќе застапен во студиите по безбедност, на тој начин ќе се додадат нови алтернативни перспективи кон безбедноста агенда и ќе се понуди поинакво гледиште на меѓународната безбедност. Поради тоа што мажите повеќе се склони кон насилство од жените, феминистите настојуваат создавање родово неутрален концепт на безбедност, кој покрај воените прашања ќе ги опфати и невоените прашања за безбедноста. Според *Џил Сџинс* редефинирањето на безбедноста опфаќа размислување за милитаризмот и патријархалноста, недоволниот развој, и уништување на животната средина. Новиот концепт на безбедност би требало да ги вклучи и размислувањето за односот меѓу сиромаштијата, долговите и порастот на населението, како и прашањата за ресурсите и нивната распределба.⁸⁹ Овој правец за еманципација на жената доби поголемо значење и важност откако Советот за безбедност на ООН ја усвои Резолуцијата 1325 (во 2000 год.) насловена „Жени, мир и безбедност“, која се однесува на родовата еднаквост и улогата на жените во спречување и решавање на конфликтите, мировните преговори, градење на мирот, мировните мисии, нивната целосна вклученост во унапредување на мирот и безбедноста, како и преземање на посебни мерки за нивна заштита од родово базирано насилство во вооружените конфликти.⁹⁰

Мировниите студији датираат од 50-тите години на 20 век и преставуваат интердисциплинарен теоретски пристап кој се потпира на политичките науки, социологијата, антропологијата, филозофијата, психологијата и на другите науки. Истражувањата за мирот се поврзани со последиците од Втората светска војна и Студената војна, и генерално се насочени кон намалување на причините за војна и динамиката на вооружувањето, разоружу-

⁸⁹ Steans J., *Gender and International Relations*, third edition, Polity Press, Cambridge, 2013.

⁹⁰ Landmark resolution on Women, Peace and Security. Достапно на : <https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/>.

вањето, како и за безбедноста и состојбата неопходна за мирот.⁹¹ Денес, мировните студии опфаќаат прашања од поширок домен, како што се решавање на конфликтите (во сите општествени нивоа), човековите права, меѓународната правда, алтернативен светски поредок, безбедност на животната средина и друго.

Теоретските пристапи во мировните истражувања ги започнал *Јохан Галтунг*, кој придонел за развивање на концептите на позитивен и негативен мир и концептите на директно и структурно насилство. Според Галтунг „мирот е отсуство/намалување на насилството од секаков вид“.⁹² Негативниот мир претставува отсуство на директно насилство или отсуство на војна, додека позитивниот мир е отсуство на структурно насилство и се потпира на интеграција, развој и просперитет. Терминот „структурно“ се однесува на насилството и неправдата што можат да произлезат од структурните нееднаквости во општеството, како и од различните облици на нееднаквост помеѓу луѓето.⁹³ Според овие теоретски пристапи, визиите за зачувување на мирот во 21 век треба да се бараат во причините, условите и контекстите во различните сфери на природата, човекот, општеството, светот, времето и културата.

Овие концепти на мирот се во корелација со концептите на безбедност. Оттука, концептот на негативен мир е роден со концептот на негативна безбедност кој се однесува на способноста за одбрана од воени загрозувања. Додека концептот на позитивен мир е роден со концептот за позитивна безбедност којшто претставува состојба која ја надминува способноста на државата за одвраќање од агресија и опфаќа способност на државата да изгради и одржи интеракции кои се од интерес за безбедноста

⁹¹ Георгиева Л., *Творење на мирот: мирот, безбедноста и конфликтите во Сивулената војна*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.107.

⁹² Galtung J., *Mirnim sredstvima do mira: Mir i sukob, razvoj i civilizacija*, NVO-Jugoistok XXI – Centar za Evro-balkansku saradnju, JP Sluzbeni glasnik, 2009, str.25.

⁹³ Георгиева Л., *Творење на мирот: мирот, безбедноста и конфликтите во Сивулената војна*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.111.

од индивидуално до меѓународно ниво.⁹⁴ Како референтни објекти на безбедност во мировните истражувања се поединецот и општествените групи кои треба да се заштитат од директното (физичкото)насилство и од структурното насилство.

Посѝмодернизмоѝ како пристап во меѓународните односи создаде поразлична перспектива кон меѓународната безбедност. За најпознати претставници на овој теоретски правец се сметаат *Жан-Франсоа Лиоѝар*, *Жан Богријар*, *Мишел Фуко* и *Жак Дерига*.⁹⁵ Постмодернистите ги нагласуваат идеите и толкувањето како клучни сегменти во сфаќањето на меѓународната политика и безбедност. Како и останатите автори кои го прифаќаат критичкиот пристап, така и постмодернистите гледаат на реализмот како на еден од главните проблеми за меѓународната небезбедност. Тие вината ја гледаат во традиционалната расправа за политика на моќ која ја поттикна трката во вооружување меѓу државите, а таа придонесе за појава на војни и конфронтирања. Целта на овие претставници е да се замени традиционалната дебата за реализмот или „говорот на моќ“ со „говорот на заедништво“ или со други нови алтернативни расправи и толкувања за безбедноста. Постои верување дека природата на глобалната политика може да се промени доколку се промени и начинот на кој размислуваме и зборуваме за безбедноста. Идеите на постмодернистите се базираат на кооперативни норми, правила и вредности кои ќе ги приморат поединците, државите и регионите да соработуваат едни со други. На тој начин глобалната политика повеќе ќе се ориентира кон мир отколку кон војна.⁹⁶

⁹⁴ Исто, стр.117.

⁹⁵ Marchal G., ed. *A Dictionary of Sociology*, Second Edition, Oxford University Press, 1998.

⁹⁶ Бејлис Џ., *Меѓународна и глобална безбедносѝ*, во: Бејлис Џ., Смит С. и Овенс П., *Глобализацијата на светската политика : Вовед во меѓународните односи*, (превод), Табернакул (2010): 226- 241.

2.5. Концепти на безбедност

Во сегашниот степен на општествен развој безбедноста е многу важен елемент за опстанокот и дејствувањето на поединецот, државата и меѓународниот систем. Наведените три субјекти се стремат кон заштита од потенцијалните закани и опасности и кон состојба на безбеден и избалансиран меѓусебен опстанок, гледано во потесен и поширок контекст. Затоа, современото сфаќање на поимот безбедност бара холистички пристап на анализа, вклучувајќи ги сите аспекти од опстанокот на индивидуата до пошироките облици на организирање како што се националното, регионалното, меѓународното и глобалното. Поради тоа, современата безбедносна парадигма се третира во рамки на четирите основни безбедносни концепти: (1) индивидуална безбедност; (2) национална безбедност; (3) меѓународна безбедност и (4) глобална безбедност.

2.5.1. Индивидуална безбедност

Поимот индивидуална безбедност е релативен нов, иако неговата суштина (човекови права и слободи) за време на Студената војна беше постојано во фокусот на интерес на повеќето држави, ООН и на останатите меѓународни организации. Почетоците се бележат во Универзалната декларација за човекови права усвоена од Генералното собрание на Обединетите нации во 1948 година, во која се операционализираат човековите права низ триесет аспекти кои се групирани во шест целини, и тоа: лични права, законски права, граѓански слободи, право на основни потреби, економски права и политички права. Во членот 3 од Декларацијата е наведено дека „секој има право на живот, слобода и лична безбедност“, истакнувајќи ја категоријата на „лична безбедност“.⁹⁷ Тоа значи дека, покрај државата, како референтен објект на безбедност, се наведуваат и поединците (луѓето), како основна единица за која може да се примени концептот на безбедност. Концептот на индивидуална безбедност

⁹⁷ The United Nations. *Universal Declaration of Human Rights*, 1948.

се појавува по Студената војна како реакција на различните групи на теоретичари во рамките на студиите по безбедност. Иако во меѓународните односи, акцентот бил ставен на традиционалното државноцентрично разбирање на концептот на безбедност, сепак со новонастанатите состојби и појавата на внатрешно-државните конфликти, организираниот криминал, епидемиите и заразните болести, миграциите, загрозување на животната средина, недостаток на храна и вода, геноцидите и воените злосторства, се зголемила потребата за проширување и продлабочување на концептот на безбедност со нови анализи и субјекти. Во практика, различните субјекти на меѓународните односи се ставени во функција на заштита и унапредување на вредностите важни за луѓето, односно се во функција на индивидуалната безбедност.

Во Извештајот за човековиот развој на ООН од 1994 година за прв пат е употребен поимот човекова безбедност, кој претставува „заштитеност од хронични закани како што се глад, болест и репресија, како и заштитеност од ненадејни и штетни нарушувања во обличите на секојдневниот живот (дома, на работа, во заедниците)“.⁹⁸ Меѓу другото, идентификувани се седум главни групи (компоненти) на човековата безбедност, а тоа се: економска безбедност, безбедност на храна, здравствена безбедност, безбедност на животната средина, лична безбедност, безбедност на заедницата и политичка безбедност. Концептот на човековиот развој е релативно нов теоретски концепт, изграден во последната деценија на 20 век, каде што како референтен објект на безбедност се идентификува човекот-граѓанинот како поединец и заедницата. За секој поединец е најважна личната безбедност, која во Извештајот е одредена како заштита од различни форми на физичко насилство што може да произлезе од сопствената држава, други држави, општествени групи, криминални организации и др. Исто така, идентификувани се трговијата со дрога,

⁹⁸ The United Nations Development Programme , Human Development Report 1994.

миграција, тероризмот и оружјето за масовно уништување како главни закани за човековата безбедност.

Според *Канџи Бајџај*, терминот „човекова безбедност се однесува на заштита на личната безбедност на поединецот и отсуство на директни и индиректни закани. Унапредување на човековиот развој и доброто владеење, и кога е неопходно, колективна употреба на санкција и сила за раководење на човековата безбедност. Државите, меѓународните организации, невладините организации и другите групи од цивилното општество, исто така се од витално значење за иднината на човековата безбедност“.⁹⁹ Генерално, човековата безбедност се интерпретира како поширок концепт кој подразбира фокусираност кон човекот и неговиот телесен и ментален интегритет, како и неговата интеракција со социјалното опкружување. Иако социјалната интеракција може да произведе негативни последици по вредностите на човекот.

Од претходниве искажувања се забележуваат неколку слични термини кои повеќе создаваат конфузност околу значењето на концептот на индивидуална безбедност. Во дискурсот на современите студии по безбедност се разгледуваат неколку категории (термини), како што се индивидуална безбедност, лична (персонална) безбедност, безбедност на поединецот и човекова безбедност, кои неприцизно се одредени и се користат на различни начини. На една страна се оние истражувачи кои индивидуалната безбедност ја третираат како самостоен концепт, а на другата страна се оние кои индивидуалната безбедност ја одредуваат како содржински елемент на поимот човекова безбедност. Разликата помеѓу индивидуалната безбедност и личната (персонална) безбедност е тешко уочлива, затоа што станува збор за синоними кои се користат за да го означат новото (најниско)

⁹⁹ Kanti Bajpai, *The idea of a Human Security*, Audit. Joan B. Kroc Institute Report, No. 19. Fall 2000, pp. 1-4. Достапно на: http://www.nd.edu/~krocinst/ocpapers/op_19_1.PDF.

ниво на анализа на безбедноста, во однос на традиционалното државно ниво на анализа.¹⁰⁰

Општо земено, индивидуалната безбедност се однесува на заштита на индивидуата како биолошка единка и нејзиниот физички опстанок, па оттука концептот на индивидуалната безбедност е насочен кон оние видови на закани кои директно го загрозуваат физичкиот опстанок на поединецот. Авторите *Данкан, Вебстер и Свиџки* го истакнуваат потесното значење на поимот, тие се фокусираат на индивидуите како актери на меѓународната политика, односно, на индивидуите како официјални претставници на државите и невладините организации и нивната улога на меѓународната сцена.¹⁰¹ Од друга страна, личната (персонална) безбедност се однесува на индивидуата која е дел од одреден социјален контекст. За секој поединечен човек може да се рече дека е индивидуа, поединечен претставник на човековиот вид, додека личност е онаа индивидуа која е во интеракција со другите индивидуи и општеството и развива одредени особини според кои се разликува од останатите поединци. Всушност, личната безбедност е патот од индивидуалната безбедност кон поширокиот концепт на човекова безбедност.¹⁰²

Авторот *Бери Бузан* ги согледува противречностите помеѓу индивидуалната безбедност и националната (државната) безбедност, истакнувајќи дека постои одредена дисхармонија помеѓу овие два концепти. Државата која е надлежна за безбедноста на поединците, истовремено може да биде главен извор на опасности и закани по своите граѓани, додека, пак, индивидуалната безбедност може да предизвика суштински импликации врз националната безбедност на повеќе начини. На пример, поединците или субдржавните групи како што се терористите,

¹⁰⁰ Бузан Б., *Луѓе, држави и страв: Проблемите со националната безбедност во меѓународните односи*, (превод), Академски печат, Скопје, 2010.

¹⁰¹ Duncan R., B. Jancar-Webster, Switky B., *World Politics in the 21st Century*, Pearson and Longman, 2004, pp. 68–72.

¹⁰² Mančević M.P. i Ružić M. *Individualna bezbednost u akademskom diskursu*, NBP Žurnal za kriminalistiku i pravo, Vol. 22, Br. 1 (2017).

сепаратистите и револуционерите можат да станат закана за националната безбедност.¹⁰³ Понатаму, одредени граѓани може да имаат улога на петта колона во поддршката на интересите на другите држави. Исто така, улогата што ја имаат индивидуите како лидери на државите, секој од нив има лични сфаќања и перцепции и на тој начин можат да вршат субјективно влијание врз државната политика.¹⁰⁴

2.5.2. Национална и државна безбедност

Синтагмата национална безбедност е од релативно понов датум, и често се употребува и се однесува на самостојна држава што се стреми кон заштита на физичкиот интегритет и територијата на државата, иако односот меѓу државата и безбедноста постои откога постојат и самите држави. Денес, кога се говори за националната безбедност, обично се потенцира на една од основните функции на државата. Но, за некои автори синтагмата национална безбедност е дискутабилна затоа што постои разлика помеѓу придавките „национална“ и „државна“ безбедност, додека за најголем број автори овие поими се еквивалентни и имаат исто значење. Во македонскиот јазик, изразите „национална“, „национално“ се однесуваат на нацијата, како „поголема политичка, културна и економска заедница на луѓе, настаната со долг заеднички живот што ги има обележјата на заеднички јазик, државна територија, заедничко историско и културно минато“.¹⁰⁵ Оттука, синтагмата национална безбедност претставува отсуство на опасности по опстанокот и основните вредности на една нација, или во општа смисла, се однесува на „безбедноста на една нација“. Меѓутоа, во реалноста овој израз нема наведено значење, бидејќи поимот национална безбедност

¹⁰³ Бузан Б., *Луѓе, држави и сѝрав: Проблемоѝ со националноа безбедносѝ во меѓународниѝе односи*, (превод), Академски печат, Скопје, 2010.

¹⁰⁴ Георгиева Л., *Творење на мироѝ: мироѝ, безбедносѝа и конфликтѝиѝе ѝо Сѝуденаѝа војна*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.73-74.

¹⁰⁵ Миќуновиќ Љ., *Современ лексикон на сѝрански зборови и изрази*, Наша книга, Скопје, 1990.

е израз кој е „уведен“ од западноевропските земји (од францускиот и англискиот јазик), и истиот не се врзува за нацијата туку за сите граѓани на државата, т.е се изедначува со државјанството, односно со државата. Во тој контекст, во меѓународните односи, како и во студиите по безбедност, терминот нација се употребува како синоним за изразот држава. Така, на пример, во англиското говорно подрачје поимот национална безбедност (national security) не се однесува на безбедноста на една нација, туку на безбедноста на државата и нејзините граѓани. Исто така, кога станува збор и за терминот национални интереси (national interests), тоа се однесува на интересите на државата, а не на нацијата. Во практична смисла, националните интереси се силно поврзани со терминот национална безбедност. Токму придавката „национална“ го насочува вниманието на тоа дека останатите интереси на државата се во подредена улога (или помалку важни) во однос на оние на нацијата/државата. Затоа, некои автори (меѓу кои и *Арнолд Волферс*) истакнуваат дека синтагмите национални интереси и национална безбедност се идентични т.е. се користат како синоними.¹⁰⁶

За прв пат поимите „национална безбедност“ и „национални интереси“ се појавуваат во Соединетите Американски Држави и во употреба се од четириесеттите години на 20 век. Американскиот новинар *Волтер Липман*, кој го популаризираше терминот Студена војна, исто така се смета за родоначалник на безбедноста од тоа време. Според *Липман* „една држава е безбедна кога не треба да ги жртвува своите легитимни интереси за да избегне војна, и е способна, ако биде предизвикана, да ги зачува нив по пат на водење војна“¹⁰⁷. За овој автор тежиштето на националната

¹⁰⁶ Wolfers A., “National Security” as an Ambiguous Symbol, *Political Science Quarterly*, Vol.67, No.4.(Dec.,1952), pp. 481-502

¹⁰⁷ За прв пат поимот национална безбедност се сретнува во книгата со наслов „Надворешна политика на САД“ од авторот Волтер Липман објавена во 1943 година. Терминот во официјален документ е употребен во „Законот за национална безбедност“ на САД во 1947 година (National Security Act of 1947); Види во: Tatalovic S., Grizold A. i Cvrtila V., *Suvremene Sigurnosne Poli-*

безбедност е способноста на воената сила да ги заштити националните интереси. Оттука, безбедноста е вредност која зависи од способноста на државата да одврати напад од друга држава или, пак, да победи во евентуална војна.

Во минатото повеќето теоретичари безбедносните прашања ги согледувале низ призма на примена на воената сила, бидејќи сметале дека прашањата кои не биле поврзани со воената димензија биле помалку значајни и се означувале како прашања за „ниска политика“. За таа цел ќе истакнеме неколку автори што ја дефинирале и одредиле содржината на националната безбедност.

Чарлс Кегли и Јуџин Виџкоф сметаат дека „националната безбедност е психолошка ослободеност на земјата од страв дека државата нема да биде способна да се справи со заканите кои се однесуваат на нејзиниот опстанок и националните вредности, а кои потекнуваат од странство или од самата држава“.

Додека *Радован Вукадиновиќ* националната безбедност ја дефинира како „физички опстанок на една држава и нејзиното население, заедно со основните атрибути на независноста и континуиран материјален просперитет на државата“.¹⁰⁸

Авторот *Пол Кенеди* истакнува дека поимот национална безбедност во класична смисла на воена закана е изменет и ја нагласува улогата на економијата во сферата на безбедноста. Тој вели „заканите по националната безбедност можат да бидат што било на планетата што го загрозува човековото здравје, економската благосостојба, социјалната стабилност и политичкиот мир“.¹⁰⁹

Според *Хаведи*, „националната безбедност претставува дејност на националните држави со која тие се во согласност со своите општествени можности во сегашноста и иднината, зе-

tike: Drzave i nacionalna sigurnost pocetkom 21 stoljeca, Golden marketing-Tehnicka knjiga, Zagreb, 2008, str.17.; Hough P., *Understanding Global Security*, Routledge, 2006.

¹⁰⁸ Vukadinović R., *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998, str. 160.

¹⁰⁹ Кенеди П., *Припрема за двадесетџ први век*, Службени гласник, Београд, 1997.

мајќи ги предвид глобалните промени и развојот, заштитата на сопствениот идентитет, опстанокот и интересите“. Со тоа државата ги презема најразличните активности од разни области (наука, култура и др.), за да се заштити од надворешните влијанија и предизвиците.¹¹⁰

Една од повеќето дефиниции која ја изразува суштината на националната безбедност е на авторот *Анџон Гризолд*, кој вели дека таа претставува „безбедност на политичкиот народ, а нејзината содржина ја опфаќа безбедноста на националната територија, заштитата на животите на луѓето и нивниот имот, одржување на националната сувереност и остварувањето на темелните функции на државата“.¹¹¹

Оттука може да констатираме дека постои голема согласност кај најголем број на автори за тоа кои конкретни вредности на некоја држава мора да се заштитат за тие да се чувствуваат безбедни. Генерално се однесува на неколку витални вредности кои се сметаат за компоненти на националната безбедност, тоа се: опстанокот на државата како политичка заедница; зачувување на територијалниот интегритет; политичката самостојност или независност на државата и квалитетот на животот (социјална стабилност, ефикасни државни институции, економска благосостојба и др.). Покрај државата, референтни објекти на националната безбедност, (нејзиниот територијален интегритет и суверенитет), се и поединците, општествените групи и општеството.

И покрај тоа што државата и понатаму останува референтен објект и субјект на безбедноста, потребно е да се анализира концептот на национална безбедност во изменетата безбедносна средина, а тоа значи проширување на традиционалното сфаќање на националната безбедност во два основни правци: кон индивидуалната и социјеталната безбедност, и кон меѓународната безбедност. Само така може да се добие целосна слика за содржината на националната безбедност. Исто така, со цел

¹¹⁰ Hewedy A., *Militarisation and Security in the Middle East*, Pinter, London, 1989.

¹¹¹ Grizold A., *Medjunarodna sigurnost*, Fakultet politickih znanosti, Zagreb, 1998.

подобро разбирање на концептот, истиот може да се расчлени на неговите независни и меѓусебно поврзани елементи (сегменти) на националната безбедност, како што се надворешната безбедност, внатрешната безбедност, економската безбедност, здравствената безбедност, еколошката безбедност и други.

2.5.3. Меѓународна безбедност

За разлика од концептите на индивидуална и на национална безбедност, тешко е да се говори за изграден кохерентен теоретски концепт за тоа што претставува меѓународната безбедност. Општо прифатено е стојалиштето дека меѓународната безбедност е поддисциплина на меѓународните односи која израснува од политичката наука. Врската меѓу политичката наука, меѓународните односи и меѓународната безбедност постепено се откриваше во значењето на концептот на државата, на односите помеѓу државите и на сфаќањето дека државата е сè уште е објект и субјект на безбедност.¹¹² Иако меѓународните односи се сметаат за мултидисциплинарна област која ги проучува односите меѓу државите и функционирањето на меѓународниот систем, не значи дека концептот на меѓународна безбедност претставува само обичен збир на поединечни национални безбедности (безбедности на државите), туку подразбира усвојување на определени вредности, како во меѓународните односи така и во односите во самата држава. За остварувањето на меѓународната безбедност мора да се применат мерки што гарантираат опстанок на сите држави, што е основен услов за опстанок и развој на меѓународната заедница.¹¹³

Некои автори под меѓународната безбедност подразбираат само ниво на анализа на безбедносните состојби, процеси, интереси, закани, ниво кое ги надминува националното и регио-

¹¹² Ванковска Б., *Меѓународна безбеднос*: критички приспији, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр.4.

¹¹³ Grizold A., *Medjunarodna sigurnost*, Fakultet politickih znanosti, Zagreb, 1998.

налното ниво на безбедност.¹¹⁴ Вертикалното ниво на анализа на безбедноста може да се движи од индивидуално до глобално ниво, што значи дека предметот на интерес на меѓународната безбедност се индивидуалната, националната, регионалната и глобалната безбедност.

Различни теоретичари изнесуваат различни заклучоци во поглед на бројот на нивоата на анализа на меѓународната безбедност. *Дејвид Сингер* анализира само две нивоа на анализа - државата и меѓународниот систем.¹¹⁵ За *Кенет Волц* меѓународната безбедност опфаќа неколку нивоа на анализа, а тоа се поединецот, државата и меѓународниот систем,¹¹⁶ додека *Бузан и Вивер* го додале и регионот како ниво на анализа, кој се наоѓа помеѓу државата и меѓународниот систем. Тие сметаат дека регионот е простор каде што државите се толку меѓусебно поврзани што нивната (национална) безбедност не може да се анализира и да се разгледува издвоено една од друга. Оттука произлегува терминот регионален безбедносен комплекс,¹¹⁷ кој се однесува на ефикасна и практична анализа на концептот на регионална безбедност. Според некои понови истражувања наведени се шест нивоа на анализа на меѓународната безбедност: поединецот, општеството, државата, регионот, меѓународниот систем и глобалниот систем.¹¹⁸

Од претходново може да се забележи дека авторите главно се фокусирале на различните актери на меѓународната безбед-

¹¹⁴ Ванковска Б., *Меѓународна безбедност: критички преглед*, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр.21.

¹¹⁵ Singer, David J., „*The Level-of-Analysis Problem in International Relations*“, *World Politics*, 14 (1), 1961: 77-92.

¹¹⁶ Volc, Kenet, *Teorija međunarodne politike*, Centar za civilno-vojne odnose: Alexandria Press, Beograd, 2007.

¹¹⁷ Buzan Barry, Wæver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; Wæver O., Buzan B., Kelstrup M. and Lamaitre P., *Identity, Migration and The New Security Agenda in Europe*, Pinter Publishers Ltd, 1993.

¹¹⁸ Kolodziej E., *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

ност, и на карактерот и динамиката на меѓународниот систем. Всушност, меѓународната безбедност може да биде сфатена и во потесна смисла, со споменување на структурата на системот како објект на безбедноста. Меѓународниот систем постои кога државите се во таков степен на заемна интеракција кој е доволен за да имаат влијание врз одлуките кои ги донесува секој од нив. Во овој систем не мора да постои препознавање на заедничките интереси и да постои согласност околу заедничките правила и институции. Често поимот меѓународна безбедност се поистоветува со поимот светска безбедност, кој се однесува на структурите и процесите во рамки на човечкото општество, локално и глобално, а кои дејствуваат во насока на редуцирање на заканите и ризиците кои го определуваат животот на поединците и групите.¹¹⁹

Во теоријата на меѓународните односи постојат три основни концепции според кои би можело да се одредат елементите на меѓународната безбедност и да се оствари системот на меѓународната безбедност, тоа се : рамнотежа на силите, колективната безбедност (колективна одбрана) и создавање на светска (наддржавна) влада. Рамнотежа на силите како систем постоел во 18, 19 и почетокот на 20 век и претставувал еден вид на меѓународна безбедност. Во тој период се направени првите обиди за дефинирање на меѓународната безбедност, која главно претставувала збир на националните безбедности на државите. Поради лошите искуства со системот на рамнотежа на силите, по Првата светска војна се направени обиди за создавање на друг систем кој бил пообеман по број на актери, и поцврст систем на меѓународна безбедност. Новиот облик на организација за зачувување на мирот и меѓународната безбедност се викал систем на колективна безбедност, чија главна цел во најширока смисла била безбедност на сите држави во светот. Токму одговорноста за постигнување на меѓународната безбедност е дефинирана во

¹¹⁹ Види во: Ванковска Б., *Меѓународна безбеднос: критички приспији*, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр.23-24.

Повелбата на ООН, прво во член 1 во кој се вели „основната цел на Обединетите нации е да го одржува меѓународниот мир и безбедност“, а потоа и во Глава VII е истакнато дека „Советот за безбедност утврдува дали има загрозување по мирот, кршење на мирот, или пак акти на агресија и одлучува за мерките за зачувување или повторно воспоставување на меѓународниот мир и безбедност“.¹²⁰ Во овој текст се содржани клучните идеи и претпоставки на концептот на меѓународна безбедност. За разлика од концептите на рамнотежа на силите и системот на колективна безбедност, третиот концепт на светска влада останува само како обид на теоретско-визионерско размислување за можностите на реализација на мирот и меѓународната безбедност.¹²¹

Во литературата постојат различни теоретски објаснувања за значењето и содржината на поимот, но ретко можат да се пронајдат конкретни дефиниции за меѓународната безбедност. Една прифатлива дефиниција е понудена во рускиот речник за политологија каде се истакнува дека „меѓународната безбедност е систем на меѓународни односи, заснован врз почитување на сите држави, на општо признати принципи и норми на меѓународното право, исклучувајќи ја употребата на сила или закана како решение за меѓусебните спорни прашања и несогласувања“.¹²² Според *Радован Вукадиновиќ* „меѓународната безбедност претставува кога сите членови на меѓународната заедница (како целина) се чувствуваат безбедни, и во меѓународниот политички систем да постојат такви односи, или пак такви механизми, кои ќе гарантираат безбедност на сите држави“.¹²³ За политикологот *Ришард Зуба* „меѓународната безбедност претставува концепт на

¹²⁰ The United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945.

¹²¹ Vukadinovic R., *Medunarodni Politicki Odnosi*, Politicka kultura, Zagreb, 2004, str.158-161.

¹²² Международная безопасность. Достапно на :<http://www.endic.ru/polytology/Mezhdunarodnaja-bezopasnost-785.html>; Мустафин А.А. *Политология: словарь современных терминов и выражений*, АГТА, 2012.

¹²³ Vukadinovic R., *Medunarodni Politicki Odnosi*, Politicka kultura, Zagreb, 2004, str.156.

теоријата за меѓународни односи кој се базира на безбедност на сите постоечки држави и меѓународниот систем во кој државите меѓусебно се соочуваат. Покрај збирот на безбедноста на поединечни земји, меѓународната безбедност ја сочинуваат и меѓународните услови, стандарди и механизми. Концептот ги покрива и категориите на стабилност, мир, рамнотежа и соработка, како и заедничките цели и вредности за целиот меѓународен систем“.¹²⁴

Денес, со пораст на политичката, економската, технолошката и еколошката меѓузависност помеѓу државите, меѓународната безбедност добива поконкретно значење отколку во минатото, бидејќи секој од нас, на еден или друг начин учествува во меѓународната политика, или повеќе или помалку ги чувствува ефектите од меѓународната (не)безбедност. Поради тоа, меѓународната политика заедно со меѓународната безбедност влегуваат во најинтересните предмети на проучување заради нивната непосредна важност за секого.¹²⁵ Таа се поврзува со мноштво прашања, почнувајќи од класичните конвенционални прашања на трка во вооружување меѓу државите, согледување на причинско-последичниот однос на војните до останатите прашања и проблеми околу активностите на недржавните субјекти, уништување на животната средина, климатските промени и одржување на мирот во најширока смисла. Главната цел на меѓународната безбедност е да се создаде чувство на заеднички интерес за опстанокот на човештвото. Постојат и други цели на меѓународната безбедност, како што се: човековите (малцински) права, економската благосостојба, еколошката безбедност, здравствената безбедност, заштита на културната разновидност и други. За остварување на главната цел на меѓународната безбедност постојат сет мерки што ги преземаат државите или меѓународните организации (како што се ООН), за да се осигу-

¹²⁴ Zięba, Ryszard, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, 2008.

¹²⁵ Ванковска Б., *Меѓународна безбеднос: кришнички приспијати*, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр.24.

раат заедничкиот опстанок и безбедност. Овие мерки вклучуваат и воени акции, дипломатски договори и конвенции. Може да констатираме дека меѓународната безбедност значи различни работи за различни субјекти, бидејќи секој субјект во меѓународните односи има различни интереси.

2.5.4. Глобална безбедност

Синтагмата „глобална безбедност“ е релативно нова и е поврзана со сложените и структуралните промени во меѓународниот систем кои настанаа по Студената војна. Во теоретските расправи за меѓународни односи се направени разновидни обиди да се одредат елементите кои ќе бидат почетна основа за дефинирање на глобалната безбедност, имајќи ги предвид новите случувања, настани и глобалните закани по безбедноста. Глобалноста алутира на севкупност на појави и процеси и на општествени врски кои не се одредени од политиката на националната држава. Се однесува на сите осцилации, промени и движења коишто влијаат насекаде низ светот, и на нашите животи. Многумина би се сложили дека глобалната безбедност е основна конструкција за градење на „подобар свет“ кој ќе биде во функција на сите луѓе на планетата. Сметаме дека изразот „глобална безбедност“ е под силно влијание на глобализацијата и на неколку слични термини што ја содржат придавката „глобално“, а тоа се: „глобално село“, „глобална заедница“, „глобална ера“, „глобално управување“ и „глобално општество“. Поимот „глобално/глобален“ е поврзан со сродните термини „универзален“ и „свет“, но тие не се синоними. „Универзален“ се однесува на „сите луѓе или работи“ (како што се универзалните човекови права), додека „светот“ се однесува на нешто што ја вклучува целата земја, но повеќе генерално отколку посебно (како на пример светска историја). Ако универзалното значи „сè посебно“, а светот значи „сè генерално, или „сè во целина“, поимот „глобално“ се наоѓа помеѓу нив.¹²⁶

¹²⁶ Booth K., *Global Security*. In: Kaldor M. and Rangelov I. (Eds.), *The Handbook of Global Security Policy*, Wiley Blackwell, (2014): 11-30.

Во македонскиот јазик глобалното се однесува на целата наша планета (глобусот - Земјината топка), односно на планетарен, на општ, севкупен. Иако, во практика е тешко да се разграничат овие поими, особено кога сакаме да направиме дистинкција помеѓу „Светска војна“ и „Глобалната војна против тероризмот“.

Во стручната литература не постои единствен, универзален пристап за дефинирање на глобалната безбедност. Погolem дел од авторите се фокусирале на глобалните ризици и закани, односно се насочиле кон истражување на поединечните области на безбедноста и кон мултилатералните појави, без да постават јасни критериуми што претставува „глобален проблем“ и дали тој има ограничувања. Во тој контекст *Софија Дах* поставила четири основни критериуми за овој поим: 1) глобалниот проблем има „целосветски“ карактер и тој се однесува на сите држави и народи; 2) го загрозува целокупното меѓународно општество; 3) неговата актуелност има потреба од итни решенија и 4) проблемот бара ангажман од меѓународната заедница бидејќи државите не се способни сами да го решат истиот.¹²⁷

Повеќето автори ја толкуваат глобалната безбедност низ призма на глобалните закани кои ги надминуваат националните граници, кои потекнуваат од областите на економијата, екологијата, технологијата, политиката, културата, и подразбираат дејствување на различни проблеми (од искористување на необновливите ресурси, глобалното затоплување, пандемиите до порастот на светското население и загадувањето на воздухот). Овие закани покажуваат висок степен на меѓузависност во светот, што значи глобалната безбедност се однесува на долгорочните интереси на човечката раса и природната врска со планетата, отколку на краткорочните интереси на владите и државите.¹²⁸

¹²⁷ Види во: Пророковић Д.Н., *Регионална безбедноси и теорија реализма: ситуација случаја арктик*. Дис. Факултет Безбедности, Београд, 2017, стр.31.

¹²⁸ Cecilia Albin, *The Global Security Challenge to Negotiation: Toward the New Agenda*, Volume: 38 issue: 6, (1995): 921-948.

Сајдел и Леви истакнуваат дека глобалната безбедност има две компоненти, тие се човековата безбедност (безбедноста на луѓето) и меѓународната безбедност. Во таа смисла глобалната безбедност има потреба од меѓународен поредок заснован на еднаквост и правда, човекова безбедност и развој на културата на мирот. Тие се залагаат за меѓународен поредок во кој слободата и правата можат да бидат во целост реализирани. Тоа значи дека глобалната безбедност подразбира биолошка безбедност, нуклеарна безбедност и други облици на безбедност (вклучувајќи ги човековата и меѓународната безбедност)¹²⁹

Постојат различни пристапи и перцепции за тоа кои видови на закани можат да се анализираат во рамките на глобалната безбедност. Во изминатите две децении меѓународните организации (ООН, НАТО и ЕУ) во доменот на глобалната безбедност ги сметаа заканите што беа поврзани со пролиферацијата на оружјето за масовно уништување, еколошките закани (климатските промени, борбата за ресурси, уништување на животната средина), вооружените конфликти, тероризмот, економско-социјалните закани (сиромаштијата и болестите) и сајбер-заканите.

Меѓутоа, концептот на глобална безбедност треба да ја реши дилемата околу тоа што е референтен објект на безбедност, и да се осмислат нови начини и постапки како да се достигне и да се унапреди глобалната безбедност. Досега глобалната безбедност се доживува како таксативно набројување на заканите и проблемите со кои се соочуваат актерите на меѓународната сцена. Постојат несогласувања меѓу авторите околу видот на заканите по глобалната безбедност. *Бузан и Вивер* не се согласуваат еколошките закани или проблемите со животната средина да бидат сместени во безбедносната анализа. *Вивер* смета дека еколошките закани се поблиску до областа на економијата отколку до безбедноста, затоа што тие се надвор од нашите моќи на дејствување. Исто така, *Бузан* вели „иако еколошките закани

¹²⁹ Sidel V.W. and Levy B., *Security and public health*, Social Justice, Vol.29, No.3 (2002): 108-119.

можат да ѝ нанесат штета на физичката база на државата, сепак тие, пред сè, се предмет на судбината отколку што се значајни за безбедноста“.¹³⁰

Сериозен научен исчекор прави *Кен Буѝ* кој глобалната безбедност ја дефинира како состојба во која човештвото има стабилен модел на структури и процеси, со поврзани институции, ставови и однесување, кои дејствуваат во насока на намалување и елиминација на егзистенцијалните и еманципаторските закани со глобален дострел. Авторот за закани од глобален дострел ги смета оние закани што го загрозуваат човековиот опстанок, а еманципацијата се однесува на условите на глобалната меѓусебна поврзаност.¹³¹

За попрецизно одредување на глобалната безбедност, студиите по безбедност се фокусираат на новите глобални предизвици и закани што се појавија како резултат од ефектите на глобализацијата. Неопходно е да се проучи како современите процеси на глобализација придонесоа за поместување на тежиштето, и на кој начин ја проширија безбедносната агенда со нови значења, а во исто време ја поттикнаа и потрагата по глобални решенија. Тоа не значи дека класичните закани како меѓудржавните конфликти или регионалните конфликти и кризи не претставуваат опасности по глобалната безбедност. Овој концепт се однесува на безбедносната динамика која се одвива низ целиот свет и претставува највисоко ниво на анализа во безбедносните теории. Токму затоа, концептот треба да се согледува низ макроанализа (телескопски) на појавите кои го засегаат целиот свет, а не низ принципот на микроанализа (микроскопски) на појавите во одредена држава или регион.

¹³⁰ Buzan Barry, Wæver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

¹³¹ Booth K., *Global Security*. In: Kaldor M. and Rangelov I. (Eds.), *The Handbook of Global Security Policy*, Wiley Blackwell, (2014): 11-30.

2.5.5. Современи концепти на безбедност

За проучувачите на меѓународните односи, мутацијата на безбедносните проблеми е резултат на динамиката на вмрежените процеси на глобализацијата кои придонесоа фокусот на безбедносната политика да се префрли од меѓудржавно на транснационално и внатрешдржавно ниво.¹³² Во таа насока, безбедноста ќе ја детерминира односот помеѓу традиционалниот – државниот (во кој ривалствата помеѓу државите ќе добијат на интензитет) и наднационалниот аспект (присутноста на моќни недржавни актери без суверенитет кои ја надополнија празнината меѓу државите и дејствуваат како „слободни стрелци“). Оттука произлегува и неизвесноста која е продукт на современите процеси на глобализацијата, а како резултат на тоа, безбедноста ќе биде определена токму од интерекцијата на политичките, економските, социјалните и културните аспекти. Затоа и современиот концепт на безбедност доби на значење речиси во сите аспекти и димензии кои ги зафаќа глобализацијата. Овој широк дијапазон започнува од традиционалното значење на безбедноста (способност за одбрана), па сè до современите сфаќања за истата, а поврзано со опстанокот, сиромаштијата, нееднаквоста, пандемиите, енергијата, климатските промени, културата, информатичката технологија, економскиот развој и слично. Оттука, произлегува потребата за мултидимензионален приод кон современиот концепт на безбедност поради промените во вредносната и сознајната компонента.¹³³ Во однос на вредносната компонента, проширен е дијапазонот на вредностите коишто претставуваат субјект на заштита (опстанокот, човековите права, идентитетот, одржлив економски и социјален развој), додека во однос на сознајната компонента (перцепциите), проширен е

¹³² Maull W.H., *World Politics in Turbulence*, International Politics and Society, Friedrich-Ebert-Stiftung, IPG 1/ 2011, pp.11-25.

¹³³ Зенделовски Г. и Нацев З., *Глобализација мирош и безбедноста*, Филозофски факултет, Скопје, 2014, стр.210.

дијапазонот на изворите на загрозување (вооружени конфликти, тероризам, еколошка деградација, хибридни закани).¹³⁴

Како резултат од новонастанатите промени од процесите на глобализацијата, се појавуваат различни пристапи, иницијативи и концепти за остварување на безбедноста. Синоним за современиот концепт на безбедност е *концепцијата на сеопфатна безбедност*¹³⁵ (comprehensive security), а се однесува на тоа дека заканите не познаваат граници и дека тие денес, за разлика од порано, се заемно поврзани, така што заканата за еден е закана за сите, без разлика дали станува збор за слаби или за силни земји. Овој концепт е поширок од традиционалниот реалистички државноцентричен пристап кој се однесува само на воената безбедност. Концептот на сеопфатна безбедност ги опфаќа економските, еколошките и социјеталните аспекти на безбедноста со кои полесно може да се справи со бројните ризици и закани по меѓународната безбедност и мир. Авторите *Кити Краус* и *Мајкл Вилијамс* сметаат дека сеопфатниот пристап кон безбедноста треба да вклучува поширок спектар на потенцијални закани, почнувајќи од економските и еколошките теми, па се до човековите права и миграцијата.¹³⁶

Кај Северноатлантската алијанса се сретнува терминот *кооперативна безбедност*¹³⁷ (cooperative security), под што се подразбира градење на безбедност преку партнерство и соработка помеѓу земјите и меѓународните организации кои преку заед-

¹³⁴ Георгиева Л., *Творење на мирот: мирот, безбедноста и конфликтите во Студената војна*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.27.

¹³⁵ Терминот „сеопфатна безбедност“ беше измислен во политичките и академските кругови во Западна Европа во текот на 80-тите години на 20 век.

¹³⁶ Krause K., and Williams M.C., *Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods*, Mershon International Studies Review, Vol. 40, No. 2. (Oct., 1996), pp. 229-254.

¹³⁷ Кооперативниот модел на безбедност стана популарен уште од крајот на Студената војна. Генерално се користеше за опишување на помирен, но прилично идеалистички пристап кон безбедноста преку зголемена меѓународна хармонија и соработка. Иако нема општо прифатена дефиниција, тој нашироко се користи како нов пристап во меѓународните односи.

ничко дејствување ќе придонесат за унапредување на меѓународната безбедност и стабилност. Во ера на современата глобализација и зголемена меѓузависност, како и поради ограничените ресурси, се чини дека соработката е нужна за унапредување на безбедноста. *Ричард Коен* ја дефинира кооперативната безбедност како „стратешки систем кој се формира околу јадрото на либерално-демократските држави поврзани во мрежа на формални или неформални сојузи и институции, кои се карактеризираат со заеднички вредности, како и со практична и транспарентна економска, политичка и одбранбена соработка“.¹³⁸ Според него, кооперативниот модел на безбедност се состои од четири концентрични и меѓусебно зајакнувачки „прстени на безбедност“, а тоа се: индивидуалната безбедност, колективната безбедност, колективната одбрана и промовирање на стабилност. Два од овие четири „прстени“ се познати од порано, а се однесува на колективната безбедност и колективната одбрана, додека индивидуалната безбедност и промоција на стабилноста се два нови елемента како составни делови на кооперативната безбедност. Авторот истакнува дека идејата за вистинската безбедност мора да се заснова на индивидуалната безбедност, која се однесува на потребата за почитување на човековите права. Индивидуалната безбедност треба да претставува јадро или централен прстен на кој било робустен кооперативен меѓународен безбедносен ангажман. Промовирање на стабилност е четвртиот надворешен „прстен“ на кооперативната безбедност, кој подразбира активна промоција на стабилноста надвор од границите на државите членки што припаѓаат на некоја колективна организација (на пр. НАТО и ЕУ). Тоа значи активен ангажман на државите во зајакнување на безбедноста и промовирање на стабилноста во поблиското и во поширокото опкружување. Притоа, земјите членки мора да бидат подготвени да дејствуваат со политички,

¹³⁸ Cohen R., *Cooperative Security: From Individual Security to International Stability*, in: *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, George C. Marshall European Center for Security Studies, No.3, April 2001: 1-28.

дипломатски, економски и воени средства во подрачја надвор од нивниот заеднички простор, што може да ги загрози нивната благосостојба и стабилност.¹³⁹

Концептот на безбедноста за едни земји, може да претставува закана и небезбедност за другите држави на светот. Во тој контекст е актуелен терминот *конкурентна безбедносѝ*, кој се однесува на перманентниот натпревар меѓу државите кои се борат да остварат поголем степен на безбедност за себе во однос на останатите. Во современите процеси на глобализацијата, натпреварувачкиот дух е последица од динамиката на пазарите и недостатокот на енергетски ресурси, што лесно може да прерасне во жесток натпревар помеѓу високоразвиените земји или помеѓу развиените земји и земјите во развој. Постои веројатност дека екстремната конкуренција, движењето на капиталот и слободната трговија, можат да доведат до дисбаланс помеѓу многубројните актери, а со тоа и до небезбедност и нарушување на мирот и стабилноста во повеќе региони од светот. Моделите на конкурентна и кооперативна безбедност имаат различен приод на проблемот на безбедноста во меѓународните односи. Тие се разликуваат по својата суштинска идеја за остварување на безбедноста, и по прашањата и проблемите со коишто се поврзани и кои се во корелација со современите безбедносни проблеми на државите. Од една страна, државите сè повеќе ќе настојуваат да акумулираат сила и моќ, со цел да ја осигурат својата безбедност во однос на останатите, а воедно и да ги остварат своите безбедносни интереси. Од друга страна, кооперативниот модел на безбедност е базиран на тоа дека натпреварувањето може да се контролира, односно дека безбедноста во современите услови на глобализација е нешто што државите можат да го споделат помеѓу себе.¹⁴⁰

¹³⁹ Исто.

¹⁴⁰ Георгиева Л., *Творење на мирот: мирот, безбедносѝа и конфликтниите по Сивуенаѝа војна*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.45.

Во поново време се промовира и моделот на *космополијиска безбедност*, кој се заснова на идејата дека сите припаѓаме на една светска заедница, односно секој човек е „граѓанин на светот“ и има одредени должности кон светската заедница, а притоа треба да се стреми кон укинување на нерамноправноста и нееднаквоста и да се придржува кон правилата и принципите кои треба да бидат споделени универзално, односно не треба да има маргинализирани луѓе, групи и земји кои помалку ќе учествуваат во глобалните процеси.¹⁴¹ Космополитската перспектива ни овозможува решавање на конфликтите преку отворен процес на комуникација, а фокусот треба да биде насочен кон транснационалните врски на доверба, лојалност и заедничка кауза. Овој модел има цел да ги потенцира силните страни на глобалното граѓанско општество и неговата улога во создавањето на колективен идентитет и солидарност на транснационално ниво. Несомнено космополитизмот како идеја ја зајакнува сеопштата меѓузависност и повеќе води кон слобода и транснационалност и успева да се справи со проблемите на сиромаштијата, неразвиеноста и територијалната исклученост, како и со глобалните ризици и опасности. Идејата за космополитска безбедност има заеднични основи со мултилатералната безбедносна перспектива, бидејќи се обидува да го пронајде најдоброто решение за конфликтни или кризни ситуации. Во таа смисла, космополитизмот го промовира меѓународниот мир и ја зајакнува меѓународната безбедност преку институционализирање на правни норми на транснационално и супранационално ниво. На тој начин космополитската безбедност нуди порамномерен и поправеден начин за обезбедување безбедност за сите, а не само за оние земји и народи кои тоа можат да си го дозволат. Моделот на космополитската безбедност во оваа смисла е остварлив, но само во рамките

¹⁴¹ Хелд Д., *Космополијизам: идеи, реалности и недостижности* во: *Управување со глобализацијата: моќ, власт и глобално управување*, (превод), Академски печат, Скопје, (2010): 350-371.

на одделни развиени региони, а неговата имплементација на глобално ниво сè уште е утопија и вонвременска идеја.

2.6. Развој на студиите по безбедност

Студиите за безбедност настанале по завршување на Втората светска војна, на почетокот како одделна област, а подоцна како поддисциплина на науката за меѓународни односи, која претставува едно сложено и мошне проблематично поле на истражување. Во рамките на науката за меѓународни односи се опфатени различни видови на политички, економски, безбедносни, општествени, еколошки и културни аспекти кои ги надминуваат државните граници. Покрај прашањата за војната и мирот, таа ги проучува и останатите проблеми што се поврзани со безбедноста, а тоа се улогата на државата и другите актери во меѓународните односи, системот на рамнотежа на силите, колективната безбедност, сложената меѓузависност и нејзиното влијание на меѓународниот систем, организираниот криминал, меѓународниот и глобалниот тероризам и еколошката деградација.¹⁴² Во рамките на науката за меѓународни односи, студиите по безбедност се потпираат и на други научни дисциплини, пред сè на студиите за војна, воената историја, анализа на надворешната политика, анализа на конфликтите и светската политика, како и на останатите дисциплини кои се опфатени во рамките на политичките науки како што се политичката теорија и слично. Како посебна дисциплина студиите по безбедност ги користи пристапите и сознанијата од другите дисциплини од поширокиот домен на општествените науки, како што се социологијата, филозофијата, психологијата и антропологијата.

Развојот на студиите по безбедност започнал во САД, а подоцна се проширил и кон останатите земји од Западот. Според одредени автори полето на безбедноста го достигнало „златното

¹⁴² Simic, R.D., *Svetska politika, Medudržavni i medunarodni poredak, Svetska politika, Globalni odnosi*, Fakultet politickih nauka i Cigoja stampa, Beograd, 2009, str.10, 27.

доба“ во текот на 50-тите и 60-тите години на 20 век, кога голем број на академски (цивилни) институции и граѓани учествувале во истражувањата и развојот на практични предлози за безбедносните прашања за кои претходно биле задолжени исклучиво воените институции и воените стратегии. Тоа најдобро го поткрепува изреката на поранешниот француски премиер *Жорж Клемансо*, кој вели: „Војната е премногу сериозна работа за да им ја препуштиме на генералите“.¹⁴³

Во годините по Втората светска војна студиите по безбедност биле насочени кон изучување на воената стратегија, поради тоа студиите биле нарекувани стратегиски студии. Во рамките на стратегиските студии аналитичарите на безбедноста биле фокусирани на прашањата поврзани со нуклеарното одвраќање, контролата на вооружување и разоружување, структурата на вооружените сили и улогата на воената моќ. Доминантниот пристап во тој период бил реалистичен, преокупираност со државата, стратегијата и балансот на силите. Државата се сметала за референтен објект на безбедност во меѓународната политика, а улогата на стратегијата била како најдобро да се искористат воените сили за одбрана на државата и нејзините интереси од надворешните закани.¹⁴⁴

Меѓутоа, со промената на меѓународното опкружување настанале и одредени промени во полето на истражувањето на стратегијата и безбедноста. Во последните децении на минатиот век концептот на безбедност доби пошироко и продлабочено значење. Покрај воената димензија, концептот се проширил со политичката, економската, културната, социеталната и еколошката димензија, а тежиштето е ставено на сите нивоа, од поединецот до глобалното ниво. Тоа не значи дека редефинираниот концепт на безбедност ја маргинализира државата и традиционалната воена моќ, напротив, безбедноста останува

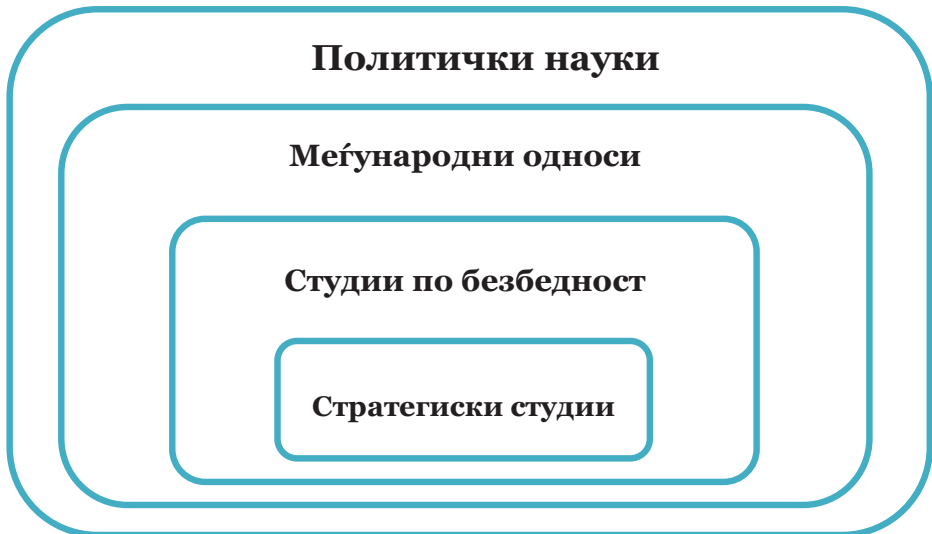
¹⁴³ Види во: Ejodus F., *Medunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str.52.

¹⁴⁴ Вилијамс П.Д., *Студии по безбедност: вовед*, (превод), Арс Ламина, 2012.

главен субјект на меѓународната политика затоа што сè уште одлучува за војната и мирот.

Поради овие промени, предметот на студиите по безбедност во однос на стратегиските студии зафаќа поширок опсег на истражување. Преовладува мислењето дека студиите по безбедност се покорисни за разбирање на сложените и мултидимензионалните предизвици на денешницата, кои се насочени кон сите нивоа. Меѓу другото, современата безбедносна политика се занимава и со проблемите на војната и со воена моќ, исто така и со проблемите на стратегијата.¹⁴⁵

Шема бр. 5.- Однос меѓу дисциплините.¹⁴⁶



Многумина се согласуваат дека предметот на стратегиските студии е премногу тесен и не ги опфаќа новите предизвици и закани по безбедноста, а ги запоставува и бројните актери на меѓународната сцена. Поради тоа стратегиските студии постепено се повлекуваат од студиските програми на факултетите и

¹⁴⁵ Simic, R.D., *Svetska politika, Medudrzavni i medunarodni poredak, Svetska politika, Globalni odnosi*, Fakultet politickih nauka i Cigoja stampa, Beograd, 2009, str.188.

¹⁴⁶ Baylis J.et al., *Strategy in the contemporary world*, second edition, Oxford University Press, 2007.

институтите за општествени науки, отстапувајќи им место на студиите по безбедност. Гледано според критериум на општост и бројот на прашања кои ги проучуваат, ова најдобро може да се види на претходната шема која го прикажува односот помеѓу дисциплините.

На најниско ниво се стратегиските студии, кои се составен дел на проучување, почнувајќи од политичките науки, меѓународните односи, до студиите по безбедност, иако преку стратегиските студии се канализираа прашањата кои денес се јадро на студиите по безбедност. Стратегијата и понатаму останува академска дисциплина на изучување во рамките на безбедносните студии, исто како што безбедносните студии се дел од меѓународните односи кои, пак, се предмет на интерес на политичките науки.¹⁴⁷ Сметаме дека тектонските промени во светската политика поврзани со поранешните и актуелните (граѓански, етнички и верски) војни, како и глобалната војна против тероризмот, покажуваат дека употребата на воена сила за остварување на политички цели е еднакво значајна и денес, а веројатно ќе биде и во иднина. Оттука, значењето на стратегиските студии не е намалено, бидејќи стратезите најдобро ја препознаваат вистинската природа на војната и конфликтите, и се мошне ефикасни во креирањето на национални стратегиски документи. Па, оттука, би било штетно доколку стратегиските студии се изостават од академските кругови.

2.6.1. Копенхашка школа на безбедносни студии

Во студиите по безбедност постојат повеќе научни пристапи и различни школи кои се занимаваат со истражување на комплексните безбедносни прашања. Една од најпродуктивните школи во областа на безбедноста е Копенхашката школа на безбедносни студии, чии корени се поврзани со истражувачите што работеле на Копенхашкиот институт за истражување на мирот (The Copenhagen Peace Research Institute - COPRI), осно-

¹⁴⁷ Исто.

ван во 1985 година. Најистакнати теоретичари на копенхашката школа се *Бери Бузан*, *Оле Вивер* и *Јај де Вајлд*, кои заеднички развиле низа аргументи за операционализирање на безбедноста во Европа. Нивниот пристап, развиван во текот на 90-тите години на 20 век, значително се разликувал од останатите критички пристапи во студиите по безбедност. Примарен интерес на Копенхашката школа било како безбедноста функционира во светската политика и во сложените меѓународни односи. Оваа школа своето теориско мислење го има развиено околу три основни идеи, а тоа се: *секторскиот пристап на безбеднос*, *теоријата на регионалниот безбедносен комплекс* и *теоријата на (де)секјуритизација*. Овие идеи се втемелени во неколку заеднички трудови кои се вклопени во еден кохерентен теоретски пристап. Секторскиот пристап на безбедноста и теоријата на регионалниот безбедносен комплекс се произлезени од делата на Бузан. Тој се залагал за проширување на концептот на безбедност со нови прашања кои претходно биле запоставени, како што се сиромаштијата, човековите права, заштита на животната средина и други. Бузановата секторска анализа не претставувала радикално размислување за безбедноста туку само препорака за проширување на безбедноста со нови пет сектори, како што се воената безбедност, економската безбедност, социеталната безбедност, политичката безбедност и еколошката безбедност. Секој од овие сектори на безбедност се одликува со нов референтен објект на безбедност. Во воениот сектор, референтен објект е обично државата, иако може да бидат и други видови на политички субјекти. Во политичкиот сектор тоа е државната сувереност (системот на владеење и идеологијата на државата), а во економскиот сектор референтен објект е националната економија, како и ресурсите, финансиите и пазарот, што се неопходни за да остварат прифатливо ниво на благосостојба. Понатаму, во социеталниот сектор, тоа се колективните идентитети (како што се нациите и религиите), кои можат да функционираат независно од државата, а во еколошкиот сектор постои широк спектар

на можни референтни објекти, од преживување на одредени видови и заштита на животната средина до климатските промени и биосферата.¹⁴⁸ Овие пет сектори не функционираат во изолирана форма, напротив секој од нив претставува сегмент на безбедносната проблематика, а сите заедно се поврзани со цврсти интеракции.¹⁴⁹

Теоријата на регионалниот безбедносен комплекс (Regional Security Complex Theory - RSCT) е теорија за меѓународни односи, која е развиена и унапредена од *Бузан* и *Вивер*. Застапниците на оваа теорија сметаат дека меѓународната безбедност треба да се анализира од регионална перспектива, и ја потенцираат важноста на регионалното ниво на анализа во меѓународните безбедносни прашања.¹⁵⁰ Регионалниот безбедносен комплекс се однесува на релативниот интензитет на безбедносните врски на група држави чии безбедносни перцепции и грижи се толку меѓусебно поврзани што нивните национални безбедносни проблеми не можат да се анализираат или да се решат одвоено и поединечно. Според овие автори, безбедноста зависи од повеќе земји кои се групирани во рамките на еден географски регион, а безбедносните проблеми немаат тенденција да се шират надвор од регионот. Секој регион има свои специфичности и посебни безбедносни карактеристики кои важат само за тој регион. Во таа смисла, безбедносната логика дејствува или во рамките на регионот или самиот регион претставува актер во безбедносните односи во светот.¹⁵¹ Поради тоа, безбедноста добива поинаква слика поврзана со егзистенцијалната и заедничката меѓузависност помеѓу државите. Не случајно моќта произлегува од оние

¹⁴⁸ Buzan B., Waver O., and Jaap de Wilde. *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc. London, 1998.

¹⁴⁹ Георгиева Л., *Творење на мирот: мирот, безбедноста и конфликтите во Студената војна*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.67.

¹⁵⁰ Buzan B., and Waver O., *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2003.

¹⁵¹ Исто.

земји кои дејствуваат заедно, а не од изолираните земји кои по дефиниција се немоќни и слаби.¹⁵²

Клучен придонес на Копенхашката школа е и теоријата на секјуритизација која за прв пат е објаснета од Оле Вивер. Имено, секјуритизацијата е процес кога безбедносниот актер ќе дефинира некое прашање или актер како егзистенцијална закана за одреден референтен објект и овој потег е прифатен од страна на јавноста. Безбедноста и небезбедноста се исход од процесот на секјуритизација и десекјуритизација. Според Вивер, успешната секјуритизација има три компоненти (или чекори), тоа се: идентификување на егзистенцијалната закана, преземање на итна акција и ефектите на меѓусебните односи со укинување на нормалните правила на игра и вообичаените граници на политичка процедура.¹⁵³ Застапниците на теоријата на секјуритизација главно се фокусираат на специфичната реторичка структура т.е. на „говорниот акт“, кој се користи како форма на претставување за тоа дали одредено прашање е безбедносен проблем. Одредено прашање е секјуритизирано само ако јавноста го прифати како такво. Тоа значи дека јавноста може да го предизвика процесот на секјуритизација и да го нападне како недемократски, но кога говорниот чин е општествено и политички успешен, тогаш определувањето на некое прашање како „безбедносно“ го отстранува од доменот на политиката, означувајќи го како егзистенцијална закана која бара оправдување на екстремни мерки.

Во тој контекст, *Вивер* разликува три видови на прашања, тоа се:

1. *неполютизирано прашање*, кое не е предмет на државна акција и не е вклучено во јавна расправа.
2. *полютизирано прашање*, со кое се управува во рамките на стандардниот (државен) политички систем.

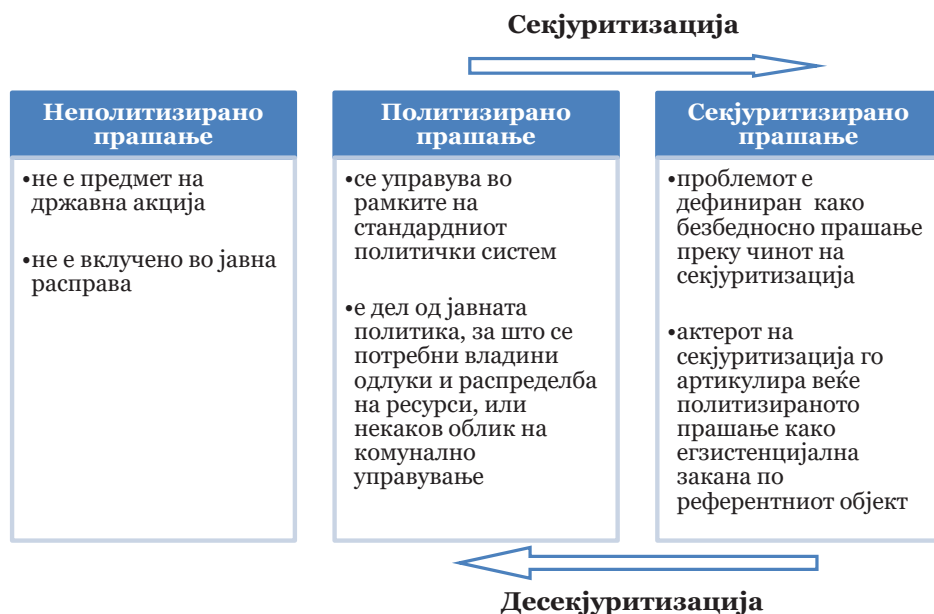
¹⁵² Maull W.H., *World Politics in Turbulence*, International Politics and Society, Friedrich-Ebert-Stiftung, IPG 1/ 2011, pp.11-25.

¹⁵³ Buzan B., Waver O., and Jaap de Wilde. *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc. London, 1998.

3. *секјуритизирање* прашање, за кое е потребна итна државна акција, надвор од стандардниот политички систем.

Општо земено, процесот на секјуритизација има две фази. Во првата фаза спроведувачите на секјуритизацијата (политичари, влади или лобисти) го прогласуваат референтниот објект (тоа можат да бидат државата, националната економија, колективните идентитети) за загрозен. За безбедноста клучно прашање е кој го прави потегот за (не)безбедноста, во какви услови, кон кого и со какви последици? Процесот на секјуритизација зависи од улогата и моќта (авторитетот) на спроведувачите на секјуритизацијата. На пример, определувањето на некој проблем како егзистенцијална закана од страна на обичен граѓанин или од претседателот на САД (како што поранешниот претседател на САД, Џорџ Буш го претстави глобалниот тероризам како егзистенцијална закана), нема иста тежина и последици.

Шема бр.6 – Процес на секјуритизација и десекјуритизација¹⁵⁴



¹⁵⁴ Ralf Emmers, *Securitization*, in: *Contemporary Security Studies* (Fourth Edition), ed. Alan Collins. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Втората фаза се однесува на уверувањето на јавноста во реалната загрозеност на референтниот објект. Во оваа фаза, способноста за уверување на јавноста се остварува преку говорниот чин како клучен елемент во спроведувањето на секјуритизацијата, без кој секоја преземена вонредна акција би била прогласена за нелегитимна. И покрај тоа што безбедноста зависи од политиката и од оправдувањето на средствата од доминантните актери, во посебни околности, безбедноста може да се концептуализира „над политиката“ („политика на исклучок“). За претставниците на копенхашката школа, процесот на секјуритизација ја носи демократската политика надвор од воспоставените правила на игра. Овој процес ја менува секојдневната политика и го ограничува времето за дискусија и го менува процесот на донесување одлуки и решенија. Според нив, секјуритизацијата е на работ на политиката, и ја именуваат како „екстремна верзија на политизација“,¹⁵⁵ затоа што одредено безбедносно прашање може да добие огромно внимание и средства кои ќе се користат во „име на безбедноста“ во однос на другите неуспешно секјуритизирани прашања, а тоа на луѓето им носи поголема штета. На пример, тероризмот е поставен како приоритет во дискусиите за безбедноста во однос на проблемите поврзани со болестите или климатските промени, чии последици се поголеми отколку од тероризмот. Затоа е потребно да се спроведе десекјуритизација која претставува инверзен процес, кога одредени прашања се отстранети од безбедносната агенда и се вратени во сферата на „нормалната политика“.¹⁵⁶

2.7. Дилемата за безбедност

Терминот *безбедносна дилема* е еден од поважните теоретски идеи во меѓународните односи. За првпат овој поим го развиле теоретичарите *Џон Херц* и *Херберт Бајерфилд* во почетокот

¹⁵⁵ Buzan B., Waver O., and Jaap de Wilde. *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc. London, 1998, p.23.

¹⁵⁶ Исто.

на 50-тите години на 20 век, кој подоцна е проширен и применет за решавање на најважните прашања од теоријата на меѓународните односи и безбедносната политика. Дилемата за безбедност се однесува на идејата дека безбедноста е нешто за коешто државите се натпреваруваат, односно нешто се зголемува за сметка на нешто друго. Според родоначелникот Херц, безбедносната дилема се однесува на „групите или поединците кои живеат едни покрај други во таква констелација, коишто се загрижени за својата безбедност, да не бидат нападнати, подложни, доминирани или уништени од страна на други групи и поединци. Со цел државите да ја осигурат својата безбедност од такви напади, тие се поттикнути да акумулираат повеќе моќ за да го избегнат влијанието на моќта на другите“.¹⁵⁷ Ова, пак, ги прави другите понесигурни и ги принудува да се подготват за најлошото сценарио. Бидејќи ниту една држава не се чувствува потполно безбедно во таков свет на конкурентни единки, натпреварувањето со моќ продолжува, акумулирајќи го неправилниот круг од безбедност и моќ“.¹⁵⁸

Безбедносната дилема, позната уште како спирален модел, е теоретска основа на одбранбениот реализам, бидејќи за одбранбените реалисти токму безбедносната дилема овозможува вистинска соработка помеѓу државите. За офанзивните реалисти, безбедносната дилема ја прави војната неизбежна и рационална, додека неолибералните застапници сметаат дека една од функциите на меѓународните институции е ублажување или намалување на безбедносниот натпревар меѓу државите. И конструктивистите тврдат дека ублажувањето на безбедносната

¹⁵⁷ Терминот *безбедносна дилема* првпат се појавил во написот на Џон Херц под наслов „Идеалистички интернационализам и безбедносна дилема“ во списанието „Светска политика“ во 1950 година. Herz, J. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, *World Politics* vol. 2, no. 2 (1950).

¹⁵⁸ Herz J., *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*, Chicago: University of Chicago Press, 1951; Booth K., and Wheeler N., *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, Palgrave Macmillan, 2008.

дилема е еден од начините преку кои со преобликувањето на идентитетот може повторно да се воспостави анархија.¹⁵⁹

Во тој контекст, авторите *Кен Буџ* и *Николас Вилер* идентификуваат три логични позиции кои го одредуваат начинот на кој теоретичарите и политичарите размислуваат за безбедносната дилема во рамките на меѓународната политика, тоа се:

1. *Логиката на фашистичките* е дека безбедносниот натпревар никогаш не може да се избегне во меѓународната политика. Човековата природа и состојбата на меѓународната анархија одредуваат дека човештвото ќе живее во конфликтен свет.
2. *Логиката на умерените* се однесува на тоа дека безбедносната конкуренција може да се намали преку воспоставување на меѓународен режим или меѓународно општество, иако таа не може сосема да се елиминира. Главниот правец во оваа логика се фокусира на поимот *безбедносен режим*, под кој *Роберт Царвис* подразбира принципи, правила и норми кои овозможуваат нациите да бидат ограничени во своето однесување во уверување дека и другите ќе возвратат на ист начин.
3. *Логиката на трансцендентните* е дека човечкото општество е резултат на напорите на луѓето, односно тоа е социјална конструкција која не е однапред предодредена. Луѓето можат да дејствуваат и како поединци и здружени во групи, на тој начин можат да направат избор и да изградат свет во каков што сакаат да живеат. Промоторите на оваа логика сметаат дека глобалната заедница на мир и доверба изгледа неверојатна, но во принцип е можна.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Tang S., *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*, Security Studies, Taylor & Francis Group, LLC 18:3, (2009): 587-623.

¹⁶⁰ Booth K., and Wheeler N., *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, Palgrave Macmillan, 2008; Види во: Ванковска Б., *Меѓународна безбеднос: кришчки присјайи*, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр.50-51.

Суштината на концептот за безбедносна дилема е акумулирање на што повеќе моќ, што може да биде причина за појава на војна и несигурност во меѓународните односи. Еден од еминентните застапници на неореализмот или на структурната теорија на меѓународните односи *Кенет Волц*, го користи концептот на моќ како важна системска карактеристика (како дистрибуција, или распределба на способностите) на меѓународната политика. Тој, односот меѓу безбедноста, моќта и силата го согледува на мошне прагматичен начин. Смета дека безбедноста или опстанокот, претставуваат мотив на државите во меѓународната политика, а не моќта сама по себе. За него моќта е корисно средство на државите за остварување на своите интереси и цели. Меѓутоа, покрај опстанокот како главен мотив на државите, во современото опкружување целите на државите можат да бидат бескрајно различни, од амбиции да се освои светот, до желби да бидат само оставени на мира.¹⁶¹ Затоа, државите различно се позиционирани според својата моќ, а нивното однесување на меѓународната сцена варира во зависност од разликата во моќ, отколку од разликата во идеологијата, внатрешната структура или обликот на управување. Во категоријата на моќ, тој ги наведува големината на популацијата и територијата, расположливите ресурси, економската способност, воената сила, политичката стабилност и компетентност. Според него, државниците се тие кои одлучуваат за тоа колкава количина на моќ им е потребна на нивните држави. На пример, државите можат да ги користат економските средства за воени и политички цели, а воените и политичките средства за остварување на економските интереси, иако крајниот интерес на државите не е моќта, туку безбедноста. Оттука, се забележува дека постои дистинкција помеѓу концептот за безбедност и концептот на моќ во анархичните меѓународни односи.

Исто така, американскиот теоретичар го анализира односот меѓу концептите на моќ и на сила. Според *Волц* корелацијата

¹⁶¹ Waltz K.N., *Theory of International Politics*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1979.

помеѓу поседувањето на моќ и употребата на сила, (односно корисноста на силата со нејзината употребливост), ја споредува со констатацијата дека „полицијата која ретко користи сила не е слаба полиција, или пак полицијата не е силна само тогаш кога полицајците пукаат“. Тој истакнува дека нуклеарниот арсенал на најмоќните држави е бескорисен затоа што во реалноста не се употребува. Сепак, во анархичните меѓународни односи можноста за употреба на сила е огромна, бидејќи државите се стремат да ги остварат своите егоистични цели и интереси. Затоа државите мораат постојано да бидат подготвени за да применат сила или да ја платат цената на својата слабост.¹⁶²

2.8. Безбедноста во современото меѓународно опкружување

На почетокот на третата деценија од 21 век имаме бројни причини да се осврнеме и подетално да ја согледаме меѓународната безбедносна состојба, и да се обидеме да одговориме на прашањата кои се однесуваат на тоа што се изменило од безбедносен аспект, какво е новото безбедносно опкружување во кое живееме, зошто и покрај цивилизацискиот и научно-технолошки развој сè уште не се решени егзистенционалните проблеми. За подетално скенирање и анализирање на современото безбедносно опкружување потребно е да се применат „телескопски леки“ за согледување на големата слика и „микроскопски леки“ за откривање на малите и невидливи нешта.¹⁶³ Гледано од безбедносен аспект, комплексноста произлегува оттаму што денешниот свет го карактеризираат брзи и динамични промени кои со себе носат нови и често непредвидливи ризици и опасности по безбедноста на државите и меѓународниот поредок. Силите кои ги поттикна промените произлегоа од динамиката на современата глобализација која го доби епитетот на опасна и непредвидлива

¹⁶² Исто.

¹⁶³ Kugler, Richard L. *Policy Analysis in National Security Affairs: new methods for a new era*, National Defense University Press, Washington, D.C. 2006, p.18.

појава која придонесе за префрлање на безбедноста од воената во невоената сфера и нејзино инкорпорирање во економско-социјалните и политичките сегменти. На почетокот на овој век политиките на државите и организациите, во надворешната, економско-социјалната и безбедносно-воената сфера, се пресекуваат во контекст на промените предизвикани од процесите на глобализацијата и се анализираат во склоп на националната и на глобалната безбедност.

Во контекст на гореспомнатото, промените во безбедносната средина се однесуваат на следново: (1) националната и глобалната безбедност се поврзани меѓу себе; (2) загрозувањата се транснационални; (3) безбедноста на земјата не започнува од границата на државата, туку длабоко во склоп на меѓународната заедница; (4) детериторизацијата предизвика интернационализација на безбедноста; (5) традиционалниот концепт на национална безбедност е надополнет со другите содржини (човекова безбедност, еколошка безбедност, енергетска безбедност, економска безбедност и др.); (6) пораст на приватната безбедносна индустрија (процес на приватизација на безбедноста); (7) глобалната безбедност повеќе се конкретизира во облик на регионалната безбедност преку економските, политичките и културните врски; (8) современиот концепт на безбедност повеќе ќе се разгледува на релација држава против граѓани и недржавни актери и обратно, а ќе се редуцира односот на држава против држава и (9) (не)безбедноста како последица од глобализацијата се разгледува од повеќе аспекти (воен, економски, еколошки, културен, социјален, здравствен и сл.)¹⁶⁴

Некои автори современото безбедносно опкружување го разгледуваат преку анализа на три различни нивоа, и тоа: системска безбедност, или меѓународниот систем како безбедносен

¹⁶⁴ Зенделовски Г. и Нацев З., *Глобализација мирот и безбедноста*, Филозофски факултет, Скопје, 2014, стр.208; Гризолд А. и Копач Е., „*Менување на природата на современата безбедност: некои нови предизвици и реакции*“, Глобализацијата, мирот и безбедноста, Министерство за одбрана и Филозофски факултет, Скопје, (2008):33-50.

провајдер, државно ниво и социеталната безбедност. *Системската безбеднос* се однесува на меѓународниот систем, кој во суштина треба да гарантира повеќе безбедност и сигурност за луѓето и државите. Се констатира дека сите посакуваат да живеат и да бидат дел од безбеден и стабилен светски поредок кој ќе овозможи повеќе активности како трговија и инвестиции, а ќе ги редуцира или елиминира заканите од војна или некој друг вид на закани. Но, во денешно време, системската безбедност за државите се сведува на тоа на кој регион, дел од светскиот систем, се наоѓаат и со кои безбедносни предизвици се соочуваат, па оттаму произлегува и дилемата дали системската безбедност за нив е добра или лоша. Второто ниво ја претставува *безбедноста на државата* како дел од меѓународниот систем и е важна, пред сè, за опстанокот на државата, а безбедноста на државата ја детерминираат различни закани кои паралелно доаѓаат однатре и однадвор. *Социјалната безбеднос* се однесува на физичката безбедност на луѓето, односно на нивната персонална и социјална димензија, во смисла на она што тие треба да го заштитат, (на пример, семејството, заедницата, просперитетот, начинот на живеење и др.). Оваа безбедност подразбира дека луѓето не посакуваат само да бидат заштитени од евентуална војна или од терористички напади, туку и да се сигурни од можноста за колапс на економскиот или политичкиот систем, од еколошка катастрофа, болести и сл. Истите, во денешни услови на глобализација, придонесуваат многу повеќе за појава на социеталната небезбедност отколку во минатото.¹⁶⁵

Сметаме дека навлегуваме во нова ера која е препознатлива по непредвидливоста, недовербата, несигурноста, нестабилноста, неорганизираноста и небезбедноста. Токму поради тоа безбедносната дилема во 21 век добива на значење. Неизвесноста која владее, е истовремено интензивна и глобализирана, повеќеслојна и повеќедимензионална. Голем број од круцијалните

¹⁶⁵ Morgan P.M., *International Security: problems and solutions*, CQ Press, Washington D.C., 2006, pp.6-8.

безбедносните проблеми на денешницата можат да предизвикаат безбедносна дилема, а светот да се приближи до точката на нивна конвергенција, која ќе наложи преиспитување на натамошниот тек на егзистенција. Денес, опасноста е поголема од кога било порано, затоа што доаѓа до вкрстување и преклопување на старите и новите безбедносни закани.¹⁶⁶ Поради тоа, сè повеќе ќе се интензивира (не)безбедносната димензија во меѓународните односи без да се постават некакви ограничувања. Според мислењето на *Ханс Браух*, перцепцијата на безбедност во современото меѓународно опкружување ќе се формира во зависност од тоа какви погледи на светот имаат аналитичарите и донесувачите на политички одлуки. Погледите на светот можат да бидат *хобсовски*, *гроциуски* и *кантовски*. *Томас Хобс* ги гледал меѓународните односи како џунгла во која „држава на држава ѝ е волк“, а моќта е единствено средство за нивен опстанок. Бидејќи моќта, ресурсите и статусот се ограничени, па затоа не може на никого да му се верува. Лесно може денешниот пријател утре да прерасне во опасен непријател. Хобсовиот поглед на свет е реалистичен, во кој односите помеѓу државите се „игра со збир нула“ (zero sum game). Тоа значи добивката за една страна значи неизбежна загуба за спротивната страна. За разлика од Хобс, гроциускиот поглед на свет е прагматичен. Според *Хуго Гроциус*, опстанокот може да се постигне и со соработка, на тој начин државите ќе имаат обострана корист. Кантовиот поглед на свет е идеалистичен, во кој сите држави се потенцијални пријатели кои треба заеднички да дејствуваат за остварување на универзалните вредности како што се слободата, човековите права, демократијата и почитување на меѓународното право.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Ванковска Б., *Меѓународна безбедност: критички преглед*, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр.51.

¹⁶⁷ Преземено од :Ejdus F., *Medunarodna bezbednost:teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str.40.

2.9. Закани и ризици по безбедноста во 21 век

Употребата на терминот безбедност се поврзува со одреден вид на закана. Доколку не постои закана или ризик, тогаш нема потреба да се говори за безбедност. Токму затоа, поимите предизвик, закана и ризик претставуваат централно истражувачко прашање во студиите по безбедност. Граматиката на безбедноста се состои од неколку основни поими, а тоа се: *ојасносѝ* (тоа што загрозува), *референтен објектѝ на безбедносѝ* (тоа што е загрозе-но), *субјектѝоѝ на безбедносѝ* (тој што штити), и *средствѝа/мерки на безбедносѝ* (начинот на кој се штити). Оттука, креирањето на безбедносна политика и дефинирањето на политиката за справување со заканите треба да се водат според тоа „што“ или „кој“ треба да се обезбеди и „од што“? Во модерната безбедносна политика, покрај националната држава како објект на заштита, е и поединецот (човекот), кој треба да се заштити од различни извори на загрозување.¹⁶⁸

Предизвиците, заканите и ризиците по безбедноста можат да се класифицираат според неколку критериуми. Според *секѝор-иѝе на безбедносѝ* можеме да разликуваме воени, политички, социетални, економски и еколошки предизвици, ризици и закани. Според *ѝоѝеклоѝо* се разликуваат внатрешни и надворешни предизвици, ризици и закани. Меѓутоа, во современите услови на глобализација не постои граница помеѓу внатрешната и надворешната безбедност, па оттука заканите треба да се разгледуваат во контекст на внатрешно-надворешните работи (*intermestic affairs*)¹⁶⁹ Поради динамиката на глобализацијата заканите попримаат транснационален карактер, а тоа придоне-

¹⁶⁸ Selchow S., *Security Policy and (Global) Risk(s)*. In: Kaldor M. and Rangelov I. (Eds.), *The Handbook of Global Security Policy*, Wiley Blackwell, (2014): 68-84.

¹⁶⁹ Според Концизниот оксфордски речник за политиката и меѓународните односи, поимот *внатрешно-надворешни работи* (*intermestic affairs*) се употребува за означување на меѓусебната поврзаност помеѓу внатрешната политика и меѓународната политика. Garrett W Brown, Iain McLean, and Alistair McMillan, *A Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations* (4 ed.), Oxford University Press, 2018.

сува и за преклопување и вкрстување на безбедносните функции на различни институции како што се полицијата (задолжена за справување со внатрешните закани) и војската (задолжена за справување со надворешните закани). Во однос на *изворо̄и*, ризиците и закани можат да бидат предизвикани од човечки и природен фактор, додека според *носӣтелӣте* се разликуваат ризици и закани чии носители се актери и оние кои се резултат на одредени процеси. Актерите можат да бидат класифицирани на државни и недржавни актери, како што се терористички или криминални групи. Меѓутоа, носители можат да бидат и одредени процеси. На пример, на глобализацијата се гледа како амбивалентен и асиметричен процес кој не носи подеднаква корист за сите на планетава. За многумина глобализацијата е предизвик и закана. Постојат народи, држави и групи кои се задоволни од процесите на глобализација и оние кои се засегнати од нејзиното манифестирање, односно ја препознаваат глобализација како закана по безбедноста. Понатаму, според *односо̄и на силӣте* помеѓу субјектите на безбедноста и носителите на закани, се делат на асиметрични и симетрични закани, а во поново време комбинацијата на овие два вида на закани е наречена хибридни закани. Исто така, предизвиците ризици и закани можат да се класифицираат според *време̄то* кое е потребно за нивна манифестација, и тоа на краткорочни, среднорочни и долгорочни, додека според *сӣе̄но̄и на ин̄тензӣе̄ӣ* тие се делат на ризици и закани со низок, среден и висок интензитет.¹⁷⁰

Ова класификација нема практична оправданост, затоа повеќето теоретичари се фокусираат кон еден поопшт критериум, а тоа е според интензитетот на деструктивност и извесноста на појавување. Според тоа, можеме да ги категоризираме на: предизвици по безбедноста, ризици по безбедноста и закани по безбедноста.¹⁷¹

¹⁷⁰ Ђукиќ С., „*Безбедносни менаџмен̄и и савремени безбедносни изазови, ризици и пр̄е̄ӣе̄ као елементӣ који угрожава̄ју национална безбедносӣ*“, Војно дело бр.1 2017, Београд.

¹⁷¹ Мијалковиќ С., *Национална безбедносӣ*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.

- *Предизвици на безбедноста* се појави чија штетност и извесност на појавување се реални, но се помалку веројатни. Тоа се природните појави, општествените односи и техничко-технолошките процеси чие постоење е деструктивно, но во границите на толерантна прифатливост, затоа што не ги загрозуваат виталните интереси, иако постои веројатност да ја загрозат безбедноста и да предизвикаат огромни последици. Безбедносните предизвици се загрозувачки феномени со највисок степен на општост и со најнизок интензитет на непосредна деструктивност;
- *Ризици на безбедноста* се конкретни безбедносни феномени чија реалност и веројатност на појавување е голема. Тие се збир на природни, општествени и техничко-технолошки фактори, околности, процеси и односи кои самостојно или во интеракција можат (но и не морат) да доведат до загрозување на безбедноста. На ризиците се гледа како на можност или веројатност од повреда, штета или загуба.¹⁷² Безбедносните ризици се загрозувачки појави со низок степен на општост и поголем степен на деструктивност од безбедносните предизвици;
- *Закани на безбедноста* се конкретни појави за кои постои висока веројатност дека ќе се случат и ќе предизвикаат последици врз безбедноста и можност да ги загрозат вредностите и интересите на референтниот објект на безбедност. Тие се однесуваат на несакан, намерен или ненамерен настан кој може да предизвика повреда врз одреден субјект.¹⁷³ Станува збор за широк спектар на загрозувачки појави со најнизок степен на општост и најголем степен на деструктивност (штета).

Гледано во поширок контекст, светот во 21 век се докажа како поопасно и поризично место за живеење полно со непридвидливи закани кои варираат по форма и интензитет на манифести-

¹⁷² Георгиева Л., *Менаџирање на ризици*, Филозофски факултет, Скопје, 2009, стр. 83.

¹⁷³ Исто, стр.80.

рање од судирите на Блискиот Исток до геополитичките ривалства во Азија, етничките и политичките судири, здравствените проблеми во Африка, терористички напади на САД и земјите од Европа, пролиферацијата на оружјето за масовно уништување, финансиските кризи, бегалски и мигрантски кризи, сајбер-нападите, транснационалниот организиран криминал, глобалните климатски промени и пандемија на болести. Генерално, заканите и ризиците се заемно поврзани и не можат да се анализираат и се разгледуваат посебно (на пример, тероризмот да се разгледува надвор од проблемите поврзани со сиромаштијата или вооружените конфликти). Со помош на глобализациските процеси заканите и ризиците се мултиплицираат и добија планетарни размери. Не постои земја или регион во светот кои се имуни на современите ризици и опасности (на пример, тероризмот не се појавува само во распадатите земји, или климатските промени не ги погодуваат само развиените земји и обратно), иако во практика различни народи имаат поинаков поглед на заканите. На пример, граѓаните на Руанда и на САД различно ги почувствувале и ги доживеале опасностите, едните од геноцидот, а другите од терористичките напади од 2001 година.

Поради непредвидливата траекторија по која се движат заканите, сè потешко е да се разграничат или да се одделат таканаречените „меки“ закани кои ги застапуваат неолибералите (климатските промени, болестите, природните катастрофи, економската благосостојба, проблемите со сиромаштијата, ширење на идеи и култури како средство во надворешната политика) од „тврдите“ закани поврзани со високата политика, чии застапници се главно неореалистите (заканите и опасностите за националната и меѓународната безбедност, воените интервенции, пролиферација на оружје за масовно уништување и др.). „Меките“ закани можат да преминат во „тврди“, бидејќи штетите од климатските промени¹⁷⁴ или болестите можат за

¹⁷⁴ Околу 70 проценти од нациите ширум светот ги квалифицираат климатските промени како опасност по националната безбедност.

неколку пати да ги надминат штетите направени од некоја војна или вооружен конфликт. На пример, последиците од цунамито во Азија, земјотресите на Хаити, нуклеарната катастрофа во Јапонија, беа со поголеми размери од некој вооружен конфликт. Исто така, пандемијата на болестите како ХИВ/СИДА, маларија и туберкулоза претставуваат голема опасност и се третираат како закана за националната и глобалната безбедност. Меѓу нив, најзагрижувачки е вирусот СИДА, понатаму болестите од поновото време САРС, птичјиот грип (H5N1), свинскиот грип, Еболата, и коронавирусот КОВИД - 19¹⁷⁵ (SARS-CoV-2).

Според податоците на Светската здравствена организација, во 2016 година, околу 1,35 милиони луѓе годишно умираше во сообраќајни несреќи, или двапати повеќе од смртноста од војна, криминал и тероризам заедно.¹⁷⁶ Исто така, сајбер-заканите¹⁷⁷ се поопасни за безбедноста и стабилноста отколку конвенционалното војување. Оттука, овие проблеми, во контекст на безбедноста, не се помалку важни од тероризмот или воените

¹⁷⁵ Појавата на пандемијата со корона вирусот (КОВИД-19) го промени начинот на живот на 7,8 милијарди луѓе во светот, присилувајќи ги владите и граѓаните да се адаптираат на новата ситуација. Ширењето на корона вирусот надвор од Кина иницираше воведување на строги мерки во многу држави од невидени размери, вклучувајќи изолација на поединци, затворање на училишта и универзитети, забрана за масовни собири и јавни настани, социјално дистанцирање, забрана за патување, воведување на карантин на локално или национално ниво, како и воведување на полициски час и прогласување на вонредна состојба во повеќе земји. На глобално ниво, бројот на новопријавени случаи продолжува да расте. Досега се потврдени околу 30 милиони случаи, од кои повеќе од еден милион луѓе се починати. Исто така, пандемијата придонесе за зголемување на сиромаштијата, се претпоставува дека од 40 до 60 милиони луѓе ќе бидат втурнати во екстремна сиромаштија поради економските шокови од КОВИД-19. Putting the UN framework for socio-economic response to COVID-19 into action, United Nations, June 2020.

¹⁷⁶ Global status report on road safety 2018: Summary, World Health Organization, 2018.

¹⁷⁷ Поради зголемениот број на интернет-уреди, се очекува да порасне бројот на сајбер-нападите. Во текот на следните пет години, финансиските трошоци од сајбер-криминалот ќе го чини бизнис-секторот околу 8 трилиони долари. The Global Risks Report 2018, World Economic Forum, 2018, p.15.

интервенции, па затоа може да се забележи дека им се дава посебно место во документите за национална безбедност. Новите закани не се чисто воени или невоени, тие се мултиплицирани и транснационални и бараат широк опсег на инструменти за справување со истите. Во изминатата деценија најголема опасност за светскиот мир и безбедност беа таканаречените „мултимодални закани“, познати уште како хибридни закани. Хибридните закани се комбинација на воени и невоени средства, како и на прикриени и отворени средства, кои заедно формираат посложена и мултидимензионална закана, вклучувајќи дезинформации, сајбер-напади, економски притисок, распоредување на нерегуларни вооружени групи и редовни вооружени сили, организиран криминал, тероризам и борба за ресурси.¹⁷⁸

Денес се актуелни заканите кои ги продуцираат недржавните субјекти, а дел од нив се именувани за најголема закана на западната цивилизација. Се проценува дека со намалувањето на улогата на државата сè повеќе ќе се зголемува бројот на недржавните актери кои ќе имаат поголемо влијание во „зоните на хаосот“, и ќе имаат моќ и сила слична како државите. Оттука, сè почесто ќе има случаи различни индивидуалци и групи да се спротивстават против државите, а сè помалку ќе има судири на релација држава против држава. Ова значи дека безбедносните концепти треба од корен да се менуваат затоа што новите актери на сцената се недржавните субјекти. Меѓу недржавните актери се појавуваат и невладините организации кои имаат моќ и влијание да го стимулираат јавното мислење за прашања поврзани со националната и меѓународната безбедност. Оттука произлегува мислењето дека недржавните субјекти (индивидуалци, групи, организации)¹⁷⁹, преку различни форми на притисоци и зака-

¹⁷⁸ Hoffman F.G., *Conflict in the 21st century: the rise of hybrid wars*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, Virginia, 2007, p.78.

¹⁷⁹ Меѓу истакнатите недржавни актери чии активности се насочени против државниот монопол на моќ се Ал Каеда, Исламска држава, Боко Харам, наркокартелите, тријадите, приватните безбедносни и воени компании, Викиликс и други. Исто така, поединци како што се Едвард Сноуден и

ни, (од воена, полувоена или невоена природа), врз државите и вооружените сили, придонесоа за насочување на современиот концепт на безбедност кон организации од ваков тип, а кои воедно се новите непријатели на државите и меѓународните организации во современите услови на глобализација.¹⁸⁰

Бидејќи безбедноста со соочува со длабока трансформација, тежиштето се префрла од заканите кон ризиците, а тоа води кон поинаква перцепција на безбедноста. Комплексноста произлегува од тоа што современите ризици во многу аспекти се разликуваат од поранешните, тие се непредвидливи и тешко се одредуваат нивните причини, потеклото и ефектите што можат да ги предизвикаат. Тие доаѓаат без предупредување, имаат свое темпо, (не чекаат), немаат одреден тајминг или локација. Оттука, се смета дека концептот на глобална безбедност е во тесна поврзаност со концептот на глобално ризично општество. Овие концепти придонесуваат за поопширно разгледување на безбедносните аспекти кои се поврзани со новите околности од кои произлегуваат модифицираните ризици, што лесно можат да доведат до глобален хаос и безредие. Во тој контекст, *Гиденс* вели дека денес се соочуваме со два типа на ризици, „*надворешни ризици*“, како што се поплави, земјотреси, суши, олујни ветрови кои произлегуваат од природата и не се поврзани со човековото дејствување и „*произведени ризици*“, кои се продукт на човековото знаење, активност и технологија. Такви се, на пример, еколошките, (глобалното затоплување), економските, (конsumerизмот, хиперпродукцијата, експлоатацијата на при-

Џулијан Асанж предизвикаа голем меѓународен скандал кога во јавноста изнесоа огромен број на доверливи документи кои упатуваат на тоа дека постојат бројни тајни проекти за надгледување и прислушување од страна на владите и нивните служби. Од страна на меѓународната непрофитна организација Викиликс (чиј основач е Џулијан Асанж), објавени се милионски тајни документи поврзани за војните во Авганистан, во Ирак, за дипломатските врски на Стејт департментот на САД, и за неетичкото однесување на владите и организациите.

¹⁸⁰ Show D. M., *National Security for a New Era: Globalization and Geopolitics After Iraq*, Third Edition, Pearson Longman, 2008, p.174.

родни ресурси), здравствените, (генетски модификувана храна - ГМО, болестите и сл.) и социјалните ризици (сиромаштијата, нееднаквоста, невработеноста).¹⁸¹ Бидејќи не постојат конкретни одговори за причините и последиците од вакви непредвидливи закани се смета дека тие придонесуваат за создавање на *глобално-ризишно општество*. Авторот *Урлих Бек* истакнува, како што напредува или еволуира научно-технолошкиот прогрес, така побргу се раѓаат новите облици на ризици на кои мораме во континуитет да се приспособуваме, во контекст на промените. Она што нè загрижува е мислењето на Бек дека теоријата на ризишно општество и нејзините ризици не се ниту просторно ниту временски или општествено ограничени. Современите модификувани ризици не се селективни, напротив, ги погодуваат сите земји и општествени класи и имаат глобални последици, а не само лична или национална консеквенца.¹⁸² Во тој контекст, ќе ја прикажеме класификацијата на глобалните ризици според Извештајот на Светскиот економски форум за период од 2010 до 2020 година.

На табелата може да се види рангираноста на глобалните ризици кои се поделени во пет категории, на: економски, еколошки, геополитички, социјални и технолошки ризици. Може да се забележи дека се изедначуваат ризиците и заканите, односно се користат како синоними, а не се перцепираат како посебни категории.

Од гореизнесеното може да заклучиме дека безбедносната политика се соочува со решавање на редица закани и ризици кои се продуцирани од страна на современите глобализациски процеси. Сметаме дека новата безбедносна агенда на државите и меѓународните организации мора да биде флексибилна и конструктивна во однос на актуелните случувања. Притоа, треба да се земат предвид традиционално-воените и современо-не-

¹⁸¹ Gidens E., *Sociologija* (cetvrto izdanie), Ekonomski fakultet, Beograd, 2007.

¹⁸² Beck U., „*Living in the world risk society*“, *Economy and Society*, Volume 35 No.3, (2006): 329-345; Бек У., *Што е глобализација?*, (превод), Тера Магика, 1997.

воените средства за справување со заканите, затоа што безбедноста е променлива варијабла и тешко се повлекува линија на раздвојување меѓу заканите и ризиците.

Табела бр.1 - Глобални ризици во однос на веројатноста за појавување и во однос на влијанието.¹⁸³

Глобални ризици во однос на веројатноста за појавување			
Ред број	2010	2015	2020
1.	Колапс на цената на имотот и средствата	Меѓудржавни конфликти	Екстремно време
2.	Економско забавување на Кина	Екстремно време	Неуспех во борбата против климатските промени
3.	Хронични болести	Неуспех на националното владеење	Природни катастрофи
4.	Фискални кризи	Државен колапс или криза	Губење на биодиверзитетот
5.	Јазови во глобалното владеење	Невработеност	Еколошки катастрофи создадени од човекот

Глобални ризици во однос на влијанието			
Ред број	2010	2015	2020
1.	Колапс на цената на имотот и средствата	Кризи за вода	Неуспех во борбата против климатските промени
2.	Деглобализација	Ширење на заразни болести	Оружје за масовно уништување
3.	Пораст на цената на нафтата	Оружје за масовно уништување	Губење на биодиверзитетот
4.	Хронични болести	Меѓудржавни конфликти	Екстремно време
5.	Фискални кризи	Неуспех во борбата против климатските промени	Кризи за вода

¹⁸³ The Global Risks Report 2020, 15th edition, World Economic Forum, 2020.

ГЛАВА 3

КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКА ЗА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ

3.1. Определување на националните вредности, интереси и цели

Секоја општествена заедница своето опстојување го темели на определени вредности и интереси кои претставуваат одлика и специфичност на таа заедница. Во зависност од видот на внатрешното општествено уредување, секоја одделна заедница или држава има свои вредности и интереси што се разликуваат од вредностите и интересите на другите држави.¹⁸⁴ Затоа државите тежнеат кон создавање на систем на национална безбедност со кој ќе се заштитат општествените вредности и интереси од сите видови на загрозувања. Општо познато е дека државите се организираат и дејствуваат според сопствените национални интереси и цели. Поради тоа креаторите на посакуваната безбедносна политика мора да ги имаат предвид општествените вредности и безбедносни интереси и врз основа на нив да се формулираат основните национални (државни) безбедносни документи и да се организираат инструментите и средствата за безбедност и заштита.

Вредностите не се статични и еднаш засекогаш дадени, туку тие се променлива категорија и се релативни. Во најопшта смисла терминот „*вредности*“ се дефинира како нешто што е потребно да се посакува или да се достигне. Во практична смисла вредноста е мерило (регулатор), кое укажува на тоа што треба да се избере, а што треба да се одбегнува. Односно, вредноста е она кон што е ориентиран нашиот избор.¹⁸⁵ Истовремено, таа е општествена норма која има свои правила кои ги регулираат односите спрема општеството, природата и кон нас самите, со цел да се постигне општествено посакувана ориентација во однесувањето. Всушност, вредностите ги насочуваат, ги координираат и функционално ги усогласуваат поединечните

¹⁸⁴ Nye J.S., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, seventh edition, Pearson Education Inc., New York, 2009.

¹⁸⁵ Ковач М., *Сџрашегиска и доктринарна документација на национална безбедност*, Свет књиге, Београд, 2003, стр.30.

однесувања со интересите на целината на општеството. Тие вообичаено се утврдени во Уставот на земјата.¹⁸⁶ За разлика од вредностите, националните (државни) интереси најчесто се базираат на вредностите кои се поседуваат или се тежнее тие да се достигнат. Во суштина интересите се променлива категорија, а актуелните ситуации влијаат врз формирањето на нови или губење на значењето на некои порано дефинирани интереси. Терминот „*интерес*“ потекнува од латинските зборови, *interesum*, *interesse*, што значи да се учествува во нешто, односно да се биде заинтересиран за нешто. Заинтересираноста значи да се биде подготвен да се стапи во активен однос кон нешто за да се задоволи некоја лична потреба (личен интерес), или одредена општествена потреба (општествен интерес). Интересите најчесто се израз на потребата определени вредности да се заштитат, да се унапредат или да се достигнат.¹⁸⁷

Во тој контекст, секоја држава како меѓународен субјект, ги дефинира своите национални интереси и цели кои на различен начин се рефлектираат врз меѓународните односи, мирот и стабилноста во светот. Често политичарите го користат терминот „национален интерес“ кога бараат поддршка за одредена акција, особено за надворешната политика. Овој термин укажува на тоа што е најдобро за една земја во нејзините односи со другите земји. Исто така, интересите мора да бидат легитимни и одржливи на внатрешната политичка сцена. Затоа креаторите на политиките мораат да ги задоволат условите што ги поставува меѓународното право, како и внатрешните закони на државата. Кршењето на еден од двата закони ја прави политиката нелегитимна.

Националните (државни) интереси претставуваат најопшти програмски определби кои политичката заедница настојува да ги оствари, а се втемелени врз вредностите и потребите на

¹⁸⁶ Нацев З., *Од сипраптегија до систем на национална безбедност и одбрана-приод и општи одредби*, Годишен зборник 59, Филозофски факултет, Скопје, (2006): 461-478.

¹⁸⁷ Исто, стр.471.

општеството. Употребата на поимот *национален интерес* од страна на реалистите се фокусира на националната безбедност како јадро на националните интереси.¹⁸⁸ Интересите на државата и националните безбедносни интереси се силно поврзани меѓусебе, при што безбедносните интереси по пат на индукција се извлекуваат од основните национални (државни) интереси. Националните интереси на државата можат да се класифицираат во три категории, и тоа:

1. *Интереси на безбедноста*, кои се однесуваат на територијалниот интегритет, суверенитетот и заштита на уставниот поредок.
2. *Интереси врзани за благосостојбата* – се насочени кон зголемување на квалитетот на животот на граѓаните, на човековите права и слободи, на демократијата.
3. *Интереси врзани за основните вредности* – ги опфаќаат универзално прифатливите интереси на државата кои ги поддржуваат најголемиот дел од субјектите на меѓународната заедница, а се конкретизираат преку национални и колективни напори за реализирање на тие општоцивилно-зациски настојувања.¹⁸⁹

Според *значењето*, интересите се категоризираат како витални и важни интереси. Виталните национални интереси се дефинираат како корист, придобивка, погодност од посебно значење за опстанокот на нацијата. Овие интереси не можат да бидат предмет на преговарање, а за нивна заштита државата е подготвена да ги ангажира сите расположливи средства и ресурси, вклучувајќи и употреба на сила. Во однос на *субјективноста* кои ги реализираат, интересите на државата можат да се класифицираат на политички, економски, безбедносни и други, а

¹⁸⁸ Маклин И., (прир.). *Концизен оксфордски речник за полиџика*, (превод), Книгоиздателство МИ-АН, Скопје, 2002.

¹⁸⁹ Нацев З., *Од стравегија до систем на национална безбедност и одбрана-приод и оштито одредби*, Годишен зборник 59, Филозофски факултет, Скопје, (2006): 461-478.

според нивоѝо на оѝиѝиосѝи на општи, посебни и поединечни. Според времѝираењѝио тие се делат на долгорочни, среднорочни и тековни интереси.¹⁹⁰

Во американската литература националните интереси се подредени според нивниот приоритет, т.е. од високо до ниско значење - опстанок, витални, важни и периферни интереси. Опстанокот претставува најважен интерес, за кој нема компромис и потребно е да се направи сѐ што е во можност на државата, вклучувајќи и употреба на воена сила. Виталните интереси претставуваат некоја област која е толку важна за благосостојбата на државата, што субјектите на политиката можат да направат компромис само до одреден степен, додека, важните интереси се значајни, но не и пресудни за доброто на државата. Последиците од загрозувањето на важните интереси можат да бидат умерени, но не и огромни. Овие интереси се разликуваат од виталните интереси и опстанокот според степенот на опасност во време кога може да се пронајде мирно решение. Периферните интереси не се однесуваат на закана по безбедноста или благосостојбата на народот, ниту пак влијаат на стабилноста на меѓународниот систем. Овие интереси претставуваат ситуација која има мало влијание врз способноста на актерите да го заштитат своето население.¹⁹¹

Од јасно дефинираните национални интереси произлегуваат определбите на внатрешната и надворешната политика, а од прецизно категоризираните интереси во безбедноста произлегуваат цели преку кои тие се остваруваат. За посебните и поединечните интереси се дефинираат повеќе цели. Во најопшта смисла, *целиѝе* се дефинираат како вредност која треба да се постигне или зачува, планиран резултат кој треба да се оствари во одреден временски период, крајна точка која треба да се достигне и слично. Националните (државни) цели претставуваат

¹⁹⁰ Ковач М., *Стрaѝегиска и докѝринарна докуменѝа националне безбедносѝи*, Свет књиге, Београд, 2003, стр.35.

¹⁹¹ Види во: Шијан З.С., *Улога ѝолиѝика безбедносѝи држава Заѝагног Балкана у уѝврѝивању сѝољноѝолиѝичких ѝриоритѝеѝа ѝосле 2000 године*. Дис.Факултет политичких наука, Београд, 2013.

јасно дефинирани и артикулирани намери на една нација кои се реализираат од државата преку политиката, ангажирајќи ги притоа сите расположливи ресурси. Во теоријата постојат различни критериуми за категоризација на целите, и тоа според: значењето, временската рамка на нивната важност или реализација, видови области на функционирање на државата и слично.

Бидејќи безбедносната политика е интегрален дел на општата политика, националните безбедносни цели се национални цели кои се однесуваат на заштита на националните интереси, без разлика дали тие се загрозувани однадвор или однатре. Националните безбедносни цели можат да бидат непосредни, краткорочни, среднорочни, долгорочни и трајни, а истите се подложни на промените во меѓународното опкружување. Оттука, националната безбедносна политика претставува политичка опција која обезбедува водич (насоки) за постигнување на националните безбедносни цели. Со помош на националната безбедносна политика директно се операционализираат безбедносните цели.¹⁹² Крајниот дострел на политиката е остварување на целите, поради тоа креаторите на безбедносната политика мораат да бидат внимателни при дефинирањето и определувањето на целите на државата што треба да одговараат на реалноста и да бидат достижни, во спротивно, тие не би се оствариле. Постигнувањето на целите е репер за тоа дали безбедносната политика функционира и дали е таа успешна во целост или само делумно.

3.2. Поим и определување на безбедносен систем

Политиката на национална безбедност ги определува водечките ориентири според кои се насочува идниот развој на системот за национална безбедност. Секоја држава воспоставува системи преку кои ќе може да ги извршува своите функции. Покрај останатите системи (политичкиот систем, економскиот

¹⁹² Ковач М., *Стратегиска и доктринарна документација на национална безбедност*, Свет књиге, Београд, 2003.

систем, социјалниот систем), државата гради и воспоставува свој безбедносен систем. Безбедносниот систем на државата е детерминиран од вкупните општествено-политички и економски процеси и односи и претставува интегрален, неделив дел на општеството и државата. По воспоставување на систем на вредности, државата пристапува кон организирање и моделирање на автентичен безбедносен систем, кој е потсистем на државниот систем. При создавањето на функционален безбедносен систем треба да се има предвид дека тој не е статичен и непроменлив, напротив истиот е изложен на редица промени кои произлегуваат од внатрешното и меѓународното опкружување. Поради тоа, безбедносниот систем мора постојано да се усовршува и да се приспособува во согласност со потребите на општеството и граѓаните.¹⁹³

Безбедносниот систем претставува сложен систем и се организира преку хиерархиска структура, со бројни потсистеми и микросистеми. Сфаќањето за поимот на безбедноста како комплексен, а пред сè, како вредносен интегрален поим, имплицира широка дефиниција на безбедносниот систем и неговите елементи. Безбедносниот систем претставува целина составена од меѓусебно поврзани правни норми со кои се уредуваат безбедносните прашања, институции и органи кои вршат безбедносна функција и мерките со кои се разрешуваат безбедносните прашања. Основна функција на системот за безбедност е навремено откривање и попречување на сите облици на непријателска и антиопштествена дејност со кои се загрозуваат општествените вредности и виталните интереси.¹⁹⁴

Оттука, при воспоставувањето на безбедносниот систем треба да се земат предвид сите специфичности и елементи, и да се следат промените и тенденциите во светот од сферата на безбед-

¹⁹³ Спасески Ј., *Македонија сѐолб на безбедноста и мирош на Балканот*, Академик и Универзитет „Св.Климент Охридски“ Полициска академија, Скопје, 2005.

¹⁹⁴ Котовчевски М., *Национална безбедност*, Филозофски факултет, Скопје, 2016, стр.91.

носта. Во тој контекст, безбедносните системи се организираат во три основни видови, и тоа:

- *Безбедносен систем на државата*, кој треба успешно да ги решава безбедносните проблеми во рамките на државата, а во соработка со другите земји да решава и конкретни безбедносни проблеми кои заради своите специфичности добиваат меѓународен карактер;
- *Регионални колективни безбедносни системи* во кои се организираат безбедносните функции во облик на меѓународна соработка на постојните институции на националните земји, како облик на меѓународна соработка или преку формирање на заеднички институции за вршење на безбедносни активности во рамките на регионот;
- *Колективен безбедносен систем* во рамките на Обединетите нации, како еден вид на светски безбедносен систем.¹⁹⁵

Системот за национална безбедност на современите држави не ја опфаќа само способноста на државата за заштита на своите вредности од внатрешни и надворешни загрозувања, туку и заедничкото дејствување со другите потсистеми кои се составни елементи за развој и напредок на општеството во целина. Всушност, безбедноста на граѓаните и општеството зависат од степенот на организираност и ефикасност на системот за национална безбедност. Основни елементи на системот за национална безбедност на современите држави се:

Безбедносната полицаја – има цел постигнување на безбедност и заштита на основните општествени вредности. Таа се спроведува преку надворешната политика, одбранбената политика, економската политика, социјалната политика, еколошката политика, здравствената политика, енергетската политика, образовната политика и културната политика.

¹⁹⁵ Преземено од: Спасески Ј., *Македонија столб на безбедноста и мирот на Балканот*, Академик и Универзитет „Св.Климент Охридски“ Полициска академија, Скопје, 2005, стр.271.

Безбедносни сѝрукѝури – имаат задача остварување на безбедноста на ниво на целокупното општество и секоја безбедносна структура е специфична т.е. различна за секоја држава. Кај најголем број на држави, двата основни елементи на системот за национална безбедност се одбраната и внатрешната безбедност. Основни функции на одбранбениот елемент се: одвраќање на агресорот; одбрана на својата територија; заштита на населението и на материјалните добра и отстранување на последиците од агресијата; невооружено спротивставување; функционирање на политичкиот и другите општествени потсистеми во услови на војна итн. Заради остварување на овие функции, одбранбениот елемент на системот за национална безбедност содржи два основни елементи, тоа се вооружените сили и цивилната одбрана. Функциите на внатрешната безбедност се: зачувување на законитоста и уставниот поредок на државата; информативната дејност; заштита на општествената и критичната инфраструктура итн. Структурни елементи за спроведување на овие функции се полицијата, разузнавачките и контраразузнавачките служби, правосудството, инспекциските служби, царината и другите надзорни органи и тела.¹⁹⁶

3) *Безбедносно самоорганизирање на цивилнојо оѝшѝе-сѝво*. Во современите држави постојат различни можности за остварување на безбедноста на индивидуално и колективно (заедничко) ниво. За разлика од безбедносната организација што ја спроведува државата, самоорганизацијата се спроведува на доброволна основа. Безбедносното самоорганизирање подразбира спонтано и самозаштитно дејствување на поединците и на различните облици и нивоа на безбедносно самоорганизирање на општествените групи (интересни групи, локални заедници и др.), на основа на природно загарантирано право на секој субјект на самоодбрана, самозаштита и самопомош.

¹⁹⁶ Tatalovic S., Grizold A. i Cvrtila V., *Suvremene Sigurnosne Politike: Drzave i nacionalna sigurnost pocetkom 21 stoljeca*, Golden marketing- Tehnicka knjiga, Zagreb, 2008.

4) Учесиво на државите во меѓународните безбедносни и одбранбени организации. Процесите на интеграција и глобализација придонесоа до поголема поврзаност и меѓузависност помеѓу државите. Поради тоа, современите системи за национална безбедност сè повеќе се отворени за меѓународна соработка, со цел полесно справување со актуелните извори на загрозување по националната и меѓународната безбедност, но и за здружување на безбедносно-одбранбените капацитети.¹⁹⁷

Шема бр.7 – Основни елементи на системот за национална безбедност на современите држави.¹⁹⁸



¹⁹⁷ Исто.

¹⁹⁸ Котовчевски М., *Национална безбеднос*, Филозофски факултет, Скопје, 2016, стр.97; Tatalovic S., Grizold A. i Cvrtila V., *Suvremene Sigurnosne Politike: Drzave i nacionalna sigurnost pocetkom 21 stoljeca*, Golden marketing-Tehnicka knjiga, Zagreb, 2008, str.23.

Кога станува збор за системот за национална безбедност, треба да се согледа и неговата специфична и сложена структура. Хетерогената организираност на безбедносниот систем подразбира вклучување на мноштво субјекти кои имаат разновидна задача и улога во остварувањето на целите на безбедносниот систем. Субјектите на безбедносниот систем имаат права, должности, своја организација, соодветна опрема и технички средства за реализација на целите и задачите во сферата на безбедноста. Сите субјекти во безбедносниот систем своите активности ги насочуваат кон заедничката цел, што значи превентивно и ефикасно реагирање во сложени безбедносни ситуации. Нивната задача, пред сè, е заштита на националните интереси и вредности на општеството во целина. Безбедносниот систем, како еден од потсистемите во општеството, а кој е во интеракција и со другите државни (пот)системи, треба да е во корелација со претходно усвоената безбедносна политика која ги дава главните насоки за негово операционализирање.

3.3. Креирање на политика за национална безбедност

Формулирањето на политиката за национална безбедност претставува сложен процес на кој влијаат бројни емпириски показатели. Начинот на нејзината изработка е уште покомплексен кога ќе се земе предвид патот кој политиката треба да го помине од идејата (замислата) до крајната реализација. Безбедноста не претставува политика, но постои политика во врска со безбедноста, која се нарекува безбедносна политика. Безбедносната политика е интегрален дел на општата политика која се однесува на определена земја, регион или на светот во целина. Безбедносната политика на земјата е една од најсложените дејности во областа на организацијата на државата и општеството, затоа што националната безбедност отсекогаш била еден од поважните проблеми која влијаела врз изборот на соодветната политика. Од креаторите на политиката, поради нивната позиција и моќ, се

бара да се постигне повисок степен на безбедност, а од начинот како тие ќе ја водат и ќе ја спроведат безбедносната политика зависи опстанокот на земјата, нејзиниот развој и напредокот или, пак, може да доведе до изолација, стагнација па дури и до војна.¹⁹⁹ Тоа значи дека процесот на креирање политика за националната безбедност бара внимателно избирање на целите на политиката, на ресурсите, на инструментите и на дејствата што ќе се користат за нејзино имплементирање.

Политиката на национална безбедност (ПНБ) претставува перцепција на власта за заканите и ризиците по безбедноста на државата и нејзиното население, како и нејзините одговори на овие закани. Всушност, националната безбедносна политика е „организирана акција или интегриран збир на активности (од креирање на јавни декларации до водење на војни), чија цел е да помогне во постигнувањето на артикулираните национални цели“.²⁰⁰ Тоа значи дека безбедносната политика претставува намерен план за акција според кој ќе се водат актерите при донесувањето на одлуките. Политиката на национална безбедност претставува сложен и меѓузависен збир на мерки, активности и планови кои ги преземаат државите за заштита на граѓаните и за одржување и унапредување на безбедноста на земјата, во согласност со расположливите ресурси и со активната соработка со меѓународната заедница. Според Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили-ДЦАФ, „националната безбедносна политика е официјален опис/рамка за тоа како една држава ја остварува својата безбедност и безбедноста на граѓаните“.

Честопати политиката на националната безбедност се претставува во облик на интегриран документ или како збир на постоечки документи кои заедно сочинуваат кохерентна инте-

¹⁹⁹ Спасески Ј., *Македонија столб на безбедноста и мирот на Балканот*, Академик и Универзитет „Св.Климент Охридски“ Полициска академија, Скопје, 2005, стр.69.

²⁰⁰ Kugler, Richard L. *Policy Analysis in National Security Affairs: new methods for a new era*, National Defense University Press, Washington, D.C. 2006, p.12.

грирана политика. Овој документ може да се нарече план, визија, стратегија, концепт, бела книга или доктрина, во кој е објаснета улогата на државата во меѓународниот систем, како треба да биде структуриран безбедносниот систем за да се справи со надворешните и внатрешните безбедносни закани и ризици, и одговорностите на главните извршни субјекти во решавање на безбедносните закани и предизвици.²⁰¹ Меѓутоа, националната безбедносна политика не е форма на закон кој може да наметне или забрани одредено однесување, политиката е наменета да ги води акциите за да го постигнат посакуваниот резултат.²⁰² Затоа, главното прашање при дефинирањето на безбедносната политика е „што треба да се направи“, а не „како тоа да се направи“?

Оттука, фокусот на истражувањето е насочен кон процесот на формулирање на безбедносната политика, структурата и начинот на дејствување, а не кон официјалните документи кои се само дел од споменатиот процес. Овој процес не започнува со подготовка на документите, туку се состои од неколку фази или чекори на кој му претходат неколку клучни безбедносни прашања: Кога треба да започне процесот? Кои актери треба да бидат вклучени во процесот? Како е дефинирана националната безбедност? Кои се сегашните и идните закани и ризици по националната безбедност? Кои инструменти се достапни и кои нови инструменти можат да бидат вклучени за остварување на националната безбедност? Дали постои тело за набљудување и надзор на националната безбедносна политика? Кои мерки треба да се преземат за дистрибуција на безбедносната политика?²⁰³

Потоа се продолжува со формулирањето на националната безбедносна политика која е сочинета од следниве четири чеко-

²⁰¹ DCAF Backgrounder, *Security Sector Governance and Reform*, DCAF: Geneva, Nov. 2005.

²⁰² Albrecht P. and Barnes K., *National Security Policy-Making and Gender*. Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008.

²⁰³ DCAF Backgrounder, *Security Sector Governance and Reform*, DCAF: Geneva, Nov. 2005.

ри (види шема бр.8). Првиот чекор е *иницијација*, со кој се започнува процесот на националната безбедносна политика од страна на извршната власт или може да биде резултат на законската потреба или, пак, резултат од претходниот циклус на политика. Овој процес може редовно да се одвива на неколку години или во повремени интервали, во зависност од потребите на актуелната власт или, доколку е определено со закон. Формулирањето на новата безбедносна политиката може да започне со физибилити студија, со цел да се договорат за опсегот и методологијата на процесот, распределбата на човечки и материјални ресурси и подигање на јавната свест. Вториот чекор е *консултации и изработка на нацрт* каде што извршната власт именува „ад хок“ комитет/комисија или задолжува некое постоечко тело за планирање на консултациите и /или изработка на нацртот на политиката за национална безбедност. Специјализираните советодавни тела за безбедност, како и парламентарните комитети/комисии или совети за национална безбедност може да ја играат оваа улога но, исто така, можат да бидат вклучени и независни невладини експерти. Назначениот комитет може да биде одговорен за спроведување на консултации и процени, пишување и преглед на нацртите, како и да ја произведе конечната верзија на политиката. *Преглед и реконсолидација* е завршниот дел од процесот на изготвување во кој е вклучен целиот придонес од претходните нацрти и консултации и се прегледува финалната нацрт-верзија на политиката за национална безбедност. Во оваа фаза се синтетизираат различните погледи и ставови за политиката на национална безбедност во еден кохерентен (сеопфатен) пристап. Притоа, прво се генерира широка јавна расправа и се согледуваат предлозите за националната безбедносна политика, а потоа владината комисија задолжена за изработка на нацртот може да ги искористи овие предлози за изработка и финализирање на својот нацрт. Последниот чекор е *одобрување и дисеминација*, при што одредено тело на извршната власт е задолжено прво да ја одобри политиката за национална безбедност пред

таа да се имплементира. Односно, извршната власт ја доставува националната безбедносна политика до парламентот на разгледување, расправа, измена или одобрување. Секако, легитимноста на националната безбедносна политика се зголемува доколку таа е одобрена од страна на законодавниот дом (парламентот), иако тежиштето е ставено на улогата на извршната власт во процесот на креирање безбедносни политики.

Шема бр.8 - Чекори при формулирање на националната безбедносна политика.²⁰⁴

1. Иницијација	2. Консултации и изработка на нацрт	3. Преглед и реконсолидација	4. Одобрување и дисеминација
<ul style="list-style-type: none"> • Согласност за обемот и методологијата • Подигање на јавната свест за процесот 	<ul style="list-style-type: none"> • Спроведување на национален дијалог и проценки • Дефинирање на вредностите, интересите и целите • Основање комитет за изработка на нацртот 	<ul style="list-style-type: none"> • Дистрибуција на почетните нацрти • Усогласување на различните ставови • Развивање и прегледување на конечниот нацрт 	<ul style="list-style-type: none"> • Одобрување од извршната власт • Поднесување на финалниот документ до парламентот за расправа • Формулирање кохерентна стратегија за јавна комуникација и дисеминација

Откако ќе се формулира и одобри политиката за национална безбедност, истата треба да се имплементира. Имајќи предвид дека овој вид на политика е во форма на општ документ на високо ниво, сепак не нуди детални решенија како практично да се реализираат зацртаните цели. Спроведувањето на оваа политика вклучува детална процена на постоечките капацитети кои треба да одговарат на приоритетите и заканите што ги идентификувала политиката. Со воспоставање на механизам за ревизија, надзор и оценување на имплементацијата на националната безбедносна политика, може да се согледаат недостатоците и празнините на безбедносната политика.²⁰⁵

²⁰⁴ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *National Security Policies*, SSR Backgrounder Series, Geneva: DCAF, 2015.

²⁰⁵ Исто.

3.4. Содржина на безбедносната политика

Државите имаат различен пристап при формулирањето на националната безбедносна политика. Тоа се должи на повеќе општи и посебни фактори кои варираат од земја до земја, како што се: (1) политичкото уредување; (2) системот на одлучување за прашањата од безбедноста; (3) меѓународната и геополитичката положба на државата; (4) историските искуства; (5) големината на државата; (6) бројот на население; (7) степенот на економски и социјален развој; (8) воената моќ; (9) карактеристиките и елементите на системот за национална безбедност; (10) безбедносното опкружување; (11) членството во меѓународните организации и меѓународните договори и други. Општо земено, содржината на безбедносната политика треба да биде во функција на државата, општеството и заштитата на граѓаните. Поради промените во современото безбедносно опкружување, државите се принудени кон сеопфатен безбедносен пристап. Тоа значи дека при определување на содржината на безбедносната политика тие мораат да ги земат предвид различните (политички, економски, социјални, еколошки, воени) аспекти на безбедноста, со цел да се гарантира повисок степен на безбедност за граѓаните и државата.

Содржината на безбедносната политика ја сочинуваат внатрешната безбедносна политика (на земјата) и надворешната безбедносна политика (на регион, континент или светот во целина).²⁰⁶ Овие два вида на политика ја сочинуваат интегралната безбедност на државата. Генерално, безбедносните политики на државите се детерминирани од внатрешната и надворешната (меѓународната) безбедносна средина, кои влијаат врз субјектите на државниот политичко-безбедносен процес.²⁰⁷ Затоа кај

²⁰⁶ Спасески Ј., *Македонија столб на безбедноста и мирот на Балканот*, Академик и Универзитет „Св.Климент Охридски“ Полициска академија, Скопје, 2005, стр.70.

²⁰⁷ Tatalovic S., Grizold A. i Cvrtila V., *Suvremene Sigurnosne Politike: Drzave i nacionalna sigurnost pocetkom 21 stoljeca*, Golden marketing- Tehnicka knjiga, Zagreb, 2008, str.26.

поголем дел од државите политиката на национална безбедност е поделена според внатрешните и надворешните безбедносни прашања. Содржината на политиката за внатрешна безбедност ја опфаќа заштитата на уставниот и правниот поредок на државата, како и заштита на политичката, економската и социјалната сигурност на граѓаните од сите видови на загрозувања, како и заштита на националните интереси. За таа цел е неопходно усогласено и координирано дејствување на законодавната и извршната власт во функција на остварување на политиката на внатрешната безбедност, додека надворешната безбедност произлегува од меѓународниот статус на државата, како субјект во меѓународните односи. Содржината на надворешната безбедност ја опфаќа заштитата на суверенитетот и територијалната целокупност на земјата и рамноправноста на членството во меѓународната заедница. Државите ја остваруваат надворешната заштита со учество во поголем број на меѓународни активности.²⁰⁸

При одредувањето на политиката за национална безбедност, креаторите ги земаат предвид националните цели, вредности и интереси, структурата на управување и процесот на одлучување и донесување одлуки, а кулминира со долгорочна визија за безбедност на државата и граѓаните. Оттука, како основни елементи на националната безбедносна политика се следниве:

- *Визија и цели* – јасен и реален опис на условите за развој на националната безбедност што државата ги определила за во блиска иднина, како и целите и планираните исходи што политиката настојува да ги постигне како краен резултат. Целите на политиката можат да бидат краткорочни и долгорочни;
- *Вредности и принципи* – треба да ја предводат имплементацијата на националната стратегија, вклучувајќи ги и меѓународните обврски како што се почитување на човековите права;

²⁰⁸ Котовчевски М., *Национална безбедност*, Филозофски факултет, Скопје, 2016, стр.105.

- *Национални интереси и стравешко ојкружување* – опис на безбедносните приоритети на државата, врз основа на домашниот (националниот) контекст и обврските;
- *Меѓународни обврски* – национална перспектива на меѓународната безбедност и соработка, вклучувајќи и мултилатерални обврски и меѓународни правни обврски;
- *Сегашни и идни закани, ризици, предизвици и можности* – широка процена на потенцијалните внатрешни и надворешни фактори, што може да предизвикат штета или да ги загорзат виталните интереси или, пак, да спречат имплементација на политиката.²⁰⁹

3.5. Субјекти на националната безбедносна политика

Во претходните поглавја истакнавме дека безбедноста е неделива категорија и толку широка област што ретко која држава во светот има само еден специјализиран орган или институција која се занимава со креирање безбедносни политики. За разлика од другите области на државното управување, за безбедноста се надлежни повеќе институции во државата кои ја утврдуваат и ја спроведуваат безбедносната политика. Актерите или субјектите на безбедноста се легитимни и конструктивни фактори кои ја создаваат и имплементираат политиката на безбедност. Нивниот број може да варира во зависност од обемот и потребите на државата и нејзиниот пристап кон безбедноста. Како резултат на промените во безбедносното опкружување едни актери исчезнуваат, други се трансформираат, додека трети субјекти се појавуваат како продукт на новите реални процеси. Меѓу инволвираните актери во процесот на креирање национална безбедносна политика се следниве:

- *Извршната власт*, која го започнува (иницира) процесот на утврдување на новите безбедносни политики, или, пак,

²⁰⁹ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *National Security Policies*, SSR Backgrounder Series, Geneva: DCAF, 2015.

ги менува постоечките политики. Егзекутивата е гранка на власта која е одговорна за предлагање, извршување или имплементирање на безбедносните политики. Извршната власт е хиерархиски поставена т.е. организирана според јасна лидерска структура каде што вистинската моќ е во рацете на претседателот на владата.²¹⁰ Таканареченото „извршно јадро“ ги опфаќа сите актери и тела што се во врвот на владината моќ, како што се шефот на владата, Кабинетот (група сочинета од „повисоки“ министри), министерствата, агенциите и владините тела. Најистакнати владини актери за безбедност се министерствата за внатрешни работи и за одбрана, разузнавачките агенции, претставници на вооружените сили, тела за управување со финансии, додека меѓу останатите актери што не се конвенционално поврзани со безбедносниот сектор се министерствата за надворешни работи, економија, здравство, имиграција и други. Исто така, координативните тела за безбедност, како што е Советот за национална безбедност, можат да советуваат, да ја координираат или да ја спроведуваат политиката за национална безбедност. Овие координативни тела имаат различни функции во различни земји, иако сите имаат цел да го централизираат размислувањето на високото ниво на власта за прашањата за националната безбедност;

- *Законодавниот дом – парламентиот*, може да ги прифаќа, изменува или да ги отфрла безбедносните политики. Во парламентарните системи, собранијата повеќе влијаат врз политиката отколку што ги креираат политиките. Функцијата на парламентот е да ја набљудува извршната власт и да ги претставува интересите на граѓаните. Неговата улога во развојната фаза на креирање безбедносни политики е ограничена. Ретки се парламентите што креираат политики (освен американскиот Конгрес). Улогата на парламентот е да преземе одговорност кога ќе стигне безбедносната политика односно може да ја даде својата согласност за новата политика што ја предлага владата, да ја отфрли или,

²¹⁰ Heywood A., *Politics*, Third edition, Palgrave Macmillan, 2007.

- пак, да предложи измени на истата. При спроведувањето на безбедносните политики, улогата на парламентот е да ги нагледува активностите на владата, особено да ги контролира буџетските средства и да ја набљудува нивната примена затоа што безбедносните политики имаа големи финансиски последици и се поврзани со парите на даночните обврзници. Исто така, парламентот врши ревизија на постигнатото во однос на безбедносните политики и контрола на тоа дали целите на безбедносните политики се спроведуваат. Парламентарните (под) комисии/комитети за безбедност имаат голема одговорност и служат како ефикасни механизми за контрола и надзор над спроведувањето на политиката за безбедност. Вклученоста на законодавниот дом во безбедносните политики е од големо значење за осигурување на транспарентноста и одговорноста пред јавноста. Ова се постигнува преку отворена дебата, консултации и јавна достапност на информациите за граѓаните;²¹¹
- *Локалните власти* ги опфаќаат државните или обласните власти и градоначалничките канцеларии. Во соработка со локалните институции на безбедносниот сектор, локалните власти можат да бидат клучни спроведувачи на безбедносните политики на национално ниво. Општинските власти и локалните институции на безбедносниот сектор можат да преземат различни иницијативи за решавање на проблемите со криминалот во заедницата и насилството, да промовираат безбедносни планови и програми, да формираат безбедносни комитети или совети преку кои ќе ја координираат работата на различните организации за подобрување на локалната безбедност;
 - *Невладините актери*, како што се политичките партии, мас-медииумите, граѓански општествени организации, академската заедница, независни експерти, истражувачки групи, здруженија, тинк-тенк и фондациите можат да бидат

²¹¹ Albrecht P. and Barnes K., *National Security Policy-Making and Gender. Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008.

- вклучени во процесите на развивањето, осмислувањето, спроведувањето и оцената на безбедносните политики. Вклучувањето на овие различни организации во развојот на безбедносните политики е со цел да се осигура демократски, транспарентен и одговорен процес на креирање политики. Иако политиките на национална безбедност често се одвиваат во тајност, недржавните актери можат да ја оценат, доведат во прашање или да ги одобрат анализите и одлуките на власта по прашањето за националната безбедност;
- Со учество на јавноста во процесот на креирање безбедносни политики се зајакнува довербата во институциите на власта и се зголемува целокупната легитимност на државните институции. Со консултација на јавноста се прави политиката да биде потранспарентна и поодговорна кон реалните безбедносни потреби на општеството и државата.²¹² Преку учество на јавноста на владините седници, во работните групи и тела, како и на јавните трибини организирани од министерствата и другите органи на државната управа, јавноста ќе има увид во безбедносните политики, а ќе може и да понуди свои предлози и размислувања во врска со безбедносните прашања.²¹³

3.6. Односот помеѓу политиката и стратегијата во сферата на безбедноста

Термините *политика* и *стратегија* често се користат како синоними, иако тие имаат различно значење. Во претходните делови потенциравме дека терминот „политика“ е дефиниран како процес на преземање или непреземање активности од страна на Владата за да се реши одреден проблем. Со политиката се доаѓа до одговор на прашањето „што треба да се направи“.

²¹² Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *National Security Policies*, SSR Backgrounder Series, Geneva: DCAF, 2015.

²¹³ Близнаковски Ј., *Од нацрт до закон: Креирање политики и граѓанско учество во Република Македонија*, Институт за демократија - Социетас цивилис, Скопје.

Поимот „*стратегија*“ најчесто се однесува на документи со кои се дефинираат општите цели кои се однесуваат на неколку области или министерства. Стратегијата не може директно да се имплементира, туку за да се постигнат нејзините цели треба да се подготват и да се утврдат повеќе политики и законски акти. На пример, стратегијата за национална безбедност може да има рамка до пет години, а за нејзино спроведување ќе треба да се ангажираат неколку министерства за да подготват политики или законски акти што ќе придонесат кон остварување на целите на стратегијата.²¹⁴ *Бернарг Броди* стратегија ја опишува како „инструментална наука за решавање на практични проблеми“. Според него, теоријата на стратегијата е теорија на преземање акција, и е во потрага по изводливи практични решенија. Општо земено, стратегијата треба да одговори на прашањето „како тоа да се направи“. Со други зборови, таа е еден вид на упатство за ефикасно исполнување на поставените цели.²¹⁵

Корените на поимот *стратегија* потекнуваат од античка Грција со кој било опфатено водењето и командувањето со војската, се означувала вештината на генералот, односно се подразбирало ангажирање во воен поход или кампања. Со текот на времето терминот еволуирал во појмовна и содржинска смисла, при што стратегијата влезе и во областа на политиката, дипломатијата, безбедноста, економијата и во многу други дејности. Оттаму и честата употреба на поимот стратегија во современиот живот, при што денес се говори и се пишува, за воена и за безбедносна стратегија, за економска стратегија, политичка стратегија итн.²¹⁶

Најистакнати обиди за определување на стратегијата се на *Карл фон Клаузевиц*, *Молџе*, *Харџ* и *Бофр*, кои ја сведувале

²¹⁴ *Прирачник за креирање полиитики*, Генерален секретаријат на Владата на РМ, Скопје, 2007, стр.8-9.

²¹⁵ Види во: Simic D.R., *Svetska politika, Medudrzavni i medunarodni poredak, Svetska politika, Globalni odnosi*, Fakultet politickih nauka i Cigoja stampa, Beograd, 2009, str.163.

²¹⁶ Нацев З., *Теорџски основи на докџринаџа и стратегијаџа на националнаџа одбрана*, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1998, стр.75.

стратегијата на врската меѓу воената сила и реализацијата на целите што ги назначила политиката. За разлика од класичните пристапи, современите теоретичари како што се *Грегори Фосџер* и *Роберт Озгуд* го прошируваат поимот стратегија, нагласувајќи дека стратегијата е широк план за користење на сите средства со кои располага државата, со цел да се осигура успех на општата (државната) политика.²¹⁷ Генерално, повеќето автори стратегијата ја определуваат како „план за акција“, „вештина“, а некои и како „рационален процес“ за остварување на националните политички цели. Всушност, стратегијата е „мост“ или посебен план меѓу политиката и активностите кои од неа произлегуваат. Јасно е дека политиката и стратегијата имаат исти цели и мораат да бидат единствени за да се остварат политичките цели. Не постои објаснување околу тоа каде завршува политиката, а каде започнува стратегијата, и обратно. Иако политиката е таа која ја води стратегијата, односно, стратегијата е подредена на политиката на државата и нејзините национални интереси. Креаторите на политиката ја утврдуваат рамката на дејствување и средствата, како и насоките по кои стратезите треба да се ориентираат. Суштинската разлика помеѓу политиката и стратегијата е тоа што политиката мора да ја одобри секоја активност која произлегува од стратегијата, односно мора да постои политичка одлука за секој начин и правец на дејствување, како и за средствата за нејзино достигнување кои ги одредува стратегијата. На пример, употребата на сила за постигнување на одредена цел на државата треба да е одобрена од страна на политиката.

Претходно истакнавме дека политиката на национална безбедност се претставува како облик на конечен документ кој може да биде наречен план, програма, концепт или стратегија. Во практична смисла, кога станува збор за стратегијата како облик на званичен документ, таа се наоѓа на врвот на пирамидата во однос на останатите видови на документи. Многумина

²¹⁷ Simic D.R., *Svetska politika, Medudrzavni i medunarodni poredak, Svetska politika, Globalni odnosi*, Fakultet politickih nauka i Cigoja stampa, Beograd, 2009.

стратегијата ја поистоветуваат со програма, план, или концепт, иако постојат разлики помеѓу нив. *Програмите* вообичаено се документи во кои се наведени конкретните цели, задачи и очекуваните резултати од одредени политики. Тие содржат информации за поврзаноста со приоритетите на Владата, показателите, временската рамка за остварување на резултатите, податоците за финансиските импликации, како и предвидените процедури за следење и евалуација. Програмите се среднорочни (петгодишни) документи за планирање на политики кои истовремено ја поврзуваат работата на неколку министерства или институции. *Плановите* претставуваат краткорочни документи кои ги подготвува релевантното министерство за период од три години. Во плановите детално се дефинираат мерките и активностите преку кои ќе се постигнат посакуваните резултати.²¹⁸ *Концепцијата* претставува нацрт, скица на писмен документ, кој го донесува највисоките државни органи и служи како основна платформа за изградба на безбедноста или одбраната на државата. Концепцијата значи основна, главна замисла или, пак, логична претстава за некоја појава и за начините и правците за нејзино разгледување и разрешување. Таа претставува глобален начин на разгледување на определена појава, без навлегување во детали и целосно решавање на определени проблеми.²¹⁹

За разлика од овие документи, во однос на временската рамка, стратегијата, пред сè, е долгорочен документ и со поинаква содржина и форма од останатите документи. На врвот на хиерархијата е националната (државната) стратегија која не мора да биде експлицитно изразена во форма на званичен документ, но треба да биде препознатлива. Таа претставува општо и интегрално програмско гледиште за зачување и достигнување на највисоките (државни) вредности и интереси, со ангажирање

²¹⁸ Lazarevic M., Maric S. i Orza A., *Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU*, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Beograd, 2013.

²¹⁹ Кузев С., *Основи на стратегијата за одбрана на Република Македонија: (ошиша стратегија)*, Југореклам, Скопје, 2001, стр.19-20.

на целокупните потенцијали на државата за нејзина заштита и успешен развој, преку остварување на дефинираните цели во мир и во војна. Потоа, следат останатите видови стратегии како што се надворешно-политичката стратегија, стратегијата за национална безбедност, стратегијата за национална одбрана и националната воена стратегија. Во суштина, стратегијата за национална безбедност е понизок категоријален документ во однос на националната општа стратегија. Стратегијата за национална безбедност претставува програмско гледиште за остварување на безбедносните функции на државата, како и област за практично дејствување на системот за националната безбедност (вклучувајќи ги државните органи и институции). Овој документ претставува целокупен систем на научно засновани, искусствено проверени, прифатени ставови и определувања за организационата структура од страна на највисоките државни органи, како и подготвеност и ангажираност на сите елементи на системот за безбедност. Стратегијата за национална безбедност треба да биде така дефинирана што ќе биде во функција на ефикасно решавање на актуелните и идните безбедносни, предизвици, ризици и опасности на државен и регионален план преку создавање поволни услови за ангажирање на сите расположливи потенцијали на државата во системот за национална безбедност. Содржината на овој документ може да се операционализира преку следните елементи: вовед (стратегиски основи на националната безбедност); (1) безбедносни предизвици, ризици и опасности; (2) национални безбедносни интереси; (3) национални безбедносни цели во различни области на општествениот живот; (4) системот за национална безбедност (потсистеми и елементи, структура и функционирање); (5) управување со системот и во системот за национална безбедност (место, улога и задачи на државните институции и органи) и завршни одредби.²²⁰

²²⁰ Ковач М., *Стратегијска и доктринарна документација на национална безбедност*, Свет књиге, Београд, 2003, стр.130.

Шема бр.9 - Рамка за формулирање на стратегијата за национална безбедност.²²¹

Во практика, стратегијата за национална безбедност се реализира преку безбедносната политика која е сегмент од општата политика на државата. Се поставува прашањето дали стратегијата за национална безбедност е исто што и националната безбедносна политика. Некои автори ги поистоветуваат и ги користат овие термини наизменично, иако во суштина постои разлика меѓу нив. Националната безбедносна политика е општ опис што ги поставува приоритетите и целите за постигнување на безбедност. Додека стратегијата за национална безбедност

²²¹ *National Security Policy and Strategy*, U.S. Army War College, 2017.

опишува како целите кои се поставени во политиката за национална безбедност можат да се постигнат. Стратегијата е практичен документ кој детаљно ги опишува потребните инструменти и средства за имплементација на националната безбедносна политика, и како овие инструменти треба да се користат за подолг временски период.²²²

²²² Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *National Security Policies*, SSR Backgrounder Series, Geneva: DCAF, 2015.

ГЛАВА 4

КРЕИРАЊЕ НА БЕЗБЕДНОСНИ ПОЛИТИКИ И ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ ВО МЕЃУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

4.1. Креирање на безбедносни политики во Организацијата на Обединетите нации

4.1.1. Општи напомени

Организацијата на Обединетите нации е светска меѓународна организација основана во 1945 година во која членуваат 193 земји. ООН произлезе од стремежот на меѓународната заедница да формира ефикасен систем за колективна безбедност кој ќе го зачува светскиот мир и ќе ја унапреди меѓународната соработка помеѓу земјите со цел да се заштитат идните генерации од злото на војната. Основната цел на Организацијата е одржување на мирот и безбедноста во светот, и за таа цел ја отфрла употребата на сила, освен неприкосновеното право за поединечна или колективна самоодбрана (според член 51 од Повелбата на ООН).²²³ Оваа организација се залага за превенција на конфликти, за мирољубиво решавање на споровите меѓу народите, за развивање пријателските односи, како и за градење на мирот во светски рамки. Задачите и работата на Организација се водени од целите и начелата содржани во Повелбата на ООН која е нејзиниот основен документ, или таканаречен „устав“, што е прифатен од сите земји членки. Во член 1 на Повелбата се наведени главните цели за кои е формирана организацијата, а тоа се:

- одржување на меѓународниот мир и безбедност и за таа цел презема колективни мерки за спречување и отстранување на заканите по мирот, за сузбивање акти на агресија или други нарушувања на мирот - тоа да се постигне со мирни средства и во согласност со начелата на правдата и меѓународното право, како и да ги решава меѓународните спорови или ситуации што би можеле да доведат до нарушување на мирот;
- развивање на пријателски односи меѓу народите, засновани врз начелото на рамноправност и самоопределување на

²²³ United Nations, *Charter of the United Nations*, 24 October 1945, 1 UNTS XVI. Достапно на : <https://www.refworld.org/docid/3ae6b393o.html>, посетена на 25.03.2020.

народите, како и преземање на други мерки за зајакнување на мирот во светот;

- остварување на меѓународна соработка при решавањето на меѓународните проблеми од економски, социјален, културен, или хуманитарен карактер, и да го поттикнува и промовира почитувањето на човековите права и основните слободи за сите, без разлика на расата, полот, јазикот или религијата и
- да биде центар во којшто ќе се усогласат постапките на народите за постигнување на овие заеднички цели.²²⁴

За постигнување на наведените цели, Организацијата и нејзините членки дејствуваат во согласност со следниве начела:

1. Суверена еднаквост на сите држави членки.
2. Сите членки се обврзани да ги почитуваат и да ги исполнуваат обврските од Повелбата на ООН.
3. Земјите членки ќе ги решаваат своите меѓународни спорови по мирен пат.
4. Во меѓународните односи државите членки ќе се воздржуваат од заканата со сила или употреба на сила против територијалниот интегритет или политичката независност на секоја држава.
5. Сите земји членки да ѝ дадат помош на ООН во секоја постапка преземена во согласност со Повелбата на ООН, а да се воздржуваат од давање помош на државата против која Обединетите нации преземаат превентивни или принудни дејства.
6. Државите кои не се членки на ООН да постапуваат во согласност со овие начела, онолку колку што е потребно за одржување на меѓународниот мир и безбедност.
7. Обединетите нации немаат овластување да се мешаат во внатрешните работи на државите, освен при примената на принудните мерки во согласност со Повелбата на ООН (Глава VII).

²²⁴ Исто.

Освен Повелбата, еден од поважните документи на Обединетите нации е Универзалната декларација за човекови права, усвоена од страна на Генералното собрание на ООН во 1948 година. Овој документ е од најголемо значење за спроведување на заложбите на ООН, со кој се промовира универзалното почитување на човековите права и слободи кои важат подеднакво за сите луѓе, и е како општ (светски) стандард за достигнување од страна на сите народи. Во текот на 75 годишното постоење Обединетите нации имаат огромен придонес за создавањето на универзален систем на мир и безбедност и во зајакнувањето на мултилатерализмот како клучен инструмент за промоција на фундаменталните вредности на мирот, демократијата, човековите права и развојот во светот. Тоа го потврдуваат и податоците од изминатите децении – повеќе од еден милион луѓе служеле под знамето на ООН во околу 70 мировни операции, а повеќе од 100. 000 воени, полициски и цивилни лица моментално се распоредени во 14 мировни операции на ООН.²²⁵

Во периодот по Студената војна, Организацијата започна со промовирање на нови модели и начини на обезбедување на мирот, демократијата и меѓународната безбедност. Тоа го оствари со објавувањето на неколку документи, како што се Агендата за мир: превентивна дипломатија, миротворство и чување на мирот (An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping) во 1992 година, потоа Агендата за демократизација (An Agenda for Democratization) во 1996 год., а подоцна, во 2000 година ги усвои Милениумските развојни цели (Millennium Development Goals - MDGs) со што го поттикна развојот преку подобрување на економските и социјалните услови во најсиромашните земји во светот.

Од почетокот на 21 век, нејзината главна мисија за во иднина е светот да стане подобро место за живеење. Во тој контекст,

²²⁵ UN Peacekeeping: 70 Years of Service & Sacrifice. Достапно на: <https://peacekeeping.un.org/en/un-peacekeeping-70-years-of-service-sacrifice>, посетена на 27.03.2020.

земјите членки на ООН во 2015 година го усвоија документот со наслов Трансформирање на нашиот свет: Агенда за одржлив развој 2030 (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development), кој содржи 17 цели за одржлив развој (ЦОР) и има цел да ја искорени сиромаштијата, да ја заштити планетата, да го промовира просперитетот и да го зачува мирот во светот. Покрај тоа, Организацијата има голема улога во решавањето и на проблемите што се поврзани со климатските промени, одржливиот развој, разоружувањето, тероризмот, хуманитарни и здравствени вонредни состојби, родовата еднаквост, владеењето и други.

Оттука, може да се забележи дека ООН применува мулти-димензионален пристап и разни иницијативи за остварување на концептот на безбедност, а тоа подразбира вклучување и на други методи и средства, (претежно економско-социјални) во јакнење на безбедноста. Тоа е наведено и во Извештајот на поранешниот генерален секретар на ООН од 2004 год., каде се употребува концептот на сеопфатна колективна безбедност, кој упатува кон интегрирање на сите актери на меѓународната сцена, со цел полесно да се соочат со глобалните закани по меѓународната безбедност и мир. Во Извештајот се наведени шест групи на закани, тоа се : економските и социјалните закани (сиромаштија, болести и деградација на животната средина); меѓудржавните конфликти; внатрешните конфликти (вклучувајќи граѓанска војна и геноцид); нуклеарни, радиоактивни, хемиски и биолошки оружја; тероризам и транснационален организиран криминал.²²⁶

4.1.2. Институции на ООН за креирање политики и донесување на одлуки

Од своето основање до денес институциите на Организацијата на обединетите нации за креирање политики и донесување на одлуки се непроменети. Во основа, структурата на ООН ја

²²⁶ *A more secure world: Our shared responsibility*, United Nations, 2004, p.14. Достапно на : <http://www.un.org/secureworld/report2pdf>.

сочинуваат шест главни органи, тоа се: Генералното собрание, Советот за безбедност, Економски и социјален совет, Старателски совет, Меѓународен суд на правдата и Секретаријатот на ООН.

- *Генералното собрание* (General Assembly) е главно репрезентативно тело на ООН за мултилатерална дискусија и за креирање политики кое го сочинуваат сите земји членки на Обединетите нации кои имаат еднаков статус и право на еден глас. Собранието расправа за прашања од различен меѓународен карактер, а неговите надлежности се: одлучува за прием на нови земји членки, по предлог на Советот за безбедност на ООН; го усвојува буџетот; ги избира непостојаните членки на Советот за безбедност, сите членки на Економскиот и социјалниот совет, Генералниот секретар и судиите на Меѓународниот суд на правдата; расправа по прашања што се однесуваат на меѓународниот мир и безбедност; дава препораки за општите принципи на соработка за одржување на мирот и безбедноста, вклучувајќи го и разоружувањето. Исто така, Собранието може да преземе дејства во случај на закана по мирот или акт на агресија кога Советот за безбедност не може да постапи поради вето. Одлуките за важните прашања, како што се за мирот и безбедноста, приемот на нови членки, и во врска со усвојување на буџетот, се донесуваат со двотретинско мнозинство, а одлуките за другите прашања се донесуваат со едноставно мнозинство од гласовите на земјите членки. Генералното собрание е сочинето од Секретаријат, шест главни комитети, (во кои секоја земја членка е претставена со по едно лице во секој главен комитет), и други помошни органи кои се поделени во категории на одбори, комисии, комитети, совети, панели и работни групи.²²⁷
- *Советот за безбедност* (Security Council) е главен орган на ООН одговорен за одржување на меѓународниот мир и безбедност. Според Повелбата на Обединетите нации тој ги

²²⁷ Functions and powers of the General Assembly. Достапно на : [https://www.un.org/en/ga/about /background.shtml](https://www.un.org/en/ga/about/background.shtml), посетена на 29.03.2020.

има следниве надлежности: се грижи за меѓународниот мир и безбедност во согласност со начелата и целите на ООН; се залага за мирно решавање на споровите; утврдува постоење на закана по мирот или акт на агресија и препорачува какви мерки треба да се преземат; препорачува прием на нови земји членки; дава препораки на Генералното собрание за избор на Генерален секретар на ООН, и заедно со Собранието ги избираат судиите на Меѓународниот суд на правдата; ги повикува државите да применат економски санкции и други мерки што не вклучуваат употреба на сила со цел да се спречи агресија; презема воена акција против агресорот и др.²²⁸ Зависно од тоа што е закана за меѓународната безбедност и мир, Советот може да наметне дипломатски и економски санкции, ембарго за оружје, финансиски казни и ограничувања, блокада, или да овласти употреба на воена сила (преку воздушни, поморски или копнени сили). Неговите одлуки се обврзувачки за сите земји членки на ООН. Во извршувањето на своите функции му помагаат различни помошни тела, како што се Комитети (Комитет за борба против тероризам, Комитет за непролиферација, Комитет на воениот штаб на ООН, Комитети за санкции, Постојани комитети) работни групи и „ад хок“ тела. За разлика од Генералното собрание во кое членуваат сите земји членки на ООН, Советот за безбедност е ексклузивен форум во кој членуваат 15 земји, од кои пет се постојани членки (Кина, САД, Руската Федерација, Обединетото Кралство и Франција) со право на вето и резолуции, и десет непостојани земји членки избрани за двегодишен мандат од страна на Генералното собрание на ООН.²²⁹

- *Економски и социјален совет* (Economic and Social Council - ECOSOC) е главно тело за координација, ревизија на политиките, дијалог, препораки за економско-социјални

²²⁸ United Nations Security Council, Functions and Powers. Достапно на : <https://www.un.org/securitycouncil/content/functions-and-powers>, посетена на 30.03.2020.

²²⁹ Исто.

- прашања, како и за спроведување на меѓународните развојни цели. Тој служи како централен механизам за бројни активности во системот на ООН и неговите специјализирани агенции во трите димензии на одржлив развој - економската, социјалната и заштитата на животната средина. Советот има 54 земји членки кои се избираат од страна на Генералното собрание со мандат од три години.²³⁰
- *Старашелски совет* (Trusteeship Council) е едно од главните тела на Обединетите нации надлежно за управување и меѓународен надзор над поверените територии што се ставени под управа на неколку држави членки. Првично бил замислен да управува со колонијалните области кои претходно биле под управа на Лигата на народите. Меѓутоа, целите на Старателскиот совет се исполнети до тој степен што сите територии кои биле под надзор до 1994 година стекнале самоуправа или независност. Оттогаш, Советот нема активна улога и овластувања во рамките на ООН.
 - *Меѓународен суд на правда* (International Court of Justice - ICJ) претставува главен судски орган на ООН со седиште во Хаг (Холандија). Улогата на Судот е да ги решава, во согласност со меѓународното право, правните спорови меѓу земјите членки и да дава правни совети на овластените органи и специјализираните агенции на ООН. Меѓународниот суд е составен од 15 судии, кои се избрани за мандат од девет години од Генералното собрание и Советот за безбедност на ООН.²³¹
 - *Секретаријатот* (The Secretariat) е административен орган надлежен за извршување на секојдневната работа на Организацијата и другите главни тела. Секретаријатот го сочинуваат Генералниот секретар и околу 37 000 луѓе кои работат во разни служби и во мировни мисии ширум светот. Организиран е по департменти/оддели и канцеларии кои

²³⁰ United Nations Economic and Social Council. Достапно на :<https://www.un.org/ecosoc/en/about-us>, посетена на 3.04.2020.

²³¹ International Court of Justice. Достапно на :<https://www.icj-cij.org/en/court>, посетена на 7.04.2020.

имаат различни подрачја на дејствување и одговорност. На чело на Секретаријатот е генералниот секретар, кој е назначен од Генералното собрание по препорака на Советот за безбедност со мандат од пет години.²³² Според Повелбата на ООН, генералниот секретар е „главен административен службеник“ на Организацијата, задолжен да ги застапува интересите на народите во светот, (особено на сиромашните и ранливите народи), исто така, му дава овластување да го известува Советот за безбедност за секое прашање што може да го загрози меѓународниот мир и безбедност.²³³

Покрај главните институции, системот на Обединетите нации (неофицијално познат како „семејство на ООН“), е сочинет и од други тела како што се фондови, програми и специјализирани агенции кои имаат свое раководство и буџет. Меѓу нив најистакнати се УНДП, УНИЦЕФ и УНХЦР, коишто секогаш се присутни при појава на криза и работат заедно со воените лица, додека останатите агенции и организации како Светска банка, ММФ, ФАО, УНЕСКО, СЗО и други, извршуваат активности од економско-социјалната сфера и пошироко.

²³² Secretariat. Достапно на: <https://www.un.org/en/sections/about-un/secretariat/index.html>, посетена на 4.04.2020.

²³³ The role of the Secretary-General. Достапно на: <https://www.un.org/sg/en/content/role-secretary-general>, посетена на 9.04.2020.

4.2. Креирање на безбедносни политики во Северноатлантската алијанса

4.2.1. Општи напомени

Со потпишување на Вашингтонскиот договор во 1949 година се оформи заедничкиот безбедносно–одбранбен систем на НАТО, кој е базиран врз партнерство на земјите членки. Основната цел на НАТО е да ја брани слободата и безбедноста на своите членки со политички и воени средства во согласност со Северноатлантскиот договор и принципите на Повелбата на Обединетите нации. Алијансата ја отелотворува трансатлантската врска со која безбедноста на Северна Америка е врзана со безбедноста на Европа и е практичен израз на ефикасните колективни напори меѓу нејзините членки во поддршка на нивните заеднички безбедносни интереси. НАТО е меѓувладинска организација која ја гарантира колективната безбедност на своите земји членки, а воедно дејствува и како главен форум на кој членките меѓусебно се консултираат, соработуваат и одлучуваат за прашања од областа на одбраната и безбедноста и да ги остваруваат своите безбедносни интереси и цели. Меѓутоа, НАТО не е само одбранбен сојуз, туку и трансатлантски политичко-воен сојуз за управување со безбедносните предизвици, ризици и опасности и клучен столб на мирот и стабилноста во евроатлантското подрачје и пошироко.²³⁴ На *политички план* НАТО ги промовира демократските вредности, човековите права и слободите и владеење на правото и им овозможува на земјите членки да се консултираат и соработуваат во врска со безбедносните и одбранбените прашања, со цел решавање на проблемите, градење на довербата и превенција на конфликтите. Исто така, земјите членки ги координираат своите политики со цел да ги исполнат своите безбедносни интереси и цели. На *воен план* сојузот е посветен на мирно решавање на споровите, но доколку дипломатските напори не успеат, тој може да употреби воена моќ

²³⁴ *NATO u 21 stoljecu*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2004.

и да преземе различни операции за управување со кризи што се спроведуваат под клаузулата за колективна одбрана – член 5²³⁵ на Вашингтонскиот договор или под мандат на ООН, сам или пак во соработка со други земји или меѓународни организации.²³⁶

Денес НАТО алијансата е сочинета од 30 земји членки и располага со преку два милиони најдобро обучени и опремени воени сили во светот, чиј вкупен буџет изнесува околу 1 трилион долари. НАТО заштитува близу една милијарда луѓе од обете страни на Атлантикот и соработува со 40 земји кои не се членки, а повеќето од нив учествуваат во операции и мисии предводени од НАТО.²³⁷ Според овие податоци таа претставува најмоќната политичко-воена организација во светот и глобална сила што досега учествувала во широк спектар на активности од воено и невоено поле. Во 70 годишното постоење Алијансата континуирано ја развиваше својата воено-одбранбена и политичко-стратегиска рамка. Во периодот од 1949 до 2010 година таа промовирала и усвоила вкупно седум стратегиски концепти. Три концепти се усвоени по крајот на Студената војна и тие се : Новиот стратегиски концепт на Алијансата (The Alliance's New Strategic Concept) усвоен во 1991 година, Нов стратегиски концепт (New Strategic Concept) усвоен во 1999 година и Активно ангажирање, модерна одбрана:стратегиски концепт за безбедност и одбрана на земјите–членки на Северноатлантската договорна алијанса (Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic

²³⁵ Северноатлантската алијанса е основана врз принципот на колективна одбрана, што значи дека вооружениот напад врз една или неколку земји членки се смета како напад на сите членки на НАТО. Досега членот 5 од Вашингтонскиот договор беше активиран само еднаш како одговор на терористичките напади на САД во 2001 година.

²³⁶ *What is NATO?* Достапно на: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>, посетена на 10.04.2020.

²³⁷ The Secretary General's Annual Report 2019, NATO, 2020.

Treaty Organization), донесен во 2010 година.²³⁸ Преку овие клучни документи може да се согледа и да се разбере еволуцијата и идниот развој на стратешката ориентација на НАТО во контекст на новите промени во безбедносното опкружување. Во нив се дефинирани основните цели и задачи на НАТО и највисокото ниво на насоки за употребата на политички и воени средства во остварување на целите. Основната цел на Алијансата е да ја брани слободата и безбедноста на своите членки со политички и воени средства. За да ги постигне оваа и останатите цели, НАТО се насочува кон исполнување на следниве фундаментални задачи во согласност со меѓународното право:

- *Колективна одбрана.* НАТО ќе ја остварува во согласност со членот 5 од Вашингтонскиот договор, тоа значи дека ќе одврати и ќе се брани од каква било закана од агресија и од појава на нови безбедносни предизвици кои ќе ја загрозат основната безбедност на членките или на Алијансата во целина;
- *Кризен менаџмент.* НАТО располага со уникатен и робустен сет на политички и воени капацитети и способности за решавање на кризи пред појавата, за време на појавата и по појавата на кризите;
- *Кооперативна безбедност.* Алијансата ќе се вклучи активно во зајакнување на меѓународната безбедност преку партнерство со релевантни земји и со други меѓународни организации, со активен придонес во контрола на вооружувањето и разоружувањето и непролиферацијата, како и со политиката на отворени врати за земјите што ги исполнуваат стандардите на НАТО.²³⁹

Во однос на процената на безбедносната околина, Алијансата се насочува кон заштита на територијалниот интегритет,

²³⁸ Нацев З. et al. *Стратежискиот концепт на НАТО и Република Македонија*, КА ЕЛ ЕС-Принт, Скопје, 2016.

²³⁹ *Active Engagement, Modern Defence*, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Lisbon, November 2010. Достапно на: <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html>.

политичката независност и безбедноста на нејзините членки од различни безбедносни предизвици, ризици и опасности. Централно место во безбедносната агенда заземаат борбата против тероризмот и екстремистички групи, превенција на заканите од пролиферација на оружјето за масовно уништување и на средствата за негова испорака, појавата на нестабилност или конфликт надвор од границите на НАТО, сајбер–нападите, еколошките ризици, климатските промени и енергетската зависност, додека заканата од конвенционална војна против НАТО е ниска, но истата не може да се игнорира.²⁴⁰

4.2.2. Институции на НАТО за креирање политики и донесување на одлуки

НАТО е меѓувладина организација составена од независни суверени држави чиј интерес е заедничката безбедност и одбрана на заедничките вредности и цели. Секоја земја членка има постојана делегација во седиштето на НАТО во Брисел, која се состои од постојан претставник – шеф на делегацијата и воен претставник, а секој од нив има персонал–цивилни и воени советници кои ја претставуваат својата земја во различни тела на Алијансата. Седиштето на НАТО²⁴¹ (NATO Headquarters) во Брисел е политички и административен центар на Алијансата и постојан дом на Северноатлантскиот совет каде се сместени и постојаните претставници и националните делегации, Генералниот секретар и Меѓународниот штаб, националните воени

²⁴⁰ Исто.

²⁴¹ Околу 4000 луѓе работат во седиштето на НАТО со полно работно време. Околу 2000 од нив се членови на национални делегации и припадници на персоналот на националните воени претставници во НАТО. Приближно 300 луѓе работат во мисиите на земјите партнери на НАТО, а околу 1000 луѓе се цивилни членови на Меѓународниот штаб или агенциите на НАТО кои се наоѓаат во седиштето, и околу 500 луѓе се членови на Меѓународниот воен штаб, кој исто така вклучува и цивили. NATO Headquarters. Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49284.htm, посетена на 10.04.2020.

претставници, претседавачот на Воениот комитет и Меѓународниот воен штаб.²⁴²

Цивилна структура на НАТО. Во рамките на НАТО се воспоставени цивилна и воена структура, со цел да можат да се покриваат политичката и воената димензии на сојузот. И двете структури ја поддржуваат работата на Северноатлантскиот совет, кое е главно политичко тело за одлучување и донесување одлуки во НАТО. *Северноатлантскиот совет* (North Atlantic Council) претставува форум за консултација меѓу сојузниците за сите прашања што влијаат врз нивниот мир и безбедност и се консултираат за теми од заеднички интерес. Секоја земја членка е претставена во Советот со постојан претставник на ранг на амбасадор, придружуван од национална делегација составена од дипломатски персонал и советници. На амбасадорско ниво, Советот се состанува најмалку еднаш неделно, или два пати годишно на ниво на министри за одбрана или надворешни работи, а повремено на ниво на шефови на држави или влади. Северноатлантскиот совет има формирано повеќе комитети и групи за планирање што му помагаат во работата. Овие тела се состануваат на различни нивоа во политичкото седиште на НАТО во Брисел.²⁴³ Покрај тоа што Советот е најважно тело за донесување на одлуки, исто така, го надгледува политичкиот и воениот процес во врска со безбедносните прашања што влијаат на Алијансата. Со Советот претседава *Генерален секретар* (NATO Secretary General) е највисок меѓународен цивилен службеник на Алијансата. Тој е одговорен за водење на процесот на консултации и одлучување во Алијансата и се грижи за спроведување на одлуките. Генералниот секретар има значително влијание врз процесот на донесување на одлуки, при што може да предлага теми за расправа и да ја користи својата положба како независен и непристрасен висок службеник со цел расправата да се насочи кон постигнување консензус и во интерес на целиот сојуз. Меѓутоа,

²⁴² Прирачник за НАТО, NATO Office of Information and Press, Brussels, 2001.

²⁴³ *Transformirani NATO*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2004.

тој нема овластување самостојно да донесува политички одлуки и може да дејствува во име на НАТО само доколку владите на државите членки се согласат и му дозволат тоа да го направи. Исто така, тој е главен портпарол и ја претставува Алијансата во јавноста во име на земјите членки како одраз на нивните заеднички ставови за одредено политичко прашање. Секретарот е на чело (шеф) на Меѓународниот штаб на НАТО, чија задача е да го поддржува во неговата работа.²⁴⁴ Генералниот секретар е номиниран од владите членки за период од четири години, но може да се продолжи со заемна согласност. Претходно, оваа функција ја извршувале лица кој биле на позиција министер за одбрана или министер за надворешни работи во своите земји, а во поново време, функцијата генерален секретар ја извршуваат поранешни премиери на држави од земјите членки на НАТО. Во својата работа, генералниот секретар е директно поддржуван од личниот кабинет и од заменикот генерален секретар кој го заменува во отсуство. Заменикот на генералниот секретар на НАТО е исто така претседател на голем број високи комитети, „ад хок“ групи и други работни групи.

Во рамки на цивилната структура на НАТО е и *Меѓународниот штаб* (International Staff), кој е советодавно и административно тело што го поддржува Северноатлантскиот совет. Ова тело е сочинето од персонал од земјите членки и е одговорно за подготовка и следење на активностите за сите прашања на Советот. Воедно подготвува широк спектар на документи, ги поддржува и ги советува комитетите, ги подготвува и ги следи нивните дискусии и одлуки, така што го олеснува процесот на политичко советување. Ова тело тесно се поврзува со Меѓународниот воен штаб на НАТО. Меѓународниот штаб се состои од Кабинетот на генералниот секретар, осум сектори (одделенија) на чело со помошник–генерален секретар и голем број на независни канцеларии на чело со директори. Повеќе од 1000 цивили работат во рамките на

²⁴⁴ NATO Secretary General. Достапно на : <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics50094.htm>, посетена на 14.04.2020.

Меѓународниот штаб кој е составен исклучиво од државјани на земјите членки, а во светски рамки околу 6000 луѓе работат во различни агенции, стратешки и регионални команди на НАТО. Меѓународниот штаб е предводен од Генералниот секретар на НАТО, кој од административна гледна точка е и член на ова тело.²⁴⁵

Следно важно тело за донесување на одлуки е *Групаа за нуклеарно планирање* (Nuclear Planning Group - NPG). Таа е висок орган за нуклеарни прашања во Алијансата, каде се разговара за специфични прашања поврзани со нуклеарните сили, како и за контрола и пролиферација на нуклеарното оружје. Ова тело е основано во 1966 година за да обезбеди консултативен процес за нуклеарната доктрина во рамките на НАТО и во него членуваат сите земји членки (со исклучок на Франција која одлучила да не учествува во групата). Групата за нуклеарно планирање ја предводи Генералниот секретар на НАТО и генерално се состанува на ниво на министри за одбрана на земјите членки. Во рамките на групата е формирано посебно високо советодавно тело под назив *Група на високо ниво* (High Level Group - HLG) во врска со нуклеарната политика и за планирање, со кое претседаваат Соединетите Американски Држави и се состои од креатори на национална политика (на ниво на директор за политика) и експерти од сојузничките престолнини.²⁴⁶

Комитетите на НАТО претставуваат неопходен дел од процесот на одлучување во Алијансата. Тие ја обезбедуваат рамката во која земјите членки можат да разменуваат информации за различни теми, да се консултираат едни со други и да донесуваат одлуки донесени врз основа на консензус и заеднички договор. Секоја земја членка е претставена на секое ниво во комитетите, во сите области на активности во кои учествува НАТО. Постојат голем број на комитети во рамките на НАТО

²⁴⁵ International Staff. Достапно на : https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58110.htm, посетена на 13.04.2020.

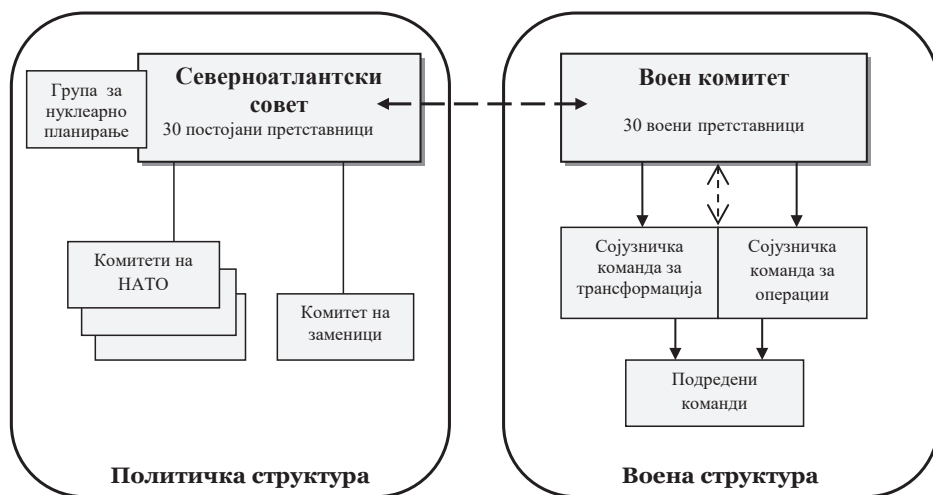
²⁴⁶ Nuclear Planning Group. Достапно на : https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm, посетена на 20.04.2020.

кои донесуваат одлуки или им даваат препораки на повисоките органи. За својата работа комитетите директно го известуваат Северноатлантскиот совет. На пример, еден од повеќето комитети на НАТО е *Комитетот за безбедност* (Security Committee - SC), кој е задолжен да ги разгледува прашањата во врска со безбедносната политика, да дава препораки и да дејствува како советодавно тело на Северноатлантскиот совет за прашања поврзани со безбедносната политика на НАТО. Комитетот е составен од претставници од телото за национална безбедност на секоја земја членка, а кога е потребно и од дополнителен персонал за безбедност на земјата членка. Со Комитетот за безбедност претседава директорот на Канцеларијата на НАТО за безбедност.²⁴⁷

Важна улога во политичката структура на НАТО има *Комитетот на заменици* (Deputies Committee). Тој се занимава со различни прашања кои се движат од стратешки и политички надзор на одредени области, како што се промените во меѓународната безбедносна состојба и импликациите за НАТО, до прашањата за човековите права и реформите во комитетот. Исто така, дејствува и како „комитет за решавање на проблеми“ за оние прашања за кои не може да се постигне консензус во надлежниот комитет. Тој е создаден во 2010 година како наследник на Високиот политички комитет на НАТО. Комитетот на заменици се состои од заменици - постојани претставници на секоја земја членка, и со него претседава помошникот на генералниот секретар на НАТО на соодветниот оддел или неговиот заменик на Меѓународниот штаб на НАТО. Комитетот на заменици е поддржан од Секторот за политички прашања и безбедносна политика, кој има целосна координативна одговорност за своите активности. За својата работа Комитетот директно го известува Северноатлантскиот совет.²⁴⁸

²⁴⁷ Security Committee – SC. Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69274.htm, посетена на 17.04.2020.

²⁴⁸ Deputies Committee. Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69343.htm, посетена на 21.04.2020.

Шема бр.11 - Политичка и воена структура на НАТО.²⁴⁹

Парламентарното собрание на НАТО (NATO Parliamentary Assembly), исто така е едно од поважните тела за спроведување на политиката на Алијансата. Од своето формирање во 1955 година, ова тело претставува меѓупарламентарна организација која ги собира законодавците од земјите членки на НАТО да ги разгледаат прашањата поврзани со безбедноста и од заедничкиот интерес, и да влијае врз одлуките за безбедноста на Алијансата. Собранието институционално е одвоено од НАТО, но служи како врска меѓу НАТО и парламентите на земјите членки на Алијансата.²⁵⁰ Имајќи предвид дека сите држави членки имаат свој законодавен дом пред кој е одговорна владата, мошне е важно демократски избраните претставници да им укажат поддршка на целите на Алијансата. Тоа значи дека меѓувладините одлуки кои се донесуваат во рамките на НАТО, на крајот зависат од политичката поддршка на националните парламенти. Заради остварување на своите цели НАТО има потреба од дебата со националните парламенти по редица прашања од заеднички

²⁴⁹ The Secretary General's Annual Report 2019, NATO, 2020.

²⁵⁰ Assembly Membership and Rules of Procedure. Достапно на: <https://www.nato-pa.int/content/how-we-work>.

интерес. Парламентарното собрание е составено од 269 делегати од 30 земји членки на НАТО, а секоја делегација се заснова на големината на земјата и го рефлектира политичкиот состав на парламентот. Делегатите се номинирани од нивните парламенти, според националните демократски процедури. Управно тело на Собранието е Постојаниот комитет, составен од шеф на секоја делегација членка, претседателот, потпретседателите и генералниот секретар. Парламентарното собрание е предводено од претседател, кој е парламентарец од некоја земја членка, а седиштето на Собранието се состои од Меѓународен секретаријат со околу 30 лица и го надгледува Генералниот секретар. Најголем дел од работата на Собранието ја вршат неговите пет комитети и други осум поткомитети.²⁵¹

Воена структура на НАТО. Како во цивилната структура така и во воената структура на Алијансата се застапени сите 30 земји членки со над 6300 воени лица и 720 цивилни лица што работат во седиштето на командната структура и во Меѓународниот воен штаб.²⁵² Кога имплементацијата на политичките одлуки има воени импликации, клучните актери што се вклучени во тоа се: Воениот комитет, Меѓународниот воен штаб и Воената командна структура.

Воениот комитет (Military Committee) е највисоко воено авторитативно тело на НАТО, но спаѓа под целосна политичка контрола на Северноатлантскиот совет. Комитетот го советува Северноатлантскиот совет за воени прашања и тесно соработува со двајцата стратешки команданти за донесување на планови и препораки. Тој е одговорен за пренесување на политичката одлука и насоки во воената сфера, препорачува мерки што се неопходни за одбрана на подрачјето на НАТО, како и за спроведување на одлуките во врска со воените операции. Воениот комитет е суштинската врска помеѓу политичкиот процес на

²⁵¹ NATO Parliamentary Assembly. Достапно на: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics50080.htm>, посетена на 23.04.2020.

²⁵² The Secretary General's Annual Report 2019, NATO, 2020.

одлучување и воената структура на НАТО.²⁵³ Телото е сочинето од началниците на генералштабовите на сите земји членки на Алијансата и се состанува на високо ниво, на ниво на Началници на Генералштаб, (три пати годишно), а секојдневната работа на комитетот ја вршат воените претставници кои дејствуваат во име на нивните началници на генералштаб.²⁵⁴ Со Воениот комитет раководи претседавач кој е висок воен претставник на НАТО, избран од началниците на генералштабовите за период од три години. Претседавачот го насочува Воениот комитет и дејствува во негово име, издавајќи им директиви и упатства на Меѓународниот воен штаб и на стратешките команданти на НАТО. Тој е главен воен советник на генералниот секретар, а има улога и на портпарол и претставник на Комитетот на состаноците на високо ниво, како што се тие на Северноатлантскиот совет и Групата за нуклеарно планирање, а по потреба обезбедува и совети во врска со воените прашања. Исто така, претседавачот има свој заменик кој секогаш е офицер од армијата на САД, чија одговорност е да му помогне во извршувањето на неговите должности и да ги преземе задачите во негово отсуство.

Извршно тело на Воениот комитет е *Меѓународниот воен штаб*, (International Military Staff), во кој членуваат околу 500 воени и цивилни лица од сојузниците на НАТО и земјите партнери. Улогата на Воениот штаб е да обезбеди најдобри стратешки и воени совети и поддршка за Воениот комитет. Ова тело е одговорно за подготовка на процени, анализи и студии за воените прашања на НАТО. Исто така, треба да гарантира дека одлуките и политиките за воените прашања се имплементираат од соодветните воени тела на НАТО. Неговата работа им овозможува на воените претставници на 30-те земји членки на Алијансата да се справат со проблемите и предизвиците брзо и ефикасно. Меѓународниот воен штаб се состои од пет сектори

²⁵³ Military Committee. Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49633.htm, посетена на 25.04.2020.

²⁵⁴ Прирачник за НАТО, NATO Office of Information and Press, Brussels, 2001.

и воени претставници кои ги испраќаат земјите членки за вршење штабна должност во седиштето на НАТО за да работат за општите интереси на Алијансата, а не во корист на земјите што ги испраќаат. На чело на штабот се наоѓа генерален директор, на ниво генерал (висок офицер со три ѕвезди), на кој му помагаат 12 генерали кои раководат со оддели и канцеларии за административна поддршка во рамките на воениот штаб.²⁵⁵

За извршување на основните воени функции, Алијансата се потпира на командната структура и структурата на силите на НАТО. Командната структура е составена од *Сојузничката команда за операции* (Allied Command Operations) и *Сојузничката команда за трансформација* (Allied Command Transformation). Сојузната команда за операции е одговорна за планирање и извршување на сите воени операции и мисии на Алијансата чие главно седиште се наоѓа во Монс (Белгија). Втората сојузничка команда за трансформација е одговорна за спроведување на трансформација на воената структура, силите, капацитетите и доктрината на НАТО, чие главно седиште се наоѓа во Норфолк (САД). Овие стратешки команди се предводени од страна на врховниот командант на сојузничките сили на Европа (Supreme Allied Commander Europe – SACEUR) и од врховниот командант на сојузничките сили за трансформација (Supreme Allied Commander, Transformation - SACT), кои се одговорни пред највисокото воено тело на НАТО – Воениот комитет. Воената командна структура се состои од овие две стратешки команди и нивните подредени команди и седишта. Притоа, воениот персонал за командната структура е обезбеден од сите 30 сојузници и е поддржан преку нивните национални буџети за одбрана. Воената командна структура на НАТО има стратешка улога да ги командува и да ги контролира заедничките активности на Алијансата.²⁵⁶

²⁵⁵ Исто.

²⁵⁶ Military organisation and structures. Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49608.htm, посетена на 25.04.2020.

За разлика од командната структура, структурата на силите се состои од од национални и мултинационални сили. Овие сили се во сопственост на земјите членки, но се ставени на располагање на Алијансата на трајна или привремена основа според утврдени критериуми. Бидејќи НАТО има мал број на постојани вооружени сили, сите земји кои се одлучиле да бидат членки на воениот дел на НАТО даваат сили кои заедно ја сочинуваат интегрираната воена структура на Алијансата. Кога Северноатлантскиот совет ќе одобри започнување на операција, земјите членки придонесуваат со воени сили на доброволна основа што може да варира од земја до земја. По извршување на задачата, овие сили повторно се враќаат во своите земји и остануваат под национална команда и контрола.²⁵⁷

Студија–случај: Политичко-воен процес на донесување одлуки низ призма на НАТО операцијата „Суштинска жетва“ во Република Македонија.

Операцијата „Суштинска жетва“ започна во 2001 година како одговор на барањето на поранешниот претседател на Р.Македонија, Борис Трајковски, НАТО да ѝ помогне на македонската влада во собирањето на оружје од Ослободителната народна армија (ОНА). Процесот на донесување одлука вклучувал три клучни актери на Алијансата – Северноатлантскиот совет (највисоко тело за одлучување), Воениот комитет (највисоко воено советодавно тело на Советот) и Стратегиските команданти (највисоки воени извршни органи).

На 14 јуни 2001 година Северноатлантскиот совет одлучил да побара воен совет за можните воени импликации на планот од Владата на Р.Македонија. Еден ден подоцна, воените авторитети на НАТО (Воениот комитет и врховниот командант на сојузничките сили за Европа), дале првична процена на планот и неговите воени импликации врз Советот. Истиот ден, барањето на македонската влада за помош од НАТО за разрешување на кризата е доставено до земјите членки, и паралелно Советот ги задолжил воените авторитети да изработат проект-план за можна воена помош на НАТО за поддршка на македонските власти. Овој проект бил доставен до врховниот командант на сојузничките сили за Европа, од кого било побарано да достави нацрт-концепт.

²⁵⁷ Исто.

Во следните 48 часа, Врховниот штаб на сојузничките сили за Европа ги составил клучните елементи на концептот и ги проследил до Воениот комитет на одобрување, кој потоа го доставил нацрт-концептот за операции до Северноатлантскиот совет. Една недела од почетокот на целиот процес, Советот го одобрил концептот на операции, потоа, Воениот комитет му дал задача на врховниот командант на сојузничките сили за Европа да обезбеди што е можно побрзо детален оперативен план. По два дена, овој детален оперативен план бил доставен до воените претставници за нивни коментари и сугестии. Со цел да се забрза постапката, воените претставници на земјите членки ги доставиле своите забелешки до персоналот на врховниот командант на сојузничките сили за Европа да го измени оперативниот план. Потоа, ревидираниот оперативен план за „Суштинска жетва“ бил доставен на одобрување од државите членки на НАТО. Десет дена по првото барање на Советот, Воениот комитет го доставил одобрениот план за операцијата „Суштинска жетва“ до Генералниот секретар на НАТО.

Конечното одобрување на оперативниот план од државите, како и за продолжување со понатамошните чекори на планирање, било дадено на 29 јуни 2001 година. Со тоа временската рамка од почетокот до крајот на целокупниот процес на донесување одлука траел две седмици. Ова е показател дека за целиот процес е потребно време, бидејќи одлуките и препораките се засноваат на консензус на земјите – членки.

4.2.3. Консензуална политика и заедничко донесување на одлуки

Сите земји членки на НАТО комплетно учествуваат во политичкото ниво на сојузот и поддеднакво ги почитуваат одредбите од Северноатлантскиот договор, а пред сè членот 5 кој е симбол на неделивоста на нивната безбедност. Еден од фундаменталните принципи од формирањето на Алијансата е донесувањето на одлуки врз база на консензус. Тоа значи дека сите одлуки мора да бидат едногласни, иако постои разлика меѓу принципите на едногласност и консензус. За принципот на едногласност е потребно сите членови јасно да се изразат на гласање или целосен договор меѓу сите членови на групата во корист на некоја одлука. Едногласноста се постигнува ако сите членови гласаат за истата опција.

Меѓутоа, во рамките на НАТО не постои гласање, а донесувањето одлуки на принцип на консензус значи дека е потребна општа заедничка согласност од 30^{-те} земји членки за некое политичко-безбедносно прашање. Тоа значи дека секоја земја членка не се согласува со опцијата што станала одлука на останатите земји. Овој начин на донесување одлуки има две предности, прво се почитува сувереноста и независноста на секоја земја членка, и второ, кога одлуката ќе се донесе, таа има поддршка од сите земји и ја изразува нивната колективна волја, а истовремено земјите се обврзуваат на нејзино спроведување. Принципот на консензус се применува на секое ниво во рамките на сите комитети на Алијансата.²⁵⁸

Токму затоа има потреба од редовни и долготрајни политички консултации и расправи при процесот на донесување одлуки, пред да се донесе одлуката на национално ниво. Консултациите имаат различни облици, на најосновно ниво тие вклучуваат размена на информации и мислења, додека на друго ниво опфаќа комуникација за активностите или одлуките што владите веќе ги презеле или ќе мораат наскоро да ги преземат. Последното ниво, опфаќа расправа со цел да се постигне консензус за политиките што треба да се донесат или за акциите што треба да се преземат. Консултациите помеѓу земјите се одржуваат секојдневно сè додека не се донесе одлука која ќе биде прифатлива за сите членки. Кога земјите членки ќе се согласат за одредено прашање, донесувањето на одлука не претставува проблем. Но, понекогаш земјите членки имаат различно мислење и ставови, при што не можат да се согласат за одредено прашање. Во тој случај се вложуваат огромни напори за олеснување на процесот и постигнување на компромис. Меѓутоа, постојат ситуации кога разликите не можат да се надминат, и поради една или две земји да не се донесе важна одлука на Алијансата.²⁵⁹ На пример,

²⁵⁸ Consensus decision-making at NATO. Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49178.htm, посетена на 28.04.2020.

²⁵⁹ *Transformirani NATO*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2004.

единствената пречка за членство на Република Македонија во НАТО беше долгогодишната блокада од страна на Грција поради спорот за името, а не поради неисполнување на критериумите за членство во сојузот. Тоа е показател дека поединечни земји членки можат слободно да дејствуваат во интерес на своите национални интереси. Односно, ниедна земја не е пресилена да донесува одлуки против својата волја. Тоа е поткрепено со членот 4 од Основачкиот договор на НАТО каде се потенцира дека „страните ќе се консултираат меѓу себе секогаш кога според нивно мислење територијалниот интегритет, политичката независност или безбедноста на која било од страните е загрозувана“.²⁶⁰

Кога еден или повеќе сојузници немаат став за време на одредена седница на Северноатлантскиот совет или комитет, Генералниот секретар на НАТО може да се одлучи да спроведе таканаречена „постапка на молчење“ („silence procedure“). Всушност, оваа постапка значи „оној кој молчи се согласува“ или „молчењето значи одобрување“, која може да се искористи за секоја одлука што бара консензус од земјите членки. Имено, предлозите се дистрибуираат до учесниците и доколку никој од сојузниците не ја наруши тишината (или со други зборови, доколку никој не поднесе приговор во временскиот рок определен од страна на Генералниот секретар или претседавачот на некој од комитетите), тогаш одлуката се смета за усвоена, т.е. за одобрена. Постапката на молчење им овозможува на владите што се спротивставуваат на некоја одлука да избегнат конфликт со другите сојузници. Исто така, оваа процедура може да ѝ обезбеди покритие на некоја влада од непријатни критики во јавноста за тоа дека нејзината политика не е во чекор со политиката на другите сојузници.²⁶¹

²⁶⁰ Прирачник за НАТО, NATO Office of Information and Press, Brussels, 2001.

²⁶¹ *NATO's Decision-Making Procedure*, Congressional Research Service - The Library of Congress, 2004. Достапно на: https://www.everycrsreport.com/files/20040308_RS21510abededof9fb51f601b43dbd905506e67eaadf892.pdf, посетена на 3.05.2020.

Олеснувањето на процесот на консултација и донесување на одлуки за консензус е една од главните задачи на Генералниот секретар кој може да влијае врз претставниците на земјите членки да постигнат компромис. Главниот форум за политички консултации е Северноатлантскиот совет, вклучувајќи ги комитетите на НАТО и работните групи и тела кои се овластени од Советот.

4.3. Креирање на безбедносни политики во Европската унија

4.3.1. Општи напомени

Европската унија е најразвиениот облик на регионална интеграција на политички и економски план која обединува 27 земји членки со околу 446 милиони жители.²⁶² Таа се смета за успешен експеримент на меѓународна соработка меѓу голем број на европски држави заради остварување на определени заеднички цели и уникатен облик на модерно владеење со елементи на наднационална политичка и правна власт.²⁶³ Она што денес е ЕУ е резултат на претходниот долгогодишен развој на трите одделни заедници – Европската заедница за јаглен и челик (формирана 1951 год.), Европската економска заедница - ЕЕЗ (формирана 1957 год.) и Европската заедница за атомска енергија - ЕВРОАТОМ (формирана 1957 год). Имено, со Договорот за ЕУ, познат како Договорот од Мастрихт во 1992 г., овие три заедници на западноевропските држави беа заменети со терминот Европска унија. Исто така, со Договорот од Мастрихт, структурата на ЕУ е претставена во вид на три столба: *првиот столб* е Европската заедница (Европската заедница за јаглен и челик, Европската економска заедница и Европската заедница за

²⁶² *Living in the EU*. Достапно на: https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_en, посетена на 5.05.2020.

²⁶³ Ванковска Б., *Институции на Европската унија*, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.16.

атомска енергија), која е правната рамка за политиката на Заедницата во врска со единствениот пазар, меѓународната трговија, помошта за развој, монетарната политика, земјоделството, риболовот, животната средина, регионалниот развој, енергетиката итн; *внорониот столб* е заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), и *шрејшоот столб* ги опфаќа прашањата на правдата и внатрешната политика, а ги покрива соработката во рамките на Унијата во области како што се граѓанското и кривично право, политиката за имиграција и азил, граничната контрола, шверцот со дрога, полициската соработка и размената на информации.²⁶⁴ Меѓутоа, со Договорот од Лисабон (кој влезе на сила во 2009 година), создадена е нова институционална структура на ЕУ, при што структурата на столбови (позната како „конструкција на храм“) е укината.

Денес, Унијата како регионална и супранационална организација, претставува најголем трговски блок во светот, со разгранета економска платформа, меѓусебна поврзаност и интегрираност, а процесот на европска интеграција има огромно влијание врз целиот континент и пошироко. Со помош на процесите на глобализација, ЕУ успеа да ги интернационализира сопствените норми и практики кои им беа наметнати во домашната политика на новите земји членки и земјите кандидати за влез во ЕУ. Таа се залага за остварување на следниве главни цели: промоција на мирот и благосостојбата на нејзините граѓани; гаранција на слободата, безбедноста и правдата; промоција на одржлив развој заснован на балансиран економски раст, конкурентна пазарна економија, социјален напредок и заштита на животната средина; борба против социјалната исклученост и дискриминација; зајакнување на економската, социјалната и територијалната кохезија и солидарност меѓу земјите членки; воспоставување на економска и монетарна унија со единствена валута. Основните вредности што владеат во рамките на ЕУ се човечкото достоин-

²⁶⁴ Прирачник за НАТО, NATO Office of Information and Press, Brussels, 2001, стр.387.

ство, демократијата, почитување на човековите права и слободи, еднаквоста и владеење на правото.²⁶⁵

Покрај тоа што е една од водечките економски сили во светот, ЕУ прерасна во нов безбедносен актер на меѓународната сцена со учество во повеќе од 30 цивилни и воени мисии. По завршувањето на Студената војна безбедноста стана дел од колективното креирање политики на ЕУ, при што нејзиниот концепт на безбедност не е поврзан со традиционалните облици на воена моќ.²⁶⁶ Со промоција на концептот на „мека моќ“ (soft power) и невоените форми на моќ (политички, дипломатски, економски, социјални, хуманитарни), успеа да стекне меѓународен кредибилитет и да ја зајакне својата меѓународна позиција. Европската унија се покажа мошне успешна во создавањето на заедничката надворешна и безбедносна политика и градењето на европски безбедносен идентитет, кои кулминираа со објавувањето на Европската безбедносна стратегија во 2003 година, насловена како „Побезбедна Европа во подобар свет“ (European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World). За прв пат во својата историја, со овој документ таа воспоставува целосна рамка за својата безбедносна политика каде се наведени стратегиските цели на Унијата : справување со заканите (идентификувани се пет клучни закани по безбедноста, тоа се : тероризмот, ширење на ОМУ, регионалните конфликти и кризи, распаѓање на држави и организираниот криминал); градење на безбедносно подрачје околу Европа и зајакнување на меѓународниот систем (кој се базира на ефективен мултилатерализам и соработка со регионалните и меѓународните организации).²⁶⁷ Меѓутоа, на почетокот на 21 век, Европа се соочи со бројни кризи и безбедносни проблеми

²⁶⁵ *Goals and values of the EU*. Достапно на: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en, посетена на 10.05.2020.

²⁶⁶ Martin M., *Reframing the Use of Force: The European Union as a Security Actor*. In: Kaldor M. and Rangelov I. (Eds.), *The Handbook of Global Security Policy*, Wiley Blackwell, (2014): 355-371.

²⁶⁷ *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Brussels, December, 2003.

кои влијаеја на нејзината стабилност и просперитет, почнувајќи од конфликтите во Северна Африка, економската криза, снабдувањето со енергетски ресурси, нарушување на партнерствата и кохезијата на Унијата, до бегалски кризи и неколку макротерористички напади во Мадрид, Лондон, Брисел и Париз. Заради овие причини, како и за зајакнување на својата безбедносна политика и безбедноста на своите земји членки, Европската унија пристапила кон усвојување на неколку стратегиски безбедносни документи кои ја надополнија Европската безбедносна стратегија, а тоа се: Стратегија на ЕУ против ширењето на оружје за масовно уништување (The EU Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction – 2003), Стратегија за борба против тероризмот (Counter Terrorism Strategy - 2005), Стратегија за надворешната димензија на правдата и внатрешните работи (The Strategy for the External dimension of Justice and Home Affairs - 2005), Стратегија за безбедно информатичко општество (Strategy for a Secure Information Society - 2006), Стратегија за внатрешна безбедност (Internal Security Strategy - 2010), Стратегија за сајбер-безбедност на ЕУ (Cyber Security Strategy of the European Union - 2013) и други.

Стратешкиот пристап на Европската унија во областа на безбедноста продолжи со усвојување на Глобалната стратегија на ЕУ за надворешна и безбедносна политика (Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy - EUGS) во 2016 година. Во Глобалната стратегија се презентирани амбициите за посилна Европа, основните интереси, вредности и приоритетите на ЕУ за ангажирање во светот. Таа се потпира на мирот и безбедноста, просперитетот, демократијата и глобален поредок втемелен на правила, како витални интереси за надворешно дејствување. Зачувањето на мирот и безбедноста на своите граѓани и територијата се од круцијално значење за Унијата, а заемната поврзаност на внатрешната и надворешната безбедност е од огромен интерес за превенција на конфликти, промовирање на човековата безбедност, разрешување на причините за појава

на нестабилност, и тенденција за побезбеден свет. Со цел да ги промовира своите интереси, ЕУ ќе се стреми кон остварување на следниве пет приоритети: (1) безбедност на ЕУ; (2) државна и општествена отпорност кон истокот и југот на ЕУ; (3) интегриран пристап кон конфликтите и кризите; (4) кооперативни регионални поредоци (низ призма на билатерални, субрегионални, регионални и меѓурегионални односи) и (5) глобално управување за 21 век.²⁶⁸

Додека останатите глобални актери ја применуваат макијавелистичката верзија во надворешната и безбедносната политика, Европа ќе се фокусира кон остварување на своите интереси низ призма на „реалполитиката со европски карактеристики“, односно, ќе применува таканаречен „принципиелен прагматизам“ (principled pragmatism) како нов пристап во надворешната и безбедносната политика. Тоа значи дека „меката моќ“ не е доволна за таа да биде глобален актер и за да одговори на надворешните кризи и на безбедносните закани. Европа укажува на тоа дека ѝ е потребно зајакнување на безбедносните и одбранбените капацитети и е подготвена да примени мултидимензионален пристап со употреба на различни комбинирани политики и инструменти за ефективно дејствување, како и да инвестира во сите полиња на надворешната политика, а особено во полето на безбедноста и одбраната.

4.3.2. Институции на ЕУ за креирање политики и донесување на одлуки

Европската унија е организација со сложена структура која поради својата специфичност е предмет на бројни истражувања. Заради сложената институционална структура и специфичните механизми за донесување на одлуки, таа не може да се класи-

²⁶⁸ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016. Достапно на: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

фицира во ниту една категорија на меѓународни организации.²⁶⁹ Нејзиниот политички систем е единствен во светот, и истиот постојано се развива повеќе од 50 години. Во основа, структурата на Европската унија ја сочинуваат следниве главни институции: Советот на ЕУ, Европскиот парламент, Европската комисија, Европскиот совет и Судот на правдата.

Советот на ЕУ (The Council of the European Union), познат како Совет на министри, е најмоќната институција на Унијата за донесување на главни одлуки. Советот е главно законодавно тело кое ги претставува интересите на државите членки. Надлежности на Советот се да усвојува законодавни акти (регулативи, директиви и др.), во постапка на коодлучување со Европскиот парламент, да ги координира политиките на земјите членки, да ја развива Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) врз основа на насоките утврдени од Европскиот совет, да склучува меѓународни договори во име на Унијата и заедно со Европскиот парламент да го усвојува годишниот буџет на ЕУ. Советот се состои од по еден претставник од секоја земја членка на министерско ниво, кој настапува обврзувачки за својата влада. Во работата, Советот е поддржан од Генерален секретаријат кој е надлежен за административната и организациската поддршка, Комитет на постојаните претставници (КОРЕПЕР) и од мноштво работни групи.²⁷⁰

Европскиот парламент (European Parliament) е законодавно тело на ЕУ, директно избран од граѓаните на земјите членки на секои пет години. Неговата главна улога е да донесува правни акти и да ја контролира работата на извршната власт. Надлежностите на Парламентот може да се поделат во три категории – законодавна (да води расправа и да ги усвојува европските закони), надзорна (да врши контрола над извршната власт и

²⁶⁹ Ванковска Б., *Институции на Европската унија*, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.16.

²⁷⁰ The Council of the European Union. Достапно на: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/#>, посетена на 12.05.2020.

на другите европски институции), и буџетска (да расправа и да го усвојува буџетот на ЕУ, заедно со Советот). Европскиот парламент е составен од 705 членови кои ги претставуваат интересите на граѓаните на ЕУ. На чело на Парламентот се наоѓа претседател кој го претставува Европскиот парламент во однос на надворешниот свет и во односите со другите институции на ЕУ, и е задолжен да ја надгледува работата на Парламентот и неговите составни тела.

Европската комисија (European Commission) е независен извршен орган на Унијата и носител на законодавната иницијатива. Таа ги претставува и ги поддржува интересите на ЕУ во целина. Комисијата предлага нови европски закони и ги спроведува политиките и одлуките на Европскиот парламент и на Советот на ЕУ, а воедно ја претставува Унијата на меѓународно ниво. Исто така, таа е чувар на договорите т.е. проверува дали земјите членки правилно го применуваат правото на ЕУ. Комисијата е составена од 27 комесари, по еден комесар од секоја земја членка на ЕУ. Секој од овие комесари е назначен за одредена политика на ЕУ од страна на претседателот на Комисијата кој, пак, се предлага од страна на Европскиот совет.²⁷¹

Европскиот совет (European Council) го претставува политичкиот центар на моќ во ЕУ, или главната машинерија која ја движи Унијата. Советот ги дава главните политички насоки за дејствување и ги утврдува приоритетите на Европската унија.²⁷² Составен е од шефови на држави и претседатели на влади на земјите членки на ЕУ, а во неговата работа учествуваат и претседателот на Европската комисија и високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика. Станува збор за највисоко ниво на политичка соработка помеѓу земјите членки, каде што одлуките главно се донесуваат со консензус,

²⁷¹ European Commission. Достапно на: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_en, посетена на 10.05.2020.

²⁷² Види пошироко во: Ванковска Б., *Институции на Европската унија*, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.145-146.

а во одредени случаи Советот, дел од одлуките ги донесува едногласно или со квалификувано мнозинство. Надлежности на Европскиот совет се: одлучува за општата насока и политичките приоритети на ЕУ (но не донесува закони); се занимава со сложени и чувствителни прашања што не можат да се решат на пониски нивоа на меѓудржавна соработка; ја утврдува заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ, земајќи ги предвид стратешките интереси и импликации во областа на одбраната; предлага и назначува лица за високи позиции на ниво на ЕУ.²⁷³

Судијата на правдата на ЕУ (The Court of Justice of the European Union) ја претставува судската власт на ЕУ и е надлежен за спроведување на европското право и неговата практична примена во сите земји членки на ЕУ. Тој го толкува правото на ЕУ и е задолжен за решавање на правните спорови меѓу националните влади и институциите на Унијата. Судот го сочинуваат по еден судија од секоја земја членка на ЕУ, а во работата му помагаат осум јавни правни застапници.

Во изминатите децении регулативата и политиките на ЕУ се донесуваа од страна на „институционалниот триаголник“, составен од Европскиот парламент (кој ги претставува граѓаните), Советот (ги претставува националните влади) и Европската комисија (која ги поддржува колективните европски интереси). Во процесот на одлучување и донесување одлуки, обично Европската комисија ги предлага правните акти, а Парламентот и Советот ги усвојуваат. Меѓутоа, со тек на време, овие три основни политички институции се стекнаа со нови надлежности и одговорности. Покрај овие институции, важна улога имаат и останатите институции и тела на Европската унија, меѓу кои се Судот на ревизори, Европскиот комитет за економски и социјални прашања, Комитетот на регионите, Европската централна банка, Европскиот омбудсман, Европската инвестициска банка, Европската служба за надворешно дејствување и други меѓуинституционални тела.

²⁷³ *Europska unija: Što je i što čini*, Ured za publikacije Europske unije, 2018.

4.3.3. Институционална структура на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ

Со Договорот од Мастрихт (1993), Европската политичка соработка (ЕПС) беше преименувана во Заедничка надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), која понатаму беше зајакната со последователни договори, особено со Договорот од Лисабон (Глава V од Договорот за ЕУ), со кој се направени одредени измени, како на пример се напушта структурата на три столба, понатаму воведена е нова функција – *висок претставник на ЕУ за надворешни работи и безбедносна политика*, кој е и заменик-претседател на Европската комисија, и проширена е улогата на ЕУ на меѓународната сцена во операции за разоружување, воени совети и поддршка и помош за обновување на стабилноста по конфликти. Со овој Договор е воспоставена нова дипломатска гранка на ЕУ, позната како *Евроиска служба за надворешно дејствување*, која е во надлежност на високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика.²⁷⁴ Преку својата надворешна и безбедносна политика, ЕУ може да дејствува на глобално ниво, а земјите членки ќе можат да се справат со проблемите кои самостојно не би можеле да ги решат. Првенствено, ЗНБП се однесува на дипломатијата и дејствување во областа на безбедноста и одбраната, чии главни цели се: заштита на заедничките вредности, на основните интереси и на независноста на Унијата; зајакнување на безбедноста на Унијата и на земјите членки; чување на мирот и зајакнување на меѓународната безбедност; промовирање на меѓународната соработка; развој и консолидирање на демократијата и владеењето на правото и почитување на човековите права и основните слободи. Покрај целите, заедничката надворешна и безбедносна политика ќе се спроведува преку следниве основни инструменти:

²⁷⁴ *Your guide to the Lisbon treaty*, European Communities, Directorate General for Communication Publication B-1049 Brussels, Belgium, 2009. Достапно на: https://europa.rs/images/publikacije /20-Your_Guide_To_The_Lisbon_Treaty.pdf, посетена на 20.05.2020.

заеднички стратегии, заеднички ставови и заеднички акции, дипломатско посредување и политички дијалог, воени и цивилни операции за управување со кризи, специјални претставници, набљудување на избори, политика за декларации и демарши и сл.

Во структурална смисла, Заедничката надворешна и безбедносна политика е дел од постојаната институционална рамка која веќе постои во рамките на Унијата. Меѓутоа, различните организации и институции кои учествуваат во имплементацијата на ЗНБП, различно функционираат и имаат различни надлежности и моќ на одлучување. Сложеноста произлегува од тоа што ЗНБП подлежи на специфични правила и процедури во однос на останатите политики на ЕУ, а пред сè, поради процесот на управување со кризи, во координирањето на цивилните и воените инструменти и нивното усогласување, како и во изведувањето на мисиите во и надвор од европскиот континент.²⁷⁵ Генерално, институционалната структура на ЗНБП ја сочинуваат следниве тела: Европскиот совет, Советот на ЕУ, Политичкиот и безбедносен комитет, Високиот претставник на ЕУ за надворешни работи и безбедносна политика, Европската служба за надворешно дејствување, Воениот комитет, Воениот штаб, Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент.

- *Европскиот совет* се наоѓа на врвот, како орган што ги идентификува стратешките интереси на Унијата, ги утврдува целите и ги дефинира општите насоки за заедничката надворешна и безбедносна политика, вклучувајќи ги и прашањата поврзани со одбраната. Според Договорот за ЕУ, Советот е тело со највисок степен на одлучување во случај на ненадминливи разлики во мислењата на пониските тела, иницијатор е на заеднички стратегии дава реформски предлози за ЗНБП и има својство на портпарол на заедничките ставови во однос на надворешниот свет.²⁷⁶

²⁷⁵ Гоцевски Т., Бакрески О. и Славески С., *Европската унија низ призмата на европската безбедност*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.96.

²⁷⁶ Вајденфелд В., Веселс В., (прир.). *Европа од А до Ш: Прирачник за европска интеграција*, (превод), Фондација Конрад Аденауер, 2009.

- *Советот на ЕУ* е второто ниво на одлучување во чиј состав се министрите за надворешни работи, а по потреба надополнети со министрите за одбрана на земјите членки. Советот ја дефинира, ја развива и ја спроведува заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ врз основа на генералните насоки утврдени од страна на Европскиот совет. Заедно со високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика, Советот обезбедува единство, конзистентност и ефективност во надворешното дејствување на ЕУ.²⁷⁷ Имајќи ги предвид целите и стратешките насоки, Советот гласа за дејствата и ставовите што треба да се преземат во рамките на ЗНБП. Одлуките во Советот се донесуваат едногласно, но откако ќе се усвојат, за некои аспекти може дополнително да се одлучува по пат на квалификувано мнозинство на гласови (тоа значи 55% од гласовите на земјите членки што претставуваат најмалку 65 % од населението на ЕУ). Советот на ЕУ се состанува во 10 различни „конфигурации“, во зависност од темата за која се расправа. На пример, Советот за општи работи има координативна улога и е одговорен за институционални и административни прашања. Советот за надворешни работи - СНР (Foreign Affairs Council) има посебна надлежност и претставува главно институционално тело на ЗНБП одговорно за надворешно дејствување на ЕУ, кое ги опфаќа надворешната политика, безбедноста, одбраната, трговијата, развојната соработка и хуманитарната помош. Советот за надворешни работи е составен од министрите за надворешни работи од сите земји членки, а во зависност од агендата и дискусијата учествуваат и министрите за одбрана, за развој или за трговија, кои се состануваат најмалку еднаш месечно. Со СНР претседава високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика.²⁷⁸

²⁷⁷ The Council of the European Union. Достапно на :<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>, посетена на 14.05.2020.

²⁷⁸ Исто.

- *Политичкиот и безбедносен комитет* (Political and Security Committee -PSC) е одговорен за имплементација на Заедничката надворешна и безбедносна политика, вклучувајќи ја и Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП), во чиј состав се амбасадорите во постојаните претставништва на земјите членки на ЕУ во Брисел. Комитетот ја извршува функцијата на посредник меѓу политичкото и административното ниво, а во случаи на управување со кризи располага со посебни овластувања за контрола и раководење. Неговата улога е да ја следи меѓународната состојба, да придонесува за формулирање и спроведување на договорените политики, да ги презентира и доставува своите мислења до Советот (на барање на Советот или на високиот претставник на Унијата или на сопствена иницијатива). Тој е одговорен за политичката контрола и стратешко насочување на операциите за управување со кризи. Политичкиот и безбедносен комитет е под надлежност на Советот и високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика. Со Комитетот претседава службено лице од Европската служба за надворешно дејствување и главно се состанува два пати неделно. Во неговата работа му помагаат Политичко-воената група, Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент, Воениот комитет и Воениот штаб.²⁷⁹
- *Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика на ЕУ* (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) е главен координатор и претставник на ЗНБП и ЗБОП, кој всушност има улога на шеф на дипломатијата или министер за надворешни работи на ЕУ. Од стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, високиот претставник исто така е потпретседател на Европската комисија, претседава со Советот за надворешни работи и ја предводи Европската служба за надворешно

²⁷⁹ Political and Security Committee (PSC). Достапно на: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>, посетена на 18.05.2020.

дејствување. Комбинацијата на овие улоги е да обезбеди конзистентност и кохерентност на активностите на ЕУ во светот. Исто така, тој е задолжен за целокупното водење и спроведување на надворешната и безбедносната политика во име на ЕУ, ги координира средствата за надворешната политика, води политички дијалог со трети земји и го изнесува ставот на Унијата во рамките на меѓународните организации, гради консензус помеѓу земјите членки и нивните приоритети, ги предводи Европската агенција за одбрана и Институтот за безбедносни студии на ЕУ и друго. Високиот претставник е назначен од Европскиот совет во договор со претседателот на Комисијата за мандат од 5 години.²⁸⁰

- *Европската служба за надворешно дејствување* (European External Action Service – EEAS) е одговорна за развивање и спроведување на надворешната политика и мисиите на ЕУ. Таа тесно соработува со министерствата за надворешни работи и одбрана на земјите членки и ги опфаќа службениците од соодветните оддели како што се Генералниот секретаријат на Европскиот совет и на Европската комисија, како и персоналот одреден од националните дипломатски служби на земјите членки. Службата е задолжена да му помага во работата на високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика, а нејзината работа ја надгледува генералниот секретар. Во рамките на службата постојат сектори што ги покриват глобалните и мултилатералните прашања, како и посебни директорати/оддели за планирање на ЗНБП и ЗБОП и одговор на кризни ситуации.²⁸¹ На пример, такви се Директоратот за безбедност и одбранбена политика (The Security and Defence Policy Directorate -SECDEFPOL), одговорен за координирање и управување со севкупниот придонес на Службата за надворешно дејствување за спра-

²⁸⁰ High Representative/Vice President. Достапно на :https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3598/high-representativevice-president_en, посетена на 24.05.2020.

²⁸¹ About the European External Action Service (EEAS). Достапно на : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-european-external-action-service-eeas_en, посетена на 28.05.2020.

вување со надворешните безбедносни закани и поддршка во напорите за имплементација на Глобалната стратегија на ЕУ во областа на безбедноста и одбраната, како и Директоратот за интегриран пристап на безбедност и мир (The Integrated approach for Security and Peace Directorate - ISP). Директоратот за цивилно планирање и спроведување (The Civilian Planning and Conduct Capability - CPCC) служи како Оперативен штаб за цивилни мисии на ЗБОП, истиот е под политичка контрола и насока на Политичкиот и безбедносен комитет и е под надлежност на високиот претставник. Директоратот за цивилно планирање, тесно соработува со воената компонента - Директоратот за воено планирање и спроведување (The Military Planning and Conduct Capability - MPCC), кој е постојана командна и контролна структура на воено-стратегиско ниво за воени операции до 2500 војници (големина на една борбена група), распоредени како дел од ЗБОП на ЕУ. Оваа структура е основана во 2017 година со цел да ѝ се овозможи на ЕУ да реагира на побрз и поефикасен начин при појава на конфликт или криза надвор од своите граници. Директоратот за воено планирање е одговорен за оперативно планирање и спроведување на неизвршните воени мисии на Унијата. Директоратот е дел од Воениот штаб на ЕУ, кој, пак, е генерален директорат на Европската служба за надворешно дејствување.²⁸²

- *Воениот комитет* (Military Committee) е највисоко воено тело основано во рамките на Советот, надлежен за воените насоки и воените активности во рамките на ЕУ. Тој е составен од началниците на генералштабовите на земјите членки, претставени преку постојаните воени претставници во Брисел. Неговата улога е да доставува воени совети и препораки за воените прашања на Политичкиот и безбедносен комитет, како и да изготвува и да презентира стратешки воени процени и да го следи извршување на

²⁸² The Military Planning and Conduct Capability – MPCC. Достапно на: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc_factsheet_november_2018.pdf, посетена на 3.06.2020.

воените операции. На чело на Комитетот се наоѓа постојан претседавач, кој е избран од началниците на генералштабовите на земјите членки и е назначен од страна на Советот за период од три години.²⁸³

- *Воениот штаб на ЕУ* (European Union Military Staff -EUMS) работи под раководство на Воениот комитет на ЕУ и е под надлежност на високиот претставник. Тој е составен од воени експерти од земјите членки и е задолжен да обезбедува воена експертиза во рамките на Европската служба за надворешно дејствување, со посебен фокус на водењето на воените операции. Задачи на штабот се да врши процена на ситуацијата, стратешко планирање, комуникациски и информациски системи, обука и едукација, како и да обезбедува информации за рано предупредување.
- *Европската комисија* (European Commission) е надлежна за прашања поврзани со надворешната политика на ЕУ и учествува во активностите од доменот на ЗНБП. Комисијата е во тесна соработка со високиот претставник кој ја врши функцијата потпретседател на Европската комисија, и задолжен е за надворешните односи и ги координира останатите аспекти на Унијата за надворешно дејствување. Таа има одредени надлежности во областите како што хуманитарните акции, трговијата и развојната помош. Комисијата може да се обрати до Советот за кое било прашање поврзано со ЗНБП и да достави предлог до Советот. Исто така, Комисијата може да го применува буџетот за ЗНБП, со цел да одговори на надворешни кризи и конфликти, да изгради капацитети на земјите партнери и да ги заштити Унијата и нејзините граѓани. Според овој дел од буџетот на ЕУ, Европската комисија ги финансира цивилните мисии за стабилизација, специјалните претставници на ЕУ,

²⁸³ European Union Military Committee – EUMC. Достапно на: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5428/european-union-military-committee-eumc_en; посетена на 25.05.2020; Гоцевски Т., Бакрески О. и Славески С., *Европската унија низ призма на европската безбедност*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.99.

активностите во областа на непролиферацијата и разоружувањето. Во рамките на Комисијата, има посебна Служба за инструментите на надворешната политика, надлежна за имплементација на буџетот за ЗНБП, а има важна улога во спроведување на политичките приоритети на Европската комисија во согласност со Глобалната стратегија на ЕУ за надворешна и безбедносна политика.²⁸⁴

- *Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент* (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management - CIVCOM) обезбедува информации, подготвува препораки и дава мислења на Политичкиот и безбедносен комитет за цивилните аспекти на кризниот менаџмент.
- *Политичко-воената група* (The Politico-Military Group - PMG) е задолжена за спроведување на подготвителни работи од областа на ЗБОП за Политичкиот и безбедносен комитет (ПБК). Таа ги опфаќа политичките аспекти на воените и на цивилно- воените прашања на ЕУ, вклучувајќи концепти, способности и операции. Исто така, подготвува заклучоци за Советот, дава препораки и совети на ПБК и го следи нивното имплементирање. Групата има посебна одговорност во врска со партнерствата со трети држави и други организации, вклучувајќи ги односите ЕУ–НАТО.²⁸⁵

Покрај овие институции и тела, во рамките на Европската унија постојат агенции и институти кои вршат определени работи од доменот на Заедничката безбедносна и одбранбена политика, а тоа се: Европската агенција за одбрана (European Defence Agency - EDA), Институтот за безбедносни студии на ЕУ (European Union Institute for Security Studies), Европскиот колеџ за безбедност и одбрана (European Security and Defence College - ESDC) и Сателитскиот центар на ЕУ (European Union Satellite Centre).

²⁸⁴ Common Foreign and Security Policy, preserving peace and security. Достапно на: https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/common-foreign-and-security-policy-preserving-peace-and-security_en, посетена на 5.06.2020.

²⁸⁵ Politico-Military Group (PMG). Достапно на: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/>, посетена на 6.06.2020.

4.4. Креирање на безбедносни политики во ОБСЕ

4.4.1. Општи напомени

Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) претставува најголема регионална безбедносна организација во светот која брои 57 земји членки од Европа, Северна Америка и Азија. ОБСЕ е форум за политички дијалог за широк спектар на прашања од областа на безбедноста и претставува платформа за заедничка акција за подобрување на животот на поединците и на заедниците. Оваа регионална организација работи на градење и на одржување на стабилноста, мирот и демократијата за повеќе од една милијарда луѓе ширум светот, а воедно помага и во надминување на разликите и за зајакнување на соработката во рамките и помеѓу државите.²⁸⁶

Потеклото на ОБСЕ датира од раните 70-ти години на 20 век кога прво започнала како Конференција за европска безбедност и соработка (КЕБС). Темелите на организацијата се поставени со потпишувањето на завршниот документ во Хелсинки на 1 август 1975 година, кој претставува основен водич за работата на ОБСЕ до денес. Во овој документ се дефинирани областите на соработка помеѓу земјите членки. Покрај заложбата за соработка во безбедносната и воената сфера, земјите учеснички се договориле да соработуваат и во областа на економијата, науката, технолошкиот развој, животната средина, културата и хуманитарноста. Исто така, во завршниот акт од Хелсинки се воспоставени десетте основни принципи²⁸⁷ („Декалог“) со кои се уредува однесувањето на државите едни кон други, како и однесувањето кон

²⁸⁶ *What is the OSCE?* Достапно на: https://www.osce.org/files/f/documents/d/d/35775_7.pdf, посетена на 10.06.2020.

²⁸⁷ Десетте фундаментални принципи на Хелсиншкиот завршен акт се: (1) суверена еднаквост, почитување на правата својствени на суверенитетот; (2) воздржување од закана или употреба на сила; (3) неприкосновеност на границите; (4) територијален интегритет на државите; (5) мирно решавање на спорите; (6) немешање во внатрешните работи; (7) почитување на човековите права и основните слободи; (8) еднакви права и самоопределување на народите; (9) соработка меѓу државите и (10) исполнување на обврските во

нивните граѓани. Во текот на Студената војна КЕБС била важен мултилатерален форум за дијалог и преговори помеѓу Истокот и Западот, а подоцна на Самитот во Париз (во 1990 година), се определува новиот курс и процесот на институционални промени на КЕБС. Имено, со документот „Париска повелба за нова Европа“ се воспоставени постојани структури, вклучувајќи секретаријат и институции, како и распоредување на првите мисии на терен. Подоцна, во 1994 година, КЕБС била преименувана во Организација за безбедност и соработка во Европа–ОБСЕ.²⁸⁸

Оттогаш работата на ОБСЕ како меѓувладина организација е заснована врз широко разбирање на концептот на безбедност. Таа има сеопфатен пристап кон безбедноста кој се остварува преку трите главни димензии или области на работа, тоа се: политичко-воената димензија, економската и заштита на животната средина и хуманата димензија.

1. *Полиитичко-воената димензија* опфаќа соработка и реформи во безбедносниот сектор (реформи во одбраната, полицијата, разузнавачките служби), превенција на конфликти, борба против тероризмот, гранично управување итн. За да поттикне поголема отвореност, транспарентност и соработка, ОБСЕ го развива најнапредниот режим за контрола на оружјето во светот. Меѓу другото, организацијата се смета за клучен инструмент за рано предупредување, превенција на конфликти, управување со кризи и постконфликтна рехабилитација.
2. *Економската димензија и заштитната на животната средина* е клучен фактор во градењето на безбедноста. Организацијата им помага на државите со промовирање на одржлив развој и добро управување, подобрување на условите за инвестирање и економскиот развој, справување со корупцијата, перењето пари и финансирање на

согласност со меѓународното право. Helsinki Final Act. Достапно на: <https://www.osce.org/helsinki-final-act>, посетена на 12.06.2020.

²⁸⁸ Митревска М., *Превентивна дипломатија и мировни операции*, Филозофски факултет, Скопје, 2010, стр.108-109.

тероризмот, подигање на свеста за животната средина, одржлив развој, управување со отпад и учество на јавноста во донесувањето одлуки за животната средина.

3. *Хуманата димензија* се однесува на почитување на човековите права и слободи кои се темел на стабилните демократски општества. Во тој контекст, ОБСЕ им помага на државите членки да градат демократски институции, да одржуваат и да спроведуваат транспарентни избори, да се почитува владеење на правото и правата на националните малцинства, слободата на медиумите и се залага за промовирање на толеранција и недискриминација.²⁸⁹

Од претходно изнесеното може да се забележи дека пристапот на ОБСЕ кон безбедноста е холистички, односно мултидимензионален. Активностите на ОБСЕ ги опфаќаат и „тврдите“ и „меките“ безбедносни теми. Исто така, Организацијата е посветена и на транснационалните безбедносни предизвици и закани (што ги надминуваат националните граници), како што се климатските промени, миграцијата, тероризмот, радикализацијата и насилниот екстремизам, организираниот криминал, сајбер–заканите, трговија со дрога, оружје и луѓе. За справување со овие сложени безбедносни предизвици, ОБСЕ се залага за зајакнување на соработката помеѓу државите и со другите меѓународни и регионални организации, како и за создавање на партнерства меѓу приватниот и јавниот сектор и ангажирање на цивилното општество.

4.4.2. Институции на ОБСЕ за креирање политики и донесување на одлуки

Организацијата за безбедност и соработка во Европа е меѓувладаина организација во која сите 57 земји членки се еднакво застапени во сите институции и тела што донесуваат одлуки. Во ОБСЕ одлуките се донесуваат на различни нивоа. Најважни

²⁸⁹ *What we do*. Достапно на: <https://www.osce.org/what-we-do>, посетена на 10.06.2020.

фундаментални институции за креирање политики и донесување на одлуки се следните:

- *Самити на шефови на држави или влади* (Summit of Heads of State or Government) е највисоко политичко тело за донесување одлуки на Организацијата, во кое шефовите на држави или влади на државите-учеснички во ОБСЕ ги поставуваат приоритетите и насоките за наредниот период. Генерално, не постојат општи правила за тоа колку често се одржуваат самити, иако секоја земја членка може да предложи самит. Од основањето на ОБСЕ се одржале седум самити, и тоа во Хелсинки (1975), Париз (1990), Хелсинки (1992), Будимшешта (1994), Лисабон (1996), Истанбул (1999) и Астана (2010). Секој од овие Самити на ОБСЕ произведе декларации и документи кои биле од важно значење за Организацијата.²⁹⁰
- *Министерски совети* (Ministerial Council) е централно тело за донесување одлуки и највисоко управувачко тело составено од министрите за надворешни работи на земјите-членки на ОБСЕ. Министерските состаноци се свикнуваат еднаш годишно во земјата која претседава со ОБСЕ.²⁹¹
- *Постојан совет* (Permanent Council) претставува главно тело за редовни политички консултации и донесување одлуки во рамките на ОБСЕ. Советот е одговорен за секојдневните оперативни задачи на Организацијата и ги спроведува задачите и одлуките што се донесени од Самитите на ОБСЕ и Министерскиот совет. Постојаниот совет е сочинет од делегати на 57 држави членки, а секоја делегација е сочинета од претставници на земјата членка, под раководство на амбасадор кој е назначен за постојан претставник во ОБСЕ. Состаноците на Советот се одржуваат еднаш неделно во Виена, а со нив претседава претседавач или неговиот заменик. Претседателството на Постојаниот

²⁹⁰ *What is an OSCE Summit?* Достапно на: [https://www.osce.org/files/f/documents/f/c/71368 .pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/f/c/71368.pdf), посетена на 12.06.2020.

²⁹¹ *Ministerial Councils.* Достапно на: <https://www.osce.org/ministerial-councils>, посетена на 14.06.2020.

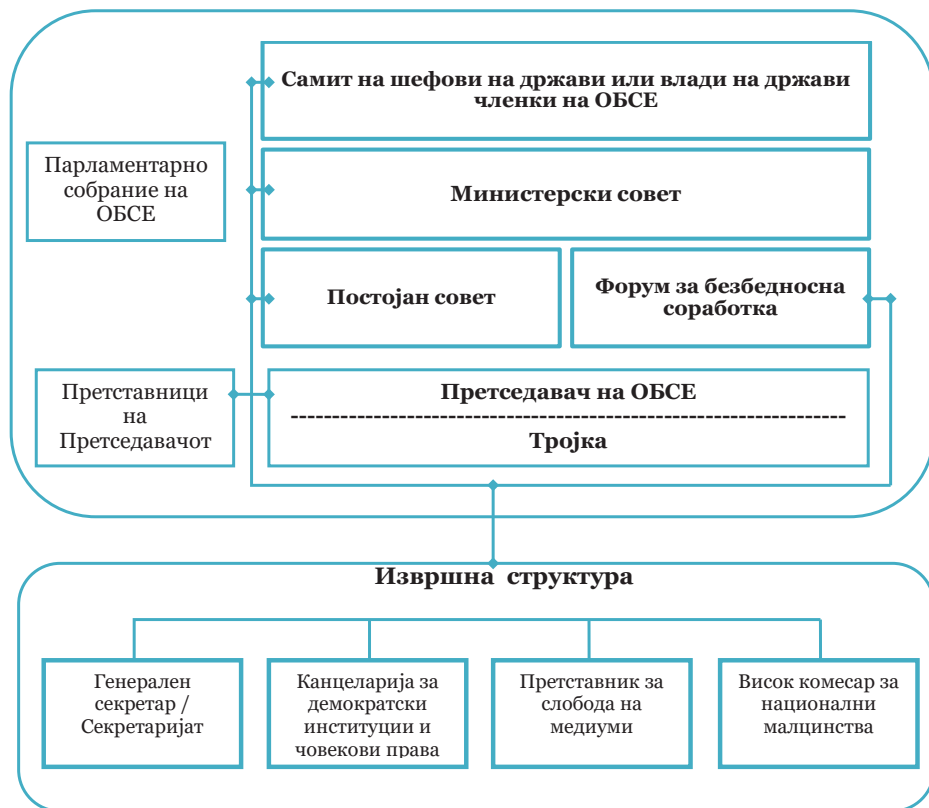
совет се ротира на годишно ниво, а претседавачот на Советот е амбасадор во ОБСЕ на земјата којшто го има претседателството на ОБСЕ. Специфичноста е во тоа што сите земји-членки имаат исти права и обврски, што значи дека одлуките на ОБСЕ се донесуваат со консензус. Според тоа, претседавачот бара одобрување од сите делегации. Доколку сите делегати се согласат, одлуката станува политички обврзувачка за сите држави членки. Постојаниот совет има голем број неформални помошни тела, вклучувајќи и по еден комитет за секоја од трите димензии на безбедносниот концепт на ОБСЕ (Комитет за безбедност, Комитет за економија и заштита на животна средина, Комитет за хумана димензија). Овие комитети дискутираат за прашања од посебна важност за нивните соодветни димензии, известуваат, даваат препораки и подготвуваат одлуки за Постојаниот совет. Претседавачите на трите комитети се именувани од страна на Претседателството.²⁹²

- *Форум за безбедносна соработка* (Forum for Security Cooperation) е едно од двете главни тела за одлучување во ОБСЕ (заедно со Постојаниот совет), каде државите членки разговараат за безбедносните проблеми. Форумот работи на зголемување на воената безбедност и стабилноста во Европа и ги покрива некои од основните политичко-воени договори на земјите-членки. Ова автономно тело врши спроведување на значајни мерки на градење доверба и зајакнување на безбедноста помеѓу државите. Исто така, развива норми и конкретни мерки против ширење на илегално мало и лесно оружје, се залага за непролиферација на оружје за масовно уништување, одржува постојани консултации и соработка меѓу државите за прашања поврзани со безбедноста, работи на намалување на ризиците од конфликтите и се залага за демократска контрола врз вооружените и безбедносните сили. Претседателството на

²⁹² *Permanent Council*. Достапно на: <https://www.osce.org/permanent-council>, посетена на 16.06.2020.

Форумот се ротира на секои четири месеци помеѓу земјите учеснички по азбучен ред.²⁹³

Шема бр.13 – Институции и тела на ОБСЕ за донесување одлуки и креирање политики.



- *Претседавач на ОБСЕ* (Chairperson-in-Office). Оваа функција ја врши министерот за надворешни работи на државата која претседава со ОБСЕ. Различна земја членка претседава со ОБСЕ секоја година, тоа значи дека претседавачите се ротираат на една година, односно имаат едногодишен мандат. Претседавачот го координира донесувањето на одлуките и ги поставува приоритетите и активностите на

²⁹³ *Forum for Security Cooperation*. Достапно на: <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation>), посетена на 10.06.2020.

Организацијата за време на својата функција. Тој ја презема водечката улога во спречувањето на конфликтите. Во работата на претседавачот му помага телото наречено *Тројка* (Troika), кое е сочинето од претходниот, сегашниот и идниот претседавач, а заедно ја сочинуваат Тројката.²⁹⁴ Исто така, претседавачот има водечката улога во превенција и разрешување на конфликтите во регионот на ОБСЕ, преземајќи директен контакт со засегнатите страни. Со цел да се справи со кризите или да обезбеди подобра координација помеѓу државите, тој може да именува лични или специјални претставници за одредени специфични области.

Покрај овие одлучувачки структури, ОБСЕ располага и со други оперативни институции и специјализирани тела кои му помагаат да ги спроведе своите активности и политики. Меѓу нив, најистакнати се: Парламентарното собрание, Високиот комесар за национални малцинства, Канцеларијата за демократски институции и човекови права, Претставник на ОБСЕ за слобода на медиумите и Секретаријатот.

Парламентарното собрание на ОБСЕ (OSCE Parliamentary Assembly) е основано на Самитот во Париз (1990 год.) за промовирање на поголема вклученост на националните парламенти во рамките на ОБСЕ. Собранието е составено од повеќе од 300 парламентарци од 57 земји-членки, чија главна задача е да го олесни интерпарламентарниот дијалог за да се постигнат целите на ОБСЕ за сеопфатна безбедност. Клучни одговорности на Собранието се: да дискутира за прашања што се разгледуваат за време на состаноците на Министерскиот совет и на состаноците на самитите на шефовите на држави; да го проценува спроведувањето на целите на ОБСЕ од страна на државите-членки; да промовира и да развива механизми за превенција и разрешување на конфликти; да го поддржува развојот и консолидацијата на демократските институции во земјите-членки; да придонесува за

²⁹⁴ *Who we are*. Достапно на: <https://www.osce.org/chairmanship>, посетена на 15.06.2020.

развој на институционалните структури на ОБСЕ. Во рамките на Парламентарното собрание постојат тела за донесување на одлуки, а тоа се Постојаниот комитет на шефовите на делегации и Бирото. Бирото го сочинуваат претседател (како највисок политички претставник на Собранието), потпретседателите, благајник, службени лица на трите генерални комитети и претседател Емиритус, кои ги избира Парламентарното собрание на годишна седница.²⁹⁵

Висок комесар за национални малцинства (High Commissioner on National Minorities – HCNM) е позиција формирана во 1992 година со цел да се спречат меѓуетничките насилства и длабоките разидувања меѓу заедниците кои ја зафатија Источна Европа во раните 90-ти години на 20 век. Негова главна задача е да ги идентификува главните фактори (поврзани со етничката припадност, религијата, јазикот, културата и др.) на потенцијална нестабилност во општествата, како и основните причини за етнички тензии кои, доколку се занемарат, можат да го загрозат мирот и да доведат до кризи и насилни конфликти во рамките на регионот на ОБСЕ. Високиот комесар е инструмент за превенција на конфликти и зајакнување на способностите за рано предупредување. Затоа тој е вклучен во најраната фаза во државите каде меѓуетничките тензии би можеле да прераснат во конфликт. При тоа, ги потсетува државите за нивните обврски за националните малцински права, бидејќи неисполнувањето на обврските може да биде извор на етнички тензии и конфликти. Воедно, тој им помага на државите со давање препораки и совети за решавање и надминување на одредени проблеми од оваа област, како и совети за одржување на стабилно мултиетничко општество.²⁹⁶

Канцеларијата за демократиски институции и човекови права (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights) е едно од главните регионални тела за човекови права во светот.

²⁹⁵ *Parliamentary Dimension of the OSCE*. Достапно на: <https://www.oscepa.org/about-osce-pa/parliamentary-dimension-of-the-osce>, посетена на 17.06.2020.

²⁹⁶ *High Commissioner on National Minorities – HCNM*. Достапно на: <https://www.osce.org/hcnm>, посетена на 18.06.2020.

Таа е основана во 1991 година со седиште во Варшава (Полска) и е активна низ повеќе континенти. Како основна институција на ОБСЕ која се фокусира на хуманата (човековата) димензија на безбедноста, им дава поддршка, помош и експертиза на Владите и на цивилното општество. Нејзини задачи се промоција на демократските избори, почитување на човековите права и слободи, толеранција и недискриминација, и владеење на правото.²⁹⁷ Во поново време Канцеларијата дава експертска анализа и ги поддржува земјите-членки во изготвување на закони за борба против тероризмот и зајакнување на легислативата во согласност со меѓународните стандарди за човекови права.²⁹⁸

Претставник на ОБСЕ за слобода на медиуми (OSCE Representative on Freedom of the Media - RFoM) е позиција основана во 1997 година како најмлада специјализирана институција на ОБСЕ. Претставникот за слобода на медиуми е единствениот светски меѓувладин чувар на слободата на медиумите чие седиште се наоѓа во Виена (Австрија). Негова основна цел е да го следи развојот на медиумите во регионот на ОБСЕ и да се залага и да промовира слободата на изразување и слобода на медиумите во согласност со принципите и обврските на Организацијата, но и да укаже доколку има нарушување на слободата на изразување и на слободата на медиумите.²⁹⁹

Секретаријатот на ОБСЕ (OSCE Secretariat) е основан со Париската повелба за нова Европа во 1990 година, со седиште во Виена. Секретаријатот врши различни активности, некои од нив се: обезбедува оперативна поддршка на Организацијата, му помага на Претседателството на ОБСЕ, ги поддржува теренските активности, одржува односи со меѓународни и невладини ор-

²⁹⁷ *The OSCE Annual Report 2019*. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Communications and Media Relations Section, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2020.

²⁹⁸ *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*. Достапно на: <https://www.osce.org/odihr>, посетена на 20.06.2020.

²⁹⁹ *OSCE Representative on Freedom of the Media*. Достапно на: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>, посетена на 22.06.2020.

ганизации, врши административни, финансиски и кадровски услуги за потребите на ОБСЕ. Покрај тоа, ги поддржува земјите членки за широк спектар на активности (во трите димензии/ области), како што се гранично управување, борба против трговија со луѓе, превенција и разрешување на конфликти, борба против тероризам, економски активности и заштита на животната средина, сајбер-безбедноста, родова еднаквост и полициско работење. Секретаријатот се состои од повеќе канцеларии и оддели, а тоа се: Канцеларија на генералниот секретар, Центар за превенција од конфликти, Оддел за транснационални закани, Канцеларија на координаторот за економските активности и заштита на животната средина, Канцеларија на специјалниот претставник и координатор за борба против трговија со луѓе, Оддел за човечки ресурси, Оддел за менаџмент и финансии и Канцеларија за внатрешен надзор.³⁰⁰ На чело на Секретаријатот е генерален секретар кој е назначен од Министерскиот совет за мандат од три години. Неговата политичка улога е да делува како претставник на претседавачот и да го поддржува во сите активности насочени кон исполнување на целите на ОБСЕ да учествува на состаноците на тројката на ОБСЕ, и на дебатите на Постојаниот совет и на Форумот за безбедносна соработка, да одржува комуникација со сите делегации, да го поддржува процесот на политички дијалог и преговори меѓу државите учеснички, а може да влијае на телата за донесување одлуки во претходна консултација со Претседателството на ОБСЕ итн.³⁰¹

Покрај своите политички институции и извршни тела, ОБСЕ располага и со мрежа од околу 15 мисии³⁰² распоредени во Источ-

³⁰⁰ *The OSCE Annual Report 2019*. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Communications and Media Relations Section, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2020.p.31.

³⁰¹ *OSCE Secretary General*. Достапно на: <https://www.osce.org/sg>, посетена на 26.06.2020.

³⁰² На пример, мисијата на ОБСЕ во Скопје е најстарата теренска мисија на организацијата, која започнала во 1992 година со главна цел спречување на прелевањето конфликти од регионот. Мисијата сè уште е активна и

на и Југоисточна Европа и во Централна Азија. Мисиите на ОБСЕ се воспоставуваат на покана од земјите-домаќини и нивните мандати се договорени со консензус на земјите-членки. Активностите на ОБСЕ се разликуваат во зависност од контекстот на мисијата и потребите на земјата домаќин, а секоја операција на терен е регулирана со посебен мандат. Па, оттука, секоја мисија на ОБСЕ се разликува според големината, структурата, мандатот и улогата. Во основа, мисиите се однесуваат на рано предупредување и превенција на конфликтите, разрешување на конфликтите, постконфликтна рехабилитација, градење на мирот, мисии во земјите во транзиција поврзани со слободни и демократски избори, подобрување на меѓуетничките односи, градење на доверба меѓу заедниците, градење мултиетнички односи и слично.

првенствено се занимава со следење и поддршка на имплементацијата на охридскиот Рамковен договор со кој се стави крај на вооружениот конфликт од 2001 година. Главниот акцент е ставен на децентрализацијата, антидискриминацијата, правата поврзани со образованието и јазикот, како и правична застапеност на сите граѓани. Во мандатот на мисијата спаѓаат и реформите во полицијата и законодавството, владеењето на правото и областите поврзани со доброто владеење, да помага во изборните реформи и др. Мисијата е предводена од амбасадор, со околу 40 вработени претставници на странски земји и 114 лица од земјава. *Мисијата на ОБСЕ во Скопје*. Достапно на: <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje>, посетена на 24.06.2020.

ГЛАВА 5

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА БЕЗБЕДНОСНИТЕ ПОЛИТИКИ НА МОЌНИТЕ ДРЖАВИ

5.1. Политика на национална безбедност на САД

5.1.1. Општи напомени

Соединетите Американски Држави се најмоќната држава во меѓународниот систем во однос на воениот капацитет, економската моќ и политичкото влијание од крајот на Втората светска војна до денес. Овој долг период на супериорност донесе со себе низа предности, како што се високо ниво на безбедност од конвенционален напад на својата територија, неспоредлива способност за проектирање на сила надвор од националните граници и огромна база на расположливи ресурси за остварување на своите национални интереси и цели. Нивната предност во однос на останатите земји, пред сè, е во воената моќ, чии трошоци за одбрана изнесуваат 738 милијарди долари за 2020 година или тоа е околу 45% од светските трошоци за одбрана.³⁰³

Тие се лидер на светскиот капиталистички систем и земја која управува со политиката на меѓународните организации и институции. Со помалку од 5% од светската популација, тие главно одлучуваат и донесуваат одлуки за останатите 95 % од населението во светот. Водени според своите национални интереси, а не според правилата и принципите на меѓународната политика, често доаѓаат во ситуација излезното решение да го бараат во воената сила. Во изминатите две децении американската безбедносна политика се темели на унилатерализам, хипермоќност, милитаристички менталитет, а влијанието на воената сила како двигател врз надворешно-политичките одлуки стана уште поочигледно во меѓународните односи. Тоа е резултат на настаните на 11 септември 2001 година, кои ја променија геополитичката и

³⁰³ Joe Gould, *Spending deal would avoid shutdown, give \$738B to defense*. Достапно на :[https:// www.defensenews.com/congress/2019/12/16/hold-spending-deal-would-avoid-shutdown-give-738b-to-defense/](https://www.defensenews.com/congress/2019/12/16/hold-spending-deal-would-avoid-shutdown-give-738b-to-defense/)December 16, 2019, посетена на 18.03.2020.; *On the up: Western defence spending in 2018*. Достапно на : [https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/02/european-nato-defence-spending-up.15th February 2019](https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/02/european-nato-defence-spending-up.15th%20February%202019), посетена на 20.03.2020.

геостратегиската слика на светот. Новото време преокупирано со терористички акти бараше и соодветна промена и нов пристап во политиката за национална безбедност. Покрај глобалниот тероризам се појавија и глобалната финансиска криза, како и други глобални ризици и закани кои ги принудија САД на преземање глобален ангажман за справување со истите. Новите ризици и закани наложија тие да се преокупираат со безбедносниот концепт, а посебно со подготовка во сегментот одбрана. Соединетите Држави редовно сметаат дека се должни да ја играат лидерската улога во организирање на координиран меѓународен одговор на безбедносните кризи. Поради таа причина тие пристапија кон подлабоко и пошироко формулирање и спроведување на својата безбедносна политика.

Според Уставот, САД се федерална уставна република која се состои од педесет држави и еден федерален округ, а власта е поделена на извршна, законодавна и судска власт. Носител на извршната власт е претседателот на САД, кој истовремено е шеф на државата и шеф на владата. Покрај претседателот, извршната власт ја сочинуваат потпретседателот на САД, Кабинетот, Извршната канцеларија на претседателот, департменти, федерални агенции, комисии и комитети. Во претседателскиот систем на САД, извршната власт е целосно независна од законодавната власт и нема политичка одговорност пред неа. Според членот 2 од Уставот, претседателот ги има следните позначајни овластувања и должности: тој е врховен командант на вооружените сили, именува и разрешува од позиција највисоки државни функционери, склучува меѓународни договори, одговорен е за извршување и спроведување на законите. Законодавната власт ја претставува Конгресот кој е надлежен да ги донесува сојузните закони во државата. Конгресот е составен од два дома, Претставнички дом (House of Representatives) и Сенат (Senate). Претставничкиот дом го сочинуваат 435 избрани претставници кои се распределени меѓу одделните држави, пропорционално на нивната вкупна популација. Сенатот е составен од 100 претстав-

ници (сенатори), односно по двајца сенатори од секоја федерална држава. Судската власт е составена од Врховниот суд и другите федерални судови. Таа е задолжена да го толкува значењето и примената на законите и да одлучува дали законите се во согласност со Уставот на САД.³⁰⁴

5.1.2. Политика на национална безбедност

За разбирање на безбедносната политика на САД треба да се согледаат повеќе различни видови на документи од областа на националната безбедност и одбрана. Имено, од почетокот на новиот милениум до денес тие усвоиле разни безбедносни и одбранбено-воени документи кои имаа огромно влијание врз останатите земји и сојузници, како и врз меѓународните организации (како што се ООН, НАТО и ЕУ), односно да започнат со процесот на креирање на безбедносни политики во контекст на новото безбедносно опкружување. Неприкосновената позиција на Соединетите Држави придонесе другите земји да се приспособуваат на стратегиите на САД. Некои од позначајните стратески безбедносни документи на САД се: Стратегија за национална безбедност (National Security Strategy of United States of America, 2002, 2006, 2010, 2015, 2017), Национална стратегија за одбрана (National Defense Strategy of the United States of America, 2005, 2008, 2018), Национална воена стратегија (National Military Strategy of the United States of America, 2004, 2015, 2018), Национална стратегија за внатрешна безбедност (National Strategy for Homeland Security, 2002, 2007), Национална стратегија за борба против тероризмот (National Strategy for Combating Terrorism/Counterterrorism, 2003, 2006, 2011, 2018), Национална стратегија за разузнавање (National Intelligence Strategy of the United States of America, 2005, 2009, 2014, 2019).

Стратегијата за национална безбедност на САД е клучен (базичен) документ од областа на националната безбедност кој ги

³⁰⁴ Branches of the U.S. Government. Достапно на: <https://www.usa.gov/branches-of-government# item-211477>, посетена на 22.03.2020.

поставува темелите и ги дава главните насоки за донесување на останатите документи што ги разработуваат одделно механизмите и средствата за заштита на американските национални интереси во светот.³⁰⁵ Овој документ е изработен од персоналот на американскиот претседател, а е одобрен од страна на Претседателот на САД. Во практика, промените во Стратегијата за национална безбедност се рефлектираат и на останатите стратегиски документи од одбранбениот и воениот сектор. Такви документи се: Националната стратегија за одбрана на САД (изработена од Кабинетот на секретарот за одбрана на САД, а ја потпишува секретарот за одбрана, кој е еквивалент на функцијата министер за одбрана), која ги дава општите насоки за воено планирање, воена стратегија, поставување, структура и модернизација на силите, и вообичаено се објавува на секои четири години и генерално е достапна за јавноста. Овој документ е поврзан со Националната воена стратегија на САД која ја донесува Здружениот штаб на вооружените сили на САД (Joint Chiefs of Staff - JCS).³⁰⁶ Воената стратегија ги операционализира на воено поле дадените насоки во Стратегијата за национална безбедност и Стратегијата за одбрана. Таа ги дефинира националните воени цели, начини и средства за нивно постигнување и дава одбранбени процени. Овој документ често е класифициран и недостапен за јавноста, додека Национална стратегија за внатрешна безбедност (за прв пат ја објавил поранешниот претседател на САД Џорџ Буш во 2002 година) претставува одговор на терористичките напади на САД. Оваа стратегија ја надополнува Стратегијата за национал-

³⁰⁵ Tatalovic S., Grizold A. i Cvrtila V., *Suvremene Sigurnosne Politike: Drzave i nacionalna sigurnost pocetkom 21 stoljeca*, Golden marketing- Tehnicka knjiga, Zagreb, 2008, str.192.

³⁰⁶ *Здружениот штаб на вооружените сили* е тело во рамките на Министерството за одбрана кое му дава совети за воени прашања на претседателот на САД, на секретарот за одбрана, на Советот за внатрешна безбедност и на Советот за национална безбедност на САД.

на безбедност и исклучиво се занимава со внатрешните закани по безбедноста и начините и средствата за нивно сузбивање.³⁰⁷

Главно, националната безбедносна политика на Соединетите Американски Држави се занимава со формулирање и спроведување на Националната стратегија која вклучува спречување на заканите или употребата на сила против националните интереси на САД. Интегрален дел од ова е да се спречи ефективна употреба на воена сила или тајни операции од страна на противниците, со цел да ја опструираат или негираат можноста на САД да ги остварат своите национални интереси. Во современите меѓународни односи тешко е да се раздвојат националната безбедност од надворешната политика, бидејќи употребата на сила стана тесно поврзана со најразлични мировни мисии, хуманитарни кризи, воени операции и со борбата против меѓународниот тероризам. И покрај тоа што националната безбедносна политика подразбира и примена на воена сила, сепак постои разлика помеѓу надворешно-внатрешната политика и националната безбедност. Главната разлика меѓу нив е во употребата на воената сила како примарен инструмент за спроведување на националната безбедносна политика.³⁰⁸

Генерално американската безбедносна политика е водена од „принципиелен реализам“, а не од идеологија, затоа што во меѓународната политика силата ја има централната улога, а суверените држави се тие кои треба да обезбедат мир, просперитет и благосостојба во светот. Како земја предводник на „слободниот свет“ и која е посветена на демократијата и слободниот пазар во глобални рамки, на располагање им се сите механизми и („тврди и меки“) средства на национална моќ. Според стратегиските определби на САД, тие ќе настојуваат да ги заштитат своите четири витални национални интереси, а тоа се: (1) заштита на

³⁰⁷ Tatalovic S., Grizold A. i Cvrtila V., *Suvremene Sigurnosne Politike: Drzave i nacionalna sigurnost pocetkom 21 stoljeca*, Golden marketing- Tehnicka knjiga, Zagreb, 2008, str.192.

³⁰⁸ Sarkesian S.C., Williams J.A., and Cimbala S.J., *US National Security: Policy-makers, Processes & Politics*, Fourth edition, Lynne Rienner Publishers, USA, 2008.

американскиот народ, на татковината и на американскиот начин на живот; (2) промовирање на американскиот просперитет; (3) зачувување на мирот преку зајакнување на воената сила и (4) унапредување на американското влијание, интереси и вредности во светот.

Главни закани по националната безбедност на САД се оружјето за масовно уништување, биозаканите и пандемиите, дихадистичките терористички организации и транснационалните криминални организации. За таа цел, главен приоритет на безбедносната политика на САД е одлучноста „да се заштити американскиот народ, американскиот начин на живот и американските интереси“ пред да пристигнат заканите на територијата на САД.

Според исказаните ставови во Стратегијата за национална безбедност на САД (од 2017 год.), натпреварот за моќ е постојано актуелен во меѓународните односи. Во оваа арена на континуиран натпревар, потенцирани се три групи на предизвикувачи кои би можеле да ги загрозат безбедноста и интересите на САД, тоа се: ревизионистичките сили на Кина и на Русија; непријателските држави Иран и Северна Кореја и транснационалните организации како што се дихадистичките терористички групи. Со оглед на новите карактеристики на геополитичкото опкружување, Соединетите Држави тежнеат кон обнова на клучните капацитети за решавање на предизвиците со кои ќе се соочуваат. Тие се фокусираат на: воената сила, одбранбената индустриска база, нуклеарните сили, вселенскиот простор, сајбер-просторот и разузнавачката заедница. Покрај овие капацитети, во Стратегијата се нагласува и улогата на дипломатијата како важен сегмент во американската надворешна и безбедносна политика.³⁰⁹

Општо земено, постојат три главни пристапи на проучување на политиката за национална безбедност на Соединетите Американски Држави, тоа се: концентричен круг, елита *versus* партиципативно креирање на политики и системската анализа.

³⁰⁹ National Security Strategy of United States of America, 2017.

Пристапот на концендирчни кругови го става претседателот на САД во центарот на процесот на националната безбедносна политика. Персоналот на претседателот и националниот безбедносен естаблишмент³¹⁰ даваат совети и се задолжени да ја спроведуваат политиката за националната безбедност на САД. Овој пристап го покажува степенот на важност на различните групи како „основни објекти“ на националната безбедносна политика. Конгресот, јавноста и медиумите, исто така имаат важна улога во процесот на креирање на безбедносни политики. Колку институциите се подалеку од центарот толку помалку е важна нивната улога како субјекти на политиката за национална безбедност (види шема бр.14).

Вториот пристап *елиџа versus партиципациивно креирање на политики* се заснова на тоа што во современите демократски системи, елитите доминираат во политичкиот процес. Па, оттука, елитните групи располагаат со вештини и имаат пристап до информации со кои можат да ја формулираат безбедносната политика. Елитниот модел е сочинет од мал круг на влијателни луѓе во кој се вклучени претседателот, неговиот персонал, клучните членови на Конгресот, високи офицери и други влијателни членови на заедницата чии интереси доминираат. Партиципативниот модел се однесува на различни елити кои претставуваат различни сегменти на јавноста, групи на интереси и службени лица. Овие елити тешко ги контролираат сите аспекти на политиката за национална безбедност. Меѓу другото, се формираат „инстант“ коалиции за конкретни прашања, за потоа да се реформираат за други прашања.

Третиот пристап е *системската анализа* кој ги нагласува динамичните меѓусебни врски помеѓу варијаблите во сите фази на процесот на донесување на безбедносни одлуки. Во овој процес треба да се надминат конкурентните интереси и да се

³¹⁰ Националниот безбедносен естаблишмент е нормативно аналитички термин кој се однесува на оние актери што се одговорни за донесување на одлуки за националната безбедност.

креира политика која ќе биде прифатлива за мнозинството. За возврат, влијанието на политиката мора да се мери со повратни информации за тоа колку е таа ефективна и како се перцепира од засегнатите страни.

5.1.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика

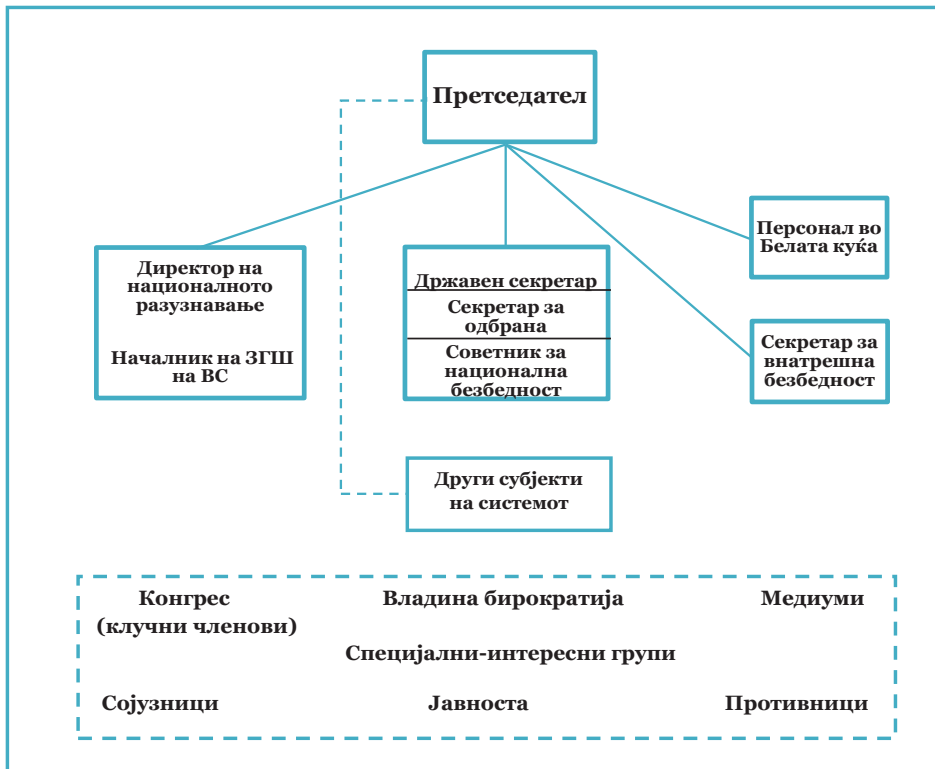
Во таканаречената командна структура на САД постојат четири кластери на моќ, чии овластувања варираат во зависност од претседателскиот начин на лидерство, а тоа се: (1) тријада на политиките, составена од државниот секретар, секретарот за одбрана и советникот за национална безбедност; (2) директорот на националното разузнавање и началникот на Здружениот генералштаб на вооружените сили; (3) најблиските советници на претседателот од Белата куќа, како што е шефот на Кабинетот на претседателот и (4) секретарот за внатрешна безбедност. Овие кластери на моќ се исклучително важни во процесот на креирање безбедносни политики на САД. Често карактерот и личноста на претседателот водат кон создавање на неформални и паралелни структури кои влијаат врз развојот на националната безбедносна политика. Односите меѓу и во рамките на овие кластери и нивните овластувања зависат од начинот на кој претседателот го остварува своето водство.³¹¹

Во политичкиот (претседателски) систем на САД, моќта е концентрирана во рацете на *прејсидантот на Соединетите Американски Држави*, кој истовремено е шеф на државата и шеф на владата (односно ја има улогата на премиер), и е врховен командант на вооружените сили. Како главен извршен орган, функцијата претседател на САД се смета за една од најмоќните и највлијателни позиции на светот. Според Уставот на САД, извршната гранка (The Executive Branch) е доделена на претседателот кој ги назначува и ги разрешува сите вршители на должности

³¹¹ Sarkesian S.C., Williams J.A. and Cimbala S.J., *US National Security: Policy-makers, Processes & Politics*, Fourth edition, Lynne Rienner Publishers, USA, 2008.

на Кабинетот. Кабинетот е советодавно тело кое се состои од потпретседателот на САД и од шефовите (државните секретари) на 15 извршни департменти (ресори). Членовите на Кабинетот честопати се најблиските доверници на претседателот. На нив им се придружуваат и други раководни лица на извршни агенции (како што се шефовите на ЦИА и Националното разузнавање), а кои не се дел од Кабинетот на претседателот, но се под целосна контрола на ПОТУС (POTUS - President of the United States).³¹²

Шема бр.14 - Кластери на моќ во системот за национална безбедност на САД.³¹³



³¹² *The Executive Branch*. Достапно на :<https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-executive-branch/>, посетена на 4.07.2020.

³¹³ Sarkesian S.C., Williams J.A. and Cimbala S.J., *US National Security: Policy-makers, Processes & Politics*, Fourth edition, Lynne Rienner Publishers, USA, 2008.

Претседателот на САД во остварувањето на безбедносните задачи, раководи/претседава со Советот за национална безбедност (National Security Council – NSC), највлијателно тело на извршната власт кое ги разгледува прашањата од областа на националната безбедност и надворешната политика. *Советот за национална безбедност* е основан со Законот за национална безбедност од 1947 година, а во 1949 година со Планот за реорганизација бил сместен во Извршната канцеларија на претседателот.³¹⁴ Советот за национална безбедност е главен форум на претседателот³¹⁵ за разгледување на прашањата на националната безбедност и надворешната политика. Ова тело ги координира националните безбедносни политики и го советува и му помага на претседателот во процесот на донесување на одлуки и во креирањето на безбедносни и одбранбени политики. Покрај претседателот, редовни учесници во Советот се потпретседателот, државниот секретар (кој е одговорен за надворешната политика на САД и се наоѓа на чело на Стејт департментот), секретарот за финансии, секретарот за одбрана и помошникот на претседателот за прашања од областа на националната безбедност (познат како Советник за национална безбедност), Началникот на Здружениот генералштаб на вооружените сили е законски воен советник на Советот, а директорот на Националното разузнавање е советник

³¹⁴ Достапно на : <https://www.whitehouse.gov/nsc/>, посетена на 6.07.2020.

³¹⁵ Секој претседател на САД во својот мандат поставува своја структура за креирање на национални безбедносни политики која ќе го рефлектира неговиот стил на менаџирање и интереси. Во зависност од промената на безбедносното опкружување (војните во Ирак, Авганистан, Либија, Сирија, Украина и појавата на Исламска држава), како и за подобра координација на безбедносните политики. Некои претседатели на САД требаа да го намалат или, пак, да го зголемат персоналот на Советот за национална безбедност. Точниот број на вработени е нејасен, но во времето на поранешниот претседател Барак Обама, бројот на ангажирани луѓе во Советот за национална безбедност изнесувал над 500. Исто така, во Кабинетот на секретарот (министерот) за одбрана на САД во 2012 год., биле ангажирани 2700 цивилни и воени службеници. Види во: Ries C.P., *Improving Decision making in a Turbulent World*, RAND Corporation, 2016, pp.32-33.

за разузнавање во Советот. Покрај нив, поканети се да присуствуваат и шефот на Кабинетот на претседателот, советникот, помошникот на претседателот за економска политика. Исто така, јавниот обвинител и директорот на Кабинетот за менаџмент и буџет се поканети да присуствуваат на состаноците на Советот, додека шефовите на другите извршни департменти и агенции, како и други високи функционери, учествуваат во Советот за национална безбедност по потреба.

Со Законот за национална безбедност од 1947 год. (National Security Act of 1947), основани се и Министерството за одбрана, Централната разузнавачка агенција (ЦИА) и функцијата помошник на претседателот за прашања од областа на националната безбедност (познат како советник за национална безбедност). Од тогаш до денес овие институции се круцијални во донесување на одлуките и креирањето на политиките во областа на безбедноста и одбраната.³¹⁶ Важна улога има *Советникот за национална безбедност* кој системски е позициониран во Извршната канцеларија (The Executive Office) на претседателот. Исто така, и заменик-советникот за национална безбедност е член на Извршната канцеларија и на Советот за национална безбедност на САД. Советникот за национална безбедност не располага со буџетски средства како државниот секретар или секретарот за одбрана но, сепак, може да му понуди секојдневни совети на претседателот и со тоа да влијае врз донесувањето безбедносни одлуки и политики повеќе од останатите високи претставници. Во време на кризи, советникот за национална безбедност може да дејствува од Ситуационата соба на Белата куќа (White House Situation Room) или од претседателскиот оперативен центар за вонредни ситуации (Presidential Emergency Operations Center) и да го известува претседателот за кризната состојба.

Во системот за национална безбедност на САД, огромно значење имаат Министерството за одбрана и Министерството за

³¹⁶ National Security Act of 1947; Ries C.P., *Improving Decisionmaking in a Turbulent World*, RAND Corporation, 2016, pp.32-33.

внатрешна безбедност. Основна задача на *Министерството за одбрана* (Department of Defense - DOD) е да обезбеди кредибилни вооружени сили потребни за спречување на војна и за заштита на безбедноста на земјата. Министерството се состои од вооружени сили (морнарица, копнени, воздухопловни и вселенски сили, марински корпус и крајбрежна стража), и од повеќе агенции, канцеларии и команди, вклучувајќи ги и Здружениот штаб на вооружените сили, Агенцијата за национална безбедност и Одбранбената разузнавачка агенција. Во споредба со останатите министерства и агенции, Министерството за одбрана претставува најголема владина институција на САД во која се вработени околу 2.87 милиони цивилни и воени лица. Со министерството раководи Секретар за одбрана, кој е член и на Советот за национална безбедност.³¹⁷

По терористичките напади на САД во 2001 година, администрацијата на Џорџ Буш Помладиот направила ред промени во начинот на водење на националните безбедносни политики. Во тој период се основани нови организации, агенции и тела на извршната власт, поврзани со националните безбедносни прашања. Една од поистакнатите владини институции за безбедност е *Министерството за внатрешна безбедност* (Department of Homeland Security – DHS), основано во 2002 година со кое управува секретар за внатрешна безбедност. Министерството има витална задача, а тоа е да ја заштити нацијата од различни видови на закани и опасности. Министерството како извршен орган претставува една интегрирана структура во која се опфатени 22 различни федерални департменти и агенции, има повеќе од 240. 000 вработени лица и располага со годишен буџет од 51,7 милијарди долари за 2020 година.³¹⁸ Меѓу другото, формиран е и *Совет за внатрешна безбедност* (Homeland Security Council -

³¹⁷ Department of Defense. Достапно на: <https://www.defense.gov/Our-Story/>, посетена на 7.07. 2020.

³¹⁸ Department of Homeland Security. Достапно на: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2020-budget-brief>, посетена на 9.07.2020.

HSC), кој е позициониран во рамките на Извршната канцеларија на претседателот на САД, со задача да го советува Претседателот за прашања од значење за внатрешната безбедност и да ги координира активностите помеѓу извршните тела и агенциите. Според поранешниот претседател Барак Обама, Советот за внатрешна безбедност е место за меѓуагенциски разговори³¹⁹ и за прашања што влијаат на безбедноста на татковината, како што се тероризмот, ОМУ, природните катастрофи и пандемии.

Во процесот на донесување одлуки за националната безбедност примарна улога има разузнавачката заедница на САД, која е задолжена да обезбеди информации и анализи за потребите на креаторите на безбедносните политики. Разузнавачката заедница на САД е составена од 17 агенции и организации, меѓу кои две се независни агенции *Канцеларија на директорот за национално разузнавање* (The Office of the Director of National Intelligence – ODNI) и *Централната разузнавачка агенција* (Central Intelligence Agency - CIA), осум компоненти од Министерството за одбрана и седум компоненти од другите министерства и агенции.³²⁰ Со Законот за разузнавачка реформа и превенција од тероризам од 2004 година е основана Канцеларијата на директорот за национално разузнавање.³²¹ Работата на разузнавачката заедница (Intelligence Community - IC) ја надгледува

³¹⁹ Во 2008 година е направен обид за формирање на *Национален безбедносен професионален корпус* (National Security Professional Corps - NSPC), за да се создадат професионални кадри од областа на националната безбедност кои ќе бидат специјално оспособени за меѓуагенциски задачи. Концептот бил овие специјализирани менаџери за национална безбедност да се ротираат меѓу агенциите и ресорите кои се надлежни за националната безбедност на САД. На тој начин би се зајакнала соработката и заедништвото меѓу агенциите.

³²⁰ Office of the Director of National Intelligence. Достапно на: <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic>, посетена на 10.07.2020.

³²¹ Whittaker, Alan et al. *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*, Research Report, Washington, D.C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, 2011.

Канцеларијата на директорот за национално разузнавање со која раководи директор на националното разузнавање (Director of National Intelligence -DNI). Тој е шеф на Американската разузнавачка заедница и е задолжен да поднесува извештаи до претседателот на САД. Разузнавачката заедница на САД се смета за една од најголемите и најкомплексните безбедносни структури во светот. Тоа го потврдуваат и податоците од 2010 година каде што имало 1271 владини организации и 1931 приватни компании на 10.000 локации во Соединетите Американски Држави кои работеле на борба против тероризмот, внатрешната безбедност и разузнавањето, а разузнавачката заедница ја сочинувале 854.000 лица кои располагале со одобренија за строго доверливи информации.³²²

Покрај извршната власт, и законодавната власт има ингеренции во безбедносната политика на САД. *Конгресот*, како дводомно законодавно тело, го споделува авторитетот со извршната власт за формулирање и креирање на надворешната и безбедносно-одбранбената политика. Ова тело има големи овластувања меѓу кои се правото да објави војна, да создава и да поддржува армии, да донесува закони и правила за регулирање на одбраната, да ја одржува морнарицата и други. Една од најважните улоги на Конгресот е преку системот на комитети (одбори) и субкомитети да врши надзор над работата на извршната власт и начинот на спроведување на политиките. Во рамките на Претставничкиот дом и Сенатот постојат комитети и субкомитети кои ги разгледуваат прашањата од областа на безбедноста и ги надгледуваат агенциите, програмите и активностите во рамките на нивните јурисдикции. Такви комитети во Претставничкиот дом на САД се *Комитетот за внатрешна безбедност*, *Комитетот за разузнавање* и *Комитетот за надзор и реформа*, додека во рамките на Сенатот се наоѓаат *Комитетот за внатрешна безбедност* и *владини работи* и

³²² Dana Priest & William M Arkin. "A hidden world, growing beyond control". The Washington Post, July 19, 2010.

Комитетите за разузнавање. Секој од овие комитети е составен од повеќе субкомитети кои се надлежни за одредени прашања од доменот на безбедноста и пошироко. На пример, *Субкомитетите за национална безбедност* кој се наоѓа под Комитетот за надзор и реформа е надлежен за надзор на националната безбедност, внатрешната безбедност, странските операции, за односите на САД со другите држави, за имиграцијата и одбраната.³²³

5.2. Политика на национална безбедност на Руската Федерација

5.2.1. Општи напомени

Русија е најголема трансконтинентална земја во светот со површина од 17 075 400 км², со девет временски зони и со хетерогена мешавина од култури и јазици. Земјата се протега низ цела Северна Азија и 40% од Европа, со вкупна популација од 146 милиони жители кои живеат во 85 федерални субјекти. Руската Федерација вклучува 21 република, 9 територии, 46 региони (области), 1 автономна област, 4 автономни окрузи и 2 града на федерална подреденост.³²⁴ Како правен наследник на поранешниот Советски Сојуз, Русија сè уште не е влезена во групата на развиени земји, и економски заостанува во однос на западните држави, меѓутоа на глобалната сцена има поголем удел од повеќе високоразвиени земји во светот. Статусот на голема сила³²⁵ која располага со политичка и воена моќ, и со огромен извор на природни ресурси и други енергетски потен-

³²³ Subcommittee on National Security. Достапно на: <https://oversight.house.gov/subcommittees/national-security-116th-congress>, посетена на 14.07.2020; King Kay, *Congress and National Security*, Council Special Report No. 58, Council on Foreign Relations, USA, 2010.

³²⁴ *Russia in figures and facts*. Достапно на: <https://riyadh.mid.ru/en/russia/russia-in-figures-and-facts/>, посетена на 5.08.2020.

³²⁵ Според една анкета спроведена во 2017 година, 72% од Русите верувале дека нивната земја е голема сила, а во 1999 година изнесувал само 31%. Оваа перцепција за растечката руска сила не е неоснована, бидејќи Москва успеала да го прошири своето регионално и глобално влијание во последните години. Види во: Munich Security Report 2018: To the Brink – and Back?

цијали, ѝ овозможуваат на Русија да има поголем меѓународен углед од останатите држави. Спротивставените односи помеѓу САД и Русија, перманентната трка во вооружување, како и недо-разбирањата околу глобалните проблеми, придонесоа Русија да ја интензивира соработката со земјите од останатите делови на светот. Уште на почетокот на 21 век соработката на Русија со Кина се покажа како многу темелна за градење на мултиполарен свет. Оваа соработка доведе до промени во лидерството, а глобалниот поредок поприми обележја на незападните земји, намалувајќи ја доминацијата и улогата на Соединетите Држави. Во изминатите децении, Русија и Кина настојуваат да го преместат тежиштето од Запад кон Исток и да изградат „постзападен светски поредок“ кој ќе го преобликува светот спротивно од американските вредности и интереси.

Покрај тоа што е постојана членка на Советот за безбедност на ООН, Русија членува и во голем број на политички, економски и безбедносни меѓународни организации и униии како што се СТО, ММФ, ОБСЕ, БРИКС, Советот на Европа, Евроазиската економска унија, Шангајската организација за соработка, Азиско-пацифичката економска соработка, Заедницата на независни држави, Организацијата на Договорот за колективна безбедност и во други организации.³²⁶ Преку регионалните организации како Заедницата на независни држави, Организацијата на Договорот за колективна безбедност и Шангајската организација за соработка, Руската Федерација може да го задржи своето влијание над поранешните советски републики и да ја развива соработката на полето на безбедноста и одбраната.³²⁷ Членството на Русија во меѓународната организација БРИКС (Бразил, Русија, Индија, Кина и Јужноафриканска Република), која претставува

³²⁶ *Russia's membership in international organizations*. Достапно на: <http://www.investment-in-russia.com/site/en?view=RUSSIA-AS-A-MEMBER-OF-THE-WTO-AND-OTHER-INTERNATIONAL-UNIONS>), посетена на 14.07.2020.

³²⁷ Види во: Tatalovic S., Grizold A. i Cvrtila V., *Suvremene Sigurnosne Politike: Drzave i nacionalna sigurnost pocetkom 21 stoljeca*, Golden marketing- Tehnicka knjiga, Zagreb, 2008, str.174.

околу 42% од светската популација, 26% од светската копнена територија и 27% од светскиот БДП, ѝ овозможува на Русија да дејствува трансконтинентално и да учествува во создавањето на новите меѓународни политички и финансиски институции кои ќе им бидат конкуренти на западниот меѓународен модел на управување.³²⁸

Руската Федерација е демократска федерална држава со републички облик на владеење. Специфичноста на рускиот полупретседателски политички систем произлегува од тоа што рускиот устав комбинира елементи на американскиот, францускиот и германскиот политички систем, но, со уште посилни ингеренции на претседателот на државата. Според член 10 од Уставот, државната власт е поделена на законодавна, извршна и судска власт, кои се меѓусебно независни. Државната власт ја остваруваат Претседателот, Федералното собрание, кое е сочинето од Државната дума и Советот на федерацијата, Владата и судовите на Руската Федерација. Претседателот на Руската Федерација е шеф на државата, тој донесува мерки за заштита на суверенитетот, независноста и државниот интегритет. Тој ги утврдува основните цели на внатрешната и надворешната политика на земјата, ја претставува државата во меѓународните односи и е врховен командант на вооружените сили на Русија, а има ексклузивно право да наметнува и Воен закон.³²⁹

Федералното собрание – Парламентот (Федеральное собрание) на Русија е законодавно и репрезентативно тело кое се состои од два дома - Државната дума (Государственной думы) и Советот на Федерацијата (Совет Федерации). Советот на Федерацијата или Горниот дом на парламентот ги има следните овластувања: го назначува претседателот на РФ и го разрешува од функцијата; назначува судии на Уставниот суд и на Врховниот

³²⁸ *BRICS in Numbers*. Достапно на: <http://en.brics2015.ru/>, посетена на 24.07.2020.

³²⁹ *The political system of the Russian Federation: President and Government*. Достапно на: <http://duma.gov.ru/en/news/28748/>, посетена на 17.07.2020.

суд; го назначува и го разрешува јавниот обвинител и неговите заменици и друго.³³⁰ Државната Дума е долниот дом на Парламентот и претставува помоќно тело, кое е сочинето од 450 членови. Негови надлежности се: дава согласност за назначување на претседателот на Владата предложен од Претседателот; одлучува за прашањето на доверба на Владата; прогласува амнестија; поднесува обвинение против претседателот на државата за негово отстранување од должноста; донесува федерални закони одобрени од Советот на федерацијата кои се потпишани од претседателот итн.³³¹

Извршната власт ја остварува Владата на Руската Федерација на чело со премиер кој е назначен од претседателот на државата со одобрение на Државната дума. Владата ја сочинуваат премиерот, потпретседателите на Владата и федералните министри кои заедно го сочинуваат владиниот Кабинет. Таа управува со системот на федералните извршни тела, меѓу кои се министерствата, федералните служби и агенции. Некои од министерствата и федералните агенции директно го известуваат претседателот на државата, на пример, такви се Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Министерството за вонредни ситуации и Министерството за надворешни работи.³³²

5.2.2. Политика на национална безбедност

Рускиот пристап кон безбедноста се разликува од пристапот на западните земји. Меѓународните безбедносни прашања како што се проширувањето на НАТО, распоредувањето на американскиот антиракетен систем во Централна Европа, или дебатата за војната во Сирија, се показатели дека постојат разлики помеѓу руската безбедносна политика од една страна и безбедносните политики

³³⁰ *Комитетѝа Советѝа Федерациѝи ѝо обороне и безоѝасносѝи*. Достапно на: <http://defence.council.gov.ru/>, посетена на 9.08.2020.

³³¹ *The State Duma The Federal Assembly of the Russian Federation*. Достапно на: <http://duma.gov.ru/en/news/28319/>, посетена на 12.08.2020.

³³² *The political system of the Russian Federation: President and Government*. Достапно на: <http://duma.gov.ru/en/news/28748/>, посетена на 17.07.2020.

на земјите членки на НАТО и ЕУ од друга страна. Речиси триесет години од својата независност Руската Федерација (РФ) е преокупирана со одбранбеното (военото) размислување за безбедноста на која недостасува сеопфатен безбедносен пристап кој го применуваат современите демократски земји.³³³ Силното политичко лидерство и новите стратешки документи ја потенцираа важноста и улогата на воената сила во меѓународните односи. Воените интервенции во Грузија (2008), во Украина (2014) и во Сирија (2015), алудираа на тоа дека „тврдата“ моќ сè уште е средство за остварување на надворешната и безбедносната политика на Русија.

Основните насоки на развојот на руската безбедносна политика започнале со објавувањето на Концептот за национална безбедност во 1997 година, кој е дополнет во 2000 година со посебен указ на претседателот на РФ. Вториот важен документ е Воената доктрина на РФ, кој за прв пат бил објавен во 1993 година, а по неколку сукцесивни ревизии во текот на 90-тите години, со декрет на претседателот, повторно е објавена во 2000 година. Концептот за национална безбедност претставува систем на ставови за тоа како да се обезбеди поединецот, општеството и државата од надворешни и внатрешни закани. Според овој документ националната безбедност на РФ подразбира безбедност на својот мултинационален народ како носител на суверенитетот и единствен извор на моќ во земјата.³³⁴

Но, терористичките напади во Русија (во Москва 2002 год. и во Беслан 2004 год.) беа тригер за обнова на концептот за националната безбедност. Прво, промените на руската безбедносна политика започнале со донесувањето на Федералниот закон за безбедност во 2010 година (Федеральный закон о безопасности) со кој се дефинирани основните принципи и содржини на

³³³ Makarychev A., *Security Agenda in Russia: Academic Concepts, Political Discourses, and Institutional Practices*. In: Kaldor M. and Rangelov I. (Eds.), *The Handbook of Global Security Policy*, Wiley Blackwell, (2014): 408-426.

³³⁴ National Security Concept of the Russian Federation. Достапно на: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/Cp-tICkV6BZ29/content/id/589768, посетена на 14.08.2020.

активности за осигурување на државната безбедност, јавната безбедност, безбедноста на животната средина, индивидуалната безбедност, како и овластувањата и функциите на федералните власти, јавните власти, локалните власти од областа на безбедноста и статусот на Советот за безбедност на Руската Федерација.³³⁵ Второ, новата Воена доктрина (Военная доктрина Российской Федерации) била донесена во 2014 година, а една година подоцна претседателот ја одобрил новата Стратегија за национална безбедност (Стратегија национальной безопасности Российской Федерации). Меѓу останатите поважни документи од областа на безбедноста се Федералниот закон за борба против тероризмот, Концепцијата за јавна безбедност, Стратегијата за спречување на екстремизам во РФ до 2025 година и Доктрината за информациска безбедност.³³⁶

Во Стратегијата за национална безбедност се нагласува мултидимензионалниот пристап на руската безбедносна политика во која се вклучени политичките, економските, демографските, еколошките и воените димензии. Како и претходно, надворешната и безбедносната политика на Русија се потпира цврсто на воените средства. Во овој основен документ за стратешко планирање се дефинирани националните интереси, стратешките приоритети и целите на зајакнување на националната безбедност на РФ. Долгорочните национални интереси на Русија се: зајакнување на одбраната на земјата, неповредливост на уставниот поредок, суверенитетот, независноста и територијалниот интегритет на РФ; зајакнување на националната хармонија, политичката и социјалната стабилност, развој на демократски институции и усовршување на механизмите за соработка помеѓу државата и цивилното општество; подобрување на животниот стандард и здравјето на

³³⁵ Федеральный закон о безопасности, 28 декабря 2010 года, N 390-ФЗ.

³³⁶ Основополагающие документы. Достапно на: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents), посетена на 17.08.2020; Facon I., *Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU*, Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Union, 2017.

населението и осигурување на стабилен демографски развој на земјата; зачувување и развој на културата и традиционалните духовни и морални вредности; зголемување на конкурентноста на националната економија; консолидирање на статусот на Руската Федерација како водечка светска сила чии активности се насочени кон одржување на стратешка стабилност и заемно корисни партнерства во полицентричниот свет. Според рускиот пристап, националните интереси се обезбедуваат со примена на следниве стратешки приоритети, а тоа се: националната одбрана; државната и јавната безбедност; економскиот раст; науката, технологијата и образованието; здравствената грижа; културата; екологијата и рационално користење на природните ресурси; стратешка стабилност и рамноправно стратешко партнерство.³³⁷

Главни закани по безбедноста на државата и јавноста се: разузнавачката и друга активност на специјалните служби и организации на странските држави и поединци; активностите на терористичките и екстремистичките организации; активностите на радикалните јавни здруженија и групи кои користат националистичка и религиозна екстремистичка идеологија, странски меѓународни и невладини организации, како и финансиски и економски структури и поединци; активности на криминални организации и групи; активности поврзани со употреба на информатички и комуникациски технологии за ширење и промовирање на идеологијата на фашизмот, екстремизмот, тероризмот и сепаратизмот; корупцијата; кривични дела насочени кон лица, имот, државните органи и јавната безбедност; природните непогоди и катастрофи, вклучувајќи ги и оние кои се поврзани со глобалните климатски промени.³³⁸

³³⁷ Стратегија национальной безопасности Российской Федерации, 2015.

³³⁸ Исто.

5.2.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика

Политиката на националната безбедност на Русија се спроведува преку координирани активности на повеќе државни органи и тела. Највисоки надлежности во системот за национална безбедност на Русија имаат Претседателот, Владата (со министерствата), Советот за безбедност и разузнавачката заедница. *Прейсегајѝе-лоѝи* во областа на безбедноста ги има следниве овластувања: ги утврдува главните правци на државната политика во областа на безбедноста; ја одобрува Стратегијата за национална безбедност и други документи од областа на безбедноста; го формира и го води Советот за безбедност; ги утврдува надлежностите на федералните извршни органи во областа на безбедноста и други овластувања кои се пропишани со Уставот и федералните закони на Русија. Како во советскиот период, така и денес, шефот на државата традиционално е врховен командант, при што во мирновременски период тој врши општ политички надзор над вооружените сили, додека во воена состојба ја надгледува одбраната на државата и нејзините вооружени сили во спречување на агресијата. Надлежностите на претседателот како врховен командант се утврдени во федералниот Закон за одбрана. Шефот на државата ги поддржува сите закони и прописи кои се однесуваат на воената организација и прописите на Министерството за одбрана и Генералштабот на вооружените сили. Па оттука, министерот за одбрана и началникот на Генералштабот на вооружените сили се директно подредени на претседателот на државата.³³⁹ Во рускиот политички систем постои и Државен совет кој служи како советодавно тело кое му помага на претседателот за координација и интеракција на различните високи државни институции. Претседателот е шеф

³³⁹ *Commander in Chief of the Armed Forces*. Достапно на: <http://en.kremlin.ru/structure/president/authority/commander>, посетена на 29.07.2020.

на Државниот совет во кој се вклучени сите високи функционери и шефови на највисоките извршни агенции на државната власт.³⁴⁰

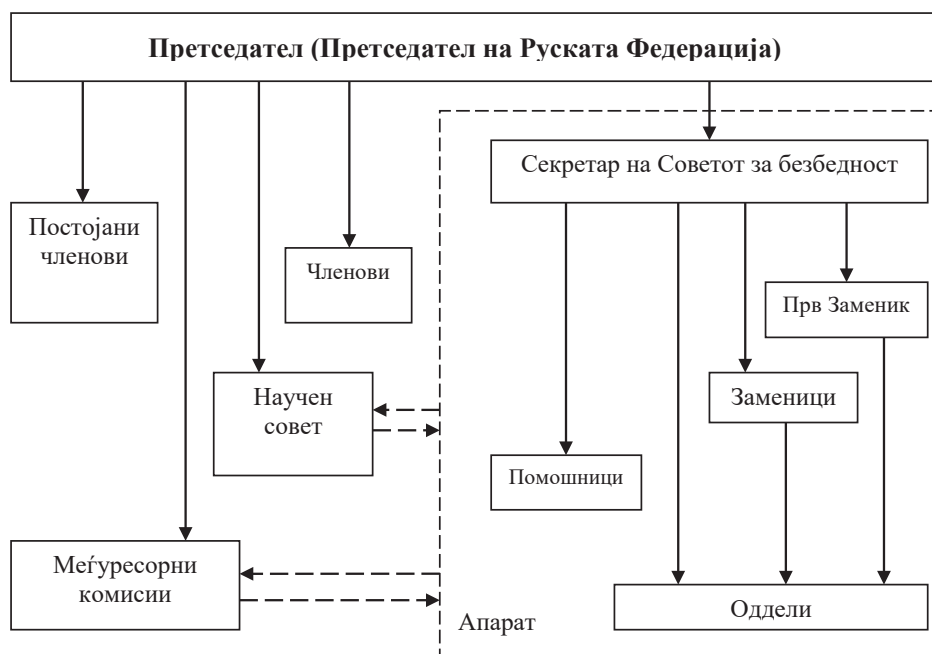
Како и во останатите земји, *Советот за безбедност* на Русија претставува специјално уставно советодавно тело кое одговара пред Претседателот на РФ. Советот за безбедност го формира претседателот во согласност со Уставот и Федералниот закон за безбедност за да му помага во извршување на своите уставни должности. Задачите на Советот се анализа и стратешко планирање во врска со сите безбедносни прашања, да подготвува предлози на политики за одбрана на виталните интереси на поединците, на општеството и на државата од внатрешни и надворешни закани, да изработува одлуки за потребите на претседателот и да подготвува клучни документи кои ги дефинираат концептуалните пристапи на националната безбедност. Претседателот на РФ претседава со Советот и ги именува неговите членови. Постојани членови на Советот за безбедност се: заменик-претседателот на Советот за безбедност, секретарот на Советот за безбедност, премиерот, претседавачот на Советот на Федерацијата, директорот на надворешната служба за разузнавање, претседателот на Државната дума, шефот на претседателската извршна канцеларија, министрите за одбрана, за надворешни работи и за внатрешни работи, директорот на Федералната служба за безбедност, специјалниот претставник на претседателот за заштита на животната средина, екологија и транспорт. Останати членови на Советот се: гувернерот на Санкт Петербург, шефот на федералната царинска служба, овластени претставници на претседателот за повеќе сојузни окрузи, министерот за правда, министерот за финансии, началникот на Генералштабот на вооружените сили на РФ, главниот обвинител, заменик-секретарот на Советот за безбедност, градоначалникот на Москва, министерот за цивилна

³⁴⁰ *State Council*. Достапно на: <http://en.kremlin.ru/structure/state-council>, посетена на 5.08.2020.

одбрана, вонредни ситуации и природни непогоди и командантот на силите на националната гарда.³⁴¹

Секретарот на Советот за безбедност управува и ја надгледува работата на Советот, а неговата канцеларија одговара директно на Претседателот. Апаратот на Советот е независна единица/одделение на претседателската администрација и има статус на Кабинет на Претседателот на РФ. Во согласност со главните задачи и активности, Советот за безбедност формира меѓуресорсни комисии кои се главни работни тела на Советот и истите можат да бидат постојани или привремени. Во рамките на Советот е формиран и Научен совет (кој се состои од околу 150 члена), во кој се вклучени разни претставници на руската академија на науките, раководители на научните организации и образовните институции на високото образование, како и други експерти.³⁴²

Шема бр.15 - Структура на Советот за безбедност на Руската Федерација



³⁴¹ *Security Council structure*. Достапно на: <http://en.kremlin.ru/structure/security-council/members>, посетена на 23.08.2020.

³⁴² Исто.

Надлежностите на *Влада* во сферата на безбедноста се: учествува во утврдување на главните правци на државната политика во областа на безбедноста; формира сојузни програми од доменот на безбедноста и обезбедува нивна имплементација; ја утврдува надлежноста на федералните извршни органи од областа на безбедноста; организира обезбедување на федералните извршни органи, на извршните тела на составните субјекти на РФ, на локалните самоуправи со средства и ресурси потребни за исполнување на задачите во областа на безбедноста.³⁴³ Владините министерства за внатрешни работи, за одбрана и за надворешни работи се извршни тела одговорни за изготвување и спроведување на владините политики од областа на безбедноста и одбраната во согласност со Уставот, законите и нормативните правни акти на Претседателот и Владата. За разлика од западните демократски земји, со Министерството за внатрешни работи и со Министерството за одбрана раководат министри кои се униформирани лица со највисок чин (генерал). Според Уставот, Претседателот на Руската Федерација е задолжен да ја надгледува работата на Министерството за внатрешни работи, на Министерството за одбрана и на Министерството за надворешни работи.

Законодавната власт ја претставува *Парламентот на Русија* кој е надлежен да ги донесува федералните закони во државата. Федералното собрание се состои од два дома - Државната дума и Советот на Федерацијата. Во согласност со Уставот, Државната дума е надлежна да ги усвојува федералните закони за безбедност и одбрана и да формира комитети и комисии (како што се Комитетот за безбедност и борба против корупцијата и Комитетот за одбрана), во чии рамки постојат поткомитети за одредени прашања од областа на безбедноста и одбраната.³⁴⁴ Надлежности на Советот на Федерацијата во доменот на безбедноста

³⁴³ Федеральный закон о безопасности, 28 декабря 2010 года, N 390-ФЗ.

³⁴⁴ *The State Duma The Federal Assembly of the Russian Federation*. Достапно на: <http://duma.gov.ru/en/news/28319/>, посетена на 12.08.2020.

се: го одобрува указот на претседателот за воведување воена или вонредна состојба и одлучува за употреба на вооружените сили надвор од територијата на Русија. Исто така, во рамките на Советот на Федерацијата постојат бројни комитети, меѓу кои е Комитетот за одбрана и безбедност задолжен да ги разгледува прашањата од областа на безбедноста и одбраната на државата.

Друг субјект на системот за национална безбедност на Русија е разузнавачката заедница која се состои од неколку служби како што се Надворешната служба за разузнавање, Федералната служба за безбедност, Главната управа на Генералштабот на вооружените сили. *Надворешнаџа служба за разузнавање* (Служба внешней разведки Российской Федерации - СВР) е сочинета од неколку посебни државни агенции-разузнавачки тела на РФ и претставува витален дел на националниот безбедносен систем која има цел да ги заштити поединците, општеството и државата од надворешни закани. *Федералнаџа служба за безбедност* (Федеральная служба безопасности - ФСБ) е извршно тело овластено за спроведување на владините политики за национална безбедност. Со овие две служби раководат директори кои му се подредени на Претседателот на РФ. *Главнаџа уџрава на Генералџабоџи на вооружениџе сили* (Главное управление Генерального штаба Вооруженных Сил) е воена разузнавачка служба во состав на Министерството за одбрана која е задолжена да обезбедува податоци за потребите на Претседателот, Владата, министерот за одбрана и началникот на Генералштабот на вооружените сили. Нејзината структура и активности се класифицирани како државна тајна.³⁴⁵

³⁴⁵ *Ministries and Agencies*. Достапно на: <http://government.ru/en/department/113/>, посетена на 27.08.2020.

5.3. Политика на национална безбедност на Народна Република Кина

5.3.1. Општи напомени

Кина е голема земја со цивилизација стара околу 5000 години. Во текот на долгиот период на постоење таа се рангираше меѓу најнапредните земји во светот. Од своето основање во 1949 година Народна Република Кина е под водство на Комунистичката партија на Кина (Communist Party of China), која успеала да ја трансформира земјата од полуфеудално општество во современо општество. Во текот на изминатите 70 години, НР Кина направи длабоки промени и постигна огромен напредок без преседан во човечката историја. Таа е најнаселената земја во светот со околу 1.4 милијарди луѓе, а за само неколку децении стана втората најголема светска економска сила. Кина е една од петте постојани земји членки на Советот за безбедност на ООН и членка на Г-20. За повеќе од 40 години економски реформи, стапката на сиромаштија во Кина се намалила од 10.2% на 1.7%. Притоа, повеќе од 800 милиони Кинези се спасиле од сиромаштијата и станала првата земја во развој што ја реализирала целта за намалување на сиромаштијата според Милениумските развојни цели на ООН. Според економските показатели за период од 1952 до 2018 година, бруто-домашниот производ на Кина се зголемил за 174 пати, а БДП по глава на жител пораснал за 70 пати.³⁴⁶

Покрај тоа што е економска сила, таа се почесто ја интензивира улогата и во останатите сфери, како во безбедноста, одбраната, енергетиката и инфраструктурата. Според буџетот за одбрана, Кина е втора воена сила во светот, а исто така е втората земја во светот со најголем придонес во буџетот на Обединетите нации, а учествувала и во 24 мировни операции. Сè уште важи за земја со најголем придонес на воени сили меѓу постојаните членки

³⁴⁶ *China and the World in the New Era*, The State Council Information Office of the People's Republic of China, September 2019. Достапно на: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6dobcf8c4c142ef.html, посетена на 3.09. 2020.

на Советот за безбедност на ООН. Од својата независност, НР Кина не започнала ниту една војна или конфликт, а тоа ѝ донело предност и повисока позиција во меѓународните односи. Покрај економскиот и воениот подем, таа се фокусираше и на зајакнување на својата „мека“ моќ (преку институтот „Конфуциј“, воспоставен во повеќе градови низ светот), и се залагала за одржување на светскиот мир преку мултилатерализам и соработка со останатите земји. Како најмоќна азиска земја, тежнее кон решавање на регионалните и глобалните проблеми преку учество во бројни меѓународни организации, од кои позначајни се БРИКС, СТО, ММФ, Шангајската организација за соработка, АПЕК, Азиската инфраструктурна инвестициона банка и други. Една од поважните стратешки иницијативи на Кина е „Појас и пат“³⁴⁷ (Belt and Road Initiative - BRI), со која 136 земји и 30 меѓународни организации потпишале договори за соработка со кинеската влада.³⁴⁸

Според овие показатели се очекува Кина да биде лидер на новата ера. „Кинескиот сон“ е таа да „стане земја број еден во светот“ и да го заземе местото на САД. Тоа го најави и претседателот на Кина, Си Џинпинг, на 19. Конгрес на Комунистичката партија на Кина, дека „социјализмот со кинески карактеристики влегол во новата ера“, односно, ера во која Кина ќе се приближи кон централната сцена.³⁴⁹ Претседателот на НР Кина ја претставил визијата за ревитализација на Кина како голема сила, со цел да обезбеди економски просперитет, социјална стабилност и повисок животен стандард на граѓаните. Неговата крајна цел

³⁴⁷ НР Кина има за цел повторно да го открие античкиот „Пат на свилата“ за поврзување на Азија со Европа и Африка преку големи инфраструктурни инвестиции во поморски, патни и железнички проекти.

³⁴⁸ *China and the World in the New Era*, The State Council Information Office of the People's Republic of China, September 2019. Достапно на: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html, посетена на 5.09. 2020.

³⁴⁹ Munich Security Report 2018: To the Brink – and Back?, Munich Security Conference, 2018, p. 24.

е да го врати националниот престиж и да обезбеди прогрес на Кина како моќна социјалистичка земја.³⁵⁰

Напредокот на Кина се должи на неколку посебни одлики, пред сè земјата има специфичен и уникатен политички систем кој се разликува од западниот демократски систем. Според членот 1 од Уставот на НР Кина од 1982 година, Кина е „социјалистичка држава под народна демократска диктатура предводена од работничката класа“. НР Кина има еднoпартиски систем на владеење од страна на Комунистичката партија (КП), која владее со земјата од 1949 година до денес.³⁵¹ Комунистичката партија на Кина е инфилтрирана во сите државни институции и организации, ги контролира администрацијата, конгресот, судството, војската, медиумите, социјалните организации и сите други субјекти во општеството. Со речиси 90 милиони членови во повеќе од три милиони партиски комитети низ Кина, партиската хиерархија на КП е институционална основа која игра главна улога во процесот на донесување одлуки.³⁵²

Најмоќни тела за донесување на одлуки во рамките на комунистичката партија се Постојаниот комитет на Политбирото (ПКП) и Политбирото. ПКП се состои од највисоките функционери на КП на Кина. Моментално го сочинуваат седум функционери кои се рангирани од еден до седум, а секој од нив е надлежен за одредена поважна област. Највисоко рангираниот член на Постојаниот комитет на Политбирото е генералниот секретар на партијата (актуелниот претседател на НР Кина, Си Џинпинг). Сите седум функционери се членови на поширокото тело – По-

³⁵⁰ Heath T.R., Guinness K. and Cooper C.A., *The PLA and China's Rejuvenation: National Security and Military Strategies, Deterrence Concepts, and Combat Capabilities*, RAND Corporation, 2016.

³⁵¹ Constitution of the People's Republic of China. Достапно на: http://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html, посетена на 7.09. 2020.

³⁵² Alex He, *The Emerging Model of Economic Policy Making under Xi Jinping: China's Political Structure and Decision-making Process*, CIGI Papers No. 208, December 2018.

литбирото, кое е сочинето од 25 функционери. ПКП и Политбирото се поддржани од Секретаријатот на партијата. Членовите на Политбирото се дел од постарото групирање на функционери на Комунистичката партија, а тоа е Центалниот комитет кој брои 205 полноправни членови и 171 заменик-член.³⁵³ Централниот комитет е формално највисок орган на партијата, кога Националниот конгрес не е на пленарна седница. Ова политичко тело го сочинуваат високите лидери на Комунистичката партија на Кина и има моќ да го избере генералниот секретар на партијата.

Двојниот модел на управување на партијата и државата е основна институционална рамка за разбирање на процесот на донесување на одлуки во Кина. Многумина претпоставуваат дека кинеската Влада е таа која управува со државата, но во суштина, над и позади Владата стои Комунистичката партија на Кина. Структурата на политичкиот систем на Кина се состои од Националниот народен конгрес, Претседателот на НР Кина, Државниот совет, Централна воена комисија, Врховен народен суд и Врховен народен прокураторат (види шема бр.16).

5.3.2. Политика на национална безбедност

Кина започнала да ја формулира внатрешната и надворешната безбедносна политика на тој начин што ги модернизирала државните и безбедносно-воените институции за да обезбеди поголема кохерентност во координацијата и развојот на националната безбедносна политика, истовремено зајакнувајќи ја и партиската контрола на управување со националната безбедност. Во текот на изминатите години, Националниот народен конгрес усвоил пакет закони со цел да пристапи кон решавање на комплексните проблеми во врска со националната безбедност на Кина, а се однесува на следниве закони: Закон за национална безбедност (усвоен во 2015 година), Закон за борба против тероризам (усвоен во 2015), и Закон за сајбер безбедност (кој

³⁵³ Lawrence S.V. and Martin M.F., *Understanding China's Political System*, Congressional Research Service, 2013.

влегол на сила во 2017 година).³⁵⁴ Покрај законската регулатива, позначајни документи од областа на безбедноста и одбраната на Кина се Белата книга за национална одбрана (која од 1998 година до 2019 година е објавена десет пати) и Стратегијата за национална безбедност, (донесена во 2015 година), која претставува прв документ од ваков тип, чиј текст не е достапен за јавноста.

Според член 2 од Законот за национална безбедност на Кина, националната безбедност претставува статус во кој режимот, суверенитетот, единството, територијалниот интегритет, благосостојбата на луѓето, одржливиот економски и социјален развој и другите поголеми интереси на државата релативно не се соочуваат со никаква опасност и не се загрозени од внатре или од надвор, како и способност за одржување на безбедносниот статус. Генерално, НР Кина се залага за сеопфатен или холистички безбедносен пристап, вклучувајќи ги сите димензии на безбедноста од политичките, економските, општествените, социјалните, воените, научно-технолошките, еколошките до културните аспекти, како и сите нивоа на безбедност од индивидуално до меѓународно ниво. Кинеската визија за безбедност е проширена и ги опфаќа сите домени на политиката и е насочена кон потребата за централизирано донесување на одлуки за безбедносната и одбранбената политика.³⁵⁵ Раководството на Комунистичката партија на Кина е задолжено да ја предводи работата околу националната безбедност, и затоа се оди кон воспоставување на централизиран, унифициран, ефикасен и авторитативен систем на водење на националната безбедност.

Како и останатите земји, Кина ќе настојува да ги заштити своите основни интереси, како што се: (1) државниот суверенитет; (2) националната безбедност; (3) територијалниот интегритет; (4) националното обединување; (5) општата стабилност на по-

³⁵⁴ Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019, Department of Defense of USA, 2019.

³⁵⁵ National Security Law of the People's Republic of China, 2015. Достапно на: <http://eng.mod.gov.cn/publications/2017-03/03/content4774229.htm>, посетена на 12.09. 2020.

литичкиот систем и (6) обезбедување на одржлив економски и социјален развој.³⁵⁶ За да ги заштити своите интереси дома и во странство, таа ќе мора да се справи со различни и сложени безбедносни закани и предизвици кои се идентични со оние на западните земји. Во изминатите децении, кинеската влада континуирано се бори против сите форми на тероризам и екстремизам. Според одредени статистички показатели од 1990 година до крајот на 2016 година, сепаратистичките, терористичките и екстремистичките организации и групи извршиле илјадници терористички напади во Кина.³⁵⁷ Покрај заканите од тероризам и екстремизам од страна на етничките Ујгури кои се населени во автономниот регион Ксинџијанг (кој се наоѓа на северозападниот дел на земјата), Кина се соочува и со други видови закани како што се сајбер-заканите, пиратството, меѓународните и регионалните превирања и нетрадиционалните безбедносни закани предизвикани од природните непогоди, големите епидемии и слично.³⁵⁸ Меѓу другото, со години наназад НР Кина се соочува со проблемите околу територијалната целовитост на земјата и одржувањето контрола над Тајван и Тибет, како и сувереноста над спорната група на острови во Јужното Кинеско Море. За Кина, Јужното Кинеско Море игра важна улога во однос на безбедноста на Источна Азија, затоа што Североисточна Азија се потпира на протокот на нафта и трговија преку ова море, вклучувајќи повеќе од 80 % од суровата нафта за Јапонија, Јужна Кореја и Тајван.³⁵⁹

³⁵⁶ NIDS China Security Report 2019: China's Strategy for Reshaping the Asian Order and Its Ramifications, The National Institute for Defense Studies, Japan, 2019.

³⁵⁷ *The Fight Against Terrorism and Extremism and Human Rights Protection in Xinjiang*, The State Council Information Office of the People's Republic of China, March 2019.

³⁵⁸ *China's National Defense in the New Era*, First Edition, Foreign Languages Press Co. Ltd., Beijing, China, July 2019.

³⁵⁹ Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019, Department of Defense of USA, 2019.

5.3.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика

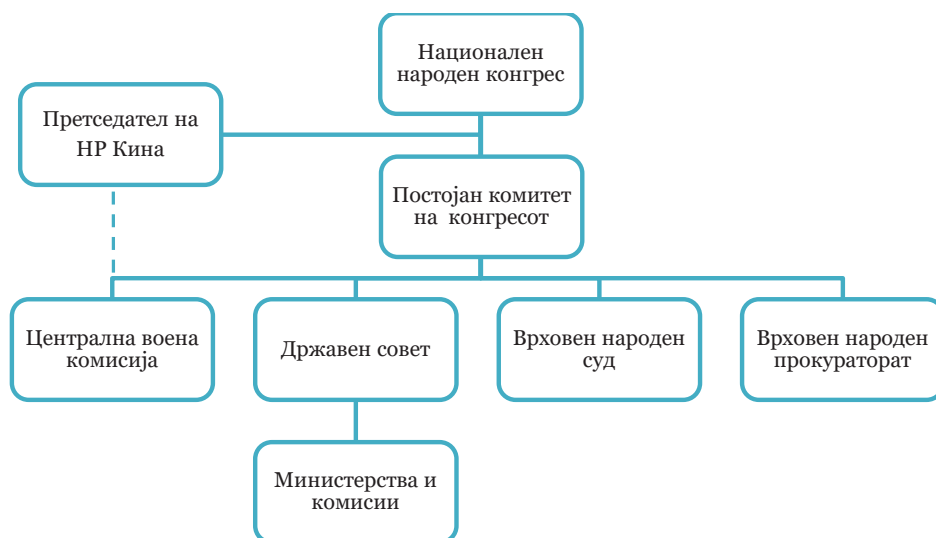
Процесот на креирање политики и донесување на одлуки за националната безбедност на Кина се одвива меѓу повеќе институции, како што се Националниот народен конгрес, Претседателот, Државниот совет и Централната воена комисија. Секако, Комунистичката партија на Кина игра централна улога во националната безбедносна политика, при што надлежниот орган за донесување на одлуки може да се состане со врховниот лидер или да бара пошироко учество и одобрување од Постојаниот комитет на Политбирото, Политбирото или Централниот комитет.

Според Уставот на Кина, *Националниот народен конгрес* (Парламентот) е највисок орган на државната моќ, а негово тело е Постојаниот комитет, кои заедно ја претставуваат законодавната власт на државата.³⁶⁰ Со приближно 3000 членови, Националниот народен конгрес е најголемото парламентарно тело во светот. Народниот конгрес ги има следниве функции и овластувања: да го менува Уставот и да го надгледува неговото спроведување; да донесува и да изменува закони; да назначува и да разрешува од позиција високи државни функционери, (избира претседател и заменик-претседател на НР Кина, одлучува за изборот на премиер, вицепремиери, државни советници, министри, претседател на Централната воена комисија, претседател на Врховниот народен суд и го избира јавниот обвинител); одлучува за прашањата за војната и мирот и друго.³⁶¹

³⁶⁰ Constitution of the People's Republic of China. Достапно на: http://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html, посетена на 7.09. 2020.

³⁶¹ *Functions and Powers of the NPC*. Достапно на: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c2846/201903/b149298c33b24f1e8aaa7b8b0e45fa77.shtml>, посетена на 9.09. 2020.

Шема бр.16 - Организациона структура на политичкиот систем на НР Кина.



Претседателот и потпретседателот на НР Кина ги избира Националниот народен конгрес. *Прејседателот на Кина*, во согласност со одлуките на Народниот конгрес и Постојаниот комитет на Народниот Конгрес, донесува закони, го именува или го разрешува премиерот, вицепремиерите, државните советници, министри, назначува и отповикува од должност кинески претставници во странство, прогласува вонредна и воена состојба и издава наредби за мобилизација. Шефот на државата е највисок функционер во Кина кој истовремено е генерален секретар на Комунистичката партија на Кина и претседател на Централната воена комисија.

Друга главна институција во кинескиот политички систем е *Државниот совет на НР Кина*, познат како Централна народна влада, која е највисок извршен орган на државната управа. Државниот совет го сочинуваат премиерот, неколку вицепремиери, државни советници, генерален секретар, министри и министри на комисии. Премиерот истовремено служи и на Постојаниот комитет на Политбирото на Комунистичката партија. Тој е задолжен да ја насочува работата на Државниот совет, а вицепремиерите и државните советници му помагаат во работата. Ова

тело ги има следните овластувања: утврдува административни мерки и донесува решенија и наредби во согласност со Уставот и законите; доставува предлози до Националниот народен конгрес или до Постојаниот комитет; ги утврдува задачите и одговорностите на министерствата и комисиите; управува со работите како што се граѓанските работи, јавната безбедност, судската администрација, надворешните работи и развојот на националната одбрана и други функции и овластувања што му се доделени од Националниот народен конгрес и Постојаниот комитет на народниот конгрес. Државниот совет за својата работа е одговорен пред Народниот народен конгрес на кој му поднесува извештај.³⁶² Во практика, неколку министерства, вклучувајќи ги министерствата за национална одбрана, за државна безбедност и за јавна безбедност, директно ги известуваат субјектите на Комунистичката партија кои ја надгледуваат нивната работа.³⁶³ Министерството за јавна безбедност ја предводи цивилната национална полиција и е задолжено за одржување на јавниот ред и мир, за спроведување на законот и за антитероризам. Министерството за државна безбедност претставува главна цивилна разузнавачка и контраразузнавачка служба на Кина. Надлежности на Министерството се да се грижи за националната безбедност, да ги штити државните тајни, да го спроведува Законот за државна безбедност и сродните закони, да спроведува контраразузнавачки мерки и активности и друго.

Следно важно тело е *Централната воена комисија на НР Кина* која ги предводи вооружените сили на земјата и е највисоко тело за донесување одлуки на војската. Комисијата е составена од претседател/претседавач, потпретседатели и членови (меѓу кои е и Министерот за одбрана), и истата има мандат како оној на Националниот народен конгрес. Претседателот на Коми-

³⁶² State Institutions. Достапно на: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/stat-estructure_2019/201911_fa2deebf75264effa68df01cfecfb60c.shtml, посетена на 10.09. 2020.

³⁶³ Lawrence S.V.and Martin M.F., *Understanding China's Political System*, Congressional Research Service, 2013.

сијата истовремено е генерален секретар на Комунистичката партија и е Претседател на НР Кина, па оттука, партијата има целосна контрола над ова тело. За својата работа претседавачот на Централната воена комисија е одговорен пред Народниот конгрес и Постојаниот комитет на народниот конгрес. Исто така, претседателот на оваа комисија е и врховен командант на националните вооружени сили, вклучувајќи ги Народноослободителната армија, Народната вооружена полиција и Милицијата. Централната комисија е задолжена да спроведува и цивилна контрола над вооружени сили на НР Кина.³⁶⁴

Народната вооружена полиција е паравоена компонента на вооружените сили на НР Кина, чија примарна задача е да се грижи за внатрешната безбедност и стабилноста на земјата. Од 2018 година вооружената полиција е под надлежност на Централната воена комисија. *Народноослободителната армија* не е национална војска која припаѓа на државата, туку е вооружено крило на Комунистичката партија на Кина.³⁶⁵ Покрај својата главна мисија за одбрана на земјата, Армијата има улога и во внатрешната безбедност. На пример, може да им овозможи логистичка поддршка и разузнавачки информации на јавните безбедносни сили, а доколку е потребно, и да помогне во одржувањето на јавниот ред и мир. Според Белата книга на одбраната, Народноослободителна армија е главниот столб за постигнување на националните безбедносни цели на Кина.³⁶⁶

Во изминатите децении кинеското раководство создало и неформални советодавни тела кои се именувани како „*Вогечки мали групи*“ за да го советуваат Политбирото и да ги координираат спроведувањето на одлуките поврзани со политиките.

³⁶⁴ State Institutions. Достапно на: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/stat-estructure/2019/201911/fa2deebf75264effa68df01cfecfb60c.shtml>, посетена на 10.09. 2020.

³⁶⁵ Lawrence S.V. and Martin M.F., *Understanding China's Political System*, Congressional Research Service, 2013.

³⁶⁶ Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019, Department of Defense of USA, 2019.

Во 2000 година е основана „Водечка мала група за национална безбедност“ како неформално тело кое теоретски извршува широк спектар на задачи, вклучувајќи координација, комуникација, консултации, надзор и донесување на безбедносни одлуки. Телото се состои од најважните субјекти на Владата и партиските агенции што се вклучени во процесот на креирање политика за национална безбедност и надворешна политика. На пример, во 2011 година членството во оваа група се состоело од осум министерства на Државниот совет (меѓу кои биле Министерствата за надворешни работи, за јавна безбедност, за државна безбедност и други), два партиски органи и двајца воени претставници (од Министерството за одбрана и од Генералштабот на вооружените сили)³⁶⁷

Подоцна, во 2013 година, била основана новата *Комисија за национална безбедност* која претставува главно тело за прегрупирање на највисоките структури на моќ. Комисијата има цел да го консолидира политичкото водство на сите компонентни на безбедносниот апарат кој го контролира Комунистичката партија. Овие компоненти се споени во еден ентитет под директна команда на генералниот секретар на партијата. Моментално, Комисијата е предводена од тројцата најголеми лидери на партијата, тоа се Генералниот секретар (кој е претседател на Комисијата), Премиерот (кој има улога на потпретседател на Комисијата) и претседателот на Националниот народен конгрес. Всушност, Комисијата за национална безбедност на НР Кина е еквивалент на Советот за национална безбедност на западните земји, само со многу поширок опсег на дејствување. Надлежности на Комисијата се да го советува Политбирото, да ја надгледува координацијата на националните безбедносни прашања на Владата, да управува со кризи и да го следи спроведувањето на стратегијата за национална безбедност на Кина.

³⁶⁷ Yun Sun, Chinese National Security Decision-Making: Processes and Challenges, The Brookings Institution-Center for Northeast Asian Policy Studies, Washington D.C. May 2013.

5.4. Политика на национална безбедност на Обединетото Кралство

5.4.1. Општи напомени

Обединетото Кралство³⁶⁸ има уникатна положба која му дава можност да биде важен глобален актер во меѓународните односи. Ниту една земја во светот нема таква геостратегиjsка позиција која ѝ овозможува слобода за дејствување. Таа лежи меѓу три поврзани круга – оној со државната заедница, англоамериканската врска и Европа. Поради тоа нејзините интереси се насочени глобално, а не само кон европскиот континент. Обединетото Кралство е член на неколку меѓународни организации како што се Советот за безбедност на ООН, НАТО, Г7, Г20, Комонвелтот, Светска банка, ММФ, СТО и ОБСЕ. Досега државата учествувала во формирањето на сојузништва и партнерства со многу земји од светот во повеќе области.³⁶⁹

Покрај членството во овие организации, Британија има и други уникатни можности за дејствување на глобалната сцена. Земјата има околу 5 милиони Британци кои живеат во странство и располага со 14 прекуокеански територии кои се во постојана (уставна) врска со матичната земја. Предноста во однос на европските земји е тоа што таа е лидер во Комонвелтот (поранешен Британски комонвелт), во кој се вклучени 54 држави од целиот свет, и заедно сочинуваат 1/3 од светската популација. Ова светско партнерство ѝ овозможува на Британија да изгради силни релации во областа на безбедноста, одбраната и трговијата, со

³⁶⁸ Официјалното име на државата е Обединето Кралство на Велика Британија и Северна Ирска, (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland). Обединетото Кралство е составено од Велика Британија во чиј состав влегуваат Англија, Шкотска и Велс, и од Северна Ирска.

³⁶⁹ Irwin, G. *BREXIT: The impact on the UK and the EU*. London: Global Counsel, 2015. Достапно на :https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global%20Counsel_Impact_of_Brexit.pdf, посерена на 15.01.2018.

државите како што се Канада, Австралија и Нов Зеланд и со одредени поранешни британски колонии како што е Индија.³⁷⁰

Таа е водечка земја во светот според „меката моќ“, со која ги промовира британските вредности и интереси, а се однесува на глобалното влијание на англискиот јазик и култура (преку Британскиот совет), распространетата дипломатска служба во 85% од земјите во светот и мисии во неколку мултилатерални организации, мас-медиумите (како што е ББЦ) и научно-технолошкиот развој. Исто така, Британија е втор најголем извор на финансирање за развој во светот, која троши 0.7 % од БДП за развојна помош. Според Светска банка, земјата е петта економска сила во светот.³⁷¹ Таа е на петтата позиција во светот според годишниот буџет за одбрана кој изнесува 52.5 милијарди долари и е меѓу првите пет земји членки на НАТО што ги исполнуваат критериумите од 2% од БДП за потребите на одбраната.³⁷²

Обединетото Кралство (ОК) отсекогаш имало водечка улога во развојот на парламентарната демократија. Оваа земја е со парламентарна уставна монархија со монарх, премиер со кабинет, со дводомно законодавно тело Горен дом или Домот на лордови (House of Lords) и Долен дом (House of Commons) и судско тело. Монархот (круна) на Обединетото Кралство (моментално тоа е кралицата Елизабета II) има церемонијален, односно репрезентативен карактер, иако номинално е шеф на државата, врховен командант на вооружените сили, а е одговорен и за надворешната политика на државата.³⁷³ Многу институции и официјални нацио-

³⁷⁰ *The Commonwealth*. About us, 2018. Достапно на: <http://thecommonwealth.org/about-us>, посетена на 18.01.2018.

³⁷¹ *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. HM Government, 2015. Достапно на: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf, посетена на 17.02.2018.

³⁷² *UK Defence in Numbers*. The Ministry of Defence UK, 2017. Достапно на: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-defence-in-numbers-2017>, посетена на 15.01.2018.

³⁷³ Климовски С., Каракамишева Т.Ј. и Спасеновски А., *Современи политички системи*, Фондација Конрад Аденауер и Правен факултет

нални документи го носат називот на „нејзиното височество“ (Her Majesty-НМ). Па, оттука, Владата е „влада на нејзиното височество“, а министрите во државата се формално „слуги на нејзиното височество“, додека британските вооружени сили се познати како Вооружени сили на нејзиното височество (кралска воена морнарица, кралско воено воздухопловство итн.). Извршната власт во Обединетото Кралство ја извршуваат премиерот, членовите на кабинетот и државната управа. Притоа, монархот самостојно го назначува премиерот и сите други министри по предлог на премиерот. Но, монархот не учествува во работата на Владата, односно нема право да присуствува на седниците на Кабинетот.

5.4.2. Политика на национална безбедност

Британија важеше за поранешна најмоќна воена и дипломатска сила на Европската Унија,³⁷⁴ која отсекогаш била поблизок стратегиски партнер на САД во сферата на безбедноста, одбраната и надворешната политика отколку на Унијата. Американско-британското партнерство придонесе за стратегиски калкулации и имплементација на редица документи од областа на безбедноста и одбраната. Некои од поважните безбедносно-одбранбени документи на Обединетото Кралство (ОК) се: Стратегиски одбранбен преглед (Strategic Defence Review, 1998); Бела книга на одбраната (Delivering Security in a Changing World - Defence White Paper, 2003); Стратегијата за национална безбедност на Обединетото Кралство (The National Security Strategy of the United Kingdom, 2008, 2010, 2015); Национална стратегија за борба против тероризмот, (The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism) и Национална стратегија за сајбер-безбедност 2016-2021 (National Cyber Security Strategy 2016 – 2021).

„Јустинијан Први“, Скопје, 2017.

³⁷⁴ На референдумот одржан во јуни 2016 година 52% од вкупното гласачко тело на Велика Британија (Англија, Шкотска, Велс и Северна Ирска) се изјасниле дека сакаат да ја напуштат Унијата, а 48% одлучиле таа да остане во ЕУ. Велика Британија официјално ја напушти Европската унија на 31 јануари 2020 година.

Стратегијата за национална безбедност на Обединетото Кралство е основен документ од областа на националната безбедност кој го објавува Владата (Кабинетот). Притоа се изработува Годишен извештај за напредокот и имплементацијата на овој стратески документ. Годишниот извештај е мошне обемен по содржина, а претставува ревизија на сработеното и го утврдува напредокот на Владата во спроведувањето на клучните заложби опфатени со Стратегијата за национална безбедност и Стратескиот одбранбен и безбедносен преглед 2015 (National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015). Оваа стратегија е во пообемна, интегрирана (фузирана) форма, и ги опфаќа истовремено безбедноста, одбраната, разузнавањето, развојот и надворешната политика, со цел да се формира единствена холистичка политика на земјата.³⁷⁵

Според „интегрираната стратегија“ за национална безбедност, национални безбедносни цели на Британија се : (1) заштита на граѓаните – дома и во странство, заштита на територијата, на економската безбедност, на инфраструктурата и на начинот на живеење; (2) проекција на глобалното влијание на Британија – намалување на заканите кои ги загрозуваат националните интереси и интересите на сојузниците и партнерите и (3) промоција на просперитетот преку можности, иновации и поддршка на својата индустрија. Исто така, во стратескиот документ се посочени и предизвиците и заканите кои најверојатно ќе ги предводат безбедносните приоритети на Британија за следната деценија, а тоа се: (1) зголемената закана од тероризам, екстремизам и нестабилност; (2) повторно оживување на заканите од страна на државите и интензивирање на конкуренцијата помеѓу државите; (3) влијанието на технологијата, особено на сајбер-заканите, како и на другите технолошки достигнувања и (4) ерозијата на меѓународниот поредок, што го отежнува градењето на консензусот и справувањето со глобалните закани; (5) тековниот раст на сериозен и организи-

³⁷⁵ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review, 2015.

ран криминал и неговото влијание и (6) болестите и природните опасности кои влијаат на Велика Британија.³⁷⁶

Терористичките напади во Манчестер и во Лондон во 2017 година укажуваат на тоа дека Брежит (излезот на Британија од ЕУ) имал сериозни последици врз стабилноста и безбедноста на земјата. Очигледно е дека стратегиските документи на Обединетото Кралство ќе мора да се ажурираат, бидејќи кај некои од нив се забележува дека не биле испланирани прашањата за и пост Брежит, а кои се однесуваат на единството на земјата, партнерствата, можната промена на границите, меѓународниот ангажман, безбедноста и одбраната (намалување на вооружените сили) и други.

5.4.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика

Отсуството на пишан Устав на Обединетото Кралство, правната основа за различните институции и актери вклучени во национална безбедносна политика е преседан. Националната безбедност никогаш не била дефинирана во законодавството на Велика Британија, наместо тоа националната безбедност се покрепува на различните објавени стратегиски документи, извештаи на парламентарните комитети и другите официјални документи.

Се очекува Националната безбедносна доктрина на Обединетото Кралство (или таканаречената „Фузиона доктрина“ - The Fusion Doctrine) да го зајакне колективниот пристап кон националната безбедност и да создаде подговорен систем за поддршка на колективното одлучување во рамките на Кабинетот, како и со воведување на повеќе високи официјални лица за реализација на приоритетите на Советот за национална безбедност.³⁷⁷ Новата доктрина ќе им овозможи на Британците користење на севкупните национални безбедносни способности за добивање максимален колективен ефект, додека креаторите

³⁷⁶ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: Third Annual Report, July 2019.

³⁷⁷ National Security Capability Review, Crown, March 2018.

на безбедносните политики ги согледуваат и оние капацитетите кои се надвор од традиционалните оддели за национална безбедност, па затоа се фокусираат на посилни партнерства преку Владата, приватниот сектор и третиот сектор.

Генерално, процесот на креирање безбедносни политики и донесување на одлуки е децентрализиран и распределен помеѓу различни департменти. Од клучно значење се улогата на премиерот, Кабинетот на премиерот, владиниот Кабинет, Министерството за одбрана, Канцеларијата за надворешни работи и Комонвелтот, канцеларот (министерот за финансии) и Департментот за меѓународен развој.³⁷⁸ Покрај нив, важна улога во системот за национална безбедност на Обединетото Кралство имаат Советот за безбедност, разузнавачката заедница и Парламентот.

Премиерот како егzekутивен актер е одговорен за севкупната безбедност на Обединетото Кралство. Тој е поддржан од секретарот на Кабинетот, кој воедно е и претседател на Комитетот за безбедност (Official Committee on Security). Преку Владата на ОК за безбедноста се одговорни надлежните министри, секретари и управните одбори.³⁷⁹ *Кабинето* (Cabinet Office) е министерски департмент на Владата кој е поддржан од 22 агенции и јавни тела. Главна задача на Кабинетот е да го поддржува премиерот и да придонесува за ефикасно водење на Владата, како и за координација и имплементација на политиката. Во делот на безбедноста, Кабинетот го поддржува Советот за национална безбедност (National Security Council) и Здружената разузнавачка организација (Joint Intelligence Organisation), ги координира владините одговори во случај на кризи и ја менаџира сајбер-безбедноста на Обединетото Кралство.³⁸⁰

³⁷⁸ Bearne S. et al. *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*, RAND Corporation, 2005, p.14.

³⁷⁹ HMG Security Policy Framework, Version 1.1, May 2018.

³⁸⁰ *Cabinet Office About us*. Достапно на: <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>, посетена на 14.02.2020.

Комитетите на Кабинетот (Cabinet committees) се групи на министри кои можат да донесат колективни одлуки што се обврзувачки за целата Влада. Овие комитети се оформени со цел да го намалат товарот врз Кабинетот, со тоа што ќе им овозможат на помалите групи на министри да донесат одлуки за специфични области на политиката. Владата може да создаде и други видови на министерски комитети (Ministerial Committees) за спроведување на важните приоритети на Владата.³⁸¹

Во Велика Британија, *Советот за национална безбедност* е најважното тело за донесување на безбедносни одлуки. Советот претставува главен форум за колективна расправа за целите на владата за националната безбедност и како најдобро тие да се остварат во моменталната ситуација. Советот за безбедност е релативно ново тело формирано во 2010 година од страна на поранешниот премиер Дејвид Камерон, со што го официјализирал донесувањето на одлуки за национална безбедност кои претходно биле спроведувани од страна на неформални групи, главно сочинети од службени лица. Ова тело ја зголеми моќта на премиерот, кој претседава со Советот, а постојани членови се и некои од министрите на Кабинетот за креирање на националната безбедносна политика. Одредени министри на Кабинетот присуствуваат по потреба (зависно од тоа за кои прашања расправа Советот), исто така и шефовите на разузнавачките агенции и началникот на штабот за одбрана.³⁸²

Советот го сочинуваат четири министерски поткомитети кои ги разгледуваат прашањата поврзани со : (1) заканите, опасностите и непредвидени (кризни) ситуации; (2) нуклеарно одвраќање и безбедност; (3) спроведување на Стратегскиот одбранбен и безбедносен преглед и Стратегијата за национална

³⁸¹ *Cabinet committees*. Достапно на: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cabinet-committees>, посетена на 19.02.2020.

³⁸² National Security Council. Достапно на: <https://www.gov.uk/government/groups/national-security-council>, посетена на 16.02.2020.

безбедност (вклучувајќи ги и прашањата за сајбер-безбедноста) и (4) меѓувладини фондови.

Како во американскиот систем, така и во британскиот безбедносен систем, важна улога има *советниците за национална безбедност* (National Security Adviser), кој е висок функционер во Кабинетот и воедно е главен советник на премиерот на Велика Британија за прашања поврзани со националната безбедност. Исто така, тој има улога и на секретар на Советот за национална безбедност.

Шема бр.17 – Структура на Советот за национална безбедност на Обединетото Кралство.³⁸³



³⁸³ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: Third Annual Report, July 2019.

Разузнавачката заедница на Обединетото Кралство е мошне разновидна, вклучени се седум организации од различни владини департменти/оддели. Главни разузнавачки агенции се *Владиниот штаб за комуникации* (Government Communications Headquarters – GCHQ), во кој се вработени повеќе од 6000 луѓе, *Службата за безбедност-МИ5* (Security Service - MI5), во која се вработени околу 4000 луѓе и *Тајната разузнавачка служба* (Secret Intelligence Service-SIS), со околу 2500 вработени. Останатите четири организации се: *Одбранбено то разузнавање* (Defence Intelligence-DI) е дел од Министерството за одбрана кое има околу 4000 вработени, од кои 65 % се воени лица; *Секретаријат за национална безбедност* (National Security Secretariat - NSS), кој ги координира безбедносните и разузнавачките прашања низ Владата и директно го поддржува Советот за национална безбедност на ОК; *Канцеларија за безбедност и борба против тероризам* (Office for Security and Counter-Terrorism - OSCT) со повеќе од 600 вработени и е дел од Министерството за внатрешни работи (Home Office - HO) и *Здружената разузнавачка организација* (Joint Intelligence Organisation- JIO) го поддржува Здружениот комитет за разузнавање (Joint Intelligence Committee - JIC) кој опфаќа високи службеници за разузнавање и политика и изработува процена на разузнавачките информации за потребите на Владата.³⁸⁴ Здружениот комитет за разузнавање е супервизорско тело на Кабинетот кое ги надгледува сите активности и настани, а воедно и ги санкционира големите операции, поднесувајќи му извештаи на премиерот. Безбедносните агенции и служби се одговорни пред своите министри, и се разбира пред Премиерот на Обединетото Кралство.

Работата на разузнавачката заедница на Велика Британија ја надгледува *Комитетот за разузнавање и безбедност* (Intelligence and Security Committee-ISC), кој е статутарен комитет

³⁸⁴ Intelligence and Security Committee of Parliament, *Diversity and Inclusion in the UK Intelligence Community*, Intelligence and Security Committee of Parliament, 2018.

на Парламентот, основан со Законот за разузнавачки служби од 1994 година, а подоцна надополнет со Законот за правда и безбедност (Justice and Security Act) од 2013 година. Комитетот е парламентарно тело кое се состои од девет члена, од двата дома на парламентот. Ова тело е задолжено да изготвува годишни извештаи и да ги доставува до премиерот, односно до Владата на Обединетото Кралство. Исто така, во рамките на Парламентот е основан и *Здружениот комитет за Стратегија за национална безбедност* (Joint Committee on the National Security Strategy - JCNSS), со цел да ги разгледува прашањата поврзани со Стратегијата за национална безбедност. Овој Комитет се состои од 10 членови од Домот на лордовите и 12 членови од Домот на комуните, вклучувајќи ги претседавачот на Комитетот за разузнавање и безбедност, како и претседавачите на другите комитети.³⁸⁵ Надлежностите на Здружениот комитет се да ги надгледува структурите за донесување одлуки за национална безбедност на Владата и да ја надгледува работата на Советот за национална безбедност и на советникот за национална безбедност. Освен Парламентот, надзорот над безбедносниот сектор на Велика Британија го остваруваат и министерските комитети и Кабинетот.

5.5. Политика на национална безбедност на Франција

5.5.1. Општи напомени

Франција е лидер меѓу европските држави и игра влијателна глобална улога како постојана земја членка на Советот за безбедност на Обединетите нации, НАТО, Г-7, Г-20, ЕУ и други мултилатерални организации.³⁸⁶ Со Уставот од 1958 година до

³⁸⁵ Joint Committee on the National Security Strategy. Достапно на: <https://committees.parliament.uk/committee/111/national-security-strategy-joint-committee/role/>, посетена на 19.02. 2020.

³⁸⁶ Во 1966 година, претседателот Шарл де Гол ја повлекол Франција од интегрираната воена командна структура на НАТО, затоа што изразил желба за поголема воена независност во однос на Соединетите Американски Држави. Франција одбивала секаква контрола над нејзините вооружени сили и инсистирала на отстранување на странските сили од нејзината

денес, таа е организирана како унитарна држава со претседателски-парламентарен политички систем и со силни демократски традиции. Француската Република е една од поразвиените западни земји чија модерна економија секогаш се наоѓа меѓу првите десет економски сили во светот. Ексклузивната економска зона на Франција зафаќа околу 11 милиони км² или 3% од површината на светските мориња и со тоа се наоѓа на второто место во светот.³⁸⁷ Во последните децении, нејзината соработка со Германија и Велика Британија се покажа клучна за економската интеграција на Унијата. Но, по настаните со Брегзит, Франција ја презема водечката улога во политичката, безбедносната и одбранбената политика на Европската Унија. Таа претставува главна воена сила на Европската Унија и е единствената нуклеарна сила на Унијата која е постојана земја членка во Советот за безбедност на ООН. Оваа земја се наоѓа на шестата позиција во светот по однос на трошоците за одбрана, кои за 2019 година изнесувале околу 50 милијарди долари.³⁸⁸

Република Франција има полупретседателски политички систем со шеф на Влада – премиер, кој е назначен од шефот на државата – претседателот. Парламентот на Франција е дводомен, составен од Национално собрание (*Assemblée Nationale*) и Сенат кои ги донесуваат законите, ја следат работата на Владата и ја оценуваат јавната политика. Извршната власт ја остваруваат Претседателот на Републиката и Владата. Клучна фигура во францускиот политички систем е претседателот на Републиката кој располага со значајни и големи овластувања кои не само што ги надминува овластувањата на шефот на државата во парламентарните системи, дури и на претседателските системи.

територија. Таа се врати во интегрираната воена командна структура на НАТО во 2009 година, и целосно учествува во политичките процеси на организацијата. Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_160672.htm?selectedLocale=en, посетена на 16.01.2020.

³⁸⁷ French White Paper on Defence and National Security, 2013.

³⁸⁸ Tian, Nan et al. "Trends in World Military Expenditure, 2019". Stockholm International Peace Research Institute, April 2020.

Членовите на Владата не се од ист ранг, односно тие се поделени во четири категории. Првата група се државните министри, втората група се министрите делегирани од првиот министер, третата група ја сочинуваат министри- раководители на одредени сектори, меѓу кои посебно место заземаат министерот за финансии и министерот за правда, додека во четвртата група се државните секретари и шефовите на помалку значајни ресори.³⁸⁹ „Првиот министер“ - премиерот раководи со работата на Владата, ја води и ја одредува политиката на земјата и раководи со администрацијата и со вооружените сили.³⁹⁰

Други поважни тела во францускиот политички систем се Советот на министри и Државниот совет. Советот на министри (Conseil des ministres) претставува колегијално тело во кое партиципираат сите министри и е единствено владино тело што е дефинирано со Уставот. Генералниот секретар на Владата и генералниот секретар на претседателот на Републиката се исто така дел од Советот. Државниот совет (Conseil d'État) е со највисока административна (управна) надлежност, тој е арбитер на случаи што се однесуваат на извршната власт, локалните власти, агенции на јавната администрација и на други јавни органи. Воедно ја советува Владата за подготовка на предлог-закони и уредби, а секоја година Советот разгледува околу 130 закони, 800 декрети и 300 незаконски текстови.³⁹¹

5.5.2. Политика на национална безбедност

Безбедносната политика на Франција еволуирала со текот на времето. Таа започнала со објавување на Белата книга за одбрана (White Paper on Defence) во 1972 година, чиј фокус бил насочен кон нуклеарното одвраќање, а во истиот документ (од 1994 го-

³⁸⁹ Климовски С., Каракамишева Т.Ј. и Спасеновски А., *Современи политички системи*, Фондација Конрад Аденауер и Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2017.

³⁹⁰ Исто.

³⁹¹ *How Government works*. Достапно на: <https://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>, посетена на 18.01.2020.

дина), политиката на земјата се насочила кон професионализација на силите и способноста за конвенционално надворешно дејствување. Промените во меѓународното и безбедносното опкружување придонеле за посериозен исчекор во дефинирањето на француската стратегија, со тоа што одбранбената политика била проширена со концептот на националната безбедност. Па, оттука, новиот документ насловен како Бела книга за одбрана и национална безбедност на Франција (*The French White Paper on defence and national security*), првично објавен во 2008 година, а потоа и во 2013 година, е во попроширена и посодржајна форма отколку претходните документи. Истото се однесува и на документот со наслов Стратегиски преглед на одбраната и националната безбедност (*Defence and National Security Strategic Review*) од 2017 година. Овие документи се јадрото на безбедносна политика на Франција. Според нив, главната цел на националната безбедносна политика на Франција е справување со ризиците и заканите кои можат да влијаат врз животот на нацијата. Политиката на национална безбедност е насочена кон справување со следните видови на закани: агресија од друга држава насочена против националната територија; терористички напади; сајбер напади; напади на клучниот научен и технички потенцијал; организираниот криминал и неговите манифестации; големи кризи што се појавуваат на националната територија, а се резултат од природни, здравствени, технолошки, индустриски и случајни ризици, и напади врз француските државјани во странство.

Важни цели на француската одбранбена и безбедносна политика се: (1) одбрана на населението и територијата на земјата; (2) придонесување за европската и меѓународната безбедност и (3) да се заштитат вредностите на Републиката, а тоа се принципите на демократијата, индивидуалните и колективните слободи, почитување на човековото достоинство, солидарност и правда. Според Белата книга за одбрана и национална безбедност, овие цели можат да се постигнат со следните политики :

- *одбранбената политика*, која мора да гарантира безбедност на нацијата во однос на ризикот од вооружена агресија, исполнување на меѓународните обврски за одбрана, придонесот на Франција за меѓународниот мир и безбедност и учество во заштитата на населението дома и во странство;
- *внатрешната безбедносна политика*, како дел од националната безбедност. Овие политики мора трајно да обезбедат заштита на населението, функционирање на јавните институции и одржување на одреден степен на нормалност на животот во земјата во услови на криза и одбрана на националните безбедносни интереси од невоени закани и
- *другите јавни политики*, пред сè, дипломатијата и економската политика, доколку директно придонесуваат за националната безбедност.³⁹²

Според официјалните документи на Франција, геостратежиски приоритети на државата се: заштита на националната територија и на француските државјани во странство, гарантирање на континуитетот на основните функции на нацијата, зачувување на суверенитетот на континентална Франција и прекуокеанските територии; гаранција на безбедноста на Европа и на Северноатлантскиот простор, заедно со партнерите и сојузниците, играјќи активна улога во ЕУ и во НАТО; стабилизирање на блиското опкружување на Европа, особено да се заштитат од закани кои можат да ги загрозат источните пристапи на Европа, Медитеранскиот регион или африканскиот континент; на Блискиот Исток и Арапско-персискиот Залив да се спроведат договорите за одбрана што ги склучила Франција и заедно со своите сојузници да ја штитат својата безбедност и стратешките интереси; придонесување за мирот и меѓународната безбедност во светот, посебно во Индискиот Океан, Азија и Јужна Америка.³⁹³

³⁹² French White Paper on Defence and National Security, 2013.

³⁹³ Исто.

5.5.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика

Имплементацијата на националната безбедносна политика се остварува преку следните главни институции и тела. Клучна улога во системот за национална безбедност на Франција има *прејсегашелој на Републиката* кој ги извршува највисоките функции на извршната власт. Според Уставот на Петтата Република, тој раководи со надворешната политика на земјата, претставува врховен командант на вооружените сили, има право да именува носители на важни функции во државата, да ги прогласува законите и да врши помилувања. Тој претседава со највисоките совети и комитети за национална безбедност и одбрана на државата.³⁹⁴

Советој за одбрана и национална безбедност (Defence and National Security Council) е релативно ново тело, одговорно за сите прашања поврзани со одбраната и националната безбедност со кое претседава претседателот на Републиката. Исто така, може да се свикаат специјализирани формации (тела) на Советот, како што се Советот за одбрана, Националниот совет за разузнавање и „ад хок“ седници за прашања поврзани со управување на кризи, нуклеарните проблеми и слично. Советот за одбрана и национална безбедност го сочинуваат претседателот на Републиката, премиерот, министерот за надворешни и европски работи, министерот за внатрешни работи, министерот за одбрана³⁹⁵, министерот за економија и министерот за финансии. Останатите министри можат да присуствуваат во зависност од темите за кои се расправа. На пример, може да

³⁹⁴ *Constitution of the Fifth Republic*. Достапно на: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais.pdf, посетена на 15.01.2020.

³⁹⁵ Од 2017 година Министерството за одбрана е преименувано во Министерство за вооружени сили (*Ministère des Armées*), со кое раководи министер кој е задолжен да поднесува извештаи директно до претседателот на Републиката, кој е врховен командант на вооружените сили на Франција.

биде повикан министерот за правда за теми поврзани со борбата против тероризмот.

Шема бр.18 – Структура на Советот за одбрана и национална безбедност на Франција.³⁹⁶



Националниот совет за разузнавање е координативно тело на француските разузнавачки служби основано во 2008 година, кое претставува специјализирано тело на Советот за одбрана и национална безбедност. Националниот совет за разузнавање ги утврдува главните ориентации доделени на разузнавачките служби, спроведува планирање на човечки и технички ресурси. Со Советот претседава претседателот на Републиката и се состанува на пленарна седница со премиерот, министрите за внатрешни работи, одбрана, надворешни и европски работи, економија и финансии (во одредени околности и со други министри во зависност од темата на расправа), и со националниот координатор за разузнавање и генералниот секретар за одбрана и национална безбедност. Националниот координатор за разузнавање соработува со претседателот на Републиката и ги

³⁹⁶ The French White Paper on defence and national security, 2008.

подготвува одлуките на Советот. Негова задача е да ги планира разузнавачките цели и средства, особено годишниот план за инвестирање и да го надгледува неговото спроведување. Координаторот претседава со периодични состаноци на директорите на разузнавачките служби, со цел да постави приоритети за собирање на разузнавачките информации и да одговори на барањата на разузнавачката заедница. Исто така, тој претседава и со Меѓуминистерските комитети за ориентација на техничките инвестирања поврзани со разузнавачките информации.³⁹⁷

Владаи е надлежна да ја утврдува и спроведува политиката на националната безбедност и одбрана преку соодветните министерства и специјализирани тела. Премиерот е задолжен да ги насочува безбедносните политики на Владата и е одговорен за националната одбрана. Едно од позначајните тела е *Генералниот секретаријат за одбрана и национална безбедност* (General Secretariat for Defence and National Security - SGDSN), кој претставува меѓуминистерски орган и е ставен под ингеренција на премиерот на Франција и му помага на шефот на Владата во креирање и примена на безбедносните и одбранбените политики. Ова тело ги опфаќа сите стратешки прашања поврзани со одбраната и безбедноста, како што се воените програми, нуклеарното одвраќање, внатрешната безбедност, економската и енергетската безбедност, борба против тероризмот и планови за одговор на кризи. Секретаријатот е одговорен за извршување на следните три задачи: (1) набљудување на безбедносните закани, подготовка на владините планови и координација при управување со кризи; (2) ја советува владата и учествува во изработка на закони и декрети кои се однесуваат на безбедноста и одбраната; (3) извршува различни оперативни задачи, кои се движат од безбедносно одобрување и управување со класифи-

³⁹⁷ Исто.

цирани документи до заштита на владините комуникации и сајбер–безбедноста.³⁹⁸

Во системот за национална безбедност и одбрана голема улога имаат и разните директорати/дирекции кои се во надлежност на посебните министерства при Владата на Република Франција. Со директоратите раководат генерални директори коишто се под директна контрола на одговорните министри. Некои од поважните директорати се следниве. *Генералниот директоријат за надворешна безбедност* (Direction générale de la sécurité extérieure - DGSE) е надворешна разузнавачка агенција на Франција, еквивалент на американската разузнавачка агенција ЦИА. Директоратот е под раководство на Министерството за одбрана и соработува со Генералниот директорат за внатрешна безбедност, во обезбедување на разузнавачки информации и заштита на националната безбедност на Франција. *Генералниот директоријат за внатрешна безбедност* (Direction générale de la sécurité intérieure - DGSI) е француска агенција за безбедност одговорна за контрашпионажа, надзор, контратероризам, борба против компјутерски криминал. Директоратот е создаден во 2008 година под името Централен директорат за внатрешно разузнавање (Direction centrale du renseignement intérieur - DCRI), и се наоѓа под јурисдикција на Министерството за внатрешни работи. Споменатите директорати се составен дел на разузнавачката заедница на Франција.

Исто така, *Директоријатот за безбедносна и одбранбена соработка* (Direction de la Coopération de sécurité et de défense) претставува еден од директоратите на Генералниот директорат за политички и безбедносни прашања при Министерството за Европа и надворешни работи, со цел да се развие соработка во областа на безбедноста, одбраната и цивилната заштита. Директоратот ја отсликува конзистентноста во спроведувањето на сите билатерални и мултилатерални активности на сора-

³⁹⁸ *The General Secretariat for Defence and National Security (SGDSN)*. Достапно на: <http://www.sgdsn.gouv.fr/accueil/sgdsn-in-english/>, посетена на 26.11.2019.

ботка во Франција. Тој ги спојува министерствата за одбрана и за внатрешни работи, а неговото раководство го сочинуваат дипломати, воени и полициски лица и експерти за цивилна одбрана. За својата работа Директоратот поднесува извештаи до Генералниот директорат за политички и безбедносни прашања и до Министерството за Европа и надворешни работи.³⁹⁹

Во интерес на сајбер–безбедноста, основана е *Националната агенција за сајбер–безбедноси* во 2009 година (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information - ANSSI), задолжена за координиран и проактивен одговор на прашањата поврзани со сајбер–безбедноста на Франција. Агенцијата е предводена од генерален директор назначен со декрет од премиерот. Овој орган поднесува извештаи на Генералниот секретар за одбрана и национална безбедност.⁴⁰⁰ За одговор на новите проблеми од дигиталната доба, како што се појавата на сајбер–криминалот, шпионажата, пропагандата, саботажата и други, Агенцијата за сајбер–безбедност учествувала во изработката на Националната стратегија за дигитална безбедност (The French national digital security strategy), која е објавена во 2015 година од премиерот на Франција.

Во споредба со институциите и телата на извршната власт, главната функција на законодавниот дом - *Парламентот* е да донесува закони од областа на безбедноста и одбраната и да ја надгледува работата на Владата во спроведувањето на безбедносните политики. Според Уставот, една од позначајните надлежности на Парламентот е и да објавува војна. Со помош на системот на работни тела и парламентарни комисии, законодавниот дом врши надзор над работата на извршната власт во доменот на безбедноста.

³⁹⁹ *La coopération de sécurité et de défense*. Достапно на: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-prolifération/nos-alliances-et-cooperations/la-cooperation-de-securite-et-de-defense/>, посетена на 30.11.2019.

⁴⁰⁰ *Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information – ANSSI*. Достапно на: <https://www.ssi.gouv.fr/en/organisation/executive-office/>, посетена на 28.11.2019.

5.6. Политика на национална безбедност на Германија

5.6.1. Општи напомени

Германија е втората најнаселена земја на европскиот континент и е најголемата економија во Европската Унија со бруто-домашен производ од 3344 милијарди евра, што претставува повеќе од една четвртина од вкупниот БДП на ЕУ⁴⁰¹. Со децении претставува клучна земја членка на економските, политичките, безбедносните и одбранбените организации и институции, како што се ЕУ, НАТО, ОБСЕ, ООН, ММФ, Светска банка, СТО, Г-7 и Г-20. Од крајот на Втората светска војна до денес, Германија е главен столб на супранационалното дејствување и важен глобален актер во меѓународните односи. Заедно со Франција се главната причина за опстанокот на европскиот проект од неговото основање. По настаните со Брегзит, француско-германското лидерство доаѓа до израз во политичко-економската сфера и во заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ (ЗБОП), како и во ревитализација и ширење на визијата на европската безбедносна и одбранбена унија. Гледано низ призма на економската моќ, Германија постојано е меѓу првите десет сили во светот, чии трошоци за одбрана во 2019 година изнесувале 49.3 милијарди долари.⁴⁰² Нејзиниот придонес во буџетот на НАТО, почнувајќи од 2021 година, ќе изнесува 16.35%, при што ќе се изедначи со трошоците на Соединетите Американски Држави.⁴⁰³ Таа се наоѓа меѓу четирите најголеми придонесувачи во буџетот

⁴⁰¹ *European Union, Germany*. Достапно на: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/germany_en, посетена на 4.12.2019.

⁴⁰² Tian, Nan et al. "*Trends in World Military Expenditure, 2019*". Stockholm International Peace Research Institute, April 2020.

⁴⁰³ *Germany to match US contribution to NATO budget*. Достапно на: <https://www.dw.com/en/germany-to-match-us-contribution-to-nato-budget/a-51446211>, посетена на 6.12.2019.

на ООН, (САД, Кина и Јапонија), каде што заедно финансираат околу 49% од севкупниот буџет на Обединетите нации.⁴⁰⁴

Што се однесува на политичкиот систем, Германија е сојузна парламентарна република со шеф на Влада, познат како канцелар, и шеф на државата – претседател, чии примарни одговорности се репрезентативни. Политичкиот систем функционира според Уставот на Сојузна Република Германија насловен како Основен закон (Grundgesetz) од 1949 година, во кој се воспоставени четири најважни државни институции, и тоа: (1) Сојузниот парламент со дводомна структура, составена од Бундестаг и Бундесрат; (2) Претседател на Федерацијата; (3) Влада и (4) Сојузен уставен суд.⁴⁰⁵ Законодавната власт во оваа земја ја извршува Сојузниот парламент со дводомна структура составена од Сојузен совет – Бундесрат, (кој ги претставува интересите на сите 16 регионални држави/покраини кои ја сочинуваат Сојузна Република Германија) и Сојузното собрание, познато како Бундестаг, кое ги претставува интересите на сите граѓани во федерацијата и ги донесува сите закони кои се однесуваат на сојузно ниво. Сојузното собрание како претставничко тело на народот, покрај законодавната функција, има уште една важна задача, а тоа е контрола на сојузната Влада. Контролата на Владата ја извршува со помош на работни тела т.е. одбори.

Претседателот е на чело на државата, но со репрезентативна улога. Негови редовни надлежности се претставување на државата во меѓународните односи, акредитира странски дипломати, склучува меѓународни договори, го именува и отповикува канцеларот, именува останати државни функционери и воени офицери, потпишува закони усвоени од Парламентот. Сојузната влада на Германија се состои од сојузен канцелар и

⁴⁰⁴ *Background information: Contributions to the United Nations budget.* Достапно на: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/internationale-organisationen/vereintenationen/-/281336>, посетена на 8.12.2019.

⁴⁰⁵ Климовски С., Каракамишева Т.Ј. и Спасеновски А., *Современи политички системи*, Фондација Конрад Аденауер и Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2017.

сојузни министри. Заедно го сочинуваат Сојузниот кабинет, кој го води канцеларот. Шеф на Владата е канцеларот, кој има улога на премиер во другите парламентарни демократии, го избира Бундестагот, и тој е назначен од сојузниот претседател. Сојузниот канцелар може да биде разрешен од функцијата само од страна на Парламентот.⁴⁰⁶ Според Основниот закон на Сојузна Република Германија, сојузниот канцелар има силна и мошне важна позиција. Тој или таа има право да формира Сојузен кабинет, односно да предлага кандидати за министерска функција, кои се членови и на Сојузниот кабинет.⁴⁰⁷

5.6.2. Политика на национална безбедност

Германската безбедносна политика е предводена од вредностите кои се утврдени во нејзиниот Основен закон за заштита на интересите на земјата, а тоа се: да се зачуваат правдата, слободата, демократијата и безбедноста на граѓаните, како и нивна заштита од разни закани; да се обезбеди суверенитетот и интегритетот на германската територија; да се спречат регионалните кризи и конфликти кои можат да влијаат врз безбедноста на Германија; да се соочи со глобалните предизвици, пред сè со заканата од меѓународниот тероризам и ширењето на оружјето за масовно уништување; да помогне во поддршка на човековите права и да се зајакне меѓународниот поредок врз основа на меѓународното право; да се промовира слободната и отворена светска трговија, со цел да се помогне да се намали јазот помеѓу сиромашните и богатите региони во светот.⁴⁰⁸

Покрај Основниот закон, безбедносна политика на Германија се потпира на мал број на национални документи од областа на безбедноста. Од нејзиното обединување (во 1990 година) до денес, основен документ е Белата книга за безбедносна политика

⁴⁰⁶ Исто.

⁴⁰⁷ Basic Law for the Federal Republic of Germany, German Bundestag Public Relations Division, Berlin, 2019.

⁴⁰⁸ White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, Federal Ministry of Defence.

и иднината на вооружените сили (The White Paper on Security Policy and the Future of the Bundeswehr), кој бил објавен во 1994, 2006 и во 2016 година. Белата книга е стратешки преглед на тековната состојба и го дефинира идниот тек на германската безбедносна политика. Овој документ претставува рамка во однос на концептите и содржината, и ги дава основните насоки за зајакнување на целокупниот владин потенцијал и развој на понатамошни стратегии од страна на министерствата.⁴⁰⁹ Други официјални документи се Стратегијата за сајбер безбедност на Германија (Cyber Security Strategy for Germany, 2011, 2016) и Насоки на одбранбената политика (Defence Policy Guidelines 2003, 2011). Малиот број на документи од областа на безбедноста и одбраната, Германија го надополнува со документите кои се објавени од ЕУ и НАТО, како што се Стратегискиот концепт на НАТО, Европската безбедносна стратегија и Глобалната стратегија за надворешна и безбедносна политика на ЕУ.

Безбедносната политика на Германија е врзана за вредностите и водена од интересите. Водечките принципи за формулирање на националните интереси на Германија се: (1) вредностите на Уставот, човечкото достоинство, демократијата и владеење на правото и (2) европското право и меѓународното право, особено заштита на универзалните човекови права и одржувањето на мирот. Безбедносни интереси на Германија се следниве : заштита на граѓаните, суверенитетот и територијалниот интегритет; заштита на територијалниот интегритет, суверенитетот и граѓаните на сојузниците; одржување на меѓународниот поредок врз основа на меѓународното право; обезбедување просперитет на своите граѓани преку силната германска економија, како и слободно и непречено одвивање на светската трговија; промовирање на одговорно користење на ограничени добра и ресурси ширум светот; продлабочување на европската интеграција и консолидирање на трансатлантското партнерство. Според Белата книга (од 2016 го-

⁴⁰⁹ White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, Federal Ministry of Defence, June 2016.

дина) наведени се следните предизвици и закани за германската безбедносна политика: транснационалниот тероризам; предизвици од сајбер и информатичкиот домен; меѓудржавните конфликти; држави во распаѓање и со слабо државно управување; пролиферацијата на оружјето за масовно уништување; заканите по информациските и комуникациските системи, трговските рути на снабдување и транспортот; климатските промени; неконтролирана и нелегална миграција и епидемии и пандемии.

За да се справи со овие ризици и закани, германската безбедносна политика се базира на сеопфатен концепт на безбедност. Тоа значи дека ќе примени широк спектар на инструменти, како што се дипломатски, економски развојни политики, полициски и воени средства (т.е. учество во воени операции). Бидејќи нејзината безбедносна политика е од мултилатерален карактер, Германија, заедно со државите членки на Европската Унија, ќе ги заштитува своите национални-безбедносни интереси пред сè во рамките на меѓународните наднационални институции и ќе игра важна улога во креирањето на нивната политика. Германија, својата улога во светот ќе ја остварува низ призма на активен мултилатерален пристап на безбедност и меѓународен ангажман преку ООН, НАТО, ЕУ, ОБСЕ, билатерални, мултилатерални и со „ад хок“ партнерства.

5.6.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика

Според германскиот пристап, националната безбедност не е задача само на државата, туку заедничка задача и на научната заедница, индустријата и општеството. Покрај канцеларот, за прашањата поврзани со безбедносна и надворешната политика на Германија, централна улога имаат Сојузниот совет за безбедност (Federal Security Council - BSR) и другите соодветни меѓуминистерски формати, вклучувајќи ги министерствата за внатрешни работи, за одбрана, за надворешни работи, како и разузнавачката заедница.⁴¹⁰

⁴¹⁰ Исто.

Извршната власт е персонифицирана од *канцеларој*, кој има цврста и истакната позиција во Владата. Според Основниот закон, канцеларот ги утврдува и е одговорен за општите насоки на владините политики, вклучувајќи го спроведувањето и имплементацијата на безбедносните политики. Тој или таа одредува кој ќе биде во Владата, односно ги избира своите министри и ги дефинира нивните задачи. Иако сојузните министри ги водат министерствата автономно, сепак тие се обврзани со насоките за политика утврдени од канцеларот. Во согласност со член 115б од Законот, доколку Бундестагот прогласи состојба на одбрана (воена состојба), командувањето над вооружените сили (Бундесвер) го остварува сојузниот канцелар, а во мирновременски услови, (според член 65а), врховната команда му е доверена на министерот за одбрана. Претседателот на Германија добива само церемонијални почести како шеф на државата и нема право на командување со вооружените сили.⁴¹¹

Сојузниот совет за безбедност е кабинетски одбор (комитет) на сојузната влада кој служи за контрола и координација на безбедносната политика (види шема бр.19). Сојузниот канцелар претседава со Советот, а заменик-канцеларот е потпретседател со Советот за безбедност. Постојани членови на Советот се министрите за надворешни работи, за одбрана, за финансии, за внатрешни работи, за правда, за економија и енергетика, за економска соработка и развој и шефот на сојузниот кабинет. Останатите министри и невладини претставници можат да бидат повикани на состаноците на Советот. Ова тело е основано во 1955 година под името Сојузен совет за одбрана, а во 1969 година е преименувано во сегашниот назив, Сојузен совет за безбедност⁴¹² (The Board of Trustees, the Federal Security Council).

Други поважни институции во системот за национална безбедност на Германија се министерствата за внатрешни рабо-

⁴¹¹ Basic Law for the Federal Republic of Germany, German Bundestag Public Relations Division, Berlin, 2019.

⁴¹² The Board of Trustees, the Federal Security Council. Достапно на: <https://baks.bunde.de/>, посетена на 14.12.2019.

ти, за одбрана и за надворешни работи. Најважна задача на *Министерството за внатрешни работи* (Federal Ministry of the Interior, Building and Community) е обезбедување на јавната безбедност, што вклучува заштита на јавноста од насилство, од криминал, од тероризам и активности кои го поткопуваат уставниот поредок на земјата. Организационите единици во составот на сојузното Министерство за внатрешни работи се генерални директорати и оддели, а секој генерален директорат има по неколку оддели кои работат на различни аспекти на безбедноста и пошироко. Некои од поважните генерални директорати се : за сајбер и информациона безбедност, за кризен менаџмент и цивилна заштита, за полициски прашања, за јавна безбедност и други. Слична структура има и *Министерството за одбрана* составено од десет генерални директорати кои ги координираат и ги извршуваат задачите од различни области: политика, опременост, планирање, персонал и други области. Покрај тоа, шест агенции се директно и административно подредени на Министерството за одбрана, меѓу нив се наоѓа и воената контраразузнавачка служба. Со министерството раководи сојузен министер за одбрана, кој е и врховен командант на вооружените сили во мирновременска состојба. На министерот му помагаат државните секретари, началникот на одбраната и службените лица од извршното ниво.⁴¹³ Исто така, и *Министерството за надворешни работи* на Германија е сочинето од генерални директорати како што се: Генерален директорат за политика-2 (кој е надлежен за заедничката надворешна и безбедносна политика, за европската безбедносна и одбранбена политика, за воените операции, НАТО, ОБСЕ, за односите со САД, Русија, Канада и друго); Генерален директорат за политика-3; Генерален директорат за хуманитарна помош, превенција на кризи, стабилизација и постконфликтна реконструкција; Генерален директорат за економски работи; Генерален директорат за ЕУ; Генерален

⁴¹³ Federal Ministry of Defence. Достапно на: <https://www.bmvg.de/en>, посетена на 15.12.2019.

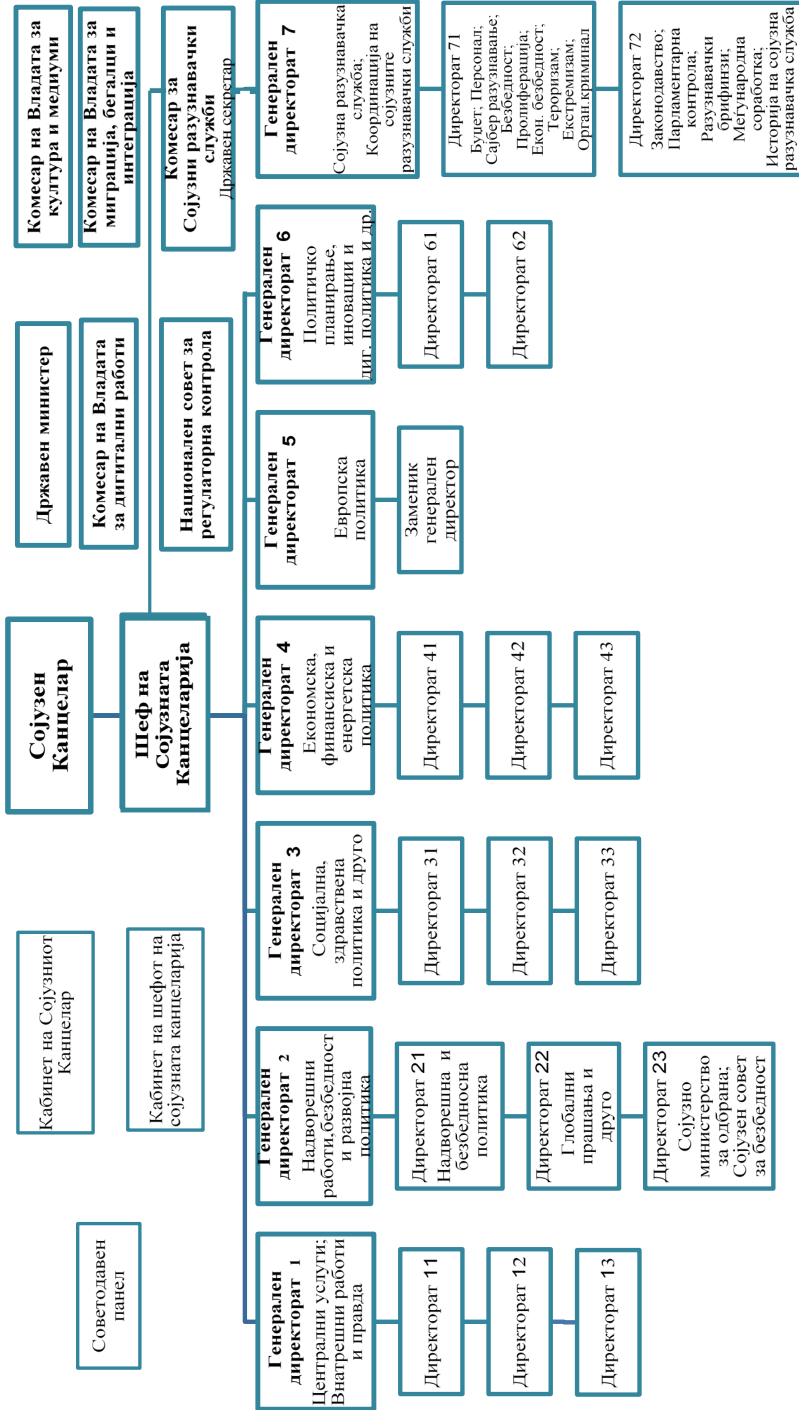
директорат за меѓународен поредок, Обединетите нации и контрола на вооружување и други директорати.⁴¹⁴ Во работата на министрите им помагаат парламентарни државни секретари кои се задолжени да одржуваат добри односи со Парламентот, со неговите комитети и комисии и со парламентарните групи.

Разузнавачката заедница на Германија е сочинета од три сојузни разузнавачки служби и повеќе државни служби што извршуваат определени разузнавачки задачи. Нивните одговорности се поделени помеѓу повеќе владини министерства, па може да се каже дека не функционираат како единствен ентитет. Најпрепознатлива улога има *Сојузнаџа разузнавачка служба* (Bundesnachrichtendienst - BND), која е одговорна за надворешно и стратегиско разузнавање. Оваа служба придонесува за креирање на надворешната и безбедносната политика на национално ниво и помага за заштита на германските интереси ширум светот. БНД е директно подредена на германската канцеларија, односно на Генералниот директорат-7. Втората разузнавачка агенција е *Сојузнаџа канцеларија за зашџиџа на усџавоџ* (Bundesamt für Verfassungsschutz - BfV), чии задачи се да ги открива законите по државата кои се во форма на верски екстремизам, политички екстремизам и организиран криминал. Таа е примарна агенција за контраразузнавање на Германија, која работи на обезбедување класифицирани информации и владини институции од шпионажа, саботажа и сајбер-напади. Оваа Канцеларија е подредена на Сојузното министерство за внатрешни работи.⁴¹⁵ Третата федерална служба е *Военаџа конџпаразузнавачка служба* (Militärischer Abschirmdienst - MAD), чии должности се слични со оние на Сојузната канцеларија за заштита на Уставот, само што се ограничени на германските вооружени сили. Таа извршува задачи во Германија и во странство

⁴¹⁴ Federal Foreign Office. Достапно на: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik>, посетена на 8.12.2019.

⁴¹⁵ What exactly are the tasks of the domestic intelligence services? Достапно на: <https://www.verfassungsschutz.de/en/about-the-bfv/tasks/what-exactly-are-the-tasks-of-the-domestic-intelligence-services>, посетена на 16.12.2019.

Шема бр.19 - Организациона структура на Сојузната канцеларија на Германија



Извор: Organizational Chart of the Federal Chancellery, August 2019.
Белешка: Не се прикажани сите субјекти на Сојузната канцеларија на Германија.

во врска со заштита на Уставот и е под ингеренција на Сојузното министерство за одбрана.⁴¹⁶ Постојат и други цивилни и воени служби кои немаат статус на разузнавачки служби, но имаат одговорности што се слични со оние на разузнавачките служби. Активностите на трите сојузни разузнавачки служби се координирани од германската Канцеларија од страна на комесарот за сојузни разузнавачки служби и Генералниот директорат – 7.

Работата на разузнавачките агенции е контролирана од страна на *Парламентшој* кој има посебни тела (комисии или комитети) што се надлежни за надзор над разузнавачките активности. Во рамките на Парламентот постојат и други комитети што ја надгледуваат работата на сојузните министерства. Такви тела се *Комитетшој за внатрешни работи* и *заедница* кој врши надзор на Министерството за внатрешни работи и *Комитетшој за одбрана*, чија основна функција е да извршува парламентарен надзор на Министерството за одбрана и на неговите подредени единици и агенции.

5.7. Политика на национална безбедност на Израел

5.7.1. Општи напомени

Државата Израел се наоѓа на раскрсница меѓу три континенти—Европа, Азија и Африка, и е една од двете земји што се граничат со Средоземното Море и Индискиот Океан (преку Црвеното Море).⁴¹⁷ Израел е мала земја со површина околу 22 000км² и со број на население повеќе од 9 милиони жители, кое е во постојан пораст поради имиграцијата на Евреите во земјата.⁴¹⁸ Од прогла-

⁴¹⁶ Der Militärische Abschirmdienst. Достапно на: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst>, посетена на 18.12.2019.

⁴¹⁷ Facts about Israel:The Land, Ministry of Foreign Affairs, 2018. Достапно на :<https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Documents/Israel-the%20Land%202018.pdf>, посетена на 12.05.2020.

⁴¹⁸ Israel at 72: A statistical glimpse. Достапно на : <https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Spotlight/Pages/Israel-at-72-A-statistical-glimpse-27-April-2020.aspx>, посетена на 18.05.2019.

сување на својата независност во 1948 година до денес, Израел постојано е актуелен во меѓународните случувања. Станува збор за мала, но силна држава, со мошне развиена економија предводена од најсовремените високо–технолошки сектори. На економски план земјата претрпела огромна трансформација во изминатите децении. Со 36 400 долари по глава на жител е држава со највисок животен стандард на Блискиот Исток и е меѓу најразвиените земји во време на постојани конфликти. Во своето 72 годишно постоење, Израел е земја која е под постојана закана и затоа има потреба од развивање на безбедносната и воено-одбранбената компонента, како најважни елементи на националната моќ. Силната економија ѝ овозможува на државата да доминира во областа на безбедноста и одбраната, издвојувајќи околу 4.35 % од бруто–домашниот производ за потребите на одбраната, или околу 20.5 милијарди долари за одбраната.⁴¹⁹

Политичката структура на земјата е слична со онаа на високоразвиените западни демократии. Во суштина, Израел нема формален пишан устав, наместо тоа, државата донела 14 „Основни закони на Израел“ (Basic Laws of Israel), кои се однесуваат на улогата на владините институции и на човековите права и слободи. Израел е парламентарна демократија, која се состои од законодавна, извршна и судска власт. Клучни институции се Претседателот, Парламентот (Knesset), Владата (кабинетот), Судството и Државниот надзорник. Политичкиот систем на земјата се заснова на принципот на поделба на власта, каде што извршната гранка (владата) подлежи на доверба и контрола од законодавната власт, а независноста на судството е загарантирано со закон. Претседателот⁴²⁰ е шеф на државата и неговиот кабинет симболизира единство на државата, над сите партиски политики. Претседателските должности главно се церемонијал-

⁴¹⁹ Tian, Nan et al. "Trends in World Military Expenditure, 2019". Stockholm International Peace Research Institute, April 2020.

⁴²⁰ Претседателот - *Nasi* (נָסִי) на хебрејски јазик, ја носи древната титула главен („принц“) на *Sanhedrin*, кое претставувало врховно законодавно и судско тело на еврејскиот народ во античкиот период.

ни и формални, утврдени со закон. Меѓу неговите официјални должности се отворањето на првата сесија на новиот парламент, прифаќање на акредитациите на странските претставници, потпишување на договори и закони донесени од Парламентот, назначување судии, на гувернер на Банката на Израел и на шефови на дипломатските мисии на Израел во странство. Парламентот го избира претседателот на државата за еден мандат од седум години.⁴²¹

Парламентот (Knesset) на Израел ја претставува законодавната власт, чија главна функција е донесување на закони. Парламентот има 120 членови и како претставнички дом има четири главни функции, тоа се: да донесува закони; да ја надгледува работата на владата (извршната власт); да избира претседател на Израел и државен надзорник/контролор (познат како Mevaker HaMedina), и да расправа за државните прашања преку комитетите во Парламентот. Кнесетот работи на пленарни седници преку своите 12 постојани комитети, како и преку други специјални комитети и тела.⁴²²

Владата (кабинетот на министрите) ја претставува извршната власт на државата, надлежна за управување со внатрешните и надворешните работи, вклучувајќи ги и безбедносните прашања. Надлежностите на Владата во процесот на креирање политики се многу широки и сеопфатни, таа е задолжена да преземе акција за секое прашање што не е делигирано со закон на друг орган. Исклучок во израелскиот политички систем е тоа што премиерот и замениците–министри мора да бидат членови на Кнесетот, додека министрите не се обврзани да бидат членови на Кнесетот.⁴²³ Владата на Израел е сочинета од 24 министерства,

⁴²¹ Political Structure and Elections. Достапно на :<https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Spotlight/Pages/Political%20Structure%20and%20Elections.aspx>, посетена на 22.05.2020.

⁴²² Knesset. Достапно на : https://knesset.gov.il/birthday/eng/KnessetWork_eng.htm, посетена на 25.05.2020.

⁴²³ Political Structure and Elections. Достапно на :<https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Spotlight/Pages/Political%20Structure%20and%20Elections.aspx>,

а покрај нив, во рамките на Владата постојат и министерски комитети кои се сочинети од неколку министри. Комитетите се надлежни за справување и решавање на одредени прашања од интерес на Владата.

5.7.2. Политика на национална безбедност

Од својата независност Израел е под постојана закана и борба за опстанок и се соочува со сложени безбедносни предизвици при што се бара од водачите на нацијата да пристапат кон формулирање и ажурирање на документите за националната безбедност, како и кон градење на нов приод кон политиката за национална безбедност. Основните документи за национална безбедност и одбрана на Израел се во форма на Доктрина за национална безбедност и одбрана и како Стратегија/Концепт за национална безбедност. Меѓутоа, официјално се објавени само неколку документи. Првиот премиер на Израел, *Дејвид Бен-Гурион*, го напишал првиот официјален документ за националната безбедност во 1953 година. Одбранбената доктрина на Бен-Гурион се состоела од три принципи: одвраќање, рано предупредување и офанзивна моќ. Овие принципи сè уште се камен темелник на израелската одбрана кои се презентирани во новата одбранбената доктрина објавена од страна на Израелските одбранбени сили (Israel Defense Forces – IDF) во 2015 година. Освен израелската одбранбена доктрина, Израел немал друг безбедносен документ сè до 2018 година кога премиерот *Бенџамин Нетанјаху* го претставил новиот документ под наслов „Концептот на безбедност 2030“ (2030 Security Concept).⁴²⁴

посетена на 22.05.2020.

⁴²⁴ „Концептот на безбедност 2030“ е високо класифициран документ недостапен за јавноста. При неговото објавување во 2018 година, премиерот за прв пат го претставил пред Кабинетот, а во целост го презентирал пред безбедносниот естаблишмент - Поткомитетот за разузнавачки работи и тајните служби на Парламентот (Кнесетот), Генералштабот на вооружените сили, Мосад и Израелската агенција за безбедност. Премиерот *Бенџамин Нетанјаху* лично го напишал документот со помош на неговите врвни советници и блиски соработници (вклучувајќи го и Советот за национална

Концептот на безбедност е приспособен на сегашните и идните предизвици на Израел, а главната промена произлегува од аспирациите на Иран за регионална хегемонија и нуклеарната способност, непосредното непријателско опкружување - Ирак, Сирија и Либан, внатрешните промени во општеството, како и територијалната целовитост на земјата, особено околу појасот Газа и друго. Според новиот пристап, безбедноста на Израел се потпира на четири главни столба, а тоа се : (1) воената моќ, која произлегува од одвраќање, рано предупредување и дефанзивни и офанзивни капацитети; (2) економската моќ; (3) политичката моќ, која произлегува од силните сојузи и (4) социјалната и духовната моќ, окарактеризирана како човечки капитал и отпорноста на израелскиот народ.⁴²⁵ Овие четири столба треба да ги заштитат националните вредности и виталните интереси на државата. Како најважни безбедносни интереси на Израел се да го зачува својот суверенитет, инфраструктурата и да ја гарантира безбедноста на своите граѓани од различни видови закани. Заканите по националната безбедност на Израел можат да се поделат во две категории, надворешни и внатрешни закани, кои произлегуваат од државни и од недржавни актери. Надворешните закани се прикажани во следните категории: конвенционални, неконвенционални, субконвенционални и сајбер закани. Внатрешните закани и ризици се социјални (помеѓу богатите и сиромашните), идентитетски и политички ризици кои можат да ја загрозат стабилноста на државата и внатрешната кохезија на општеството. Од овие закани, најголемата опасност

безбедност и воениот секретаријат), и во консултација со повеќе експерти. *PM Netanyahu presents '2030 Security Concept' to the Cabinet*, Достапно на: <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2018/Pages/-PM-Netanyahu-presents-2030-Security-Concept-to-the-Cabinet-15-August-20180816-2202.aspx>, посетена на 26.05.2020.

⁴²⁵ Nagel J. and Schanzer J., *From Ben-Gurion to Netanyahu: The Evolution of Israel's National Security Strategy*, Foundation for Defense of Democracies, May 2019.

по безбедноста на Израел се непријателите што (ќе) располагаат со нуклеарно оружје како што е Иран.⁴²⁶

5.7.3. Институции и тела за креирање на безбедносна политика

Националниот безбедносен естаблишмент на Израел е сочинет од неколку меѓусебно поврзани компоненти (системи) во кои се застапени главните субјекти на националната безбедносна политика, а тоа се:

- *Системот на национална безбедност*, управуван од извршната власт на Израел (Владата), која е задолжена за континуирано насочување на националната безбедност во услови на војна, кризи и мир. Премиерот, како шеф на извршната власт, исто така е и шеф на системот за национална безбедност и врховен командант на вооружените сили;
- *Министерството за одбрана*, управувано од министерот за одбрана, е сочинето од воената и цивилната компоненти кои се основа на одбранбениот систем. Министерството за одбрана е еден од сегментите на националните безбедносни институции, што понекогаш доведува до конфузија околу одговорностите, функциите и овластувањата помеѓу премиерот и министерот за одбрана;
- *Воениот систем*, е сочинет од два подредени системи - оперативен и институционален систем. Воениот систем е предводен од началникот на Генералштабот, кој воедно е и главен командант во вооружените сили. Според „Основниот закон за војската“, (Basic Law: The Military), началникот на Генералштабот подлежи на надлежност на Владата и е подреден на министерот за одбрана. Има разлика помеѓу главниот команден ешалон во вооружените сили кој е персонафициран во началникот на Генералштабот на вооруже-

⁴²⁶ Eisenkot G. and Siboni G., *Guidelines for Israel's National Security Strategy*, The Washington Institute for Near East Policy, Washington D.C., October 2019.

Националниот совет за безбедност е најмладата организација за политичка безбедност на Израел, основан во 1999 година во согласност со Резолуцијата на Владата бр. 4889, и тоа служи како централизирано советодавно тело на премиерот, Владата и другите министерски комитети за прашања поврзани со надворешните работи и безбедноста на Израел. Премиерот е одговорен за Советот за национална безбедност, па затоа ова тело се наоѓа во непосредна близина на Кабинетот на премиерот во Ерусалим.⁴²⁹ Советникот за национална безбедност е шеф на Советот за национална безбедност кој директно му одговара на премиерот на државата. Ова тело ги интегрира ставовите и позициите на различните владини и безбедносни тела како што се на министерствата за одбрана, за надворешни работи, за финансии, за правда, за јавна безбедност и на разузнавачката заедница и другите безбедносни служби.

Исто така, во израелскиот безбедносен естаблишмент, важна улога има *Кабинетот за државна безбедност* (The State Security Cabinet-SSC) познат како *Министерски комитет за прашања од национална безбедност* (Ministerial Committee on National Security Affairs). Министерскиот комитет е тесен форум на „внатрешниот кабинет“ во рамките на израелскиот кабинет, предводен од премиерот на Израел, со цел да се истакнат ставовите за надворешната и одбранбената политика и како таа да се спроведе. Овој помал форум на членовите на кабинетот е наменет за координација на дипломатските преговори, а во време на криза или во војна, тој е наменет за донесување на брзи и ефикасни одлуки.

Покрај застапеноста на извршната власт во процесот на креирање на безбедносна политика, големо значење има и законодавната власт, чија функција е да ги донесува законите од областа на безбедноста и одбраната. *Парламентот* (Knesset), преку своите постојани, специјални и други видови на комитети ја контролира работата на Владата и нејзините агенции.

⁴²⁹ The National Security Council Law, 2008. Достапно на: <http://www.nsc.gov.il/English/About-the-Staff/Pages/nsclaw.aspx>, посетена на 30.05.2020.

Еден од постојаните комитети е *Комитетот за надворешни работи и одбрана* којшто се занимава со прашања од доменот на надворешните работи, вооружените сили и безбедноста на државата. Во рамки на Комитетот се поткомитетите за надворешна политика, сајбер–одбрана, разузнавање и тајни служби, за персоналот во вооружените сили итн. Овие комитети и поткомитети се надлежни да вршат надзор над работата на безбедносните служби и институциите од областа на безбедноста и одбраната. Освен комитетите, важна улога има Пленумот, кој претставува централно и врховно авторитативно тело на Парламентот. На Пленумот се одржуваат дебати за различни прашања што ги рефлектираат политичките, безбедносните и економско-социјалните настани во државата. Исто така, на Пленумот се предлагаат закони и се повикуваат министрите и другите владини претставници да известуваат за својата работа во сферата на безбедноста и одбраната.⁴³⁰

Шема бр.21 – Организациона структура на Советот за национална безбедност на Израел.⁴³¹



⁴³⁰ The Work of the Knesset - Responsibilities, Roles and Authority. Достапно на: https://knesset.gov.il/birthday/eng/KnessetWork_eng.htm, посетена на 26.05.2020.

⁴³¹ Organizational Structure. Достапно на: <http://www.nsc.gov.il/English/About-the-Staff/Pages/OrganizationTree.aspx>, посетена на 30.05.2020.

ГЛАВА 6

ПОЛИТИКА НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

6.1. Општи напомени

Република Северна Македонија се соочи со редица предизвици, опасности и дилеми при формирањето на државата и сопствениот безбедносно-одбранбен систем. Од осамостојувањето до денес таа помина низ „сцили и харидби“ за да дојде до задоволително прифатливо ниво кое гарантира просперитет и афирмација на земјата и нејзините безбедносни-воени структури. Во 90-тите години на минатиот век се случија немили настани од кои зависеше опстанокот на земјата и стабилноста на регионот, почнувајќи од случувањата кои доведоа до распаѓање на поранешната СФРЈ на чиј простор се водеа неколку војни, сè до постојаните политички притисоци, економски блокади, погранични инциденти, бегалски кризи, геноциди и конфликти кои ја загрозуваа безбедноста на државата. Покрај овие настани паралелно се одвиваа и други процеси и правци на развој поврзани со системот на безбедност и одбрана, а кои се придонесоа за загриженост кај државниот и воениот врв. Тие, пред сè, се однесуваат на новиот модел на безбедносно-одбранбен систем, на начинот на трансформација и преструктурирање на вооружените сили, чекорите што требаа да се преземат за приближување до НАТО и итн. Во тој период доминираше односот безбедност–одбрана, како во меѓународната политика така и во внатрешната политика на државата, па така безбедносните прашања на земјата беа согледувани низ призма на традиционалната воена компонента. Имено, тогашната комплицирана констелација на политичко-економски и воено-безбедносни односи во регионот придонесоа основната задача на државата да биде одвраќање на надворешни непријатели и одбрана на земјата и населението во случај на агресија, потпирајќи се исклучиво на вооружените сили. Токму затоа, креаторите на безбедносната политика ги перцепираа вооружените сили како основно средство кое гаран-

тира безбедност и претставува централен столб во системот на националната безбедност и одбрана.⁴³²

Покрај низата проблеми и потешкотии со кои се соочивме во текот на реформите и градењето на безбедносно-одбранбениот систем, Косовската криза во 1999 година, како и вооружениот конфликт во 2001 година, дополнително ја усложнија состојбата во земјата. Поради тоа следеа редица активности и промени во политиката и во државниот поредок на земјата. Најпрвин следеа интервенции во Уставот, понатаму во законската регулатива и на крај следеше донесувањето на документите поврзани за безбедноста и одбраната на Македонија. Со овие измени и дополнувања се најдовме пред нови искушенија за националната безбедност и влеговме во фаза на подготовки за учество и придонес кон регионалната и глобалната безбедност. Поради ова следеше период во кој се преиспитуваше постоечката политика за национална безбедност и можноста за градење на безбедносна политика која ќе се темели на околностите и случувањата во светот.

На надворешен план, Македонија се залагаше за мултилатерализам како еден од клучните инструменти за промовирање на основните принципи на мирот, демократијата, човековите права и развојот. Преку остварување на моделот на кооперативност и градење на идејата за заеднична безбедност и одбрана, Македонија презема низа континуирани и долгорочни обврски во склоп на меѓународните организации со кои ќе ја гарантираат сопствената, но и колективната безбедност. Тоа значеше градење на заедничка оперативна визија за глобално партнерство и поделба на одговорностите и солидарностите во рамките на глобалниот безбедносен систем. Оваа визија подразбираше приспособување и обединување на националните политички, дипломатски, безбедносни и воени ставови и развивање на заедничка безбедносна

⁴³² Зенделовски Г., „Улогата на Република Македонија во глобалната безбедност и одбрана“, Зборник на трудови-Меѓународна научна конференција, Балканот-безбедносен предизвик за Европа и меѓународната заедница, (2010): 295-307.

политика со онаа на сојузниците, чија фундаментална цел е зачувување на мирот и безбедноста во светот. Претходно како партнер, а денес во својство на земја членка на НАТО, Македонија продолжува активно да придонесува во безбедносните мисии на НАТО, ЕУ и ООН, во регионот и во светот. Придонесот во меѓународните операции за поддршка на мирот, во операции на кризен менаџмент и во кооперативната безбедност, е во духот на стратешките определби на земјата за придонес кон глобалниот мир и безбедност. Со други зборови, РСМ преку повеќефазен и долгогодишен процес создаде услови за стабилна безбедносна политика и прерасна од земја „корисник на безбедност“ во земја „контрибутор на безбедност“ во пошироки рамки. Меѓу другото, како членка на ООН, ОБСЕ, НАТО, Советот на Европа, Евроатлантскиот партнерски совет, ИНТЕРПОЛ, УНЕСКО, ММФ, СЗО, Светска банка, Светската трговска организација и на другите значајни регионални и меѓународни организации, Македонија ги промовираше своите национални вредности и интереси и ја подобри соработката со другите земји.

6.2. Темелни вредности на уставниот поредок на Р.С.Македонија

Република Македонија со прогласувањето на својата независност и самостојност во 1991 година пристапи кон формирањето на новиот уставен поредок. Преминот од социјалистички-еднопартиски во повеќепартиски систем беше сложен и тежок процес исполнет со многубројни превирања, како во разграничувањето на власта, така и во градењето на нови темели на политичкиот систем. Со напуштањето на социјалистичкиот самоуправен систем се отворија процеси на длабоки и темелни промени во сите области – политиката, економијата, образованието, надворешната политика, одбраната, безбедноста и др. Основните карактеристики на државноста и на политичкиот систем на Македонија се определени со Уставот донесен во ноември 1991 година, според кој таа е „суверена, самостојна, демократска и

социјална држава“, при што суверенитетот, како суштинска одлика на секоја држава, „произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните“. ⁴³³ Суверенитетот претставува највисока власт и со ништо неограничена власт врз одредена територија. Односно, нема повисока политичка власт што се однесува до донесувањето и спроведување на политичките одлуки. ⁴³⁴ Суверенитетот во државата зборува за тоа кој е носител на власта и за легитимитетот на државните институции. Самостојноста ја изразува независната положба на државата во меѓународните односи, а демократскиот карактер на државата е основното обележје на политичкиот систем со кое се настојува да се вклучат што поголем број граѓани во политичкото одлучување. Според Уставот, Македонија претставува и социјална држава, во чиј фокус е социјалната правда и благосостојбата на граѓаните и државата ќе преземе мерки за реализација на економско-социјалните права на луѓето. ⁴³⁵

Со овој највисок правен акт се утврдени основните вредности врз кои се темелат односите внатре во државата, како и системот и средствата за нивна заштита. Покрај основното начело според кое „во Македонија слободно е сè што со Уставот и законот не е забрането“, во членот 8 на Уставот се наведени вкупно единаесет постулати на демократијата врз кои се гради и заради кои функционира политичкиот систем. ⁴³⁶ Темелни вредности на уставниот поредок на Р.С.Македонија се :

1. Основни слободи и права на човекот и граѓанинот призна-ти со меѓународното право и утврдени со Уставот.
2. Слободното изразување на националната припадност и соодветната и правична застапеност на граѓаните кои при-

⁴³³ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/91 и измени на Уставот.

⁴³⁴ Маклин И., (прир.). *Концизен оксфордски речник за политиката*, (превод), Книгоиздателство МИ-АН, Скопје, 2002, стр.354.

⁴³⁵ Ванковска Б., *Политички систем*, Бомат Графикс, Скопје, 2007, стр. 208-209.

⁴³⁶ Исто, стр.209.

- паѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа.
3. Владеењето на правото.
 4. Поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска.
 5. Политичкиот плурализам и слободните, непосредни и демократски избори.
 6. Правната заштита на сопственоста.
 7. Слободата на пазарот и претприемништвото.
 8. Хуманизмот, социјалната правда и солидарноста.
 9. Локалната самоуправа.
 10. Уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата.
 11. Почитување на општо прифатените норми на меѓународното право.⁴³⁷

Почитувањето на овие основни уставни вредности значи стабилност и безбедност на уставното уредување и на државата во целина, а нивното непочитување и нарушување може да доведе до дестабилизација и до загрозување на безбедноста на државата. Поради тоа, државата гради безбедносен систем којшто треба да биде организиран во согласност со потребите на општеството и да ги заштитува воспоставените темелни вредности и интереси на државата.⁴³⁸

6.3. Национални интереси на Р.С.Македонија

Врз основа на темелните вредности на Р.С.Македонија кои се утврдени во Уставот (член 8), произлегуваат националните интереси. Истите се засновани врз долгорочните потреби на македонското општество кои се пресудни за животот и безбедноста на граѓаните, како и за стабилноста, функционирањето

⁴³⁷ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/91 и измени на Уставот, член 8.

⁴³⁸ Гоцевски Т., *Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија*, Графо Б&С, Скопје, 2001, стр.81.

и континуитетот на државата. Интересите на Р.Македонија се елаборирани во Националната концепција за безбедност и одбрана (НКБО), која претставува основен документ на Македонија од областа на безбедноста и одбраната. Во овој документ интересите се поделени според нивниот приоритет (од високо до ниско значење), во три категории, на траен интерес, на витални и на важни интереси.

- *Траен интерес* на Македонија е зачувување и унапредување на нејзиниот државен идентитет со слободно изразување на етничкиот идентитет на сите граѓани, како и заштита на независноста и територијалниот интегритет. Како што може да се забележи, не се нагласува суверенитетот кој е јасно потенциран во членот 1 на Уставот во кој стои дека „РСМ е суверена, самостојна, демократска и социјална држава“, а во следниот став стои дека „суверенитетот на РСМ е неделив, неотуѓив и непренослив“.⁴³⁹ Заради овој пропуст, во Стратегија за национална безбедност на РМ (од 2008 година), трајниот национален интерес е надополнет со поимот „суверенитет“, како и со зачувување на „унитарниот карактер на државата“.⁴⁴⁰
- *Витални интереси* се оние со кои се унапредува безбедносната состојба и со кои се создаваат услови за подобар живот на граѓаните и функционирањето на државата и општеството. Во скратена форма, тие интереси се : заштита и унапредување на мирот и безбедноста, на животот, здравјето, имотот и личната безбедност на граѓаните на РСМ; развој на мултиетничко општество; економски развој, како и заштита на виталната инфраструктура и на ресурсите на земјата; заштита и унапредување на демократските основи на правната држава и политичко-одбранбена и економска и безбедносна интеграција во НАТО и ЕУ, како и во другите системи за колективна безбедност и

⁴³⁹ Нацев З. и Петрески Д., *АРМ кон НАТО: концептуален приод и организационен развој*, Филозофски факултет Скопје, 2009, стр.82.

⁴⁴⁰ Стратегија на национална безбедност на Република Македонија (интерно), 2008.

- *Важниите интереси се предуслови за креирање и остварување на трајниот и виталните интереси на земјата, а тие се: изградба и развој на сите форми на соработка со соседите во интерес на мирот, безбедноста и развојот на земјата со нејзините соседи; сопствен придонес кон зачувување и унапредување на мирот и стабилноста во ЈИЕ, во регионот, во Европа и во светот; зачувување и напредок на постоечкиот меѓународен поредок; унапредување на внатрешно-политичката стабилност; создавање услови за унапредување на безбедносната култура; изградба на праведна и социјална држава со еднакви можности за сите граѓани и зачување и заштита на животната средина во државата.⁴⁴¹*

Во Концепцијата е нагласено дека Македонија своите национални интереси ќе ги остварува со доследно почитување на човековите права и слободи, демократските норми и принципи и почитување на меѓународното право. Притоа, Концепцијата е подготвена заради заштита на своите интереси и за да ги преземе сите мерки и да ги ангажира сите ресурси. За заштита на нејзиниот траен интерес, таа е подготвена да употреби и вооружена сила. Заради остварување на своите национални интереси земјата ќе води безбедносна политика и ќе го усоврши безбедносниот систем кој ќе биде способен да одговори на современите безбедносни предизвици и да решава кризи внатре во земјата и да помогне во решавањето на кризи во регионот и пошироко.

6.4. Политика на национална безбедност

Еден од основните столбови на системот за национална безбедност на современите држави претставува политиката на национална безбедност. За остварување на политиката на национална безбедност, Р.С.Македонија донесе повеќе есенцијални стратегиски документи меѓу, кои се Националната концепција за безбедност и одбрана, Стратегиски одбранбен преглед, Бела кни-

⁴⁴¹ Национална концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија, Скопје, 2003.

га на одбраната, Стратегија за национална безбедност, Стратегија за одбрана, документи со кои се создадени темелните предиспозиции за профилирање на суштинските елементи во областа на националната безбедност и одбрана.⁴⁴² Исто така, донесени се и следниве суб–стратегии кои се од важност за безбедноста на земјата, а тоа се: Национална стратегија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција; Национална стратегија за борба против тероризам; Национална стратегија за спречување на насилен екстремизам; Национална стратегија за борба против перење пари и финансирање на тероризам; Национална стратегија за развој на интегрирано гранично управување, и Национална стратегија за сајбер–безбедност. Овие документи се показател за тоа дека Македонија има добро развиена стратегиска рамка за безбедноста и одбраната, како и добро поставен и развиен систем на национална безбедност. Утврдената политичка и нормативна рамка на стратегиски документи покажува како треба да изгледа и во која насока ќе се движи националната безбедносна политика, но и како ќе се развива системот на национална безбедност во контекст на современите безбедносни трендови.⁴⁴³ Генерално, како и сите западно ориентирани земји, така и Македонија се залага за сеопфатен пристап кон националната безбедност.

Во Националната концепција за безбедност и одбрана прецизно е дефинирана политиката за национална безбедност на Македонија, како и целите и насоките за водење на безбедносната политика. Според овој документ, (став 25) се нагласува дека „политиката на национална безбедност претставува сложен и меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги презема Македонија заради заштита, одржување и унапредување на безбедноста на земјата и нејзините граѓани, во согласност со расположивите ресурси и со активната соработка

⁴⁴² Бакрески О. и Милошевиќ М., *Современи безбедносни системи: компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа*, Аутопринт Т.А. и Филозофски факултет, Скопје, 2010.

⁴⁴³ Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана на РМ, Скопје, 2012.

со меѓународната заедница“.⁴⁴⁴ *Основна и долгорочна цел* на политиката на национална безбедност е да ја заштити, одржува и унапредува безбедносната состојба на државата, создавајќи амбиент за остварување на националните интереси на Македонија. Остварувањето на наведената цел ќе се реализира преку преземање на следниве мерки и активности : собирање на податоци и информации од значење за безбедноста, квалитетна експертска анализа на безбедносното опкружување заради активно учество во неговото креирање и превенција на ризиците и опасностите; одржување на безбедносни капацитети и способности за превенција, минимизирање и елиминирање на безбедносните ризици и опасности, како и за разрешување на конфликтите и кризни ситуации; подготвеност на органите на државната власт и усогласување на прописите, правилата и процедурите за координација, менаџмент, заради ефикасен одговор на безбедносните ризици и опасности; развој на граничната служба во соработка и заемна помош со соседите и меѓународната заедница; насочување на системот за безбедност кон постигнување на интероперабилност со други, слични системи во демократските држави во Европа.⁴⁴⁵

Како основни насоки според кои треба да се води политиката на национална безбедност се наведени:

- вклучување во меѓународните напори за креирање и подобрување на мирот и безбедноста, имајќи предвид дека безбедноста е неделива и не зависи само од една држава;
- суверено право на самоодбрана и гарантирање на својата безбедност со право на сопствено одлучување за приклучување кон сојуз/сојузи;
- право на неприфаќање на одделни обврски и договори кои можат да ја загрозат безбедноста на Македонија или негативно да влијаат врз безбедноста на други држави;

⁴⁴⁴ Национална концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија, Скопје, 2003.

⁴⁴⁵ Исто.

- компатибилност на националната безбедност во согласност со уставните и законските решенија, како и со меѓународните стандарди и ратификуваните меѓународни договори;
- вградување на општоприфатените норми и стандарди од оваа област во националните законодавства на сите соседи;
- посебните институции задолжени за безбедност не се повеќе единствено надлежни за оваа проблематика, туку се работи за систем на сложени и меѓузависни фактори, како што се политичките, економските, одбранбените, внатрешно-безбедносните, социјалните, еколошките и други;
- постојана демократска и цивилна контрола и надзор врз институциите и силите чија дејност е безбедност и одбрана на државата;
- превенција од ризици, опасности и кризи, и нивна навремена идентификација и отстранување;
- координација на мерките, активностите и безбедносните капацитети во справувањето со кризи, како и можност за давање и примање на помош и соработка и
- одговорност и учество во остварувањето на политиката на национална безбедност на органите на државната власт, локалната самоуправа, политичките партии, правни и економски субјекти, невладиниот сектор и другите асоцијации, како и сите граѓани.⁴⁴⁶

Во основа, политиката на национална безбедност се остварува преку соодветни инструменти и области. Под *инструментии* се подразбираат „сите нормативно-правни, организациони, процедурални, човечки и други ресурси, како и други можности и способности кои им стојат на располагање на носителите и учесниците во остварувањето на безбедносната политика, исто така и односите и соработката со владини, невладини, домашни и меѓународни организации, органи, тела, асоцијации и други форми на дејствување и соработка“. Содржински *обласии* на безбедносната политика се : надворешната, економската, одбран-

⁴⁴⁶ Исто.

бената, политиката на внатрешната безбедност и политиката на заштита на животната средина.⁴⁴⁷

6.5. Закани и ризици по националната безбедност

Современото безбедносно опкружување се карактеризира со брзи и динамични промени кои со себе носат нови и непредвидливи закани и ризици по безбедноста на државите. Динамиката на процесите на глобализација доведе до појава на нови закани, ризици и предизвици за државите кои се зголемија според интензитет, простор и време. Заканата од воена агресија од страна на друга држава врз Р.С.Македонија на краток, на среден и на долг рок е малку веројатна, но постојат други видови на закани и ризици по безбедноста на земјата. Најзначајни ризици со кои се соочуваме доаѓаат од асиметричните, хибридни, сајбер и други загрозувања од невоена природа, вклучувајќи ги и оние предизвикани од недржавните актери. Исто така, природните непогоди, техничко-технолошките катастрофи, епидемиите и влијанието на климатските промени и понатаму претставуваат ризик за земјата, за регионот и за светот.⁴⁴⁸ Иако се разликуваат според комплексноста за нивно откривање и превенирање, степенот на опасност и интензитетот на последиците од нив, заканите и ризиците по националната безбедност на Македонија меѓусебно се преклопуваат и се надополнуваат. Секоја од нив непосредно влијае врз политиката на националната безбедност и побарува развивање на соодветни капацитети и способности за справување со истите. Во Стратегијата за одбрана се прикажани следните закани и ризици по националната безбедност на Р.С.Македонија:

- *Економско-политичките проблеми*⁴⁴⁹ (како што се недоволниот економски раст, корупцијата, организираниот

⁴⁴⁷ Исто, стр. 8.

⁴⁴⁸ Стратегија за одбрана на РСМ, Службен весник на РСМ, бр.75/2020.

⁴⁴⁹ Според *Извештајот за процена на корупцијата*, македонските граѓани ги идентификувале следниве клучни проблеми со кои се соочува земјата,

- криминал, недоволно развиените институции, невработеноста, слабостите на судскиот систем, политизација на демократските институции и енергетската несигурност) се главен генератор на нестабилност;
- *Организирано криминал* кој се манифестира преку илегалната трговија со наркотици и трговија со луѓе, оружје и муниција;
 - *Странскије разузнавачки служби* и нивното прикриено делување е насочено кон ослабнување на политичките и безбедносните определби и на економските потенцијали на државата. Нивната цел е отежнување на нашите напори за интегрирање во ЕУ, ерозија на капацитетите на системот за безбедност и одбрана и поткопување на довербата на јавноста во владините политики;
 - *Радикализмот и насилниот екстремизам* во сите свои облици, национален, политички и верски. Странски креирани недржавни актери можат да ги искористат слабостите на земјата и регионот за да предизвикаат внатрешни меѓуетнички несогласувања и конфликт;
 - *Тероризмот* останува актуелна закана за националната безбедност. Р.С.Македонија е ранлива на терористички напади, но голема е веројатноста земјата да биде искористена

тоа се: невработеноста, политичката нестабилност, ниските приходи, сиромаштијата, корупцијата, високите цени, организираниот криминал, загадување на околината, меѓуетничките проблеми, здравствената заштита и образованието. Во изминатите пет години невработеноста останува најголем проблем за македонските граѓани, а е следена од политичката нестабилност и ниските приходи. Како и во минатото, и денес доминираат егзистенционалните проблеми како што се невработеноста, ниските приходи и сиромаштијата. Во спроведената анкета граѓаните го идентификувале организираниот криминал како еден од клучните проблеми во општеството, кој според нивните ставови е во пораст од 2014 до 2019 година. Ако се земе предвид дека организираниот криминал е во корелација со корупцијата (која се наоѓа меѓу првите пет проблеми во изминатите години), се доаѓа до заклучок дека за граѓаните токму борбата против организираниот криминал и корупцијата е на врвот на општествените проблеми. Види во : Нурединовска Е., Ристовска Ј. и Иваноска Н., *Извештај за процена на корупцијата во Македонија*, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2020.

- како коридор за инфилтрирање на терористи во Западна Европа;
- *Илегална миграција*, која првенствено е резултат на конфликтите на Блискиот Исток и во Северна Африка, не е директна закана по национална безбедност, но може сериозно да оптовари голем број на државни институции и да ги ангажира капацитетите на државата на среден и долг рок;
 - *Сајбер-нападите и загрозувањето на информатичката безбедност* се современ растечки предизвик по националната и глобалната безбедност, кои можат да го загорзат функционирањето на критичната инфраструктура, вклучувајќи ја и структурата на безбедносниот систем и системот за одбрана;
 - *Елементарните невогоди, техничко-технолошките катастрофи, епидемии и климатските промени* се индиректни закани кои тешко се предвидуваат, а може да имаат сериозни импликации по безбедносните и другите државни институции и
 - *Деградирањето и уништувањето на животната средина* е тесно поврзано со климатските промени и глобалното затоплување. Како денес, така и во иднина ќе биде еден од позначајните проблеми и ќе претставува безбедносен ризик на долг рок.⁴⁵⁰

Ваквата класификација на безбедносните закани, ризици и предизвици е во корелација со актуелните светски случувања. Затоа новата безбедносна агенда мора да биде флексибилна во однос на современите безбедносни тенденции. Ниту една држава во светот не е имуна на нив и не може самостојно да се справи со овие опасности, поради тоа мораме да соработуваме заедно со нашите сојузници, партнери и соседи во справувањето со современите закани, ризици и предизвици. Процената на заканите и ризиците по националната безбедност на Р.С. Македонија е дадена на следната табела.

⁴⁵⁰ Стратегија за одбрана на РСМ, Службен весник на РСМ, бр.75/2020.

Табела бр.2 - Процена на веројатноста за појава на закани и ризици на краток, на среден и на долг рок.⁴⁵¹

Закани и ризици	Степен на интензитет		
	Краток рок (до 1 година)	Среден рок (до 5 години)	Долг рок (до 10 години)
Директна закана по суверенитетот и територијалниот интегритет/ вооружена агресија	низок	низок	низок
Тероризам	низок	среден	среден
Насилен екстремизам и радикализам	среден	среден	висок
Организиран криминал	висок	висок	среден
Илегална миграција	среден	среден	среден
Сајбер–напади	среден	висок	висок
Странски разузнавачки служби	висок	висок	среден
Економско-политички проблеми	среден	среден	среден
Елементарни непогоди, техничко- технолошки катастрофи, епидемии и климатски промени	среден	среден	висок
Деградирање и уништување на животната средина	среден	среден	среден

Од табелата може да се забележи дека е мала веројатноста за директна вооружена закана по суверенитетот и територијалниот интегритет на Р.С.Македонија на краток, на среден и на долг рок. Тероризмот претставува закана со среден степен на веројатност на среден и на долг рок. Притоа, земена е предвид нашата намера за продолжување на учеството во меѓународни операции предводени од НАТО и ЕУ. Ова е релевантно и за проценка на заканите од средно и високо ниво како последица на насилниот екстремизам и радикализам. Организираниот криминал ќе стане закана од висок степен на краток и на среден рок, но во иднина се очекува влијанието на оваа закана да се редуцира поради нашето членство во евроатлантските структури. Илегалната миграција, економско-политичките проблеми, како и уништувањето на животната средина ќе останат и во иднина ризици од средно ниво на интензитет. За разлика од нив, веројатноста од сајбер–напади, како и од природните и технолошките

⁴⁵¹ Преземено од: Стратегиски одбранбен преглед 2018 на Република Македонија: Кон членството во НАТО и „Идни вооружени сили 2028“, Министерство за одбрана на РМ, јуни 2018, стр.12.

катастрофи, епидемии и климатски промени, е сè поголема, и истите ќе претставуваат голема закана на долг рок. Дејствата на странските разузнавачки служби и понатаму ќе претставуваат закана со висок степен на интензитет, а на долг рок, истите ќе се редуцираат поради соработката и интеграцијата во евроатлантската област.⁴⁵²

6.6. Структура на системот на национална безбедност на Р.С. Македонија

Секоја држава, откако ќе воспостави систем на вредности, пристапува кон организирање на свој автентичен безбедносен систем кој се моделира и усовршува според потребите и промените во земјата и во современото безбедносно опкружување. Нашата држава својот безбедносен систем го градеше во согласност со процените и реалностите што произлегуваа од современите предизвици, закани и ризици на национално, на регионално и на меѓународно ниво, како и врз основа на утврдените стратегиски определби за интегрирање во евроатлантските структури. Во остварувањето на својата безбедносна функција, безбедносниот систем на Р.С.Македонија се состои од три сегменти кои меѓусебно се поврзани, а тоа се:

1. *Правниџе норми и закони* со кои се уредуваат односите од областа на безбедноста.
2. *Институциџе и џелата* (органи и служби) кои вршат безбедносна функција и кои имаат права, должности и одговорности во остварувањето на безбедноста.
3. *Безбедносниџе мерки* со кои се остварува безбедноста во практика.⁴⁵³

Системот за национална безбедност функционира како безбедносна политика која се имплементира преку спроведување на надворешната, внатрешната, одбранбената, економско-со-

⁴⁵² Исто.

⁴⁵³ Спасески Ј., *Македонија сџолб на безбедноста и мироџ на Балканоџ*, Академик и Универзитет „Св.Климент Охридски“ Полициска академија, Скопје, 2005, стр.272.

цијалната и на политиката за заштита и развој на животната средина.⁴⁵⁴ Системот за национална безбедност се дефинира како „комплексен и меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги преземаат релевантните институции на Македонија со цел заштита, одржување и унапредување на националната безбедност“. Со системот за национална безбедност се дефинира организационата структура и надлежните субјекти кои во рамките на уставните и законските надлежности континуирано преземаат соодветни мерки и активности заради ефикасно спречување на безбедносните закани и ризици по националната безбедност.

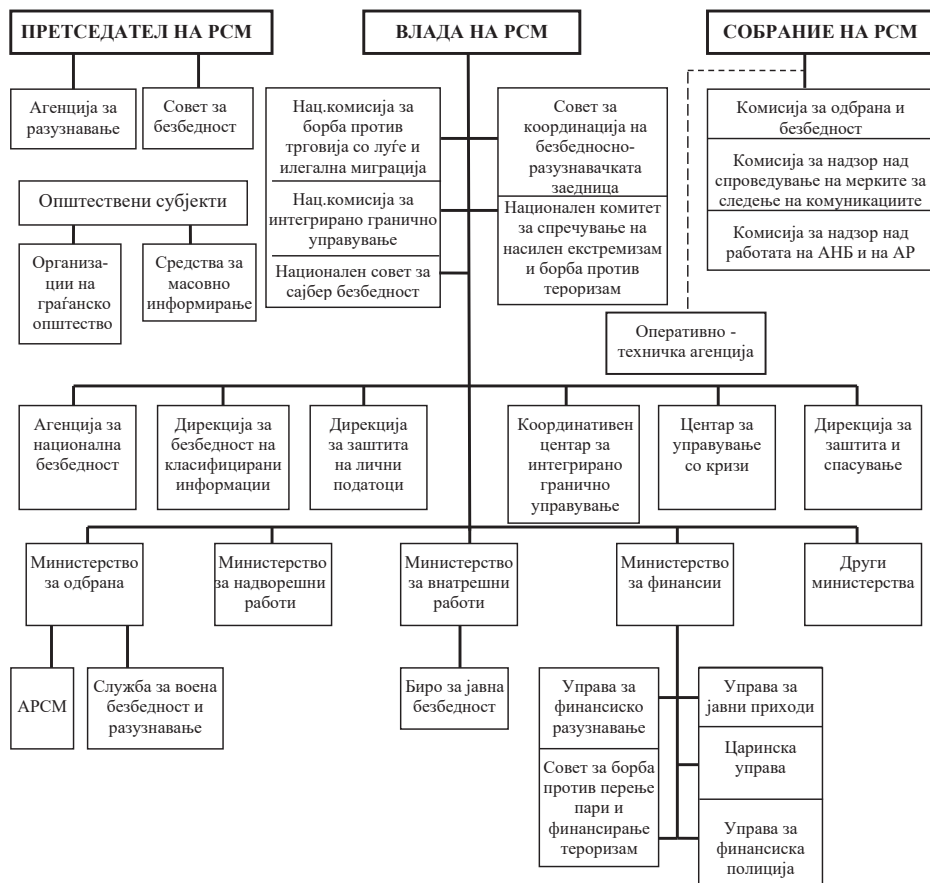
Безбедносните институции и тела кои се вклучени во остварувањето на безбедноста можеме да ги класифицираме во четири групи, и тоа на:

1. *Државни институции* – Претседател на РСМ, Собранието, Владата преку министерствата и државните органи, други институции и тела кои вршат дејност од областа на безбедноста и кои се надлежни да применуваат безбедносни мерки.
2. *Приватни институции* – агенции за приватно обезбедување, детективи и други субјекти кои даваат безбедносни услуги на правни и физички лица.
3. *Организации на граѓанско општество (ОГО)* – невладини организации, здруженија, тинк-тенк организации, фондации, истражувачки групи, медиумски групи, друштва и граѓани.
4. *Меѓународни институции и организации* – НАТО, ЕУ, ОБСЕ, ООН, ИНТЕРПОЛ и ЕВРОПОЛ (вклучувајќи ги амбасадите и мисиите), во коишто членува Р.С. Македонија и со кои склучила меѓународни договори и спогодби за соработка во сферата на безбедноста.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана на РМ, Скопје, 2012, стр.30.

⁴⁵⁵ Спасески Ј., *Македонија столб на безбедноста и мирот на Балканот*, Академик и Универзитет „Св.Климент Охридски“ Полициска академија,

Шема бр.22 - Основни субјекти на системот за национална безбедност на Република Северна Македонија.⁴⁵⁶



Генерално, основните субјекти кои активно се вклучени во остварувањето на функциите на системот за национална безбедност на Р.С.Македонија се: Претседателот на РСМ, Собранието на РСМ, Владата на РСМ, Советот за национална безбедност, Министерството за внатрешни работи (Бирото за јавна безбедност),

Скопје, 2005, стр.273.

⁴⁵⁶ Напомена: Во шемата не се прикажани субјектите како што се судство, обвинителство, инспекции, управувачкиот комитет и групата за процена. Види во: Котовчевски М., „Организациска усогласеност на новиот модел на системот за национална безбедност на Република Македонија“, Современа Македонска Одбрана 23, Министерство за одбрана на РМ, Скопје, (2012): 21-39.

Министерството за одбрана и Армијата на РСМ, Министерството за надворешни работи, Министерството за финансии (Управата за финансиско разузнавање, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Управата за јавни приходи), Агенцијата за разузнавање, Агенцијата за национална безбедност, Оперативно-техничка агенција, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Дирекцијата за заштита на лични податоци, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, општествените и други државни и општествени субјекти, јавни претпријатија и установи, локална самоуправа.

6.6.1. Претседател на Р.С.Македонија

Претседателот на Републиката ја претставува нацијата и државата во односите во земјата и во странство. Своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите. Во согласност со Уставот, претседателот на Републиката има широки права, должности и овластувања во различни области, и тоа:

1. *Во доменот на внатрешната политика* тој го определува мандатот за состав на Владата, предлага двајца судии на Уставниот суд, предлага двајца членови на Судскиот совет, именува тројца членови на Советот за безбедност, именува и разрешува и други носители на државни и јавни функции, доделува одликувања и признанија и дава помилувања во согласност со законот.
2. *Во доменот на надворешната политика*, претседателот ја претставува државата во меѓународните односи, склучува меѓународни договори во име на Републиката, учествува во креирањето и спроведувањето на надворешната политика (во соработка со Владата), вклучувајќи ги и прашањата од областа на безбедноста и одбраната на земјата. Тој поставува и отповикува амбасадори и други дипломатски претставници на државата во странство, прима акредитивни и отповикувачки писма од странски дипломатски претставници и

3. Во областа на одбраната и безбедноста, претседателот на Р.С.Македонија е врховен командант на вооружените сили, го поставува и разрешува началникот на Генералштабот на Армијата и поставува и разрешува генерали. Тој е претседател на Советот за безбедност и именува тројца од членовите на Советот. Исто така, тој е надлежен да го именува и разрешува директорот на Агенцијата за разузнавање на РСМ. Како врховен командант на вооружените сили, неговите ингеренции се насочени кон одбраната, која е сегмент на системот за национална безбедност.⁴⁵⁷

Тргувајќи од овластувањата и должностите утврдени со Уставот, претседателот на Републиката има широки надлежности во остварувањето на системот на одбраната кој е потсистем на системот за национална безбедност на Р.С.Македонија. Како врховен командант на Армијата тој ја донесува стратегијата за одбрана; донесува план за одбрана; донесува процена за можните воени и други опасности со кои се загрозува суверенитетот и територијалниот интегритет на Републиката; донесува документи за употреба на Армијата и наредува нејзина употреба; го пропишува командувањето во Армијата; донесува наредба за учество на Армијата во отстранувањето на последиците од кризна, вонредна и воена состојба и др.⁴⁵⁸ Исто така, тој му предлага на Собранието прогласување на воена или вонредна состојба, а може да прогласи и воена или вонредна состојба кога Собранието не е во состојба да се состане. Во услови на војна, ако Собранието не може да се состане, претседателот може да ја именува или да ја разреши Владата и други носители на функции чиј избор е во надлежност на Собранието на Р.С.Македонија.⁴⁵⁹

Според член 86 од Уставот, претседателот има важна улога во областа на националната безбедност, а се однесува на тоа што

⁴⁵⁷ Надлежности на претседателот. Достапно на: <https://pretsedatel.mk/nadleznosti/>, посетена на 10.09.2020.

⁴⁵⁸ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/91 и измени на Уставот.

⁴⁵⁹ Ванковска Б., *Политички систем*, Бомат Графикс, Скопје, 2007, стр.250.

тој е претседател на Советот за безбедност на Р.С.Македонија. Советот за безбедност го сочинуваат претседателот на Републиката, претседателот на Собранието, претседателот на Владата, министрите кои раководат со органите на државната управа во областите на безбедноста, одбраната и надворешните работи и тројца членови кои ги именува претседателот. При именувањето на тројцата членови претседателот води сметка составот на Советот соодветно да го одразува составот на населението во земјата. Покрај постојаните членови, на седниците на Советот за безбедност може да се вклучат и директорот на Агенцијата за национална безбедност, директорот на Агенцијата за разузнавање, директорот на Оперативно-техничката агенција, началникот на Генералштабот на Армијата, како и експерти од одредени области. Советот за безбедност е највисокото советодавно тело на земјата коешто ги разгледува прашањата поврзани со безбедноста и одбраната на Републиката и дава мислења и предлози на Собранието и на Владата на РСМ.⁴⁶⁰

6.6.2. Собрание на Р.С.Македонија

Собранието на Р.С.Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт во Републиката. Собранието е еднодомно тело кое го сочинуваат од 120 до 140 пратеници кои се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање за време од четири години. Тоа е единственото законодавно тело, т.е. единствената институција која ја има моќта да донесе задолжителни одлуки зад чие остварување стои државниот апарат.⁴⁶¹ Според Уставот, Собранието има мошне широки надлежности кои се однесуваат на неговата уставотворна, нормативна и буџетска функција, функцијата на одлучување за прашањата од меѓународните односи и политичко-контролната функција. Неговите надлежности се наведени во

⁴⁶⁰ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/91 и измени на Уставот.

⁴⁶¹ Ванковска Б., *Политички систем*, Бомат Графикс, Скопје, 2007, стр.235.

членот 68 од Уставот, а тие се : да го донесува и изменува Уставот; право на донесување закони и да дава автентично толкување на истите; ги утврдува јавните давачки; донесува буџет на Републиката и завршна сметка на буџетот; одлучува за резервите на Републиката; ратификува меѓународни договори; одлучува за војна и мир; донесува одлуки за менување на државните граници; донесува одлуки за стапување и истапување од сојуз или заедница со други држави; распишува референдум; избира Влада; избира судии на Уставниот суд; именува и разрешува и други носители на јавни и други функции; основа совети; врши политичка и контролна-надзорна функција над работата на Владата и другите носители на јавни функции и други работи утврдени со Уставот на Републиката. Меѓу другото, за вршење на работите од својата надлежност Собранието донесува и одлуки, декларации, резолуции, препораки и заклучоци.⁴⁶²

Во однос на безбедноста и одбраната, Собранието на Р.С.Македонија има мноштво надлежности. Основна функција на Собранието е да ги донесува законите во областа на безбедноста и одбраната, како и другите законски акти кои се однесуваат на работата на институциите и телата задолжени за безбедноста и одбраната на земјата. Исто така, Собранието го донесува годишниот буџет за безбедносните институции, расправа за одредени стратегиски документи во доменот на безбедноста и донесува важни одлуки од оваа сфера.⁴⁶³ Во остварувањето на безбедноста и одбраната, Собранието ги има следните надлежности: врши надзор врз остварувањето на надлежностите на Владата во одбраната и ја следи подготвеноста за одбрана на Републиката; утврдува постоење на непосредна воена опасност од напад врз Републиката; прогласува настанување и престанување на воена состојба и донесува републички буџет за воена состојба;

⁴⁶² Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/91 и измени на Уставот.

⁴⁶³ Бакрески О., *Безбедносни системи: компаративна анализа*, Филозофски факултет, Скопје, 2018.

одлучува за висината на средствата за потребите на одбраната; донесува одлука за стапување во членство и за истапување на земјата од членство од колективните системи за безбедност и одбрана; ратификува меѓународни договори кои се однесуваат на влегување, поминување или престој на странски вооружени сили на територијата на Републиката заради вежби, обука, учество во меѓународни операции, во НАТО мисии и операции и во примената на правото на индивидуална или колективна самоодбрана и операции за кризен менаџмент и кооперативна безбедност, како и учество во тие активности и операции на припадниците на Армијата и вработените во Министерството за одбрана во странство; донесува одлука за упатување на барање до НАТО за помош за одбрана на земјата; донесува Национална стратегија за безбедност; донесува заклучоци и резолуции во врска со остварувањето на системот на одбраната и др.⁴⁶⁴

Прашањата од доменот на безбедноста и одбраната Собранието ги извршува преку работата на парламентарните комисии и други тела задолжени, покрај другото, за надзор и контрола на безбедносните институции (види шема бр.22) Такви постојани работни тела на Собранието се: *Комисијата за одбрана и безбедност*, која ги разгледува прашањата што се однесуваат на заштита на уставниот поредок, надзор во доменот на одбраната и безбедноста, соработка со колективните системи за безбедност и одбрана во кои Републиката пристапила, одбрана на Републиката и цивилната заштита, одржување на јавниот ред и мир и друго; *Комисијата за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите*, надлежна за вршење надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите, утврдување на законитоста на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на овластените органи (ОТА), воспоставува меѓународна соработка за прашања од оваа област. *Комисијата за надзор над работата на Агенцијата*

⁴⁶⁴ Закон за изменување и дополнување на Законот за одбрана, Службен весник на РСМ бр. 42, 16.02. 2020 година.

за национална безбеднос̄ и на Агенцијата за разузнавање ги разгледува прашањата за почитување на правата и слободите утврдени со Уставот и законите од страна на АНБ и АР, законитоста во спроведувањето на овластувањата на овие агенции, методите и средствата што ги користат агенциите од аспект на законитоста и почитувањето на правата на граѓаните и другите субјекти и слично.⁴⁶⁵

6.6.3. Влада на Р.С.Македонија

Владата е основен носител на извршната власт, неа ја сочинуваат претседател на Владата (премиер), заменици на претседателот и министри со или без ресор. Своите права и должности Владата ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите, а за својата работа е одговорна пред Собранието на Р.С. Македонија. Според член 91 од Уставот, Владата е надлежна за утврдувањето на политиката на извршувањето на законите и на другите прописи што ги донесува Собранието. Таа предлага закони, републички буџет, просторен план на Републиката, предлага одлуки за резервите и дава мислења за предлозите на законите и други прописи на други овластени предлагачи. Исто така, таа предлага јавен обвинител, именува и разрешува носители на јавни и други функции, и врши други работи утврдени со Уставот и законите.⁴⁶⁶

Како најважен креатор на политики и нивната имплементација, Владата има бројни надлежности поврзани со надворешната политика и со безбедносната политика на државата. Во сферата на надворешните односи, таа одлучува за признавање на држави и влади, воспоставува дипломатски и конзуларни односи со други држави, донесува одлуки за отворање на дипломатско-конзуларни претставништва во странство, предлага именување амбасадори и претставници на Републиката во

⁴⁶⁵ Работни тела на Собранието. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2020-2024.nspх>, посетена на 23.09.2020.

⁴⁶⁶ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/91 и измени на Уставот.

странство, склучува меѓународни договори, предлага стапување во сојуз или заедница со други држави или истапување од истите. Во доменот на безбедноста, Владата е одговорна за предлагање на закони и важни одлуки од областа на безбедноста, како и за формулирање на безбедносната политика, за контрола на клучните безбедносни структури и за координација на работата на безбедносниот сектор преку соодветните владини органи. Покрај тоа, Владата предлага одлука за висината на средствата за потребите на безбедносниот сектор, дава мислења за стратегиските документи од областа на безбедноста, ја предлага на Собранието Национална стратегија за безбедност итн.⁴⁶⁷ Во сферата на одбраната, Владата ги има следниве надлежности: го предлага републичкиот буџет за воена состојба и висината на средствата за потребите на одбраната, донесува Стратегиски одбранбен преглед, одлучува за влегување и излегување на вооружени сили на странски држави внатре и надвор од територијата на Републиката во согласност со ратификуваните меѓународни договори, наредува употреба на дел од единиците на Министерството за внатрешни работи во воена состојба како поддршка на Армијата, одлучува за испраќање на припадниците на Армијата и вработените во Министерството за одбрана надвор од територијата на Републиката за учество на вежби, обука, во НАТО мисии и операции и во примената на правото на индивидуалната или колективната самоодбрана, како и операции за кризен менаџмент и кооперативна безбедност итн.⁴⁶⁸ Исто така, таа се јавува како еден од предлагачите за воведување на воена или вонредна состојба, а во случај кога Собранието не може да се состане, донесува уредби со законска сила.

Клучна улога во спроведувањето и креирањето на безбедносните политики имаат министерствата и органите на др-

⁴⁶⁷ Бакрески О. и Милошевиќ М., *Современи безбедносни системи: компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа*, Аутопринт Т.А. и Филозофски факултет, Скопје, 2010, стр.238-239.

⁴⁶⁸ Закон за изменување и дополнување на Законот за одбрана, Службен весник на РСМ бр. 42, 16.02. 2020 година.

жавната управа. Тие се носители на управната функција како елемент на извршната власт. Со Законот за организација и работа на органите на државната управа, прецизно се уредуваат организацијата, надлежностите и работата на органите на државната управа. Според овој Закон, органите на државната управа се основаат како министерства, други органи на државната управа (кои според видот на организацијата и степенот на самостојноста можат да се основаат како самостојни органи на државната управа - дирекции, агенции, комисии или како органи во состав на министерствата - управа, биро, служба, инспекторат) и управни организации.⁴⁶⁹ Најистакнати министерства за успешно и ефикасно креирање на политиките во областа на безбедноста се министерствата за внатрешни работи (во состав на Министерството е Бирото за јавна безбедност), за одбрана, за финансии (во чиј состав се Управата за финансиско разузнавање, Управата за финансиска полиција, Царинска управа и Управата за јавни приходи) и Министерството за надворешни работи. Министерството за внатрешни работи ги врши работите што се однесуваат на остварување на системот за државната и јавната безбедност. Структурата на Министерството ја сочинуваат организациони единици и орган во состав на Министерството. Бирото за јавна безбедност - БЈБ е орган во состав на Министерството за внатрешни работи кој ги врши полициските работи во Министерството, чии надлежности се утврдени со Законот за полиција. Во надлежност на Бирото за јавна безбедност е планирање, следење и анализирање на безбедносната состојба и на причините за појава на криминалитет и загрозување на јавната безбедност, стручен надзор и контрола над работата на организационите единици на Полицијата, спроведување на ратификуваните меѓународни договори за полициска соработка и други работи утврдени со закон. Во рамките на Бирото се формираат организациски единици во кои се извршуваат работите од

⁴⁶⁹ Законот за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на РМ бр.58/00, 44/02, 82/08, 167/10 и 51/11.

областа на криминалистичката, униформираната и граничната полиција, специјалните полициски операции и други работи.⁴⁷⁰

Министерството за одбрана е надлежно и одговорно за ефективно функционирање на системот за одбрана на независноста и територијалниот интегритет на Републиката, организирањето и подготвувањето за одбрана, планирањето, организацијата, опремувањето и развојот на Армијата, за меѓународна одбранбена соработка, подготовка и изработка на документите од областа на одбраната, учество и придонес во меѓународните операции и други работи утврдени со закон. Оперативните и стручните работи за организирање, подготвување и командување со Армијата ги врши Генералштабот кој е највисоко стручно тело во состав на Министерството за одбрана за прашањата кои се однесуваат на Армијата на РСМ. Со Генералштабот на Армијата раководи началник, кој го поставува и разрешува претседателот на државата, со мандат од три години.⁴⁷¹

Во рамките на министерствата се наоѓаат посебни органи за вршење на определени управни и стручни работи од надлежност на соодветното министерство. Со работата на секое министерство раководи министер, а со работата на самостојниот орган на државната управа, управната организација и со органот во состав на министерствата, раководи директор кој го именува и разрешува од должност Владата, доколку со закон поинаку не е определено. Во членот 97 од Уставот, посебно е нагласено дека со органите на државната управа во областа на одбраната и полицијата раководат цивилни лица кои непосредно пред изборот на тие функции биле цивили најмалку три години.⁴⁷²

Покрај овие органи, основани се и други самостојни органи на државната управа кои се дел од системот за национална безбедност, а се овластени за спроведување на политиките во сферата

⁴⁷⁰ Закон за полиција, Министерство за внатрешни работи, 2018.

⁴⁷¹ Закон за одбрана (неофицијален пречистен текст), 18.02.2020.

⁴⁷² Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/91 и измени на Уставот.

на безбедноста, разузнавањето, заштитата и спасувањето, управување со кризи и безбедност на класифицирани информации. Такви самостојни органи се Центарот за управување со кризи - ЦУК (основан со Законот за управување со кризи), Дирекцијата за заштита и спасување - ДЗС (основана со Законот за заштита и спасување), Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации - ДБКИ (која со Законот за класифицирани информации од 2004 година прерасна од Национален безбедносен авторитет - НБА во ДБКИ), Агенцијата за национална безбедност - АНБ (основана со Законот за Агенција за национална безбедност во 2019 год.). Меѓу останатите посебни органи на државната управа се и Агенцијата за разузнавање - АР (основана со Законот за Агенција за разузнавање, која е под надлежност на претседателот на Републиката) и Оперативно - техничката агенција - ОТА (како самостоен и независен државен орган основана со Законот за Оперативно-техничка агенција во 2018 година). Со овие органи раководат директори кои се именувани од страна на Владата на РСМ (освен директорот на АР, кој е именуван од претседателот на Републиката и директорот на ОТА, кој е назначен од Собранието на РСМ).

За поефикасно остварување на координацијата и управувањето во потесните области од безбедноста, оформени се посебни тела, како што се комитети, совети и координативни центри кои се под ингеренции на Владата на Р.С.Македонија. Такви тела се: Управувачкиот комитет (надлежно тело на Владата за координација и управување со системот за управување со кризи), Групата за процена (надлежно тело на Владата за проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката), Националниот координативен центар за гранично управување (координативно тело на Владата за ефикасна координација, размена на податоци и информации и поголема интеграција во граничното управување, а со него раководи национален координатор за гранично управување), Советот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница (основан со цел обезбе-

дување национална безбедност на Републиката и координација на безбедносно-разузнавачката заедница), Националниот совет за сајбер-безбедност (основан заради соработка и координирање на активностите во областа на сајбер-безбедноста) и Националниот комитет за спречување на насилен екстремизам и борба против тероризам со кој раководи национален координатор за спречување на насилен екстремизам и борба против тероризам.

6.6.4. Безбедносно-разузнавачка заедница на Р.С.Македонија

Безбедносно-разузнавачката заедница ги опфаќа разузнавачките служби во Р.С.Македонија: Агенцијата за разузнавање, Воената служба за безбедност и разузнавање и Агенцијата за национална безбедност. Носител на разузнавачките работи во државата е *Агенцијата за разузнавање*. Таа е основана со Законот за агенцијата за разузнавање во 1995 година како посебен орган на државната управа. Според законските одредби, Агенцијата е надлежна да собира податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната на Републиката, како и за политичките, економските и другите витални интереси на државата, да врши рано предупредување, процена и прогнози за тенденциите и можностите на безбедносните ризици по националната безбедност, да прибира податоци и информации за спречување на меѓународниот тероризам и транснационалниот организиран криминал и сл. На чело на Агенцијата за разузнавање се наоѓа директор кој го именува и разрешува претседателот на Републиката, пред којшто и одговара за својата работа. Исто така, Владата може да побара одговорност на директорот за работата на Агенцијата.⁴⁷³ Организациската структура на Агенцијата ја сочинуваат шест посебни директорати, и тоа: Директорат за разузнавање на меѓународен тероризам и транснационален организиран криминал, Директорат за стратешко разузнавање,

⁴⁷³ Закон за агенцијата за разузнавање, Службен весник на Р. Македонија бр.19/95.

Директорат за анализа и истражување, Директорат за техничко разубнавање и информатичка поддршка, Директорат за безбедност и Директорат за организациски работи.

За усогласување со законите на другите безбедносно-разубнавачки служби, кон крајот на 2019 година е предложен нов закон за Агенција за разубнавање, со цел да се заокружат реформите во безбедносниот систем и да се направи дистинкција меѓу Агенцијата за разубнавање и новоформираната Агенција за национална безбедност. Со новиот закон јасно е дефинирана надлежноста на Агенцијата за разубнавање, а тоа е да собира, обработува, анализира, разменува, чува и штити податоци и информации од странство кои се од значење за безбедноста, одбраната и надворешно-политичките интереси на државата. Исто така, со донесувањето на законот, целта е да се создаде модерна и ефикасна служба за надворешно разубнавање.⁴⁷⁴

Во рамките на Министерството за одбрана и Армијата на РСМ се наоѓа *Воената служба за безбедносѝ и разубнавање* (ВСБР), која не е посебна организациска единица. Според Законот за одбрана оваа служба врши работи во врска со планирањето, организирањето и спроведувањето на разубнавањето, контраразубнавањето и заштитата на силите во Министерството за одбрана и Армијата на Р.С. Македонија. Законот (во Глава XI) ги дефинира мерките и активностите за разубнавање и контраразубнавање коишто се значајни за одбраната на Републиката, а тие се : собирање, документирање и анализирање на разубнавачки податоци значајни за одбраната; откривање и спречување на разубнавачка и друга субверзивна дејност на странски воено-разубнавачки и разубнавачки служби, која се врши во земјата или од странство, а е насочена кон одбраната на Републиката; откривање и спречување на сите форми на терористичка дејност насочена кон одбраната; спроведување на контраразубнавачка заштита на задачите и плановите, документите, материјално-техничките

⁴⁷⁴ Предлог на Закон за агенција за разубнавање, Министерство за правда на РСМ, Скопје, 2019.

средства, подрачјата, зоните и објектите од интерес за одбраната на земјата.⁴⁷⁵ ВСБР е составена од два сегмента, еден дел е во Министерството за одбрана, познат како Сектор-Служба за воена безбедност и разузнавање (ССВБиР) и вториот дел се секциите за безбедност и разузнавање во Армијата, Ј-2, А-2, С-2. Секциите во Армијата се со двојно потчинување, по командна линија под Генералштабот на АРМ и по стручна линија под раководителот на ССВБиР.⁴⁷⁶ Секторот-Службата за воена безбедност и разузнавање е сочинета од девет одделенија, додека во секцијата Ј-2 Разузнавање, контраразузнавање и безбедност (која, пак, е во рамките на Генералштабот на Армијата), се наоѓаат посебни одделенија надлежни за разузнавање, безбедност и контраразузнавање.

За разлика од претходните разузнавачки служби, *Агенцијата за национална безбедност – АНБ* е од понов датум. Таа е основана со Законот за Агенција за национална безбедност што Собранието на РСМ го донесе во мај 2019 година. Нејзиното формирање е дел од поширокиот процес на реформирање на безбедносно-разузнавачките служби, што е еден од приоритетните реформски процеси на патот за европска интеграција. Всушност, со започнување на работата на новата Агенција, поранешната Управа за безбедност и контраразузнавање (која беше орган во состав на Министерството за внатрешни работи) престана да работи. Како самостоен орган на државата управа, Агенцијата за национална безбедност е одвоена од Министерството за внатрешни работи и функционира како посебна владина агенција. Нејзината основна цел е заштита на националната безбедност на државата, односно заштита на независноста, сувереноста, уставното уредување, основните слободи и права на човекот, како и други работи од интерес на националната безбедност. Според Законот за АНБ, таа е надлежна да собира, обработува,

⁴⁷⁵ Закон за одбрана (неофицијален пречистен текст), 18.02.2020.

⁴⁷⁶ Фуиор Т., *Насоки за надзор над разузнавањето: за парламентарниите комисији во Собранието на Република Македонија*, ДКАФ, мај 2018.

анализира, проценува, разменува, чува и штити податоци и информации, со цел откривање и спречување на активности што се поврзани со безбедносните закани и ризици за националната безбедност како што се шпионажа, тероризам и неговото финансирање, насилен екстремизам, форми на сериозни и организирани криминални активности против државата и други активности насочени кон нарушување на националната безбедност на РСМ.⁴⁷⁷

За прашањата од значење за националната безбедност, Агенцијата го известува претседателот на Републиката, претседателот на Собранието, претседателот на Владата, Советот за координација на безбедносно- разузнавачката заедница, како и други субјекти во зависност од прашањето што е предмет на известување. Со Агенцијата раководи директор кој го именува и го разрешува Владата на предлог на претседателот на Владата, а за својата работа директорот е одговорен пред Владата на РСМ.⁴⁷⁸ Внатрешната организациска поставеност на Агенцијата е засновата врз функционален и територијален принцип на централно и на регионално ниво. Организациската структура на Агенцијата ја сочинуваат шест одделенија/оддели, четири директорати и регионални канцеларии за вршење на работите од надлежност на Агенцијата.

Во безбедносно-разузнавачката заедница на Р.С.Македонија би ја додале и новоформираната *Оперативно-техничка агенција (ОТА)*, која има поинаква улога од останатите агенции. Со законодавната реформа на системот за следење на комуникациите усвоена во април 2018 година, се предвиде основањето на ОТА како самостоен и независен државен орган. Во согласност со Законот за Оперативно-техничка агенција, што Собранието го донесе во 2018 година, ОТА треба да има посредничка техничка улога, обезбедувајќи техничка поврзаност помеѓу операторите и

⁴⁷⁷ Закон за агенција за национална безбедност, Службен весник на РСМ, бр. 108, 28.5.2019.

⁴⁷⁸ Исто.

овластените органи, исклучително врз основа на судска наредба за следење на комуникациите.⁴⁷⁹ Техничките уреди за следење на комуникациите и техничката документација со кои располага ОТА се преземени од поранешната Управа за безбедност и контраразузнавање - УБК при Министерството за внатрешни работи. Тоа значи дека е овластена да ги спроведува дел од мерките и активностите коишто беа во надлежност на УБК.

Според законските одредби, Агенцијата е надлежна да активира и да создава технички услови за следење на комуникациите за потребите на кривичните истраги и за заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата. Оперативно-техничката агенција нема можност за пристап до содржината на следените комуникации и дејствува како тампон-зона помеѓу органите овластени да ги користат пресретнувањата и операторите, остварувајќи на некој начин стручен надзор во системот на пресретнување. На пример, во 2018 година ОТА посредувала во активирање на мерката за следење на комуникациите во вкупно 153 комуникации за потребите на овластените органи во Р.С.Македонија.⁴⁸⁰

Имено, со создавањето на Агенцијата се спречува концентрацијата на моќта во една институција (како што беше во рамките на Управата за безбедност и контраразузнавање), со што се олеснува отчетноста. Покрај тоа, со нејзиното формирање се оневозможува злоупотреба на мерката за следење на електронските комуникации на граѓаните од страна на овластените органи за следење на комуникациите или операторите. Генерално, во нејзиниот домен на заштита се само електронските облици на комуникации помеѓу граѓаните. На чело на ОТА се наоѓа директор, кој го именува и го разрешува Собранието на РСМ со мандат од пет години, без право на повторен избор, а за својата работа

⁴⁷⁹ Закон за Оперативно - техничка агенција, Службен весник на РМ, бр. 71, 19.4.2018.

⁴⁸⁰ Годишен извештај за работата на ОТА, 2018. Достапно на: <https://ota.mk/adocs/scan-izvestaj-ota-2018.pdf>, посетена на 5.10.2020.

и работата на ОТА, директорот е должен да доставува годишен извештај до Собранието на РСМ.⁴⁸¹

За поефикасна координација на безбедносно-разузнавачката заедница на Македонија донесен е посебен Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во 2019 година. Според овој Закон координацијата се остварува со спроведување на предлозите на Советот за безбедност на РСМ поврзани со националната безбедност, разгледување на оценките на безбедносно-разузнавачките служби, унапредување на соработката меѓу безбедносно-разузнавачките служби, како и планско и функционално користење на нивните капацитети и ресурси и други работи во врска со националната безбедност.⁴⁸² Меѓу другото, координацијата овозможува заедничка процена за областите кои се предмет на интерес на корисниците, како и креирање на интегрирана безбедносна политика.

Според овој Закон се формира *Совети за координација на безбедносно-разузнавачката заедница*. Во делокругот на работата на Советот се: да ги разгледува и да ги спроведува предлозите на Советот за безбедност на РСМ; да ја координира работата на безбедносно-разузнавачките служби; да ги разгледува и да ги проценува заканите и ризиците за националната безбедност на државата; да дава насоки, мислења и да донесува заклучоци за прашања од надлежност на безбедносно-разузнавачките служби. Советот има слична улога како Советот за безбедност на РСМ. Него го сочинуваат следните членови: претседателот на Владата, заменик на претседателот на Владата задолжен за спроведување на Рамковниот договор и политички систем, министрите за одбрана, за внатрешни работи, за надворешни работи, директорот на Агенцијата за разузнавање, директорот на Агенцијата за национална безбедност и раководителот

⁴⁸¹ Основни информации за ОТА. Достапно на: <https://ota.mk/mk/osnovni-informacii>, посетена на 8.10.2020.

⁴⁸² Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во Република Северна Македонија, 2019.

на надлежната организациска единица за воена безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана. Во зависност од прашањата што се предмет на разгледување, на седниците на Советот може да учествуваат и претставниците на другите државни органи и институции. Со Советот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница претседава претседателот на Владата, што значи моќта на ова тело е концентрирана во рацете на извршната власт.⁴⁸³

6.6.5. Организации на граѓанското општество на Р.С.Македонија

Во современите демократски земји владите го третираат граѓанското општество како рамноправен партнер и коректор на нивните одлуки и политики. Со стимулација на учеството на граѓаните, невладините организации и здруженија се подобруваат и се унапредуваат јавните политики, се развива поголема доверба во државните институциите и се зајакнува демократијата во земјата. Учеството на граѓаните во остварувањето на јавната власт е утврдено со Уставот на Републиката каде е наведено (во член 2) „граѓаните власта ја остваруваат преку демократски избраните претставници по пат на референдуми и други облици на непосредно изјаснување“.⁴⁸⁴ Постојат различни можности за учество на јавноста во процесите на креирање политики коишто се прецизирани со Законот за Владата на РСМ, Законот за организација и работа на органите на државната управа, Законот за Собранието на РСМ, Деловникот на Собранието и другите потзаконски акти. Со нив се поставени основите за учеството на јавноста во работата на Владата, министерствата и другите органи на државната управа, и во работата на Собранието.⁴⁸⁵

⁴⁸³ Исто.

⁴⁸⁴ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/91 и измени на Уставот.

⁴⁸⁵ Близнаковски Ј., *Од нацији до закон: Креирање политики и граѓанско учество во Република Македонија*, Институт за демократија - Социетас цивилис, Скопје, стр.33-34.

Некои од механизмите за граѓанско учество во процесите на креирање политики се: учество на седниците на Владата, учество на работни групи и работни тела, доставување на иницијативи до Владата, учество на трибини организирани од органите на државната управа, консултации преку Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), учество на собраниски јавни расправи и дискусии, контакти со пратениците и сл.

Една од значајните причини за вклучување на организациите на граѓанското општество (ОГО) во развојот и примената на безбедносните политики е пред сè да се осигура демократски, транспарентен и одговорен процес. Нивната цел е главно насочена кон учество во институциите на државата, барања за поголеми права и слободи и подобрување на политиките на власта по прашањата за безбедноста и одбраната. Имено, граѓанските организации можат да преземат разни активности за поддршка, но и за одговорно креирање на безбедносни политики. Тие можат да влијаат врз безбедносната политика преку застапништво во поглед на новите политики и закони за вршење на полициска служба или реформа на безбедносно-разузнавачкиот сектор, да ја подигнат свеста на јавноста за безбедносните политики, да го набљудуваат спроведувањето на безбедносните политики од страна на институциите на безбедносниот сектор и сл. Исто така, можат да организираат јавни дебати и трибини за суштински прашања од областа на безбедноста и одбраната, со цел одредени информации да бидат достапни до јавноста.⁴⁸⁶

Во минатото, политиката на национална безбедност често се одвиваше во тајност и важеше за осетлива проблематика за која јавноста не беше информирана и запознаена. Но, со започнување на процесите за членство на Р.С.Македонија во евроатлантските структури, Владата и државните органи беа задолжени, прво, да обезбедат транспарентност, а потоа и ин-

⁴⁸⁶ Albrecht P. and Barnes K., *National Security Policy-Making and Gender*. Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008.

клузивност на македонските граѓани и организации во процесот на креирање на безбедносни политики. Според тоа, Владата во 2016 година донесе Одлука за формирање Совет за соработка со и развој на граѓанскиот сектор (кој е советодавно тело на Владата), со цел зајакнување на институционалната рамка и практики на соработка, дијалогот и поттикнување на развојот на граѓанскиот сектор, содржани во Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор.⁴⁸⁷ Понатаму, со Законот за следење на комуникациите (од 2018 година), е формиран таканаречен *Совет за граѓански надзор*⁴⁸⁸ кој има овластување како и собраниската комисија, да врши надзор на законитоста на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите и да бара отчет за работата на Оперативно-техничката агенција која е надлежна за следење на комуникациите.⁴⁸⁹ Членовите на Советот се задолжени да советуваат и да алармираат, како и да ги проверуваат сомнежите на граѓаните во безбедносниот сектор затоа што реформата на безбедносно-разузнавачките служби е еден од условите за интеграција на земјата во Европската Унија.

Клучна алатка која овозможува вклучување на засегнатите страни во процесот на креирање политики и прописи е порталот ЕНЕР (Единствен национален електронски регистар на прописи на РСМ). Преку ЕНЕР, граѓаните, невладините организации и деловните субјекти се информираат за почетокот на процесот на подготовка на предлог–законот. Овој електронски регистар е наменет за вклучување на јавноста во подобрување на содржината на предлог–законите и на другите документи на Владата

⁴⁸⁷ Одлука за формирање на совет за соработка помеѓу Владата на РМ и граѓанскиот сектор, Службен весник на РМ, бр. 98, 17.05.2016.

⁴⁸⁸ *Советот за граѓански надзор* е составен од претседател и шест членови, од кои тројца се експерти и тројца се претставници од невладините организации и здруженија од областа на заштита на основните човекови права и слободи, безбедноста и одбраната. Тие се назначени од Собранието на РСМ за временски период од три години, без право на повторен избор.

⁴⁸⁹ Закон за следење на комуникациите, Службен весник на РМ, бр. 71, 19.4.2018.

(како што се стратегии, акциски планови, методологии и др.), кога тие се креираат, преку доставување на предлози, мислења, коментари и иницијативи.⁴⁹⁰ Целокупната комуникација меѓу граѓаните и службениците во министерствата се остварува по електронски пат, а коментарите и извештаите се јавно достапни. Во тој контекст, граѓаните и организациите можат во ограничен временски рок да учествуваат и да придонесуваат во процесот на креирање на безбедносни политики. На тој начин, граѓанскиот сектор може да влијае, но и да дава коментари, мислења и иницијативи за предлог–законите и стратегиите од доменот на безбедноста и одбраната.

6.7. Усогласување на безбедносната политика на Р.С.Македонија со политиките и стандардите на НАТО и ЕУ

Според нашите стратeгиски определби, безбедносната политика на Р.С.Македонија е базирана на принципот на неделивост на безбедноста, односно безбедноста на нашата државата е неделива од безбедноста на Евроатлантскиот регион и од глобалната безбедност. Преку регионалната интеграција се остварува решавање, справување и управување на прашањата од доменот на безбедноста, бидејќи државите имаат голема потреба од стабилност и сигурност во своите односи. Силната потреба за политичка слобода, економски пораст и кредибилен безбедносно-воен штит ја наведе и нашата држава кон забрзана интеграција и соработка во рамките на поблиското географско опкружување. Целта е државите во одреден регион да ја подобрат безбедноста во нивните меѓусебни односи, а истовремено да ја намалат својата ранливост и несигурност. Со тоа, сојузништвата во регионални рамки претставуваат премин од национална безбедност кон меѓународна безбедност, како еден од поважните начини за справување со актуелните закани и ризици. Од

⁴⁹⁰ За што е наменет ЕНЕР. Достапно на: <https://ener.gov.mk/files/userManual/enerInfo.pdf>, посетена на 10.10.2020.

безбедносно-воен аспект, интеграциите се привлечна шанса за послабите политички заедници да го зајакнат чувството за безбедност поради сознанието дека не можат сами да се спротивстават на заканите и опасностите, така што повеќето земји беа „приморани“ да пристапат кон разни форми на здружување во вид на сојузи, коалиции, организации и унии.

6.7.1. Република Северна Македонија и НАТО

Определбата за евроатлантско интегрирање на Р.С.Македонија датира уште од 1993 година, кога Собранието донесе Одлука за влез на земјата во НАТО. Со тој чин ја прифативме идејата за заедничка безбедност и одбрана и градење на концептот на колективна безбедност, а отфрлање на пристапот на безбедност само за себе. Оттогаш започна процесот на усогласување на националната безбедносна политика со меѓународните безбедносни стандарди. Имплементацијата на политиките и стандардите на НАТО се одвиваше етапно, преку политичка соработка по низа прашања што се однесуваат на безбедноста и одбраната. Најпрвин тогашната Република Македонија се приклучи на програмата Партнерство за мир (ПЗМ) во 1995 година, потоа Македонија ги достави до НАТО двата основни презентациони документи „Основни принципи на безбедносната политика“ и „Основни принципи на одбраната на РМ“, а потоа Владата на РМ ги прифати „Правилата за однесување на НАТО“. Во 1996 година Р.Македонија беше примена во Северноатлантскиот совет за соработка, кој во 1997 година се трансформираше во Евроатлантскиот партнерски совет (ЕАПС). Во тој период беше отворена Канцеларија за врски во седиштето на НАТО и во Врховната команда на сојузничките сили за Европа во Монс, а беше отворена и Постојаната мисија на РМ во седиштето на НАТО во Брисел. Во 1999 година на Самитот на НАТО во Вашингтон, земјата се стекна со статус кандидат за членство во Алијансата, со што започнува со подготовка и реализација на Акциониот план за членство (АПЧ) со цел да им се помогне на земјите-аспиранти за членство во сојузот. Во рамките на АПЧ, земјите аспиранти

се обврзуваат да подготвуваат Годишна национална програма за членство во НАТО (ГНПЧ) и да ја достават до седиштето на НАТО на разгледување. Всушност, преку АПЧ и ГНПЧ (1999-2000) започнал процесот на синхронизација и трансформација на безбедносно-одбранбениот систем во согласност со барањата и стандардите на земјите членки на НАТО.⁴⁹¹ Покрај тоа, нашата држава ги ползуваше и другите механизми на Алијансата како што се: Индивидуалната партнерска програма (ИПП), Процесот на анализа, преглед и планирање (ПАРП), процесот „Клирингхаус“ и Партнерскиот акционен план за борба против тероризмот.

Хармонизацијата со НАТО системот и компатибилноста со стандардите на земјите членки се реализираше преку измена на законската регулатива и донесување на потзаконски акти, понатаму преку донесување на редица стратески документи од областа на безбедноста и одбраната, како и формирање на нови комплементарни институционални структури и тела. Кон крајот на 90-тите години на минатиот век беа промовирани првите стратески документи како што се Белата книга на одбраната (1998), Стратегијата за одбрана (1998) и Стратегијата за интеграција на РМ во НАТО (1998), кои ги одразуваа нашите погледи и ставови за приближување кон евроатлантските интеграции и остварувањето на надворешно-политичките приоритети за земјата. На политички план, се интензивира соработката меѓу Собранието на РМ и Северноатлантското собрание, а на структурен план формиран е Комитетот за евроатлантски интеграции со кој претседавал премиерот на РМ. Во рамките на Собранието е формирана Комисија за европски и евроатлантски интеграции, додека во министерствата за надворешни работи и за одбрана, исто така се оформени специјализирани координативни тела и сектори за насочување кон евроатлантските интеграции.⁴⁹²

⁴⁹¹ Нацев З. et al. *Стратескиите концепции на НАТО и Република Македонија*, КА ЕЛ ЕС-Принт, Скопје, 2016.

⁴⁹² Стратегија за интеграција на Република Македонија во НАТО, Службен весник на РМ бр.51, 1998.

Од 2002 година Македонија започна да учествува во меѓународни мировни мисии, во Авганистан (2002), во Ирак (2003) во мисијата на ЕУ во Босна и Херцеговина (2006), мисијата на ООН во Либан (2007) и во мисијата на НАТО на Косово (2020). Активното учество во меѓународните мисии и продонесот кон ефективниот мултилатерализам се потврда за подготвеноста на земјата за јакнење на регионалната и глобалната безбедност и за зачувување на светскиот мир. Тоа е показател дека ќе ги зајакнеме партнерствата и соодветно ќе го споделуваме товарот во рамките на колективната безбедност и одбрана и заедничката надворешна и безбедносна политика. Со започнување на меѓународните мисии беше потребно повторно нормативно правно доуредување. За таа цел, во 2003 година беа донесени Националната концепција за безбедност и одбрана и Стратегискиот одбранбен преглед-политичка рамка, со кои започна процесот на трансформација на безбедносно-одбранбениот систем. Потоа следеа уште неколку важни документи (некои од нив беа само ажурирани), како што се Белата книга на одбраната (2005, 2012), Стратегија за национална безбедност (2008), Стратегија за одбрана (2010, 2020), Долгорочен план за развој на одбраната (2011-2020, 2014-2023), Стратегиски одбранбен преглед на РМ - кон членството во НАТО, Идни вооружени сили 2028 (2018) и Долгорочен план за развој на одбранбените способности 2019-2028 (2019). Покрај овие документи од сферата на безбедноста и одбраната, полноправното членство во НАТО опфаќа реформи и вградување на норми и стандарди во областите поврзани со владеење на правото, човековите права, борба против корупцијата и организираниот криминал, кои имаат безбедносна конотација.

Со цел да се постигне поголема ефикасност и координација, во Р.Македонија е формирана Канцеларија за врски на НАТО (со седиште во Министерството за одбрана), која заедно со Советодавниот тим на НАТО се составен дел на Штабот на НАТО

во Скопје.⁴⁹³ Исто така, во јануари 2005 година беше назначен национален координатор за подготовка на Македонија за членство во НАТО. За да се подигне нивото на координација со НАТО, во септември 2018 година, Владата на Република Македонија го формираше Комитетот за интеграција на РМ во НАТО со кој претседава премиерот, а воедно е формиран и Работен комитет за интеграција во НАТО со кој претседава националниот координатор за членство во НАТО.⁴⁹⁴

Во рамките на министерствата се оформени посебни сектори или одделенија за соработка со НАТО. На пример, во Министерството за надворешни работи постои Директорат за мултилатерални односи и безбедносна соработка во чии рамки се наоѓа Секторот за НАТО (поделен на Одделение за НАТО и Одделение за политичко-безбедносна соработка), кој подготвува годишни планови и извештаи за работата и ги координира активностите и задачите што се однесуваат на процесот на интеграција на Македонија во НАТО и го следи спроведувањето на политичките, безбедносните и одбранбените реформи во земјата.⁴⁹⁵ Во Министерството за одбрана постои Сектор за меѓународна соработка во чии рамки е Одделението за НАТО. Главните одговорности на Секторот за меѓународна соработка се да ја планира, да раководи и да ја насочува меѓународната соработка во областа на одбраната на МО, да ја спроведува политиката на Министерството во областа на мултилатералната, регионалната и билатералната соработка со НАТО и ПЗМ земјите, работата околу подготовките на стандардите на НАТО и друго. Во Министерството за внатрешни работи фигурира Одделение за безбедност на класифицирани информации и соработка со НАТО надлежно за спроведување

⁴⁹³ Кљусев Н., et al. *Интересиите на Република Македонија за членство во НАТО*, МАНУ-Центар за стратегиски истражувања и Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.177.

⁴⁹⁴ *Политика на Република Северна Македонија во НАТО*. Достапно на: http://www.mod.gov.mk/?page_id=1960&lang=mk, посетена на 14.10.2020.

⁴⁹⁵ Внатрешна организација на МНР. Достапно на: <https://mfa.gov.mk/mk/page/22/vnatreshna-organizacija>, посетена на 18.10.2020.

на плановите за безбедносна соработка на МВР во активности во врска со НАТО интегративните процеси, како и за постигнување интероперабилност со земјите членки на Алијансата.⁴⁹⁶ Како еден од главните приоритети на Македонија во рамките на безбедносната политика и соработка со евроатлантските структури е и унапредување на меѓународните стандарди за ракување со класифицирани информации. Според Договорот меѓу Владата на РСМ и Канцеларијата за безбедност на НАТО за заемна заштита и размена на класифицирани информации, акцентот е ставен на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации (ДБКИ), која е задолжена за примена на НАТО стандардите за заштита на класифицираните информации и заштита на националните мрежи низ кои се процесираат класифицирани информации по електронски пат.⁴⁹⁷

Постојат и други работни групи и тела кои работат под ингеренции на Владата на РСМ, министерствата и дирекциите. Сите заедно, во рамките на своето ниво и компетентност, придонесуваат за подобра координација на тековните и идните активности меѓу Македонија и Северноатлантската алијанса. Имплементацијата на политиките и стандардите на НАТО придонесе Македонија да создаде ефективна и функционална организација на националниот безбедносен систем, што претставува основа за понатамошна практична соработка, координација и планирање на заеднички меѓународни активности. По долгогодишната заедничка соработка и меѓународен ангажман, на 27 март 2020 година, РС.Македонија стана триесетта полноправна членка на најголемата воено-политичката Алијанса во светот, а со тоа се реализира еден од трите стратешки приоритети на надворешната политика на земјата.

⁴⁹⁶ Одделение за безбедност на класифицирани информации и соработка со НАТО. Достапно на: <https://mvr.gov.mk/page/nato>, посетена на 20.10.2020.

⁴⁹⁷ Дирекција за безбедност на класифицирани информации. Достапно на: <https://www.dbki.gov.mk/?q=node/129>, посетена на 22.10.2020.

6.7.2. Република Северна Македонија и Европската Унија

Полноправното членство во Европската Унија претставува витален интерес на Р.С.Македонија. Стремежот да стане членка на Унијата е поткрепен со фактот дека Македонија е европска држава која историски, културно, цивилизациски и во однос на вредносниот систем ѝ припаѓа на Европа. Желбата и интересот за целосна политичка, економска и безбедносна интеграција во Унијата, Македонија ја манифестира преку својата определба да изгради општество втемелено на идентични вредности како оние на ЕУ, а се однесува на почитување на човековите права и слободи, демократијата, владеењето на правото и функционална пазарна економија. Меѓутоа, патот за пристапување на нашата земја кон Европската Унија, вклучувајќи приспособување на законодавството и институциите, изградбата на добрососедски односи, како и придонесот во регионалната соработка, беше исполнет со пречки. Во еден кус хронолошки преглед ќе ги посочиме најважните настани во развојот на односите меѓу Македонија и ЕУ. Првиот чекор за полноправно членство во Унијата беше во декември 1995 година кога Македонија воспостави дипломатски односи со ЕУ. Во 1996 год. постојаната мисија на Македонија во Брисел е подигната на амбасадорско ниво, а истата година станавме полноправна членка на ФАРЕ програмата, со што се остварија можностите да се користат финансиските фондови на ЕУ за структурни промени и забрзување на реформите во земјата. Потоа, во април 1997 год. е потпишана Спогодбата за соработка со ЕУ. На почетокот на 1998 год. Собранието на Р.Македонија донесе Декларација за развој на односите со ЕУ со која се потврдува политичкиот консензус за членство во Унијата. Како пресвртен момент за земјата во односите со ЕУ е потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) во април 2001 година со која се воспоставени основите за продлабочена

и структурна соработка во повеќе области.⁴⁹⁸ Со овој документ започна процесот на постепено усогласување на политиките, законодавството и институциите во Македонија со вредностите и стандардите на ЕУ. Република Македонија беше првата земја од регионот со која се склучи Спогодбата, која влезе на сила на 1 април 2004 година. Истата година, (2004), од страна на Владата е изработена Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во ЕУ, во која се поставени основните цели, насоки и приоритети во процесот на стекнувањето на членството во ЕУ. Една година подоцна земјата се стекна со статус земја-кандидат за членство во Унијата, што отвори нови перспективи и можности (политички, економски, финансиски) за соработка и учество во програмите и заедничките политики на ЕУ.⁴⁹⁹

Но, вооружениот конфликт од 2001 година го забави напредокот на земјата кон Унијата. Со потпишувањето на Охридскиот договор беа направени значајни измени во уставниот поредок на Македонија. Во контекст на новата ситуација, во текот на 2003 година беа направени суштински потези во еден од најчувствителните ресори од областа на безбедноста – внатрешните работи. Имено, беа утврдени насоките на реформските зафати во полицијата формулирани во низата донесени стратешки документи, а тоа се: Стратегија за реформа на полицијата; Мерки насочени кон конкретна акција против организираниот криминал; Стратегија за интегрирано гранично управување; Акционен план за миграција и азил; Национална програма за борба против трговија со луѓе и илегална миграција и други документи.⁵⁰⁰

Во тој период интенцијата беше да се зајакне соработката, координацијата и размената на податоци меѓу сите инволвирани

⁴⁹⁸ Нацев З. и Котовчевски М., *Дефендологија*, Македонска ризница, Куманово, 2005.

⁴⁹⁹ *ЕУ членство-Приспишување на Република Северна Македонија кон Европската Унија*. Достапно на: <https://www.mfa.gov.mk/mk/page/6/eu-chlenstvo>, посетена на 26.10.2020.

⁵⁰⁰ Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во ЕУ, Влада на РМ, Скопје, 2004.

институции (јавно обвинителство, полицијата, Дирекцијата за спречување на перење пари, финансиската полиција, царинската управа, судство) во справувањето со безбедносните предизвици од различен вид. Посебен акцент е ставен на воспоставување соодветна правна и институционална рамка и зајакнување на мерките во борбата против организираниот криминал, корупцијата и тероризмот.

Со Стратегија за проширување на ЕУ од 2006 година се поставени принципите за идните проширувања и преговори, при што го потврдува значењето на Копенхашките критериуми како услови за членство во Унијата. Заради усогласување на законодавството на Македонија со правото на ЕУ, во 2007 година Владата ја усвои Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА), која ги следи структурата на копенхашките и мадридските критериуми (критериумите за членство во ЕУ), при што секоја година се врши ревидирање и ажурирање на документот со вклучување на приоритетите и активностите кои произлегуваат од редовните извештаи на Европската комисија за напредокот на земјата. Истата година Владата ја усвои и Институционалната платформа и принципите за водење на преговорите за пристапување на РМ во Европската Унија. Исто така, донесени се уште неколку документи како што се Националната програма за економски реформи и Националниот план за развој кои редовно, на годишна основа, се приспособуваат во согласност со препораките од Европската комисија.

Имено, процесот на усогласување се однесува на целото *acquis communautaire* (правото на ЕУ), кое се однесува на 35 поглавја (меѓу кои се поглавјата од областа на безбедноста, Поглавје 24 - Правда, слобода и безбедност и Поглавје 31 - Надворешна безбедносна и одбранбена политика), коишто се предмет на преговори со нашата земја.⁵⁰¹

⁵⁰¹ Прв чекор во процесот на преговори е „скринингот“ кој е формална и техничка операција што ја врши Европската комисија со цел да се подготват преговорите за членство и претставува аналитичка презентација на правото

Првата препорака за започнување на преговорите за пристапување на Македонија во ЕУ беше дадена во Извештајот за напредокот на земјата објавен во 2009 година. Оттогаш Европската комисија во континуитет препорачува почеток на пристапни преговори. Со постигнување на задоволителни резултати во неколку области (судство и владеење на правото, реформа на разузнавачките служби, реформи на јавната администрација и борба против криминалот и корупцијата), и подобрената општа безбедносна состојба во земјата, се очекува Советот за општи работи на ЕУ да се согласи Р.С.Македонија да ги започне преговорите за членство во Европската Унија.

За побрзо интегрирање во Унијата, во изминатите години Македонија работеше на создавање институционална рамка за управување и координирање на интегративниот процес. Механизмите за усогласување и координација се разните работни групи, комитети и функционери кои учествуваат во средбите на повисок ранг и во процесот на креирање политики за европска интеграција.⁵⁰² За таа цел Владата воспостави систем за управување со процесот на европска интеграција. Во функција на поголема оперативност, ефикасност и координација на национално ниво, овој систем континуирано се надградуваше. Денес, системот за управување со процесот на европска интеграција ја има следната структура:

- *Комисијата за евроатлантски интеграции* има централно место во процесот на одлучување за политиката, стратегијата и основните правци во процесот на европска

на ЕУ и состојбата на земјата кандидатот во однос на него. Скрининг-процесот се спроведува по тематски поглавја кои се предмет на преговори. Европската комисија е задолжена да подготви извештај за „скринингот“ и да го презентира на Советот на ЕУ. По извршениот скрининг на соодветното поглавје, Советот одлучува за започнување на преговорите, по препорака на Комисијата. *Скрининг*. Достапно на: https://www.sep.gov.mk/post/?id=2499#X47_7nWxXIU, посетена на 25.10.2020.

⁵⁰² Гоцевски Т., Бакрески О. и Славески С., *Европската унија низ призмата на европската безбедност*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.190.

- интеграција. Со Комитетот претседава претседателот на Владата, а во него членуваат замениците на претседателот на Владата и сите министри, како и гувернерот на Народната банка и претседателот на МАНУ;
- *Работен комитет за европска интеграција при Владата на РСМ (РКЕИ)* е оперативно меѓуминистерско тело задолжено за реализирање на стратегиските одлуки, политичките насоки и приоритетите на Владата. Со него претседава заменик–претседателот на Владата за европски прашања, а негови членови се државните секретари од сите министерства;⁵⁰³
 - *Заменик–претседател на Влада задолжен за европски прашања*, управува и го координира оперативниот дел од интегративниот процес, а во неговата работа му помага Секретаријатот за европски прашања;
 - *Секретаријатот за европски прашања (СЕП)* е основан како посебна стручна служба на Владата во 2005 година, чии задачи се да обезбеди стручна поддршка, координација и усогласување на работата на органите на државната управа и на останатите органи и институции за подготовка на земјата за преговори и членство во ЕУ, јакнење на институционалниот капацитет за водење на процесот на европска интеграција и др. Со Секретаријатот раководи членот на Владата задолжен за европски прашања. Во организационата структура на Секретаријатот за европски прашања егзистираат осум сектори и во нивни рамки дваесет и пет одделенија за конкретни области;
 - *Министерството за надворешни работи (МНР)* е одговорно за исполнување на највисоките приоритети во надворешната политика на државата. Тоа е надлежно за комуникацијата со европските структури преку мисијата на Р.С. Македонија во Брисел за прибирање на навремени информации кои влијаат на интегративниот процес и го координира учеството на земјата во Заедничката надво-

⁵⁰³ Систем за управување со процесот на пристапување кон ЕУ. Достапно на: https://www.sep.gov.mk/page/?id=13#.X9-US1go_IU, посетена на 27.10.2020.

- решна и безбедносна политика и Европската безбедносна и одбранбена политика. Во рамките на МНР клучна улога има *Директоријатот за Европска Унија*, кој донесува годишни планови и извештаи за работата и ги планира, организира, координира и следи активностите и задачите што се однесуваат на процесот на пристапување на земјата во ЕУ, на политичките и институционалните односи и соработка со Унијата. Директоратот е сочинет од два сектори - *Сектор за пристапување кон ЕУ* и *Сектор за односи на ЕУ*, во чии рамки се наоѓаат повеќе одделенија за соработка со ЕУ;⁵⁰⁴
- *Сектори/Одделенија/Единици за европска интеграција при министерствата* се јадра-носители на процесот на европска интеграција во сите надлежни министерства. Овие тела се клучна оперативна алка во институционалната поставеност на процесот за интеграција во Европската Унија.⁵⁰⁵

Покрај овие институции, во процесот на усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ, активно учествуваат и следниве тела: *Комитетот на работни групи за усогласување на законодавството*, *Секретаријатот за законодавство*, *Генералниот секретаријат при Владата* и *Собраниеито на Р.С.Македонија*. Во рамките на Собранието, посебно значење и улога имаат *Комисијата за европски прашања* (сочинета од претседател, четиринаесет члена и нивни заменици), која ги разгледува прашањата во врска со европската интеграција и го следи исполнувањето на обврските кои произлегуваат од договорите меѓу Македонија и ЕУ, и *Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ)*, чија основна функција е засилување на активностите и одговорностите на сите надлежни државни органи и институции во обезбедување на заедничка согласност

⁵⁰⁴ Директорат за Европска Унија. Достапно на :<https://mfa.gov.mk/mk/page/438/direktorat-za-evropska-unija>, посетена на 29.10.2020.

⁵⁰⁵ *Систем за управување со процесот на пристапување кон ЕУ*. Достапно на: https://www.sep.gov.mk/page/?id=13#.X9-US1go_IU, посетена на 27.10.2020.

и координирано дејствување во пристапниот процес на Македонија кон ЕУ.⁵⁰⁶

6.7.2.1. Р.С.Македонија и Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ

Концептот на заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) на ЕУ за прв пат беше воведен 1993 година во Мастрихт. Истиот беше детално редивиран со Договорот од Амстердам кој влезе во сила 1999 година. ЗНБП е институционална рамка за консултации и заземање заеднички позиции и заедничка акција на европската надворешна и безбедносна политика. Основни цели на ЗНБП се :

- зачувување на заедничките вредности, на фундаменталните интереси, на независноста и интегритетот на Унијата во согласност со принципите на ООН;
- зајакнување на безбедноста на Унијата на сите начини;
- зачувување на мирот и зајакнување на меѓународната безбедност во согласност со принципите на Повелбата на ООН, како и со принципите на Хелсиншкиот и целите на Парискиот акт, вклучително и оние за надворешните граници;
- промовирање на меѓународната соработка;
- промовирање и консолидирање на демократијата и владеењето на правото, почитување на човековите права и основните слободи.⁵⁰⁷

Р.С. Македонија во потполност ги прифаќа основните принципи и цели на ЗНБП е и подготвена истите да ги вгради во целокупните активности во периодот пред влегувањето во Унијата и потоа. Рамката за усогласување на Македонија со ЗНБП на ЕУ ја сочинуваат повеќе нормативни и стратемиски документи, како што се: Уставот, Законот за одбрана, Националната концепција за безбедност и одбрана, Стратегијата за интеграција

⁵⁰⁶ Исто.

⁵⁰⁷ Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во ЕУ, Влада на РМ, Скопје, 2004,стр.42.

на Р.Македонија во ЕУ, Стратегијата за национална безбедност и Белата книга на одбраната. Во овие документи е потврдена стратегиската определба на нашата земја за членство во ЕУ и нејзиното приближување и усогласување со заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата. Исто така, со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, Македонија се обврза дека ќе ги хармонизира своите политики во безбедносно-одбранбената сфера со целите на ЗНБП. Правната и институционалната рамка за учество во заедничката надворешна и безбедносна политика, меѓу другото, се развива и преку Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА). Почнувајќи од 2006 година, нашите активности во сферата на ЗНБП се предмет на редовно оценување преку годишните извештаи на Европската комисија за напредокот на земјата во рамките на Поглавјето 31 за исполнување на критериумите за членство во Унијата.⁵⁰⁸

Во рамките на преговарачкото Поглавје 31 (кое ја опфаќа Заедничката надворешна безбедносна политика и Заедничката безбедносна и одбранбена политика), од идните членки на Унијата се очекува да се приспособат и усогласат со политичките одлуки, декларациите, мерките, изјавите, позициите и другите правни акти на ЕУ во доменот на ЗНБП и ЗБОП. Ова подразбира и соодветно имплементирање на активностите и позициите на ЗНБП преку надлежните институции во Македонија задолжени за креирање и спроведување на надворешната и безбедносната политика. Овие институции одржуваат редовни политички и експертски средби и консултации за прашања во доменот на ЗНБП, а имаат цел усогласување на ставовите со креаторите на ЗНБП и утврдување на заедничките позиции во однос на оваа политика на Европската Унија. Министерството за надворешни работи на Р.С.Македонија е институција која е надлежна за ко-

⁵⁰⁸ Зенделовски Г. и Павлески А., *Р.С.Македонија и ЗНБП на Европската унија: достигнувања и предизвици*, Годишен зборник книга 72, Филозофски факултет, Скопје (2019): 283-293.

ординација и спроведување на преговарачкото Поглавје 31 на ЕУ кое ја опфаќа ЗНБП. Имплементацијата на одредбите поврзани со ЗНБП ја спроведува Секторот за политики на ЕУ во чии рамки е Одделението за заедничка надворешна и безбедносна политика. И во останатите министерства и институции постојат сектори/одделенија за меѓународна соработка што се надлежни за спроведување на активностите од областа на заедничката надворешна и безбедносна политика и заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ. Клучна улога во оваа област имаат Секретаријатот за законодавство (кој ја следи усогласеноста на националното законодавство со законодавството, директивите, регулативите, одлуките, препораките и другите прописи на Европската унија)⁵⁰⁹ и Секретаријатот за европски прашања. На парламентарно ниво, се остварува континуирана соработка и усогласување во доменот на ЗНБП преку Комисијата за европски прашања, Комисијата за надворешна политика и Комисијата за одбрана и безбедност, кои егзистираат во рамките на Собранието на Р.С.Македонија.

Моментално Република Северна Македонија не е во позиција заедно со државите членки на ЕУ да учествува во процесот на донесување одлуки, но затоа нејзиното внимание е насочено кон прифаќање и приспособување на усвоените одлуки во оваа

⁵⁰⁹ *Директивите* се обврзувачки правни акти за државите членки во однос на резултатите кои треба да ги постигнат, но на националните власти им оставаат слободно да ја изберат формата и методите преку кои ќе се постигнат посакуваните резултати. *Регулативите* се инструменти за унификација на правниот поредок во рамките на ЕУ и претставуваат правни акти кои се применуваат насекаде во Унијата. Тие се користат кога треба да се постигне целосна усогласеност во сите земји членки и се обврзувачки во целост за сите правни лица и ентитети. *Одлуките* се целосно обврзувачки за оној за кого се адресирани. Со нив ЕУ може да побара од една земја членка да изврши или да се воздржи од одреден вид на активност или, пак, да им наметне одредени обврски. *Препораките* се необврзувачки правни акти преку кои институциите на заедницата можат да го изразат својот став пред државните членки или поединци, но со нив не се наметнува никаква обврска или одговорност за оној до кого се упатени. *Усогласување на законодавството*. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/usoglasuvanje-na-zakonodavstvoto.nspk>, посетена на 24.09.2020.

сфера. Во изминатиот период земјата се придружуваше и ги применуваше одлуките на Советот на ЕУ со кои се воведуваат рестриктивни мерки (санкции) против држави, ентитети, организации и лица кои се закана по мирот и безбедноста во светот. Од наша страна, усвоен е Закон за рестриктивни мерки, со цел одржување на меѓународниот мир и меѓународната безбедност, почитување на човековите права и слободи, развој на демократијата и владеењето на правото. Според овој Закон формирано е посебно Координативно тело за следење на спроведувањето на рестриктивните мерки. Овие мерки се еден од механизмите за спречување финансирање на тероризам и спречување на ширењето на оружјето за масовно уништување и против други криминални дејства.⁵¹⁰

Во спроведувањето на ЗНБП, Република Северна Македонија како аспирант за членство во Унијата, континуирано учествува со декларирани сили во цивилните и воените операции во рамките на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП), која е интегрален дел на ЗНБП. Во согласност со зацртаните определби во Стратегијата за интеграција на РМ во ЕУ, државата настојува да обезбеди оперативен капацитет на цивилните и воените средства за реализирање и учество во мисии надвор од својата територија, чии цели во согласност со принципите на Повелбата на ООН ќе бидат: зачувување на мирот; превенција на конфликти; и јакнење на меѓународната безбедност. Спектарот на мисии опфаќа спроведување на заеднички операции на разоружување, хуманитарни и спасувачки акции, воени совети и помош, превенција на конфликти и операции за зачувување на мирот и учество на заеднички сили во кризни ситуации, вклучително изградба на мир и постконфликтна стабилизација.⁵¹¹

⁵¹⁰ Закон за рестриктивни мерки, Службен весник на РМ бр. 190/2017, 25.12.2017.

⁵¹¹ Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во ЕУ, Влада на РМ, 2004.

Од земја корисник на првата воена мисија на ЕУ под назив „Конкордија“ во 2003 година, прераснаваме во земја активен придонесувач кон ЗБОП. Придонесот на Р.С.Македонија во меѓународни мисии на Унијата започна во 2006 година во воената операција на Европската Унија - ЕУФОР „Алтеа“ во Босна и Херцеговина. Понатаму, земјата учествуваше и во рамките на борбените групи на ЕУ. Придонесот се состоеше од приближно 150 воен персонал во секоја од групите.⁵¹² Според своите можности и капацитети Македонија учествува со штабен персонал и во мисијата на ЕУ во Централноафриканската Република.⁵¹³ Покрај учеството во мисиите на ЕУ, Македонија редовно и активно партиципира во билатералниот и политичкиот дијалог со ЕУ во различни формати и тела. По покана на ЕУ, земјата учествувала на бројни состаноци од доменот на одбраната, на состаноците на Воениот комитет на ЕУ и на Политичкиот безбедносен комитет во форматот (ЕУ+7), со претставници од европските земји кои не се членки на ЕУ и на НАТО и земјите аспиранти за членство во Унијата. Исто така, учествувала на состаноците на Комитетот на соработници на операцијата „Алтеа“, на Глобалната конференција за генерирање сили на ЕУ, на координативните конференции за борбените групи на ЕУ, како и во други тела поврзани со надворешната политика на ЕУ за безбедност и одбрана.⁵¹⁴

⁵¹² Стратегиски одбранбен преглед 2018 на Република Македонија: Кон членството во НАТО и „Идни вооружени сили 2028“, Министерство за одбрана на РМ, јуни 2018.

⁵¹³ ЕУ Членство. Достапно на: <https://www.mfa.gov.mk/mk/page/6/eu-chlenstvo>, посетена на 26.10.2020.

⁵¹⁴ Годишна национална програма за членство на РМ во НАТО за 2017-2018, Скопје, ноември 2017.

БИБЛИОГРАФИЈА:

1. Albrecht P. and Barnes K., *National Security Policy-Making and Gender*. Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.
2. Alex He, *The Emerging Model of Economic Policy Making under Xi Jinping: China's Political Structure and Decision-making Process*, CIGI Papers No. 208, December 2018.
3. Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company, (2003): pp. 1 – 34.
4. Аристотел, *Полиџика*, Слово, Скопје, 2006.
5. Бакрески О. и Милошевиќ М., *Современи безбедносни сисџеми: комџаративна анализа на земјите од Југоисточна Евроџа*, Аутопринт Т.А. и Филозофски факултет, Скопје, 2010.
6. Бакрески О., *Безбедносни сисџеми: комџаративна анализа*, Филозофски факултет, Скопје, 2018.
7. Baldwin D.A., *The concept of security*, Review of International Studies (1997), 23, 5-26.
8. Bardach E. and Patashnik E.M., *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*, Fifth edition, CQ Press and SAGE Publications, USA, 2016.
9. Bardach E. *Policy dynamics*. In: Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, (2006): 336-36.
10. Baylis J. et al., *Strategy in the contemporary world*, second edition, Oxford University Press, 2007.
11. Бејлис Џ., *Меѓународна и глобална безбедноси*, во: Бејлис Џ., Смит С. и Овенс П., *Глобализацијата на светската политика : Вовед во меѓународните односи*, (превод), Табернакул (2010): 226- 241.
12. Бек У., *Што е глобализација?*, (превод), Тера Маџика, 1997.
13. Beck U., „*Living in the world risk society*“, *Economy and Society*, Volume 35 No.3, (2006): 329-345.

14. Близнаковски Ј., *Од науци до закон: Креирање политики и граѓанско учесиво во Република Македонија*, Институт за демократија - Социетас цивилис, Скопје.
15. Bearne S. et al. *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*, RAND Corporation, 2005.
16. Birkland T.A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, 3rd edition, Routledge Taylor & Francis Group, 2011.
17. Booth K. and Wheeler N., *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, Palgrave Macmillan, 2008.
18. Booth K., *Global Security*. In: Kaldor M. and Rangelov I. (Eds.), *The Handbook of Global Security Policy*, Wiley Blackwell, (2014): 11-30.
19. Booth K., *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner Publishers, 2005.
20. Buzan B., Wæver O., and Jaap de Wilde. *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc. London, 1998.
21. Buzan Barry, Wæver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
22. Бузан Б., *Луѓе, држави и сѐправ: Проблемот со националната безбедност во меѓународните односи*, (превод), Академски печат, Скопје, 2010.
23. Cecilia Albin, *The Global Security Challenge to Negotiation: Toward the New Agenda*, Volume: 38 issue: 6, (1995): 921-948.
24. Cohen R., *Cooperative Security: From Individual Security to International Stability*, in: *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, George C. Marshall European Center for Security Studies, No.3, April 2001: 1-28.
25. Colebatch H.K. *Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa*, (prevod), Anali hrvatskog politoloskog drustva, 2004.
26. Dana Priest and William M Arkin. "A hidden world, growing beyond control". *The Washington Post*, July 19, 2010.

27. DCAF Backgrounder, *Security Sector Governance and Reform*, DCAF: Geneva, Nov. 2005.
28. Deleon P., *The Historical Roots of the Field*. In: Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, (2006): 39-57.
29. Deutsch K.W. et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton, 1957.
30. Duncan R., B. Jancar-Webster, Switky B., *World Politics in the 21st Century*, Pearson and Longman, 2004, pp. 68–72.
31. Dye R.T., *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002.
32. Eisenkot G. and Siboni G., *Guidelines for Israel's National Security Strategy*, The Washington Institute for Near East Policy, Washington D.C., October 2019.
33. Ejđus F., *Medunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
34. Елман К. *Реализам*, во: Вилијамс П.Д., Студии по безбедност: вовед, (превод), Арс Ламина, (2012): 15-28.
35. *Europska unija: Što je i što čini*, Ured za publikacije Europske unije, 2018.
36. Facon I., *Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU*, Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Union, 2017.
37. Facts about Israel: The Land, Ministry of Foreign Affairs, 2018.
38. Фуиор Т., *Насоки за надзор над разузнавањето: за парламентарниите комитети во Собранието на Република Македонија*, ДКАФ, мај 2018.
39. Galtung J., *Mirnim sredstvima do mira: Mir i sukob, razvoj i civilizacija*, NVO-Jugoistok XXI – Centar za Evro-balkansku saradnju, JP Sluzbeni glasnik, 2009.
40. Garrett W Brown, Iain McLean, and Alistair McMillan, *A Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations* (4 ed.), Oxford University Press, 2018.
41. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *National Security Policies*, SSR Backgrounder Series, Geneva: DCAF, 2015.

42. Георгиева Л., *Менаџирање на ризици*, Филозофски факултет, Скопје, 2009.
43. Георгиева Л., *Творење на мирој: мирој, безбедноста и конфликтниите по Студената војна*, Филозофски факултет, Скопје, 2007.
44. Гоцевски Т., Бакрески О. и Славески С., *Европската унија низ призмата на европската безбедност*, Филозофски факултет, Скопје, 2007.
45. Гоцевски Т., *Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија*, Графо Б&С, Скопје, 2001.
46. Gidens E., *Sociologija* (cetvrto izdanie), Ekonomski fakultet, Beograd, 2007.
47. Grizold A., *Medjunarodna sigurnost*, Fakultet politickih znanosti, Zagreb, 1998.
48. Heath T.R., Gunness K. and Cooper C.A., *The PLA and China's Rejuvenation: National Security and Military Strategies, Deterrence Concepts, and Combat Capabilities*, RAND Corporation, 2016.
49. Хелд Д., *Космополинизам: идеи, реалности и негоситациони во: Управување со глобализацијата: моќ, власт и глобално управување*, (превод), Академски печат, Скопје, (2010): 350-371.
50. Herz J., *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*, Chicago: University of Chicago Press, 1951.
51. Herz J. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, *World Politics* vol. 2, no. 2 (1950).
52. Hewedy A., *Militarisation and Security in the Middle East*, Pinter, London, 1989.
53. Heywood A., *Politics*, Third edition, Palgrave Macmillan, 2007.
54. Hoffman F.G., *Conflict in the 21st century: the rise of hybrid wars*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, Virginia, 2007.
55. Hough P., *Understanding Global Security*, Routledge, 2006.
56. Хобс Т. *Левујашан: или граѓата, обликој и моќта на црковната и граѓанската држава*, Аз-Буки, Скопје, 2010.

57. Imanuel Kant, *Vecni mir: filozofski nacrt*, Gutembergova Galaksija, Beograd, 1995.
58. Irwin, G. *BREXIT: The impact on the UK and the EU*. London: Global Counsel, 2015.
59. Јанг О. и Квин Ј. *Како до ефективни јавни политики: водич за советници во Средна и Источна Европа*. Институт отворено општество-Македонија, Скопје, 2009.
60. Kanti Bajpai, *The idea of a Human Security*, Audit. Joan B. Kroc Institute Report, No. 19. Fall 2000, pp. 1-4.
61. King Kay, *Congress and National Security*, Council Special Report No. 58, Council on Foreign Relations, USA, 2010.
62. Kennett P., (ed.) *Governance, Globalization and Public Policy*, Edward Elgar, UK, 2008.
63. Кенеди П., *Припрема за двадесет први век*, Службени гласник, Београд, 1997.
64. Климовски С., Каракамишева Т.Ј. и Спасеновски А., *Современи политички системи*, Фондација Конрад Аденауер и Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2017.
65. Кљусев Н., et al. *Интереси на Република Македонија за членство во НАТО*, МАНУ-Центар за стратески истражувања и Филозофски факултет, Скопје, 2007.
66. Ковач М., *Стратеска и доктринарна документација на национална безбедност*, Свет књиге, Београд, 2003.
67. Котовчевски М., „Организациска поставеност на новиот модел на системот за национална безбедност на Република Македонија“, Современа Македонска Одбрана 23, Министерство за одбрана на РМ, Скопје, (2012): 21-39.
68. Котовчевски М., *Национална безбедност*, Филозофски факултет, Скопје, 2016.
69. Kolodziej E., *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
70. Krause K., and Williams M.C., *Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods*, Mershon International Studies Review, Vol. 40, No. 2. (Oct., 1996), pp. 229-254.
71. Kresic I.B. *Javne politike u procesu globalizacije i europeizacije i politika zaposljavanja*, Nova prisutnost 12 (2014) 3, : 413-430.

72. Креирање јавни политики во земјиште од Западен Балкан: креирање побарувачка за докази вон условеноста од Европската унија, Белград, 2016.
73. Кузев С., *Основи на стратегијата за одбрана на Република Македонија: (оштинска стратегија)*, Југореклам, Скопје, 2001.
74. Kugler Richard L. *Policy Analysis in National Security Affairs: new methods for a new era*, National Defense University Press, Washington, D.C. 2006.
75. Lawrence S.V. and Martin M.F., *Understanding China's Political System*, Congressional Research Service, 2013.
76. Lazarevic M., Maric S. i Orza A., *Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU*, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Beograd, 2013.
77. Makarychev A., *Security Agenda in Russia: Academic Concepts, Political Discourses, and Institutional Practices*. In: Kaldor M. and Rangelov I. (Eds.), *The Handbook of Global Security Policy*, Wiley Blackwell, (2014): 408-426.
78. Макијавели Н., *Властел*, Силсонс, Скопје, 2004.
79. Маклин И., (прир.). *Концизен оксфордски речник за политика*, (превод), Книгоиздателство МИ-АН, Скопје, 2002.
80. Mančević M.P. i Ružić M. *Individualna bezbednost u akademskom diskursu*, NBP Žurnal za kriminalistiku i pravo, Vol. 22, Br. 1 (2017).
81. Marchal G., ed. *A Dictionary of Sociology*, Second Edition, Oxford University Press, 1998.
82. Martin M., *Reframing the Use of Force: The European Union as a Security Actor*. In: Kaldor M. and Rangelov I. (Eds.), *The Handbook of Global Security Policy*, Wiley Blackwell, (2014): 355-371.
83. Maull W.H., *World Politics in Turbulence*, International Politics and Society, Friedrich-Ebert-Stiftung, IPG 1/ 2011, pp.11-25.
84. Micklethwait J. and Wooldridge A., *The fourth revolution: the global race to reinvent the state*. The Penguin Press, New York, 2014.

85. Milardović A., *Uvod u politologiju*, Koprivnica : Sveučilište Sjever, 2014.
86. Мекдоналд М., *Конструктивизам*, во: Вилијамс П.Д., Студии по безбедност: вовед, (превод), Арс Ламина, (2012): 59-72.
87. Мијалковић С., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
88. Митревска М., *Превентивна дипломатија и мировни операции*, Филозофски факултет, Скопје, 2010.
89. Morgan P.M., *International Security: problems and solutions*, CQ Press, Washington D.C., 2006.
90. Мустафин А.А. *Политология: словарь современных терминов и выражений*, АГТА, 2012.
91. Nagel J. and Schanzer J., *From Ben-Gurion to Netanyahu: The Evolution of Israel's National Security Strategy*, Foundation for Defense of Democracies, May 2019.
92. *National Security Policy and Strategy*, U.S. Army War College, 2017.
93. *NATO u 21 stoljecu*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2004.
94. Нацев З. et al. *Стратегиски концепции на НАТО и Република Македонија*, КА ЕЛ ЕС-Принт, Скопје, 2016.
95. Нацев З. и Петрески Д., *АРМ кон НАТО: концептуален приод и организационен развој*, Филозофски факултет Скопје, 2009.
96. Нацев З., „Од стратегија до систем на национална безбедност и одбрана-приод и оштри одредби“, Годишен зборник 59, Филозофски факултет, Скопје, (2006): 461-478.
97. Нацев З., *Теоретски основи на доктрината и стратегијата на националната одбрана*, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1998.
98. Нацев З. и Ѓорески И., *Управување со системот за одбрана на Република Македонија*, Филозофски факултет, Скопје, 2013.
99. Нурединовска Е., Ристовска Ј. и Иваноска Н., *Извештај за проценка на корупцијата во Македонија*, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2020.

100. Nye J.S., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, seventh edition, Pearson Education Inc., New York, 2009.
101. Поповиќ М. и Близнаковски Ј., *Во лавиринџите на циклусот на креирање политики*, Институт за демократија – Социетас цивилис, Скопје, 2016.
102. Пророковиќ Д.Н., *Регионална безбедност и теорија реализма: студија случаја арктик*. Дис. Факултет Безбедности, Београд, 2017.
103. Ralf Emmers, *Securitization*, in: *Contemporary Security Studies (Fourth Edition)*, ed. Alan Collins. Oxford: Oxford University Press, 2016.
104. Рачев В. и Бахчеванов Г., *Еволуција на концепцијата за сигурност*, во: Национална и Меѓународна сигурност, Воено издателство (2005): 33-47.
105. Ries C.P., *Improving Decisionmaking in a Turbulent World*, RAND Corporation, 2016.
106. Sarkesian S.C., Williams J.A. and Cimbala S.J., *US National Security: Policymakers, Processes & Politics*, Fourth edition, Lynne Rienner Publishers, USA, 2008.
107. Sefton T. *Distributive and redistributive policy*. In: Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, (2006): 607-623.
108. Show D. M., *National Security for a New Era: Globalization and Geopolitics After Iraq*, Third Edition, Pearson Longman, 2008.
109. Sidel V. and Levy B., „*Security and public health*“. *Social Justice*, Vol.29, No.3 (2002), pp.108-119.
110. Simic R.D., *Svetska politika, Medudrzavni i medunarodni poredak, Svetska politika, Globalni odnosi*, Fakultet politickih nauka i Cigoja stampa, Beograd, 2009.
111. Singer David J., „*The Level-of-Analysis Problem in International Relations*“, *World Politics*, 14 (1), 1961: 77-92.
112. Smith B.L. *Public policy and public participation engaging citizens and community in the development of public policy*. Health Canada, 2003.

129. Whittaker, Alan et al. *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*, Research Report, Washington, D.C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, 2011.
130. Wolfers A., "National Security" as an Ambiguous Symbol, *Political Science Quarterly*, Vol.67, No.4.(Dec.,1952), pp. 481-502.
131. Yun Sun, *Chinese National Security Decision-Making: Processes and Challenges*, The Brookings Institution-Center for Northeast Asian Policy Studies, Washington D.C. May 2013.
132. Зенделовски Г. и Нацев З., *Глобализација мирој и безбедносџа*, Филозофски факултет, Скопје, 2014.
133. Зенделовски Г. и Павлески А., „*Р.С.Македонија и ЗНБП на Евројската унија: досџигнувања и предизвици*“, Годишен зборник книга 72, Филозофски факултет, Скопје (2019): 283-293.
134. Зенделовски Г., „*Улогаџа на Република Македонија во глобалнаџа безбедносџ и одбрана*“, Зборник на трудови-Меѓународна научна конференција, Балканот-безбедносен предизвик за Европа и меѓународната заедница, (2010): (295-307).
135. Zięba Ryszard, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, 2008.
136. Шијан З.С., *Улога џолиџика безбедносџи држава Заџадног Балкана у џџврџивању сџольноџолиџичких џриоритетџа џосле 2000 године*. Дис.Факултет политичких наука, Београд, 2013.

Нормативно-правни и законски акти, стратегиски документи и други материјали:

137. A Secure Europe in a Better World, *European Security Strategy*, Brussels, December, 2003.
138. Active Engagement, *Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, Lisbon, 2010.
139. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, Department of Defense of USA, 2019

140. Basic Law for the Federal Republic of Germany, German Bundestag Public Relations Division, Berlin, 2019.
141. Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана на РМ, Скопје, 2012.
142. China's National Defense in the New Era, First Edition, Foreign Languages Press Co. Ltd., Beijing, China, July 2019.
143. General and complete disarmament: Study on concepts of security, Report of the Secretary -General, The United Nations, 26 August 1985.
144. Годишна национална програма за членство на РМ во НАТО за 2017-2018, Скопје, ноември 2017.
145. French White Paper on Defence and National Security, 2013.
146. Федеральный закон о безопасности, 28 декабря 2010 года, N 390-ФЗ.
147. HMG Security Policy Framework, Version 1.1, May 2018.
148. Intelligence and Security Committee of Parliament, Diversity and Inclusion in the UK Intelligence Community, Intelligence and Security Committee of Parliament, 2018.
149. Munich Security Report 2018: To the Brink – and Back?, Munich Security Conference, 2018.
150. Национална концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија, Скопје, 2003.
151. Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во ЕУ, Влада на РМ, Скопје, 2004.
152. National Security Act of 1947, USA.
153. National Security Capability Review, Crown, March 2018.
154. National Security Law of the People's Republic of China, 2015.
155. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review. HM Government, 2015.
156. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: Third Annual Report, July 2019.
157. National Security Strategy of United States of America, 2017.
158. NIDS China Security Report 2019: China's Strategy for Reshaping the Asian Order and Its Ramifications, The National Institute for Defense Studies, Japan, 2019.

159. Одлука за формирање на совет за соработка помеѓу Владата на РМ и граѓанскиот сектор, („Службен весник на РМ“, бр. 98, 17.05.2016).
160. Прирачник за креирање политики, Генерален секретаријат на Владата на РМ, Скопје, 2007
161. Прирачник за НАТО, NATO Office of Information and Press, Brussels, 2001.
162. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.
163. Стратегија за интеграција на Република Македонија во НАТО, Службен весник на РМ бр.51, 1998.
164. Стратегија за одбрана на РСМ, („Службен весник на РСМ“, бр.75/2020).
165. Стратегија на национална безбедност на Република Македонија (интерно), 2008.
166. Стратегиски одбранбен преглед 2018 на Република Македонија: Кон членството во НАТО и „Идни вооружени сили 2028“, Министерство за одбрана на РМ, јуни 2018.
167. Стратегиски одбранбен преглед-политичка рамка, Министерство за одбрана, 2003.
168. Стратегија национальной безопасности Российской Федерации, 2015.
169. The Fight Against Terrorism and Extremism and Human Rights Protection in Xinjiang, The State Council Information Office of the People's Republic of China, March 2019.
170. The French White Paper on defence and national security, 2008.
171. The Global Risks Report 2018, World Economic Forum, 2018.
172. The Global Risks Report 2020, 15th edition, World Economic Forum, 2020.
173. The OSCE Annual Report 2019. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Communications and Media Relations Section, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2020.
174. The Secretary General's Annual Report 2019, NATO, 2020.

175. The United Nations Development Programme, Human Development Report 1994.
176. The United Nations. Universal Declaration of Human Rights, 1948.
177. The United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945.
178. White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, Federal Ministry of Defence, 2006.
179. White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, Federal Ministry of Defence, June 2016.
180. Устав на Република Македонија, („Службен весник на РМ“ бр.52/91 и измени на Уставот).
181. Закон за управување со кризи, („Службен весник на РМ“ бр.29, 2005).
182. Закон за класифицирани информации, („Службен весник на РМ“, бр.9, 2004).
183. Закон за агенција за национална безбедност, („Службен весник на РСМ“, бр. 108, 28.5.2019).
184. Закон за агенцијата за разузнавање, („Службен весник на Р.Македонија“ бр.19/95).
185. Закон за изменување и дополнување на Законот за одбрана, („Службен весник на РСМ“ бр. 42, 16.02. 2020 година).
186. Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во Република Северна Македонија, 2019.
187. Закон за одбрана (неофицијален пречистен текст), 18.02.2020.
188. Закон за Оперативно - техничка агенција, („Службен весник на РМ“, бр. 71, 19.4.2018).
189. Закон за рестриктивни мерки, („Службен весник на РМ“ бр. 190/2017, 25.12.2017).
190. Закон за следење на комуникациите, („Службен весник на РМ“, бр. 71, 19.4.2018).
191. Законот за организација и работа на органите на државната управа, („Службен весник на РМ“ бр.58/00, 44/02, 82/08, 167/10 и 51/11).

Интернет страници:

192. <http://www.voina-i-mir.ru/международнаябезопасность>
193. <https://peacekeeping.un.org/en/un-peacekeeping-70-years-of-service-sacrifice>

194. <http://www.un.org/secureworld/report2>
195. <https://www.un.org/securitycouncil/content/functions-and-powers>
196. <https://www.un.org/sg/en/content/role-secretary-general>
197. <https://www.un.org/en/sections/about-un/secretariat/index.html>
198. <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html>
199. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics50094.htm>
200. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics58110.htm>
201. <https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/livingen>
202. https://www.everycrsreport.com/files/20040308_RS21510a_bededof9fb51f601b43dbd905506e67eaadf892.pdf
203. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>
204. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3598/high-representativevice-president_en
205. https://www.osce.org/files/f/documents/d/d/35775_7
206. <https://www.defensenews.com/>
207. <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-executive-branch/>
208. <https://www.dhs.gov/publication/fy-2020-budget-brief>
209. <https://riyadh.mid.ru/en/russia/russia-in-figures-and-facts/>
210. <http://en.brics2015.ru/>
211. <http://duma.gov.ru/en/news/28748/>
212. <http://en.kremlin.ru/structure/president/authority/commander>
213. <http://defence.council.gov.ru/>
214. <http://government.ru/en/department/113/>
215. http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6dobcf8c4c142ef.html
216. <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c2846/201903/b149298c33b24f1e8aaa7b8boe45fa77.shtml>
217. <http://thecommonwealth.org/about-us>
218. https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global%20Counsel_Impact_of_Brexit.pdf
219. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-defence-in-numbers-2017>
220. <https://committees.parliament.uk/committee/111/national-security-strategy-joint-committee/role/>

221. [http://www.endic.ru/polytology/Mezhdunarodnaja - bezopasnost](http://www.endic.ru/polytology/Mezhdunarodnaja-bezopasnost)
222. <https://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>
223. <http://www.sgdsn.gouv.fr/accueil/sgdsn-in-english/>
224. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/nos-alliances-et-cooperations/la-cooperation-de-securite-et-de-defense/>
225. <https://www.dw.com/en/germany-to-match-us-contribution-to-nato-budget/a-51446211>
226. [https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/internationale-organisationen/ vereintenationen/-/281336](https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/internationale-organisationen/vereintenationen/-/281336)
227. <https://baks.bunde.de/>
228. <https://www.bmvg.de/en>
229. <https://www.bundeswehr.de/de/>
230. <https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Documents/Israel-the%20Land%202018>
231. <https://knesset.gov.il/birthday/eng/KnessetWorkeng.htm>
232. <http://www.nsc.gov.il/English/About-the-Staff/Pages/nsclaw.aspx>
233. <https://pretsedatel.mk/nadleznosti/>
234. <https://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2020-2024.nspk>
235. <https://ota.mk/adocs/scan-izvestaj-ota-2018.pdf>
236. <https://ener.gov.mk/files/userManual/enerInfo.pdf>
237. <http://www.mod.gov.mk/?pageid=1960&lang=mk>
238. <https://www.mfa.gov.mk/mk/page/6/eu-chlenstvo>
239. <https://vlada.mk/>
240. https://www.sep.gov.mk/post/?id=2499#.X47_7nWxXIU
241. <http://cuk.gov.mk/mk/>
242. <https://www.ia.gov.mk/index.html>
243. <http://www.anb.gov.mk/zaAgen.html>
244. <https://mvr.gov.mk/page/ministerstvo>
245. <https://www.dbki.gov.mk/>