

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ-СКОПЈЕ

Институт за безбедност, одбрана и мир



-Магистерски Труд-

**Тема: “СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ : КОМПАРАТИВНА
АНАЛИЗА НА МОДЕЛИТЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И
РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА”**

Кандидат:

Виктор ЈАКИМОВСКИ
Бр. на индекс 3570/09

Ментор:

Проф. д-р Марина МИТРЕВСКА

Скопје, 2018

СОДРЖИНА

Абстракт	4
Вовед	5
I. МЕТОДОЛОШКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	7
1.1. Општествена оправданост за истражување на темата.....	7
1.2 Цел и задачи на истражувањето	9
1.3 Истражувачки прашања.....	10
1.4 Хипотеза на истражувањето.....	11
1.5 Методи и извори на истражувањето	12
II. ТЕОРЕТСКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	14
2.1 Концепција на ризици, нивно менаџирање и рано предупредување	14
2.2 Поим за криза	19
2.2.1 Основи и дефинирање на кризата	20
2.3 Карактеристики на кризата	24
2.3.1 Закана.....	25
2.3.2 Временскиот притисок (итност).....	25
2.3.3 Неизвесност.....	26
2.4 Подготовка и планирање на кризата	27
2.5 Управување со кризите.....	29
2.5.1 Дефинирање на кризниот менаџмент	31
III. АНАЛИЗА НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	34
3.1 Структура на системот за управување со кризи во Република Македонија	37

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

3.1.1 Надлежности, организациска и институционална поставеност на системот за управување со кризи	37
3.1.2 Управувачки комитет	38
3.1.3 Група за процена.....	39
3.1.4 Дирекција за управување со кризи	39
3.2 Меѓуагенциска координација, нивоа на команда и контрола.....	42
3.3 Регионалните искуства и соработки.....	48
IV. АНАЛИЗА НА СИСТЕМОТ НА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ ВО РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА	51
4.1 Основни карактеристики на системот на заштита и спасување во Република Хрватска	57
4.1.2 Државна управа за заштита и спасување (ДУЗС).....	58
4.1.2 Организациона структура на Дирекцијата за заштита и спасување.....	64
4.2 Силни и слаби страни на системот за управување со кризи во Хрватска и финасиските релации со Европската Унија.....	70
V. БЕЗБЕДНОСТНИТЕ РИЗИЦИ И ОПАСНОСТИ КАКО ЗЕДНИЧКИ ИМЕНИТЕЛ НА МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА (Компаративна Анализа)	74
5.1 Системите за управување со кризи на Македонија и Хрватска предизвикани од актуелната Бегалска криза.....	80
5.1.1 Политики на соработка на Македонија и Хрватска во овој сегмент	83
VI. ЗАКЛУЧОК	89
Користена литература	97
Закони и подзаконски акти	99
Интернет извори.....	99

Абстракт

Менаџирањето со кризи во последните години стана една од најдискутираните теми, како во нашата земја, така и во регионот и пошироко. Темите поврзани со кризи стана главни теми во различни научни и политичко-безбедносни кругови, каде сè почесто се дискутира за изнаоѓање на конкретни и адекватни одговори за справување со предизвиците и кризите кои се закануваат на државите. Со развојот на државите се забележува и ризикот и заканите кои, исто така, еволуирале. Оттука денес нема веќе безбедни средства или феномени, т.е. не може да се најдат држави имуни од ризик или закани.

Во овој теоретски-компаративен научен труд, детално се опишуваат основните концепти за управување со кризи, притоа концизно опишувајќи системот за управување со кризи на Република Македонија и таа на Република Хрватска, прикажувајќи структурната, техничката и законската поставеност на управувачките центри, интерната комуникација во државата како и надворешната соработка на овие системи. Поаѓајќи од фактот дека овие системи и во двата земји постојано се надградуваат со европски стандарди и квалитетни регионални и меѓународни соработки, на крајот на овој теоретски-компаративен научен труд се заклучи дека процесите на институционален развој на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска, неговата имплементација како и мерките и активностите кои се преземаат позитивно влијаат во справувањето со предизвиците за националната безбедност.

Клучни поими: *Ризик; Криза; Систем за Управување со Кризи; Бегалска Криза;*

Вовед

За секој вид на криза и кризна состојба, постојат голем број на специфични мерки и активности кои треба да се применат во сите фази на менаџирање со истите. Овие активности треба темелно да бидат елаборирани за секој вид на загрозување и притоа менаџирањето во различни ситуации подразбира вклучување на различни мерки и активности во зависност од секој тип на криза. Излез од кризите постои преку организирање на интегриран систем за управување со кризи. Но општо земено, при изградбата на системот за управување со кризи се поаѓа од повеќе сегменти и тоа:

- анализирање на заканите и ризиците ;
- утврдување на овластувањата (во согласност со законската регулатива) ;
- да се дефинира организирањето на сите учесници во заштитата и спасувањето ;
- образложување на комуникацискиот систем ;
- идентификување на сите ресурси ;
- изготвување на план за дејствување во кризи и кризни ситуации.

Основна цел на воспоставување на системот за управување со кризи се наоѓа во потребата од обезбедување на постојано ниво на консултации и комуникации помеѓу сите надлежни субјекти, донесување на одлуки на највисоко ниво, максимална координација, навремена реакција и соодветно искористување на расположливите способности и ресурси во случај на настанување на криза и кризни ситуации. Управувањето со кризи како активност од висок државен интерес, се воспоставува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат закана и ризик за животот и здравјето на луѓето и животните, материјалните, природните и културните добра, како и општата безбедност во државата. Како и заради постигнување на целосна компатибилност и интероперабилност со глобалните и регионалните безбедносни системи.

Проблемот на ова истражување се однесува на моделот на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска. При тоа се изврши анализа на системот, преку степенот на изграденост, поставеноста, комуникацијата и координираноста на субјектите, како и компаративна анализа на системот во двете држави

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

во интерес да се понуди нов модел на организациска поставеност на системот за управување со кризи. Пристапот е различен во секоја држава во зависност од проценката на изложеноста од закани и ризици како и од самата историска природа на развитокот на двете земји по распадот на социалистичкиот систем на Југославија при тоа искуството на Хрватска со граѓанската војна од 90-тите години каде што земјата претрпи многу човечки жртви и големи штети во секој сегмент и исто така предизвиците на Хрватска со природните феномени во текот на овие години а пак од друга страна исто така патот на Република Македонија воопшто не беше лесен по распадот на социалистичкиот систем соучувајќи се со безбедносни ризици како од соседните земји така и од внатрешно етничките превирања па до денес со суштинските национални прашања подметнати од страна на соседните земји кои дополнително отежнуваат целовкупната безбедност на Република Македонија според кое воопшто не е лесно да се воспостави структуриран и функционален систем за управување со кризи.

I. МЕТОДОЛОШКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

1.1. Општествена оправданост за истражување на темата

Основниот предмет на истражувањето се фокусира на компаративна анализа на моделите на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска, законската регулатива, но и квантитетот и квалитетот на соодветните капацитети во управувањето со кризи.

Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија во основа претставува темелен документ во кој се истакнати основните ставови и видувања по однос на безбедноста и одбраната на земјата. Истовремено, концепцијата претставува платформа од која произлегоа низа нови решенија од стратегиска и системска природа, со кои се создадоа услови за адекватно уредување на односите во доменот на безбедноста и одбраната. Концепцијата ги разработува новите закани и предизвици со кои ќе се соочува на полето на безбедноста и аналогно на тоа ги дава потребните насоки за справување со потенцијалните безбедносни предизвици. Како безбедносни ризици и опасности кои можат до криза и кризни состојби, концепцијата ги третира следниве:

- Можните манифестации на екстреман национализам, расна и верска нетрпеливост;
- Облиците и активностите сврзани со меѓународен тероризам;
- Поседувањето огромно количество на нелегално оружје;
- Транзиционите проблеми како што се: корупцијата, урбан тероризам, тешкиот криминал, проблемите во функционирањето на судството, социјалните проблеми;
- Активностите на странските специјални служби насочени кон влошување на безбедносната состојба;
- Елементарните непогоди и други непогоди, техничко-технолошките катастрофи, заразните заболувања на луѓето и животните предизвикани од домашни и/или надворешни чинители;
- Деградација и уништувањето на животната средина.¹

¹ Национална концепција за безбедност и одбрана на Р.М., Службен весник на РМ бр.40/03.

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

Националната безбедносна стратегија на Република Хрватска претставува концептуален документ со кој се утврдуваат фундаменталните прашања за националната безбедност. Овој документ обезбедува единствени основи за креирање и за спроведување систематски решенија, како и мерки и активности во поглед на одговор на општите безбедносни предизвици и конкретни облици на загрозување на државата. Како предизвици, ризици и закани по безбедноста и стабилноста, стратегијата ги наведува следните:

- Опасноста од војна на долг рок е значително намалена, но не е потполно елиминирана;
- Можните потенцијални конфликти на интереси во добивањето пристап до новите транзитни правци, како и стекнувањето влијание врз подрачјата со нови извори на енергија или потенцијални конфликти на интереси на државите кои поседуваат енергетски ресурси со државите кои се наоѓаат на транзитните правци, може да доведат до појава на пошироки регионални кризи и со оглед на местоположбата се отвара можност да биде загрозувана и Република Хрватска;
- Транзициските проблеми на државите на подрачјето на источна и југоисточна европа, како и проблемите настанати во процесот на Република Хрватска;
- Интезивирање на транснационалните закани во регионот пред сè глобален тероризам, организиран криминал, бегалските кризи;
- Можните ефекти од природни и техничко-технолошките катастрофи во земјата и регионот;
- Опасностите поврзани со ширењето на инфективни болести и зарази;
- Покрај другите ризици, во Република Хрватска сè уште се присутни последиците од петтогодишната војна, при што посебно се нагласува опасноста од заостанатите мини и експлозивни средства;
- Негативните процеси од процесот на глобализацијата.²

Наведените ризици и опасности по безбедноста на Република Македонија и Република Хрватска дефакто можат да доведат до кризи и конфликти, како на национално ниво, така и пошироко во регионот. Сè уште незадоволнителната безбедносна состојба во

² Strategiju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Klasa: 2001-01/01-01/02.

Југоисточна европа резултира со висок степен на ризици и опасности по безбедноста на двете држави, со оглед на нивната географска поставеност.

Со цел да се постигне можност за брзо и сеопфатно дејство, односно заради предлагање одлуки и обезбедување постојани консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположливите ресурси во случај на кризи, како и за обезбедување навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста од ризици и опасности се организира системот на управување со кризи.

Формулирајќи го предметот на истражувањето, првенствено се насочува кон анализа на моделите на системот за управување со кризи во Република Македонија и Република Хрватска. Во таа насока се утврдува степенот на изграденост на системот, законската регулатива, квалитетот и квантитетот на механизмите во справувањето со кризи, како и нудење на нов модел со кој ќе се создаде ефикасен и ефективен систем за управување со кризи во рамките на своите држави, но и отварање на потребата од соработка помеѓу државите во регионот.

1.2 Цел и задачи на истражувањето

Истражувањето е иницирано за да се добијат релевантни показатели за можностите и капацитетите на македонскиот и хрватскиот безбедносен систем во делот на управувањето на кризи. Воедно, истражувањето претставува теоретско сознавање и анализирање на основите, суштината и развојните фази на поставеноста на системот за управување на кризи во Република Македонија и во Република Хрватска, анализа на системот и механизмите за управување со кризи, како и соработка на државите со други центри за управување со криза пред сè ЕУ и НАТО. Во истражувањето централното место е посветено на согледувањето и анализа на поставеноста и улогата на механизмите и институциите на системот за управување со кризи во двете држави, донесените акти и одлуки во врска со системот, како и анализа на кој начин и како е воспоставена структурата на односи и релации меѓу институциите на системот за управување со криза и влијанието на истите во јакнењето на безбедносните интереси.

За реализацијата на ова истражување, методите кои се користат произлегуваат од предметот и целите на истражувањето, при тоа ќе се користат методи преку кои би се добиле најрелевантни податоци за истражувачкиот проблем. Имајќи ги во предвид

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

предметот и целите на ова истражување од методолошка гледна точка, истражувањето има дескриптивен карактер. При тоа се примени анализа и споредба на законските легислативи кои го третираат системот за управување со кризи применети во Република Македонија и во Република Хрватска наспроти ЕУ и НАТО.

Целата на истражувањето се дефинира како потреба за да се осознаат недостатоците во пристапот на релевантните субјекти во Република Македонија и во Република Хрватска инволвирани во процесот на менаџирање на кризи, како и изграденоста и можностите на капацитетите. При тоа да се увиди кои се проблемите за кои треба да се реагира, врз основа на досегашните истражувања и достигнувања, со оглед на фактот дека успешното управување со кризи ќе влијае врз подобрување на безбедносната состојба на државата.

Се изврши научна дескрипција и анализира поставеноста, надлежноста и улогата на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска, проблемите и безбедносните импликации кои произлегуваат од кризите и да се утврди способоста односно неспособноста на безбедносните субјекти инволвирани во менаџирање со кризи во насока во одржување на безбедноста.

Се укаже кои концепциски и институционални проблеми во делот на системот за управување со кризи значително влијаат врз менаџирањето на кризи и нивно усогласување со потребите за ефикасно менаџирање со кризи и кризни состојби.

Институциите на безбедносниот систем во Република Македонија и во Република Хрватска да ги извршат потребните реформи и да го прилагодат своето работење во насока кон остварување на подобро менаџирање со кризи и кризни состојби.

Утврдување на потребните мерки кои Република Македонија и Република Хрватска треба да ги преземат за функционирање на ефикасен и компатибилен систем за управување со кризи со стандардите на ЕУ и НАТО.

1.3 Истражувачки прашања

Бидејќи станува збор за дескриптивно истражување од самата природа на истражувањето произлегуваат следните истражувачки прашања:

Централното прашање односно основното начелно прашање на кое се дава научно издржан одговор:

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

- Кои се сличностите и разликите помеѓу моделот на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска ?

Одговорот на основното научно прашање даде одговор и на следните прашања:

- Каква е поставеноста, како и законската регулатива што го третира системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска ?
- Кои се капацитетите со кои располага системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска ?
- Каква меѓусебната координација на субјектите инволвирани во процесот на управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска ?
- Дали постои координација помеѓу двете држави, како и координираност и компатабилност на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска со ЕУ и НАТО ?

1.4 Хипотеза на истражувањето

Хипотезите се во релација со предметот, целта и задачите на истражувањето. Во согласност со целта на истражувањето се формулираше општата хипотеза:

Процесите на институционален развој на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска, неговата имплементација како и мерките и активностите кои се преземаат позитивно влијаат во справувањето со предизвиците за националната безбедност.

Посебите хипотези соодветствуваат на задачите на истражување:

- Изградбата на системот за национална безбедност на Република Македонија и на Република Хрватска и создавањето на услови со кои треба да се обезбедат кризите во двете држави влијаат врз нивниот приод кон безбедноста и спречувањето на кризите;
- Еволутивен развој, организациска компатибилност и проектирање на ефикасен систем за управување со кризи на Република Македонија и на Република Хрватска;
- Новите безбедносни предизвици од асиметричен карактер постојано ја менуваат околината и перцепциите на заканите во однос на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска;

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

- Унифицирањето на надворешната, економската, безбедносната и одбранбената политика ќе влијаат врз ризиците и заканите од кризните ситуации;
- Јакнењето на улогата на Република Македонија и на Република Хрватска во процесот на решавање на прашањата од кризниот менаџмент влијае врз намалувањето на вознемиреноста и стравот на луѓето од можноста на зголемувањето на ризиците и опасностите и ескалирањето на кризи.

1.5 Методи и извори на истражувањето

Во текот на истражувањето е реализирана научна дескрипција и анализа на поставеноста и примената на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска, општите карактеристики на системот и неговото влијание врз безбедноста во државите и пошироко. Со истражувањето прецизно ќе се опишат системите во двете држави, како и состојбите и тенденциите на институциите и механизмите во справувањето со кризи и кризни состојби во државите. При тоа ќе се изврши компаративна анализа на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска, како и компаративна анализа со механизмите во ЕУ и НАТО. Производот од анализата треба да не доведе до утврдување на недостатоците кои се присутни во пристапот на Република Македонија и Република Хрватска при менаџирање на кризи.

Од методолошка гледна точка истражувањето има:

Дескриптивен карактер – се користи за да се даде поширок опис, работа и анализа на поставеноста, надлежноста и улогата на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска.

Структурален карактер – има за цел да ја прикаже организацијата на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска, со посебен акцент на институциите и механизмите кои се обврзуваат на имплементирање на мерките и законските одредби со цел да се постигне повисок степен на подготвеност во управувањето со кризи, како и имплементирањето на современите тенденции и развојот на системот за управување со кризи.

Посебна примена во истражувањето опфаќаа следните методи:

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

Историографскиот метод ќе најде примен со цел да се осознаат и искористат искуствата од минатот за периодот за кој постои научно-верификувана документација. Тоа значи да се опфатат хронолошките текови и искуствата на развојот на механизмите и институциите во Република Македонија и во Република Хрватска во справувањето со кризи и кризни ситуации.

Анализата на содржината најде своја примена во анализата на историско-географските податоци и теоретските сознанија, анализа на научни конференции, анализа на текстови, книги, списанија, пишани искуства, анализа на дневен печат, документи од безбедноста и одбраната, графикони, интернет-веб страни, пред се анализа на законската легислатива. До потребните основни вредности во анализата на содржината ќе се дојде со употреба на квалитативна анализа т.е. фреквентна и семантичка анализа. Анализата, обработката и донесувањето на заклучоците од овој дел на истражувањето ќе претставуваат добра основа за понатамошните проучувања.

Компаративниот метод се користи со цел да се изврши делумна квалитативна и квантитативна селекција и анализа на прибраните податоци врз чија основа ќе се воопштат релевантните факти за потврдување или негирање на поставените хипотези. Овој метод ќе се користи за споредување на сите податоци добиени со претходно користење на анализа на содржината.

Во истражувањето се користени секундарни извори на податоци: научна и стручна литература од области кои ја третираат наведената проблематика, научни трудови и публикации, нормативни и правни акти, извештаи од релевантни институции, документи од безбедноста и одбраната, анализи, заклучоци, релевантни интернет веб страни.

II. ТЕОРЕТСКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

2.1 Концепција на ризици, нивно менаџирање и рано предупредување

Менаџирањето на кризи во последните години стана една од најдискутираните теми како во нашата земја, така и во регионот и пошироко, каде се почесто се зборува за изнаоѓање на конкретни и адекватни одговори за справување со предизвиците и кризите кои се закануваат за општеството и за луѓето.

Денешните закани не познаваат граници затоа е потребен еден „многу покоординиран одговор и стратегија за менаџирање која ги надминува капацитетите на исклучиво военото менаџирање на конфликтите“³. Во врска со тоа кризниот менаџмент е силно поврзан со координирано делување на севкупниот безбедносен сектор навременото запознавање на ризикот како и соодветниот навремен одговор за кризата. Освен ова се потребни и адекватно формулирана стратегија, ресурси за менаџирање на ризиците, обезбедување на нормативна легитимност и политичка поддршка.

Запознавање на ризиците е еден концепт кој се поткрепува со една низа на фази и анализа на феномени кои придонесуваат кон спречување на избувнувањето, зголемувањето или претворањето на тој ризик во насилан конфликт или криза. Во овој труд ќе направиме еден приказ на ризиците, нивното менаџирање и нивна проценка, потоа значењето на раното предупредување на ризиците во превенција на конфликтите и кризите, и анализа на ризиците кои доведуваат до конфликт и криза.

Во денешницата ниту една човекова активност не е имуна на ризик, а ниту ризикот некогаш може да се елиминира целосно. Ризикот единствено може да се редуцира до одредено ниво. Менаџирањето на ризиците е идентификување, проценка и приоритетизација на ризиците проследено со координирана и економска апликација на сите ресурси за намалување, мониторирање и контрола на веројатноста⁴ и влијанието од несреќни настани.

Џејмс Гордон (James A. Gordon) наведува неколку дефиниции околу проценувањето и менаџирањето на ризикот и тоа:

³ Митревска, Марина. *Кризен Менаџмент*, Филозофски Факултет, Скопје 2008, стр. 11

⁴ Hubbard, Douglas. *The Failure of Risk Management: Why It's Broken and How to Fix It*. John Wiley & Sons. 2009 стр. 46

- ✓ Ризикот е веројатност дека може да се случи повреда од страна на идентификувана опасност;
- ✓ Анализата на ризикот е процес на евалуација на фреквенциите (зачестеноста) и последиците на ризикот;
- ✓ Контрола на ризикот е употреба на методи за да се редуцира фреквенцијата на појавувањето или да се намалат последиците од опасноста;
- ✓ Менаџирањето на ризикот е процес на секојдневно донесување на одлуки во однос на идентификуваната опасност и вклучувањето на сите практични и разумни мерки да се минимизира влијанието на опасноста.⁵

Процената на ризиците претставува еден двоен процес каде од една страна треба да се идентификуваат можните опасности за субјектот а од друга страна да се процени нивната ранливост во однос на тие опасности. Процената се врши во неколку фази и тоа:

- Идентификување на опасности; (дали се тие внатрешни, надворешни, природни, технолошки, воени и сл.)
- Анализа на ранливоста; (се врши процената на влијанието на одредена опасност врз субјектот, но и врз целокупниот систем на управување со кризи)
- Процена на влијанието (се прави од неколку аспекти, социјален, политички, економски, и др.) и
- Намалување на ризикот (воспоставувањето на одредени правила со кои ќе се намали ризикот⁶).

Додека главната цел кај менаџирањето на ризиците е да се намали ризикот, ова во себе опфаќа и елиминирање на опасноста, намалување на последиците и проширувањето на ризикот.

Раното предупредување на ризиците игра значајна улога во превенцијата на конфликтите, или „намалување на неговата деструктивна фаза“⁷. Во теоријата се познати неколку предуслови кои се именуваат како потенцијални ситуации кои доведуваат до

⁵ James A. Gordon. *Risk assessment and Management in Local Government Emergency: Planning Institute for Catastrophic Loss Reduction*, 2001 (ЈЗУ Републички Завод за Здравствена Заштита „Ризик и Анализа и Ризикот,, Скопје 2008 стр. 38)

⁶ Георгиева, Лидија. *Менаџирање на ризици*, Филозофски Факултет, 2006, стр. 90

⁷ Ибид, стр. 141

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

појавување на конфликти, а тоа се: *политичката нестабилност, дистрибуцијата на оружје, конфликти за природни ресурси, внатрешни конфликти, геноцид, масовно кршење на човековите права, колапс на држави, кризи за храна, бегалски кризи и внатрешно раселување*⁸. Има случаи и ситуации кога овие форми се појавуваат како комбинирани во одредени ситуации што може да се каже дека уште повеќе го зголемува ризикот за појава на конфликти во конкретна држава а исто така и голема е веројатноста истиот да прерасне во надворешен конфликт.

Различни субјекти, било тоа држави, меѓународни институции или други субјекти кои планираат да се заштитат или да се спремаат за можно соочување со одреден конфликт, треба да се направи анализа, која ќе ги идентификува *„изворите на заканите, мотивите, целите и објектите на конфликтот, „веројатноста да се случат непријателски активности против некој национален имот или група имоти“ т.е. да се реализира заканата и иницијална процена на ризикот кој би можел да биде предизвикан“*⁹. Така што, анализата на ризиците е една од главните средства кои помагаат во одбегнувањето на најлошите последици. Освен тоа, анализата на заканите вклучува и идентификување на:

- ✓ Изворите на заканата, т.е. потенцијалните непријатели;
- ✓ Критичките делови од имотот кои може да бидат нападнати и нивните слаби точки;
- ✓ Одредувањето на веројатноста на системот, дел од системот или просториите во кој се сместени системските уреди да биде цел на напад и да се реализира заканата;
- ✓ Воспоставување на корелација помеѓу, мотивацијата, целите и објектите на нападот; и
- ✓ Иницијална процена на ризикот кој ќе биде предизвикан¹⁰.

Во безбедносната теорија не постојат општо прифатени ставови кои можат да ги дефинираат ризиците кои доведуваат до конфликти и кризи. Затоа што секој ризик не влијае исто за сите општества, тоа е како резултат на повеќе фактори а кои Кармент ги дефинира како „меѓузависни и динамични фактори“.¹¹ Според ова, различни држави имаат

⁸ Davies J, Gurr T. R. *Preventive Measures: Building Risk assessment and crisis early warning system*. Rowman and Littlefield Publishers, 1998, стр. 5

⁹ Homeland Security: *Key elements of a Risk Management Approach*, GAO-02-150T, October 21, 2001

¹⁰ Дончев, Александар. *Кризен Менаџмент*, Фон, Скопје, 2007, стр. 70

¹¹ Carment, D. *Assessing Country Risk: Creating an Index of Severity: Background*. Discussion Paper for CIPF, May 2001 стр. 100

различен фактор на ризик. Во врска со тоа колку една држава е повеќе изложена на ризик во споредба со друга треба да се имаат предвид некои од основните структурни карактеристики како што се:

- Историското минато и присуство на вооружен конфликт;
- Политичката стабилност и капацитет за ефикасно владеење;
- Нивото на милитаризација;
- Хетерогеност на населението и демографскиот стрес; индексот на хуман развој;
- Влијанието врз природната околина;
- Поврзаноста/членството во меѓународни и регионални организации.¹²

И покрај тоа што се наброени и познати како фактор кои покажуваат колку една држава е изложена или неизложена на ризик, самиот овој процес не значи дека постои модел на предупредување од ризици. За тоа е потребно да се создава еден друг комплексен пристап каде треба да се прифатат неколку емпириски модели, како што се „макро нивото, средното ниво и микро ниво. „Според Кармент, првото т.е. макро ниво ги опфаќа оние макро процеси кои се одвиваат во подолг период и предизвикуваат структурни промени и последици, второто средно ниво, се однесува на анализа на релацијата држава – општество преку анализата на можностите и слабостите во функционирањето, и третата микро анализа се однесува на процесите и механизмите насочени кон мирољубиво решавање на проблемите“¹³.

Според CAI¹⁴ постојат неколку детерминанти кои може да доведат до конфликти и кризи и тоа:

- Системски: Структурални услови;
- Проксимативни: Политички и институционални фактори; како и
- Надворешни и внатрешни фактори¹⁵

Системските детерминанти предизвикуваат промени во општествата како нарушувањето на животната средина, порастот на населението, недостаток на ресурси и конкуренција, колонијално или наследство од Студената војна, кршење на вредности и

¹² Георгиева, Лидија, *Менаџирање на ризици*, Филозофски Факултет, 2006, стр 144

¹³ Ибид, 144-145

¹⁴ Creative Associates International, Inc е Државна агенција на САД за Меѓународен Развој

¹⁵ http://www.creativeassociatesinternational.com/CAIStaff/Dashboard_GIROAdminCAIStaff/Dashboard_CAIIAdminDatabase/resources/ghai/understanding.htm#concepts-c1

традиции, сиромаштија, и етничката припадност се примери за системски причини за конфликт и криза.

Проксимативните фактори се проблеми во социјалните, политичките и комуникациските процеси и институции кои придонесуваат во ефектот на системските причини. Владините политики, социјалните организации, економските реформски програми, проблемите на политичка либерализација, вооружувањето и надворешната воена помош може да бидат проксимални извори на конфликт и криза.

Извор на причина за конфликт и криза може да биде и позицијата на земјата. Внатрешни фактори може да бидат дизајнот на етничките групи, етничките политички партии, екстремни лидери, а како надворешни, глобална и регионална изолација, отсуство на ангажман на трети страни и слично.

За разлика од овој институт, Кармент, сугерира други начини за да може да се врши процена на ризиците кои доведуваат до конфликти, и ги набројува овие фактори:

- Вооружен конфликт;
- Владеење на политичка нестабилност;
- Милитаризација;
- Хетерогеност на населението;
- Демографски стрес;
- Економска способност;
- Хуман развој;
- Влијание врз природната средина;
- Меѓународна поврзаност¹⁶.

Исто така постојат и голем број на модели кои според основните цели и методологија имаат различен пристап и тоа: Модели за рано предупредување, кои се дизајнирани за конкретен проблем; Модели за краткорочни или долгорочни предупредувања; Модели според методологијата која го користи; Модели според изворите на информации и тн.

А како детерминанти кои доведуваат до кризи најчесто се спомнуваат: природните катастрофи како што се земјотресите, сушите, поплавите, ураганите а исто така и глад, граѓански војни, финансиски кризи и така натаму. Кризите се појавуваат во општества

¹⁶ Георгиева, Лидија. *Менаџирање на ризици*, Филозофски Факултет, 2006, стр. 144

било тоа да се работи за економски развиени или сиромашни општества или држави. На светско ниво се забележува фреквенцијата и бројот на кризите. На пример, од 50 природни непогоди во 1970 година, бројот се зголемил на 400 во 2005 година¹⁷. Освен бројот со ова е зголемена и штетата причинета од овие кризи. Климатските промени и промената на екосистемот со уништување на зелените површини се сметаат како главни фактори за појава на природните кризи, а исто така и економската нестабилност и актуелниот финансиски систем на глобално ниво може да доведе до сериозни кризи на светско ниво.¹⁸

2.2 Поим за криза

Зборот криза денес, веројатно е еден од најчесто употребуваните зборови во секојдневниот говор. Често се користи за опишување на лична односно приватна состојба, но многу почеста е употребата за опишување на состојби со потенцијални негативни последици во кои се наоѓа општеството како целина или поедини негови делови. Но и покрај честата употреба нема јасно и еднозначно определување на терминот криза.

Етимолошки гледано, зборот криза потекнува од грчкиот јазик. Во стара Грција зборот криза значела „пресуда“ или „одлука“, што е пресуден момент кој одлучува за понатамошниот позитивен или негативен развој на работите и состојбите. Суштината на кризата е дека во одредени моменти треба да се одлучи (или да се донесне одлука), не сеуште не е одлучено.

Во литературата често се повторува една заблуда, според која во кинескиот јазик симболот за криза (wei-đi) вклучува симболи кои значат „опасност“ (wei) и „можност“ (đi), поради што кризата се толкува подеднакво добра и лоша. Синолозите, експертите за кинескиот јазик, укажуваат на точност само во првиот дел од интерпретацијата на поимот, односно дека „wei“ навистина значи „опасност“, но додека „đi“ означува „промена или пресвртна точка“. Но во секој случај, првото толкување се вклопува во концептот за криза врз основа на кој станува збор за случувања кои не се исклучиво негативни, туку во себе содржат и одредено позитивни ресурси.

Во современиот свет поимот криза означува првенствено распознавање или способност за распознавање, избор, одлука, а исто така и излез, разрешување на

¹⁷ Mongi BOUGHZALA, Shocks and crises and their determinants, University El Manar-Tunis, 2006 стр.66-67

¹⁸ Како што беше капитулацијата на големата банка “Lehman Brothers” во САД во 2008 година, која доведе и до најголемата финансиска криза во 21 век.

конфликтите, појаснување.¹⁹ Модерниот концепт за поимот криза произлегува од медицинската литература во која, укажува на опасна состојба со здравјето на организмот од која не може да се опорави без трајни последици, надворешни интервенции или без темелна обнова со оглед на фактот дека одбранбените механизми на организмот не се доволни да го извлечат од кризата. Научниците од областа на општествените науки ја замениле наведената медицинска метафора за опишување на кризата во економски, политички, социјални и културни кругови.

2.2.1 Основи и дефинирање на кризата

Големата популарност и широката примена на поимот криза и произлегува дека таквата популарност на поимот создава потешкотии во неговото дефинирање. Тоа не е изненадувачки, бидејќи и самите истражувачи кои го проучуваат феноменот криза не се сметаат себе си за проучувачи на кризата.

За поимот криза постои обемна литература, а со тоа и многу дефиниции кои делумно се поклопуваат, но и делумно се разидуваат. Кризата е премногу комплексна појава за да се дефинира лесно. Несреќите ги нарушуваат нормалните услови и создаваат конфузија, додека специјализираните служби и организации имаат за задача да ги вратат работите во нормала. Меѓутоа кога несреќата ќе ги премине нормалните граници, се влегува во светот на кризата. Бројни се дебатите за тоа дали кризата може да биде дефинирана на позитивистички начин (користејќи ригидни критериуми) или пак преку интерпретативниот метод (каде постоењето на кризата зависи во целост од индивидуалната перцепција) по принципот да е секогаш или во поголемиот дел во центарот на вниманието на набљудувачот.

Со оглед на тоа дека феноменот криза го привлече вниманието на поголем број истражувачи од различни научни дисциплини и области (економија, историја, политички науки, медицина, екологија, психологија и др.), поимот криза често со одредени општи карактеристики (состојба која ја достигнала критичната точка и е на крстопат кон добро или лошо), се користи во многу специфични значења карактеристични за различни истражувачки области. Дури и во рамките на исти научни дисциплини, на пример економијата, постојат разлики во користењето на поимот па така макроекономијата говори

¹⁹ Milašinović. S., Kešetović Ž., "Crisis and crisis management-a contribution to a conceptual & terminological delimitation" Megatrend Review, 2008 стр.167

за кризата како пресвртна точка во економскиот циклус кој се одвивал нормално, а микроекономијата говори за состојба на ранливост кај претпријатијата односно кај поединечниот економски субјект.

Во напорите да се усогласат различните гледишта, терминот криза се користи како “кутија за се”, односно како концепт кој ги опфаќа сите видови на негативни настани. Во поширокото гледиште терминот криза се применува за настани кои се непожелни, неочекувани, непредвидливи, речиси незамисливи и да предизвикаат неверување.²⁰ Во Меѓународната енциклопедија за општествени науки, Џејмс Робинсон заклучува дека бројните дефиниции се или премногу прецизни и специфични и поради тоа не се широко применливи во различни ситуации, организации и субјекти, или пак се премногу широки односно со неограничено значење, и во тој случај тешко може да се разликува криза од не-криза.²¹

Иако наведената дефиниција е релативно најприфатлива, ни таа не е сосема неспорна. Имено, така разбрана кризата на одреден начин е елитистичка конструкција бидејќи тој што има авторитет односно власт одлучува за тоа дали одреден процес или настан представува прогрес или нарушување на нормалното. Врз основа на дефиницијата може да се говори за криза само ако учесниците во настаните за кои станува збор ја согледуваат ситуацијата како кризна. Само во овој случај настанот ќе биде криза со сите свои последици. Доколку граѓаните и државата се изјаснат дека се наоѓаат во тешка положба во текот на кризата, тоа би било од пресудно значење врз натамошниот тек на настаните. Таквото субјективно разбирање на кризата оневозможува прецизно одредување на почетокот и крајот на кризата бидејќи различни актери го перцепираат настанот како криза во различни временски периоди. На пример, во случај на сериозен хемиски инцидент, истиот најпрво се набљудува како криза во фабриката во која се случил, потоа во локалната заедница, потоа во регионот и на крај на државно ниво. Се додека надлежните кои треба да преземат итни мерки во случај на кризна состојба не се свесни за состојбата, аналитичарите не можат таа состојба да ја дефинираат со терминот криза.

Во потрагата за објективна дефинирање на кризата имало обиди да се конципира како период на дисконтинуитет кој означува критична точка во линеарниот процес кој се

²⁰ Rosental U., Arien B. and Comfort L., Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities., Springfield, IL., 2001 ISBN-13: 978-0398072247 стр. 119-120

²¹ Robinson J. A., Crisis in international encyclopedia of social sciences, New York, 1968, стр. 510-513

одвива според воспоставениот модел. Кризата представува промена, ненадејна или постепенa која донесува сериозен проблем кој треба веднаш да се реши. При овој начин на дефинирање на кризата се гледа како на нарушување на нормалноста што е проблематично од позиција на современите истражувачи во општествените науки. На пример, Северна и Јужна Кореја веќе десетици години се наоѓаат во состојба “ни војна ни мир”, односно во состојба на постојани воено политички тензии во услови кога по војна помеѓу две држави формално не склучен мир, а границите на двете држави ги чуваат силите на ООН. Меѓутоа за криза станува збор кога ќе се случи некој сериозен инцидент како потопувањето на јужнокорејскиот брод од страна на Северна Кореја. Таквата состојба трае неколку дена или недели по што односите се враќаат во “нормала” односно во вообичаената претходна состојба.

Кога кризата се дефинира како состојба на интеракција на организацијата нејзината средина во која институционалните структури на општествениот систем стануваат загрозувани, акцентот се става на легитимитетот. Кризата се случува кога институционалните структури на општествениот систем ќе доживеат силен пад на легитимитетот додека нејзините основни функции се ослабени. Во услови на криза политичката и општествената доверба во институциите релативно брзо се губи. Факт е дека легитимитетот не може прецизно да се измери, но до одреден степен сепак може да се измерат и документираат падовите на легитимитетот и пресвртот во перцепцијата на организациите преку анализа на извештаите во медиумите, политичките активности и други показатели за општествена мобилизација.

За генеричката дефиниција за кризата потребен е процесуален пристап. Кризата не се разбира како готова состојба, туку како процес кој нема јасен почеток, дури и крај. Последиците од кризата ќе се чувствуваат и подоцна, кризата може да блесне многу подоцна и покрај претпоставките дека е завршена. Процесот на нарушување влече корени од комбинацијата на егзогени и ендегени фактори.

Сигурно е дека за општеството кризата е состојба во која не може тоа нормално да функционира. Кризата го попречува нормалното остварувањето на целите, па дури и ја загрозува способноста за опстанок на општеството.

Зборот *криза* денес, веројатно е еден од најчесто користените зборови во секојдневниот говор. Се користи и во опишувањето на лична односно приватна ситуација,

но многу почесто се користи за опишување на состојба со потенцијални негативни последици во која се наоѓа општеството во целина или поедини делови во рамките на општеството. Кризите, најчесто се катализатори на големите системски промени, внесуваат посебна динамика во процесот на преговарање и го нагласуваат неговото значење. Оттука преговорите за разрешување на кризите не се рутински и лесни бидејќи неоспорен факт е дека од нив зависи прашањето за војна или мир, па дури и опстанокот на нацијата и државата.

Универзитетот Есекс од Велика Британија, кризата ја дефинира како инцидент кој поради својот обем и влијание е надвор од опсегот на решавање со нормални механизми или органи за донесување на одлуки, во рамките на прифатливото време.²²

Според Робертсон, кризата може да биде разбрана како национална или како меѓународна состојба во која има третирање на примарни вреднувани интереси или цели на страните што се инволвирани.²³

Според Малешкиќ, кризата преставува состојба во која се загорзени темелните вредности и норми на субјектот кон кој е насочена кризата.

Во речникот Мериам-Вебстер, кризата се дефинира како:

- “Точка пресвртница кон подобро или полошо во акутна болест или грозница”, “напад на болка, тага, жалост, вознемиреност или нарушено функционирање; емоционално значаен настан или радикална промена на статусот во животот на една личност”.
- “Пресуден момент “ (како заплетот во литературата).
- “Нестабилно или критично време или поредок на работи во кои промената е неизбежна; особено таква со очигледна можност за високо непожелен исход (како финансиска криза); ситуација која ја има достигнато критичната фаза (криза по животната околина)”.²⁴

Кризата, според Сигер, Селноу и Улмер има четири карактеристики преку кои таа може да се дефинира и тоа специфични, неочекувани и нерутински настани или серија на настани кои создаваат високи нивоа на несигурност и закана на приоритетните цели на

²² “Crisis management plan 010313“, University of Essex, , Martch 2012, стр. 5

²³ Robertson D., A Dictionary of Modern Defence and Strategy, London, 1987 стр.66

²⁴ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/crisis>

секоја држава. Тие, препознаваат во првите три карактеристики дека овој настан претставува:

- неочекуван односно изненадувачки;
- секогаш создава несигурност;
- се гледа како на закана по приоритетните цели.²⁵

Во пошироките научни кругови е прифатено мислењето дека кризата едноставно е реалност и дека таа може да се одигра насекаде и во секое време. Истражувањата покажуваат дека кризите имаат долгорочен карактер како и тоа дека постојат голем број на причини за појава на кризите. Притоа авторите кои ги дефинираат кризите се согласно во тоа дека кризата претставува сериозна закана на основните структурни или фундаментални вредности и норми на општеството односно терминот криза се користи како концепт за сите видови негативни сличувања.

Во Законот за управување со кризи на Република Македонија наведено е дека криза е појава со која се загрози основните вредности, трајните и виталните интереси и цели на државата, односно се загрози уставниот поредок и безбедноста на Република Македонија.²⁶

Исто така кризата може да се дефинира како ситуација која:

- се заканува на високоприоритетните цели поставени од органите за донесување на одлуки;
- го намалува расположливото време за одговор пред да се донесе одлука;
- ги изненадува органите за донесување на одлуки со самото појавување на криза.²⁷

2.3 Карактеристики на кризата

Секојдневното менаџирање на активностите поврзани со нормалното функционирање на општеството се разликува од менаџирањето со активностите во услови на криза. За да може да се одговори на предизвиците во услови на криза мора да се познаваат главните карактеристики на кризата. Карактеристиките не можно да се одредат,

²⁵ Seeger.M.W., Sellnow T.L., Ulmer R.R., "Communication, organization and crisis", Communication yearbook 21: 1998 стр. 231-275

²⁶ Закон за управување со кризи, Службен весник на Р.М., бр.29/05

²⁷ Brecher M., Wilkenfeld J., Study of crisis, Michigan, 1997, стр. 3

бидејќи кризата се разликува по содржината, времетраењето, интензитетот, последиците и други карактеристики.

Како три главни обележја заеднички за сите кризи, во литературата се наведуваат заканата, временскиот притисок и несигурност²⁸.

2.3.1 Зкана

Кризата настанува кога клучните вредности се загрозени (животот, здравјето, интегритетот и сл.) како и опстанокот на заедницата. Природните катастрофи секогаш предизвикуваат длабоко чувство на криза бидејќи се носители на закани по животот на населението, материјални разурнувања како и безбедноста на населението. Финансиските скандали во големите корпорации може да предизвикаат криза во заедницата нарушувајќи ја довербата во економскиот систем и загрозувајќи ја безбедноста на работните места.

Меѓутоа кризата по автоматизам не значи масовни жртви и големи материјални разрушувања. Во јавните организации и еден рутински инцидент може да предизвика криза кога медиумите и политичарите би го означиле како закана. Таков е случајот со пуштањето на антраксот преку америчката пошта, предизвикувајќи смрт на мал број луѓе, но големиот страв парализира одредени делови од државата, посебно во контекст на терористичките напади на 11 септември во САД. Слично е и со случајот на “милениумската буба – Y2K” позната и како “криза која не се ни случила” кога целиот свет бил уплашен од евентуалните последици за виталните системи поради тоа што компјутерските програми не биле програмирани за сметање на времето после 1999 година, што можело да предизвика мошне сериозни последици по критичните инфраструктури.

2.3.2 Временскиот притисок (итност)

Доколку не предизвикаат моментални и акутни проблеми, сериозните закани не продуцираат чувство на криза. Експертите се секако загрижени за последиците од глобалното затоплување, но тоа не се проблеми кои предизвикуваат “несоница” кај политичарите во чии очи е моменталниот и евентуално следниот мандат. Временскиот притисок е главен елемент на кризата. Со оглед на тоа дека опасноста е реална и присутна, таа бара да се преземат активности во врска со неа веднаш. Тоа е особено важно за

²⁸ Ананиев, Ј. Гичев, В. Шуманов, Ѓ. „Методологија за мапирање на ризици,, Университет Гоце Делчев – Штип 2011 стр. 39-40

менаџерите на оперативно ниво кога одлуката за живот или смрт мора да се донесе во рок од неколку часа, минути, па дури и секунди. Кризата представува предизвик за менаџерските способности бидејќи во услови на неподготвеност и очигледна неочекуваност од менаџерите побарува побрзо донесување на одлуки од вообичаеното, што представува високостресна состојба. Затоа за успешно управување со криза нужно е да менаџерите бидат свесни и да го почитуваат усвојувањето на соодветните програми за управување, пред се при изработката на систем за рано откривање и кризно планирање. Лидерите на стратешко ниво релативно ретко го доживуваат чувството на екстремна итност која кризата го носи со себе, иако нивната временска рамка за реакција се скратува во услови на криза²⁹.

2.3.3 Неизвесност

Перцепцијата за кризата е придружена со висок степен на неизвесност за природата и потенцијалните последици од заканата, Што се случува и како се случило тоа? Кој е следниот? Колку се работите лоши? Што е најважно: таквата неизвесност го отежнува пронаоѓањето на решение односно одговорот на прашањето: што можеме да направиме? Што ќе се случи ако избереме одредена опција?

За време на настаните од 11 септември во САД само откако се случиле сите поврзани напади, можело да се состави целокупната слика за тоа што всушност се случило.

Покрај претходно наведените, како четврто основно обележје се наведува неадекватните односно недоволните ресурси неопходни за одговор во случај на криза.

Концептот за криза е дијалектички и амбивалентен. Тој истовремено е и закана и ветување, деструкција и реконструкција, низа на препреки, остранување на препреките и преместување на истите. На иста линија се истражувањата на многу автори дека често постои склоност кон поголемо нагласување на деструктивните аспекти на кризите отколку нејзините интерактивни аспекти, пред се општествената мобилизација која ја произведува. Дијалектичката концептуализација комбинира закана и можност. Кризата истовремено ја карактеризираат и негативни ефекти (пертурбација, дерегулација, конфликт, конфузни активности, постојан стрес кој води кон непромислени постапки) и позитивни ефекти

²⁹ Ананиев, Ј. Гичев, В. Шуманов, Ѓ. „Методологија за мапирање на ризици,, Университет Гоце Делчев – Штип, 2011 стр. 56

(мобилизација, солидарност, соработка). Кризата ги доведува во прашање фундаменталните вредности на општествениот систем и техниките кои се применуваат за извршување на задачите во негови рамки, како и систематските правила за организирање, што може да се покаже како корисно во актуелното и идното управување со кризите.³⁰

2.4 Подготовка и планирање на кризата

Процесот на подготовка и планирање на кризите е клучен сегмент при управување со кризите, а воедно и неопходност. Во подготовката за кризите се планираат можните сценарија, акции и спроведуваат кризни вежби преку кои се одредуваат предностите и недостатоците на истите. Подготовка за кризи е востановена практика за управување со кризи при која се формираат структури за надгледување и координирање на кризниот менаџмент, вклучувајќи како политички контролни групи така и на оперативни персонални групи, структури кои најчесто се подржани од центарот за управување со кризи. Поставувањето на правилна организациска и структурна поддршка е вообичаена процедура и истата е креирана да го надгледува и координира кризниот менаџмент. Активностите што се преземаат во делот на подготовка и планирање на кризите помагаат во спасувањето на човечките загуби, како и намалување на материјалните загуби³¹.

Повеќето од кризите според својата природа се непредвидливи настани како по моментот на појава така и по интензитетот. Но и покрај тоа може да се одредат активностите и областите кои се склони кон криза што е од голема важност за кризниот менаџмент. Процесот на претходно планирање во овие области може да придонесе во спречувањето или управувањето со кризите. При тоа од големо значење е навременото следење односно воочување на видот, веројатност и тежината на потенцијалните кризи. Меѓутоа останува фактот дека не може однапред да се испланираат сите активности во врска со кризите особено ако се работи за нови кризи или се во непозната форма. Процесот на подготовка и планирање е од витално значење за ефикасното управување со кризи и иститот обезбедува:

³⁰ Lalonde C., In search of archetypes in crises management, Journal of contingencies and crises management, Vol.12, No.2 June 2004 стр. 88

³¹ Ананиев, Ј. Гичев, В. Шуманов, Ѓ. „Методологија за мапирање на ризици,, Университет Гоце Делчев – Штип, 2011 стр. 59-60

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

- ефикасна координација на активностите меѓу субјектите кои имаат задача да одговорат на кризата;
- Давање јасни инструкции на сите субјекти кои треба да реагираат;
- Континуирано следење и проценување на актуелните и потенцијалните последици од кризата;
- Континуирана активност непосредно по завршување на кризата.³²

Планот за управување со кризи поради неговата важност треба да се темели на неколку постапки и тоа:

- треба да го спроведуваат органите на власт, кои треба да обезбедат негово соодветно спроведување;
- треба да се состои од три фази:
 - Фаза на настанување;
 - Фаза на промени;
 - Фаза на реконструкција.
- треба да ги опфати сите мерки и активности за елиминирање на сите ризици и опасности;
- мора да се изработи и спроведе во согласност со правна регулатива во земјата.³³

При процесот на подготвување на планот за решавање на кризи Гери ги наведува следните четири фази значајни за успехот:

- првата фаза: прифаќање подразбира да се има предвид можноста за појава на криза и тогаш кога не се очекува, секогаш и во секое време;
- втората фаза: подготвување подразбира преземање на спектар мерки и активности за спречување на појава на кризата,, спроведување на подготовки за одговор, намалување на ефектите и одговор на криза, доколку се појави;
- третата фаза: обучување и развој на ресурси подразбира развивање и прифаќање на програмата, вклучувајќи ги сите учесници во решавањето на кризата и спроведување подготовки за остварување на сите процеси со кои ќе се реши кризата;

³² Geary W. Sikich: „All hazards crisis management planning”, 2003, стр. 18

³³ Митревска М. „Кризен менаџмент”, Европа 92 – Кочани, 2008, стр.41

- четвртата фаза: информирањето подразбира преземање активности со цел навремено и постојано информирани на сите субјекти.³⁴

Процесот на планирање опфаќа и подготовка на различни сценарија во случај на криза. Разгледувањето на различни сценарија можат да помогнат во донесувањето ефективен одговор при настанатата криза, дури и во случај на соочување со веќе познати кризи како што се пандемии, епидемии, видот на кризата, брзината, големината и зафатената територија на почетокот можат да бидат различни. Многу кризи претходно се предвидени па планирањето може да обезбеди ефикасни акции под тие околности. Тоа е процес на планирање и подготовка за можни настани што е многу ефикасно во управувањето со кризи.

Симулациските вежби како активност во процесот на планирање и подготовка за управување со кризи е од големо важност во делот на обуката и тестирањето на субјектите кои се вклучени во управувањето со кризи, обезбедувајќи тренинг и тест за инволвираните субјекти. Природата на кризите е таква да тие се непредвидливи и хаотични, па следува дека сите напори да се спроведат сите можни вежби, субјектите нема да дадат точен и единствен одговор на реалната криза и целосно да ги подготват институциите. Но и покрај тоа вежбите имаат позитивен карактер во делот на подготовка на луѓето да ја разберат кризата и со тоа да предложат поефикасни решенија, одлуки и да спроведуваат соодветни акции за време на вистинска криза.

2.5 Управување со кризите

Управувањето со кризите представува процес насочен кон превенирање на ескалацијата на конфликтите. Според Хил управувањето со кризите е една од трите структурни компоненти на конфликтите, во чија структура се и превенцијата на конфликтите и разрешување на конфликтите. Релациите и поврзаноста на структурните компоненти се комплексни во секој реален конфликт. Оттаму, Митревска укажува дека секоја држава мора да располага со механизми и процедури за управување со конфликти и со процедури за управување со криза или кризен менаџмент. Во таа смисла управувањето

³⁴ Geary W. Sikich: „All hazards crisis management planning”, 2003, стр. 18

со кризите треба да придонесе условите со кои ќе се обезбеди кризите што би влијаеле на безбедноста на макро и микро ниво да бидат спречени или решени по мирен пат.³⁵

Кризата карактеризирајќи се со конфузија односно збунетост, па дури и паника притоа доведувајќи до негативни последици, се наментнува прашањето дали може да се управува со истите. Позитивен одговор на ова прашање дава Митревска, притоа да се прифатат трите основни правила и тоа:

- кризите се неизбежни;
- управувањето со кризите бара некои процедури за управување кои можат да бидат усогласени однапред и употребени штом ќе се појави криза;
- управувањето со кризи е интегрален дел на одговорноста на секој раководител.

Во услови на криза од голема важност е избегнувањето на создавање можен хаос и паника, што би се постигнало преку одржување на групната динамика и верувањето во раководните структури. Заедницата мора да се справи со кризата пред истата да се случи, како и да помогне во опоравувањето од последиците настанати од кризата. За исходот и должината на времетраењето на кризата од пресудно значење може да бидат преземените дејствија во раните фази на кризата. На лидерите останува да проценат кои информации се од суштинско значење и кои информации да ги прифатат во раните фази на кризата. Притоа може да се појави ризик од преоптоварување со информации во одреден сегмент или пак недостиг на информации во друг сегмент. Во одредени ситуации се јавува потреба од други авторизирани и делегирани групи за давање побрз одговор поради немање доволен капацитет на лидерите сами да реагираат во сите ситуации. *„Кога станува збор за управувањето со кризите може да се потенцираат нејзините воени, политички, економски, социјални, хуманитарни и еколошки аспекти. Секој од овие аспекти претпоставува соодветна подготвеност на одделни државни органи да се справат со нив и да ги редуцираат последиците од нив. Во таа смисла, капацитетот на одделни држави за справување со кризите е само дел од националната-безбедносна стратегија која што се насочува кон конкретен проблем што продуцира криза.“*³⁶

³⁵ Митревска М. „Кризен менаџмент“, Европа 92 – Кочани, 2008, стр.43

³⁶ Гоцевски Т., Балканот и кризите, Современа македонска одбрана бр.3, стр. 27

Истражувачите на кризниот менаџмент односно на системот за управување со кризи тргнуваат од правилото дека системот за раководење и командување со кризи мора да се состои од четири фази, и тоа:

- Превенција или спречување;
- Подготовка;
- Реакција и
- Обнова.³⁷

Во однос на нивните активности, Митревска констатира дека овие фази се поврзани во кружна врска, што значи дека треба да делуваат како целина, да се надополнуваат.

2.5.1 Дефинирање на кризниот менаџмент

Концептот за кризата како отстапување од нормалниот ред на нештата, настанал релативно покасно во историјата односно тогаш кога луѓето сфатиле дека во природата и општеството постои ред и законитост, а не хаос. Кризата како отстапување од нормалното односно нарушување на нормалното функционирање долго време е перцепирана како производ на виша сила или резултат на божја волја, како резултат на тоа човековата активност во случај на криза се сведувала на магиски ритуали односно религиски обреди. Со продорот на рационалниот поглед на светот и развојот на науката се појавиле и првите настојувања на луѓето да ја опишат, класифицираат, разбираат и објаснат кризата и да изградат што поадекватни начини за управување со кризите. Сепак кризниот менаџмент како научно-теориска дисциплина сериозно настапува на историската сцена во втората половина на XX-от век.

Кризите за секоја организација се неизбежни, но раководителите во профитниот и во непрофитниот сектор, како и во државниот сектор свесни се дека нивното времетраење може да биде значително пократко, додека последиците неспоредливо помали доколку организациите се припремени за криза. Се вели дека постојат два типа на кризи: “оние со кои вие управувате и оние кои управуваат со вас”.³⁸ Проактивното планирање овозможува на раководителите односно менаџерите да ја контролираат и решаваат на кризата, а игнорирањето на можноста дека кризата се случува од друга страна води кон тоа да кризата се развива по својата инерција.

³⁷ Adizes I., Kako riješiti krizu upravljanja, Globus, Zabreb, 1989 стр.103

³⁸ Želimir Kešetović, Ivan Toth, Problemi kriznog menadžmenta, Velika Gorica, 2012, стр.54

Кризниот менаџмент може да се одреди како сет на функции или процеси насочени кон идентификување и предвидување на можните кризни состојби и да воспостави посебни начини кои на организацијата ќе овозможат превенција од кризи или ефективен одговор и нејзино успешно решавање со минимализирање на последиците и што побрзо враќање во нормала. Поради тоа, кризниот менаџмент е стенографски поим за сите активности кои се насочени за реагирање со системот во состојба на нарушување: превенција, подготовка, ублажување, одговор и за обновување. Се работи за обликување на процедурите, договорите и одлуките кои влијаат на текот на кризата и се состои од организација, подготовка, мерки и распределување на ресурсите за нејзиното справување. Кризниот менаџмент обично се одвива во услови на организациски хаос, под притисок на медиумите во стресни околности и во недостаток од прецизни информации.

Одговорот на кризата е сериозен предизвик. Кризата бара критични одлуки кои мора да се донесат во непријатни околности. Истовремено, кризата генерира препреки на процесот за донесување на квалитетни одлуки. Вообичаените проблеми во текот на кризата прогресивно се зголемуваат. Кризните менаџери мораат да ги решаваат сложените проблеми без информациите кои им се неопходни во нестабилното организациско опкружување и во услови на високо ниво на стрес. Ако се земе предвид конфузијата која настанува во текот на кризата, кризниот менаџмент може да се квалификува како невозможна задача.³⁹

Кризниот менаџмент претставува комплекс од специјални мерки преземени под притисок за решавање на проблемите предизвикани од криза.⁴⁰ Според Персон и Клер, кризниот менаџмент претставува систематски напор насочен кон одбегнување на кризата или управување со кризните настани пред да се случат.⁴¹ Кризниот менаџмент, Дејвид Робинсон го дефинира како добра дипломатија со која се настојува да се реши нестабилна состојба со одбегнување на тензии.⁴²

Без оглед на големината на системот кој е засегнат, примарните цели или придобивки од кризниот менаџмент вообичаено би вклучиле:

³⁹ Želimir Kešetović, Ivan Toth, Problemi kriznog menadžmenta, Velika Gorica, 2012, стр.63

⁴⁰ American Heritage Dictionary, New York, стр. 486.

⁴¹ Pearson C., Clair J., Reframing Crisis Management, Academy of management review, Vol.23, No.1, 1998, стр.59

⁴² Robertson D., A Dictionary of Modern Defence and Strategy, London, 1987, стр. 35

- Способност за проценка на ситуација во и надвор од системот на начин да сите клучни играчи да можат да ја забележат;
- Техники за директни акции кои би ги задржале или ограничиле ширењето на можната или забележаната штета/повреда;
- Подобра еластичност на системот за неговите носители;
- Усогласеност со контролните и етичките побарувања, на пр. Инкорпорирање на општествената одговорност;
- Многу подобро управување на сериозните инциденти или кој било инцидент кој тежнее да добие на сериозност;
- Подобрена свесност на единките за нивните улоги и очекувања во организацијата;
- Зголемена способност, доверба и морал во рамките на организацијата/ системот;
- Засилен менаџмент на ризиците до толкава мера што очигледните ризици ќе бидат идентификувани, ублажени (таму каде што е возможно) и за време на криза континуиран менаџмент за кој постои претходна подготовка;
- Заштитена и засилена репутација на намалени ризици и штети по настанувањето на кризата.⁴³

На крај, Митревска заклучува дека кризниот менаџмент претставува нов приод кон безбедноста и спречувањето на конфликтите. Или поинаку речено, се смета дека тој е дериват на релациите од периодот на Студената војна, дека е префериран и имплементиран од НАТО. Како поткрепа на ова, а имајќи ја предвид целосно различната природа на ризиците со кои денес се соочуваме, кризниот менаџмент во најголем број држави се заснова врз принципите што ги имаат усвоено колективните системи за одбрана и безбедност. Врз својата основа, тие се фокусирани кон создавање услови со кои треба да се обезбеди кризите што би влијаеле на безбедноста на макро и микро ниво, да се решаваат и спречуваат по мирен пат.⁴⁴

⁴³ Цветковски С., Дефинирање на кризата и кризниот менаџмент, Филозофски факултет- Скопје Годишен зборник, 2009, стр.512

⁴⁴ Митревска М. „Кризен менаџмент”, Европа 92 – Кочани, 2008, стр. 37

III. АНАЛИЗА НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во 1991 година на 08-ми септември со одржаниот референдум, граѓаните на Република Македонија се определија за своја самостојна и суверена држава. Оттогаш Република Македонија интензивно работи на заокружување на својот политички, економски и правен систем. По референдумот како прва и основна задача се постави изработка на Устав на Република Македонија, врз граѓанскиот концепт на општество и врз современите европски стандарди. Собранието на Р.М. на 17 ноември 1991 година го донесува Уставот, со што државата се здобива со највисокиот уставно-правен акт, поставувајќи ги основите на државното уредување на Република Македонија како самостојна и суверена држава. При изработката на Уставот користените се искуствата од уставите на земји со граѓански модел на општество, уставната традиција по војната, како и основните категории и концепти на современата уставно-правна теорија и пракса. Врз основа на тоа Република Македонија се здоби со нов, современ и според светски стандарди Устав, во кој се решаваат основните прашања: основните одреби, основните слободи и права на човекот и граѓанинот, организацијата на државната власт, Уставниот суд, локалната самоуправа, меѓународните односи, одбраната на државата, воената состојба и вонредните околности и сл.

За прв пат, со Уставот Република Македонија се дефинира како суверена, самостојна, демократска и социјална држава. Суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните, истиот е неделив, неотуѓив и непренослив. Според Уставот постојната граница е неповредлива и истата може да се менува само во согласност со Уставот, додека територијата на Република Македонија е утврдено дека е неделива и неотуѓива. Уставот на Република Македонија, со еден збор ги дава сите релевантни претпоставки за креирање на системот за одбрана кој треба да се потпира врз расположливите човечки, материјални, технички и просторни ресурси. Предвидените уставни решенија во делот на одбраната, по изработката и донесувањето на Уставот ја

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

наметнаа потребата да се преточи во законска норма а со тоа и отварање на патот кон создавање на системот на одбрана.

Управувањето со кризи како активност од висок државен интерес, се воспоставува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за животот и здравјето на луѓето и животните, материјалните, природните и културните добра, како и општата безбедност во државата. Појдовната основа од областа на управувањето со кризи во Република Македонија се наоѓа во Националната концепција за безбедност и одбрана, донесена во 2003 година од страна на Собранието, во која се изнесени погледите и се дадени основните препораки за начинот на функционирањето на системот за управувањето со кризи.

Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија претставува основен стратегиски документ на државата во сферата на безбедноста и одбраната. Со Концепцијата се создадени темелните predispozicii за профилирање на суштинските елементи во областа на националната безбедност и одбрана.

Во овој документ на системски начин, за прв пат се направени проценки за меѓународното опкружување и положбата на Република Македонија и ги разработува новите закани и предизвици со кои ќе се соочува државата на полето на безбедноста, притоа ги дава потребните насоки за справување со потенцијалните безбедносни предизвици. Националната концепција за безбедност и одбрана е претставена преку повеќе делови: „Интереси на Република македонија“, „Безбедносни опкружување“, „Политика на национална безбедност“ и „Одбрана“, сето тоа со повеќе поднаслови во дел од основните сегменти на документот.⁴⁵

Во третиот дел насловен како „Политика за национална безбедност“ се разработени целите и насоките за водење на политиката за национална безбедност. Исто така посочени се областите и инструментите за остварување на политиката на национална безбедност, како и дел во кој се уредува прашањето за менаџмент со кризи, насоките за организација и развој на оваа област. Презентираната содржина и визии во концепцијата, обезбедуваат основа за изградба на модерен, ефикасен и компатабилен со други земји и организации систем за управување со кризи. Основа за изградба на овој систем претставува

⁴⁵ Национална концепција за безбедност и одбрана на Р.М. Сл. весник на РМ бр,40/03

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

изработката и постојаното одржување на една транспарентна и објективна процена на загрозеноста на Република Македонија за што се потребни поефикасни и подобри разузнавачки способности и максимална координација на сите безбедносни потсистеми се наведува во Концепцијата.

Националната концепција за безбедност и одбрана претставува база врз чија основа се уредуваат работите во делот на управувањето со кризи со посебен закон, како и основна концептуална рамка во која се дадени приоритетите на Република Македонија на полето на управувањето со кризи.

Во 2005 година, заради целосно регулирање на управувањето со кризи, воспоставувањето на институционален систем и постигнување на потребната стандардизација во нормативните решенија со земјите членки на ЕУ и НАТО, како и врз основа на насоките дадени во Националната концепција за безбедност и одбрана, донесен е закон за управување со кризи со што е воспоставен систем за управување со кризи. На изградбата на системот за управување со кризи му претходеа низа активности во државните и образовните структури, секој во рамките на своите надлежности придонесе за воспоставување на системот. Како дел од научно-стручен аспект е одржана тркалезна маса на тема „Управување со кризи“, на 15 септември 2004 година, организирана од Институтот за одбрана и мировни студии при Филозофскиот факултет, заедно со Центарот за демократска контрола на вооружените сили од Женева. Додека во административниот дел односно подготвување на потребната законска регулатива интензивно се работело во Министерството за одбрана.

Сите активности на Владата на Република Македонија, заедно со нејзините органи и тела биле насочени во насока на обединување на постојните одделни тела (превенцијата, рано предупредување и справувањето со евентуални кризи) во единствен систем за управување со кризи, а се со цел за навремено, брзо и координирано дејствување при евентуални ризици и опасности. Активностите резултираа со Указ за прогласување на Законот за управување со кризи, издаден од претседателот на Република Македонија и претседателот на Собранието на Република Македонија.⁴⁶

⁴⁶ Службен весник на Р.М. Бр. 29/05

3.1 Структура на системот за управување со кризи во Република Македонија

3.1.1 Надлежности, организациска и институционална поставеност на системот за управување со кризи

Системот за управување со кризи се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за доброта, здравјето и животот на луѓето, а се настанати од природни непогоди и епидеми или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на државата. Воедно системот при остварувањето на својата основна цел на постоење и функционирање го опфаќа и сегментот поврзан со активности и дејствија на прибирање и процена на информации, изготвување на анализи на постоечките и идните состојби и околности, утврдување и развој на определени програми, планови и процедури на дејствување за превенција, рано предупредување и справување со кризи.

Управувањето со кризи во Република Македонија нормативно и организациски се воспоставува како систем. Со самата системска организација упатува на фактот дека станува збор за комплексна организациска структура, каде се предвидува преземање на мерки и активности од страна на надлежните субјектите во различни состојби и ситуации. Успешноста во функционирањето на системот подразбира развивање на ефикасни механизми на негова контрола и управување, во услови на нарушена безбедносна состојба на државата.

Заради предлагање на одлуки и обезбедување на постојани консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположливите ресурси, обезбедување навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на државата, како и непречено функционирање на системот за управување со кризи во Република Македонија, согласно Законот за управување со кризи, во системот за управување со кризи се формираат Управувачки комитет и Група за процена и се основа Дирекција за управување со кризи.⁴⁷

⁴⁷ Закон за управување со кризи Службен весник на Р.М. Бр. 29/05

3.1.2 Управувачки комитет

Управувачкиот комитет е тело на Владата кое првенствено е надлежно за координацијата и управувањето со системот за управување со кризи. Членови на Управувачкиот комитет се министрите за внатрешни работи, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи и раководителот на Групата за процена. Во работата на Управувачкиот комитет исто така учествува и еден претставник од Комисијата за безбедност и одбрана на Собранието на Република Македонија и еден претставник од Кабинетот на претседателот на Република Македонија, со што се остварува контролниот механизам. Принципот на соодветна и правична застапеност на заедниците во државната администрација се почитува и во ова тело па доколку вака споменатиот состав на Управувачкиот комитет не е во духот на овој принцип тогаш истиот се пополнува и со други членови од Владата. Со работата на Управувачкиот комитет раководи лице од неговиот состав и кое го назначува претседателот на Владата, во зависност од кризната состојба.

Предлог за утврдување кризна состојба до Управувачкиот комитет може да поднесе функционер кој раководи со орган на државната управа, член на Управувачкиот комитет, раководителот на Групата за процена и директорот на Центарот за управување со кризи.⁴⁸ Добиениот предлог го разгледува Управувачкиот комитет и доколку утврди основани причини и предлага на Владата прогласување на кризна состојба, а во контекст на тоа се посочува и подрачјето на кое истата треба да се прогласи како и соодветни и конкретни мерки за спречување и санирање на причините и последиците на кризната состојба.

Заклучоците, препораките и другите мерки и активности кои ги предлага и донесува Управувачкиот комитет се должни да ги почитуваат и спроведуваат органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа и другите учесници во системот за управување со кризи.

⁴⁸ Закон за управување со кризи Службен весник на Р.М. Бр. 29/05

3.1.3 Група за процена

Групата за процена е тело на Владата кое врши постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката и предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризна состојба.

Составот на Групата за процена го сочинуваат директорите на Бирото за јавна безбедност, Управата за безбедност и контраразузнавање, Агенцијата за разузнавање, директорите и замениците на директорите на Центарот за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување, заменикот на началникот на Генералштабот на Армијата, како и раководителот на Службата за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана. Во работата на Групата за процена во зависност од потребите можат да бидат повикани да учествуваат и претставници на органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа и експерти за определената област. Лице од составот на Групата за процена определено од претседателот на Владата раководи со ова тело.

Групата за процена своите заклучоци, анализи и препораки ги доставува до Управувачкиот комитет, претседателот на Владата, претседателот на Собранието и претседателот на Република Македонија. Претседателот на Владата примените заклучоци, анализи и препораки по потреба ги доставува и до другите функционери кои раководат со органите на државната управа.

3.1.4 Дирекција за управување со кризи

Со Законот во системот за управување со кризи се основа самостоен орган на државната управа, Дирекција за управување со кризи и истиот е задолжен за обезбедување на целосна организациска, административна и стручна поддршка на телата и субјектите во системот. Во извршувањето на работите во врска со управувањето со кризи, Центарот ги врши следните работи што се однесуваат на:

- обезбедување континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи;
- изработување и ажурирање единствена процена на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката;

- предлагање мерки и активности за разрешување на кризна состојба.⁴⁹

Во извршувањето на своите надлежности и работни задолженија Центарот може да соработува и со претставници на меѓународни организации и институции и тоа од ООН, ОБСЕ, ЕУ, НАТО, со странските амбасади во земјата, Меѓународниот комитет на Црвениот крст и Меѓународната федерација на друштвата на Црвениот крст и Црвената полумесечина, како и со центрите за управување со кризи на други држави.

Во рамките на своите надлежности Центарот организира, подготвува и реализира обука, вежби и други активности за лицата кои извршуваат задачи во системот за управување со кризи заради зголемување на координацијата, ефикасноста и благовремена реакција на учесниците во системот за управување со кризи, а се со цел успешно извршување на своите надлежности.

Заради информирање, следење на состојбата, размена на податоци и информации, како и давање предлози за управување со кризна состојба и изработка на проценка, во Центарот се формираат регионални центри за управување со кризи. Во рамките на Центарот се формира и Главен штаб кој претставува оперативно стручно тело, кое има надлежност во однос на преземањето активности за превенција и справување со кризни ситуации. Главниот штаб го сочинуваат претставници од учесниците во Управувачкиот комитет, како и Раководителот на Итната медицинска помош во Скопје, директорот на Дирекцијата за заштита и спасување, претставници на Армијата, Агенцијата за разузнавање, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации и Црвениот крст на Република Македонија. Со Главниот штаб раководи директорот на Центарот за управување со кризи.

Организациската поставеност на Центарот за управување со кризи се состои од 7 сектори и тоа:

- сектор за административно-стручна поддршка на раководните тела и органи на системот за управување со кризи;
- сектор за правни и општи работи, инспекциски надзор и медиумска продукција;
- сектор за финансиски прашања;
- сектор за информатичка технологија, телекомуникации и поддршка на системот за тревожење и Е-112;

⁴⁹ Закон за управување со кризи, Службен весник на Р.М. Бр. 29/05

- сектор за меѓународна соработка;
- сектор за операции и координација;
- сектор за аналитика, процени и стратешко планирање.⁵⁰

Во согласност со законот за управување со кризи, организациската структура на системот за управување со кризи се воспоставува во 35 регионални центри. Регионалните центри се формираат со седиште во општините: Берово, Битола, Валандово, Велес, Виница, Гевгелија, Гостивар, Дебар, Делчево, Демир Хисар, Кавадарци, Кичево, Кочани, Кратово, Крива Паланка, Крушево, Куманово, Македонски Брод, Неготино, Охрид, Прилеп, Пробиштип, Радовиш, Ресен, Свети Николе, Струга, Струмица, тетово, Штип, Гази Баба, Карпош, Кисела Вода, Центар, Чаир и градот Скопје.

Заради ефикасност и рационалност во работењето, оперативната организација на Системот за управување со кризи на регионално ниво е воспоставена во 8 главни регионални центри (ГРЦУК) и тоа:

- ГРЦУК Скопје, надлежен за северниот регион;
- ГРЦУК Куманово, надлежен за североисточниот регион;
- ГРЦУК Тетово, надлежен за северозападниот регион;
- ГРЦУК Охрид, надлежен за југозападниот регион;
- ГРЦУК Битола, надлежен за јужниот регион;
- ГРЦУК Велес, надлежен за централниот дел;
- ГРЦУК Струмица, надлежен за југоисточниот регион;
- ГРЦУК Штип, надлежен за источниот регион.⁵¹

Во регионалните центри се формираат регионални штабови, како оперативно стручни тела со кои раководи раководителот на регионалниот центар. Регионалните штабови составени се од претставници на подрачните единици на министерствата и другите органи од државната управа кои партиципираат во Управувачкиот комитет, како и по еден претставник од локалната самоуправа чие подрачје е опфатено со регионалниот центар. Директорот на регионалниот центар со одлука ги активира регионалните штабови. Составот на регионалните штабови во регионалните центри ја одразува соодветната и

⁵⁰<http://www.cuk.gov.mk>

⁵¹ <http://www.cuk.gov.mk>

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

правична правична застапеност на заедниците на подрачјето што го опфаќа регионалниот центар.

ЦЕНТАР ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ ВО Р. МАКЕДОНИЈА

35 РЦУК



- ✓ Информирање
- ✓ Следење на состојбите на локално ниво,
- ✓ Размена на информации и податоци
- ✓ Предлагање на мерки и активности за разрешување на кризни ситуации
- ✓ Подготовка на процена на загроеност за подрачјата на општините и градот Скопје

Формирањето регионални центри за управување со кризи претставува оптимално продуктивен одговор на криза. На тој начин ќе се овозможи реагирање на самото место и дејствување од најниско ниво со ставање на фокусот на координацијата и поддршката на национално ниво кога месните ресурси се недостапни. Степенот персоналната пополнетост на регионалните центри би зависел од порастот на кризата во засегнатиот регион.

3.2 Меѓуагенциска координација, нивоа на команда и контрола

Центарот за управување со кризи има стратешка позиција во рамките на системот за управување со кризите. Станува збор за владина агенција задолжена за координирање на активностите на управување со кризите. Тука е вклучена и меѓуресурска и меѓународна соработка и консултации со во насока на управување со кризите.

Понатаму, ЦУК е задолжен за подготовка и ажурирање на унифицирана проценка на ризиците и заканите по безбедноста на Републиката и за предлагање на мерки и

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

активности за разрешување на кризните состојби. Центарот има оперативна улога во националниот систем на управување со кризите.

Во рамките на ЦУК, Главниот Штаб е задолжен за активностите на управување со кризи. Центарот има и оперативна и функција за стратешко планирање. Центарот за управување со кризи основа 35 регионални центри за управување со кризи чија задача е надзор на состојбите, размена на информации и податоци, изготвување и подготвување на проценки, како и информирање и објавување на тревоги до населението. Регионалните центри имаат регионални штабови. Конечно, регионалните центри за управување со кризи се групирани во осум поголеми региони на ЦУК.

Центарот за управување со кризи е задолжен за административно-експертска поддршка на владините тела (Управувачки комитет и Групата за проценка) во следниве активности:

- Испраќање на хуманитарна помош за заштита и спасување во други земји како и прифаќање на хуманитарна помош за заштита и спасување од други држави;
- испраќање во странство на обука, вежбовни и хуманитарни активности на силите за заштита и спасување што ги формира Републиката;
- одлучува за висината на надоместокот за настанатата штета предизвикана од природни непогоди, епидемии, епизоотии, и друго;
- одлучува за евакуација на населението;
- одлучува за вежбовни активности на органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа, трговските друштва, јавните претпријатија, установите и службите.

Во случај на поголема непогода може да се прогласи кризна состојба доколку постои значителна закана по животот или здравјето на луѓето или животните, или опасност по добрата или безбедноста на Републиката или на дел од неа. Формалната одлука за прогласување на кризна состојба ја носи Владата на РМ, која исто така ја утврдува конкретната област за интервенција и ги активира механизмите за решавање на кризата. По усвојувањето на ваквата одлука, Владата го известува Собранието и Претседателот на Република Македонија.

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

Во овие рамки, прашањето на времено информирање и рано предупредување е одговорност на Центарот за управување со кризи, кој е задолжен за алармирање и тревожење на населението во случај на кризни состојби.

За реализација на оваа цел, ЦУК востпоставува мрежа за соработка со низа установи и засегнати страни во системот за управување со кризи. Во таа смисла, постои посебно тесна соработка со Републичкиот институт за хидрометеорологија, кој има значителна улога во управувањето со кризи преку обезбедување на податоци и информации за навремено предупредување поврзани со поројни поплави, настани предизвикани од поројни дождови и пожари. Сепак, потребна е поголема инвестиција со цел Институтот да го оствари својот потенцијал и да се приближи на европските нивоа на хидрометеоролошките и хидролошките прогнози и податоци со цел да се осигура успешно управување со намалувањето на ризикот од непогоди.

Концепциската и нормативната основа при определувањето на задачите на кризниот менаџмент тргнува од целосно различната природа на предизвиците и заканите со кои денес се соочуваме. Имено, актуелните ризици и опасности, по својата природа се непредвидливи, нивните појавни облици се тешко препознатливи, а последиците кои ги предизвикуваат се големи. Во градењето на капацитетите на кризниот менаџмент и неговите механизми и способности да се одговори на современите ризици и опасности, основното внимание се посветува на следните елементи:

- навремена идентификација и проценка на веројатноста и интензитетот на потенцијалните ризици и опасности кои можат да ги загрозат граѓаните и виталните вредности на државата;
- нагласеност на превентивната функција и преземање мерки за намалување на силата на идентификуваните ризици од страна на надлежните институции;
- планирање и преземање на сеопфатни мерки за подготвеност на институциите, заедниците и граѓаните, кои ќе се спроведуваат во високо координиран и организиран процес, воден од надлежен државен орган;
- нагласеност од потребата за високо ниво на меѓуресурска и меѓународна соработка во сите фази на справувањето со кризи и кризни состојби;

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

- рационалност и ефикасност во искористувањето на ресурсите и капацитетите на локално и национално ниво.⁵²

Во основа, кризниот менаџмент претставува нов безбедносен концепт и поинаков приод во процесот на справувањето со новите безбедносни предизвици кои предизвикуваат хуманитарни кризи. Имајќи ја предвид состојбата на целосно различната природа на ризиците со кои денес сè почесто се соочуваме, кризниот менаџмент во најголем број современи општества се заснова врз принципите што ги имаат усвоено колективните безбедносни системи. Заради вака комплексната глобална состојба, кризниот менаџмент се најде многу високо во безбедносните агенди на ООН, ЕУ и НАТО. Исто така и Република Македонија настојувајќи да се одржи во чекор со нив ги презема сите потребни мерки за имплементација на кризниот менаџмент во спроведувањето на политиките за превенција и намалување на ризиците од несреќи и обезбедување на услови за мирен и безбеден просперитет на своите граѓани. Целиот концепт на кризниот менаџмент на Република Македонија се заснова врз законот за управување на кризи. Законот за управување со кризи („Службен весник на Р.М.“ бр.29/05, 36/2011 и измени 09/2014) претставува основа за уредување на системот за управување со кризи во Република Македонија и тоа: неговата организација и функционирање, одлучување и употреба на ресурсите, комуникација, координација и соработка, процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката, планирање и финансирање, како и други прашања од областа на кризниот менаџмент. Истиот е структуриран во десет тематски целини (глави) со вкупно 63 членови и предвидува повеќе подзаконски акти (уредби и правилници).

Основна карактеристика на овој закон е тоа што со него се воведува можноста за прогласување на “кризна состојба” во државата или на одредена нејзина територија, наспроти дотогашните “воена” и “вонредна” состојба, кои ги предвидуваше Уставот, како највисок правен акт во државата.

Поимот кризна состојба, со овој Закон се определува со следново значење: „Кризна состојба е состојба предизвикана од ризици и опасности кои можат да ги загрозат доброта,

⁵² http://www.seeclimateforum.org/upload/document/13371_priracnikupravuvanjesokrizi1.pdf

здравјето и животот на луѓето и животните и безбедноста на Републиката, за чија превенција и/или справување е потребна употреба на поголем обем на ресурси”⁵³.

Директното или индиректното влијание на улогата на регионалната соработка врз квалитетот на менаџирањето на хуманитарните кризи во Република Македонија и регионот зависи од релациите на Република Македонија со соседите а пак тие релации се едни од најкомплексните во Европа.

На споменатите карактеристики се надоврзува репутацијата на државата и регионот во меѓународните односи. Република Македонија и останатите земји во регионот покажуваат повремен и недоволен капацитет за стекнување на стратегиски односи со државите-лидери во меѓународната безбедност. Бидејќи во регионот нема земја во која можат да се препознаат атрибутите на лидер, повеќето земји се оквалификувани како „млади демократии“ и „слаби држави.“ Тие се слаби поради нивниот институционален капацитет за ефикасно владеење и нивниот степен на внатрешна кохезија и легитимитет. Дополнителни фактори кои влијаат на споменатата квалификација се: поставеноста на контролата на моќта и позицијата на политичките субјекти формирани врз етничка основа уште во раниот период на демократскиот политички плурализам. Слабоста на државата се потврдува со големите разлики помеѓу интересите на државата и нејзините етнички, политички или општествени групи. А пак од друга страна во еден ваков амбиент, голем број фактори придонесуваат за појавата на хуманитарни кризи како што се: сиромаштијата; економската стагнација; нееднаквата распределба на ресурсите; дискриминацијата; угнетувањето на помалите етнички групи; бегалските кризи; социјалната неправда и друго.⁵⁴

Знаејќи ги овие горенаведени факти и според досегашните искуства во оваа поле на државно ниво може да се каже дека сето оваа мора да се сведе на координација и брзо реципрочно информирање за превенција на можните хуманитарните кризи. Координацијата е важна во сите фази на елементарните непогоди. Важноста од координација доаѓа до израз посебно во фазата на непосредна реакција, каде е потребна ефикасната координација за да се минимизираат празнините, да се избегне дуплирање,

⁵³ Устав на Р. Македонија, („Службен Весник на РМ“) бр. 52/1992, чл. 124 и 125.

⁵⁴ Гоцевски, Т. Бакрески, О. Славески, С. „Европската унија низ призмата на европската безбедност,, Филозофски факултет, Скопје, 2007 стр. 88

помош и несоодветни интервенции, доцнења и препреки посебно во донесувањето одлуки. Слабата координација носи незадоволителни одговори на елементарните непогоди и може да доведе до незадоволство на цивилното население. Важен елемент кој претходи на преземањето превентивни мерки е информирањето. Заемната размена на информации треба да се процени не само на внатрешен план (во местото или земјата). Исто така важно е размената на итни информации да се реализира преку Центрите за управување со вонредни состојби со соседните земји. Тоа ја зголемува ефикасноста во земјата и координацијата на акциите помеѓу воените структури на регионално ниво. Свесноста на граѓаните често се поврзува со одредено ниво на ризици, посебно оние кои доаѓаат од пожарите, земјотресите, поплавите, лизгањето на земјиштето или загадувањето на животната средина итн. Тоа е една од примарните задачи која треба да се преземе од одговорните структури за елементарни непогоди на централно или локално ниво. Преку имплементација на сите форми на семинари, брошури, информации преку медиумите, лекциите во училиштата итн., треба да се дадат информации за последиците од различни елементарни непогоди и начинот на кој луѓето треба да делуваат за да ги избегнат последиците и да делуваат ефикасно во овие случаи.

Во Република Македонија во 2005 год. со закон беше основана Дирекцијата за заштита и спасување. Дирекцијата е независно државно тело. Таа е создадена со спојување на цивилната заштита од Министерството за одбрана и инспекторатот за противпожарна заштита на Министерството за внатрешни работи, се состои од 4 сектори со 11 оддели, 4 независни оддели и 35 локални канцеларии за заштита и спасување⁵⁵. Како институција, Дирекцијата за заштита и спасување на Република Македонија е одговорна за заштита и спасување на луѓето, животната средина, материјалните добра, природните ресурси, флората и фауната и културното наследство од природни катастрофи и други несреќи во мир, вонредни ситуации и воена состојба. Со потпишувањето на билатерални договори Република Македонија активно учествува во регионални иницијативи и соработка со водечките меѓународни организации, активно работи на зајакнување на националниот систем за заштита и спасување на луѓето и имотот од природни катастрофи и други несреќи и придонесува за поголема интероперабилност на регионот и пошироко. Досега, Република Македонија има воспоставено билатерална, регионална, како и соработка со

⁵⁵ <http://www.dzs.gov.mk/bilateralcolaboration>

меѓународни организации како: ООН, Советот на Европа, НАТО, ЕУ, Меѓународната федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Билатералните и меѓународните договори на полето на заштитата и спасувањето се воспоставување на правна рамка за соработка на полето на превенцијата, подготвеноста, давање и примање на помош и елиминација на последиците од големи катастрофи. Покрај тие договори постои можност за размена на знаења и искуства, учество во заеднички проекти, организирање на курсеви, семинари и предавања и охрабрување за развој на материјални и технички ресурси и опрема. Досега Република Македонија има потпишано билатерални договори со следните земји⁵⁶:

1. Босна и Херцеговина - потпишан на 20.03.2008 во Скопје.
2. Црна Гора - потпишан на 12.12.2008 во Подгорица.
3. Унгарија - потпишан на 10.09.2009 во Скопје.
4. Словенија - потпишан на 14.10.2010 во Загреб.
5. Хрватска - потпишан на 14.10.2010 во Загреб.
6. Албанија - потпишан во јуни 2012 во Струга.

Преговорите со Бугарија, со Србија и со Италија се во тек за да се одреди финалната верзија на текстот на договорот и неговото потпишување. Македонија има некои искуства на полето на билатералната соработка, во 2011 година специјални тимови (со 43 членови, 21 пумпи за исцрпување на вода, 8 шатори, 10 единици и 5 брода) на Дирекцијата за заштита и спасување на Република Македонија беа активно вклучени во акциите за спасување и евакуација во опустошувачките поплави во Скадар, Албанија⁵⁷.

3.3 Регионалните искуства и соработки

Регионалната соработка се остварува преку учеството на Република Македонија во неколку регионални иницијативи: - Иницијатива за подготвеност и превенција од хуманитарни катастрофи за Југоисточна Европа (DPPI SEE) - на состанокот во Загреб во септември 2007, осум земји (Албанија, Бугарија, Црна Гора, Македонија, Молдавија, Романија, Словенија и Хрватска) потпишаа Меморандум за разбирање; - Советот за

⁵⁶ <http://www.dzs.gov.mk/bilateralcolaboration>

⁵⁷ Министерство за Одбрана на Република Македонија „Современа Македонска Одбрана,, Скопје, декември 2013 ИССН 1409-8199

цивилно-воено планирање во Југоисточна Европа (SEE СМЕР) кој беше воспоставен со потпишувањето на договорот во април 2001 во Софија, Бугарија. Во Советот на СМЕР SEE оперираат неколку работни групи⁵⁸:

- Работна група за планирање и вежби;
- Работна група за стандарди и процедури;
- Работна група за ИТ и информатички менаџмент.

На полето на регионалната соработка е обезбедено добро искуство преку изведување на заеднички обуки и вежби кои имаа за цел справување со елементарни непогоди и хуманитарни катастрофи⁵⁹:

- обука SEESIM (2009-2010) за елементарни непогоди, во рамките на билатералната соработка помеѓу албанските вооружени сили и вооружените сили на САД;
- обуки за елементарни непогоди со италијанската армија одржани во Тирана, во јуни 2011 година;
- разменување искуства со германски специјалисти, користејќи противпожарни камиони, одржана во Тирана 2011; - обука за земјотреси, одржана во Словенија во октомври 2011 година;
- обука „Цивилна заштита во ООН и Југоисточна Европа“, одржана во Загреб, Хрватска во мај 2011 во рамките на активностите со ООН;
- обука со сценарио „поплава“, одржана во Хрватска во мај 2012;
- планирана обука во рамките на Јадранската повелба (А-5) во Албанија во 2013 година;
- дирекцијата за заштита и спасување на Република Македонија организираше вежба изведена на компјутери (САХ), одржана во Охрид во август 2005. Главната цел на вежбата беше да се вежбаат процедурите и можностите на Советот на СМЕР и НАТО да се понуди и да се прими помош за време на природни катастрофи. За време на СМЕР ТТН-08 САХ учествуваа 97 учесници, 49 претставници на националните институции во Македонија, а 48 беа од 8 земји (Албанија, Бугарија,

⁵⁸ Исто, стр. 139

⁵⁹ <https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-mac.pdf> (Bezbednost preku partnerstvo - NATO)

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

Босна и Херцеговина, Србија, Турција, Украина, Хрватска и Црна Гора) и претставници на меѓународните организации во Македонија (ООН и НАТО);

- вежба која е организирана од Евроатланскиот координативен центар за одговор на хуманитарните катастрофи на НАТО: о IDASSA 2007 во Хрватска; о ZETUSU 2009 во Казакстан; о IZMIR во Турција во 2010. - вежбата „Shared Resilience 2013“, организирана како ситуациона-теренска тренинг- вежба (S/FTX) на полигонот „Криволак“ во Република Македонија. Оваа вежба се засноваше на замислено сценарио и беше дизајнирана да ја гради способноста и интероперабилноста на земјите-учеснички помеѓу различни владини агенции и меѓународен одговор од меѓувладините учесници. На вежбата зедоа учество околу 300 лица од 6 земји (САД, Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Словенија и Република Македонија како земја-домаќин). Учесниците беа од различни институции: Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, Министерството за одбрана (МО), Министерството за внатрешни работи (МВР), Министерството за здравство (МЗ), македонскиот Црвен крст⁶⁰.

⁶⁰ <https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-mac.pdf> (Bezbednost preku partnerstvo - NATO)

IV. АНАЛИЗА НА СИСТЕМОТ НА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ ВО РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

Република Хрватска е демократска држава со парламентарен систем. Со уставните промени од 2001 година, полупредседателскиот систем е заменет со парламентарен. Со новиот систем иако се намалени овластувањата на председателот на државата, сепак председателот ја задржал улогата во формирањето и спроведувањето на надворешната и безбедносна политика на Република Хрватска. Председателот на државата се избира на непосредни избори со мандат од пет години, а може да биде избран најмногу два пати. Во земјата и во странство, председателот ја претставува државата, обезбедува редовно работење на државните власти и е врховен командант на вооружените сили.

Парламентот на Република Хрватска е носител на законодавната власт во државата. Еднодомниот парламент е составен од најмалку 100 а најмногу 160 пратеници кои се бираат на непосредни избори, со мандат од четири години. Извршната власт ја спроведува Владата на Република Хрватска, се формира на основа на изборните резултати на парламентарните избори. Судската власт ја имплементираат судовите и другите правосудни тела. Уставниот суд на Република Хрватска е задолжен за надзор и контрола на уставноста на законите и заштита на уставните слободи и права на граѓаните. Врховниот суд е највисок суд во судскиот систем, со задача да обезбедува еднаква примена на законите и равноправност на граѓаните.

Република Хрватска се определила за развој на безбедносна стратегија втемелена на новата безбедносна парадигма, која подразбира соработка и заедничко дејствување на меѓународно ниво. Во Националната безбедносна стратегија на Република Хрватска, донесена 2002 година безбедносната концепција е ориентирана за дејствување во меѓународната средина заедно со другите држави се со цел одржување на меѓународниот мир и стабилноста. Наведената ориентација е дефинирана во безбедносните цели на Република Хрватска⁶¹.

Во агресијата против Хрватска беа убиени повеќе од 14.000 луѓе, а околу 30.000 беа повредени. Директната воена штета се проценува на повеќе од 30 милијарди долари.

⁶¹ Vucak, M. Zelic, A. „Savremeni pristupi kriznom upravljanju,, Zagreb, 2013 стр. 122

Агресорот не платил никаков надомест, а бројот на оние кои ги извршиле сторителите бил несоодветен. Оштетување на мирот предизвикано од елементарни недостатоци во Хрватска, кои му се закануваат на граѓаните, повеќето земјоделци - изнесуваат околу 1,5 милијарди куни годишно. Описот е за целовкупниот систем за управување на кризи во Република Хрватска делот за загрозување на луѓето, доброто и животната средина, кој е систем на одбрана, заштита и спасување, и кој систем треба да се обнови во Хрватска.

Бројот на ваквите појави во светот кои загрозуваат луѓето, доброта и стоката, и дека оние најтешките, се зголемува. На крајот од 2004 година се случи голема катастрофа - цунами во Азија. Поради горенаведените е подигната голема тревога во светот, како што е меѓу загинатите беше значителен број на туристи од богатите земји на Европа. Ураганот Катрин ја погоди Јужна Америка од 2005 година. Таквите појави беа порано, но најчесто се забораваат, особено ако се загрозуваат сиромашните земји. Секоја година има повеќе од 300 катастрофи во светот (нема војни). Бројот на годишно изгубени човечки животи е од 10 до 300 илјади. Најголем број на животи однесен од екстремни природни феномени, како што се бури и поплави (Бангладеш 1970-300000 на мртвите), земјотреси (Кина 1976-250000 на мртвите), тропски циклони и тајфуни, вулкански ерупции, а понекогаш и оние предизвикани од дејството на технологија (Бопал - Индија - 5000 убиени). Материјалната штета предизвикана од ваквите појави е позната во земјите со развиено осигурување. Најголемата осигуреникот штета меѓу 40-те најголеми од 1970 година, беше во терористички напад врз Светскиот трговски центар, Пентагон, а остатокот - во 2001 година во износ од 21 милијарди долари (3025 и убиените), проследено со ураганот Ендрју - 1992 година во Соединетите Американски Држави и на Бахамите во износ од 20,9 и земјотрес во 1994 година во Нортриџ, САД во износ од 17,3.

Во Хрватска досега немало катастрофални настани, но војната беше. Во агресијата против Хрватска беа убиени повеќе од 14.000 луѓе, а околу 30.000 беа повредени. Директната воена штета се проценува на повеќе од 30 милијарди долари. Криза или вонредна состојба во Хрватска (нема војна), предизвикувајќи штета, просечната сума (1980. до 2015.) од околу \$ 240 милиони евра, или околу 1,5 милијарди долари годишно. Најголемата штета од сушата - 39%, проследено со бури, град, снег и мраз - 31,2%, земјотреси - 12,4%, проследено со поплави 7,9% и 7,3% од пожари кои се интересни за јавно информирање. Итни случаи предизвикани од активностите на човекот се:

неконтролираното испуштање на опасни супстанции, пожари и експлозии, радиоактивноста или несреќи во нуклеарни центри, прекини во снабдувањето (вода, храна, енергија ..), внатрешни немири (тероризам и немири), и кршење на брани и насипи, и штетите се значително помали од оние предизвикани од природата. Поради осиромашувањето и незадоволство на населението некој вид на криза (внатрешни немири - тероризмот и немири) во иднина би можеле да бидат почести. Системот на одбраната, заштитата и спасувањето цивили треба да се организира за природни и т.н.. технолошка (предизвикана од човечка акција) криза во мир и војна⁶².

Под криза или вонредна состојба значи дека тие се случаи што масовно да го загрозуваат населението (живот и здравје), средства и животната средина во војна и во мир. Во сите фази на процесот на мастеринг бара ангажман серија на јавни и приватни организации и поединци од различни специјалности. Заедницата мора да се справи со кризи пред да се случи и мора да помогне во заздравувањето од последиците од кризата. Како резултат на модерната мисла четири фази на целокупното управување со итни случаи: ублажување, подготвеност, акција и обновување или реконструкција.

Управувањето со итни случаи или итни ситуации е еден од најкомплексните човековите активности и тоа не е лесно да се спроведе дури и во подобро организирани заедници од Хрватска, но со нас таму се оние кои знаат одговорите на прашањата како би можело да се воспостави сеопфатен систем за управување со итни случаи, кога ќе им биде дозволено. Излез од кризата, но многу од пречките за подобра организација за заштита и спасување на населението, ресурси и животна средина во сите видови на компромис (природата, технологија, војна), од едноставна причина што многу неорганизирано општество фаворизира - да се применат некои од неговите интерес за лов во матната вода .

За секој вид на криза или вонредна состојба, во Хрватска, постојат неколку специфични активности - мерки кои треба да се применат во сите фази на управувањето со вонредни состојби. Овие активности треба да бидат детално разработени за секој вид закана. Управувањето со менаџментот во различни кризни ситуации бара собирање на различни експерти во зависност од секој вид на кризна ситуација. Но, во принцип, системот за управување на објекти и за одговор при катастрофи треба да биде да се почне

⁶² Vucak, M. Zelic, A. „Savremeni pristupi kriznom upravljanju,, Zagreb, 2013 стр. 126

од следните сегменти кои треба да се изготви група на експерти за одредени области (војна, природни и технолошки катастрофи)⁶³:

1. Да се анализираат опасностите (закани),
2. Воспоставување овластувања (соодветно законодавство),
3. Дефинирање на организацијата на сите учесници во заштитата и спасувањето,
4. Елаборат за комуникациски систем,
5. Воспоставување на сите ресурси за акција,
6. Сеопфатен план за акција во случај на кризна ситуација⁶⁴.

Системот на управување со кризи во Хрватска евидентира состојби на кризи⁶⁵:

1. Состојби на кризи од природен карактер

1.1. Поплави. Поплави се јавуваат кога реките излегуваат од јамата. Тие можат да се развиваат бавно или многу брзо - т.н. болвата или огнени поплави, кои одеднаш се појавуваат и уништуваат сили.

1.2. Бура, снег, мраз. Бурите можат да предизвикаат големината и интензитетот на различни последици. Оваа група вклучува силни ветрови, дождови, мраз и снежни врнежи. Посебен проблем може да биде многу ниски температури. Овие видови на кризи може да предизвикаат губење на прехранбените ресурси и може да предизвикаат поплави, како и душкање и лизгање на почвата.

1.3. Земјотреси. Ова се движењата на почвата, кои се резултат на ненадејно движење на карпите во зафатот на Земјата. Земјотресите, освен уривањето на згради, може да предизвикаат пропаѓање на почвата и остатоци. Во морето, некои можат да предизвикаат цунами бранови.

1.4. Повлекување на почвата и предење. Лизгање или девијација на движењето е нестабилна почва што може да се должи на земјотреси или силен дожд.

1.5. Сува и висока температура. Сушата е долго време без да падне дожд. Високата (екстремна) температура се дефинира како температура која е значително повисока од просекот, што трае неколку недели во најтоплиот период од годината. Густите и високи температури може да предизвикаат исчезнување на водата и прехранбените ресурси

⁶³ Luecke, R., (2005): Upravljanje kriznim situacijama, Zagreb, Zgombic & Partneri стр. 9-10

⁶⁴ Исто стр. 13

⁶⁵ Исто стр. 14

1.6. Полски и шумски пожари. Тие се појавуваат кога се запалени големи области од полиња и шуми. Тие можат да бидат предизвикани од гром, технолошки уреди, човечка негрижа и тероризам. Полски и шумски пожари поради лизгање на земјиштето може да предизвикаат тиња и суши и последователни поплави.

2. Состојба на кризи поврзана со технологијата⁶⁶

2.1. Неконтролирано ослободување на опасни супстанции. Постојат неколку илјади хемикалии во дневна употреба, кои, ако неконтролирано, може да се влошат голем број жители. Неконтролираното депонирање на опасен отпад, исто така, може да го загрози животот на луѓето, животните и растителниот свет. Освен стационарни објекти, неконтролираните опасни материи можат да го олеснат протокот на нивниот транспорт низ многу населени места или во нивна близина. Важни се категории на токсични, запаливи и експлозивни материи.

2.2. Оган и експлозија. Во секоја зграда постои закана од пожар или експлозија. Огнот или експлозијата можат да бидат намерни како резултат на злонамерното горење или тероризам или случајно.

2.3. Радиоактивност. Нуклеарните центри и другите растенија поврзани со циклусот на нуклеарна енергија имаат најголема концентрација на радиоактивни материјали. Иако посебно внимание се посветува на безбедното функционирање на овие објекти, сепак може да дојде до неконтролирано ослободување на радиоактивен материјал, што може да ги загрози жителите и нивната околина. Транспортот и складирањето на радиоактивни материи исто така може да предизвика проблеми ако се ослободат долготрајни радиоактивни материи.

2.4. Нарушување на понудата (вода, храна, енергија ...). Мали или големи нарушувања за набавка на производи како што се вода, храна, енергија (електрична енергија, гас, бензин и други деривати) може да предизвика уништување на економијата и огромни тешкотии, особено во урбаните средини. Причините за прекин на снабдувањето можат да бидат многу различни.

2.5. Внатрешно мешање (тероризам, непријатност). Постои можност за пореметување, бунт, грабеж и тероризам, особено во населени места. Внатрешните

⁶⁶ Janjic, S., I et al., (2010): Management activities in business system in crisis situations, Zagreb стр. 55

нарушувања може да ја загрозат безбедноста на населението. За кратко време, материјалните добра од голема вредност можат да бидат уништени.

2.6. Прекини на брани и брани (поплави). Прекинувањето на браната поради силниот дожд, лошата градба или земјотресот може да предизвикаат силни катастрофални поплави⁶⁷.

3. Државни кризни состојби

3.1. Воена уништување и грабеж (активности: чистење на урнатини и истребување на заклани, спасување и евакуација на стоки). Воената штета може да влијае на сите области, но веројатноста е поголема што непријателот ќе се обиде да ги уништи стратешки важните области и објекти. Исто така, тој се обидува да го ограби доброто (воениот плен).

3.2. Индуцирани технолошки несреќи (+ полски и шумски пожари). Со дејствувањето на непријателот, истите видови на технолошки несреќи (кризи) како под 2., и шумски и шумски пожари 1.6.

3.3. Уништување, убивање-повреда на жители (конвенционални, хемиски, нуклеарни, биолошки оружје за време на војната и по војната бараат згрижување, евакуација, згрижување и итна медицинска помош за населението). Непријателот го убива населението и за таа цел соработува со различни оружја. Дел од ова оружје останува на теренот и по завршувањето на војната е многу опасно за цивилите (бара дозвола за деминирање). Непријателот го заплашува и го прогонува населението.

3.4. Епидемии + анимација (како резултат на војна и други кризни ситуации). За големи кризи (војна, земјотреси, поплави ...) може да биде нарушена поради хигиенски услови за живот (загадена вода, храна, итн) се појави заразна болест што може да биде закана на голем број на жители.

Проширување на решавањето на проблемот на заштитата и спасувањето во Хрватска не само што се во произлезе од директна врска со војната но како и резултат во концепцијата на сеопфатното управување со итни случаи. Овој концепт се состои од три меѓусебно поврзани компоненти:

⁶⁷ Janjic, S., I et al., (2010): Management activities in business system in crisis situations, Zagreb стр.55-56

а) Сите видови на кризата: Тоа е заеднички за различни видови на катастрофи, како што се природни, технолошки и војна, бараат слични управување со стил, така што слични стратегии за управување во мастеринг може да се примени на сите видови на кризи.

б) за партнерство во управување со кризи: одговорност за управување со-ИНГ во криза и ресурси за акција бара тесна соработка и партнерство на сите нивоа на власта (Република / окрузи), јавните претпријатија и приватниот сектор, индустријата, волонтерски организации и населението. Сеопфатно управување значи поврзување со пригодна форма на сите потребни ресурси за акција.

в) Животниот циклус на кризи: криза или вонредна состојба обично не работат еден ден, но често е потребно време и има животен циклус на впечатоци мора да ги следат серија на фаза менаџмент, која вклучува стратегии за ублажување на ризикот, подготвеност, акција и закрепнување од последиците од катастрофи⁶⁸.

4.1 Основни карактеристики на системот на заштита и спасување во Република Хрватска

Заштита и спасување во Хрватска е законски воспоставена како организациона единица од особен интерес за Република Хрватска, поради што е нормативно регулирано највисок обврзувачки правен акт на државата - Уставот на Република Хрватска.

Покрај тоа, системот за заштита и спасување е регулиран со неколку основни закони со кои попрецизно се дефинираат различни области на делување во таа безбедност сегмент и серија на подредени прописи. На почетокот на 2005 година законот за заштита и спасување, беше редефиниран системот на цивилна заштита во Република Хрватска во согласност со интегративните процеси што треба да доведат до единствен функционален систем во кој сите учесници треба да имаат јасно дефинирани задачи и одговорности, и на тој начин ги обезбеди сите предуслови за нивно извршување.

Во овој закон за прв пат се регулира организацискиот систем за заштита и спасување, како и нејзините основни задачи. Основните задачи на заштита и спасување во

⁶⁸ B.Molak, T.Sugneti : Croatia: Calls to set up emergency management agency, Fire International, London UK.
New Article ID : 2999 12 February 2009 стр. 3-15

Република Хрватска се закон наредени на ист начин како и во други слични современи системи.

Имено, Законот за заштита и спасување утврди како стратешка функционална карактеристика на гореспоменатиот систем за проценка на можните закани и последици, планирање и подготвеност за одговор, одговор на заштита од катастрофи и спасување големи несреќи и преземање на неопходните активности и мерки за надминување на последиците поради итната нормализација на животот во областа каде настанот потекнува.

Овие основни функции на заштита и спасување систем во Хрватска се спроведуваат преку голем број на спроведување на задачите, Законот за заштита и спасување на намалување на ризици од катастрофи не е основан како стратешки функционални задачи за заштита и спасување, иако тоа сè почнува и од основните задачи на секој таков систем.

Најважни почетни принципи за изградба на системот за заштита и спасување во Република Хрватска се принципите на супсидијарност и солидарност и принципот на континуитет во извршувањето на задачите (како и во повеќето земји на Европската унија). Законот за заштита и спасување изменето од страна на системот како мешавина на два основни принципа на супсидијарност и солидарност на начин со кој се утврдуваат обврските на сите партии, на граѓаните, правните лица, локалните и регионалните власти и нивните лидери, на национално ниво, каде што ги признава правата и обврските на централните органи државната администрација и нивните лидери, посебно централно тело за заштита и спасување (Државна управа за заштита и спасување - ДУЗС) и Владата на Република Хрватска.

4.1.2 Државна управа за заштита и спасување (ДУЗС)

Во Хрватска, владата на централно тело за заштита на животната средина и спасување ја основа Државната управа за заштита и спасување, која има за задача на развој на еден систем, или во несреќи и големи итни случаи и директна заштита и водеање на спасувачки акции. Државната управа за заштита и спасување е основана како автономен, централен и стручен орган на државната управа во Република Хрватска, со

задача да подготви планови и управување со оперативни сили за заштита и спасување и координира активностите на сите учесници во заштитата и спасувањето.

Во главните активности кои се итни случаи и катастрофи за заштита и спасување на национално ниво се управува ДУЗС, и да му се овозможи поефикасна оперативна координација во спроведувањето на соодветни мерки и активности, со закон е утврдено Штабот за заштита и спасување на Хрватска, како и професионални и оперативни директор тело ДУЗС, членови на персоналот е составен од претставници на централните органи на државната управа од редот на функционерите и раководните работници, кои имаат овластување да ги координира активностите во областа на надлежност на телата што ја претставуваат и се назначени од страна на Владата на Хрватска.

При формирање на ДУЗС, во прилог на постигнување на важни задачи за спроведување на административни и технички надзор, беа земени предвид и три можни ситуации (држави), кои се од исклучително значење за воспоставување и функционирање на заштита и спасување систем на секоја земја, вклучувајќи ја и Република Хрватска. Ова се⁶⁹:

- преземање ефикасни мерки и активности за заштита и спасување од просторни (територијални) и помошни принцип одговор кога несреќи, поголема катастрофа, несреќа и / или катастрофа се случува во било кој дел од хрватската територија и кога Република Хрватска има доволно сопствени средства за заштита, обезбедување на помош, спасување и рехабилитација,

- да преземе ефикасни мерки и активности за заштита и спасување во случај на потреба, во било кој дел од хрватската територија кога Хрватска поради спецификите на катастрофа или други причини, не постојат доволно професионален и опремени оперативни и спасување сили и беше принудена да бара помош од другите земји, ОН НАТО или други меѓународни здруженија.

- ефективен одговор и обезбедување стручна и хуманитарна помош на соседните или на друг начин Држави кои беа погодени од катастрофата и кои побараа помош од Република Хрватска. Од тие причини се земе во предвид ефикасноста на третманот на

⁶⁹ B.Molak: Nužnost ponovnog organiziranja za djelotvorno ovladavanje izvanrednim situacijama u Hrvatskoj, plenarno izlaganje, Peta multidisciplinarna konferencija Tehničke znanosti za hrvatsko gospodarstvo, Djelovanje u izvanrednim situacijama, ATZH i HDS, Zagreb 14. i 15. lipnja 2009. Zbornik radova 9-18

државната управа во земјата преку својата територијална структура која овозможува оптимално гледање потенцијално ранливите области и активности.

Структура ДУЗС вклучува три оперативни услуги - за цивилна заштита, противпожарната заштита и систем за известување 112 и школи-универзитети за противпожарна заштита и заштита и спасување, кој има за задача на обука на кадри за потребите на сите оперативни и спасување сили, како и општи услуги⁷⁰.

1. Цивилна заштита е основана од страна на две одделенија - Секторот за операции и контрола и Одделението за превенција, планирање и контрола. Управата директно раководи со ангажирани силите на цивилната заштита за време на катастрофи или хаварии, врши мобилизација и координација други оперативни сили за заштита и спасување, кои се вклучени во итни ситуации. Она што му претходи на дејствието е во криза, и врши овој оддел е развој на стандардни оперативни процедури за заштита и спасување, проценка на ризик и планови за заштита и спасување. Управата ја следи состојбата и развојот на настаните во областа на цивилната заштита, ги утврдува условите и начините на користење на засолништа, предлагање и организирање мерки за подготовка и обука на граѓаните. Управата исто така ги усогласува заедничките акции со Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи во случај на потреба, ангажирање единици на вооружените сили и полициски сили на Република Хрватска.

2. Втората оперативна служба на Државната управа за заштита и спасување е служба за противпожарна заштита. Главните задачи на Службата се следење на состојбата на организацијата и на оперативната подготвеност на противпожарна служба, и да преземат мерки за подобрување на организацијата и ефикасноста на противпожарна служба. Услугата се управувани од страна на помошник директор - Главен Противпожарна командант, кој е во согласност со противпожарната служба е одговорна за состојбата на организацијата и надлежноста на целата противпожарна служба на хрватска територија.

Управата директно управува и со државните интервентни единици, и ги координира оперативните активности на учесниците во гаснење на пожар и други противпожарни интервенции. Директно управувани и водени интервенции во пожари на територијата на две или повеќе области и подготовка на силите насоки и управување во

⁷⁰ Исто, стр. 333

поголеми интервенции вклучуваат земја и воздух сили, и во хармонија со хрватското Министерство за одбрана и Министерството за внатрешни работи сили вклучување на вооружените сили или на жандармеријата.

Управата за противпожарна заштита или ДУЗС во соработка со Министерството за внатрешни работи подготвува и на годишно ниво изготвува програма на активности за спроведувањето на посебни мерки за заштита од интерес на Република Хрватска, во соработка со надлежните служби на Министерството за одбрана на Република Хрватска и оган одбор хрватскиот предлага донесување на план за шумски пожари отворен простор на територијата на Република Хрватска. Одделот за гаснење на пожар има во составот на неговите две одделенија - Одделението за оперативни работи и Министерството за противпожарна заштита и техники, планирање и контрола на противпожарна служба. Во рамките на ДУЗС дејствува противпожарен центар, кој има за задача на интегративните процеси во извршувањето на задачите во сложени настани насекаде во земјата. Преку Центарот ги врши мониторинг и контрола при гаснење на пожар што користат енергија од неколку земји и противпожарни воздушни сили. Командниот систем е воспоставен на ниво на државата од страна на Одделот на оган, со цел да функционира во противпожарни сложени настани како што се пожари, несреќи кои вклучуваат опасни супстанции, природни непогоди и други големи технолошки несреќи. Системот и работењето на противпожарна служба се уредува од страна на противпожарната служба и подзаконски акти со кои се регулира организацијата на противпожарна служба на локално и регионално (регионални) влади, или на ниво на градови и општини. Во согласност со Законот, дејност пожарот се врши од страна на противпожарните бригади, волонтер оган одделенија и оган заедница како професионални и хуманитарни организации. Единици на противпожарната единица може да бидат⁷¹:

- професионална јавна противпожарна бригада
- доброволни противпожарни бригади
- професионална единица за противпожарна заштита во економијата
- доброволни пожарникари во економијата
- Државна интервентна единица (единица за брза реакција)

⁷¹ B.Molak: Nekontrolirano osloba"anje opasnih tvari u okoliš (što trebznati i uliniti zajednica da bi zaštitila svoje stanovnike, dobra i okoliš) HRVATSKA VODOPRIVREDA 103, travanj 2001. стр. 53-57, (II dio) 102, ožujak 2001., стр. 31-34, (I dio)

Значи, погоре се назначени територијални професионални трупи за јавна безбедност и единици за заштита и спасување на државната интервенција. Оган команда борбите систем е воспоставен на ниво на државата од страна на Одделот на оган, со цел да функционира во противпожарни сложени настани како што се пожари, несреќи кои вклучуваат опасни супстанции, природни непогоди и други големи технолошки несреќи.

3. Третата функција NPRD организациона единица на Министерството за систем 112⁷² во кој структурни единици на Државниот центар 112 и на Одделот за планирање и операции, Одделот за системот на јавните системи за предупредување и хируршка техника и Одделот за комуникации и информатичка технологија. Главните задачи на Службата 112 се:

- континуирано собирање и обработка на информации, информации и податоци
- Координација на приемот и пренесувањето на сите одлуки, наредби, налози и извештаи
- информирање за откриени опасности и нивните последици и, доколку е потребно, алармирање граѓани, правни лица, државни органи, за итни случаи реагираше, вработените на цивилната одбрана, пожарната и други релевантни раководители на сектори на државната управа
- Подготовка на планот за алармирање, подготовка, организација и грижа за системот за јавна сигнализација во Република Хрватска
- планирање, проектирање и развивање на комуникациски мрежи и инфраструктура за потребите 112
- изработка на план-нормативни документи и стандардни оперативни процедури и координација на оперативната работа на службите за итна помош.

⁷² Исто, стр. 233



Слика 2: Распоред на регионални канцеларии на Државната администрација за заштита и спасување
(Извор: Тот, И., Трут, Д., Чемерин, Д. и Витас, П., 2005)

Во седиштето на ДУЗС делуваат школи-универзитети за гасење на пожари, спасување и заштита кои планираат, подготвуваат, имплементираат и вршат надзор на образование и обука на професионални пожарникари и организираниот потрага и спасување сили (командување, единица команданти, водачи засолништа и комесарите на цивилната заштита). Исто така, се обучуваат државни службеници и вработени во единиците на локалната и регионалната самоуправа, како и правните лица кои вршат заштита и спасување како редовна активност. Школата го спроведува образованието на персоналот и надзор на квалитетот на противпожарна опрема (што значи дека стручниот кадар образовни институции ангажирани во тестирање, контрола и сертификација техники, опрема и средства за заштита и спасување и противпожарни апарати), како за потребите на органите на државната управа и за целите на правни и физички лица, трговци и други професионални услуги.

Школите-универзитетите иницираат и учествуваат во развојот и усвојувањето на хрватските стандарди во областа на заштитата и спасувањето и монитори, развива и имплементира стручни и научни методи во областа на противпожарната заштита, заштита

и спасување. Единиците за обука на училиштето се одделот за противпожарна заштита, центрите за обука и специјализираната обука во Загреб и Сплит и Центарот за развој и тестирање.

4.1.2 Организациона структура на Дирекцијата за заштита и спасување

Во рамките на Дирекцијата за заштита и спасување делуваат следните сектори:

- Сектор за цивилна заштита;
- Сектор за противпожарна служба;
- Државен информациски и комуникативен систем за заштита и спасување;
- Училиште за противпожарна служба, заштита и спасување;
- Сектор за општи работи.⁷³

➤ Сектор за цивилна заштита

Секторот за цивилна заштита е носител планирањето и развојот на системот за цивилна заштита и усогласување на активностите на оперативните сили за заштита и спасување и на другите учесници во активностите на заштитата и спасувањето. Секторот е носител и на воспоставувањето на систем за управување со катастрофи и големи несреќи на сите нивоа, ги дава насоките за воспоставување на систем за управување со заштитата и спасувањето и е задолжен да обезбеди функционирање на единствен систем за управување и раководење со заштитата и спасувањето за единство во дејствувањето. Исто така учествува во работата на Штабот за заштита и спасување и е носител на формирањето и функционирањето на Командата за цивилна заштита.

Основни цели на Секторот за цивилна заштита се:

- непосредно управуваат и командуваат со силите на цивилната заштита во катастрофи и големи несреќи;
- изработува проценка на ризикот и План за заштита и спасување за целата територијата на Република Хрватска;
- ги усогласува плановите на другите учесници во заштитата и спасувањето со Планот за заштита и спасување на територијата на Република Хрватска;

⁷³ <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=27>

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

- дава согласност за проценката на ризикот и плановите за заштита и спасување на единиците на локалната самоуправа;
- сугерира за видот и количината на државните стокови резерви за потребите на заштитата и спасувањето;
- го следи спроведувањето на мобилизацијата за потребите на цивилната заштита и заштитата и спасувањето и спроведувањето на пропишаните мерки и дејствија за заштитата и спасувањето;
- учествува во изработката на стандардни оперативни постапки за заштитата спасувањето и други прописи од своја надлежност.⁷⁴

Секторот за цивилна заштита непосредно раководи со ангажираните сили на цивилната заштита за време на катастрофи или големи несреќи, спроведува мобилизација и ги координира останатите оперативни сили за заштита и спасување кои активираат во вонредни ситуации. Секторот изработува стандардни оперативни процедури за заштита и спасување, врши проценка за загрозеноста и планови за заштита и спасување, она што претходи на активностите во време на криза. Исто така, секторот ја следи состојбата и случувањето во делот на заштитата и спасувањето, поставува услови и начини за користење на засолништата, предлага и организира мерки за подготовка и обука на населението. Секторот за цивилна заштита ги усогласува заедничките активности со Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи во случај на потреба од ангажирање на единиците на вооружените сили односно полициските сили.

Во рамките на секторот за цивилна заштита формирани се :

- Служба за превенција, планирање и аналитика;
- Служба за операции, уредување и развој;
- Државна единица за интервенции на цивилната заштита.⁷⁵

➤ Сектор за противпожарна служба

Противпожарната служба е многу важен функционален дел од системот за заштита и спасување и е втората оперативна служба во Државната управа за заштита и спасување. Во согласност со Законот за противпожарна заштита, со Секторот за противпожарна

⁷⁴ <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=145>

⁷⁵ <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=145>

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

служба раководи командантот на противпожарната служба кој е одговорен за организацијата, капацитетите и подготвеноста на противпожарната служба на територијата на целата територија на Република Хрватска.

Основните задачи на противпожарниот сектор се:

- Имплементација на „Програмата за активностите во имплементацијата на посебните мерки за противпожарна заштита во Република Хрватска“,
- Собирање и анализа на информациите за пожарите,
- Управување и учество во интервенции при големи пожари,
- Изработка на проценки и планови за оптимално искористување на противпожарните ресурси,
- Подготовка за противпожарни интервенции,
- Административен и стручен надзор врз противпожарните бригади,
- Управување со комплексни интервенции,
- Управување со копнените и воздушните противпожарни сили,
- Меѓународна соработка во областа на противпожарната заштита,
- Изработка на законска регулатива,
- Стратегиско планирање на набавката на техника и опрема.⁷⁶

➤ Државен информациски и комуникационен систем за заштита и спасување

Државниот информациски и комуникационен систем функционира како дел од Дирекцијата за заштита и спасување, притоа ги изврши следните задачи:

- работите поврзани со прописите, капацитетите, човечките ресурси и техничко-технолошката инфраструктура на системот;
- воспоставува непрекинато функционирање и врши надзор на ефективното функционирање на системот;
- врши координација, го унапредува работењето и навременото извршување на задачите на оперативно-комуникациските центри 112;
- планирање, координација, собирање на податоци и анализа, информации и податоци за можни тревожења и потребните известувања на граѓаните, правните

⁷⁶ <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=136>

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

лица, владини институции, служби за итни ситуации, цивилната заштита, противпожарната служба и другите организациони единици на органите на државната управа;

- дефинирање и менаџирање на единствена база на податоци за оперативните сили за заштита и спасување;
- планирање, предлагање и изготвување технички барања во процесот на набавка на добра и услуги;
- изградба, одржување и искористување на потребната информациско-комуникациска инфраструктура на системот;
- партиципација во меѓународната соработка во спроведувањето на европското законодавство во областа на зазаштитата и спасувањето;
- подготвува законска регулатива во рамките на своите надлежности;
- подготвува и спроведува стручен надзор во работењето на оперативно-комуникациските центри;
- планирање, предлагање и спроведување на различни видови и нивоа на обука за службениците во оперативно-комуникациските центри и системот 112;
- еволуација на стекнатите комуникациски знаења и вештини на службениците во оперативно-комуникациските центри;
- обезбедување на услови за работа на Штабот за заштита и спасување на Република Хрватска.⁷⁷

Во Државниот информатички и комуникациски систем за заштита и спасување се воспоставени следните служби:

- Државен центар за заштита и спасување;
 - Системот 112;
 - Оддел за информациски и комуникациски технологии.⁷⁸
- **Училиште за пожарникари и заштита и спасување**

Во рамките на Државната управа за заштита и спасување функционира и Училиштето за пожарникари и заштита и спасување кое планира, спроведува и ја

⁷⁷ <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=139>

⁷⁸ <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=139>

контролира обуката, оспособување и усовршување на професионалните пожарникари и организираниите сили на заштитата и спасувањето. Исто така се врши обука и на државните службеници и вработените во единиците на локалните самоуправи, како и другите учесници во заштитата и спасувањето.

Училиштето покрај обука на кадрите се грижи и за квалитетот на противпожарната опрема, што значи дека стручниот кадар во Училиштето е ангажиран на испитување и контрола на техничката опрема и средствата за заштита и спасување и гасење на пожари, како за потребите на Државната управа така и за потребите на правни и физички лица, и други стручни служби.

Училиштето иницира и учествува во изработката и донесувањето на стандардите од областа на заштитата и спасувањето, следи, равива и применува технички и научни методи во делот на противпожарната заштита, заштитата и спасувањето.

Основни задачи на Училиштето за пожарникари и заштита и спасување се:

- едукација на професионални пожарникари;
- изработка на наставни програми и планови;
- следење и размена на научни и технички методи од областа на противпожарната заштита;
- обука и стручно оспособување на организираниите сили за заштита и спасување;
- изготвување стручна литература;
- испитување и сертифицирање на техники и опрема за заштита и спасување;
- предлагање стандарди во областа на заштитата и спасувањето.⁷⁹

➤ **Оперативни сили на заштитата и спасувањето**

Според Законот за заштита и спасување, под оперативни сили се подразбираат силите за заштита и спасување кои се носители на активностите за заштита и спасување, а имаат обврска да бидат подготвени за извршување на задачите во рок од 6 до 24 часа по извршената мобилизација.⁸⁰

Оперативните сили за заштита и спасување ги сочинуваат:

- Персоналот за заштита и спасување на локално, регионално и државно ниво,

⁷⁹ <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=142>

⁸⁰ Zakon o zaštiti i spašavanju, član 7-12, Narodne novine 174/04, 79/07, 38/09 I 127/10.

- Сектори и одделенија на правните лица и органите државната управа кои со заштитата и спасувањето се вклучени на редовна основа,
- Противпожарната команда и единици,
- Сектори и одделенија на Државната управа за заштита и спасување,
- Секторите, командата и единиците на цивилната заштита.⁸¹

Во Државната управа за заштита и спасување, покрај претходно споменатите сектори се состои и од 20 подрачни канцеларии за заштита и спасување кои се активират во согласност со планот за заштита и спасување. Во секоја подрачна канцеларија за заштита и спасување формирани се оддели за превентива, планирање и надзор и жупаниски центар 112, а во четирите регионални канцеларии во Загреб, Осијек, Ријека и Сплит покрај наведените воспоставен е оддел за заштита и спасување.

Основни задачи на подрачните канцеларии за заштита и спасување се:

- координација на оперативните сили за заштита и спасување на жупаниите, градовите и општините,
- управување со оперативните сили за цивилна заштита во активностите за заштита и спасување,
- спроведување на инспекциски надзор,
- усогласување на плановите за заштита и спасување и следење на нивната примена во случај на катастрофи,
- обезбедува стручна помош на органите на локалната и подрачни (регионални) самоуправа.⁸²

Државната управа за заштита и спасување организира интервентни специјалистички сили на цивилна заштита и државни интервенциски сили (сили за брза реакција) и екипи на цивилната заштита за одржување на системот за известување. Интервентните специјалистички сили на цивилната заштита и државните интервенциски сили можат да бидат ангажирани и да интервенираат на порачјето на цела Република Хрватска, а по потреба и во меѓународни мисии за помош при катастрофи.

⁸¹ Zakon o zaštiti i spašavanju, član 7, Narodne novine 174/04, 79/07, 38/09 I 127/10.

⁸² Želimir Kešetović, Ivan Toth, : Problemi kriznog menadžmenta, Velika Gorica, 2012 стр. 239

4.2 Силни и слаби страни на системот за управување со кризи во Хрватска и финасиските релации со Европската Унија

Најдобрите делови на хрватскиот систем за управување со кризи се добро обучени и добро опремени сили, особено во противпожарни (и редовни и волонтерски сили) и заштита од поплави. Хрватска има високо професионални и оперативни капацитети за заштита и спасување на ниво на централна влада (здравствени, инспекции, капацитетите на релевантните органи на државната управа и услуги поврзани со СМ). Нивните вештини и знаења се еден од клучните средства за системот. Тесна соработка е воспоставена меѓу органите на државната власт, невладини организации, јавни и приватни компании кои учествуваат во управувањето со кризи.

Република Хрватска има развиени капацитети на хуманитарното деминирање (физички деминирање, опрема, know-how, како и рехабилитација на жртвите) кои претставуваат своите компаративни предности во Европа и во светот. Хрватското законодавство е усогласено со законодавството на ЕУ за време на преговарачкиот процес во областа на заштитата на животната средина. Постои потреба за примена на законите и понатамошен развој кон интероперабилноста за постапување во заедничките операции водени од страна на ЕУ.

Сепак, клучните слабости на хрватскиот систем за управување со кризи и цивилна безбедност остануваат недостаток на координација и несоодветно ниво на институционална интеграција на сите делови во системот (т.е. политики за управување со кризните состојби) поради недоследности или дури и вакум во постојната законска рамка. Клучните структури, тела и актери добро функционираат, но координацијата (особено командната димензија, процедури, одговорности и компетенции) не е добро дефинирана со закон и на тој начин предизвикува проблеми во спроведувањето. Овие проблеми се наменети да бидат решени со новиот правен акт, кој беше подготвен во моментот на пишувањето на ова хартија (март, 2013) и има за цел јасно да ги дефинира одговорностите (командант "од една страна" во оперативно ниво). Понатаму, имајќи го предвид фактот дека Република Хрватска нема соодветен систем за управување со кризи, нејзиниот развој ќе биде од голема важност за националната безбедност како целина. Поради ограничените финансиски ресурси, единиците на локално и регионално ниво претставуваат слабите делови на извршниот и оперативниот дел од системот. Сепак, новиот модел на

финансирање е предвидено и финансирањето на локалните нивоа треба да се заснова на јасна проценка на ризикот за одредена област. Постои недостаток на систематски метод за собирање податоци за катастрофи и на тој начин, би требало да се воспостави централна база на податоци (ЈИЕ РДПРП, УНДП Хрватска и УНДП, 2011).

Хрватска станува членка на ЕУ на 1 јули 2013 година и ја презеде одговорностите на земјите-членки на ЕУ. Како што веќе споменавме, ЕУ поддржува и ги дополнува активностите на земјите-членки на национално, регионално и локално ниво во превенција на ризик, подготовка на нивниот персонал за цивилна заштита и одговор на национални и вештачки катастрофи во рамките на ЕУ (Европската комисија 2010в, Лисабонски договор, 196). Затоа, ЕУ Стратешки документи за цивилна заштита и управување со ризици се мек закон Хрватска мора да го усогласи своето законодавство во областа на заштитата на животната средина. Имено, во преговорите за пристапување, најзначаен дел од законодавството за граѓанска безбедност беше опфатени со Поглавје 27

- Животна средина (управување со опасен отпад, индустриско загадување управување со ризици, заштита на природата и цивилна заштита ги спроведува најголем дел од реформите со поддршка на ЕУ вклучуваат вода и опасни управување со отпад, контрола на индустриското загадување и управување со ризик, нуклеарна безбедност заштита од радијација, итн. Иако Хрватска постигна значителен напредок во граѓанската безбедност реформите, сè уште постојат многу области каде што е потребно продолжување на напорите за спроведување на законот.

Како дел од законската хармонизација во областа на заштитата на животната средина, Хрватска транспонираше одредбите од Директивата SEVESO II (98/82 / EC) во националното законодавство, за време на процес на преговарање. Со Законот за заштита на животната средина (СВ 110/07) беше донесен (регулатива и правилник) спречување на големи несреќи. Преку ова, Хрватска, исто така, делумно ја транспонира Директивата 2003/105 / ЕЗ која ја менува и дополнува Директивата SEVESO II, сите тие се дел од законодавно усогласување со ЕУ. Понатаму, исто така, беше Законот за заштита и спасување усогласена со Директивата SEVESO II. Со влегувањето во членство во ЕУ, Хрватска има обврска да го дефинира европскиот критички инфраструктурата во рамките на нејзината област, како и заштитата на таквата инфраструктура за другите земји-членки што е свој национален интерес. Во тек е создавање на ваква законска рамка (НПРД, 2013,

стр.74). Хрватска учествува во Механизмот за цивилна заштита и финансискиот инструмент за цивилна заштита (Сл меѓународни договори, 09/09). На Меморандум за разбирање (ИТЗ) на Хрватска учество во Механизмот за цивилна заштита влезе во сила во септември 2009 година, со што Хрватска е 31-та држава-учесничка на Механизмот. Тоа им овозможува на Хрватска да учествува во обуката програми, заеднички вежби, семинари и пилот-проекти. Од мај 2008 година, Хрватска има учествува во сите активности, вклучувајќи ги, меѓу другото, ко-организација на основни модули Програма за обука (Европска комисија, 2012b).

Механизам за цивилна заштита на ЕУ им овозможува на Хрватска пристап до мониторингот и информациите на Европската комисија Центар (МИЦ) во која Хрватска учествува од 2002 година, како и Заедничката итни случаи Комуникации и информатички систем (CECIS) што ја олеснува комуникацијата помеѓу МИЦ со националните власти. МИЦ не е активирана уште во Данска, бидејќи досега земјата не се соочи со криза што ќе ги надмине своите национални капацитети. Сепак, по влегувањето во МИЦ во 2002 година, Хрватска МИЦ реагираше на барањата и неколку пати преку механизмот за цивилна заштита. Како примери, на Случаи на испраќање вреќи песок на Унгарија за време на поплавите во 2010 година; помош за Албанија за време на поплавите и 2010 година и withCanadair помош и противпожарни хеликоптери за Грција, Босна и Босна и Црна Гора во 2012 година, може да се спомене (интервју, NPRD, Загреб декември 2012 година; Европска комисија, 2012a) Земјата учествуваше во неколку симулациски вежби организирани на ниво на Заедницата и кои можност за учење да се забрза реакцијата на големите итни случаи и придонес кон воспоставување на заедничко разбирање за соработка во интервенциите за помош во цивилната заштита.

Може да се спомене ЕУ TEREХ во Италија 2010; ЕУ Данубиски во Романија, 2009; SweNorEx 2009 во Шведска; и обука за поплави – ЕУ HUROMEX 2008 Унгарија (Европска комисија, 2013, Европската комисија, 2012c). Хрватска, исто така, учествува во голем број проекти за цивилна заштита чија цел е соработка подобрување на односите меѓу земјите од Југоисточна Европа, финансиран од ЕУ. Еден од нив е Програмата за соработка за цивилна заштита, финансиран преку Инструментот за претпристапна помош (ИПА), со цел да се донесе во земјите на ЕУ кандидати и потенцијални кандидати

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

поблиску до механизмот на ЕУ за цивилна заштита и да се придонесе за развој на нивните капацитети за цивилна заштита.

Хрватска организираше CRO-ПОПЛАВИ 2012 теренската вежба, што беше случај на значителна големина со учество на екипи на државната интервенција за заштита од седум земји од Западен Балкан и неколку земји на ЕУ (Европска Унија, 2013). Друг пример е развојот на регионалната одржлив развој и заштита на граѓаните во Босна и Херцеговина, Хрватска и Црна Гора со проекти, со цел да се воспостави првата заедничка противпожарна центар (JFFC), како дел од SEEFREC, а со тоа создавање на механизми за координација на противпожарни поврзани активности и заеднички оперативна структура за решавање на ова критично важна област во согласност со Рамковниот Хјого, како и да се овозможи одржлив економски развој во однос на заштитата на животната средина и зголемување на учеството заедниците и бизнисот и намалување на ризикот на шумските пожари (ЈИЕ RDRMP, УНДП Хрватска и УНДП, 2011 година, стр.21)

V. БЕЗБЕДНОСТНИТЕ РИЗИЦИ И ОПАСНОСТИ КАКО ЗЕДНИЧКИ ИМЕНТЕЛ НА МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА (Компаративна Анализа)

Република Македонија како и секоја држава и општество во светот не се имуни на ризиците. Затоа во нашата држава постојат една низа на институции кои се поврзани и придонесуваат во сферата на обраната и безбедноста на земјата. Освен тоа, Владата на РМ има донесено Националната Концепција за безбедност и одбрана на РМ каде се дефинирани сите можни ризици кои и се закануваат или може да и се заканат на нашата држава.

Република Македонија се наоѓа во централниот дел на Југоисточна Европа и претставува географска крстосница меѓу Европа, Азија и Африка, што е од големо значање за нејзиниот развој. Од безбедносен аспект, таа е и една од крстосниците на главните патишта на тероризмот, илегалната миграција, илегалната трговија со дрога, оружје и луѓе од Азија и Африка кон Западна Европа. Според сите безбедносни фактори Република Македонија не се чувствува загрозувана по нејзината национална безбедност, но сепак секогаш постојат реални ризици и опасности кои можат да доведат до кризи и конфликти. Според Националната Концепција за безбедност и одбрана на РМ, како ризици и опасности за безбедноста на РМ се сметаат:

- можните манифестации на екстреман национализам, расна и верска нетрпеливост;
- облиците и активностите сврзани со меѓународниот тероризам, организираниот криминал, нелегалната миграција, нелегалната трговија со дрога, оружје, луѓе, стратегиските и материјалите за двојна употреба, како и последиците од употребата на средства за масовно уништување;
- поседувањето на големи количини илегално оружје;
- транзиционите проблеми како што се: корупцијата, урбаниот тероризам, тешкиот криминал, вклучувајќи, уцени, рекетирања, убиства и напади врз сопственоста на граѓаните, економскиот криминал, даночната евазија, недоизграденоста на институциите на демократскиот систем, проблемите во функционирање на судството, социјалните проблеми и невработеноста;

- активностите на странските специјални служби насочени кон влошување на безбедносната состојба, а со тоа и забавување на демократските и интегративните процеси, особено оние кон НАТО и ЕУ;
- последиците од судир на интереси за користење на изворите и патиштата на стратегиските енергенци, како и попречување и блокирање на нивниот увоз во Република Македонија;
- елементарните и други непогоди, техничко-технолошките катастрофи, заразните заболувања на луѓето и животните предизвикани од домашни и/или надворешни чинители;
- компјутерскиот криминал, пиратството и злоупотребата на информатичката технологија, посебно во делот на личните податоци на граѓаните, деловната, службената и државната тајна;
- деградацијата и уништувањето на животната средина.⁸³

За реализација на своите национални интереси, Република Македонија е потребно да води безбедносна политика и да гради безбедносен систем кој ќе биде способен, ефикасен и кредибилен да одговори на безбедносните предизвици на овој век, да решава кризи внатре во државата, како и да помогне во решавањето на кризите во регионот и пошироко. Овие нови предизвици, ризици и опасности бараат одговори кои можат да се реализираат само преку соработка и со помош на сите земји од регионот, Европа и другите светски организации како што се ООН, НАТО, ОБСЕ и др.

Република Македонија е должна да води политика на национална безбедност со основна цел да ја заштити, одржува и унапредува безбедносната состојба на државата, и да создава амбиент за остварување на националните интереси на државата.

Од друга страна пак, Република Хрватска како членка на НАТО и Европска Унија, знаејќи го фактот дека системите за граѓанска безбедност во Европа одразуваат широк спектар на структури, политики, правила и практики. Земјите имаат воспоставено различни организациски структури и различни правни / уставни рамки кои се обидуваат да ги заштитат своите граѓани од заканите за цивилна безбедност кои се разликуваат во голема мера. Заканите за цивилна безбедност, кризата и катастрофите што ги имаат

⁸³ Извор: Влада на РМ: http://arhiva.vlada.mk/files/Vladina_koncepcija_za_bezbednost.pdf

индивидуалните европски држави со кои се соочуваат се различни, и тие се прошируваат и се трансформираат со климатските промени, животната средина и индустриското загадување, недостиг на енергија, сајбер-напади, нови форми на тероризам итн. Затоа, тешко е да се најде единствен и најдобар начин за пристап кон кризата и катастрофата, како и управување со сите видови на закани.

ЕУ има развиено широк опсег на управување со кризи капацитети и механизми за помош на земјите-членки во прашањата поврзани со кризен менаџмент. На областа на цивилната заштита беше формирана како формална област на политиката со Договорот од Лисабон. Меѓутоа, обидите за понатамошна соработка преку границите треба да се разликуваат меѓу националните и регионалната архитектура за цивилна безбедност. Ова вклучува понатамошен развој врз основа на постоечките сили и лекции за учење врз основа на минатото искуство.

Република Хрватска вовеле внатрешни реформи во својот систем на цивилна заштита, што не се целосно финализирани и сеуште се соочуваат со предизвиците на спроведување за функционирање на земја како земја-членка на ЕУ. Документот дава краток преглед на правните и институционалните аспекти на граѓанската безбедност Хрватска и укажува на клучните предности и слабости, а со тоа и доведува до заклучоци за подобрување на ефикасноста и ефикасноста на системот. Се фокусира на превенција и заштита аспекти поврзани со природни и вештачки катастрофи, како што се поплави, пожари, суши, опасни управување со отпадот и закани кои се специфични за Хрватска, како што се преостанатите рудници.

Република Хрватска е многу изложена и ранлива на природни непогоди, вклучувајќи поплави, земјотреси и шуми пожари, суши, индустриско загадување и раширени бранови (ЈИЕ РДРМП, УНДП Хрватска и УНДП, 2011 година). Најчестите видови кризи во Хрватска се поплави, проследени со пожари и екстремни температури. Според статистиката за катастрофи (PreventionWeb, 2013), пријавените податоци се поврзани до човечки и економски катастрофи кои се случија помеѓу 1980 и 2010 година покажуваат дека таму имало 18 значајни настани во Хрватска, со вкупно 848 луѓе убиени (27 во просек годишно) и вкупно зафатени 5.386 лица (174 во просек годишно), со вкупна економска штета од 607.750.000 САД \$ (19.600.000 \$ годишно). Хрватска се соочува со сериозни сеизмички ризици земјотреси, а особено опасност по човечки животи сеуште

произлегува од минатите рудници и експлозивни направи, по Татковинската војна (1991-1995).

Профилот на ризичност покажува дека најсилните потенцијални загуби за хрватските жители се очекуваат од поплави (земја 101 од 162), суши (88/184), лизгање на земјиштето (90/162) и земјотреси (69/153). Меѓутоа, во однос на изложеноста на населението на одреден вид на опасност, суши се на прво место (298.949 граѓани изложени) проследено со земјотрес (57.890). Сушите и екстремните температури предизвикаа најголеми економски загуби (PreventionWeb, 2013).

Два специфични типови на кризни настани се чини дека се исклучително важни во развојот на систем за управување со кризи во Хрватска - поплави и пожари. Хрватска припаѓа на групата европски земји со висок ризик од шумски пожари, особено со многу рурални и шумски пожари по должината на брегот и на островите.

Неодамна изготвената проценка на ризикот на Хрватска покажува дека поплавите претставуваат закана за 680 км од вкупната територија на Хрватска, од кои близу 60% се наоѓа во сливот на Дурава и Дунав. Потенцијалните земјотресни настани претставуваат сериозна закана за целата земја, додека опасноста од земјотрес со јачина на VIII и IX постои во повеќе од 1/3 од земјата, населени со речиси 2/3 од населението во земјата. Хрватска не припаѓа на област со висок ризик во врска со технолошки и индустриски катастрофи предизвикани од човекот, но секоја голема несреќа од ваков вид.

Во комбинација со природна катастрофа ги зголемува негативните последици за цивилите, стоките и животната средина. Во периодот 2000-2007 година регистрирани се 1040 случаи на загадување на водата (редовни и неправилни - во внатрешноста и во морските води). Нелегалните депонии за отпад се значајни извори на отпад загадувањето и Хрватска сè уште немаат комплетни докази за ширење на опасен отпад. Иако Хрватска нема сопствени нуклеарни центри, има две од нив во соседните земји (Кршко во Словенија и Пакс во Унгарија се наоѓа на 10 до 74 км од националната граница соодветно), што претставува потенцијална закана за граѓанска безбедност.

Друга потенцијална закана е поврзана со функционирањето на критичната инфраструктура (енергија инфраструктурата, комуникациите, транспортот, системот за заштита од поплави и сл.). Иако Хрватска нема прецизна дефиниција на критичната

инфраструктура и нејзина заштита во моментов, законодавната рамка за регулирање на оваа област е во постапка.

Еволуцијата на системот за цивилна безбедност и сегашната законска рамка на Хрватскиот систем за цивилна безбедност наследи долга традиција на поранешната југословенска федерација, која има изградено и спроведе ефективен систем. Тоа беше добра основа за развој на сопствената граѓанска безбедност врз основа на способностите на земјата. Системот за управување со кризи во Хрватска особено добро функционираше за време на Татковинската војна, кога имаше важна улога во евакуација на цивилите, обезбедување на заштита и засолниште, хуманитарна помош, да се грижи за раселените луѓе и слични активности. Системот помина подоцна преку внатрешни реформи, но се чини дека не сите претходни искуства беа вклучени во развојот на тековниот хрватски систем.

Откако беше дел од Министерството за одбрана, цивилната заштита стана дел од Министерството за одбрана Внатрешни работи во 1994 година. Процесот на целокупната организациска поставеност и понатамошен развој на заштита и спасување како единствена структура. Така, главниот фокус на граѓанскиот заштитата е исклучена од законите за превенција, заштита и спасување како природна и техничко-технолошки закани и катастрофи и денес доминантно управување со кризи е цивилен пристап. Координацијата на национално ниво ја опфаќа комбинацијата од сите закани и специфични закани во случај на катастрофа и големи несреќи. Од 1 јануари 2005 година, цивилната заштита (заедно со системот за противпожарна заштита и новите 112 систем) стана дел од новоформираната Дирекција за национална заштита и спасување (ДНЗС). НППР е координативно административно тело задолжено за регулирање на нормите и стандарди и за заштита и спасување, како и усогласување на сите активности и ресурси во случај на несреќа или хаварија.

Новиот модел на системот на државната безбедност во земјата е основа и што е дефинирано со Законот спасување, донесен во 2004 година (Службен весник 174/04) заштита и, а подоцна изменет и дополнет во 2007, 2009 и 2010 година е основен правен акт кој ја уредува криза односно системот за управување. Со овој закон се утврди дека ДНЗС, го дефинира институционалната поставеност, правата и одговорностите, обуки и

едукација на учесниците вклучени, како и постапките и управувањето на активностите за заштита и спасување.

Причината за воспоставување на оваа нова административна рамка беше да се обединат неколкумина веќе постојните единици под чадорот на единствена координативна организација. Во исто време, таму беше потребата да се обезбедат оптимални услови за цивилна заштита (да се биде оперативна компонента на системот) во областа на креирање концепциски развој и имплементација на стратегии и оперативни подготовки со цел да се заштитат животите и здравјето на граѓаните, како и културните и други материјални добра и животната средина на Хрватска (ДНЗС, 2013b). Составот на Хрватскиот систем за одбрана и спасување е многу сложен и бара максимална координација. Другите релевантни акти ги уредуваат правата и обврските во различни области на граѓанска безбедност, на пр. Оган борбите, елементарни непогоди, опасни материи и заразни болести. Некои од овие акти, вклучувајќи го споменатиот Закон за заштита и спасување, беа обновени како резултат од процесот на пристапување во ЕУ. Една од клучните области е законско усогласување со SEVESO II Директива (Европски совет, 1996). Некои делови од правната рамка и институционалната поставеност се развиени за преостанатата рударска закана по неодамнешната војна. Особено, на Хрватската акција против мините центар (CROMAC) е основана (Сл.весник 24/98) од страна на Владата и 1998 како водечка организација во регулирањето на активностите против мините во земјата. Покрај тоа, Владината канцеларија за деминирање беше формирана (СР 21/12) во 2012 година, како политичка координативно тело кое ги следи активностите на ХРОМК, придонесува за зголемување на свеста за мини, создава услови за понатамошен развој на системот за деминирање во земјата и сл.

Владата ги усвои и општите и специфичните стратегии за решавање на граѓанските кризи управување во областа на безбедноста и одбраната, тероризмот, хемиската безбедност, управувањето со водите и други. Планови и програми поврзани со управување со кризи (т.е. проценка на ризик, заштита и план за спасување) се усвоени на национално и општинско ниво (СВ 96/10).

5.1 Системите за управување со кризи на Македонија и Хрватска предизвикани од актуелната Бегалска криза

Миграцијата е резултат на природните потреби на поединецот (индивидуални и групни) како концепт тоа движење претставува гравитирање од лошо кон подобра состојба, и како такви биле предмет на истражување од страна на многу статистички науки и социологија на воените науки. Меѓународните миграции во глобални рамки во периодот по 2000 година забележаа континуиран и интензивен пораст, а се одликуваа и со различни правци на движење. Статистиките покажуваат дека во 2016 година бројот на меѓународните мигранти ширум светот достигна 290 милиони, што претставува голем пораст во споредба со состојбата во 2000 година (175 милиони) и 1990 година (154 милиони).⁸⁴ Имено, стокот на меѓународните мигранти во периодот 1990-2000 година просечно годишно се зголеми за 1,2%, а од 2000 до 2016 година за 3,6%. Порастот на меѓународните миграции се карактеризира и со значителни промени во видовите на овие движења. Притоа, посебно внимание заслужува зголемениот обем на илегалните миграции, криумчарењето на мигранти и трговијата со луѓе, како и на бегалците и лицата кои бараат заштита, особено од новите кризни подрачја.

Разликите во социо-економската развиеност и на нивото на животниот стандард меѓу одделни земји, како и политичката нестабилност во одделни региони во светот остануваат основни детерминанти за порастот на меѓународните миграциски движења.

Во областа на надворешните миграции на Република Македонија во последните пет години беа забележани релативно големи промени како во легалната, така и во илегалната миграција. Во однос на легалните миграциски движења и понатаму значително е поголем обемот на иселените од оној на доселените лица, кој остана релативно мал и со доминантна застапеност на привремениот престој на странците. Порастот на иселените/доселените лица е придружен со големи промени во нивните демографски и социо-економски карактеристики, како и земјите на дестинација/ потекло. Во овој период, особено во последните неколку години, пораст забележаа илегалната миграција, криумчарењето мигранти и азилот, како и трговијата со луѓе. Независно од нивниот

⁸⁴ Извор: <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2016.htm>

пораст Република Македонија остана транзитна точка за илегална миграција. Според анализите и статистиките скоро истите горенаведени работи важат и за земјите од блискиот регион посебно земјите од Балканската рута на мигрантите. Значи Република Хрватска исто така се соочува со горенаведените социо-економски феномени, и може да се наведе дека со Република Македонија имаат овие заеднички именители.

Преку Балканската рута на мигрантите, како што е засегната Република Македонија така со истите предизвици се соочува и Република Хрватска. Ако безбедноста на нашата држава е главниот столб на засегањето на државниот апарат така истото важи и за Република Хрватска, што значи неопходност на регионална соработка⁸⁵ посебно со мигранската политика.

Војната во Сирија започнува на почетокот на месец март 2011 година, а добива на интензитет после 2013 година со вклучувањето на ИСИЛ. Бегалската криза која што ја почувствува Европа и Република Македонија во почетокот на 2015 година, жителите на Турција ја чувствуваат пет години по ред. Имајќи ги во предвид овие факти неминовно е да се постави прашањето: Зошто бегалците од Сирија доаѓаат во Европа токму сега, на почетокот на 2015 година?

Одговорот е мошне едноставен и дециден: Затоа што тие беа повикани да дојдат во Европа! Германската Влада на почетокот на месец септември 2015 година јасно порача дека ќе ги прими сите Сиријци кои во Германија ќе побараат азил. Истоа така и британскиот премиер Дејвид Камерон при неговата ненајавена посета на бегалскиот камп во Јордан во средината на месец септември 2015 година јавно изјавил дека Велика Британија ќе прими на нејзина територија 20. 000 сиријци. Тоа беше доволно јасен сигнал да почне да тече „реката“ бегалци и мигранти кон Европа.

Меѓутоа позади ова германско „добредојде“ за бегалците постои претходно изработена студија на Федералната служба за миграција и бегалци на Германија со заклучок дека Германија во годините кои и претстојат, не може да се одржи и да ги пополни работните места за одредени професии со прираст на сопствената популација. Поради лошата демографска состојба на Германците им се потребни млади луѓе за работа

⁸⁵ Меѓународна организација за миграција, европска миграциска криза, ИОМ реакција во итни случаи, план за „Балканската Руа,,, септември □ декември 2015 стр. 5
https://www.iom.int/sites/default/files/country_appeal/file/IOM-EuropeanMigration-Crisis-WB-Response-Plan-Appeal.pdf

во годините кои што доаѓаат⁸⁶. Во студијата врз основа на статистички и демографски податоци се заклучува дека Германија долги години по ред има потреба за човечки ресурси и дека единствено решение е пополнување на оваа празнина со имиграцијата. На овие причини треба да се надврзе и намалувањето на евтината работна сила која доаѓаше во Германија од Полска, Чешка и Унгарија, кои од 2007 година повеќе ја преферираат Велика Британија, наспроти Германија⁸⁷.

Освен недвосмислените економски мотиви за бранот бегалци кон Европа постојат и геополитички и хуманистичко-маркетиншки мотиви. Нив ги согледуваме преку „вртењето грб“ на Германија од страна на земјите од Централна и Источна Европаво повеќе ситуации како на пример⁸⁸: 1) одбивањето на Германија да се приклучи на американско-англиската коалиција во иракската војна на која и се приклучија централно-источните европски држави, 2) спротивставувањето на Германија за одредени видови на проширување на НАТО алијансата до границите на Русија наспроти согласноста на овие држави за поставување на анти ракетниот штит на нивна територија поради стравот од Русија; 3) случувањата за време на грчката должничка криза во која Германија и канцеларката Ангела Меркел беа претставени како немилосрдни предатори кои сакаат да профитираат. Значи се работи за обид да им се одржи лекција на дел од домашната јавност и опозицијата, но пред се на наводните европски сојузници поради нивното портретирање на Германија како нео-нацистичка држава, каде е заборавена хуманоста и милосрдие и да се покаже спремност и желба за комплетна трансформација во една нова

⁸⁶ Неколку статистички и демографски показатели:

- Иако во текот на 2014 година Република Германија забележила пораст на бројот на населението од 430 000 жители, сепак демографите предвидуваат дека сегашната бројка од 81,2 милиони население до 2060 година ќе падне на 68-73 милиони.
- Работното население кое сега брои околу 45 милиони луѓе, за 15 години ќе се намали на 39 милиони, а до 2050 година на 29 милиони.
- Во Германија невработеноста изнесува 4,6% и тоа е најниското ниво во последниве 30 години. Во овој момент во Германија слободни се повеќе од 597.000 работни места од кои нешто повеќе од 140.000 е потребата за инженери и останати високо образовани стручни лица.
- Од вкупниот број на луѓе кои досега побарале азил во Германија 29% се малолетници, а 51% се на возраст од 18-34 години. Ова значи дека 80% од барателите на азил се помлади од 35 години, што претставува огромен потенцијал за подмладување на работната сила

⁸⁷ Бројот на мигранти кој дошол во Германија во 2012 година е намален за 70.000 во однос на претходната 2011 година.

⁸⁸ Иако овие држави во најголем дел се економски зависни од Германија, сепак тие од друга страна и абиваат „нож во грб“ на Германија. Само за пример: $\frac{3}{4}$ од извозот на Унгарија е наменет за Германија, во додека во Република Чешка 70% од странските инвестиции се германски инвестиции.

и друга димензија каде на пиедесталот ќе доминира хуманоста, сочувството и милосрдие то кон сите кои се во невоља.

5.1.1 Политики на соработка на Македонија и Хрватска во овој сегмент

Во јануари 2015 Собранието на Република Македонија донесе резолуција за миграциска политика во кое освен појавата на мигрирање на младите од нашата земја така и транзитот на мигранти и нивниот престој или барање на азил во земјата беше опфатено во овој документ. Во врска со емиграциските движења значајно е да се укаже на потенцијална миграција - појава која во изминатите пет години во Република Македонија достигна загрижувачки димензии. Континуирано се зголемува бројот на младите, средношколци и студенти, како и високообразовани кадри (посебно од техничките и природните науки) кои размислуваат или планираат да заминат во странство.

Во вакви околности при конципирањето на Миграциската политика за периодот 2015-2020 година вниманието е насочено кон надминување на постојната состојба на обемни и трајни иселувања, посебно на младите и високообразованите кадри, и искористување на големите потенцијали на мигрантите за развојот на земјата од една, и ефикасно управување со имиграцијата, посебно на справувањето со предизвиците од растечката илегална имиграција, од друга страна.

Донесувањето на конзистентна миграциска политика во Република Македонија за наредниот петгодишен период е условено како од интензивирањето на меѓународните миграциски движења во светот, кои не ја заобиколуваат ни Република Македонија, така и од трендовите и особеностите на емиграциските и имиграциските движења во земјата во периодот по 2009 година⁸⁹. Основни детерминанти за формулирање на оваа миграциска политика и понатака остануваат:

- Промените во интензитетот и особеностите на иселувањата и доселувањата во Република Македонија и нивното влијание врз демографскиот и социоекономскиот развој на земјата;

- Манифестираните промени во областа на илегалната миграција, криумчарењето мигранти и азилот, како и трговијата со луѓе;

⁸⁹ Влада на Република Македонија: Одлука за постоење кризна состојба поради зголемен обем на влез и транзитирање на мигранти низ територијата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 141/2015)

- Геополитичката положба на Република Македонија како транзитно подрачје на кое традиционално се вкрстуваат миграциските текови во овој дел од европскиот континент и

- Потребата и желбата на Владата на Република Македонија за целосно и континуирано усогласување на законодавството во областа на миграциите и азилот со правото на Европската унија, кои произлегуваат од цврстата определба на земјата да биде дел од евроинтеграциските процеси⁹⁰.

Со оглед на релативно долгиот временски интервал на кој се однесува Акцискиот план не може прецизно да се утврдат фискалните импликации. Затоа во документот се наведени само надлежни институции од аспект на финансиските импликации, а истите би требало да се определуваат со годишни оперативни планови.

Акцискиот план за спроведување на миграциската политика на Република Македонија за периодот 2015-2020 година, е документ чија реализација континуирано ќе се следи и ќе се оценуваат ефектите од преземените мерки и активности. Освен тоа, тој останува отворен за дополнувања и промени на активностите со цел доследна реализација на целите на миграциската политика.

Во ова насока со појавата на криумчарењето на мигранти, покрај реализацијата на мерки и активности и зајакнувањето на внатре-агенциската и меѓуагенциската соработка на национално ниво, во Македонија, се планирани и преземени и следните активности во рамки на прекуграничната полициска соработка:

- Отворени се четири Заеднички контакт - центри за полициска соработка со надлежните гранични полициски служби на соседните држави (со Република Србија, Република Бугарија, Република Косово и Република Албанија)⁹¹;
- Редовно учество во заеднички оперативни активности во организација на Фронтекс (Frontex), на територијата на Република Македонија и во странство (од 2011 година)⁹²;
- Редовно учество во заеднички и координирани операции со поддршка на DCAF, на територијата на Република Македонија и во регионот (од 2012 година)⁹³;

⁹⁰ Влада на Република Македонија: Одлука за постоење кризна состојба поради зголемен обем на влез и транзитирање на мигранти низ територијата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 141/2015)

⁹¹ Американски Стејт департамент, „Извештај за трговија со луѓе за 2015“, достапен на <https://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf>

⁹² Исто

- Редовна размена на информации од областа на граничното работење со Фронтекс (Frontex);
- Учество во проектните активности на Меѓународната организација за миграции кои имаат за цел јакнење на капацитетите и соработката помеѓу земјите во регионот со цел справување со илегалната миграција и трговијата со луѓе;
- Редовно учество во други оперативни активности чии носители се земјите - членки на Европската унија и нејзините институции, а кои имаат за цел борба против илегалната миграција и прекуграничниот криминал
- Развивање и одржување на билатералната полициска соработка со надлежните служби на земјите-членки на Европската унија и со земјите од регионот;
- Одржување и натамошно продлабочување на соработката со Фронтекс (Frontex) (вклучувајќи ги основната и специјализирана обука, анализата на ризик и учеството во оперативни активности);
- Размена на искуства, планирање и реализација на заеднички вежби и обуки со надлежните гранични полициски служби на соседните држави (со Република Хрватска, Република Србија, Република Бугарија, Република Косово и Република Албанија);
- Учество во иницијативата “UNHCR/IOM за заштита на бегалци и меѓународна миграција во Западниот Балкан” која има за цел да придонесе во однос на воспоставањето и спроведувањето на системи за раководење со миграциите и азилот кои ќе бидат осетливи за потребата од заштитата, кои ја задоволуваат легитимната потреба на државите за заштита на нивните граници и територии и кои ќе можат да ги постигнат целите во однос на управувањето со миграциите и да ги исполнат нивите обврски според меѓународното право за човечките права и за правото за бегалци;
- Иницирање и учество во проекти кои имаат за цел овозможување на услови за размена на преведувачи и реализација на заеднички летови за враќање на државјани на трети земји, воспоставување на регионални механизми за размена на информации и пораки за рано предупредување со земјите од регионот;
- Соработка со IOM, UNHCR, MARRI, DCAF, ICMPD и други меѓународни организации и форуми и невладини организации кои ја третираат проблематиката на илегалната миграција.

⁹³ Исто

Со Миграциската политика на Република Македонија за периодот 2015-2020 година се опфатени сите релевантни аспекти на надворешните миграции, односно легалната емиграција и имиграцијата на населението и работната сила, потоа илегалните миграции, криумчарењето на мигранти и трговијата со луѓе, како и азилот и заштитата на бегалците. Во поглед на инструментите за управување на споменатите миграциски текови, исто така се опсервираат релевантните аспекти на визниот режим и македонското државјанство. Бројот на подрачјата кои се опфатени со миграциската политика и нивната комплексност имплицираат потреба од вклучување на повеќе институции, чии одговорности и надлежности би требало да бидат јасно утврдени, а нивните активности максимално хармонизирани и координирани. Потребата за ваков пристап ја потврдува и составот на Меѓуресорската група за креирање на миграциската политика која ја сочинуваат претставници од дванаесет институции (Министерство за внатрешни работи, Министерство за надворешни работи, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за образование и наука, Министерство за правда - Управа за водење матични книги, Министерство за економија, Министерство за финансии, Министерство за здравство, Секретаријат за европски прашања, Државен завод за статистика, Агенција за иселеништво, МАРПИ) и четири меѓународни организации (IOM, ICMPD, UNFPA, UNHCR). Секоја од нив има свои надлежности во својата област, но и споделени надлежности во некоја од другите области кои се предмет на опсервација во миграциската политика.

Но, од друга страна пак на многуте конференции за состојбата со мигранската криза кое се движи од Македонија кон Хрватска, укажуваат на ставови кои се во спротивност со овие регионални соработки и ставови кои се негативни наклонети кон начините на решението и справувањето со мигранската криза. Генералните заклучоци од ваквите ставови може да се сумираат на следните точки:

- Потребна ни е нова регионална рамка и нова регионална политика. Не постои консензус за гледање на целата миграциска криза.
- Миграциите не се значително засегнати од поголемите земји на ЕУ.
- Акциите на изградбата на сидови не се индивидуални идеи и стремежи на одделни земји (Унгарија, Хрватска) веќе се направени со помош на водечките земји.

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

- Како причини за миграција се: глобализација, сиромаштија и "демократизација" на одредени земји кои, всушност, беше воведувањето на хаосот како грабеж и држава на овие луѓе.

- Кризата може да доведе до конфликт, а исто така може да се претвори во катастрофа!

- Има сомнение дека дел од мигрантите кои транзитираат во овие земји се дел од организирани групи на криминал, трговија со луѓе, и друго.

- Европа мора да го има истиот став кон овој проблем. Потребна е заедничка позиција во сите земји во Европа. Овој проблем постои и нема да престане.

- Зголемена контрола на државната граница на Република Србија кон Бугарија и Македонија за формирање заедничка сила на МВР и Министерството за одбрана.

- Ќе бидат потребни системски кризни студии, разбрани како сериозен и широк феномен.

- Времето во кое живееме е време на криза и претставува ризик за безбедноста на земјата.

- мигрантите се сведоци на организирани појави и не спонтани појава, туку дел од еден план и секоја држава мора да се грижат за себе и единствениот начин да се биде безбеден.

- за сите овие обврски се бара ресурси. Неопходно е да се помогне реципрочно и на Европската унија со кои сме во добри односи и понатаму треба да бидеме во добри односи.

- Потребно е да се направи разлика меѓу мигрантите од војната-искинати области, и од оние кои се утврдени од економски причини.

- На почетокот на кризата предизвикана од миграцијата може да се контролира до одреден степен, но со време станува се повеќе и повеќе комплексно, и во него се вградени елементи како што се шверц, дрога, трговија со луѓе, криминал.

Во текот на напорите за да се осигура ефикасно управување со бегалската и мигрантската криза од 2015/2016 година, Република Македонија воспостави тесна соработка со голем број земји од Југоисточна Европа, особено оние што се наоѓаат по должина на таканаречената „западнобалканска рута“ (Србија, Хрватска, Словенија), како и земјите од Вишеградската група (Унгарија, Словачка, Република Чешка и Полска).

Најважниот аспект од оваа соработка беше тесната соработка меѓу полициските сили на овие земји, што не опфаќаше само споделување на информации во поглед на транзитот на бегалци и мигранти, туку опфаќаше и добивање помош од страна полициските сили од најголем број од овие земји за националната полиција на Република Македонија во нејзините напори за обезбедување на својата јужна граница. Полициската помош опфати техничка помош (вклучувајќи различни донации на неопходна опрема) и помош во поглед на персоналот (обезбедувајќи персонал за воспоставување заеднички патроли по јужната граница на Република Македонија).

Во текот на критичните периоди од мигрантската криза, имаше голем број организирани напади од групи на мигранти и бегалци врз македонската полиција и вооружените сили што ја обезбедуваа јужната граница на Република Македонија. Овие напади доведоа до голем број повредени полициски службеници и војници, како и уништување на опремата за гранична контрола. Бидејќи овие напади доаѓаа од територијата на Република Грција, понекогаш водеа кон зголемување на тензиите во билатералните односи меѓу Македонија и Грција.

VI. ЗАКЛУЧОК

Суштината на современото управување со кризи настојува да се биде проактивен и превентивно да делува врз разните закани, така што што ќе се намали ризикот од развој на криза, а доколку дојде до криза да се пронајдат вистинските причини кои довеле до појава на криза и да се дејствува на нив за да не се повтори кризата и да се минимизираат нејзините негативни ефекти. Без таквиот приод одговорот на кризата се сведува на несистематско реактивно дејствување, а на кризата се гледа како на настан врз кој не може да влијае пред да се случи.

Низ историјата на човештвото, разни несреќи, катастрофи, како и други кризи кои предизвикувале огромни човечки и материјални загуби и оштетувања на животната средина, до такво ниво што нивните негативни ефекти уништувале и поедини цивилизации. Овие ситуации се можни и денес, денешново општеството е особено осетливо на ваквите настани, земајќи ги во предвид густината на населението во одредени подрачја, зависноста од технологијата и слично.

Затоа, секое општество и заедница треба подготвено да ги дочекаат евентуалните закани со кои би се соочиле, како една од најзначајните функции кои една модерна држава треба да им обезбеди за своите граѓани е систематско управување со кризи. Затоа секоја држава потребно е да ангажира и дополнителни ресурси, често пати помош и однадвор во случај итна акција во вонредни околности. Сите ресурси, процедури и мерки мораат да бидат однапред планирани, со јасни надлежности на сите вклучени субјекти и покриеност на постапките со закони. Планирањето за кризата треба да го опфати и потребното ниво на координираност на активностите и употребата на ресурсите, како и враќање во нормална состојба што е можно поскоро. Ваквите активности бараат изградба на комплексен систем на сите нивоа како би се зајакнала издржливоста на општеството во кризни ситуации.

Таквиот систем се нарекува систем за управување со кризи и ги опфаќа сите организации, капацитети и активности насочени кон превенција, подготовка, одговор и закрепнување од криза. Во општеството, постои верување дека управување со криза се сведува на планирање со криза и одговор на кризна состојба, сепак управувањето вклучува многу поширок простор. Управувањето со кризи е управување со ризик, во смисла дека општеството е организирано така да може да опстојува со познатите и непознатите природни закани и оние кои може да ги предизвика човекот, да преживее и

одговори на несреќите кои ги предизвикуваат заканите. Додека кризите се појавуваат со некое предупредување, во многу случаи тие можат да се предвидат и врз основа на претходните мерки да се спречат во целост, да се минимизираат нивните ефекти или да се зголеми отпорноста на заедницата за нив. Во развиените држави, со поголемо искуство во справувањето со кризи, развиен е концепт на сеопфатно управување со кризи, ги опфаќа превенцијата, подготовката, одговорот и закрепнувањето, како негови фази.

Република Хрватска сеуште нема во доволна мера, преку соодветните законски решенија, прописи и стратешки документи, јасно дефинирана мисија, целите и општата проблематика на управување со кризи, поради што пристапот кон ова доста важно безбедносно подрачје е поделено на повеќе подрачја во зависност од видот на кризата односно од видот на загрозувањето. Според тоа, пристапот за имплементација на управувањето со кризи во Република Хрватска поради недостаток од јасна концепција и дефинирани надлежности резултира со неусогласено работење и поклопување на надлежностите, како и нерационално искористување на ресурсите. И покрај тоа што неопходноста од воспоставување интегриран и координиран систем за управување со кризи е воочена пред десетина години, а притоа и одржани се повеќе дискусии за проблематиката, како и проектиран концептот на системот за управување со кризи, напорите не донеле некои позначајни резултати. Со донесување на Законот за заштита и спасување и формирањето на Државната управа за заштита и спасување направен е обид проблемот да се реши. Меѓутоа, областа која е регулирана со Законот за заштита и спасување и делокругот на работа и надлежностите на Државната управа опфаќала а и сеуште опфаќа само дел од интегриран систем за управување со кризи на национално ниво и тоа делот кој се однесува на заштитата и спасувањето, односно управување со катастрофи и поголеми несреќи. Поради тоа во овој труд ќе се обработи само еден сегмент од управувањето со кризи во Република Хрватска, подрачјето на управување со катастрофи односно заштитата и спасувањето.

Справувањето со подразбира донесување критични одлуки во услови на неизвесност, недостаток на информации, временски притисок и ментален стрес. Често во кризни ситуации се прибегнува кон централизирано донесување на одлуки во криза, но тоа не е и секогаш најдобро решение

Законот за заштита и спасување и неговите измени и дополненија би требало да биде создадена рамка за развој и функционирање на системот за заштита и спасување во Република Хрватска. Со Законот е уредено подрачјето на одговорности на населението, економските субјекти, владини и невладини организации, единици на локална и подрачна (регионална) самоуправа и органите на државната управа за превенција, припрема за спроведување на самозащитата и заедничка заштита, како и стручна професионална заштита и спасување на цивилното население, имотот и екосистемот од катастрофи. Покрај тоа, Законот го регулира санирањето на настанатите состојби по катастрофа и учеството на Република Хрватска во меѓународни активности за заштита и спасување. Од друга страна, законот во доволна мера не ја уредил целата област на заштитата и спасувањето, што е една од главните причини што Република Хрватска сеуште на соодветен начин не постигнала единствени и усогласено функционирање на целокупниот систем за заштита и спасување од катастрофи. Имено со Законот треба попрецизно да се утврдат обврските, одговорностите и овластувањата во заштитата и спасувањето за поедини министерства (Министерство за одбрана, Министерство за внатрешни работи, Министерство за здравство и др.) и правните лица кои имаат посебно значење за функционирањето на системот за заштита и спасување (противпожарната заедница, црвениот крст). Понатаму, подрачјето на цивилната заштита во Република Хрватска сеуште е само незначително регулирано бидејќи не се дефинирани мерките за цивилна заштита, исто така потребно уредување на учеството на доброволците во извршувањето на задачите и активностите во заштитата и спасувањето на загрозеното и настраданото население. Со други зборови, потребно е законски да се уреди можноста за надокнадаи стимулација на волонтерите кои сакаат да учествуваат во оперативните сили на заштитата и спасувањето, за што и се оспособуваат во слободното време. Фактот е дека надоместокот и стимулирањето во повеќе држави не се големи, но сепак претставува битен мотивационен фактор во севкупното функционирање на системот на сите, а особено на локално ниво. Покрај тоа, потребно е да се воспостави ефикасен механизам за поптикнување и надзор над општините и градовите како би се предвиделе потребните финансиски средства за развој на системот за заштита и спасување на подрачјето под своја надлежност, што до сега не е така. Истовремено, не постои ефективен систем за санкционирање на раководството и самите единици на локалната и подрачната

(регионална) самоуправа, во случај кога законските обврски во делот на заштитата и спасувањето не ги извршуваат.

За обезбедување квалитет во управувањето со кризи, оспособувањето на раководството на единиците на локалната и подрачната (регионалната) самоуправа треба да претставува приоритет и законска обврска, а не како до сега само начелно побарување. Искуствата од минатото директно ја истакнале разликата во постапувањето на раководните лица кои присуствувале на постојната минимална обука, како и оние кои од разни причини и не присуствувале на обуката, и со тоа е воочен застојот во дејствувањето на системот за заштита и спасување со кој раководеле недоволно оспособени раководни лица.

Освен владините структури и одговорните тела на локалната самоуправа, во намалувањето на опасностите и постигнување на подготвеност за делување во големи несреќи во Република Хрватска се поголема улога добиваат разни доброволни организации и здруженија на граѓани кои како цел пред себе го поставиле унапредувањето на свеста за опасностите и ризиците, и различни активности за намалување на последиците од несреќи и катастрофи. Таквите активности воедно претставуваат и доказ за цивилизацискиот развој на едно општество, односно развој и постоење на свест за потреба од индивидуално делување во случај на катастрофа со што се постигнува високо културно ниво во општеството во кое безбедносното самоорганизирање е само една од битните компоненти.

Од друга страна, праксата покажала дека користењето на репресивни мерки кои ги воспоставила власта присилувајќи ги на одбранбените и безбедносните обврски населението, не даваат секогаш најквалитетни резултати. Една од можните предности од таквиот пристап е масовноста, која долго време била посакувана и главна компонента во активностите во вонредни ситуации. Техничко-технолошкиот развој на општествениот развој допринело за ефективна технолошка замена на многубројната човечка сила во овој сегмент од делувањето, а покрај тоа обврзниците не се во состојба за кратко време да ги совладаат барањата кои пред нив ги поставува софистицираниот систем или професионалната дисциплина. Од друга страна, работењето во така воспоставените сили, базирано на мобилизацискиот повик од надлежното тело е пред се извршување на граѓанската должност, поради што мотивацијата на поединецот не е на потребното ниво.

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

Врз основа на тоа се отвара простор за активирање на доброволните здруженија на граѓани, чија мотивација во голема мера ја надминува мотивацијата од поединците кои се повикуваат преку системот за мобилизација.

Овој процес примарно започнал со професионализација на современите вооружени сили, поради превисоките трошоци и долготрајните усовршувања и обука за ракување со современите технички средства современите армии се насочиле кон професионализација на својот состав, со значително намалување на капацитетите. Имено, по завршетокот на XX век практично завршува периодот на масовни армии, а пресвртница во тој процес претставува Заливската војна 1991 година, со што се рedefинираат дотогашните законитости на воените вештини и внесувањето на нови елементи во тактичкото водење на воените операции.

Обврската за учеството во цивилната заштита, по мислење на Иван Тот, до сега поврзан со поимот одбрана, и поради тоа била дел од одбранбениот механизам на државата, со укинувањето на општата воена обврска на некој начин се губи и правната основа за мобилизација на организираните сили за заштитата и спасувањето, праѓање кое е неопходно да се реши со измена или донесување на нов закон за заштита и спасување.

Очигледно, постојните законски решенија во Република Хрватска од областа на заштитата и спасувањето утврдуваат права и обврски на раководните лица во единиците на локалната самоуправа, во случај на непосредна опасност од настанување на катастрофа или поголема несреќа на територијата на општината односно градот, да ги мобилизираат севкупните човечки и материјално-технички ресурси од своето подрачје, со што обврската за учество во заштитата и спасувањето начелно се одвојува од воената обврска иако тоа во пракса не е така.

Мобилизацијата на севкупните човечки и материјално-технички ресурси пред се подразбира активирање на професионалните сили единиците на локалната и подрачната самоуправа, како и активирање на дополнителни сили како што се силите на цивилната заштита и капацитетите на правните лица и здруженија на граѓани на кои како дел редовните активности им се заштитата и спасувањето.

Во поедини ситуации, кога за разрешување на проблемите на определена територија или на целата држава не постојат пределени оперативни сили кои би можеле успешно да разрешат настанатата ситуација, веднаш се активираат резервните капацитети

од здруженијата на граѓани. Кога станува збор за спасување во планини веднаш по созанието, за делување во планински услови се активираат припадниците на Шумската служба за спасување. Покрај овие две организации во последно време значајна улога имаат и членовите на кинолошките клубови со посебно обучени кучиња за трагање во природа или за трагање по рушевини, бидејќи не постојат стручни капацитети од таква природа, а истите во повеќе прилики докажале дека доста успешно ги извршуваат зададените задачи.

Покрај учеството во акциите за заштита и спасување, граѓанските здруженијата имаат доста значајна улога и во реализација на превентивните активности за заштитата и спасувањето, преку едукација на населението за спроведување на самоозащитните активности и постапки, преку подигнување на свеста за постоење на поединечни ризици и опасности, преку дополнителни училишни активности или различни облици на собирање на младите односно преку издавачка дејност и медиумска присутност.

Со законот за заштита и спасување во Република Хрватска само начелно е утврдена обврската на правните лица и здруженијата на граѓаните да учествуваат во заштитата и спасувањето кога тоа од нив ќе го побара Дравната управа за заштита и спасување, меѓутоа во остварувањето на задачите потребно е да се дефинираат меѓусебните права и обврски преку плански припреми, оспособување, опремување и тренинг на нивните организирани оперативни сили како изнаоѓање начин за меѓусебна координација во извршување на задачите во заштитата и спасувањето.

Со начелната законска одредба створени се услови да покрај Хрватскиот црвен крст, Хрватската противпожарна заедница и Хрватската планинска служба за спасување и други здруженија граѓани да го добијат местото кое им припаѓа во системот за заштита и спасување. Здруженијата на граѓани иамле свое место во системот и пред донесувањето на законот, но условите за дејствување и развој им биле со ограничени можности, главно преку недефинираните законски регулативи или нивното функционирање во системот за заштита и спасување го обезбедувале преку потпирање на структурите и органите на заштита и спасување на ниво на држава и единиците на локалната самоуправа, потоа постигнат е политичка согласност, што резултирала со битно различни позиции во поедини средини.

Во современото разбирање на системот за заштита и спасување во европските држави здруженијата на граѓани и принципот на доброволното вклучување на поединците и организраните групи во активностите за заштита и спасување стануваат се поизразени фактори во системот. Со понатамошниот развој на цивилното општество и очекуваното нормативно укинување на воената обврска ќе стане основен принцип на системот во Република Хрватска.

Во наредниот период треба со понатамошна надградба на системот и донесување на потребните правни прописи да се создадат што поквалитетни услови за утврдување јасни и недвосмислени позиции на сите здруженија на граѓани, веќе вклучените како и оние кои со својата програма, капацитети и способности ќе се наметнат во иднина или пак за нивните активности ќе се утврди поширок интерес. Исто така, потребно е да се предвидат одредени поволности односно вреднување и наградување за активните членови на здруженијата како самите здруженија со воведување на стимулативни мерки.

Сосема е извесно дека со интегрирање на соодветен начин на хуманитарните и другите здруженија со институционалните органи на системот за заштита и спасување на локално и државно ниво со користење на расположливите човечки и материјални ресурси може значајно да се добие поефикасен систем за заштита и спасување. Притоа постои основно почитување во делувањето и извршувањето на задачите од заштитата и спасувањето за сите субјекти на системот, дури и кон граѓанските здруженија. Потребното разграничување во делот на делувањето помеѓу поедини здруженија во постоечките услови веќе е постигнато нивото на интерес, а со појавата на конкуренцијата во делот на осигурувањето (обезбедување) на материјалните и други услови за делување би требало да резултира со подобрување на квалитетот.

Поради тоа од конкурентниот приод во вклучувањето на здруженијата на граѓани во воспоставувањето на системот за заштита и спасување не треба да се бега, но органите на локално и државно ниво треба да обезбедат исти услови за сите заинтересирани здруженија, за да се овозможи рамноправен пристап во системот, но обезбедување на инструменти за следење на трошењето на финансиските средства во постигнувањето на посакуваното ниво на способности.

Тоа е една од најзначајните улоги на Државната управа за заштита и спасување како главен учесник во системот, но и другите органи на државната управа мораат да си го

пронајдат своето место во создавањето на услови за делувањето на граѓанските здруженија во системот за заштита и спасување и тоа во изработката на нормативни и плански претпоставки и обезбедување на материјални услови за нивно делување. Улогата на единиците на локалната самоуправа е помалку изразена во воспоставувањето на нормативен систем, но се одговорни за проценување на капацитетите и способностите за заштита и спасување, планирање на нивното развој и обезбедување услови за развој.

Од сите овие горенаведени дескриптивни анализи и компарации помеѓу двата системи за управување со кризи, на Македонија и Хрватска, може да заклучиме дека главната поставена хипотеза на оваа теоретско-копаративно истражување „Процесите на институционален развој на системот за управување со кризи во Република Македонија и во Република Хрватска, неговата имплементација како и мерките и активностите кои се преземаат позитивно влијаат во справувањето со предизвиците за националната безбедност,, проследено со соодветствувањето на посебните хипотези наведени во методолошкиот дел на оваа истражување, значи, главната хипотеза се потврдува со тоа дека и двата системи на Република Македонија и Република Хрватска добро се поставени и позитивно влијаат во справувањето со предизвиците за националната безбедност во самите земији.

Користена литература

Adizes I., Kako riješiti krizu upravljanja, Globus, Zabreb, 1989.

Ананиев, Ј. Гичев, В. Шуманов, Ѓ. „Методологија за мапирање на ризици,, Универзитет Гоце Делчев – Штип 2011. Brecher M., Wilkenfeld J., Study of crisis, Michigan, 1997.

American Heritage Dictionary, New York, 1990.

B.Molak, T.Sugneti : Croatia: Calls to set up emergency management agency, Fire International, London UK. New Article ID : 2999 12 February 2009.

B.Molak: Nužnost ponovnog organiziranja za djelotvorno ovladavanje izvanrednim situacijama u Hrvatskoj, plenarno izlaganje, Peta multidisciplinarna konferencija Tehni!ke znanosti za hrvatsko gospodarstvo,: Djelovanje u izvanrednim situacijama, ATZH i HDS, Zagreb 14. i 15. lipnja 2009. Zbornik radova.

B.Molak: Nekontrolirano osloba"anje opasnih tvari u okoliš (što trebазnати i u!initi zajednica da bi заштитила своје становнике, добра i okoliš) HRVATSKA VODOPRIVREDA 103, travanj 2001.

Brecher M., Wilkenfeld J., Study of crisis, Michigan, 1997.

Carment, D. Assessing Country Risk: Creating an Index of Severity: Background. Discussion Paper for CИP, May 2001.

Цветковски С., Дефинирање на кризата и кризниот менаџмент, Филозофски факултет- Скопје Годишен зборник, 2009

Davies J, Gurr T. R. Preventive Measures: Building Risk assessment and crisis early warning system. Rowman and Littlefield Publishers, 1998.

Дончев, Александар. *Кризен Менаџмент*, Фон, Скопје, 2007.

Гоцевски Т., Балканот и кризите, Современа македонска одбрана бр.3.

Гоцевски, Т. Бакрески, О. Славески, С. „Европската унија низ призмата на европската безбедност,, Филозофски факултет, Скопје, 2007.

Георгиева, Лидија. *Менаџирање на ризици*, Филозофски Факултет, 2006.

Geary W. Sikich: „All hazards crisis management planning”, 2003.

Hubbard, Douglas. The Failure of Risk Management: Why It's Broken and How to Fix It. John Wiley & Sons. 2009.

James A. Gordon. Risk assessment and Management in Local Government Emergency: Planning Institute for Catastrophic Loss Reduction, 2001

Janjic, S.,: Management activities in business system in crisis situations, Zagreb, 2010

Lalonde C., In search of archeptypes in crises management, Journal of contingencies and crises management, Vol.12, No.2 June 2004.

Luecke, R., : Upravljanje kriznim situacijama, Zagreb, Zgombic & Partneri, 2005.

Митревска М. „Кризен менаџмент“, Европа 92 – Кочани, 2008.

Mongi BOUGHZALA, Shocks and crises and their determinants, University El Manar-Tunis, 2006

Milašinović. S., Kešetović Ž.,” Crisis and crisis management-a contribution to a conceptual & terminological delimitation” Megatrend Review, 2008.

Pearson C., Clair J., Reframing Crisis Management, Academy of management review, Vol.23, No.1, 1998.

Rosental U., Arien B. and Comfort L., Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities., Springfield, IL., 2001 ISBN-13: 978-0398072247

Robinson J. A., Crisis in international encyclopedia of social sciences, New York, 1968.

Robertson D., A Dictionary of Modern Defence and Strategy, London, 1987.

Seeger.M.W., Sellnow T.L., Ulmer R.R., “ Communication, organization and crisis”, Communication yearbook 21: 1998.

Vucak, M. Zelic, A. „Savremeni pristupi kriznom upravljanju,, Zagreb, 2013.

Želimir Kešetović, Ivan Toth, Problemi kriznog menadžmenta, Velika Gorica, 2012.

„Современа Македонска Одбрана,, Скопје, декември 2013 ИССН 1409-8199

Меѓународна организација за миграција, европска миграциска криза, ИОМ реакција во итни случаи, план за „Балканската Рута,, септември □ декември 2015

Homeland Security: *Key elements of a Risk Management Approach*, GAO-02-150T, October 21, 2001

“Crisis management plan 010313“, University of Essex, , Martch 2012.

Закони и подзаконски акти

Национална концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија, Службен весник на Р.М. бр.40/03.

Закон за управување со кризи, Службен весник на Р.М. бр.29/05.

Закон за измени и дополнување на законот за управување со кризи, Службен весник на Р.М бр.36/11.

Закон за заштита и спасување, Службен весник на Р.М. бр.36/04, 86/08 и 114/09.

Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи, второ дополнето издание, 2010.

Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи, трето ревидирано издание, 2011.

Strategiju nacionalne sigurnosti Republiku Hrvatske, Klasa: 2001-01/02-01/02, Zagreb, 2002.

Zakon o zaštiti i spasavanja, Klasa: 351-01/04-01/06, Zagreb, 2004.

Hrvatska platforma za smanjenje rizika od katastrofa, Klasa: 011-02/09-01/10, Zagreb, 2009.

Устав на Р. Македонија, („Службен Весник на РМ“) бр. 52/1992

Службен весник на Република Македонија“ бр. 141/2015) Влада на Република Македонија: Одлука за постоење кризна состојба поради зголемен обем на влез и транзитирање на мигранти низ територијата на Република Македонија

Интернет извори

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/crisis>

http://www.seeclimateforum.org/upload/document/13371_priracnikupravuvanjesokrizi1.pdf

<http://www.dzs.gov.mk/bilateralcolaboration> Закон o zaštiti i spašavanju, član 7-12, Narodne novine 174/04, 79/07, 38/09 I 127/10

<https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-mac.pdf> (Bezbednost preku partnerstvo - NATO)

<http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=27>

СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ - МАКЕДОНИЈА И ХРВАТСКА

http://arhiva.vlada.mk/files/Vladina_koncepcija_za_bezbednost.pdf

<http://esa.un.org/unmigration/wallchart2016.htm>

https://www.iom.int/sites/default/files/country_appeal/file/IOM-EuropeanMigration-Crisis-WB-Response-Plan-Appeal.pdf

<https://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf>