



**УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“  
СКОПЈЕ  
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ  
ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР**

**м-р Оливер Андонов**

**Моделот за рано предупредување на Европската унија и  
неговото влијание врз безбедносната политика на  
Република Македонија**

**- ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА -**

**Ментор:  
Проф.д-р Лидија Георгиева**

**СКОПЈЕ, 2010 година**

## **МЕНТОР**

Професор д-р Лидија Георгиева, Институт за безбедност, одбрана и мир,  
Универзитет „Св.Кирил и Методиј“, Скопје, Република Македонија

## **КОМИСИЈА ЗА ОЦЕНА И ОДБРАНА НА ДОКТОРСКАТА ДИСЕРТАЦИЈА**

Професор д-р Билјана Ванковска, Институт за безбедност, одбрана и мир,  
Универзитет „Св.Кирил и Методиј“, Скопје, Република Македонија

Професор д-р Марина Миревска, Институт за безбедност, одбрана и мир,  
Универзитет „Св.Кирил и Методиј“, Скопје, Република Македонија

Професор д-р Зоран Нацев, Институт за безбедност, одбрана и мир, Универзитет  
„Св.Кирил и Методиј“, Скопје, Република Македонија

Вонреден Професор д-р Оливер Бакрески, Институт за безбедност, одбрана и мир,  
Универзитет „Св.Кирил и Методиј“, Скопје, Република Македонија

## **НАУКА НА КОЈА СЕ СТЕКНУВА ДОКТОРАТОТ: ОДБРАНА И МИР**

*На мојата сакана ТАЊА,  
за нејзиното големо трпение.*

*Во спомен на татко ми*

*Александар*

# МОДЕЛОТ ЗА РАНО ПРЕДУПРЕДУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ БЕЗБЕДНОСНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

## А П С Т Р А К Т

Докторска дисертација насловена како „*Моделот за рано предупредување на Европската унија и неговото влијание врз безбедносната политика на Република Македонија*“, го проучува теорискиот модел на моделот за рано предупредување на Европската унија во рамките на програмата за превенција на конфликти и неговото влијание врз безбедносната политика на Република Македонија. При тоа се дава одговор на влијанието на моделот за рано предупредување, а тестирајќи го преку индикаторите на личната и јавната безбедност.

Во трудот се поставува теорискиот модел на раното предупредување во рамките на програмата за превенција на конфликти на Европската унија, а низ призмата на неговата употреба како инструмент на Европската безбедносна политика. Како продолжување, се определува личната и јавната безбедност како индикатор во моделот за рано предупредување.

За да се истражи влијанието на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија, направено е истражување на две нивоа. *Првото ниво* се однесува на компаративната квалитативна анализа на Извештаите за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон Европската унија, направени од страна на Европската Комисија, при што е опфатен периодот од 2005-2009 година. *Второто ниво* на истражување се однесува на спроведувањето на теренско истражување. Тоа има за цел да го утврди непосредното мислење на испитаниците за состојбата со личната и јавната безбедност во Република Македонија и влијанието на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија. Тестирајќи ги Хипотезите преку две основни варијабли кои го поврзуваат теренското истражување и компаративната анализа, трудот ги дефинира основните недостатоци кои влијаат врз воспоставувањето на модел за рано предупредување во Република Македонија, соодветен на оној на Европската унија. Како основни варијабли во тестирањето на хипотезите се земени, етничката припадност на испитаниците и институцијата во која се вработени. Институцијата на системот за безбедност на Република Македонија во која се вработени испитаниците има за цел да ја засили веродостојноста на стручното мислење, а воедно да изврши проверка на административниот капацитет во контекст на забелешките на Европската Комисија.

Заклучокот од истражувањето и постојниот теориски модел за превенција на конфликти и рано предупредување, нуди можност за сеопфатно согледување на начинот на кој моделот за рано предупредување на Европската унија влијае врз безбедносната политика на Република Македонија.

Врз основ на овие заклучоци може да се согледаат потребите на Република Македонија од воспоставувањето на соодветен компатибилен модел за рано предупредување и неговата улога во креирањето на безбедносната политика. Тоа може да има позитивни импликации во однос на согледувањето на ризиците и заканите по безбедноста на Република Македонија. Како резултат на оваа истражување се доаѓа до фактот за неспорното значење на превенцијата на конфликтите и моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во рамките на понатамошното градење на безбедносната политика на Република Македонија.

**Клучни зборови:** модел за рано предупредување, програма за превенција на конфликти, теорија на безбедност, безбедносна политика, донесување на одлуки, Европска унија

## EARLY WARNING MODEL OF THE EUROPEAN UNION AND ITS INFLUENCE ON THE REPUBLIC OF MACEDONIA'S SECURITY POLICY

### ABSTRACT

The doctoral dissertation entitled "Early Warning Model of the European Union and Its Influence on the Republic of Macedonia's Security Policy" explores the theoretical model of early warning of the European Union within the conflict prevention program and its influence on the security policy of the Republic of Macedonia, by testing it through the indicators of individual and public security.

The dissertation also presents the theoretical early warning model within the conflict prevention program through the prism of its application as an instrument of the European security policy. Furthermore, it determines the individual and public security as an indicator in the early warning model.

A two-level research has been made in order to look into the influence of the early warning model of the European Union on the Republic of Macedonia's security policy. *The first level* refers to the comparative quality research of the Reports on the Republic of Macedonia's Advance to the EU Accession prepared by the European Commission for the period between 2005 and 2009. *The second level* of research is an on-field research. Its aim is to determine respondents' immediate opinion on the state of the Republic of Macedonia's individual and public security and the influence of the early warning model of the European Union on the Republic of Macedonia's security policy. Putting the hypotheses to the test through two basic variable parameters that connect the on-field and the comparative analyses, this dissertation defines the basic faults influencing the implementation of the early warning model in the Republic of Macedonia in line with the one of the European Commission. The two basic variable parameters in the testing of the hypotheses include the ethnicity of the respondents and the institutions they work for. The security system institution of the Republic of Macedonia the respondents work for should support the reliability of the expert opinion and assess the administrative capacity in relation to the European Commission's remarks.

The findings of this research and the present theoretical conflict prevention and early warning model offers a possibility for a thorough inquiry into the way in which the early warning model of the European Union influences the security policy of the Republic of Macedonia.

Based on these findings one can observe the Republic of Macedonia's need to establish an appropriate and compatible early warning model and its role in the creation of a security policy. It can have positive implication on the identification of the risks and threats against the Republic of Macedonia. This research proves how important conflict prevention and the model of early warning of conflict escalation are for the Republic of Macedonia's further development of its security policy.

**Key words:** early warning model, conflict prevention program, security theory, security policy, decision-making, European Union

# СОДРЖИНА

Страница

<b>Вовед во истражувањето</b> .....	1
<b>ПРВ ДЕЛ</b> .....	4
<i>Проектна рамка на истражувањето</i> .....	4
<b>1.Формулација на проблемот на истражувањето</b> .....	4
<b>1.1. Теориско определување на истражувањето</b> .....	11
<b>2.Предмет на истражувањето и негова операционализација</b> ....	21
<b>2.1.Превенција на конфликти (операционална и структурна превенција)</b> .....	25
2.1.1.Модел за рано предупредување .....	28
<i>2.1.1.1.Модел за рано предупредување од појавата на конфликти и поврзаноста со проценката на ризици и превенцијата од конфликти</i> .....	35
2.1.2. Лична и јавна безбедност .....	43
<i>2.1.2.1.Проценување на ризиците и заканите и употреба на модел на предвидувачка анализа во личната и јавната безбедност</i> .....	52
<b>2.2.Операционализација на предметот на истражувањето</b> .....	55
2.2.1.Безбедносна стратегија .....	55
<i>2.2.1.1.Безбедносната стратегија на Европската унија</i> .....	56
2.2.2.Безбедносната политика .....	60
<i>2.2.2.1.Безбедносната политика на Европската унија (ЕБОП и ЗНБП)</i> .....	61
2.2.2.1.1.Програмата за превенција на конфликти .....	63
2.2.2.1.2.Европската безбедносна стратегија .....	70
2.2.2.1.3.Лисабонскиот договор, новиот импулс на ЗНБП и ЗБОП .....	71
2.2.3.Инструменти на Европската унија во безбедносната политика .....	79
2.2.4.Моделот за рано предупредување на Европската унија .....	81
<i>2.2.4.1.Европската унија и развојот на моделот за рано предупредување</i> .....	83

2.2.4.2.Индикаторите на раното предупредување . . . . .	90
2.2.5.Систем на функционирање на институциите и телата на Европската унија во однос на моделот за рано предупредување . . . . .	94
2.2.6.Процесот на донесување одлуки и креирање на безбедносната политика во Европската унија . . . . .	102
<b>2.3.Безбедносната политика во Република Македонија и процесот на донесување одлуки . . . . .</b>	<b>113</b>
2.3.1.Процес на формулирање на безбедносната политика на РМ . . . . .	114
2.3.2.Улогата на институциите во формулирањето на политиката (Претседателот, Владата, Министерствата) . . . . .	116
2.3.3.Концепциски основи на безбедносната политика (безбедносна стратегија на Република Македонија) . . . . .	118
2.3.4.Инструменти на безбедносната политика . . . . .	121
<b>3.Европската унија и нејзиното влијание врз политиката на превенција и моделот за рано предупредување . . . . .</b>	<b>129</b>
<b>3.1.Проширувањето на Европската унија и влијанието врз безбедносната политика на новите членки . . . . .</b>	<b>134</b>
<b>3.2.Република Македонија и процесот на придружување кон Европската унија . . . . .</b>	<b>138</b>
3.2.1.Односите на Република Македонија и Европската унија по потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација . . . . .	141
3.2.2.Односите на Република Македонија и Европската унија по добивањето кандидатски статус . . . . .	143
3.2.3 Подрачја на соработка и нивното влијанието врз безбедносната политика . . . . .	145
3.2.3.1. <i>Правда и внатрешни работи . . . . .</i>	146
3.2.3.2. <i>Реформи во безбедносен сектор . . . . .</i>	147
3.2.3.3. <i>Азил, миграции, нелегална трговија . . . . .</i>	151

<b>3.3.Потреба од политика на превенција и модел за рано предупредување во Република Македонија</b> .....	162
3.3.1.Република Македонија и искуствата од примената на моделот за рано предупредување на Европската унија во 2001 година .....	163
3.3.2.Воспоставување на закон за управување со кризи и модел за рано предупредување .....	164
3.3.3.Личната и јавната безбедност во рамките на моделот за рано предупредување .....	168
3.3.4.Улогата на Euro1 и потребата на Република Македонија за рано предупредување .....	169
<b>3.4.Личната и јавната безбедност во Република Македонија</b> .....	172
3.4.1.Објективни и субјективни димензии на личната и јавната безбедност .....	174
3.4.2.Состојба на личната и јавната безбедност во Република Македонија (статистички преглед на податоците од МВР) .....	174
3.4.3.Состојбата на личната и јавната безбедност во Република Македонија (преглед на извештајот за навремено Предупредување на УНДП) .....	184
<b>4.Индикатори за лична и јавна безбедност</b> .....	187
4.1.Насилниот криминал .....	187
4.2.Корупцијата .....	188
4.3.Нелагално оружје .....	192
4.4.Илегална миграција .....	193

## **ВТОР ДЕЛ**

### *Метод на истражувањето*

<b>1.Методолошки пристап и примерок на истражувањето</b> .....	198
1.1.Техники на истражувањето .....	198
1.2.Примерок на истражувањето .....	199
1.3.Постапки при анализа на податоците .....	203
1.4.Просторно и временско определување на истражувањето .....	205



<b>2.Хипотези, варијабли и индикатори</b> .....	205
<b>2.1.ГЕНЕРАЛНА хипотеза</b> .....	205
<b>2.2. Хипотеза I</b> .....	206
2.2.1.Помошна хипотеза I .....	206
2.2.2.Помошна хипотеза II .....	206
<b>2.3. Хипотеза II</b> .....	206
2.3.1.Помошна хипотеза .....	206
<b>2.3. Хипотеза III</b> .....	207
<b>2.4.Варијабли</b> .....	207
2.4.1.Независни варијабли .....	207
2.4.2.Зависни варијабли .....	207
<b>2.5.Индикатори</b> .....	207

## **ТРЕТ ДЕЛ**

### *Резултати и дискусија*

<b>1.Резултати од компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон Европската унија</b> .....	209
<b>1.1.Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон полноправно членство во Унијата за 2006 година</b> .....	211
1.1.1.Правда слобода и безбедност .....	214
1.1.2.Надворешна, безбедносна и одбрамбена политика .....	218
<b>1.2.Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон полноправно членство во Унијата за 2007 година</b> .....	220

1.2.1.Правда слобода и безбедност . . . . .	226
1.2.2.Надворешна, безбедносна и одбранбена политика . . . . .	231
<b>1.3.Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон полноправно членство во Унијата за 2008 година . . . . .</b>	<b>234</b>
1.3.1.Правда слобода и безбедност . . . . .	239
1.3.2.Надворешна, безбедносна и одбранбена политика . . . . .	244
<b>1.4.Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон полноправно членство во Унијата за 2009 година . . . . .</b>	<b>246</b>
1.4.1.Правда слобода и безбедност . . . . .	250
1.4.2.Надворешна, безбедносна и одбранбена политика . . . . .	256
<b>1.5.Заклучни согледување на анализата на Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија и нивното влијание врз безбедносната политика на Република Македонија и создавање на модел за рано предупредување . . . . .</b>	<b>258</b>
<b>2.Резултати од тестирањето на хипотеза I . . . . .</b>	<b>263</b>
2.1.Тестирање на <i>помошна хипотеза I</i> . . . . .	263
2.1.1.Заклучок од тестирањето на помошната хипотеза I . . . . .	275
2.2.Тестирање на <i>помошна хипотеза II</i> . . . . .	276
2.2.2 Заклучок од тестирањето на помошната хипотеза II на хипотезата I . . . . .	294
2.3.Заклучок од тестирањето на хипотеза I . . . . .	304
<b>3.Резултати од тестирањето на хипотеза II . . . . .</b>	<b>305</b>
3.1.Тестирање на <i>помошна хипотеза I</i> . . . . .	305
3.1.1.Заклучок од тестирањето на помошната хипотеза I . . . . .	319
3.2.Заклучок од тестирањето на хипотеза II . . . . .	328
<b>4.Резултати од тестирањето на хипотеза III . . . . .</b>	<b>329</b>
4.1.Заклучок од тестирањето на хипотеза III . . . . .	342

<b>5.Резултати од тестирањето на генералната хипотеза . . . . .</b>	<b>343</b>
<b>5.1.Заклучок од тестирањето на генералната хипотеза . . . . .</b>	<b>353</b>
<b>6.Резиме на истражувањата . . . . .</b>	<b>355</b>

## **ЧЕТВРТ ДЕЛ**

### *Заклучок и препораки*

<b>1.Заклучни согледувања и препораки од трудот – Влијанието на Моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија . . . . .</b>	<b>358</b>
<b>1.1.Заклучок . . . . .</b>	<b>358</b>
<b>1.2.Препораки . . . . .</b>	<b>367</b>

## **ПЕТТИ ДЕЛ**

### *Анекси (Прилози)*

<b>1.Примерок од анкетниот прашалник . . . . .</b>	<b>372</b>
<b>2.Табеларен приказ на Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2006 година . . . . .</b>	<b>378</b>
<b>3.Табеларен приказ на Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2007 година . . . . .</b>	<b>382</b>
<b>4.Табеларен приказ на Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2008 година . . . . .</b>	<b>387</b>
<b>5.Табеларен приказ на Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2009 година . . . . .</b>	<b>391</b>
<b>6.Библиографија . . . . .</b>	<b>396</b>

## Вовед во истражувањето

Потребата за одржување на минимална, таканаречена стабилна (sustainable security)<sup>1</sup> безбедносна состојба е приоритет на безбедносната политика на секоја држава.

Различните видови на загрозување на безбедноста во сите области на општественото живеење и кризните состојби, претставуваат постојано поле на интерес на државите. Постојаноста на загрозувањата со променлив интензитет на влијание и времетраење, наметна потреба од проценување, анализа и изградба на модели за рано предупредување.

Една од целите на државите, и воопшто, на сите современи организирани општества е насочена кон изградбата на стабилна безбедносна средина. Така детерминирани цели бараат и специфично креирање на безбедносната политика. Безбедносна политика која ќе се карактеризира со динамичност и способност за влијание врз непосредното опкружување на државата, во регионот и во светот. Во таа насока државите отсекогаш покажувале интенција за анализа и проценка на состојбите, претстојните ризици и кризи. Сепак, современите развојни процеси, како во областа на технологијата, медицината, науката и сите останати полиња на општеството, а особено забрзувањето на глобалното поврзување и влијанието врз универзалните вредности, наметнаа нови предизвици пред креирањето на безбедносната политика на државите. Еден од тие предизвици на современото општество е да се зголеми можноста за рано предупредување од појавата на загрозување на безбедноста, а преку проценката на ризиците и заканите.

Појавата на разни инструменти преку кои ќе можат навремено да се забележат ризиците и истите да се операционализираат во безбедносната и општествената сфера, започнува како инструменти за рано предупредување од појава на хуманитарни катастрофи во рамките на Организацијата на

---

<sup>1</sup>**Sustainable security**-стабилна безбедносна состојба, или одржлива безбедност која се однесува на поврзувањето на националната безбедност, човековата (личната) безбедност и колективната безбедност во заштитата на државата или регионот како засилување на идејата за прогрес, правда и слобода. Таа претставува нов пристап во поддршката на анализата и практичните препораки во однос на ризиците и заканите по безбедноста. Овозможува успешен развој во сите области на општеството во состојба на мир и безбедност.

Обединетите Нации и нивните активности во веќе ризичните или кризни подрачја во кои е нарушен светскиот мир.

Комплексноста на влијанието и последиците од современите ризици и закани врз безбедноста и сигурноста на поединците (граѓаните) и државата се повеќе упатуваат на изнаоѓање на итни и комплексни одговори во услови на кризи, а искуствата и потребите за успешно справување со ризиците и кризите, предизвикаа и преиспитување на практичното ангажирање на голем број актери<sup>2</sup>.

Раното предупредување не е издвоен модел кој државите или меѓународните институции го создаваат. Тоа е во непосредна поврзаност со безбедносната политика, превенцијата од конфликти, проценката на ризиците и менаџирањето на крзите. Ваквата поврзаност на сите овие елементи е насочена кон постигнувањето на крајната цел, поуспешно справување со ризиците и зачувување на безбедноста. При тоа, мора да имаме предвид дека раното предупредување е оној основен сегмент преку чии информации ќе може да се определат мерки и активности и да се употребат соодветните инструменти и процедури во определени институции или тела на државата, а сè со цел превенцијата од ризици и закани за безбедноста.

Постојат различни видови ризици и закани како и нивни извори и при тоа мора да имаме предвид дека секој специфичен ризик или закана може со посебни инструменти да се анализира, проценува или за истиот да се конструира модел за рано предупредување во согласност со неговата специфичност<sup>3</sup>. Моделите за рано предупредување треба да се дизајнирани така што ќе овозможат навремено предупредување за конкретен ризик и да се насочи кон конкретните потреби на оној што ги користи.

Концептот на ризиците и закани и нивното научно третирање бара посебна елаборација. Без сомневање е нивното директно влијание врз безбедносната политика и во нејзини рамки креирањето на системот за менаџирање со кризи, системот за превенција и во рамките на потребите за навременото предупредување создавањето на модел за рано предупредување со

---

<sup>2</sup>Л.Георгиева, *“Од рано предупредување до менаџирање: Значењето на концептот за ризик за справување со кризи”*, Управување со кризи, Центар за Управување со кризи, година I, број 1, Скопје, 2006, стр.23

<sup>3</sup>Исто, стр.25

соодветни индикатори кои ќе укажат на претстојната појава на ризиците и конфликтите во општеството.

Токму затоа и причината и целта на оваа истражување е насочена кон проучување на можностите за создавање на модел за рано предупредување за потребите на Република Македонија, но во исто време и модел способен да во однос на нашето идно членство во Унијата биде употреблив во рамките на постоечкиот модел на Европската унија. При тоа ќе биде анализирана една специфична област од безбедносната политика, личната и јавната безбедност и индикаторите кои во оваа област укажуваат на појавување на ризици. Очекуваме да се утврди улогата на постојниот модел за рано предупредување на Европската унија и неговата употреба во Република Македонија, а потоа и неговото влијание врз креирањето на безбедносната политика на државата.

# ПРВ ДЕЛ

## *Проектна рамка на истражувањето*

### 1. Формулација на проблемот на истражувањето

Раното предупредување е поим со кој се означува предупредувањето од појавата на ризиците и заканите по безбедноста на општеството во многу широк спектар на постојни и идни извори на загрозување. Се употребува и во насока на предупредувањето од појавата на насилни конфликти. Има значителна улога во однос на превенирањето, во однос на преземање на соодветни мерки и постапки од страна на институциите и телата на државата.

Постојат повеќе модели за рано предупредување. Нивната појава, првенствено е последица на обидот на различни организации и институции, како национални, така и меѓународни да пронајдат начин и определени инструменти со кои навремено ќе ги детектираат конфликтите и претстојните ризици во меѓународните односи, општествата или некој нивен дел. Еден од нив е и моделот за рано предупредување на Европската унија, што претставува предмет на ова истражување.

Моделот за рано предупредување, кој го употребува Европската унија е заснован врз определена листа на индикатори кои укажуваат на претстојните конфликтни појави.

Европската политичка соработка (ЕПС) по Договорот во Мастрихт во 1993 година беше заменета со Заедничка Надворешна и Безбедносна Политика (ЗНБП) која во однос на **доскорешната** столбовска поставеност го претставуваше вториот столб на Европската унија.

Во рамките на ЗНБП при една практично постојана размена на информации и мислења за прашањата на меѓународната политика се одвива приближувањето на националните гледишта, вклучувајќи го и настојувањето за заеднички основни ставови и претворање на основните ставови во заеднички акции<sup>4</sup>.

Моделот за рано предупредување што денес го употребува Европската унија во рамките на креирањето на својата Заедничка надворешна, безбедносна

---

<sup>4</sup>В.Вајденфелд и В.Веселс, *“Европа од А до Ш (прирачник за европски интеграции)”*, Фондација Конрад Аденауер, Скопје, 2003, стр.193

и одбранбена политика има свој тек на развој, но современиот модел на Европската унија е првенствено изграден за потребите на земјите членки. Од аспект на гледиштето на Европската унија, вака воспоставениот модел за рано предупредување (Early warning), има повеќеслојна важност.

**Прво**, за земјите членки на Унијата е значаен во нивната можност да ги користат ресурсите на Европската унија и на нејзините институции во собирањето информации, кои се однесуваат и на загрозувањето на нивната безбедност, сè до нивото на меѓусебна разузнавачка размена<sup>5</sup>.

**Потоа**, овозможува координиран систем на реакција, поддржан од сите земји членки, и овозможувајќи користење на инфраструктурата од сите земји членки и на инфраструктурата на НАТО. Дава слобода во проценката на државите за учество во определени операции во согласност со нивните национални интереси. Во рамките на Унијата, дава навремени информации кои се употребуваат во рамките на креирањето на Заедничката Надворешна и Безбедносна политика на Унијата. Како резултат на ова, Унијата реагира секаде каде што нејзините интереси се во опасност да бидат загрозени од конфликтни појави или нарушување на безбедноста на нејзините членки, што опфаќа и периметар од 6.000 километри во радиус од Брисел.

**Негативностите** на овој модел се содржани пред сè во непостојаноста на институциите кои го вршат раното предупредување и кои треба да реагираат на информациите од раното предупредување. Потоа, во можноста одделни земји членки во согласност со својата политика на национална безбедност да не учествуваат во заедничките операции на Унијата. Како и, во тоа што моделот не ги опфаќа сите индикатори кои може да **укажат** на ескалацијата на конфликтите, особено во земјите членки на Унијата, што се компензира со користење на податоците преку моделите кои ги применуваат меѓународните организации или невладини организации во теренските прибирања на податоци во регионите или државите од интерес на Европската унија.

Една од основните дискрепации во однос на моделот за рано предупредување на Европската унија и операционализацијата на превенцијата на детектираните ризици, закани и од нив предизвиканите конфликти е амбицијата на Унијата за глобално дејствување и различните интереси на

---

<sup>5</sup>Z.Horvath, “*Handbook on the European Union*”, HVG-ORAC Publishing House Ltd.,Budapest, 2005, str.530



земјите членки, особено оние кои се засегнати од потребата за регионална доминација. Таквиот различен интерес во однос на учеството во мисиите за превенција на конфликтите, всушност и доведе до развој во областа на раното предупредување и капацитетот на политичкото планирање во поддршката на активностите<sup>6</sup>. Искуството кое Европската унија го доби во периодот од по 1992 година (Договорот од Маастрихт) па сè до крајот на 1990-те години, резултираше со конкретни законски мерки во однос на поставувањето на превенцијата на конфликтите (членовите 5,6,7 и 8 од Договорот за Европската унија кои се однесуваат на превенцијата на конфликти, во кој дел се наоѓа и раното предупредување). Тоа поставување се движеше од структурна превенција на конфликтите преку раното предупредување и анализа, кон оперативни активности со мандат за превенција на конфликти под посебни услови и задачи и тоа како посебна категорија. Ваквата категоризација и поделба на активностите во превенцијата на конфликти и резултираше со ставање под проверка на членот 5 од Договорот за Европската унија и членовите 6,7 и 8 од договорот, а кои се однесуваат на соработка на Европската унија со ООН, ОБСЕ и НАТО во однос на превенцијата на конфликти.

Искуствата, што Република Македонија ги има во врска со примената на овој модел, датираат од 2001 година и постконфликтните случувања во државата. Претходните искуства, кои во почетокот на 1990-те ја карактеризираа улогата на ООН и тогашната Европска Заедница по прашањето на европската безбедност која потфрли во однос на југословенскиот конфликт, многу влијаеја врз понатамошната улога на Европската унија по прашањето на конфликтите. Прилагодувањето кон новите услови, во прво време не помогна многу во однос на раното предупредување од ризици и закани и особено од ескалацијата на конфликти. Но како и да е, овозможи создавање на законски рамки и формулирање на конкретни задачи. Со тоа се овозможи и формирање на институции во рамките на Европската унија, кои со оглед на интересот на Унијата и нејзините амбиции за глобално делување ќе бидат доусовршени. Поради тоа, Македонија беше дел во добивањето на практичните искуства за усовршувањето на овој модел, и тоа во пост-конфликтниот период. Оттука,

---

<sup>6</sup>E.J.Stewart, *“The European Union and Conflict Prevention-Policy Evolution and Outcome”*, LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster, 2006, str. 114-115

започнувајќи од 2001 година и мисијата CONCORDIA<sup>7</sup>, Македонија стана предмет на инструментите на Европската унија, а преку воспоставување на мисија за превенција од ескалација на конфликти со рано предупредување од појавата на истите. Мандатот на оваа мисија во Македонија беше првенствено рано предупредување на повторната ескалацијата на конфликтниот процес во кој се наоѓаше Македонија веднаш по завршување на вооруженото насилство, но воедно и помош во реформите на системот за безбедност на државата. Секако дека трансформацијата на системот во себе треба да го вклучи и раното предупредување, како и менаџирањето со кризите. Мора да напоменеме дека зависно од моделот, раното предупредување претставува дел од менаџирањето со кризите во рамките на превенцијата од ризици и конфликти. Европската унија, имајќи ја Македонија на своите граници, имаше приоритетен интерес континуирано да добива информации за развојот на конфликтниот процес, неговата латентност и можности за ескалација како и појавата на нови ризици и закани по безбедноста на државата. Овие податоци, во рамките на изградениот модел за рано предупредување на Европската унија, станаа достапни до сите земји членки. Во динамиката на општествените случувања врз стабилноста на институциите, а со тоа и врз раното предупредување, покрај индикаторот кој **укажува** на стабилноста на институциите на државата се издиференцираа и други индикатори. Тие, на прв поглед и не предизвикуваат големо внимание, но всушност имаат силно влијание врз анализата и раното предупредување од појавата на ризици, закани и конфликти во Република Македонија. Сепак ова се уште не е докрај препознаено и издиференцирано, а со тоа и издигнато на ниво на државна стратегија за рано предупредување од појавата на ризици, закани и конфликти која ќе влијае врз креирањето на целокупната безбедносна политика на државата.

Во периодот пред 2001 година во Република Македонија многу малку се посветуваше внимание на раното предупредување од појавата на ризици и закани за безбедноста, а особено на можноста од ескалација на конфликти. Анализите, беа на научно и експертско ниво, но истите немаа институционална

---

<sup>7</sup>Мисијата **CONCORDIA** е воена мисија на ЕУ во Република Македонија, имплементирана во 2003 година, со основна цел за стабилизација на безбедносното опкружување во Македонија по вооружениот конфликт и потпишувањето на **Охридскиот** рамковен договор. Мисијата заврши на 15.Декември 2003 година. Во рамките на мисијата учествуваа земјите членки на ЕУ, но користејќи ги ресурсите на НАТО во согласност со договорот „Берлин плус“.

можност да бидат имплементирани, секако дека немаа ниту политичка поддршка за операционализација. Како искуство од конфликтот од 2001 година, Македонија започна со обиди за превенирање и менаџирање на внатрешните, пред се меѓуетничките конфликтни процеси. Овие обиди институционално, прво беа воспоставени во рамките на владина дирекција за менаџирање со кризи, а нешто подоцна се формираше Центарот за Управување со Кризи (ЦУК). Со тоа, се операционализира почетното влијание на моделот за рано предупредување на Европската унија, врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија.

Како продолжување на влијанијата на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија беше преземањето на обврските од Договорот за асоцијација и стабилизација кој Македонија го потпиша со Унијата на 9-ти април 2001 година. Тоа даде свои практични резултати во создавањето на нови институции, и трансформација на постоечките, во рамките на безбедносниот систем на Република Македонија. Се пристапи кон реформи на полицијата и донесување на стратегија за реформи.

Влијанието, што моделот за рано предупредување го изврши врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија, не беше потполно и не е во целост завршено. Несовршеноста на европскиот модел за рано предупредување, остава простор за многу дилеми, а една од нив е и определувањето на индикаторите, кои ќе извршат укажување и рано предупредување од појавата на внатрешен или надворешен конфликт.

Сепак основните индикатори според кои би се вршела анализата и раното предупредување од појавата на ризици и закани по безбедноста на Република Македонија не беа и сè уште не се воспоставени, што секако го прави целиот проект за воспоставување на модел за рано предупредување практично неостварлив. Националната Концепција за Безбедност и Одбрана на Република Македонија<sup>8</sup>, претставува конкретна основа за изградба на моделот, но не ги опфаќа индикаторите кои вршат рано предупредување. Во рамките на раното предупредување, од страна на УНДП се изготвуваше годишен извештај за *“навремено предупредување”*, кој независно од ЦУК или Владата на Република

---

<sup>8</sup>Текст усвоен на 24-та седница на Собранието на Република Македонија, одржана на 11.06.2003 година, како 12-та точка на Дневниот ред.

Македонија со методологијата на УНДП и научната јавност во Македонија ги определува индикаторите, што во македонското општество укажуваат на можноста од појавата на ризиците и заканите и ескалација на конфликтите. Овој извештај, покрај останатите индикатори кои предупредуваат на појавата на ризиците и заканите по безбедноста и конфликти во македонското општество, како значителни ги детерминира и индикаторите за “личната и јавната безбедност”.

Личната и јавната безбедност како индикатори на предупредување од појавата на конфликти во општеството, ги користи: *насилниот криминал во заедницата, присуството на оружјето во приватна легална или илегална сопственост, корупцијата и илегалната миграција.*

Од тука, и произлегува формулацијата на истражувањето и неговиот проблем, а насочен кон проучувањето на моделот за рано предупредување на Европската унија и неговото влијание врз безбедносната политика на Република Македонија. Согледувајќи го влијанието на искуствата од примената на моделот за рано предупредување на Европската унија врз случајот на Република Македонија. Особено искуствата, што Македонија ги научи, и како може да се применат. Ќе дојдеме до сознание како примената и усовршувањето на овој модел ќе влијае врз креирањето на самиот модел, а со тоа врз креирањето на безбедносната политика во Република Македонија.

Формулирајќи го предметот на истражувањето, ќе кажеме дека ова истражување ќе го насочиме првенствено кон утврдувањето на личната и јавната безбедност како релевантен индикатор што укажува на појавата на ризици и закани по безбедноста на Република Македонија и предизвикуваат конфликтно однесување во општеството.

Во рамките на истражувањето ќе се обидеме да одговориме на следното научно прашање:

*Кои се механизмите кои Република Македонија во согласност со моделот за рано предупредување на Европската унија треба да ги примени во однос на градењето на својата безбедносна политика во сферата на личната и јавната безбедност, и во колкава мерка личната и јавната безбедност влијае врз ескалацијата на конфликти во Република Македонија?*

Одговарајќи на оваа прашање очекуваме да добиеме одговор на некои значајни прашања како што се:

- Каков е моделот за рано предупредување на Европската унија и што опфаќа (инструменти, институции, легислатива)?
- Каково е неговото влијание врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија на надворешен и на внатрешен план?
- Што треба да се направи, Република Македонија за да има модел за рано предупредување кој ќе може да биде специфичен за потребите на државата, но и соодветно употреблив со оној на Европската унија?
- Кои концепциски и институционални прашања се исклучително важни за изградба на моделот за рано предупредување на Република Македонија?
- Каква е состојбата со личната и јавната безбедност во Република Македонија и како истата влијае врз можноста од појава на конфликти во општеството?

Проблемот на влијанието врз личната и јавната безбедност, особено во случајот на низа други фактори како, надворешните влијанија врз севкупната безбедносна позиција на Република Македонија во регионот, отворените прашања во односите со соседните земји, социјалната и економската состојба и внатрешничките односи како и стабилноста на институциите имаат силно влијание врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија.

Раното предупредување од појавата на конфликти структурирано во модел кој ќе го применуваат институциите на системот, засновано врз позитивните искуства и влијанието на моделот за рано предупредување на Европската унија, може да даде навремени сигнали за претстојната закана од ескалацијата на конфликти. Тука не треба да се пренебрегнат и внатрешните фактори кои првенствено се однесуваат на политичката конфронтација како во меѓуетничките така и во внатрешничките односи, со посебно изразени ризични групи и региони, кои пак може да дадат покомпетентна слика за состојбата во однос на личната и јавната безбедност на граѓаните и можните идни загрозувања.

Исто така, ќе се утврди и функцијата и подготвеноста на институциите на системот за менаџирање со кризи, воведување на компатибилен модел за рано предупредување со оној на Европската унија, овозможување на влијание

на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија, во однос на креирањето на безбедносната политика на Унијата, но и како искуство во однос на водењето на безбедносната политика пред и по 2001 година.

## 1.1. Теориско определување на истражувањето

Теориското определување на ова истражување го сместивме во областа на безбедносните студии во концептот за меѓународните односи во чии рамки се мировните студии и истражувањата на конфликтите. Во основата на современите гледишта на безбедносните и мировните теории стои појавата на ризиците и заканите, како основи во загрозувањето на мирот и безбедноста.

Дефинирајќи го ризикот влијаеме врз безбедноста. Постојат два концепта на приод во гледањето на ризиците и заканите во однос на мирот и безбедноста. Ризиците и заканите се две категории кои можат да бидат синоним или не во зависност од теорискиот модел на пристап.

Новата безбедносна парадигма во својата теорија го издигна проучувањето на ризиците. Уште во раните 1990 години, школите за безбедносни анализи се фокусираа во следењето на развојот на таканаречените општествени ризици како нова рамка за креирањето на безбедносната политика. Истовремено, употребата на поимот ризик во безбедносните теории беше прифатена во рамките на безбедносните анализи, коментари и пракса со целосно разбирање за неговото постоење во самиот врв на безбедносната теорија<sup>9</sup>.

Доколку се обидеме да дадеме некоја дефиниција за тоа што претставуваат ризиците, заканите и конфликтите, а без намера подлабоко да ги елаборираме ќе кажеме дека заканата пред сè се однесува на несакан, намерен или ненамерен настан кој може да предизвика повреда врз одреден субјект. Според Ленард Сјоберг, **заканата се однесува на опасност за која постои висока веројатност дека ќе се случи и ќе предизвика последици**. При ова дефинирање Сјоберг ги изедначува термините закана и ризик сведувајќи ги на

---

<sup>9</sup>A.J.K.Bailes, "A world of risk", SIPRI Yearbook 2007, Oxford university press, Oxford, 2007, str.2

синоними, сметајќи дека **ризикот е очекување на несакан настан и како таков претставува социјална конструкција**<sup>10</sup>. Ризикот исто така може да се опише како *очекување* во однос на некој надворешен настан, актер или некоја структурна состојба.

**Заканите се искажана намера на одреден објект дека ќе нанесе повреда врз субјектот. Тие имаат двојно значење:**

*1.Точно се знае кој ја испраќа заканата (дали се работи за држава, група, организација, криминална групација и друго) и*

*2.Кон кого е испратена (кон државата, некоја група, поединецот итн.).*

Сојеберг констатира дека заканите создаваат еден вид на зголемено ниво на перцепција на заканите. Овој процес тој го нарекува асимилација и смета дека само доколку, заканата е многу веројатна (непосредна) ќе го истакне ризикот<sup>11</sup>.

Заканите во вкупната теорија на мирот и безбедноста се почеток на создавањето на теорискиот модел. Тој модел треба да даде одговор на тоа во кој правец ќе се движи операционализацијата, но не во однос на постапките на институциите, туку во однос на создавањето на моделот за заштита на државата.

Тој модел се дефинира низ воспоставувањето на безбедносната стратегија, а преку неа во определување на непосреден еластичен модел кој треба да одговори на ризиците и заканите. Моделот се имплементира низ инструментите кои одговараат на стратегиските цели, а овие инструменти ги спроведуваат институциите. Институциите мораат да се прилагодат во одвраќањето на заканите преку својата ефикасност. Токму тука можеме да го лоцираме и моделот за рано предупредување кој треба навремено да предупреди на појавата на заканите и ризиците по мирот и безбедноста. Неговото функционирање е сврзано со проценката на ризиците и нивното заемно дополнување во еден систем на превенција на конфликтите, како сега веќе дел од стратегискиот концепт на Европа.

Развојот на безбедносните студии кои во различни периоди ја создаваа безбедносната теорија на државите и во меѓународните односи се движеше од

---

<sup>10</sup>Л.Георгиева, *“Менаџирање на ризици”*, Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр.80-81

<sup>11</sup>Исто, стр.86

традиционалната безбедност сè до современата безбедност како нов безбедносен реализам.

Традиционалната безбедност се однесуваше на безбедносниот одговор на заканите од војна и агресија, поистоветувајќи ја безбедноста со воената безбедност. Во времето на раниот идеализам токму како резултат на традиционалниот безбедносен пристап целта на безбедносните студии е ослободување на луѓето од војната како закана.

Со развојот на меѓународните односи по Втората светска војна се изменија и ризиците и заканите по безбедноста. Појавата на нуклеарното застрашување како нов облик на закана од војна на површина ги изнесува одбранбените стратегии за реалистичен одговор и реалистично одвраќање како реален одговор за воспоставување на рамнотежа на страв од војна со катастрофални ефекти и потполно уништување за сите страни. Безбедносните теории во овој период како примарен објект на заштита ја имаат државата, подигајќи ја националната безбедност како централен концепт. Овој концепт доведува до рефокусирање на безбедносните студии во правец на развој на стратегиските студии, кои низ призмата на националната безбедност ја разгледуваат исклучиво заканата од војна. Целта на оваа фаза од безбедносните студии е исто така заштитата од агресија.

Развојот на безбедносните студии како последица на непродуктивноста на претходните стратегии и промената во меѓународните односи резултира со појавата на третата генерација безбедносни студии. Како резултат на овој развој е појавата на меѓународните безбедносни студии. Тоа доведува до проширување на безбедносниот концепт, но сепак државата преку националната безбедност и понатаму останува централен објект на заштита. Оваа фаза на развој на безбедносните теории во рамките на меѓународните односи иако ја задржа централната позиција на националната безбедност се обиде да го развие безбедносниот концепт. Овој развој се однесува на проширувањето на безбедносниот концепт од воените традиционални димензии на загрозување кон вклучување во безбедносниот интерес на невоените аспекти на безбедноста и заштитата од невоените закани. Тие закани во прв план се разгледуваа во спектарот на нивното влијание врз националната безбедност. Тоа од денешен аспект значи дека овие невоени ризици и закани не биле клучна тема на загрозувањето на меѓународната безбедност и меѓународните односи. Исто така,



доаѓа до проширување на безбедносниот концепт преку вклучување на други субјекти на безбедност и нивна заштита. Такви нови безбедносни субјекти покрај државата се: индивидуалната безбедност и заштитата на човековите права.

Новите современи безбедносни теории даваат одговор на дилемата што потпаѓа, а што не потпаѓа во безбедносната агенда. Како резултат на новите облици на загрозување преку појавата на тероризмот и различните облици на засилени невоени закани, се појави согледувањето за нов реалистичен настап на безбедносните студии. Стравот од новите закани и ризици дадоа нови димензии во безбедноста кои излегоа на површината. Тоа е карактеристиката на новиот реализам во безбедносните теории кои бара проширување на безбедносниот концепт кон анализата на ризиците и заканите. Затоа од теориски аспект е неопходно да се одговори на прашањето: Кој е одговорот на современите ризици и закани? Одговорот на оваа теориско прашање ќе зависи од безбедносното опкружување. Со тоа директно навлегуваме во поврзаноста на современата безбедносна теорија и меѓународните односи, бидејќи заканите и ризиците не се однесуваат исклучиво на националната безбедност. Дури може да кажеме дека и проширувањето на безбедносниот концепт внатре во државата на невоените закани не може да се одржи како концепт кој се однесува исклучиво на државата и нејзината безбедност. Современите закани и ризици се сè повеќе глобални и навлегуваат во меѓународната теорија за безбедност, проширувајќи го нејзиниот концепт и насоки на истражување.

**Движењето и развојот на безбедносните теории е условено токму од појавата на новите ризици и закани по безбедноста и мирот, бидејќи безбедноста е историски променлива категорија која е резултат на промената на изворите на ризици и закани и историската динамика на државната и меѓународната политика.**

Според Ричмонд, теориската поврзаност на мирот и конфликтите е во рамките на меѓународните односи и теорискиот концепт на меѓународните односи и безбедност.

Традиционализмот во меѓународните односи, прифатен како мир и конфликтни студии, единствено договорен преку специфичните инстанци на медијацијата, решавањето на конфликтите, трансформацијата на конфликтите или градењето на мирот и како широки прашања од правилата, нормите,

структурите, моќта и меѓународните организации и владите беше најдоброто нешто, наследено од теоретичарите на меѓународните односи. Овој правец е инициран од матицата на теориите на меѓународните односи во корелација со мировните теории и конфликтните студии, а со тенденција да помине низ редукција (замислена така што во исто време да биде тивко прифаќање на пристапот во многуте мировни и конфликтни теории)<sup>12</sup>.

Сепак, прифаќањето на теориските концепти во однос на меѓународните односи низ мировните теории и конфликтните проучувања во многу зависи од теорискиот пристап на воспоставувањето на државата и нејзиниот политички модел како носител во меѓународните односи. Од тоа зависи и концептот на национална безбедност и одговорот на прашањето: *Од што е загрозувана државата?*

Историски гледано развојот на мировните теории и пристапот кон конфликтите, низ која призма и ние го гледаме моделот за рано предупредување во рамките на системот за превенција од конфликти, како систем во теорискиот безбедносен концепт на Европската унија, се движи од концептот на негативен мир како прва генерација на мировните студии, сè до либералното градење на мирот како трета генерација на мировните студии.

Поврзувајќи ги мировните студии и конфликтните студии со безбедноста и меѓународните односи во современите релации може да кажеме дека нивната меѓусебна корелација ни ги дава и основните елементи за согледувањето на базичните теориски концепти на безбедноста во Европската унија.

Во однос на воспоставеното ниво на анализа и секуритизацијата на заканите за истите ќе се создадат претстави во однос на кои заканите најчесто се гледаат како негативни појави. Според Копенхашката школа за безбедносни студии, секуритизацијата претставува еден од нивоата на анализа на заканите врз референтниот објект на безбедност, а кои може да бидат воени и невоени, при што покажуваат кој е референтниот објект на заштита и каков е видот на заканите. Основна цел на ваквиот пристап е да се конструира концепт на безбедност кој ќе значи нешто повеќе од специфична закана или проблем, затоа

---

<sup>12</sup>O.P.Richmond, "Peace in international relations", Routledge, New York, 2008, str.98

што заканите и повредите можат да се случуваат во различни сфери, а не само во воената<sup>13</sup>.

Меѓутоа наспроти секуритизацијата, теоријата на врамување според Ериксон се обидува да вклучи дијагностичка и прогностичка функција во рамките на заканите. Гледајќи во светло на социјалната сфера заканите се дефинираат како претстави со негативна конотација. Според тоа и секуритизацијата претставува само еден од пристапите на врамување на заканите. Како што го детерминира Лидија Георгиева, процесот на врамување е значаен од аспект на тоа кој е референтен објект на врамување, при што се издвојуваат три категории референтни објекти кои може да бидат врамени како закани:

- настани,
- структурни состојби и
- објекти<sup>14</sup>.

Проблемот на дефинирањето на заканите и нивното врамување во современиот свет ја изразува тенденцијата на државите, сојузите и меѓународните невладини организација кои се занимаваат со проблемите на безбедносните закани за воспоставување на модел за рано предупредување кои ќе биде соодветен на дефинираните закани и ризици и ќе опфати соодветни индикатори што ќе укажат на појавата на конфликтите. Вака воспоставениот модел на рано предупредување предизвикува и создавање на соодветен систем во процесот на донесувањето на одлуките и креирањето на безбедносната политика. Иако, како врамувачки актери најчесто се појавуваат политичарите, администрацијата, експертите, многу често медиумите, разни лоби групи или академски претставници.

Промената на директните воени закани предизвика големо намалување на перцепцијата на закана и ризик од војна и агресија. Војната и агресијата во современите безбедносни теории не се на првото место на загрозувањето на мирот и безбедноста. Ваквата перцепција има големо влијание врз одредени држави членки на НАТО и ЕУ, но не може во целост да се игнорира. Потребно е да се согледаат некои од очигледните потенцијални непријатели или поедини ранливи точки. Тогаш можеме да дојдеме до изворите на ризиците и креирањето

---

<sup>13</sup>Л.Георгиева, *“Менаџирање на ризици”*, Југореклам, Скопје, 2006, стр.25

<sup>14</sup>Исто, стр.67

на истите во овој контекст како надворешни вооружени конфликти. Тоа би се однесувало на допирните територии каде што се случуваат како и за соседството, но често и за одалечените држави кои имаат врска со конфликтот или чувствуваат влијание од приливот на бегалци<sup>15</sup>.

Новите облици на ризик и загрозување кои влијаат врз теоријата на безбедноста и мирот и врз дефинирањето на истите во меѓународните односи се разновидни. Локалните и транснационалните терористички активности поврзани со различните облици на криминал, се повеќе сè поврзани со прашањето на специфичните конфликти и сè е потешко да бидат идентификувани, анализирани и антиципирани.

На врвот на сите ризици се оние кои го разбираат човекот како извор на загрозувањето. Тие ги имаат како извори неможностите за контролирање на некои ризици како што се акцидентите и некои од природните катастрофи. Природните катастрофи се постојана закана која е тешко да се предвиди, но се постојано присутни. И во услови на општествени загрозувања, конфликти и војни, појавата на природните катастрофи останува подеднакво присутен ризик и закана што само може да ја усложни безбедносната состојба.

Поради сево ова многу е тешко да се изгради повеќенаменски модел на анализа на ризиците, како дел од безбедносната стратегија за спроведување на безбедносната политика и како модел на безбедност кој ги дефинира сите ризици и закани единствено.

Како и да се обидеме да ја воспоставиме теориската рамка, не може да се воспостави глобален мониторинг систем кој ќе ги опфати сите индикатори за рано предупредување од појавата на ризици, закани и конфликти, еднаков за сите земји и региони. Поединечни комерцијални системи егзистираат, но тие имаат лимитирана географска покриеност и за жал не се транспарентни во однос на методологијата која ја применуваат.

Традиционално постојат три модели кои генерално се употребуваат за набљудување и прогноза или процена на развојот во земјите и кризните региони:

- дата база моделите за статистички индикатори,

---

<sup>15</sup>A.J.K.Bailes, "A world of risk", SIPRI Yearbook 2007, Oxford university press, Oxford, 2007, str.4-5

- моделите кои користат експертски мислења за прогноза на трендовите (истражувачки институции, невладини организации и друго) и
- користењето на набљудувањето и анализата на написите во печатот, систем на анализа за проценување на ризиците од конфликти низ систематско покривање и кодирање на новинските извештаи.

**Современите конфликти се дефинираат како состојба во која две или повеќе страни истовремено се трудат да дојдат до ограничените ресурси<sup>16</sup>.** Оваа дефиниција е многу релевантна во однос на меѓународните односи, безбедноста и мирот и конфликтите во нив, особено што ги потенцира двата клучни елементи: *ресурсите и перцепциите*. При тоа депривацијата од ресурсите и различните перцепции се основни причини за појавата на конфликтите и нарушување на мирот, односно пројавени во различни облици поместување на безбедноста од нејзината традиционална поставеност. Додавајќи ги на ресурсите и перцепциите, страните во конфликтот и нивните различни ставови односно позиции, ќе добиеме целосна слика за современата поставеност на конфликтите во современите меѓународни односи.

Развојот на општеството е поврзан со можноста за искористување и достапност до ресурсите, што влијае врз социјалното делување и развојот на општеството. Преку развојот на општеството се гради и моќта на државата пред се на меѓународната сцена.

Тоа и покажува зошто во теориската рамка се поврзани мировните теории, конфликтите, меѓународните релации и безбедносниот концепт. Иако, засебно конструирани теориски модели, подложни на постојан развој и промени по однос на новите предизвици и закани, тие се меѓусебно поврзани како во теорискиот концепт, така и во практичните резултати кои ги изразуваат поединечно или во меѓусебна корелација.

Еден од клучните научни правци преку кој се проширува безбедносниот концепт и во себе ги содржи безбедноста, безбедносната политика, насилството и истражувањата на конфликтите, ризиците и заканите е правецот на мировните

---

<sup>16</sup>Л.Георгиева, *“Творење на мирот: мирот, безбедноста и конфликтите по студената војна”*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.134

истражувања. Термините развиени од Галтунг *структурално насилство* и *позитивен мир* или на Болдинг *стабилен мир*, можат да се прифатат како претходница на забрзаното проширување на безбедносниот концепт. Предизвикот да се развие поширок концепт на безбедност е прифатен во рамките на меѓународната политика како академска дисциплина, со промовирање на анализите за националната и социјеталната безбедност<sup>17</sup>.

Современиот приод на меѓународната агенда постави многу прашања во однос на новите безбедносни предизвици и зачувувањето на меѓународниот мир. Во тој контекст и се прошири безбедносниот концепт во насока на новите мировни теории, а преку превенирање на конфликтите преку моделите за рано предупредување и проценката на ризиците.

Преку воспоставените теории на мировните истражувања и преку интересот на академската јавност, во практиката Европската унија преку својот безбедносен концепт ја воспостави стратегијата на превенцијата од конфликти. Оваа стратегија на превенција од конфликти и во теориската и во практичната поставеност, не се однесува на секојдневните општествени конфликти, туку се однесува на превенирањето на насилните конфликти. Според мировната теорија на конфликтите, превенцијата на конфликтите се употребува во состојба на *нестабилан мир*, односно состојбата во која тензиите и недовербата помеѓу страните во конфликтот е многу силна, но насилството сè уште го нема.

Можеме да утврдиме дека постои цврста поврзаност помеѓу одржувањето на мирот како концепт со сите негови системи и внатрешни модели и безбедносниот концепт во сите негови аспекти. Особено доколку на мировните теории се гледа од аголот на засилувањето на меѓународната безбедност и нејзиниот безбедносен концепт во насока на проширувањето на безбедноста во нови подрачја, како научни, така и практични.

Мирот и безбедноста се внимателно поврзани концепти. Тоа е извонредна систематска поврзаност на едниот или другиот концепт. Современата поврзаност на мировниот и безбедносниот концепт во текот на последните дваесет години се проширува од оригиналните специфики на меѓународниот безбедносен концепт кон секуритизирачката функција во сè повеќе сфери од секојдневниот живот. Поради тоа општеството сега возвраќа,

---

<sup>17</sup>Л.Георгиева, *“Творење на мирот: мирот, безбедноста и конфликтите по студената војна”*, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр.26

трансформирајќи го концептот на безбедност во контекст на прашањата за ризиците и загрозувањата<sup>18</sup>. Во тоа возвраќање на општеството можеме да ги сместиме индикаторите на раното предупредување кои се однесуваат на личната и јавната безбедност, а произлегуваат од директните потреби на општеството.

Политички, концептите на мир и безбедност се променлива област, особено во последните години. Безбедносните студии и мировните истражувања претставуваа облик на неопходен правец во контекст на дел од времето на Студената војна, но не низ пат кој е често имплициран преку брзата државна политика околу прашањето за нерелевантност од мировни истражувања во пост-ладно воениот период. Мировните истражувања и безбедносните студии (или можеби повеќе стратегиските студии) значат респективност наспроти или од аспект на официјалната политичка агенда на Европската унија и НАТО (односно Западноевропските држави). Мировните истражувања содржат мислења и релевантни податоци, бидејќи мирот е исто така апологетичен како и интелектуалната незаинтересираност, додека безбедноста е потенцијал за радикалната агенда<sup>19</sup>. Контекстот на потенцијал на безбедноста како радикална агенда се однесува на можноста за нејзина злоупотреба во политички цели, начинот на владеење и изградба на недемократска безбедност.

Затоа проширувањето на безбедносниот концепт во насока на демократска безбедност како извор на загрозување и закана по безбедноста го смета недостатокот од демократија и демократско владеење. Немањето демократски капацитет ја загрозува безбедноста на човекот. Од тој аспект безбедноста која како невоен аспект веќе ги има издиференцирано заканите во однос на човековата безбедност, како дел од моделот за рано предупредување ги има индикаторите за лична и јавна безбедност. Тоа е еден дел од превенцијата од конфликти како поврзан сегмент на конфликтните и мировните студии во однос на безбедносниот концепт.

---

<sup>18</sup>S.Guzzini, D.Jung, *“Contemporary security analysis and Copenhagen peace research”*, Routledge, London, 2004, str.62-63

<sup>19</sup>Исто, стр.63

## 2.Предмет на истражувањето и негова операционализација

Почетокот на проценката на ризиците и раното предупредување во безбедноста на Европската унија, своите корени ги има во рамките на концептуалната поставеност на Европската заедничка надворешна и безбедносна политика<sup>20</sup>. Започнувајќи од **Европската политичка соработка**, преку периодот на столбовска поставеност на Унијата, па сè до имплементирањето на одредбите од Лисабонскиот договор и изградбата на новите функции на институциите, проценката на ризиците и заканите и потребата за рано предупредување остануваат еден од приоритетите на безбедносната политика на Унијата.

Воопшто, системот на Европската Заедничка надворешна и безбедносна политика е создаван во текот на формирањето на Европската заедница, нејзината трансформација во Европска унија, а продолжува со својата институционална изградба и денес по стапувањето во сила на Лисабонскиот договор потпишан на 13-ти Октомври 2007 година, и е прилагодлив систем на современите предизвици.

Етаблирањето на системот на Заедничка надворешна и безбедносна политика се случува со договорот во Мастрихт, во Декември 1991 година. Тоа всушност го претставува вториот и основен столб во моделот на Европскиот безбедносен систем. Структурата претставена во вид на столбови е резултат на фазата на создавањето на Европската унија пред Договорот од Мастрихт, а започнувајќи од 1992 година.

Вториот столб ја опфаќа ЗНБП на Европската унија, чии почетоци се појавуваат во Единствениот европски акт од 1986 година, но и формално се етаблира со Договорот од Мастрихт.

Третиот столб е воспоставен во 1992 година и во почетокот ги опфаќаше прашањата на внатрешната политика и правдата. Со Договорот од Амстердам овој столб е преименуван во полициска и правна соработка во казнени спорови.

Во овој период на развој на Унијата, првиот столб се нарекува “комунитарен” ( изведено од оригиналниот термин за заедница *community* на

---

<sup>20</sup>Z.Horvath, “*Handbook on the European Union*”, HVG-ORAC Publishing House Ltd.,Budapest, 2005, str.533



англиски јазик), затоа што најмногу одговара на оригиналната идеја втемелена во основањето на *Заедницата за јаглен и челик*, во која јасно доминираат наднационалните елементи.

Во вториот и третиот столб, влијанието на државите и нивните национални интереси е евидентно и силно, а одлуките главно се донесуваат со консензус. Структурата по столбови, всушност, ги илустрира двата доминантни методи на конструирање и функционирање на Унијата:

- методот на комунитарна интеграција и
- методот на меѓувладина соработка.<sup>21</sup>

Овие методи се задржуваат и во Лисабонскиот договор, иако тенденцијата е укинување на столбовите. Основната придобивка, за земјите членки од втемелувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, според Договорот од Мастрихт, претставува значителниот напредок во однос на дотогашната Европска политичка соработка со поставување на легалните рамки за функционирање на системот за Заедничка надворешна и безбедносна политика. Оваа легализација на соработката помеѓу земјите членки ги регулира нивните обврски на полето на надворешната и безбедносната политика, и особено ги дефинира инструментите за нејзино спроведување. Дефинирајќи ги легалните можности на Европската унија, и градејќи ја нејзината способност да преземе конкретна акција во однос на меѓународната политика, овозможува да обезбеди специфични резултати за себе во насока на превенција на конфликтите.

Согласно Лисабонскиот договор, акциите кои ги презема Европската унија во однос на ЗНБП, а како што уште ги нарекува „екстерни акции“, има потреба да ги обезбеди со внатрешна конзистентност<sup>22</sup>. Во рамките на тие акции е и раното предупредување и неговото остварување преку механизмите и инструментите на Унијата во однос на безбедносната политика на Унијата кон трети земји, особено во однос на своето опкружување. Промените во однос на безбедносната политика на Европската унија со Лисабонскиот договор, особено се забележителни во засилувањето на институционалната рамка на Унијата.

---

<sup>21</sup>Б.Ванковска, *„Институции на Европската Унија“*, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.17

<sup>22</sup>Б.Ванковска, *„Институциите на ЕУ: до Лисабон и по него“*, Филозофски факултет, Скопје, 2010, стр.101

Оваа подолу ќе го објасниме кога ќе стане збор за Лисабонскиот договор и моделот за рано предупредување.

Истражувајќи ја интерактивната поврзаност на личната и јавната безбедност како индикатор за рано предупредување од појавата на конфликти и ризици, ќе се обидеме да дојдеме до научна потврда за неговото значење во моделот за рано предупредување на Европската унија и извештајот на УНДП, како и потребата за негово вградување во моделот што треба да го конституира Република Македонија. Вклучувајќи ја сеопфатноста на гледиштето и условите во кои се создаваат, развиваат и позиционираат безбедносните услови во Република Македонија и градењето на безбедносната политика на државата, особено низ призмата на влијанието на моделот за рано предупредување на Европската унија врз креирањето на безбедносната политика.

Во рамките на операционализацијата на проблемот на истражувањето можеме да ги воспоставиме релациите помеѓу основните извори на загрозување на личната и јавната безбедност, и безбедносната политика на Република Македонија во однос на воспоставување на модел за рано предупредување од појавата на ризици и конфликти. Како значаен индикатор, што ја најавува појавата на претстојни конфликти, личната и јавната безбедност е инкорпорирана во моделот за рано предупредување во Европската унија, но не и на нејзината листа на индикатори. Ова се должи на фактот дека, Европската унија ги инкорпорира пооделните индикатори што влијаат на личната и јавната безбедност, а кои ние ќе ги употребиме. Можеме да посочиме дека влијанието кое моделот за рано предупредување и самата Заедничка Надворешна и Безбедносна политика на Европската унија го имаат надвор од Унијата е клучен сегмент што Република Македонија мора да го има во предвид при креирањето на сопствената безбедносна политика и компатибилниот модел за рано предупредување. Уште повеќе, имајќи го во предвид кандидатскиот статус на земјата за членство во Европската унија.

Системот за превенција и моделот за рано предупредување од појавата на ризици и конфликти што е потребно да го изгради Република Македонија, ќе мора да даде силен белег на нејзината безбедносна политика и да ја издигне земјата како субјект кој на регионално ниво ќе продуцира безбедност и стабилност.

Поврзаноста на моделот за рано предупредување на Република Македонија со моделот на Европската унија бара познавање на функционирањето на моделот и во негов интерес на институциите и телата на Унијата кои го спроведуваат во практика, но воедно да ги детерминира македонските особености и предизвици од конфликтни појави и превенција на истите.

Операционализацијата на предметот на истражувањето бара објаснување на:

**Прво:**-каков е моделот на рано предупредување од конфликти на Европската унија, со кои цели и кои институции го поддржуваат?

**Второ:**-каква е политиката за превенција од ризици и конфликти на Европската унија и кои инструменти ги користи?

**Трето:**-како превенцијата на конфликти преку моделот за рано предупредување на Европската унија се рефлектира врз нејзината безбедносна политика?

**Четврто:**-дали Република Македонија има модел за рано предупредување од појавата на ризици и конфликти и како сегашниот модел ја креира нејзината безбедносна политика?

**Петто:**-како системот за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на Европската унија влијае врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија?

**Шесто:**-дали на Република Македонија и е потребен променет систем за превенција и модел за рано предупредување и дали истиот треба да биде компатибилен со моделот на Европската унија?

**Седмо:**-како личната и јавната безбедност во Република Македонија влијаат на креирањето на нов модел за рано предупредување и нова безбедносна политика на државата?

## 2.1.Превенција на конфликти (операционална и структурна превенција)

Воопшто земено, во современата литература која ги третира конфликтите и ризиците, нивното појавување и менаџирање, може да сретнеме еден клучен поим кој се нарекува *превенција од конфликти*. Овој поим во себе содржи повеќе елементи кои влијаат врз самата превенција, а во овој труд ги издвојуваме проценката на ризици (risk assessment) и раното предупредување (early warning), кои всушност се и основа во рамките на превенцијата.

Сведувајќи ја превенцијата од конфликтки на теориско ниво, таа може да има различно значење, посебно доколку ја поврзуваме со мирот како основен антипод на конфликтите, особено насилните.

Конфликтот можеме да го дефинираме на повеќе начини и во зависност од социјалната, политичката, психолошката или етничката точка на гледање. Во литературата ќе сретнеме многу различни дефиниции на поимот конфликт, но имајќи го зад себе искуството во научната работа врз проблемот на етнополитичките конфликти, конфликтот ќе го дефинираме како **комбинација на психолошките и општествените влијанија произлезени од лишеноста од одредени основни потреби, економски, политички или егзистенцијални ресурси на поединците, групите и државите, а како резултат на завземеноста, монополизацијата на овие ресурси од страна на други поединци, групи или држави**<sup>23</sup>.

Според Михаел Лунд, превенцијата на конфликти наметнува неколку структурални или интерактивни начини за зачувување од внатрешни и надворешни тензии и спорови од ескалација во значајно насилство и засилување на капацитетите за решавање, како на споровите по мирен пат, така и олеснување на потенцираните проблеми како резултат на тоа што вклучува предупредување на евентуалното проширување на непријателствата на нови територии. Сè до тоа кога конфликтите речиси немаат можност во голема мера по завршувањето да бидат повторени. Зависноста од ова е прифатена и вклучува поедини методи и средства од поедини политички сектори имплементирајќи ја превенцијата преку санкциите, медијацијата, изградбата на демократските

---

<sup>23</sup>О.Андонов, *“Етнополитичката мобилизација и конфликтниот процес во Република Македонија”*, Магистерски труд, Филозофски факултет, Скопје, 2007,стр.26

институции, структуралните усогласувања и тоа би можело да биде глобално, регионално, национално или локално ниво на делување на некои влади или невладини актери<sup>24</sup>.

Превенцијата од конфликти доаѓа како одговор на забелешките на традиционалното чување на мирот во однос на смирувањето и разрешувањето на конфликтите. Академската и политичката јавност се зафати со повторно тестирање на превенцијата од конфликти како идеален инструмент за креирање на мирот во воено раскинатиот свет. Воопшто, главната порака од ова инволвирање на науката и практиката во превенцијата од конфликти е многу очигледна. Тоа е компарирањето со менаџирањето на конфликтите како помалку скапи политички, економски и човечки ресурси за развој на институционалните механизми кои ќе превенираат тензии од ескалација во насилни конфликти. Употребувајќи го механизмот на раното предупредување дозволено е меѓународната заедница да воспостави мониторинг систем помеѓу и внатре во државите и ги упростува капацитетите за развој во општествата подложни на конфликти<sup>25</sup>. Вака воспоставените механизми на превенција од конфликти во рамките на Европската унија ќе ги разгледаме во институционалниот дел од трудот.

Генерално, **превенцијата на конфликти е потребна за идентификација на причините за конфликтот, и вклучува обиди за справување со овие причини, пред избивањето на насилство.** Повеќето дефиниции на превенција на конфликти, не значат дека конфликтот сам по себе е непожелен, туку дека решавањето на конфликтот преку насилство е деструктивен и не води до трајни и одржливи решенија. Како концепт, превенцијата на конфликти може да се разбере на различни нивоа на анализа, без разлика дали на лично, групно или ниво на заедница, или пак на национално или меѓународно ниво, а се применува пред, за време и по конфликтот кој ескалирал во насилен<sup>26</sup>.

Една од дефинициите за превенцијата на конфликти која Ема Стјуарт ја дефинира како широка дефиниција која во себе ги содржи и стратегиите за

---

<sup>24</sup>D.Carment, A.Schnabel, *“Conflict prevention from rhetoric to reality”*, Lexington books, Maryland, 2004, str.6

<sup>25</sup>D.Carment, A.Schnabel, *“Conflict prevention:path to peace or grand illusion?”*, UN University press, New York, 2003, str.1-2

<sup>26</sup>E.J.Stewart, *“The European Union and Conflict Prevention-Policy Evolution and Outcome”*, LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster, 2006, str. 13-14

спречување на конфликти ја дефинира превенцијата како: **мулти-фацетиран процес кој се започнува од долгорочна политика за структурна или проектна стабилност, претставува краткотрајна оперативна политика (превентивна дипломатија и цивилно или воено управување со кризи) за решавање на кризата со цел спречување на понатамошна ескалација. Таа, исто така, се однесува на обиди да се спречи повторување на насилството во конфликтната зона.**

Практиката на превенцијата на конфликти во рамките на меѓународните анализи е поделена на три фази:

- структурна или долгорочна,
- рано предупредување и анализа и
- оперативните постапки.

Конфликтот може да побара од сите три политики "фази" истовремено да се спроведуваат, или да се движи меѓу категориите.

И покрај заедничката употреба на превенција на конфликти од страна на владите и меѓународните организации во периодот на пост-студената војна, не постои консензус што точно значи терминот, и поради тоа постои потреба од некакво објаснување.

Според Гур и Дејвис, ефективната стратегија за превенција составена е од три дела:

- навремената реакција врз сигналите за проблеми,
- вкупните избалансирани притисоци или ризик факторите како тригери за појавата на насилен конфликт и
- откривањето на прикриени случаи на насилство<sup>27</sup>.

Овие три дела во себе го содржат раното предупредување како клучен сегмент на превенцијата.

Структурната превенција е всушност долгорочна превенција. Таа во теоријата се темели на развојната компонента на државните капацитети во сите аспекти на општеството. Опфаќа реализирање на развојната компонента, реализирање на различни стратегии, унапредување на човековите права и спроведување на разни форми на политички дијалог. Преку ова делува врз структурните фактори на појавата на конфликтите, развивајќи ги механизмите и

---

<sup>27</sup>[www.begondintractability.org](http://www.begondintractability.org)

капацитетите на државата. Овој одржлив развој и капацитет треба да овозможи долгорочна стабилност на државата и превентивно да делува во однос на појавата на конфликтите.

**Развојот е круцијален за колективната и индивидуалната долгорочна стратегија која ја креираат комплементарни агенди кои не се во меѓусебна субординација. Тие не можат да бидат одржливи во својот развој без мирот и безбедноста. Одржливиот развој е најдобрата структурна одговорност вкоренета и поврзана во појавата на насилните конфликти и зголемувањето на тероризмот, често поврзан со сиромаштијата, лошото владеење и угнетување што предизвикува и барање за пристап до природните ресурси<sup>28</sup>.**

Токму во овој контекст може да зборуваме за одржлива безбедност (sustainable security). Врз неа влијае состојбата на мир и константна безбедност која меѓу другото ќе се одржува и со помош на воспоставувањето на системот на превенцијата на конфликтите.

Краткорочната или оперативна превенција е резултат на делувањето на државата во однос на конфликтите при појавата на акцелераторите. Поради тоа нејзиното делување е насочено кон дипломатското влијание или спречувањето на појавата на хуманитарни кризи, како и спречување на насилен конфликт. Поради тоа во рамките на краткорочната превенција се користат инструментите на државата за справување со кризи или кризен менаџмент. Тие инструменти или пак капацитети потребно е претходно да се изградени во рамките на структурната превенција.

Краткорочната или оперативна превенција е всушност способноста на државата во превенцијата на конфликтите при нивно непосредно појавување и навремена реакција во однос на неизбежните кризи.

### **2.1.1. Модел за рано предупредување**

Поврзаноста на поимите рано предупредување и безбедносна политика се евидентни во теориската поставеност на безбедноста и мирот како концепти.

---

<sup>28</sup>S.Biscop, J.J.Andersson, *“The EU and European security: forging a global Europe”*, Routledge, New York-USA, 2005, str.12

Поставувајќи го прашањето: “Што е тоа модел за рано предупредување од појавата на конфликти и како е дојдено до воспоставување на теориските и практичните основи на овој модел”? - треба да ги разгледаме воопшто причините за воспоставувањето на моделот за рано предупредување во контекст на појавата на конфликтите, но и ризиците и заканиите и нивното влијание врз општеството во сите негови сегменти.

Тоа што отсекогаш државите или владите се обидуваат да ги предвидат идните загрозувања во современите случувања на крајот од дваесетиот и почетокот на двасет и првиот век, доби олицетворение во современите интенции за превенција од конфликти.

Раното предупредување како механизам, со кој општеството ќе го препознае надоаѓањето на загрозувањето, е создадено со намера за добивање ефикасна стратегија за справување со современите закани. Најголемиот број држави и меѓународни институции го насочуваат своето внимание кон превентивно делување во однос на заштитата на својата безбедност. Комплексноста на проблемот на безбедноста и динамичноста на современите закани, наметнуваат потреба од навремена проценка на ризиците и предупредување за нивната динамика и ескалирање. Ова се прави со цел да се превземе соодветна стратегија за справување, односно менаџирање со конфликтите и ризиците.

Раното предупредување најчесто се става во контекст на кризниот менаџмент, сметајќи го како дел од системот за менаџирање со кризи. Така во контекстот на утврдените задачи на кризниот менаџмент, покрај другите се:

- Ефикасното управување со кризи и спречување на нивно трансформирање и ескалација во конфликти и
- Навремено и соодветно реагирање во случај на криза<sup>29</sup>.

Пред сè, мора да се има во вид, дека за успешно управување со кризи и спречување на ескалација на конфликти потребно е да постои систем за превенција и рано предупредување на претстојните ризици и закани, кои пак ја предизвикуваат кризната состојба. Дури и активирањето на механизмите за справување и менаџирање на кризи има своја претходна постапка во проценката, анализата и раното предупредување.

---

<sup>29</sup>М.Митревска, “Кризен менаџмент”, Македонска ризница, Куманово, 2005, стр.37



Првиот модел за рано предупредување е воспоставен во рамките на ООН во однос на истражувањето на оневозможеноста и проблемите на жената (како систем за хуманитарно рано предупредување за правата на жените и нивната загрозеност). Во теоријата застапените модели во зависност од целите и методологијата имаат различен пристап, па така постојат:

- Модели кои се дизајнирани за конкретен проблем (конфликти, етнополитички конфликти, стабилност на државата, бегалски кризи и друго).
- Модели кои може да овозможат краткорочно или долгорочно предупредување, во зависност од фазите на ескалација на кризата.
- Модели кои користат квалитативна или квантитативна методологија, изолирајќи ги факторите кои придонесуваат за ескалација на кризите, структурните процеси во државите, процесите кои ги утврдуваат поттикнувачите на кризите.
- Модели кои користат структурни информации од општеството за да овозможат долгорочно предвидување (такви индикатори се динамичните или структурните индикатори, акцелераторите и тригерите).

Секој модел на рано предупредување, воглавно се темели на емпириските сознанија кои ги стекнало општеството во својата историја на справувањето со ризиците. Спецификите кои го карактеризираат конструирањето на моделот за рано предупредување, се однесуваат на целите, интересите и областите во кои државите или меѓународните институции сакаат да го извршат превенирањето.

Раното предупредување, претставува предуслов за успешна превенција и тоа низ кохерентноста со анализите, планирањата, процесот на одлучување, имплементацијата и евалуацијата на информациите.

**Раното предупредување претставува проактивен политички процес со кој се поврзуваат организациите кои се занимаваат со анализата на колективниот труд за возможна превенција на пројавените случаи. Раното предупредување е систематично прибирање и анализа на информациите кои доаѓаат од кризните региони со намера да: ја предвидат ескалацијата**

**на конфликтот, развијат стратегијата за одговор на таа криза и претстават опции на актерите со цел донесување одлуки<sup>30</sup>.**

Може да кажеме дека, *раното предупредување претставува однапред утврден начин и методолошка постапка за прибирање на податоци, нивна анализа и изготвување информации за претстојните ризици или ескалации на конфликти, а воспоставен од државата, нејзините институции, како и од меѓународните организации.* Ова претставува една воопштена дефиниција на моделот за рано предупредување, не ставајќи го во концептот на превенцијата на конфликтите и заканите, како и не ставајќи го во корелација со проценката на ризиците.

Создавањето на модели за рано предупредување се однесува на поделни ситуации кои најчесто се дефинираат како:

- политичка нестабилност,
- дистрибуција 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.<sup>31</sup>

Овие сосотојби се поврзани меѓу себе, и поединечно или во комбинација влијаат врз заканите на државата. Во рамките на раното предупредување и превземањето на мерки и инструменти за превенција, секој од специфичните ризици може на различен начин да се истражува, анализира и проценува. За секој од постојните ризици може да се користи, односно може да се конструира специфичен модел за рано предупредување.

Со оглед на вака сложеното создавање на моделот за рано предупредување, постојат два принципи на организирање на моделите за рано предупредување, а тоа се:

- категоризација според феноменот кои се истражува и

---

<sup>30</sup>D.Carment, *“Approaches to Country Risk Analysis and Early Warning”*, [CIFP-www.carleton.ca/cifp](http://www.carleton.ca/cifp), 2008, str.2-3

<sup>31</sup>Исто, стр..142

- категоризација според моделот на истражување кој се однесува на податоците потребни за анализа и проценка.<sup>32</sup>

Теорискиот модел за рано предупредување може да биде како дел од поголем број модели, но и да поминува како дел од поголем феномен. Може да се каже дека самиот модел за рано предупредување не мора да се однесува само на еден предизвик. Мултиплицираноста на теорискиот модел, во однос на безбедносните ризици прават многу тешко да се етаблира моделот во една специфична и кохерентна шема, која ќе се однесува на една закана.<sup>33</sup>

Еден од сеопфатните теориски модели за рано предупредување, е оној на Тед Гур и Џон Дејвис. Во својот систем за рано предупредување тие зборуваат за следните елементи на моделот:

- истражување и развој,
- монитори,
- детекција,
- предупредувачи,
- селекција на агенди и канали за одговор и
- инструменти за одговор.<sup>34</sup>

Пред создавањето на овој модел за рано предупредување, Тед Гур и Барбара Харф во 1994 година создадоа модел категоризиран за следење на три типа ризици, а тоа се:

- модел на корелација,
- модел на секвенции и
- модел на коњуктурни односи.

Обидувајќи се преку овие модели да извршат прекршување на сите различни методологии потребни за анализа и рано предупредување од конфликти. Така, во сите овие модели се содржани и независните и зависните варијабли, но и индикаторите на раното предупредување од конфликти кои се појавуваат во секој од погоренаведените модели. Сепак генерално земено, а врз основа на искуството кое во истражувањето на конфликтите и раното предупредување од нивната појава го стекнале Тед Роберт Гур, Барбара Харф (со посебен осврт на нејзината улога и работа во ООН) и Џон Дејвис, моделот за рано

---

<sup>32</sup> P. Brecke, *"Risk Assessment Models and Early Warning Systems"*, Internationale Politik, Berlin, 2000, str.7

<sup>33</sup> Л.Георгиева, *"Менаџирање на ризици"*, Филозофски факултет-Скопје, 2006, стр.143

<sup>35</sup> P. Brecke, *"Risk Assessment Models and Early Warning Systems"*, Internationale Politik, Berlin, 2000, str.8

предупредување треба да ги содржи елементите кои ги набројавме и појаснивме.

Изложеноста на ризици, нивното проценување и раното предупредување имаат императивно значење за државата и нејзината безбедност. Бидејќи, и ризиците се динамични и најчесто меѓузависни како резултат на динамичните структурни фактори во општеството и државите имаат различен фактор на ризик.

Овие различности од изложеноста на државата на ризик и ескалација на конфликтите ги определуваат индикаторите за проценка и рано предупредување.

Сепак во креирањето на моделот за рано предупредување потребен е комплексен пристап во кој ќе се опфатат повеќе емпириски модели.

Според Јохан Галтунг раното предупредување има три компоненти:

1. Директното насилство: издигнување и исфрлање како камен-темелник. Тоа е способноста и интенцијата во храброста на генералната тенденција за учество во војна (како што се помеѓу останатите причините за креирање на хиерархија и хегемонија),
2. Структуралното насилство: како позиција на високо издигнување или паѓање во хиерархијата како експлоатација-репресија-отуѓеност кои можат од надвор да ја конзервираат или уништат хиерархијата,
3. Културно насилство: културното оправдување на директното насилство или структурното насилство<sup>35</sup>.

Алберт Шнабел смета дека, ефективното рано предупредување и одговорот на системот би требало да биде прифатен како превенција на можните човекови страдања и далечна реакција во случаите на нестабилност предизвикани од човечкиот фактор како и штетата и насилството предизвикани од нечовечки фактор. Шнабел, раното предупредување го поврзува во еден круг на системот на одговорност кој би требало да го застапуваат сите држави.

---

<sup>35</sup>J.Galtung, *“From Early warning to Early action”*, Directorate Crisis Platform and Policy Coordination in CFSP, European Commission (External relations), Luxembourg, 2008, str.59

Тој систем е прикажан на шемата број 1.

Шема број 1:

**Кругот на моделот за рано предупредување во системот на одговорност според Алберт Шнабел.**



За повеќето модели за рано предупредување во фокусот е веројатноста од појавата на политичко и вооружено насилство. Тоа предизвикува зависност од три главни концептуални недостатоци: фокусираноста на погрешните договори, различностите и така што повеќето навремени предупредувања не се навремено управувани со релевантни и ефективни акции<sup>36</sup>.

Моделот за рано предупредување мора да биде оперативен не само во текот на движењето кон ескалација, туку и во текот на стабилизацијата кога е особено важно повторно да се анализира конфликтот. Тоа се случува како резултат на фактите од долгогодишното следење на војната и конфликтниот процес и ризикот од повторна ескалација на насилството е исклучително висок.

Креирањето на моделот за рано предупредување бара негово разбирање, конзистентност и моделирање. Тоа подразбира дефинирање на објектот на рано предупредување, како и искуството во неговата операционализација. Понатаму, неопходност во прифаќањето на иницијалните истражувања и нивните резултати во областа. Синтетизирање на варијантите на теориските поставувања низ трансформацијата на социјалните науки и истражувања, кои не секогаш треба да бидат прифатени како одлучувачки. И на крајот моделирањето кое се

<sup>36</sup>Исто, стр.387

однесува на типот и методот на употребата, а зависно од квалитетот и деталноста на анализите преку еден или повеќе експерти вклучени во повеќе случаи на анализа. Преку квантитативната анализа во вообичаено основните статистички методи се согледува корелацијата и варијацијата на варијаблите и резултатите. Како пример може да се земе АСТОР системот на САД при Центарот за Армиска анализа. Тоа ги вклучува анализите на индикаторите како што е на пример случајот со индикаторите кои ги применува Европската унија.

Нешто повеќе за моделите на раното предупредување и нивната поврзаност со проценката на ризиците и системот за превенција, како и за индикаторите на раното предупредување во ЕУ ќе кажеме подолу во текстот.

#### *2.1.1.1. Модели за рано предупредување од појавата на конфликти и поврзаноста со проценката на ризици и превенцијата од конфликти*

Во научната јавност постои различна дефинираност на превенцијата и раното предупредување, а пред сè во однос на поставеноста на превенцијата и раното предупредување во редоследот на практичната и теориската меѓузависност на двата поими. Така, може да се сретнат мислења дека раното предупредување е модел во системот за превенција, како што во практиката е случајот во институционалната поставеност во Европската унија, а ние ќе го прифатиме како релевантен основ. Може да се сретнат мислења дека раното предупредување е систем како што е случајот со практиката на ООН при правовремено реагирање на бегалски или хуманитарни кризи, додека превенцијата од појавата на ризици е одвоен модел.

И двата поими имаат различно значење во системот на превенција од конфликти, но иако поврзани во многу аспекти, не можат да се поистоветат со самата превенција. Особено имајќи во вид дека раното предупредување не се ограничува исклучиво на превенцијата од конфликти и предупредувањето на структурните ризици во општеството, туку предупредува и на можните појави на ризици и закани по безбедноста на општеството и при појавата на акцелераторите и тригерите. Сите ризици и закани во неизбежната фаза кога ќе се појават тригерите провоцираат ескалирање на конфликтите во насилни конфликти.

**Проценката на ризиците како сегмент од превенцијата и компатибилен дел со раното предупредување, обезбедува релевантни**

**политички предвидувања кои се движат околу веројатноста за тоа дали нешто ќе се случи.**

На проценката на ризиците претходи и комплементира раното предупредување и во основа тие самите за себе не можат да егзистираат и обезбедат прецизно определување на поедини специфични случувања.

Моделот за проценка на ризици поддржува рамка во која овозможува анализа и интерпретација на резултатите од локалниот мониторинг.

Кај Кармент во овој контекст се појавува уштен еден термин поврзан со раното предупредување, а тоа е *анализа на ризикот* (risk analysis). При што се однесува на анализата на ризикот која не може да биде опфатена со целта на моменталната анализа и политичките препораки, а ќе помогне во креирањето на политиката и допирните активности за превенција, ублажувањето на економските зафати, хуманитарните и еколошките кризи, избувнувањето на насилните конфликти и колапс на слабите држави (кој може да се сретне и како засебен модел за рано предупредување). Тоа е всушност вториот дел на определување на ресурси кои ќе го направат раното предупредување повеќе ефективно за употреба<sup>37</sup>.

Досегашното искуство ни укажува на најчесто присутниот реактивен пристап кон претстојните закани, односно на реакции на системот и создавање на безбедносна политика по ескалацијата на конфликтот. Современите предизвици бараат безбедносната политика и стратегија да се темели врз проценка на ризиците и превентивно делување. Поради тоа како основа за успешна стратегија за превенција создаден е модел, или повеќе специфични модели за рано предупредување, за кои ќе кажеме нешто повеќе подолу во трудот.<sup>38</sup>

Во однос на раното предупредување од појавата на ризици и закани во рамките на превенцијата од конфликтите, постои потреба од проценка на детектираните ризици, а потоа рано предупредување од појавата на истите.

Како резултат на различностите на државите и влијанијата врз нивната безбедност, проценката на ризиците (risk assessment) и раното предупредување (early warning) од појавата на ризици и закани во многу ќе зависи од структурните карактеристики на државата како што се:

---

<sup>37</sup>Исто, стр.4

<sup>38</sup>Л.Георгиева, *“Менаџирање на ризици”*, Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр.141

- историското минато и присуството на вооружен конфликт,
- политичката стабилност и капацитетот за ефикасно владеење,
- нивото на милитаризација,
- хетерогеност на населението и демографскиот стрес,
- индексот на хуман развој,
- влијанието врз природната околина и
- поврзаноста (членството) во меѓународните институции.

Секако дека во прашање се меѓузависни и динамични структурни фактори преку кои се проценуваат ризиците врз државата, но не се поистоветува со изграден модел за рано предупредување.<sup>39</sup>

Треба да се има предвид дека покрај структурните фактори кои влијаат врз конфликтниот процес неговиот развој и ескалација, постојат и динамички фактори и тригери кои како фактори влијаат врз проценката на ризиците (risk assessment).

Токму во рамките на прибирањето на информациите кои ќе дадат навремено или рано предупредување во однос на поместувањето на факторите за проценка на ризиците, спаѓаат индикаторите преку кои раното предупредување сигнализира на можното загрозување на безбедноста.

За соодветно рано предупредување, од голема важност е изворот и квалитетот на информациите и секако нивната анализа и интерпретација. Во тој дел на анализа на информациите, раното предупредување се концентрира и насочува кон детерминирање на динамиката на ескалацијата на кризите.

Во обидот да направиме уште една дистинкција помеѓу раното предупредување и проценката на ризиците (early warning and risk assessment) во рамките на концептот на превенција на конфликти, ќе се повикаме на теориската позиција на Гур и Маршал кои правејќи дистинкција помеѓу раното предупредување и проценката на ризици заклучуваат:

***“Проценката на ризиците ја идентификува ситуацијата како податок за одделен вид на конфликт, однесувајќи се првенствено на позадината и можностите за интервенција врз етаблираните потенцијали на конфликтот. Раното предупредување е спротивно, раздвојувајќи се од набљудувањето на политичките случувања, со***

---

<sup>39</sup>Исто, стр.144



*специјално предупредување и акции при кои се има намера да се оневозможи конфликт во високо ризични ситуации. Проценката на ризиците се движи во рамките на контекстот. Раното предупредување се интерпретира како пресек на конфликтот во високо ризични ситуации”.*<sup>40</sup>

Тие високоризични ситуации во конфликтниот процес и неговата евентуална ескалација, преку индикаторите на теренско мерење, раното предупредување ги идентификува, анализира и навремено предупредува на појавата и можните последици. Но, иако можеби оваа дефиниција на Гур и Маршал предизвикува на прв поглед заклучок дека раното предупредување и проценката на ризиците се две одвоени групи на активности во еден концепт на превенција на конфликтите, мора да истакнеме дека и проценката на ризиците и раното предупредување се меѓусебно тесно поврзани, особено гледајќи ја опасноста од конфликтите и ризиците како комплексна и неделива постојано динамична активност.

Во научната јавност во Република Македонија која се занимава со менаџирањето на ризиците и конфликтите и со раното предупредување, може да се сретнат неколку теориски модели.

Овие модели кои потекнуваат од надвор и се појавуваат во 50-те години од минатиот век се дизајнирани како според теорискиот модел, така и според потребите на теренот и методологијата на прибирање и анализа на информациите, а првенствено според конкретниот проблем кои го третираат (конфликт, етнополитички конфликт, стабилност на државата, бегалска криза, хуманитарна криза и друго). Исто така, моделите за рано предупредување се концепирани и според потребите за времетраење (краткорочни или долгорочни), според тоа за кого се наменети (за истражувачи, политичко одлучување, за јавноста и друго) и според изворите на информации и категориите на информации.

Некои од моделите кои се споменуваат во македонската научна јавност се:<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup><http://www.carleton.co/cifp/getstarted/gstart.html>

<sup>41</sup>Л.Георгиева, “Менаџирање на ризици”, Филозофски факултет-Скопје, 2006, стр.149-152

### *Малцинства под ризик*

Покрај претходно споменатиот сеопфатен модел за рано предупредување, овој модел на Тед Гур се однесува на раното предупредување од етнополитички конфликти предизвикани во мултиетничките општества во кои малцинствата се под ризик. Овој модел за рано предупредување го користевме како теориски модел и истиот даде позитивни теренски резултати, но и во практична и во научна смисла се покажа како применлив во Република Македонија, секако применувајќи соодветни модификации и прилагодувања според потребите на истражувањето.<sup>42</sup>

Овој проект е насочен врз квантитативна анализа на структурните индикатори овозможувајќи долготрајна проценка на ризици и рано предупредување во мултиетничките општества, нестабилните региони со повеќеетничко население или малцинските културни или религиозни групи кои се под репресија, меѓусебно поврзани и кохерентни што ги насочува кон етнополитичка мобилизација и протест. При ова тие се подготвени да го издигнат конфликтот до ниво на насилан конфликт.

Индикаторите кои ги користи проектот во главно се групирани во четири групи и тоа:

- иницијатива на групата за преземање колективна акција,
- капацитет на групата за поддржување на колективната акција,
- можност за колективна акција и
- услови кои влијаат врз одговорот на власта на колективната акција на групата.

Покрај индикаторите, проектот користи и фактори кои дополнително влијаат врз дефинирањето на нови индикатори, а во зависност од непосредните услови во кои делуваат малцинствата и во кои се одвива конфликтот, понатаму географската разместеност на малцинството и демографската структура на регионот, концентрираноста и интеракциите како во интрагрупните, така и во интергрупните релации, блискост на соседни територии, надворешна поддршка и друго.

---

<sup>42</sup>О. Андонов, *“Етнополитичката мобилизација и конфликтниот процес во Република Македонија”*, Магистерски труд, Филозофски факултет, Скопје, 2007

Во контекстот на овој проект потребно е да го истакнеме и концептот на рано предупредување во однос на хуманитарните катастрофи на кои Тед Гур и Барбара Харф работат долги години. Овој концепт опфаќа анализа на акцелераторите во улога на индикатори за рано предупредување во однос на појавата на геноциди, политикиди и загрозување на личната безбедност и човековите права во рамките на етничките конфликти.<sup>43</sup>

### *Проект за колапс на држави (State Failure Project)*

Овој проект е воспоставен во 1994 година со цел да ги утврди клучните причини за пропаѓањето на државите. Врз анализа на значаен број податоци за конфликтите од 1955 до 1998 година, кои се извлечени од 1300 индикатори, направена е компарација со контролни држави, како и со историски податоци се предвидуваат настаните кои доведуваат до распаѓање на државите.

Значењето на овој проект е во тоа што ги идентификува клучните фактори и сигнализира висок ризик од политичка криза во државата околу две години пред нејзиното случување, и овозможува долгорочно проценување на ризиците. Во методологијата на овој проект се регистрирани четири категории на политички кризи и конфликти:

- револуционерни војни (герилски и цивилни војни),
- етнички војни (сецесионистички цивилни војни, бунтови, судири и тероризам),
- геноциди и политикиди и
- промена на режим на владеење (колапс на владеење, револуции и воени удари).

Проектот вклучува 75 високоприоритетни варијабли, од кои 21 се демографски и социјални, 24 се политички и 30 се економски и од природната околина.<sup>44</sup>

### *Рано препознавање на тензии и собирање на факти (FAST)*

Ова е модел на политички систем за рано предупредување изработен од Швајцарската агенција за развој и соработка од 1998 година. Основната намена

---

<sup>43</sup>В. Harf, T.R. Gurr, "Journal of Peace Research", Sage Publications Ltd, London, vol.35, No 5, 1998, стр.551-579

<sup>44</sup>Л.Георгиева, "Менаџирање на ризици", Филозофски факултет-Скопје, 2006, стр.151

е да го поддржи процесот на донесување на одлуки во политиката, администрацијата и бизнисот. Основните информации ги извлекува од средствата за јавно информирање.

#### *Индикатори на државите за надворешна политика (CIFP)*

Ова е проект на Универзитетот Карелтон во кој се вклучени структурни индикатори за 196 држави за периодот од 1985 до 2000 година.

Структурните индикатори се употребуваат за долгорочна проценка на ризици за потребите на надворешната политичка анализа и за истражувачката заедница. Податоците кои ги даваат индикаторите се добиваат од податоците на Светската банка, Меѓународниот монетарен фонд и Програмата за развој на ООН, а се однесуваат на внатрешната стабилност на државата, локалната геополитичка стабилност, националната моќ и влијание, социјалниот развој и природната средина.

Во рамките на раното предупредување во самиот проект е опфатен проактивен политички процес вклучувајќи мрежа на организации вклучени во анализите низ колективната превенција како што е “Форумот за рано предупредување и рани одговори (Forum for Early Warning and Early Response-FEWER).”

FEWER го дефинира раното предупредување како систематско прибирање и анализа на информации добиени од кризни подрачја за кои е потребно да:

- ја антиципираат ескалацијата на насилните конфликти,
- го поттикнат развојот на стратегискиот одговор за таа криза и
- ги презентираат опциите и критичните актери за овозможување на донесување одлуки.<sup>45</sup>

#### *Систем за хуманитарно рано предупредување (HEWS)*

Овој систем е воспоставен во рамките на ОСНА (Канцеларија на ООН за координирање на хуманитарни прашања) во 1993 година, со цел да ги идентификува кризите со хуманитарни последици.

---

<sup>45</sup><http://www.carleton.co/cifp/getstarted/gstart.html>

Системот за хуманитарно рано предупредување се потпира на две групи податоци:

1. статистички, во кои спаѓаат:

- население,
- економија,
- трговија,
- финансии,
- храна и агрикултура,
- социјални, здравствени и прашања за природната средина,
- бегалци и
- раселени лица.

2. текстуални податоци во кои спаѓаат:

- човекови права,
- состојба на владеење,
- потенцијал за конфликт и
- војска и вооружување.

### *Модел за рано предупредување на СИПРИ*

Моделот за рано предупредување кој го има воспоставено СИПРИ е комбинација на дата-моделот како долготраен процес и експертскиот модел како краткотраен процес, односно пресек на ситуацијата и проучување на случајот. Овој модел кој има 1200 индикатори за 35 поткатегории на интерес, нема да го разгледуваме во целост, но ќе кажеме дека истиот како комбиниран модел остава широка можност за успешно рано предупредување во многу области и географски региони, опфаќајќи ги структурните фактори на загрозување и конфликти, делејќи ги на генерални и специфични фактори. Носечкиот столб на долг период е дата системот преку кого по математички пат се извршува процесот за донесување на одлуки и градење на безбедносните можности за реакција врз ризиците и конфликтите на кои е предупредено, напоменувајќи го бројот на акцелаторните фактори и де-акцелаторните постапки, како и поедините тригери кои би имале различно ниво на удар, што

би резултирало во насилен конфликт. Врз основа на овие податоци може да се донесе и одлука за навремена реакција и градење на безбедносна политика<sup>46</sup>.

Сепак, оваа е само еден добар теориски модел, кој во практика може да функционира, но потребно е усогласување на институциите и телата на државата во спроведувањето на чекорите и долгорочното воспоставување на моделот. Пред се потребно е дефинирањето на ризиците и заканите, за да може да се дефинираат индикаторите.

### 2.1.2. Лична и јавна безбедност

Безбедноста е општествен феномен и потребно е да се разгледува од позиција на интердисциплинарно проучување. Во современи услови, безбедноста не може да се гледа еднострано, односно исклучиво како безбедност од воено загрозување, но иако истата опфаќа повеќе категории и нивоа тие меѓусебе се поврзани. Таа поврзаност, понатаму се пренесува врз другите сегменти во општеството, со што се засилува нејзината интердисциплинарност и тоа без разлика на општествено-политичкото уредување и организацијата на државата.

Воопшто земено, етимологијата на поимот безбедност е сврзана за латинскиот израз “*securitas-atis*”, што значи безбедност, отсуство на загрозување и сигурност, самодоверба, заштитеност. Од тука, во современата литература, во англискиот јазик се употребуваат термините *security* и *safety*. Терминот *security* се користи во контекст на националната безбедност, од каде се поврзува со зачувувањето на националните интереси, додека терминот *safety* се однесува на способноста на делување, со цел спречување на состојби кои може да доведат до појава на безбедносни загрозувања.

Во современите држави и нивните законски решенија терминот безбедност се употребува во согласност со дефинираните загрозувања и целите кои државата сака да ги постигне во однос на безбедноста, и истите ги вградуваат во рамките на своите политичко-правни акти. Со ова поимот безбедност се става во политичко-правни рамки.

---

<sup>46</sup>G.Hagmeyer-Gaverus & M. Weissmann, “*Early Warning Indicators for Preventive Policy*”, - a new approach in Early Warning research, Working Paper, 2003, (<http://projects.sipri.org/ewi/>)

Така на пример, во Уставот на Германија како поим за безбедност се употребува терминот *“јавна безбедност”*. Тоа е во директна корелација со сите облици на загрозување кои ја доведуваат во прашање заштитата на поединецот од злосторство, заштитата на државните установи и заштитата на демократското уредување.<sup>47</sup>

Вака дефинираната безбедност која е подигната на уставна категорија и вредност од темелно значење има насока да преку уставот ја промовира безбедноста и тоа не само како обезбедување на заштитата на државата, туку и заштитата на јавната и личната безбедност. Со тоа уставно се промовира човековата или личната безбедност како највисок степен на безбедност и основа на демократијата и цивилното општество.

Кога зборуваме за дефинирањето на безбедноста и пристапот на теориските поставености, а во контекст на личната и јавната безбедност, можеме да сретнеме повеќе различни дефиниции и теориски пристапи, што пред се зависи од централниот објект на безбедносната парадигма.

Дефинирањето на безбедноста може да биде многу различно, но истовремено и во потполност исправно, имајќи ги предвид целите и објектот на теориската поставеност на безбедноста и целите и објектот на прагматичното спроведување на безбедноста. Не треба да се запостават и изворите на загрозување и ризиците кои пред се водат кон дефинирање на објектот и целите на безбедноста.

Така, според Маслеша кој врши дефинирање на безбедноста на повеќе нивоа и споредбено од повеќе извори, *безбедноста претставува состојба во која не доаѓа до нарушување на нормалната состојба на работите како последица на различни опасности и загрозувања; безбедноста како состојба на потполна рамнотежа помеѓу човекот и природата и нивните интеракции кои не доведуваат до дерогирање на природата и квалитетот на човековата заедница, како и безбедноста како состојба на рамнотежа помеѓу конструктивните и деструктивните сили во која не доаѓа до нарушување и деградација на еколошкиот систем, цивилизациските остварувања на човековата заедница и нејзините придобивки и вредности*. Во овој контекст се препознаваат повеќе видови на безбедност, од воена, преку социјална,

---

<sup>47</sup>Р.Маслеша, *“Теорије и системи сигурности”*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр.5

економска до еколошка безбедност, потенцирајќи ги секогаш присутните загрозувања, кои во континуитет се присутни со различен интензитет и во различни облици насочени кон еден или најчесто повеќе видови на безбедност. Така, продолжувајќи го дефинирањето на безбедноста Маслеша, зборува за индивидуалната безбедност и истата ја дефинира како *“чувство на поединецот дека општеството му ги обезбедува покрај физичкиот интегритет, слободата на изборот на професијата, можност за вработување и неограничено признавање на неговите права и слободи”*. Заклучувајќи со дефинирањето на безбедноста од страна на Вудинелиќ и Гризолд при што *безбедноста во објективна смисла претставува вкупна заштитна активност на државата од напад од кој било тип, односно дека, безбедноста претставува иманентен елемент за опстанок на поединецот, општеството, државата и меѓународниот поредок*<sup>48</sup>.

Индивидуалната безбедност уште може да ја дефинираме како лична или човекова безбедност иако постојат повеќе научно теориски поделби на концептот на безбедноста во која се разликуваат:

- индивидуалната безбедност,
- националната безбедност,
- меѓународната безбедност и
- глобалната безбедност<sup>49</sup>.

Во рамките на овие теориски концепти, индивидуалната безбедност е поместена во однос на уставните и другите правни акти за заштита на човековите права и слободи и зачувувањето на демократското општество, не занимавајќи се со безбедносната загрозеност на поединецот и општеството со криминални појави.

Поради тоа во рамките на националната безбедност се содржани:

- безбедноста на националното опкружување,
- заштита на животот на луѓето,
- заштита на личниот и општествениот интерес,
- заштита на човековите права и слободата на одбрана и воспоставување на национална безбедност и

---

<sup>48</sup>Исто, стр.7-9

<sup>49</sup>Исто, стр.31-47



- утврдување на темелните функции на општеството и безбедносното опкружување<sup>50</sup>.

Како што вели Гризолд, националната безбедност претставува настојување на националната држава да обезбеди на сите членови на општеството безбедност од загрозување однадвор (интервенции, окупации, напади, блокади и друго) и од внатре во општеството (загрозување на јавниот ред и мир, криминал и друго).

Од претходно изнесените дефиниции и теориски концепти на безбедносната парадигма, веќе може да кажеме дека не постои обединета дефиниција за тоа што е безбедноста. Истата, можеме сами да ја конципираме во зависност од потребите, изворите на загрозување и објектот на загрозуваност. Со оглед на тоа и личната и јавната безбедност, може да се постават во контекст на индивидуалната безбедност, а повеќе треба да се постават во контекст на националната безбедност. Тоа зависи од целите на безбедносниот концепт, загрозувањата, импликациите и секако објектот на заштита, кој несомнено е во корелација со националната безбедност.

Треба да имаме во вид дека личната или човековата безбедност стојат во центарот на безбедносната парадигма, а во рамките на современото безбедносно толкување и предизвици, а личната и јавната безбедност се фактори кои искажуваат свое влијание врз националната безбедност.

Личната и јавната безбедност претставуваат дел од факторите кои влијаат врз националната безбедност. Тие спаѓаат во доменот на внатрешната безбедност и влегуваат во рамките на поделбата на безбедноста според објектот на заштита. Според оваа поделба постојат пет вида на безбедност :

- државна,
- јавна,
- колективна,
- лична (персонална, граѓанска, хумана, човекова итн.) и
- имотна<sup>51</sup>.

Оваа поделба можеме да ја прифатиме како релативна, бидејќи во современата научна мисла јавната безбедност е поврзана со колективната

---

<sup>50</sup>Исто, стр.37

<sup>51</sup>М.Котовчевски, *“Национална безбедност на Република Македонија”*, I дел, Македонска Цивилизација, Скопје, 2000, стр.19

безбедност во државата, а личната безбедност со имотната, но пред се со човековата безбедност (human security). Сепак, заклучокот нè насочува кон меѓусебната поврзаност и комплексност на сите овие делови на безбедноста според објектот на заштитата и од тој контекст на комплексност треба да се гледа на личната и јавната безбедност, како од научно така и од прагматично гледиште. Кон ова мора да се додаде и фактот дека покрај другото, националната безбедност во својата содржина, ја опфаќа и заштитата на луѓето и нивната сопственост како детерминирана и научно потврдена поврзаност. Личната и јавната безбедност се дел од внатрешната безбедност на државата, а со внатрешната безбедност се заштитува внатрешниот суверенитет на државата од сите видови на општествено негативни и штетни појави со кои се загрозува стабилноста и државното уредување на земјата<sup>52</sup>. Најчесто синтагмата внатрешна безбедност се поистоветува со заштитата на економската, политичката, правната и социјалната сигурност на граѓаните.

И во меѓународната научна јавност, детерминирањето и дефинирањето на личната и јавната безбедност не е едногласно определено. Во најголем дел тоа зависи од ставот на државите и предизвиците кои тие ги детерминираат како извор на загрозување на безбедноста на населението. На Универзитетот на полицијата во Мичиген-САД, личната и јавната безбедност се дефинираат како *збир на предизвици кои го загрозуваат секојдневниот живот*. При тоа е извршена и поделба на сегментите кои во однос на безбедноста на граѓаните се однесуваат на личната и јавната безбедност, поодделно оделувајќи ги истите. Така според поделбата на Универзитетот во Мичиген, јавната безбедност опфаќа:

- навремено предупредување од појавата на криминал;
- односи во заедницата;
- специјални настани, акции и друго.

Што е забележливо дека јавната безбедност опфаќа и непосредно дејствување во однос на нејзиното одржување во рамките на локалната и пошироката заедница.

Додека личната безбедност опфаќа:

- насилен криминал;

---

<sup>52</sup>Исто, стр.93

- сексуални деликти;
- алкохол и дрога;
- превенција и
- итни процедури<sup>53</sup>.

Може да забележиме дека во врвот на интересите е личната безбедност која ги опфаќа сите облици на криминал, а покрај тоа и превенцијата и итната помош при криминални појави и инциденти каде што граѓанинот е жртва. Јавната безбедност е ориентирана кон анализа на навременото забележување на криминалните појави во општеството и надзор на односите во локалните заедници.

Личната безбедност, првенствено се однесува на задоволувањето на базичните интереси за опстанок и тоа: безбедноста за животот, исхраната и основните животни потреби, односно ги опфаќа егзистенцијалните проблеми во прв план.

Јавната безбедност, се однесува на стабилноста и сигурноста на живеењето во заедницата и изложеноста на влијанијата од криминални делувања, присуството на оружје, дрога, организирани криминални банди или корупција во општеството.

Во рамките на теориската поставеност на личната и јавната безбедност како проекти на ООН, може да се забележи дека истата се поистоветува со индикаторите на човековата безбедност поставени во корелацијата и основата на раното предупредување од конфликти. Повеќето од димензиите на поставеноста на човековата безбедност во рамките на ООН и индикаторите кои ја детерминираат состојбата се однесуваат на:

- економијата,
- здравјето и исхраната,
- политиката и институциите,
- односот помеѓу личноста и заедницата,
- екологијата и
- образованието<sup>54</sup>.

<sup>53</sup>University of Michigan Police – <http://police.umich.edu>

<sup>54</sup>S.Vadlamudi, “Architecture for Early Warning at the U.N. Based on Human Security Indicators”, Security and Development, Dr. Ed Laurance Monterey Institute of International Studies, 2004, стр.17 (<http://sand.miiis.edu>)

Теориската и оперативната рамка на личната и јавната безбедност во Европската унија е испреплетена како во однос на подобрувањето на животниот стандард и зачувувањето на животната средина, така и во однос на борбата против организираниот криминал и трговијата со луѓе, нелегално оружје, корупцијата и друго. Спојувањето на овие досега раздвоени сегменти во столбовската организација на Унијата на личната и јавната безбедност и даваат димензија на супранационална вредност за Европската унија. **Моделот е првенствено насочен кон прогон на сите видови на криминал подеднакво во сите земји-членки на Унијата, но и подеднаква заштита и чувство за лична и јавна безбедност на сите граѓани на Европската унија.**

Вкрстувањето на јавната и личната безбедност се наоѓа во точката на остварувањето на човековите права и човековата безбедност, каде што државата го насочува своето влијание во прагматичните односи во општеството, намалувајќи ги субјективните ставови и чувства.

Во САД, јавната и личната безбедност е категоризирана како public safety and security. Вака етаблираната лична и јавна безбедност е во надлежност на владите на сојузните држави и тоа како неопходен дел од превенцијата од криминал. Превенцијата од криминал е поставена како дел од стратегијата за јавна безбедност и првенствено се ориентира кон спречување на вооруженото насилство, или пак конкретно детерминирано загрозување на безбедноста на граѓаните и нивниот имот.

Така на пример, сојузната држава Масачусетс својата стратегија за јавна безбедност за 2009 година ја темели врз делување и превенција на:

- нелегалното оружје и насилството и криминалот поврзани со него,
- употребата на дроги (ова се однесува на спречување на наркоманијата во локалните заедници),
- следењето на движењето на извршителите на кривични дела,
- рехабилитација и ресоцијализација на лицата со криминално досие,
- креирање на два нови државни проекти насочени кон сузбивање и сериозно казнување на кривичните дела во областа на семејното насилство,
- сеопфатен однос кон жртвите и сведоците,

- сексуални напади,
- следење и
- спречување на малтретирање и злоупотреба на деца под 16 години како и нивна заштита<sup>55</sup>.

Загрозувањето на личната и јавната безбедност влегува во рамките на загрозувањето на безбедноста на државата од внатрешни невооружени облици на загрозување на националната безбедност. Ова загрозување како индикатори што аналогно се однесуваат на личната и јавната безбедност ги издвојува степенот на криминалитетот и појавата на социо-патолошките појави во општеството.

Теориски, сето оваа потпаѓа под човековата или хуманата безбедност, каде што основното прашање е: *колкав е степенот на слобода и безбедност на индивидуите во општеството?* Човековата безбедност денес е загрозувана многу повеќе отколку во минатото во однос на појавата на нови облици на криминал и социо-патолошки појави. Насилниот криминал претставува најтежок облик на загрозување на човекот, неговите права, сопственост и слободи<sup>56</sup>.

Иако, безбедносниот концепт во современите општества го носат државите како основен безбедносен субјект, сепак во основа на безбедносната парадигма стои човековата безбедност и градењето на националната безбедносна политика. Ставајќи ја како неразвоен дел на националната безбедност и градењето на националната безбедносна политика, човековата безбедност може да се претстави низ следните точки:

- безбедност за кого (референтен објект/субјект);
- безбедност на што (вредности);
- безбедност од што (постапки), од кои закани;
- безбедност со што (значење), со кои средства<sup>57</sup>.

Од тука, личната и јавната безбедност имаат големо влијание врз креирањето на безбедносната политика и претставуваат силен индикатор на појавата на ризици, закани и конфликти во општеството и загрозување на неговата безбедност.

<sup>55</sup><http://www.mass.gov>

<sup>56</sup>Т.Стојановски, *“Предизвици за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија - Република Македонија-реформи во областа на внатрешните работи”*, Институт за одбрамбени и мировни студии, Филозофски факултет, Скопје, 2003, стр.59

<sup>57</sup>Л.Георгиева, *“Менаџирање на ризици”*, Југореклам, Скопје, 2006, стр.44

Личната и јавната безбедност, особено прашањето на личната безбедност во научната јавност се дефинира и поима како човекова или хумана безбедност.

Прашањата и проблемите за човековата безбедност во Македонија може да се лоцираат во барем два напоредни процеси кои се одвиваат во и околу државата во изминатата декада и половина. Процесот на осамостојување и долготрајна транзиција издиференцира пред сè група на прашања кои беа поврзани колку со проблемот да се воспостави и овозможи безбедност за државата толку и да се обезбеди сигурност за граѓаните и различните ранливи групи.

На невработеноста, сиромаштијата, корупцијата и криминалот се гледа како на симптоми на несигурни општества кои преживуваат сериозни транзициски болести, симптоми кои ќе продолжат да генерираат несигурност и ќе поттикнуваат возобновување на старите или на нови конфликти се додека не бидат подеднакво опфатени во содржината на човековата безбедност. Во таа смисла, спречувањето на идните конфликти и насилство во голема мерка треба да се постави како долгорочен процес кој подеднакво ќе значи стабилизирање и зајакнување на капацитетот на државите во регионот за демократски и конструктивно справување со заедничките проблеми од една страна, додека од друга, зајакнување на нивниот капацитет да се заштитат граѓаните како од ефектите на структурните, економски и социјални проблеми така и од формите на директно насилство предизвикани од екстремистичките или криминалните групи.

Проблемите на невработеноста, сиромаштијата, образованието, човековите и малцинските права, криминалот, корупцијата, владеењето на правото, иако континуирано беа на врвот на проблемите на македонското општество, сепак беа третираны како поединечни и донекаде неповрзани проблеми<sup>58</sup>.

Поради вака воспоставената практика која ја детерминира Лидија Георгиева, во Република Македонија постои голема потреба од воспоставување на систем на превенција и во негови рамки модел за рано предупредување, во рамките на кои како клучен аспект ќе биде следена личната и јавната безбедност.

---

<sup>58</sup>Л.Георгиева, *“Партнери во мир и превенција- Регионалната стабилност преку човековата безбедност”*- избрани текстови, Скопје, 2008, стр.116-117

Изложените проблеми со организиранот криминал, криминалното насилство, нелегалното оружје, трговијата со луѓе се континуирано присутни во македонското општество и претставуваат дел од безбедносната агенда која ги опфаќа аспектите на личната и јавната безбедност или како што го дефинираат современите тенденции аспектите на хуманата безбедност. Овие проблеми се разгледуваат и во различни услови и просторни рамки како индикатори на безбедноста на регионално, национално и локално ниво.

Еден од клучните проблеми кој треба да се разреши по прашање на човековата безбедност, е утврдувањето на заедничка, единствена агенда на проблемите и прашањата кои граѓаните на Македонија ги препознаваат и чувствуваат како фактори кои придонесуваат кон нивната несигурност<sup>59</sup>.

Во таа насока потребна е внимателна и постојана анализа на реалните и субјективните причини за несигурност на граѓаните за да се оформи сензитивна агенда на човековата безбедност во Македонија, како дел од еден поширок современ систем на безбедносно перципирање на ризиците кои ја загрозуваат Република Македонија и отворање на можност за правилна безбедносна политика на државата во сите сегменти кои ги дефинира и опфаќа безбедноста. Приоритетите за исполнување на критериумите за членство во Европската унија, покрај тоа што водат кон создавање ефикасни институции, владеење на правото и демократијата, бараат и ефикасно овозможување на институциите состојба на стабилност, безбедност, сигурност и непречен развој на граѓаните. Во остварувањето на оваа цел, превенцијата и воспоставувањето на моделот за рано предупредување во рамките на функционирањето на безбедносниот систем на државата како ефикасен процес ја зајакнува довербата на граѓаните кон институциите на системот и чувството за лична и јавна безбедност.

#### *2.1.2.1.Проценување на ризиците и заканите и употреба на модел на предвидувачка анализа во личната и јавната безбедност*

Проценката на ризиците и заканите, и воспоставувањето на модел за проценка и предвидувачка анализа за појавите од областа на криминалот, а во насока на превенција и во нејзини рамки рано предупредување на претстојните закани и ризици по личната и јавната безбедност претставува, како научен така

---

<sup>59</sup> Исто, стр.118

и практичен предизвик и неопходност. Предвидувачката анализа и проценката на движењето и развојот на криминалот во општеството и неговото влијание врз личната и јавната безбедност, како модел се однесува на донесувањето одлуки за дејствувањето на полициските или другите безбедносни сили и е насочено кон проценка на ризиците и загрозувањата не само на граѓаните туку и на припадниците на безбедносните служби.

Примената на овие модели и истражувањата спроведени во оваа насока се присутни последниве десет години во работата на полициите и безбедносните служби на САД и западноевропските држави.

Основниот теориски модел за проценка и предвидувачка анализа на криминалот го воспоставува Мек-Кју и истиот е воспоставен низ два меѓусебно надополнувачки модели и тоа: *разузнавачкиот процес на Централната Разузнавачка Агенција (ЦИА)* и *вкрстено-индустрискиот стандарден процес за проучување на податоците (CRISP-DM)*. Од овие два модела произлегува интегрираниот процесен модел за дејствително проучување и предвидувачка анализа, специфично наменет за примена на проучувањето податоци и предвидувачка анализа во јавната безбедност.

Секој од овие модели, го нагласува аналитичкиот процес, и тоа како повторлив процес. Истиот може и треба да биде повторуван според промената на условите или новите информации. Во однос на јавната безбедност, алатките за проучување на податоците и анализата нудат можност за карактеризирање, насетување, предвидување и спречување на определени криминални активности. Како пример Мек-Кју ја дава *стратегијата за распоредување врз основа на ризик*, базирана врз концептот дека идентификувањето и карактеризирањето на тоа што веројатно ќе се случи во некои области му дава поддршка на превентивното распоредување на полициските сили. Ова, може да се земе и како анализа и примена на стратегија која нема да има влијание само врз безбедноста на граѓаните, туку ќе опфати и сегменти на безбедноста на полициските сили (земајќи во вид каква опрема ќе се користи, кои тактики ќе се применат и слично).

Повторливиот процес е важен бидејќи, криминалот и криминалците се менуваат<sup>60</sup>, а со нив и облиците на загрозување на личната и јавната безбедност.

---

<sup>60</sup>К.Мек-Кју, *“Проучување податоци и предвидувачка анализа”*, Табернакул, Скопје, 2009, стр.49-50



Но, се менува и амбиентот на општеството, а со тоа и ризиците и заканите кои треба да се предвидат и на кои треба навремено да се предупреди.

Во самиот процес на предвидување и анализа кој е клучен дел во рамките на донесувањето на одлуките за реакција, покрај аналитичкиот процес вклучени се математиката и статистиката како егзактни науки и показатели.

Создавањето на моделот пред сè е сложен и специфичен процес кој зависи од целите и потребите на самиот проект.

Проценувачки алгоритми, или модели за графичко претставување на одлуките најчесто се употребуваат за создавање правила за одлучување врз основа на познати категории (целни групи) и воспоставувањето на нивните корелации, не само низ статистичката и математичката рамка, туку врз основа на логичката и емпириската база. Со тоа ќе може да се добие очекуваната прецизност за потребите на крајната цел. Односно, се овозможува моделот да биде прецизен и да даде одговори на поставените прашања, а за потребите на предвидувањето на ризиците и заканите во општеството преку индикаторите на личната и јавната безбедност, како што е случајот во оваа истражување.

Комбинирајќи го моделот на CIA и CRISP-DM, Колин Мек-Кју доаѓа до заклучок дека, потребите на проценка во јавната безбедност бараат модел кој ќе содржи значителна експертиза и осознавање на оперативните барања. При тоа се мисли на специфични полициски оперативни мерки во насока на борба против криминалот.

Создавајќи го моделот за *дејствително проучување и предвидувачка анализа за јавната безбедност*, Мек-Кју ги определува следните чекори на моделот:

- прашање или предизвик,
- собирање и соединување податоци,
- оперативно релевантна претходна обработка,
- повторно кодирање,
- избор на варијабла,
- идентификување, карактеризирање, моделирање,
- специфична проценка во јавната безбедност и
- оперативно дејствителен излезен елемент<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup>Исто, стр.58

Ризиците и заканите, и нивното проценување во рамките на еден вака конципиран модел на проценка и анализа, се перцепираат првенствено како ризици и закани кои произлегуваат од криминалот присутен во доменот на јавната безбедност изразени врз безбедносните (полициските) сили.

Овој модел, се концентрира врз процесот на идентификација на факторите поврзани со ризикот на теренското дејствување. Во основа овој модел за предвидување и проценка и анализа во областа на јавната безбедност, овозможува сеопфатна слика и насочување во донесувањето на релевантни одлуки и практични постапки во однос на подобрувањето на јавната безбедност.

Самиот модел иако е наменет за полициските сили, може да биде надграден и во себе да ги вклучи и другите субјекти и индикатори кои се појавуваат, но како применет модел кој е тестиран во практика. Според согледувањата на Мек-Кју претставува добар пример кој најде свое место во рамките на теориската расправа од овој труд.

## **2.2.Операционализација на предметот на истражувањето**

### **2.2.1.Безбедносна стратегија**

Безбедносната стратегија е основа за воспоставувањето на безбедносната политика. Таа ги определува целите кои државата сака да ги постигне, како и моделот, што треба да се примени во однос на реализацијата на тие цели. Покрај тоа безбедносната стратегија во контекст на целите ги согледува и основните ризици и закани, што како предизвик ќе стојат пред успешноста на спроведувањето на стратегијата. Таа е динамична и подложна на промени во контекст на актуелните безбедносни случувања.

Секоја држава има своја стратегија за безбедност креирана низ сопствените безбедносни цели.

**Развојот на безбедносните стратегии е во директна врска со теорискиот модел на развојот на концептот за дефинирањето на ризиците и заканите по безбедноста на државата. Тоа започнува со дефинирањето на националната безбедност, сè до дефинирањето на заеднички безбедносен концепт на регионално или глобално ниво.**

Во современите услови кога заканите и ризиците се проширени од класичната воена закана кон мултиплицираните закани во сите сфери од општеството и самиот безбедносен концепт е подложен на проширување. Тоа проширување влијае и врз редефинирањето на безбедносната стратегија и нејзино проширување. Така, современата безбедносна стратегија на државите излегува од рамките на интересите на националната безбедност и влегува во рамките на регионалната безбедност. Современите услови на создавање на безбедносна стратегија ја исклучуваат државата како единствен безбедносен актер, туку ја насочуваат на проширување на безбедносната агенда.

Овој пристап влијае врз поимањето и дефинирањето на создавањето на концептот на безбедносната стратегија во Европската унија и нејзините држави-членки.

#### *2.2.1.1. Безбедносната стратегија на Европската унија*

Идејата за создавање на европската безбедносна стратегија како современ концепт на Европската безбедност во 21-от век, претставува основа за европската безбедносна политика.

Основата на концептот е проактивното учество на Европската унија во креирањето на глобалната безбедност, а како супранационална држава да биде глобален безбедносен актер. Реализацијата на концептот е всушност актуелизацијата и практичната промоција низ политиката, културата, економијата и социјалната пракса на европските општествени и традиционални вредности.

Оваа идеја започна кон крајот на 2002 година како проект на Белгискиот владин оддел за глобална безбедност на кралскиот институт за меѓународни односи во координација и соработка со белгиското министерство за надворешни работи. Во самиот почеток, Надворешната и безбедносната политика на Европската унија, имаше недостаток во својата стратегиска изостреност, а прецизната дефинираност за нејзините интереси и долготрајна политичка објективност беше без стратегија, што доведе до конкретната, пред се научна свест дека моќта е загубена можност, а војната е бесмислена во идејата на современата научна мисла во Европа. Формирајќи една неформална работна група под раководство на професорот Рик Колсает составена од дипломати, војници, разузнавачи и научни работници, започна со создавањето на првиот

предлог документ за целите и интересите на европската безбедност, со што започна создавањето на **Европската безбедносна стратегија** и во нејзини рамки на **Европската безбедносна политика**. Оваа работна група го напиша Европскиот стратегиски концепт и пред сè ја стимулира стратегиската дебата, која во тоа време, надвор од академските кругови и не се водеше.

Всушност, научната јавност го иницираше создавањето на Европската Безбедносна Стратегија како концепт, сублимиран од научните и прагматичните сознанија, поставувајќи го теорискиот модел на Европската Безбедносна Политика. Во Мај 2003 година на неформален состанок на Високиот претставник на ЕУ за ЗНБП со министрите за надворешни работи на земјите-членки беше елабориран овој стратегиски документ. Со ова, започна почетната имплементација на Европската безбедносна стратегија во институциите на Европската унија и тоа на ниво на експертско разгледување на концептот.

Сепак, развојот на теорискиот модел на Европската безбедносна политика продолжи во доусовршувањето на Европскиот безбедносен концепт во текот на 2003 година, особено во насока на доработката на стратегијата во соработка со други научни институции како: Аспен Институтот во Рим, Институтот на ЕУ за безбедносни студии во Париз и Шведскиот институт за меѓународни односи во Стокхолм. Низ три семинари во институтите се водеа дополнителни дебати помеѓу официјалните претставници на ЕУ, политичари, дипломати, воени претставници, научни работници, новинари и невладиниот сектор од сегашните и идните земји-членки и партнерските земји на ЕУ. Во текот на овие дебати беа разгледани понудените иновации во Безбедносниот Концепт, што го вклучи и методот за донесување на политички одлуки.

Финалниот документ на Европската безбедносна стратегија беше прифатен во Европскиот совет во Декември 2003 година. Вака конципираниот прв стратегиски документ претставува камен-темелник, но не само за ЗНБП и ЕБОП, туку и за конципирањето на идните надворешни акции на Европската унија<sup>62</sup>. Надворешните акции во овој контекст се однесуваат на проактивната улога на ЕУ во однос на креирањето на безбедносната политика кон трети земји и влијание врз нивната безбедносна политика и општествените норми, промовирајќи ги заедничките европски вредности. Покрај тоа со преземањето

---

<sup>62</sup>S.Biscop, *"The European security strategy"*, Ashgate Publishing Company, Burlington-USA, 2005, str.3

на надворешните акции, ЕУ ги заштитува своите безбедносни интереси во сите сектори и се промовира во глобален безбедносен актер.

Сепак, стратегиската ориентација започната од востановувањето на ЗНБП не беше навлезена во заедничкото донесување на политичките одлуки (постоеше концептот на Европската политичка соработка, но не докрај издефиниран како што е случајот по донесувањето на Европската безбедносна стратегија). Дури по Амстердамскиот договор беше прифатена заедничката стратегија во рангирањето на инструментите на делување на ЗНБП, кои се идентификуваа како: стратегиски, моментално ефективни, суб-стратегиски наспроти Европската безбедносна стратегија на специфично функционални или географски прашања. По ова прашање, првично беа прифатени само три региони од страната на Советот на Европа и тоа: Русија, Украина и Медитеранот, и тоа уште пред изготвувањето на Европскиот Стратегиски Концепт.

Прашањата, кои подоцна се појавија, се однесуваа на трансатлантската соработка. Особено во односот со приоритетниот партнер на Унијата во НАТО, Соединетите Американски Држави. Концептот на Европската Безбедносна Политика предвидува Унијата да ги почитува своите интереси во водењето и креирањето на безбедносната политика, во однос на примената на сила и употребата на воените капацитети. Во однос на основата врз која би се темелела една таква одлука на Унијата да дејствува спротивно на одлуката на своите партнери од НАТО, во поедини случаи, тоа би се однесувало на условите во кои на пример САД би сакале да употребат сила во ситуација во која ЕУ не би сакала да употреби сила во согласност со сопствените интереси и приоритети. Со оглед на тоа во Европскиот стратегиски концепт, односно во Европската безбедносна политика како приоритети за ЕУ би биле: **управување по сопствени одлуки и интереси, задржувањето и опстојувањето на сопствените основни принципи и поддршка на повеќе неопходниот сојузник.** *Заедничката надворешна акција на ЕУ е формирана е опишана во ДЕУ (член III-292), како дополнително акцентирани од аспект на елементи од глобалното владеење како што се: одржлива економија, социјален развој на животната средина, искоренување на сиромаштијата, интеграција на сите држави во светската економија и укинување на ограничувањето на*

трговијата, како и одржување на мирот и стабилноста во меѓународните односи и почитување на Повелбата на ООН.

**Европската безбедносна стратегија во основа ги поддржува и етаблира: проширувањето на методите на доброто владеење, поддршка на социјалните и политичките реформи, борбата против корупцијата и злоупотребата на моќта, етаблирање на правилата на однесување и правото и заштитата на човековите права кои се основниот начин на засилување на меѓународното право<sup>63</sup>.**

Во рамките на Безбедносната стратегијата на Европската унија идентификувани се пет клучни закани, а тоа се:

- Тероризам,
- Пролиферација на оружје за масовно уништување,
- Регионални конфликти,
- Распаѓање на држави и организиран криминал.

Но, во усовршувањето на Европската безбедносна стратегија, особено со извештајот од 2008 година, отворена е опцијата за проширување на петте клучни закани по европската безбедност и во согласност со тоа се додадени и:

- Интернет безбедноста, Енергетската безбедност и Климатските промени,
- Мало и лесно оружје и нагазни мини и
- Пиратството, и во согласност со тоа дефинирани се следните задачи:
- Градење на стабилност надвор од Европа (што го проширува безбедносниот концепт),
- Создавање на безбедносна и развојна мрежа,
- Добрососедска политика и поголемо ангажирање на Унијата во соседството,
- Развивање на партнерството заради поефикасен мултилатеризам и
- **Засилувањето на превенцијата од конфликти и кризниот менаџмент.**

Вака дефинираните современи закани и начини на реагирање во својата основа бараат проширување на безбедносниот концепт на Европската унија во рамките на нејзината ЗНБП и ЕБОП. Тоа проширување, првенствено ќе се однесува на способноста на структуралната поставеност и институциите на Унијата да се соочат со новите предизвици и задачи. Оваа способност и

---

<sup>63</sup>S.Biscop, J.J.Andersson, "The EU and European security: forging a global Europe", Routledge, New York-USA, 2005, str.11

структурална поставеност, се предмет на постојано прилагодување и доусовршување внатре во Унијата.

Во својот трет дел на анализа, а врз основа на оценките за безбедносното опкружување, **Европската безбедносна стратегија при идентификувањето на заканите за кои погоре зборувавме, ги утврдува трите стратегиски цели за зачувување на европската безбедност и промовирање на нејзините вредности. Тие цели се:**

- **Справување со заканите,**
- **Градење на безбедносно соседство,**
- **Воспоставување на меѓународен поредок, кој ќе се базира на ефикасен мултилатеризам.**

### **2.2.2. Безбедносната политика**

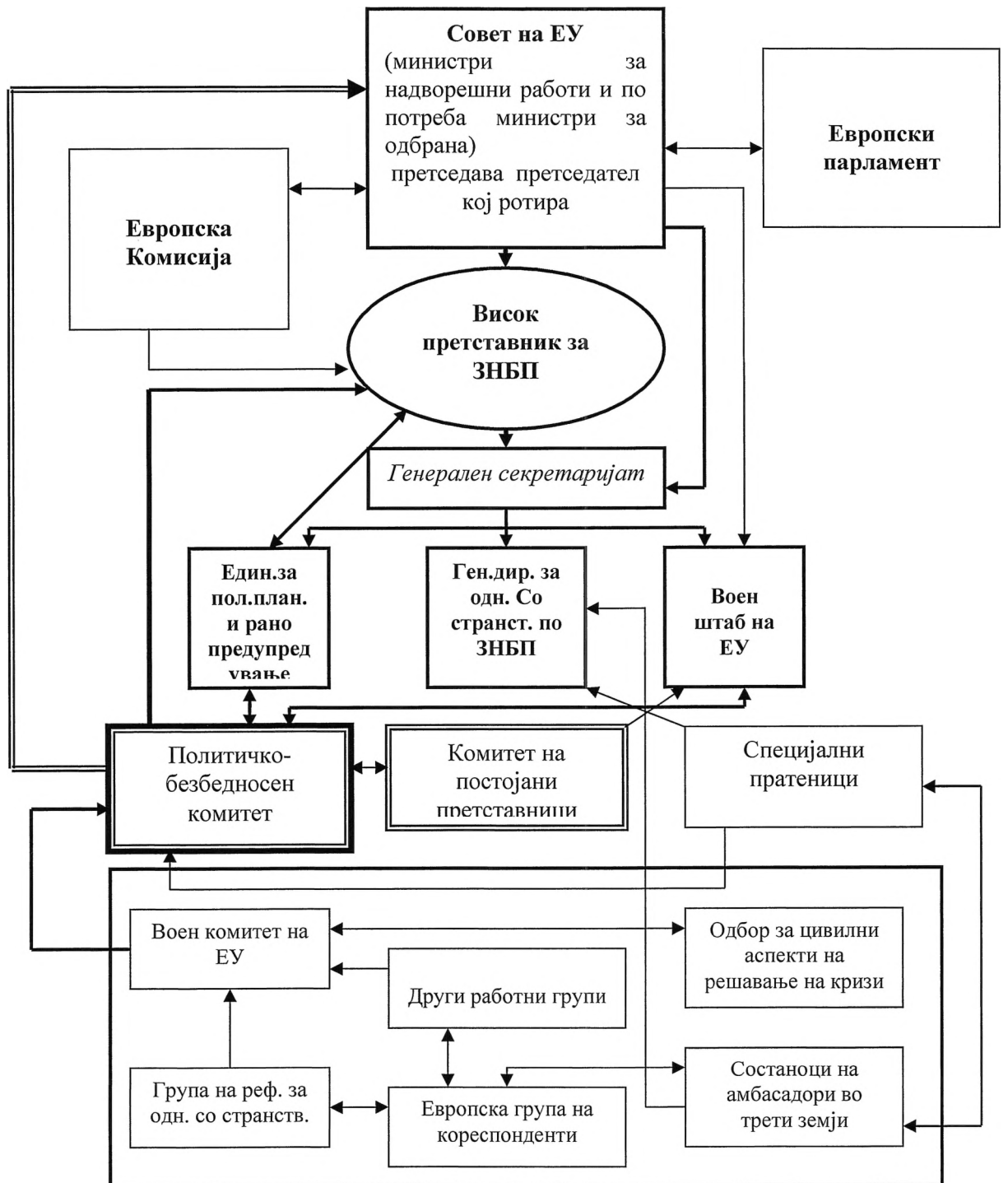
За креирање на безбедноста во практиката, или како што во современите поимања ја дефиниравме како креирање на безбедносната политика изградени се системи. Тие системи не мора да бидат исклучително воени или безбедносни сојузи, туку како што е Европската унија може да ја имаат во себе како клучен елемент безбедносната функција. Врвните приоритети на Унијата, како интегративните процеси и изградбата на Унијата врз традиционалните европски вредности не може да се остварат без стабилна безбедносна структура. Затоа безбедносната политика на Европската унија преточена од теорискиот модел на Европската безбедносна стратегија во ЕБОП и ЗНБП има врвен приоритет во европската политичка агенда. Гледана низ призмата на демократската безбедност и претставена низ идејата дека во една ваква безбедносна заедница може да се решат основните разлики помеѓу земјите-членки. Тоа упатува на доведување во компатибилна состојба на националните безбедносни агенди и воопшто интереси и цели со оние на останатите земји-членки, што во пракста резултира со ЕБОП и ЗНБП. Воедно безбедносната политика како свој составен дел, на крајот го има донесувањето на одлуките кои се однесуваат на безбедноста и креирањето на безбедносната политика.

2.2.2.1. Безбедносната политика на Европската унија (ЕБОП и ЗНБП)

Безбедносната политика на Европската унија е институционализирана и операционализирана со ЗНБП и ЕБОП преку институциите и телата на Европската унија. Основата на европската безбедност во рамките на Унијата е ЗНБП, како што е прикажана на следната шема:

Шема бр.2

**Структура на ЗНБП на ЕУ  
(согласно договорот од Ница на 26.02.2001 година)**





Во основа, Европската безбедносна политика претставува дел од Европската безбедносна стратегија и практично спроведување на истата како безбедносен теориски концепт на Европската унија, со кој Унијата ги дефинира своите интереси во сите безбедносни сектори, а преку влијанието врз трети земји, соседни региони, во меѓународните организации и на глобалната сцена. При тоа ги потенцира и практично имплементира основните европски вредности и меѓународни норми и стандарди во областа на заштитата на човековите права, одржливиот развој и зачувувањето на мирот и безбедноста, со што на светската безбедносна сцена ЕУ се позиционира како клучен безбедносен актер.

Креирањето на безбедносната политика во државата бара комплексен систем кој ќе овозможи согледување на сите аспекти што влијаат врз моменталните и идните случувања, и ќе овозможи донесување на исправни одлуки за креирање на безбедносната политика.

Особено е сложено донесувањето на одлуки кои не се однесуваат исклучиво на безбедноста на една држава, туку се меѓузависни и во корелација со безбедносните закани на определен сојуз или меѓународна организација.

Во најголем дел крајното решение за одлуките или донесените одлуки во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија се усогласени со одлуките на НАТО, но и со интересите на земјите членки, што во конкретниот случај на Европската безбедносна и одбрамбена политика ја подразбира исклученоста на Данска.

Сепак, ЕУ во својата операционализација на безбедносната политика ги опфаќа секторите како што во теоријата ги дава Бузан. Во таа насока се дефинирани егзистенцијалните прашања за Унијата и референтниот објект.

Во Европската унија, политичкиот сектор прашањето за егзистенцијата на референтниот објект го дефинира како неопходно прашање и тоа во однос на Унијата како супранационален референтен објект. Она што е дефинирано дека е од клучно значење за Европската унија е процесот на интеграција во Унијата<sup>64</sup>. Референтниот објект на безбедност во современото толкување на безбедноста во многу е зависен од пројавените облици на загрозувањето на безбедноста.

---

<sup>64</sup>B.Buzan, O.Waever, J.de Wild, "Security: a new framework for analysis", Lynne Rienner Publishers, Inc., Colorado-USA, 1998, str.23

Токму затоа и Европската унија има специфично разработен процес во однос на донесувањето на крајните или финални одлуки по прашањето на креирањето на својата безбедносна политика. Креирањето на безбедносната политика опфаќа повеќе сегменти и елементи од општественото живеење, поради што најчесто е поделена во однос на изворите на загрозување, но главниот збор во однос на креирањето на безбедносната политика на Европската унија е во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика чиј почеток во однос на легислативата е Европската безбедносна и одбранбена политика.

#### 2.2.2.1.1. Програмата за превенција на конфликти

Потесната дефиниција на превенцијата на конфликти која ја дава ЕУ, а е произлезена од спектарот на работните дефиниции вели дека: *превенцијата на конфликти е поврзана со преземањето на повеќе краткорочни малку манифестирани тензии и/или превенирање на избувнување или обновување на насилен конфликт*<sup>65</sup>.

Европската унија дава и поширока дефиниција на превенцијата на конфликтите која е сврзана за нејзината операционална структура и облик на делување, а се однесува на раното предупредување и проценката на ризиците во рамките на безбедносната политика и нејзината операционализација во Унијата. Таа дефиниција ќе ја дадеме подолу во трудот кога ќе ја разгледаме операционалната употреба на моделот за рано предупредување.

**Превенцијата на конфликти, односно програмата за превенција на конфликти е третиот сегмент преку кој се имплементира ЕБОП.**

Таа претставува централен концепт на Европската унија во спроведувањето на ЗНБП. Искуставата ја присилија Унијата да донесе заклучок дека е неопходно активно да учествува со сериозни сопствени напори во превенцијата на конфликтите имплементирана во делот на надворешната политика. Во тој контекст Унијата работи на создавање на сеопфатен пристап кон регионалните конфликти создавајќи своја програма за превенција. Целта на оваа програма е првенствено да се искористат потенцијалите и активно да се учествува во превенцијата на конфликтите.

---

<sup>65</sup>V.Kronenberger, J.Wonters, *“The European Union and conflict prevention: policy and legal aspect”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, str.5

Постојат многу фактори кои влијаат врз појавата на конфликтите, што бара детални анализи и проценки на можните конфликти. Со оглед на тоа потребно е да се воспостави најдобра можна контрола на сите фактори со што ќе се спречи појавата на конфликти и нивната ескалација.

За таа цел Европската комисија има составено листа на потенцијални причини и индикатори за појавувањето на конфликтите и врши мониторинг над истите. Тоа се всушност индикаторите за рано предупредување.

Во однос на превенцијата и создавањето на програмата за превенција, Комисијата има изградено три пристапи и тоа:

- Долгорочна превенција (или стратегиска превенција),
- Краткорочна превенција (или операционална превенција) и
- Зајакнување на меѓународната соработка.

Капацитетите на Европската унија за превенција на конфликтите зависат од три фактори:

- Јасно дефинирање на целите,
- Капацитетот да се дејствува и
- Да се има политичка волја да се дејствува<sup>66</sup>.

Во таа насока е и конципирана програмата за превенција на конфликти, усвоена од ЕК во април 2001 година како Комунике за превенција на конфликти, во кое се разгледуваат главните инструменти на делување и се истакнуваат препораките за спроведување на специфичните активности.

Со овој документ се предлага поконсолидиран и реалистичен пристап кон превенцијата на конфликти од страна на Унијата и се препорачуваат серија конкретни предлози за да се зајакнат активностите и програмите на Унијата на планот на превенцијата. Основна цел на препораките е подобро да се имплементираат предвидените цели на Европската унија за превенција на конфликтите.

Целите на Комуникето поконкретно се насочени кон:

- Посистематско и координирано користење на инструментите на Унијата, посебно на програмите за надворешна соработка,

---

<sup>66</sup>Т.Гоцевски, Л.Георгиева, С.Славески и О.Бакрески, „*Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност*“, МАНУ-Центар за стратегиски истражувања и Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.168

- Подобрување на ефикасноста на акциите преку развивање на посебни методи за идентификување и борба против основните причини за конфликти во нивната почетна фаза, наместо само посочување на симптомите за време на акутната криза,
- Подобрување на капацитетот на ЕУ заради побрза реакција на конфликтите при првите симптоми,
- Промовирање на меѓународната соработка со сите поважни партнери на ЕУ во превенцијата на конфликти.

Комуникетото содржи серија на препораки за посебни акции кои треба да ги реализира Унијата<sup>67</sup>.

Иако, превенцијата од конфликти нема директна тематска основа во овој труд, таа е незаобиколна во своето операционализирање, едноставно поради фактот што е носечки систем во институционализацијата во праксата, а раното предупредување е нејзин неразвоен дел или алатка.

Инструментите на Европската унија за превенција на конфликти се дел од европската безбедносна политика, бидејќи европската политика во полето на девијантноста се движи од постојани интересни судири до насилни конфликти<sup>68</sup>. Во согласност со ДЕУ (договорот за Европската унија), ЕУ ја зема обврската за заштита на мирот, превенцијата на конфликтите и засилувањето на меѓународната безбедност прилагодено со принципите на Повелбата на ООН. ДЕУ предвидува, сите држави-членки да ги следат објективните случувања во надворешната политика при што ЕУ може да употреби цивилни и воени сили вклучени во здружени операции за разоружување, хуманитарни и спасувачки задачи, воени советници и помошни задачи, превенција на конфликти и задачи за чување на мирот, задачи на борбените сили во менаџирањето со кризите вклучувајќи го градењето на мирот и пост-конфликтната стабилизација.

Експлицитните референци на превенцијата на конфликти како една од објективните надворешни активности во комуникацијата на Унијата се вклучени во законската основа на ЕУ<sup>69</sup>.

Како резултат на едно вакво сознание во однос на значењето на структурната стабилност и искуствата од минатото, од неуспешните справувања

<sup>67</sup>Л.Георгиева, „Менаџирање на ризици“, Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр.158-159

<sup>68</sup>V.Kronenberger, J.Wonters, *“The European Union and conflict prevention:policy and legal aspect”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, str.21

<sup>69</sup>Исто, стр.3

со конфликтите и ризиците и заканите, во рамките на Европската безбедносна стратегија, ЕУ го прифати концептот за структурна стабилност со што и превенцијата во рамките на ЕУ ја издигна на едно повисоко ниво од класичното менаџирање со кризи како **структурна превенција** која во себе вклучува:

- траен економски развој,
- демократија и почитување на човековите права,
- стабилни политички структури и
- здрави природни и социјални услови<sup>70</sup>.

Во рамките на препораките за долгорочна и краткорочна превенција, кои се составен дел на програмата за превенција на конфликти е содржано:

- ❖ Редовни проценки на потенцијалните конфликтни зони заедно со Генералниот секретар, високиот претставник на Европската унија, вклучувајќи го и воспоставувањето на моделот за рано предупредување,
- ❖ Поголем приоритет на поддршката за регионалната интеграција, а посебно на регионалните организации кои имаат јасна задача во превенцијата на конфликти,
- ❖ Обезбедување на развојна политика и други програми за соработка, кои ќе бидат јасно фокусирани кон основните причини за конфликти,
- ❖ Користење соодветни индикатори од стратегиските документи во анализата на потенцијалните конфликтни ситуации,
- ❖ Развивање на практични програмски средства за насочување на мерките при превенција на конфликти во рамките на програмите за соработка со државите во ризик,
- ❖ Размена на стратегиски документи со соодветни документи од земјите членки,
- ❖ Почеток на пилот-програма, во тесна соработка со Советот на Европа за постојана размена на информации помеѓу Комисијата, Советот и земјите членки за две нестабилни области-Балканот и Големите езера,

---

<sup>70</sup>Л.Георгиева, *“Менаџирање на ризици”*, Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр.126

- ❖ Активност против трговијата и пренесувањето на опојните средства и соработката на пресекување на главните патишта од кои еден е Балканот,
- ❖ Голем приоритет на поддршката насочена кон контрола на ширењето на лесното оружје преку активност на Комисијата во царинскиот сектор,
- ❖ Продлабочување на дијалогот со специјализираните организации како Меѓународното биро за миграции (ИОМ),
- ❖ Посистематска употреба на политичкиот дијалог во услови каде кризата е неизбежна и
- ❖ Охрабрување на земјите-членки да работат заедно со ООН и ОБСЕ на тренинзи на полето на владеењето на правото и јавната администрација, особено за персоналот кои треба да се вклучи во меѓународните мисии.

Покрај краткорочната и долгорочната превенција, Унијата во програмата за превенција на конфликти користи и препораки до земјите-членки за меѓународна соработка во превенирањето на конфликтите. Тие препораки се однесуваат на:

- Предлог да се постигне посистематска интеграција во политичкиот дијалог преку дискусии со земјите партнери во врска со системите за рано предупредување и редовен мониторинг на потенцијалните конфликтни зони. Во постконфликтните ситуации да се одигра поактивна улога во рамките на „пријатели на“ пристапот и да се охрабрува размената на информации помеѓу донорите.
- Превенцијата на конфликти да стане главен елемент во засилениот структурен дијалог помеѓу Унијата и генералниот секретар на ООН;
- На оперативно ниво постои подготвеност да се изврши размена на стратегиските документи на земјите со заедничките процени на земјите од страна на ООН, со намера да се иницира дијалог со агенциите на ООН на оваа тема. Исто така, се разгледува можноста за обезбедување на финансиска поддршка на Превентивната акција од кредитниот фонд;

- Продолжување на соработката со ОБСЕ и Советот на Европа во областа на превенцијата на конфликти, посебно во развивање на заеднички тренинг-програми за дејство;
- Да се искористи Г-8 за да се промовираат позициите на Европската унија во однос на лесното оружје, конфликтите и развојот, недозволената трговија и други теми;
- Преку Европската иницијатива за демократија и човекови права, да се даде висок приоритет на активностите кои придонесуваат во превенцијата на конфликти и кои помагаат во превенцијата на конфликти и кои помагаат во справувањето со последиците од конфликти<sup>71</sup>.

Охрабрување на земјите - членки да работат заедно со ООН и ОБСЕ на тренинзи на полето на владеењето на правото и јавната администрација како и други препораки.

*Воглавно системот за превенција на конфликтите на Унијата се базира врз три основни столба произлезени од теорискиот пристап кон превенцијата на конфликтите:*

*1.стратегискиот пристап преку структурната превенција,*

*2.операционалниот пристап преку краткорочната превенција, користејќи ги институциите на Унијата и вршејќи кризен менаџмент со воените и цивилните капацитети и*

*3.ad-hoc делување во кризни ситуации и разрешување на конфликти повторно со користење на институциите на Унијата и капацитетите на воениот и цивилниот персонал.*

Во рамките на овие столбови на превенција на конфликтите, Европската унија во потполност ги користи меѓународната соработка со земјите-партнери и меѓународните организации.

**Можеме да заклучиме дека системот за превенција од конфликти на ЕУ претставува програма со нагласена политичка обврска за превенирање на конфликтите преку влијаније врз структурните фактори као политичка обврска и една од главните цели на нејзините надворешни односи, со**

<sup>71</sup>Пшироко за препораките на ЕК за долгорочна и краткорочна превенција на конфликти и меѓународна соработка во програмата за превенција на конфликти може да се најде кај Л.Георгиева, “Менаџирање на ризици”, Филозофски факултет, Скопје, 2006, од стр.159 до стр.162.

**клучен принцип да се постигне способност за управување со промените без употреба на насилство, при тоа применувајќи структурални (долгорочни) и директни (краткорочни) превентивни активности.**

Превенција на конфликти се појавува како прагматичен одговор на безбедносните предизвици со кои се соочува ЕУ. Како ново очекување, или стандард, превенцијата на конфликти, исто така, има нормативен елемент. Нормите се смета дека се пропишани стандарди на однесување, кои не само што го регулираат однесувањето на актерите, туку и делумно претставуваат актери<sup>72</sup>. Посебно во делот на институциите кои работат на проблемите на превенцијата и раното предупредување и истите се директно вклучени како актери во системот на превенција на конфликти и се насочени кон реализирањето на активностите преку меѓусебна соработка.

Способноста на ЕУ и соработката во Европската комисија во превенцијата на конфликтите е насочена кон реализирање на следните активности:

- поставување на јасни политички приоритети и да дејствува во насока на превентивна акција,

- унапредување на раното предупредување, акцијата и политичката кохерентност,

- засилување на инструментите за долгорочна и краткорочна превенција и
- изградба на ефективно партнерство за превенција<sup>73</sup>.

Категоризација на превенција на конфликти се користи како уред во поглавјата на ЕУ превенција на конфликти како и при ЕУ и превенција на конфликти во соработка со меѓународните организации ОН, ОБСЕ и НАТО.

Токму во рамките на ЗНБП при спроведување на политиката, Европската Унија како концепт ја употребува превенцијата на конфликти<sup>74</sup>.

Слично како и кај Кармент, и Европската комисија во рамките на системот за превенција од конфликти, раното предупредување го поврзува со политички процес во кој учествуваат повеќе организации (не само оние под патронат на ЕУ туку и други) кои на теренот прибираат информации за состојбата во кризните региони, конфликтните подрачја или постконфликтните

---

<sup>72</sup>E.J.Stewart, *“The European Union and Conflict Prevention-Policy Evolution and Outcome”*, LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster, 2006, str. 78

<sup>73</sup>Л.Георгиева, *“Менаџирање на ризици”*, Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр.127

<sup>74</sup>Исто, стр.14



општества, а во врска со пројавувањето на претстојните ризици и закани кои може да предизвикаат обновување на минатите, појава на нови или активирање на латентните конфликти во насилни. Вршејќи ја оваа непрекината и систематична активност на собирање на сите релевантни информации за рано предупредување, се овозможува донесување на целисходни и навремени решенија во еден континуиран и правилен процес на донесување одлуки важни за безбедноста и градењето на безбедносната политика.

#### 2.2.2.1.2. Европската безбедносна стратегија

Европската безбедносна политика која првенствено се однесува на Заедничката надворешна и безбедносна политика и Заедничката одбранбена и безбедносна политика, всушност е конципирана врз Европската безбедносна стратегија (**European security strategy**). Европската безбедносна стратегија е донесена во 2003 година и искуството од нејзиното досегашно функционирање даде основа за забележување на нови ризици и закани по европската безбедност, што влијае врз доградбата на стратегијата како жива и флексибилна материја.

Утврдените безбедносни интереси на Европската унија се променливи. Во тој контекст и Извештајот за Европската безбедносна стратегија заклучува дека некои од закани не се исчезнати, туку дека истите се изменети, но и дека се појавуваат нови закани кои ги загрозуваат европските интереси и вредности<sup>75</sup>. Една од тие закани е и во однос на енергетската безбедност, како нов вид на долгорочно детектирана закана (до 2030 година). Или како што е рedefинирањето на Европската добро соседска политика кон земјите од опкружувањето на Блискиот Исток и Медитеранот. И, како уште еден нов елемент, кој се појавува во Европската безбедносна стратегија е загрозувањето од појавата на пиратите како нов облик на организиран криминал.

Поради сите овие појави, Европската унија е насочена кон засилување и успешност на сопствената одбранбена и безбедносна политика и Заедничката надворешна и безбедносна политика, како одраз на делување во меѓународните релации. Европската унија, во својата безбедносна стратегија предвидува засилување на способностите за делување и работата на мисиите со соодветни и

---

<sup>75</sup>Report on the Implementation of the European Security Strategy- Providing Security in a Changing World- Brussels, 11 December 2008, S407/08, str.2

ефективни командни структури како клучни за спроведувањето на политиката. Ова ги опфаќа и цивилните и воените компоненти на персоналот, при што за цивилниот персонал е предвидено подобрување на неговото прибирање и распоредување во стручната експертиза, а за воениот персонал е предвидена обука преку проектот *Еразмо*. Целта на ваквиот развој е постигнување на целосна компатибилност и интероперабилност помеѓу националните контингенти. Во прилог на оваа, земјите-членки се обврзани да изготват национални стратегии во кои ќе ги стават експертите на располагање, но ќе обезбедат и дополнителна поддршка со поголем персонал како и финансирање, буџет и набавки и опремување.

Засилувањето на превенцијата од конфликти, во сите области во рамките на Европската безбедносна стратегија бара поширока меѓународна соработка и делување, но бара и одржување на јавната поддршка во самата ЕУ како клучен предуслов. За таа цел постои посебна обврска на владите, парламентите на земјите-членки како и за институциите на ЕУ за придонес и развој на безбедноста во домот на граѓаните, како постојано одржување на јавната поддршка за глобалниот ангажман на Унијата.

#### 2.2.2.1.3. Лисабонскиот договор, новиот импулс на ЗНБП и ЗБОП

Неуспехот во прифаќањето на Уставниот договор, со кој требаше да се воспостави европскиот устав, како и проширувањето на безбедносниот концепт, наметнаа потреба од преземање активност за зацврстување на институционалната рамка на Унијата, преку која ќе се овозможи повеќе координирана надворешна акција на Унијата како одраз на безбедносниот концепт и амбициите на ЕУ.

Таа потреба во политички аспект се реализира преку Договорот од Лисабон од 13 декември 2007 година. Преку Лисабонскиот договор е постигнат продолжеток на клучниот Договор за ЕУ од Мастрихт, но и негово надополнување. Промените се насочени кон институционалната рамка на Европската унија утврдена во Ница, како наследство од Мастрихт. Новата европска институционална структура е содржината на Договорот од Лисабон и најмногу влијае врз измената на структурата на ЗНБП и ЕБОП или преименувана како Заедничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП). Овој

договор ги превзема обврските кои се однесуваат на ЗНБП и ЗБОП, но продолжува понатаму кон засилување на можноста на Унијата за заедничка надворешна акција преку засилување на институционалната структура, а преку измени во заедничката институционална рамка. И понатаму учеството на земјите-членки во заедничките надворешни акции, како за начинот на учеството и обемот на ангажираност е оставен на одлуката на самите земји-членки. Овие измени особено се однесуваат на воведувањето на некои функции кои се носечки за ЗНБП и ЗБОП, како и спојувањето на повеќе функции во една. Исто така Лисабонскиот договор се однесува и на измени во структурната рамка на Европската унија по однос на столбовите и меѓустолбовската соработка.

Всушност се врши дестолбизација на структурата на Унијата, бидејќи Лисабонскиот договор ја укинува столбовската структура на Европската унија, односно ефективно ги спојува првиот и третиот столб. Односно, овие две области стануваат единствено поле во кое се применува т.н. комунитарен метод на одлучување, на креирање и имплементирање на политиките. Но, ЗНБП, која и понатаму останува предмет на специфични процедури и одлучување по пат на консензус, е нормативно уредена со ДЕУ<sup>76</sup>.

Во поглед на консолидацијата на институционалната структура во однос на надворешната активност на Унијата, може да кажеме дека Лисабонскиот договор интервенира во насока на засилување на кохерентноста и ефикасноста на телата и институциите на ЕУ, кои како збир од многу различни актери учествуваа во спроведувањето на овие активности. Во тој контекст влегува и раното предупредување и сите тела и институции на Унијата што дејствуваат во рамките на раното предупредување.

Институционалната реорганизација на Унијата, со влијанието врз ЗНБП и ЗБОП според Договорот од Лисабон започнува со воведувањето на функцијата **Претседател на Европскиот совет**. Со оваа решение се заменува досегашното ротирачко претседателство со Унијата со мандат од шест месеци. Претседателот на Европскиот совет (или уште неформално наречен Претседателот на ЕУ) има мандат од две и пол години и се бира со квалификувано мнозинство во Европскиот совет. Воедно со воведувањето на оваа функција се засилува формалната улога на Европскиот совет, но и подобро

---

<sup>76</sup> Б.Ванковска, „Институции на ЕУ: до Лисабон и по него“, Филозофски факултет, Скопје, 2010, стр.79

претставување на Европската унија во меѓународните релации и реализација на ЗНБП. Претседателот на Европскиот совет има можност за уште еден реизбор од две и пол години (Лисабонски Договор, член 9Б, параграф 5).

**Воведувањето на функцијата Претседател на Европскиот совет е во потполност во согласност со амбициите на Европската унија во меѓународните односи да претставува глобален безбедносен актер.**

Имајќи во вид дека создавањето на заеднички безбедносен простор на Унијата е една од клучните цели во рамките на интеграцијата, појавувањето на Унијата на меѓународната сцена како клучен безбедносен актер, претставуван од една личност овозможува подобро координирање на активностите на Унијата во ЗНБП и ЗБОП.

Доколку знаеме, дека создавањето на поволни услови за економски развој и воопшто функционирањето на општеството зависи од создавањето на стабилна безбедност и навремено справување со ризиците и заканите, односно превенцијата од конфликтите во која е вклучено раното предупредување, може да разбереме зошто Унијата на овој начин преку засилувањето на институционалната структура ја засилува реализацијата на Европската Безбедносна Стратегија низ операционализацијата на теориските измени особено во ЗНБП и ЗБОП.

Од тука започнува и воспоставувањето на втората клучна функција која е предвидена со Лисабонскиот договор, а тоа е **Висок претставник за Надворешни Работи и Безбедносна Политика** (уште наречен и Европски министер за надворешни работи). Оваа нова функција е создадена со цел овозможување на поголема кохерентност помеѓу областите кои се однесуваат на комунитарниот начин на одлучување и областа на ЗНБП која е во делот на меѓувладината соработка, како дел во кои и понатаму се применуваат специфични процедури и одлучување по пат на консензус. За таа цел споени се двете функции што се однесуваат на работата во Европскиот совет и ЕК. Всушност досегашната функција на Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика во ЕК и комесар за надворешни односи ќе ја вклучи и функцијата на потпретседател на ЕК одговорен за координација на екстерните односи и онаа шеф на Советот за надворешни работи<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Л.Георгиева, „Европската безбедносна политика“, Филозофски факултет, Скопје, 2010, стр.24

Основното прашање кое се наметнува во однос на функционирањето на новата улога на Високиот претставник е како ќе ја координира својата улога со „тројката“. Во однос на неговата засилена улога во рамките на ЗНБП, Високиот претставник ќе ги извршува следните задачи:

- ќе ја реализира безбедносната и надворешната политика во името на Советот на ЕУ и ќе претседава со Советот за екстерни односи,

- ќе учествува во елаборирањето на ЗНБП и ќе има право да поднесува иницијативи поединечно или заедно со ЕК, да предлага прашања до Советот на ЕУ и да свикува вонредни средби за итни прашања,

- има улога на претставник во ситуации на политички дијалог со трети страни и ги изнесува ставовите на Унијата во меѓународните организации и при меѓувладини конференции,

- има одговорност да ја олеснува хармонизацијата на гледиштата на членките.

Со воведувањето на функцијата Висок претставник за надворешни работи и безбедносна политика, се воспоставува и нова служба за екстерни активности која што има задача да ја поддржува мисијата на Високиот Претставник. Оваа служба треба да биде составена од претставници од Советот на ЕУ, ЕК и дипломатските служби на државите членки и ќе ги обединува сите екстерни служби на Унијата кои се поврзани со надворешните работи.

Високиот претставник за НРБП ја презема улогата на ЕК да дава предлози до Советот на ЕУ.

Целта на овие промени и давањето на овие овластувања на ВП за НРБП е во насока на консолидација на институционалната рамка на Унијата.

Заедничката одбранбена и безбедносна политика е делот на одбранбената соработка кои сеуште претставува чувствително прашање за земјите-членки. Генерално прашањата кои создаваа разидувања меѓу членките се поврзани со сваќањата за националниот суверенитет и неговото практикување како и за трансатлантските односи со своите партнери од НАТО. Лисабонскиот договор се обидува да ги поврзе правото со практиката и тоа во областите каде што членките се согласуваат. Во таа смисла Лисабонскиот договор ги дефинира следните аспекти:

- покрај мисиите кои се дефинирани како Петербуршки задачи, Лисабонскиот договор ги проширува истите со додавање задачи како следните: *заеднички операции за разоружување, задачи како воена*

*помош и советување, миротворство и постконфликтна стабилизација, мисии за превенција на конфликти и постконфликтна стабилизација, и во однос на справување со тероризмот преку помош на трети држави на нивна територија (ДоЛ, член 28Б, пара 1);*

- Во правната рамка на Лисабонскиот договор, како дел од ЗБОП, вклучена е и Европската одбранбена агенција (ЕОА) која беше формирана во 2004 година;
- Договорот од Лисабон ја институционализира практиката на употреба на мисии со учество на членки на Унијата кои имаат желба и капацитет да дејствуваат во нејзино име но со авторизација на мисијата од страна на Советот (практиката поврзана со мисијата АРТЕМИС во Конго предводена од Франција);

Една од најзначајните иновации на Лисабонскиот договор во сферата на ЗБОП е воведувањето на две одредби:

- 1. одредбата за заемна одбрана и*
- 2. одредбата за солидарност.*

Со првата одредба, која се однесува на заемната одбрана (член 28, А7) и извира од некогашната ЗЕУ, земјите-членки на Унијата се обврзани да пружат помош и поддршка со сите средства со кои располагаат во случаи кога друга членка е жртва на вооружена агресија според член 51 од Повелбата на ООН, без притоа да се прејудира неутралноста или односот со НАТО на некои од членките.

Одредбата за солидарност, станува нов правен механизам за поддршка помеѓу членките на Унијата во случаи кога тие се жртва на терористички напад, природни или катастрофи предизвикани од човечки фактор. Оваа одредба всушност отвора можност за воспоставување обврски помеѓу членките како што се оние од член 5 од Договорот за НАТО или за ЗЕУ.

Искуствата во областа на ЗНБП и ЗБОП, покажаа дека некои од членките имаат поголеми резерви во однос на употребата на капацитетите додека други имаат поголема волја за нивна употреба. Договорот од Лисабон воведува одредби, со кои им се овозможува на оние членки кои сметаат дека оваа соработка треба да се зголеми, со тоа што ја проширува примената на

механизмот за **зајакната соработка** и во областа на безбедноста и одбраната. Се воведува механизмот наречен **постојана структурна соработка(ПСС)**, со кој ќе се мотивираат резервираните или членките кои располагаат со поголеми способности.

Механизмот за **зајакната соработка** е воспоставен со Договорите од Ница и Амстердам и им овозможува на членките да ја зајакнат соработката во сферата на ЗНБП. Со овој механизам се предвидува дека е потребна поддршка од една третина од членките, односно од девет членки на чие барање ќе се примени развивање на зајакната соработка со Советот на ЕУ, кој треба да даде согласност, потоа ВП за ЗНБП и Комисијата ќе дадат свое мислење а Европскиот парламент ќе биде информиран за одлуката. (ДоЛ член 10 и член 280Д пара 2). За разлика од претходните решенија, Договорот од Лисабон го изоставува ограничувањето механизмот за зајакната соработка да се применува во одбранбените прашања и ја брише одредбата од ДЕУ со која овој механизам не се однесува на прашања со одбранбени и воени импликации.

Механизмот за **постојана структурна соработка (ПСС)** е формулиран во Договорот од Лисабон (ДоЛ член 28Е и протоколот за постојана структурна соработка). Овој механизам кој е дизајниран специфично за ЗНБП претставува флексибилна, единствена и постојана мерка за која не е потребна поддршка како во процедурата за зајакнатата соработка. Според одредбите од Лисабон членките на Унијата кои исполнуваат критериуми и располагаат со повисоки воени способности и воспоставиле и дефинирале заемни обврски во оваа сфера и во однос на најсложени мисии ќе воспостават постојана структурна соработка во рамките на Унијата. Сепак Договорот од Лисабон, не ги дефинира критериумите, што се потребни да се определи нивото на повисоки воени способности . Според Лисабонскиот договор, државите кои имаат повисоки критериуми и располагаат со неопходната воена способност, по консултација со ВП за НРБП ќе го известат за својата намера Советот. Врз основа на тоа Советот ќе донесе одлука за формирање на ПСС врз основа на процедурата на квалификувано мнозинство. Договорот предвидува дека оние држави кои подоцна ќе одлучат да се придружат на ПСС, ќе упатат барање до Советот а оние држави кои веќе се членки на ПСС со квалификувано мнозинство ќе

одлучат за барањето. Тие можат и да суспендираат членка, која подоцна нема да може да ги исполнува бараните критериуми. Овие одредби, наидоа и на критики затоа што според одредени размислувања, тие ќе создадат т.н. две брзини и ќе ги исклучат помалите држави од соработката, за која тие би се определиле, но не би можеле да ја остварат заради недостаток од човечки и финансиски ресурси. Од друга страна ПСС може да претставува движечки мотор за мотивирање на повеќе членки за овој вид соработка<sup>78</sup>.

Новата институционална структура на Европската унија со Договорот од Лисабон се измени во однос на онаа воспоставена со Договорот од Ница. Измената, се однесува на спојувањето на функциите од третиот и првиот во првиот столб. Со тоа Унијата како што веќе рековме, престанува да функционира врз принципот на столбови со засилена соработка помеѓу комунитарниот и меѓувладиниот дел. Во овој контекст областа на правдата и полициската соработка со сите свои потструктури и области на делување влегуваат во делот на супранационалното.

Поврзувањето пак на комунитарниот дел со меѓувладиниот преку институционалната рамка на Претседателот на Европскиот совет и ВП за НРБП ја зацврстува Унијата, во одразот на глобален актер и супранационална држава, давајќи и поголем капацитет и моќ за делување во внатрешните и надворешните прашања значајни за интересите на земјите-членки.

Оваа институционална рамка може да ја видиме прикажана во следната шема бр.3.

---

<sup>78</sup>Исто, стр.27



Шема бр.3

**Институционалната рамка на ЕУ и поврзаноста на комунитарниот и меѓувладиниот дел според Договорот од Лисабон од 2007 година**

(овој договор стапи на сила на 1 Декември 2009 г.)



**Напомена:** Шемата бр.3 не ја прикажува институционалната поврзаност на Европската унија преку столбови, туку како преглед на областите кои влагуваат во комунитарниот метод на одлучување и нивната поврзаност со ЗНБП како меѓувладин дел. Оваа има директно влијание и врз градењето на моделот за рано предупредување и креирањето на безбедносната политика на Унија, а со тоа и врз нејзиното влијание на безбедносната политика на Република Македонија.

### 2.2.3. Инструменти во спроведувањето на безбедносната политика

Спроведувањето на безбедносната политика на државите и сојузите е законската операционализација на претходно, теориски и практично утврдените цели.

За да се спроведе безбедносната политика, не се доволни исклучиво институциите на безбедносниот систем и воопшто на општеството. Како конкретен чекор тоа се законите, подзаконските акти, уредбите, упатствата, правилниците и другите акти. Во меѓународните односи, во рамките на сојузите, системот на колективна безбедност во ООН или пак колективната одбрана и другите облици на здружување на државите тоа се договорите, конвенциите, протоколите и другите меѓународни акти.

Сите овие акти се однесуваат на безбедносните предизвици и имаат основна намена да овозможат реализација во безбедносната политика. Како инструменти тие даваат правна рамка и легалитет во постапките на институциите и државите во спроведувањето на безбедносната политика и остварувањето на безбедносните цели.

*Основните инструменти во спроведувањето на безбедносната политика на Европската унија се:*

- автономна способност на Европската унија да донесува решенија и да спроведува цивилни и воени операции на менаџментот со кризите во рамките на Петербуршките задачи, сè додека не се активира НАТО како целина,
- користење на средствата и на другите можности на НАТО или раководните структури и средствата на земјите членки.

Основните инструменти на Заденичката надворешна и безбедносна политика се:

- заеднички стратегии,
- заеднички ставови и заедничка акција,
- колективно гласање во меѓународните организации и на конференциите,
- демарши,
- истражни мисии,
- специјални пратеници,

- следење на изборите,
- политички дијалог и
- војни и цивилни сили за справување со кризи<sup>79</sup>.

Европската комисија има експлицитен надзор над универзалните општи добра и придобивки како основен фактор и истакнато поврзување помеѓу безбедноста и развојот.

На линија на Европската безбедносна стратегија е и врвната цел декларирана во 2008 година, демонстрирајќи јасна обврска во делот на Унијата што ги опфаќа цивилните аспекти на ЗНБП. Таа започнува со поттикнување на новиот динамизам во цивилната димензија на кризниот менаџмент на Европската унија, што претставува баланс на милитаризацијата на Унијата донесена во обликот на нови алатки како борбени групи (во врска со Извештајот за ЕБС од 2008 и во него проектот Еразмо). Постигнувањето на поставената врвна цел од 2008 година е дополнета со цивилните капацитети кој може да се употребат за меѓународен развој, односно во меѓународните односи на Унијата во инкорпорирани во рамките на столбовите на Европската унија<sup>80</sup>.

Како составен дел на Европската безбедносна политика е опфатена и превенцијата на конфликтите. Европската унија има голем број на инструменти за структурна (долгорочна) и операционална (краткорочна) превенција. Долгорочната превенција или структурната превенција на Европската унија ги опфаќа следните инструменти:

- реализирање на развојната соработка,
- активности за контрола на оружјето,
- унапредување на човековите права,
- реализирање на стратегии за зачувување на природната средина,
- форми на политички дијалог<sup>81</sup>.

Како краткорочни инструменти предвидени се дипломатски и хуманитарни инструменти преку механизмите за цивилен и воен кризен менаџмент развиен во рамките на ЗНБП и ЕБОП.

<sup>79</sup>Л.Георгиева, *“Менаџирање на ризици”*, Југореклам, Скопје, 2006, стр.108 и 193

<sup>80</sup>М. Merlinger, R. Ostrauskaite, *“European security and defence policy: an implementation perspective”*, Routledge, New York, 2008, str.16

<sup>81</sup>Л.Георгиева, *“Менаџирање на ризици”*, Југореклам, Скопје, 2006, стр.128

Токму преку веќе кажаните инструменти и поврзаноста на безбедноста и развојот, може да се согледа определбата на подрачјето на ризиците и загрозувањето на безбедноста и воспоставувањето на системот за донесување на одлуки и креирање на безбедносната политика во ЕУ. Во овој контекст се и инструментите кои Унијата ги применува во рамките на превенцијата на конфликтите. Новите глобални процеси вршат влијание врз дефинирањето на безбедносната политика како поим и со самото тоа и на потребата за анализа, проценка и донесување на одлуки во областа на безбедносните ризици и закани со кои се сретнува ЕУ, но кои и во иднина ќе ја загрозуваат. Примената на инструментите на безбедносната политика на Унијата во основа ја засилува нејзината ЗНБП и ЕБОП, а низ создавање на капацитети и способност за креирање на безбедносната политика и нејзиното спроведување. Во тие рамки се и способностите на Унијата за превенција на конфликтите и во неа спроведувањето и користењето на моделот за рано предупредување.

#### **2.2.4. Моделот за рано предупредување на Европската Унија**

Моделот за рано предупредување во Европската унија е модел со кој унијата воспоставува политики, институции и процедури за проценка на ризиците и превенција од нив, со цел информациите и појавите да ги преработи низ своите институции на системот, пред истите да предизвикаат ескалација на конфликтите и загрозување на Заедничката Надворешна и Безбедносна политика на Европската унија.

Идејата за рано предупредување од конфликти во Европската унија настапува како идеја за превенција на конфликти и тоа по Мастрихшкиот и Амстердамскиот договор преку воведувањето на моделот за управување со кризи и превенција на конфликти. Подоцна преку Гетеборшкиот самит превенцијата на конфликти се воведува како концепт во рамките на ЗНБП на Европската унија. Самиот развој на моделот за рано предупредување на Европската унија ќе го обработиме подетално подолу во трудот.

Во рамките на превенцијата Европската унија има за цел делување врз структурните фактори, а за тоа се потребни прецизни информации, анализи и показатели за претстојните конфликти и ризици. Врз основа на овие податоци

следува донесување на јасни можности, опции и услови за акција на Европската унија за краткорочно и долгорочно делување.

Токму од овие причини Европската унија ја утврди потребата од рано предупредување, акција и стратегиска кохерентност и се насочи кон следните активности:

- комитетот на постојните претставници (COREPER) продолжува да обезбедува кохерентност помеѓу различните стратегиски области на Европската унија;
- Политичко безбедносниот комитет (PSC) ќе ја зацврсти својата улога во развивањето и мониторингот на стратегијата за превенција на конфликтите во склоп на Заедничката надворешна и безбедносна политика (CFSP) и Европската безбедносна и Одбранбена политика (ESDP);
- Земјите членки на Унијата, нивните шефови на мисии, специјалниот претставник на Европската унија, делегации на Европската комисија, како и Секретаријатот на Советот, вклучувајќи ги и Единиците за стратегиско планирање и рано предупредување и воениот персонал на Европската унија, треба да обезбедат информации за развојот на потенцијални конфликти, преку развој и употреба на стандардни формати и методи за извештаи за рано предупредување;
- Целосна употреба на информациите од теренскиот персонал на ООН и ОБСЕ, како и од други меѓународни организации и граѓанското општество<sup>82</sup>.

За ова и стана збор во трудот кога ја посочивме опцијата за користење на индикаторите за прибирање на теренски информации кои ги користат други организации како што е случајот со УНДП и нивниот “Извештај за навремено предупредување”, а индикаторите делумно или во целост ги нема опфатено моделот на Европската унија.

---

<sup>82</sup>Л.Георгиева, “Менаџирање на ризици”, Филозофски факултет, Скопје, 2006 година, стр.143

#### 2.2.4.1. Европската Унија и развојот на моделот за рано предупредување

Почетокот на проценката на ризиците и раното предупредување во концептот за превенција од конфликти на Европската унија, своите корени ги има во рамките на концептуалната поставеност на Европската заедничка надворешна и безбедносна политика (CFSP)<sup>83</sup>. Воопшто, системот на Европската заедничка надворешна и безбедносна политика е создаван во текот на формирањето на Европската заедница, нејзината трансформација во Европска унија, и е прилагодлив систем на современите предизвици. Првите чекори во конституирањето на системот за Заедничка надворешна политика и безбедност на тогашната Европска економска заедница (ЕЕЗ), започнуваат во 1969 година на самитот во Хаг. Притоа, земјите членки се согласуваат на задржување на соработката на различни нивоа во рамките на организацијата по прашања поврзани со надворешно-политичката соработка. Како резултат на ова во 1970 година е создаден проектот за *Европска политичка соработка* (European Political Cooperation-ЕРС), кој во следните две децении ќе функционира како механизам за консултации во рамките на Европската заедница. Тоа претставува директен чекор кон градењето на Заедничката надворешна политика, и справување со заедничките ризици со кои се сретнуваат земјите членки.

Основната придобивка, за земјите членки од втемелувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, според договорот во Мастрихт кој десет години подоцна продолжува со ДЕУ од Ница, претставува значителен напредок во однос на дотогашната Европска политичка соработка, со поставувањето на легалните рамки за функционирање на системот за Заедничка надворешна и безбедносна политика. Оваа легализација на соработката помеѓу земјите членки ги регулира обврските на истите на полето на надворешната и безбедносната политика, и особено ги дефинира инструментите за нејзино спроведување. Дефинирајќи ги легалните можности на Европската унија, и градејќи ја нејзината способност да превземе конкретна акција во однос на меѓународната политика, овозможува обезбедување на специфични резултати за себе во насока на превенција на конфликтите.

Основната насока која Европската унија или тогашната Европска заедница ја зазема кон справувањето со кризите и конфликтите е дефинирана

---

<sup>83</sup>Z.Horvath, "*Handbook on the European Union*", HVG-ORAC Publishing House Ltd., Budapest, 2005, str.533

низ таканаречените Петерсбуршки задачи кои оригинално се дефинирани од Западно-европската унија (1992). Со Амстердамскиот договор, ЗЕУ (која постои уште од 1954) стана дел од Европската унија.

Петерсбуршките задачи се опишани како:

- Хуманитарни и спасувачки задачи
- Задачи за одржување на мирот
- Задачи за воените сили во менаџирањето со кризите, вклучувајќи го и миротворството.

На едната страна на спектрумот, операцијата може да вклучува евакуација на луѓе од одредена локација и да обезбеди безбедност и асистениција на хуманитарните организации, со цел да се зачува поредокот, или да се дозволи на релевантните организации да обезбедат олеснување за бегалците. Дефиницијата исто така ја покрива и „превенцијата на конфликтите“, каде што силите можат да помогнат да се спречи ескалирањето на потенцијалната конфликтна ситуација сè со цел да се создадат услови во кои конфликтот може да биде разрешен по мирен пат. Конечно, по барање на воениот крај на спектрумот, со операцијата може да се помогне да се разреши кризата помеѓу двете завојувани фракции. Во практична смисла, ова вклучува сценарија рангирани од олеснување од природни катастрофи, низ операции за одржување на мирот како што се оние во Босна, Косово и Источен Тимор, сè до интензивно воено зајакнување. Но, Петерсбуршките задачи не ја вклучуваат главната обврска на класична воена алијанса. Тука нема покритие за гаранција на заедничката безбедност, каде што секоја членка на алијансата однапред се согласува да им дава воена поддршка на нејзините сојузници во случај на каков било иден напад врз една од нив. За 11 земји членки на ЕУ оваа обврска е ставена надвор од CFSP. Четири земји членки (Австрија, Финска, Шведска и Ирска) немаат ваков вид на обврска<sup>84</sup>.

Со Амстердамскиот договор, се воведува функцијата “Висок претставник на Европската унија за Заедничка надворешна и безбедносна политика”. Важно тело кое се формира во случај на кризи е таканаречената “Тројка”, тело кое се состои од Претседател на Советот, Генералниот секретар и Комесарот за надворешни односи. Токму со намера да се осигура превенција и

---

<sup>84</sup> Договор за Европската Унија, член J.4 и Амстердамскиот договор, член 17-1

менаџирање на кризите усвоена е *Декларација (Анекс) на Амстердамскиот договор*, која повикува на создавање на **Систем за планирање и единица за рано предупредување во состав на Генералниот секретаријат на Советот на Европа**. Задачата на овој систем е:

- да врши набљудување и проценка на интернационалните трендови и настани значајни за Заедничката надворешна и безбедносна политика,
- ги анализира интересите на Европската унија во областа на надворешната и безбедносната Политика, и да ги идентификува идните тежишни точки на Заедничката надворешна и безбедносна политика,
- да издаде рано предупредување за потенцијални кризи и настани кои ќе остават значаен белег врз Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата.

Како додаток потенцирано е дека, Единицата за рано предупредување развива препораки за политички мерки и стратегии и непосредно соработува со Европската комисија за да соодветно ги координира надворешната политика со трговската и развојната политика.

Координирајќи ги своите акции и воздржувајќи се од превземање акции кои се во спротивност со интересите на унијата, земјите - членки ги прифаќаат петте функционални механизми на Заедничката надворешна и безбедносна политика, а тоа се:

- придржување кон општите насоки;
- создавање на заеднички стратегии;
- спроведување на здружени акции;
- зачувување на заеднички позиции и
- донесување на заеднички одлуки.

Со цел, искористување на воените и одбранбените ресурси за заедничка одбрана, како и во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика, на самитот во Келн се одлучува задачите за менаџирање на кризи, хуманитарни и спасувачки мисии, чување на мирот и распоредување на борбени сили во менаџирањето на кризи вклучувајќи и мировни мисии, да бидат интегрирани во рамките на Европската унија (регулирано во Член 17 од Договорот за Европската унија). Ова воедно претставува и одговор на дилемата за создавање на сопствени воени сили на Европската унија и членството во НАТО, што се наметна како дилема во фазата на завршување на формално-правното постоење



на Европската економска заедница и нејзината трансформација во Европска унија.

Како резултат на овие активности, Советот на Европа во 1999 година во Хелсинки донесува одлука за создавање на *Сили за брза интервенција* од 50-60.000 луѓе, со можност за брзо распоредување во рок од 60 дена и способност за одржување од една година. Овие сили ќе дејствуваат во случај на криза, а за не воените кризи се воспоставува посебен цивилен менаџмент.

Способностите и структурата на институциите и телата на Европската унија во однос на безбедносната и одбранбената политика значително се разви од 1999 година тие се имплементираат на три начини.

*Првиот* е преку развивањето на капацитетите за ангажирање во воениот кризен менаџмент.

*Вториот* е преку создавање на структури за справување со цивилните аспекти од кризниот менаџмент.

*Третиот* е преку создавање на институции и механизми за ангажирање на Европската Унија во превенцијата на конфликти, вклучително и примената на моделот за рано предупредување.

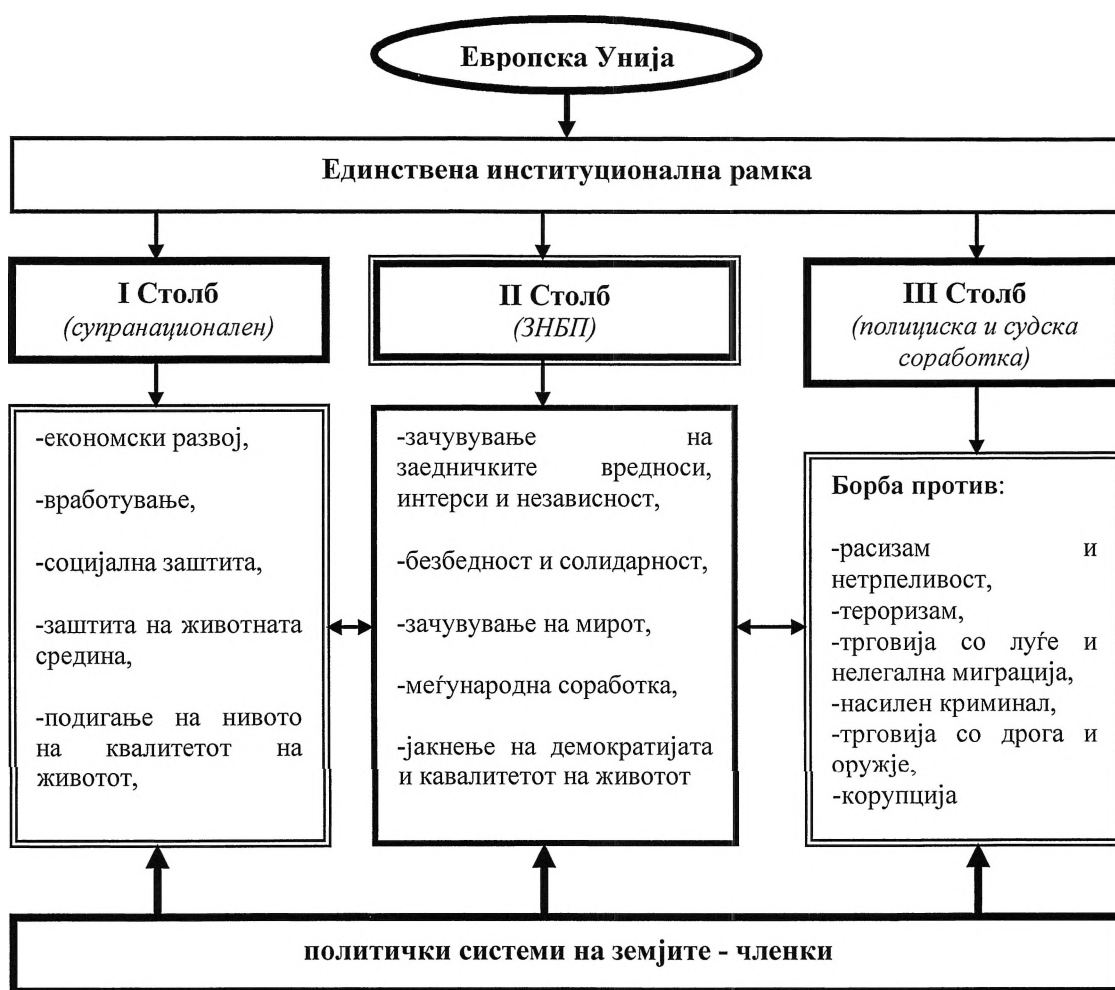
Во рамките на трансформацијата на моделот на западноевропската унија во Европска унија, кој заврши до крајот на 2001 година, се наследи создадениот систем на заедничка безбедност на земјите членки, со тенденција истиот да се усоврши во рамките на кооперативноста со НАТО и да се етаблира Заедничката одбрамбена и безбедносна политика на Европската унија.

Договорот од Мастрихт во однос на европската иднина, како Договор за Европската унија е продолжен со договорот во Ница од 2001 година. Со овој договор новата европска архитектура е поставена во рамките на единствената институционална рамка на Унијата во чија основа се политичките системи на земјите – членки. Во рамките на оваа институционална рамка која ги задржува столбовите, Европскиот безбедносен концепт преку ЗНБП и ЕБОП е повторно на врвот на агендата на Унијата како втор столб, но и поврзувачки столб помеѓу супранационалниот прв столб и полициско-судската соработка во третиот столб. Вака поставената конституција на Европската унија во 2001 година, и во неа вградениот европски безбедносен концепт низ ЗНБП и ЕОБП, продолжи да се развива и прилагодува на новите предизвици, како и во однос на

регулирањето на односите со сојузниците и партнерите првенствено од НАТО. Продолжувајќи кон изградбата и усовршувањето на безбедносните механизми и нивната координација во рамките на Унијата и воспоставената меѓустолбовска соработка. Оваа поставеност на единствената институционална рамка на Унијата според договорот од Ница може да ја видиме на шемата бр.4.

Шема бр.4:

**Институционалната рамка на ЕУ и поврзаноста на столбовите според ДЕУ од Ница**



Во април 2001 година, Европската комисија усвојува Комунике за превенција на конфликти, во кое се разгледуваат главните инструменти и се истакнуваат препораките за спроведување на специфичните активности. Тоа е документ, со кој се предлага поконсолидиран и реалистичен пристап кон превенцијата на конфликти од страна на Европската унија. Основна цел, на овие

препораки е подобро имплементирање на предвидените цели на Унијата за превенцијата на конфликти како дел од надворешните активности на Унијата, а во која превенција е содржан моделот за рано предупредување.

На 17-ти Март 2003 година е потпишан НАТО-ЕУ безбедносниот договор, од кога започнува во практика да функционира независен механизам на Европската унија за менаџирање со кризи, чија идеја и правно поставување беше започнато во Хелсинки, односно во Келн.

Европската унија во Келн и Хелсинки ги постави следните специфични цели (*Главни Цели*) за развојот на воените потреби употребувајќи:

- Кооперативно волонтирање во организациите предводени од Европската Унија;
- Нови политички и воени тела и структури кои ќе бидат воспоставени во Советот на Европа за да го обезбедат и осигураат потребното политичко водство и стратегиски насоки за такви операции, но со почитување на единечната институционална рамка.

На истиот начин Унијата започна да ги тестира своите структури и процедури кои се поврзани со цивилните и воените операции за менаџирање со кризи.,,ЕУ воспостави структури и процедури за менаџирање со кризи, што и овозможија да анализира, да планира, да преземаат одлуки и да ги отпочнат и извршат операциите за менаџирање со кризи“<sup>85</sup>. Унијата сметаше дека е потребен балансиран развој на воените и цивилните способности за да се оствари ефективен кризен менаџмент и превенција од конфликти и ризици.

Европската унија претходно веќе ја воспостави својата способноста да ги координира нејзините дипломатски и економски активности во поддршка на целите на политиката. Земјите членки на Европската унија, ја препознаваат успешната стратегија, дека ефективниот кризен менаџмент се потпира на комбинацијата од дипломатски, економски, цивилни и воени напори.

Со ова се поставени темелите на новата Европска безбедносна и одбранбена политика, што повеќе тежнее кон менаџирање на кризи, справување со ризици и рано предупредување, одошто кон заедничка одбрана.

Продолжувањето на активностите за изградба и усовршување на Европска безбедносна и одбранбена политика, претставува воспоставување на

---

<sup>85</sup>Laeken European Council, 14- 15 Dec. 2001, Presidency Conclusions, SN 300/1/01 REV 1, Annex II

**Европската одбранбена агенција**, со седиште во Брисел, со задача за развивање на стратегии и одбранбени можности во кризен менаџмент како и други обврски од одбранбената сфера.

Значајно е елаборирањето на Безбедносната стратегија на Европската унија која е составена од:

- тероризам;
- шверц на оружје за масовно уништување;
- регионални конфликти;
- слаби влади и
- организиран криминал.

Како и стратешките одговори на овие предизвици, а со цел да се промовира безбедноста во блиските региони како Балканот, Медитеранот и Блискиот Исток. Програмата за превенција на насилни конфликти, одговори во насока на следењето и анализирањето на потенцијалните конфликти и дава можност за навремено реагирање на нивната појава. За да се овозможи примена на соодветна стратегија на Унијата во насока на реакцијата на специфичните конфликти, Комисијата создаде листа за основните причини на конфликтите или пак индикатори за рано предупредување за кои ќе стане збор подолу во трудот во рамките на операционализацијата на моделот за рано предупредување.

Стратегијата на Европската унија, дозволува и превентивни напади, а поради спречување на хуманитарни кризи и се обезбедува НАТО-ЕУ рамка за кризен менаџмент.

Онаа што особено ја дефинира Заедничката безбедносна и одбранбена политика на Европската унија во насока на придобивки за нејзините земји членки е соработката со НАТО и можноста за користење на капацитетите на НАТО во спроведување на заеднички акции на земјите членки на унијата и НАТО. Исто, се промовира принципот на солидарност помеѓу земјите членки и ги дефинира активностите на Европската одбранбена агенција кон извршување на задачи поврзани со развојот, научното истражување и вооружувањето.

Во рамките на Европската унија, во духот на нејзината Уставна рамка и според начелото на функционирање на Заедничката безбедносна и одбранбена политика, како и Заедничката надворешна и безбедносна политика, улогата на *Системот за планирање и Единицата за рано предупредување* е од големо

значење во насока на превенција на регионални конфликти, особено на блиски подрачја на Европската унија како што е Балканот. Затоа Европската унија етаблира нови инструменти, и постојано го надградува менаџирањето со кризите и нивната превенција, а особено за оние кризи кои се нарекуваат *продолжени политички кризи*. Воспоставена е опцијата за нови правни инструменти (санкционирани во членот 308 од Договорот), како што беше случајот со УНМИК.

Токму поради ваквиот концепт на Заедничката надворешна и безбедносна и одбранбена политика на Европската унија, сите три столба имаат меѓусебна поврзаност во која една од одликите е токму човековата или личната и јавната безбедност и брзите реакции на Унијата во спречувањето на хуманитарни кризи, како и координираното справување со криминалот. Во оваа насока, покрај заштитата на сопствените интереси се промовира и поширока безбедност, особено во блиските реони, кои може да продуцираат нестабилност врз земјите од Европската унија или да ги загрозат другите интереси на унијата во меѓународната и регионалната политика. Поради тоа, проценката на ризиците и моделот за рано предупредување преку утврдените индикатори е значаен показател за претстојните конфликти.

#### *2.2.4.2. Индикаторите на раното предупредување во Европската унија*

Самото создавање на моделот за рано предупредување (*Early warning*), во рамките на Европската унија започнува со создавањето на Програмата за превенција на конфликтите и тоа како составен дел на превенцијата на конфликтите.

Европската комисија во април 2001 година го усвојува комуникето за превенција на конфликти. Во негови рамки се разгледуваат главните инструменти на оваа поле, истакнувајќи ги препораките за спроведување на специфичните активности, како и еден преглед на досегашните во скоро време преземени иницијативи од страна на Европската унија во насока на промовирање на мирот и стабилноста. Основната цел на ова комунике и неговите препораки е поуспешно имплементирање на предвидените цели за превенција на конфликтите од страна на Европската унија, како дел од нејзините надворешни активности, при што целите на комуникето се насочени кон:

- Посистематско и координирано користење на инструментите на Унијата, посебно на програмите и политиките за надворешна соработка;
- Подобрување на ефикасноста на акциите преку развивање на посебни методи за идентификување и борба против основните причини за конфликти во нивната почетна фаза;
- Подобрување на капацитетот на Европската унија за побрза реакција при првите симптоми на појавата на конфликти;
- Промовирање на меѓународната соработка со сите поважни партнери на Европската унија во превенцијата на конфликтите (тука пред се се мисли на НАТО и ОБСЕ).

Како основни причини за појавата на конфликтите Европската комисија ги наведува:

- сиромаштијата,
- социјалната нееднаквост,
- етничките и религиозните тензии,
- слабите социолошко-политички структури,
- експлоатацијата,
- недозволената трговија и
- конфликтите за природните ресурси.

Како најефикасен инструмент за справување со наведените основни причини ги промовира програмите за помош и соработка на Европската унија и дава препораки за долгорочна и краткорочна превенција.

Во Програмата за превенција на насилни конфликти, Европската комисија заедно со високиот претставник на Европската унија насочувајќи се кон следење и анализа на потенцијалните конфликти, изготви листа на основните причини за конфликти, односно индикатори за рано предупредување, со основна цел:

- Да се зголеми свеста во рамките на Европската унија и нејзините форуми и институции во однос на донесувањето одлуки за проблемите на оние земји-региони со највисок

процент на ризик од немири, продолжување или повторна појава на конфликти;

- Да се зголемат напорите за обезбедување на политиката на Европската унија (посебно онаа менаџирана од страна на Европската комисија), која ќе придонесува во превенцијата на конфликтите<sup>86</sup>.

Како инструменти, покрај индикаторите што како листа ги користи Комисијата, спаѓаат и постојните извештаи за прашањата за човековите права, отворените информациски мониторинзи преку новата Кризна ќелија и мониторинг системот ЕЧНО катастрофа ICONS (on-line информативен систем за неизбежни кризи). Но, и индикаторите за рано или навремено предупредување што ги користат невладини организации, меѓународни организации, мисии, ООН и UNDP или други институции кои може да достават теренски информации за рано предупредување од појавата на конфликти во некоја држава или регион.

Вака конципираниот модел на Европската унија за рано предупредување, кој се потпира и на надворешни информации и индикатори кои укажуваат на појавата на конфликтите, овозможува сеопфатност во анализата и навремената реакција, како и употребата на ресурсите на Европската унија во превенцијата на конфликтите и во брзата реакција при појавата на неодминливи кризи.

Во контекст на истражувањето кое е спроведено за потребите на оваа докторска дисертација, употребени се индикаторите на личната и јавната безбедност кои моделот за рано предупредување на Европската унија ги прифаќа како релевантни носители на информации, а кои при теренските испитување и прибирања информации ги користи UNDP во својот модел при изготвување на годишните извештаи за навремено предупредување. Во овие индикатори ќе бидат вклучен и индикатори од листата на Европската комисија.

---

<sup>86</sup>Л.Георгиева, “Менаџирање на ризици”, Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр.158-162

*Листа на индикатори за рано предупредување изготвена од Европската комисија<sup>87</sup>:*

*а) Легитимитет на државата*

- дали постојат проверки и баланс во политичкиот систем,
- колку е инклузивна политичката (административната) власт,
- колку е вкупното ниво на почитување на националните власти и
- дали е раширена корупцијата.

*б) Владеење на правото*

- колку е силен судскиот систем,
- дали постои незаконско државно насилство,
- дали моќта на граѓаните ги контролира безбедносните сили и
- дали организираниот криминал ја поткопува стабилноста на државата.

*в) Почитување на фундаменталните права*

- дали се почитуваат граѓанските и политичките права,
- дали се почитуваат религиозните и културните права и
- дали се почитуваат другите основни човекови права.

*г) Граѓанското општество и медиумите*

- дали граѓанското општество може да дејствува слободно и ефикасно и
- колку медиумите се независни и професионални.

*д) Односите помеѓу заедниците и механизми за решавање на спорите*

- колку се добри односите помеѓу групите со различен идентитет,
- дали државата арбитрира при тензии и спорови помеѓу заедниците и
- дали постои неконтролиран проток на мигранти (бегалци).

*ѓ) Здрав економски менаџмент*

- колку е силна економијата,
- дали политичката рамка придонесува во макроекономската стабилност и
- колку е одржлива државната политика за животната средина.

*е) Социјална и регионална нееднаквост*

- каква е социјалната политика,
- какво е справувањето со социјалната нееднаквост и

---

<sup>87</sup>Превземено од: Л.Георгиева, “Менаџирање на ризици”, Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр.163-168



-како се решаваат регионалните диспаритети.

*ж) Геополитичка ситуација*

- колку регионот е геополитички стабилен,
- дали државата е под влијание на надворешни закани и
- дали државата влијае врз регионалната стабилност.

Секако, дека наведените индикатори, меѓусебно се испреплетуваат и во најголем број се меѓузависни, но сосема е извесно дека некои од нив може да бидат експонирани и да предупредат на претстоен конфликт, но и да искажат влијание врз некој друг индикатор, кој ќе предупреди на појавата од конфликт.

### **2.2.5. Систем на функционирање на институциите и телата на Европската унија во однос на моделот за рано предупредување**

Веќе кажавме дека системот за превенција од конфликти е дел од Европската безбедносна стратегија и политика, па со оглед на тоа и раното предупредување е дел од истата политичка агенда која се спроведува низ ЗНБП и ЕОБП. Со оглед на тоа институциите кои се вклучени во спроведувањето на ЗНБП и ЕОБП на ЕУ се вклучени и во спроведувањето на моделот за рано предупредување. Некои од нив се суштински посветени на функционирањето на моделот за рано предупредување. Заради извршување на Петрсбуршките задачи, по овој самит најважно беше, ЕУ да обезбеди тело за стратешка и политичка контрола на ЕУ, предводена од воени и цивилни операции на Политичко – безбедносниот комитет (ПБК) кој е формиран како привремена тело (со седиште во Советот на ЕУ) во Март 2000 година. Европскиот совет според обврските од Келн во 1999 година, ПБК го востанови за постојан орган во јануари 2001 година, и е составен од претставници на земјите-членки кои се експерти во политичко - безбедносната сфера. Недостатокот на ЕУ за управување со кризи и потребната воена експертиза го промовира Воениот комитет (ВК), поддржан од Воениот штаб (ВШ), основан најпрво како привремено тело на Советот се додека не стана постојан во април и јуни 2001 година. Воениот комитет е составен од воени експерти на земјите-членки со задача да го обезбедува воениот совет на ПБК со соодветни стручни мислења.

ПБК ја поддржува работата на воениот кадар, и има мандат да обезбеди рано предупредување како интегрирано цивилно / воена состојба<sup>88</sup>.

Хиерархиската поставеност на ЗНБП која се однесува на процесот на донесување на одлуки во областа на раното предупредување, институционално има повеќе степени, кои ги структуриравме на три степенено ниво (Шема бр.6). Нејзиниот врв е **Европскиот совет** кој ги дава директивите и претставува највисок степен на одлучување во случај на непремостливи разлики во мислењата на пониските тела. Главното институционално и координативно ниво е **Советот на ЕУ** во чиј состав се министрите за надворешни работи на земјите членки. Централното и содржинско поврзување на политичко-административно ниво му е доделена како функција на **ПБК** кој располага со посебни овластувања во случај на кризи (според измените во чл.25 од ДЕУ-2000 година). Воениот комитет под себе на стручно ниво го има Воениот штаб на ЕУ кој го сочинуваат 135 луѓе сместени според хиерархиската скала во рамките на Генералниот секретаријат на Советот.

Политичко-безбедносниот комитет е главното тело на амбасадорско ниво во состав на Советот, задолжен за прашањата од областа на ЗНБП и ЕБОП. Тој ја има клучната ролја во дефинирањето и подигањето на капацитетите во структурата на Европската унија задолжени за кризите. Исто така ги координира и раководи различните работни групи по прашањата на ЗНБП<sup>89</sup>.

ПБК еднаш неделно во Брисел има седница на ниво на постојани претставници на ПБК. Во кризните моменти тој може да биде свикан веднаш и Советот може да му пренесе овластување да донесува одлуки во текот на траењето на операцијата-кризата, што претставува можност за непосредно дејствување. Воениот комитет го советува ПБК, а Воениот штаб како стручен орган е задолжен за планирање на операциите.

Бидејќи, користењето на воените капацитети претставува последно средство што треба да се примени, посебно се нагласени цивилните аспекти на менаџирањето на кризи и тоа преку посебен комитет ЦИВКОМ кој е со ист

---

<sup>88</sup>E.J.Stewart, *“The European Union and Konflikt Prevention-Policy Evolution and Outcome”*, LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster, 2006, str. 59-61

<sup>89</sup>M.Merlinger, R.Ostrauskaite, *“European security and defence policy: an implementation perspective”*, Routledge, New York, 2008, str.18

ранг како и ВК. Активностите на ЦИВКОМ се насочени кон регулирањето на активностите на полициските сили и правосудството (односно во третиот столб), како и другите не воени експерти. Во негов состав делува Комитетот за управување со полициски операции што во својата агенда ги има спречувањето на конфликти и совладувањето на кризи<sup>90</sup>.

Поддршка на активностите на ЦИВКОМ, ВК и целокупниот ПБК дава **Единицата за политичко планирање и рано предупредување** што е основата во Секретаријатот на Европската унија и има одговорноста за набљудување и проценка на развојот во меѓународното опкружување, како што е анализата на итните договори и кризите. Улогата на аналитичарите во единицата за рано предупредување е неопходна и далекусежна поддршка на земјите членки со информации кои бараат формулирање на надворешната заедничка и одбранбена политика<sup>91</sup>.

Определени почетни неразбирања и не дефинираноста на задачите на единицата за политичко планирање и рано предупредување во 2001 година резултираа со разбирањето на улогата на единицата како продолжен кабинет на Високиот претставник на ЕУ. Сепак составот на единицата е прецизно одреден и во себе вклучува: еден дипломат од втор ранг од некоја замја-членка, четири члена од Генералниот секретаријат и еден претставник на Европската комисија<sup>92</sup>, а што подоцна е проширено на повеќе членови за што ќе стане збор подолу.

Важен дел од последното ниво на хиерархија во процесот на функционирање на институциите на ЕУ, претставува поврзаноста и месечните средби на амбасадорите на земјите-членки, акредитирани во државите, кои не се членки на ЕУ, или во меѓународните организации како координација на активностите. Во севкупното функционирање на институциите на ЕУ кои се инволвирани во раното предупредување големо влијание има и Европската комисија, бидејќи под нејзин патронат се вториот и третиот столб на Унијата. Според ДЕУ, Европската комисија во *полн состав* се вклучува во работите од ЗНБП, и во двата столба е врзано правото на предлагање мерки и одлуки кое ЕК

---

<sup>90</sup>В.Вајденфелд, В.Веселс, *“Европа од А до Ш”*, Сојузна централа за политичко образование, Фондација Конрад Аденауер, сектор за европска интеграција, Скопје, 2003, стр.111-112

<sup>91</sup>М.Сини, *“Early Warning units in EU”*, European Union Politics, Oxford, 2007, str.241

<sup>92</sup>С.Бретхертон, Ј.Воглер, *“The European Union as a Global Actor”*, Routledge, New York, 2006, str.170

го дели со земјите-членки<sup>93</sup>. Улогата која ја презема ЕК, особено во превенцијата на конфликтите како носечка политичка определба во рамките на европската безбедносна политика, која во себе го содржи раното предупредување, дава широка дефиниција на превенцијата на конфликтите. Европската комисија во рамките на оваа дефиниција, конфликтите ги сместува во историски и секојдневен контекст на случување. **Широката дефиниција на превенцијата на конфликти имплицира дека превенцијата може да се појави и влијае врз две точки на типичниот историски животен конфликт: 1)кога нема насилен конфликт во блиското минато и пред појавата на суштинското насилство се појавуваат знаци на возможна ескалација. Во овој случај превенцијата цели кон зачувување од ескалација на конфликтите, и 2)кога имало скорешен насилен конфликт, но мирот повторно се воспоставува. Превенцијата на овој конфликт цели кон одбегнување на повторувањето на насилството<sup>94</sup>.**

Опрациите, за рано предупредување, се одвиваат на неколку нивоа во рамките на Европската унија. Ова, е условено од причина што некои земји-членки имаат значајни ресурси за добивање на информации, проценка, евалуација и политичка елаборација во рамките на дипломатските, воените и безбедносните структури.

*Процесот на рано предупредување во ЕУ употребува комбинација на различни патиишта и ресурси од министерствата за одбрана, надворешни и внатрешни работи на земјите-членки. Европската комисија ги употребува индикаторите на конфликтите користејќи ги ресурсите и подобрените програмски цели од стратегиите на земјите-членки.*

*Генералниот секретаријат на Советот, има неколку сопствени извори во однос на раното предупредување. Тенденцијата на секретаријатот не е во насока на креирање нови ресурси, туку повторно да ги изнајде постојните ресурси низ дипломатските, воените или цивилните канали, интегрирајќи ги и ставајќи ги во употреба на ЕУ при донесувањето на политичките одлуки.*

---

<sup>93</sup>В.Вајденфелд, В.Веселс, *“Европа од А до Ш”*, Сојузна централа за политичко образование, Фондација Конрад Аденауер, сектор за европска интеграција, Скопје, 2003, стр.125

<sup>94</sup>V.Kronenberger, J.Wonters, *“The European Union and conflict prevention:policy and legal aspect”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, str.5

Способноста на Советот да влијае врз ресурсите за рано предупредување и нивно интегрирање во поддршка на објективната политика ги издигнува и развива ЗНБП и Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП)<sup>95</sup>.

Генералниот секретаријат има штаб со околу 2.500 луѓе, од кои 10% работат на прашањата поврзани со надворешната и безбедносната политика, што и не е некоја голема бројка, а нè наведува на еден заклучок дека институциите и телата кои се врзани со раното предупредување не се предимензионирани бирократски конструкции. Растечкиот прилив на информации дава нов правец низ новата структура етаблирана за поддршка на ЕБОП и ЗНБП. Со тоа во раното предупредување ги вклучува:

**-Политичко-безбедносниот комитет,** - како примарна институција во однос на давањето на стратегиските директиви и координацијата на кризниот менаџмент.

**-Политичката единица и единицата за рано предупредување,** - како поддршка на Високиот претставник (составена од второстепени дипломати од секоја земја-членка и претставник на ЕК, што претставува промена во однос на првичното решение по Амстердамскиот договор). Една од клучните задачи на оваа единица е набљудувањето и анализата на развојот и обезбедување на навремена проценка и рано предупредување во случај на ситуација која може да има значајни последици, вклучувајќи потенцијални политички кризи. Тоа е направено како влезна точка во структурата на Советот за информациите добиени од националните дипломати. Единицата учествува во организацијата во врска со активностите на борбените сили како еден од координаторите на примените и еволуираните информации со цел на рано предупредување.

**-Здружениот ситуационен центар (SITCEN),** - претставува оперативен дел задолжен за соработка со цивилниот и воениот штаб и врска помеѓу земјите членки и останатите ситуациони центри, како што е ЕУ сателитскиот центар. Обезбедува проценка и рано предупредување.

---

<sup>95</sup>Исто, стр.23

**-ЕУ Воен штаб**, - обезбедува рано предупредување, проценка на ситуацијата и стратегиско планирање при операциите на кризен менаџмент. Разузнавачкиот оддел во негов состав прима информации од националните разузнавачки оддели и вклучува претставници од воените сили на земјите-членки<sup>96</sup>.

Како дополнителни тела во раното предупредување учествуваат:

- специјалните претставници на ЕУ;
- набљудувачките мисии на ЕУ;
- амбасадорите на ЕУ во трети земји и меѓународни организации и
- други тела во ЕУ и меѓународните организации<sup>97</sup>.

**Главните институции на Генералниот секретаријат во рамките на раното предупредување се:**

- Политичката единица и единицата за рано предупредување;*
- воениот штаб и*
- здружениот центар за ситуации.*

*Тие, на Европската комисија и даваат регуларни информации за развојот на потенцијална конфликтна ситуација и развојот на стандардните форми и методи за рано предупредување<sup>98</sup>.*

**Тоа е воедно клучното прво ниво во однос на раното предупредување во ЕУ.**

Понатаму, следува неопходноста за размена на информации со останатите меѓународни организации како ООН, ОБСЕ и користењето на улогата на цивилните општества.

Улогата на ПБК е на трето ниво и се однесува на мониторинг примање на информации од институциите за рано предупредување и ставањето на прашањата за раното предупредување пред Советот, поради свртување на внимание на поедини ситуации. *Овие три нивоа се всушност конструкцијата на процесот на активностите во моделот за рано предупредување на Европската унија.*

---

<sup>96</sup> Исто, стр.25

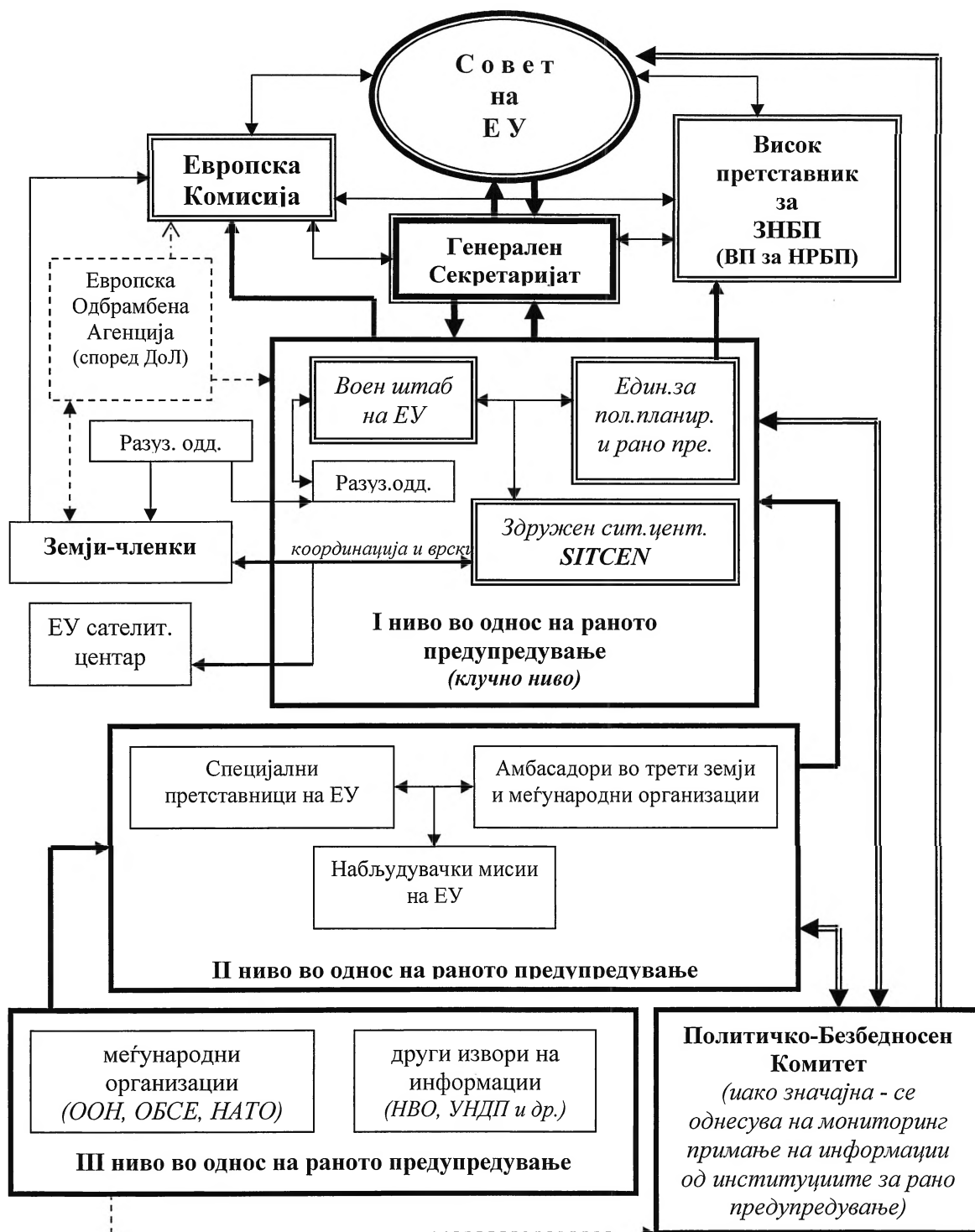
<sup>97</sup> Исто, стр.28

<sup>98</sup> Исто, стр.29-33

Поврзаноста на институциите и телата на ЕУ во нивоа во рамките на моделот за рано предупредување се прикажани на шема бр.5.

Шема бр.5

**Поврзаност на телата на нивоа во структурата на Европската унија во однос на функционирањето на моделот за рано предупредување**



**НАПОМЕНА: ПБК** е на трето ниво според моделот за рано предупредување, но има клучна улога во примањето на информациите од институциите и телата за рано предупредување и ставање на прашањата за рано предупредување пред Советот. Тој има клучна улога како

*примарна институција во давањето на стратегиските директиви и координацијата на кризниот менаџмент.*

Вака конструираниот модел за рано предупредување на ЕУ, стои пред постојан предизвик за негов развој во иднина, особено во однос на раното предупредување и планирањето во стратегиски рамки на Европската безбедносна стратегија (ЕБС).

Развојот не само на моделот за рано предупредување, туку и воопшто на ЗНБП и ЕБОП е веќе во тек и тоа како на политичко, така и на институционално ниво преку **Лисабонскиот договор од 2008 година**, како замена на неуспехот со воспоставувањето на Европскиот Устав. Во рамките на Лисабонскиот договор се предвидуваат воведувања на неколку нови политички функции и редефинирање на ЕБОП како Заедничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП). Оваа редефинирање е резултат на новите предизвици за Европската унија, како во однос на Европската безбедносна стратегија, така и во однос на хармонизацијата на внатрешните односи во Унијата. Особено делот на ЗБОП и ЗНБП е клучната алка во засилувањето на интегративните процеси и надминувањето на неусогласеноста помеѓу државите на Унијата.

Новата политичка и безбедносна агенда преку **Договорот од Лисабон** треба да ја засили соработката и координацијата помеѓу првиот и вториот столб. Преку Европската безбедносна стратегија се засилува концепциската рамка за засилување на надворешната акција на Унијата. Дополнително, се засилува и улогата на **Европскиот совет како врвно ниво на одлучување**, преку воведувањето на нови политички функции кои треба да имаат клучна координативна, обединувачка (во однос на ЕК и ЕС) и одлучувачка улога. Со што Европскиот совет според Лисабонскиот договор ќе стане формално тело во рамките на Европската унија со свој претседавач.

Сите овие промени несомнено ќе влијаат и врз прилагодувањето на моделот за рано предупредување во рамките на системот за превенција на конфликти како директна алатка во водењето на ЗНБП и ЗБОП.



## **2.2.6. Процесот на донесување одлуки и креирање на безбедносната политика во Европската унија**

За креирање на безбедноста во практиката, или како што во современите поимања ја дефинираме како креирање на безбедносната политика изградени се системи. Тие системи, не мора да бидат исклучително воени или безбедносни сојузи, туку како што е Европската унија може да ја имаат во себе како клучен елемент безбедносната функција. Врвните приоритети на Унијата, како интегративните процеси и изградбата на Унијата врз традиционалните европски вредности не може да се остварат без стабилна безбедносна структура. Затоа безбедносната политика на Европската унија, преточена од теорискиот модел на Европската безбедносна стратегија во ЕБОП и ЗНБП има врвен приоритет во европската политичка агенда. Гледана низ призмата на демократската безбедност и претставена низ идејата дека во една ваква безбедносна заедница може да се решат основните разлики помеѓу земјите-членки. Тоа упатува на доведување во компатибилна состојба на националните безбедносни агенди и воопшто интереси и цели со оние на останатите земји-членки, што во пракста резултира со ЕБОП и ЗНБП.

Процесот на донесувањето одлуки во рамките на Европската унија во делот од вториот столб, што се однесува на ЗНБП и ЕБОП е втемелен врз принципот на меѓувладина соработка. Во рамките на таа соработка е вклучена меѓуресорската соработка, а како координативни тела се телата на Унијата кои ја опфаќаат оваа област.

Спроведувајќи ги политичките одредби во ЗНБП, како основа на европската безбедносна стратегија, целта на земјите – членки претставува одредувањето на заедничките поврзаности на сите области на надворешната и безбедносната политика и нејзино спроведување во дело. Значителна е дефинираноста на одбрамбената политика во областа на воено-кризниот менаџмент (чл.17 од ДЕУ), а се однесува на хуманитарните задачи и акции за спасување, задачи за зачувување на мирот, борбени акции во случај на смирување на кризи, вклучувајќи ги и мерките за воспоставување на мир.

Според чл.23 од ДЕУ, дефиниран е и диференциран системот на различни постапки на одлучување. Покрај општиот принцип на донесувањето одлуки со консензус како доминантен во практиката на ЗНБП, сепак е отворена

можноста за отстапки во вид на така наречено *конструктивно здружување* на одреден број земји-членки, но да не се наруши одлуката на мнозинството. Сепак член на Европскиот совет може да блокира донесување на одлука која се донесува со квалификувано мнозинство на гласови, поради причини важни за националната политика на неговата земја кои мораат да бидат наведени<sup>99</sup>.

Оваа е регулатива која се однесува на сите ситуации на донесување на одлуки, вклучувајќи ја и областа на раното предупредување и донесувањето одлуки за навремена реакција.

Враќајќи се на структурната рамка на Европската унија која се однесува на донесувањето на одлуките во насока на креирањето на безбедносната политика потребно е да истакнеме дека во целиот тој процес учествуваат повеќе институции и тела на Унијата. Овие институции и тела се меѓусебно поврзани низ Заедничката безбедносна и одбранбена политика. Во наредбите за оспособување на Европската унија во потполност е прифатена одговорноста за водење на кризниот менаџмент, од страна на Советот на Европа (според договорот од Ница, декември 2000), одлучено е да се етаблира перманентна политичка и воена структура која се состои од:

- Политичкиот и безбедносниот комитет
- Воениот комитет на Европската унија
- Воениот штаб на Европската унија и
- Цивилно планирање и способност за управување.

Во контекстот на донесувањето на одлуките особено значаен е делот на цивилното планирање и способноста за управување, бидејќи тоа е дел од Секретаријатот на Советот во перманентните структури одговорна за самостојно управување на цивилните операции во рамките на Заедничката безбедносна и одбранбена политика. Секако под политичка и стратегиска контрола на Политичкиот и безбедносниот комитет и целосен авторитет на Високиот претставник на Унијата за Заедничка надворешна и безбедносна политика. Цивилното планирање и Способноста за управување обезбедува ефективно планирање и водење на цивилните операции на кризен менаџмент во

---

<sup>99</sup>В.Вајденфелд, В.Веселс “Европа од А до Ш“, Прирачник за европска интеграција БПБ: Сојузна централа за политчко образование Фондација Конрад Аденауер, Сектор за европска интеграција, Скопје, 2003, стр.195

Заедничката безбедносна и одбранбена политика односно во извршената имплементација на мисијата и релевантните задачи<sup>100</sup>.

Покрај овие институции, во рамките на Заедничката безбедносна и Одбранбена политика функционираат и три агенции, од кои најзначајна е Европската одбранбена агенција (European Defence Agency). Со најновите цели Европската одбранбена агенција има намера да етаблира Европска рамка за соработка за безбедносни и одбрамбени истражувања заедно со Европската комисија. Оваа нова рамка во потполност ќе ги подигне структурите за максимална комплементност и синергија помеѓу одбрамбените и цивилните структури, односно поврзувањето помеѓу истражувачките активности.

Оваа рамка е започната на 18. мај 2009 година на состанокот на Министрите за Одбрана на земјите членки на Унијата со задача Агенцијата да работи на развојот на конкретните предлози во затворена координација со Комисијата. Одлуката вклучува и координативна програма, но и заедничка мрежа на команда и контрола<sup>101</sup>. *Ова ни ја покажува интенцијата на Европската унија насочена кон дополнување и усовршување на Заедничката надворешна и безбедносна политика и Заедничката безбедносна и одбранбена политика и системот на градење на институции и тела во рамките на процесот на донесувањето на одлуките и градењето на безбедносната политика на Унијата и нејзиното спроведување.* Информациониот круг кој го прави Европската комисија во насока на донесувањето на политичките одлуки, односно во однос на создавањето на процесот започнува уште во времето на Европската заедница преку размена на информациите и елаборирање на алтернативите како искусствено учење и очекување на последиците.

Како последица на долгорочното искуство и проучувањето на последиците и постапките од разните случаи, на научна основа воспоставен е системот за прибирањето на информации и процесот за донесување на политички одлуки во рамките на Европската комисија.

Основната концептуална рамка е *анализата*, односно примената на моделот на дата системот, кој е прифатен како техника на кодирање и

---

<sup>100</sup><http://europa.eu/scadplus/leg/en/s05001.htm>

<sup>101</sup><http://www.eda.europa.eu>

категоризирање на примарните податоци. Политичкиот круг ги вклучува следните етапи:

- програмата,
- политичката формулација,
- политичката дефиниција и развој на проектот,
- донесување на одлука,
- политичка имплементација и
- политичка евалуација.

Понатаму, информациониот циклус иницира:

- детерминирање на информациите,
- зачувување,
- дистрибуирање и
- реупотреба на информацијата.

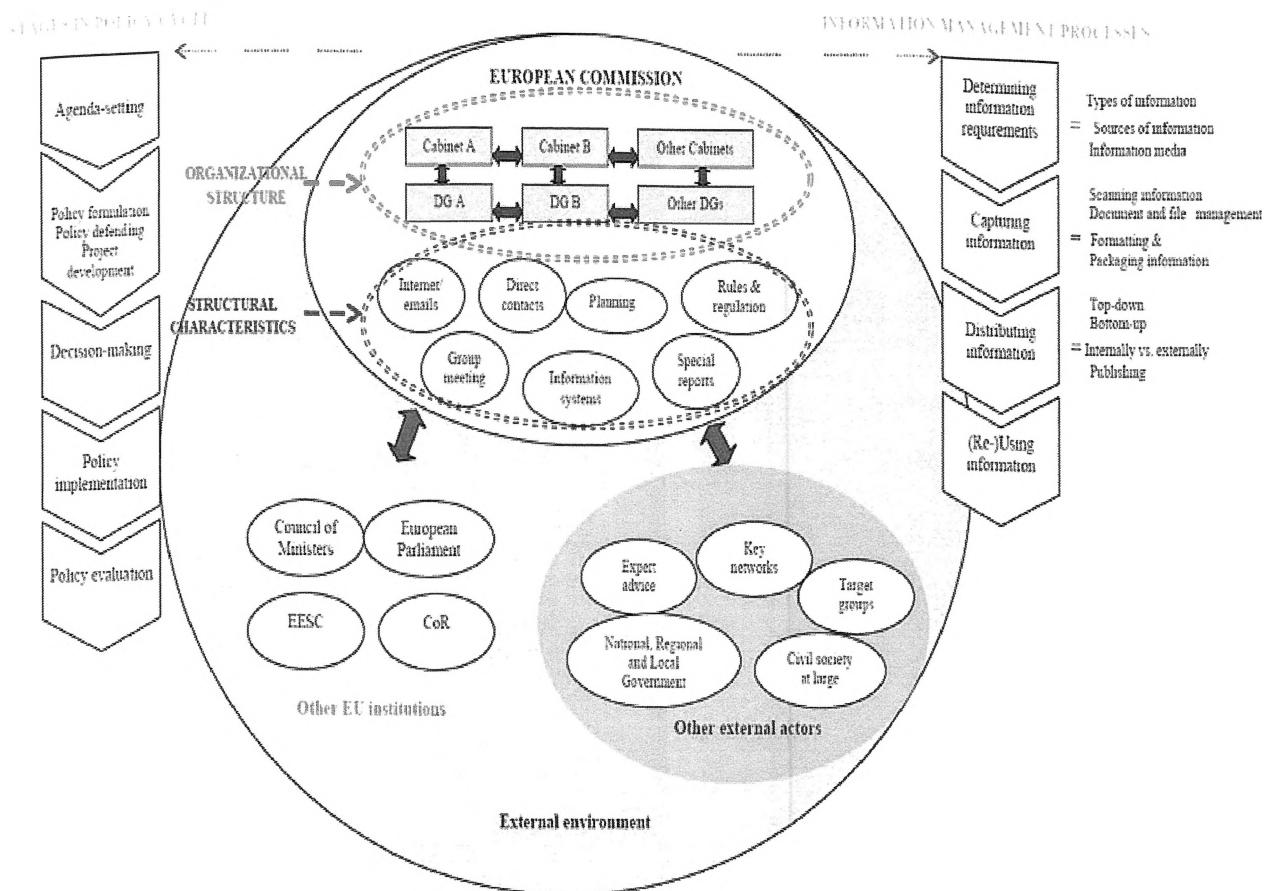
Во Комисијата, информацијата се проследува кон врвот и кон дното, односно на две нивоа: внатре во директоратите на ниво на кабинети и на ниво помеѓу директоратите (кабинетите), information flow is top-down and bottom-up in two levels: intra-Directorates-General/cabinets level and inter-Directorates-General/cabinets level. Надвор од Комисијата, информациите одат кон останатите институции на Европската унија (како што се инстанците на Европскиот совет и Европскиот парламент), или од цивилните општества кон повисоко, како што може да бидат експертските мислења, националните, регионалните или локалните влади, целните групи или поединците. Ползата е повеќеслојна, особено во насока на разбирањето на ризиците и конфликтите, потоа избегнување на нејаснотии и секако успешно зачувување на добиените информации и нивно повторно искористување преку дата системот, а особено стекнувањето на искуството во организацијата и работата.

Концептуалната рамка на Европската комисија за информирање и политичкиот циклус е прикажана на Слика 1<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup>Е.Кoundouraki, *"The information cycle in the European Commission's policy-making process"*, Manchester Metropolitan University, Department of Information and Communications, Manchester, 2007

Слика 1



Институционалното преклопување во сферата на безбедноста и донесувањето на одлуките и креирањето на безбедносната политика во Европската унија на релацијата Унија, влади на земјите членки, е неминовно, но воедно и регулирано со Договорот за Европската унија. Но, оваа преклопување е позабележливо во односите со НАТО.

Активностите на Европската унија во однос на креирањето на безбедносната политика, преточени низ Заедничката надворешна и безбедносна политика и Заедничката безбедносна и одбранбена политика беа во непосредна зависност од креирањето на безбедносната политика на НАТО имајќи ги истите безбедносни институции. Во последните десет години, поточно од 1999 година како резултат на Амстердамскиот договор, а условено од искуствата кои Европската унија во креирањето на својата Заедничка безбедносна и одбранбена политика ги стекна во голем број на воени, цивилно-воени или цивилни операции во кризни региони и имплементирајќи ги институциите и воедно

надградувајќи ги, Европската унија постави проблем во однос на регулативата во рамките на НАТО, со оглед на тоа дека повеќето земји членки на Унијата се и членки на НАТО. Згора на тоа, и самиот НАТО во истиот период презема 17 воени, цивилно воени или цивилни мисии во справувањето со кризите и ризиците, при што дојде како до преклопување на активностите, така и до недоразбирање помеѓу сојузниците (пример се Косово, Авганистан и Ирак). Согледувајќи ја новата сосотјба, Генералниот Секретар на НАТО, Јап Де Хоп Шефер, на конференцијата на Европската безбедносна и одбранбена политика во 2007 година го потенцираше овој проблем, истекнувајќи дека ваквиот однос забележливо го ограничува како тесен процесот на соработка помеѓу НАТО и Европската унија, правејќи забележлива дистанца помеѓу нив<sup>103</sup>.

Како две институции со големо влијание на глобално ниво, тие се ангажираат секој за себе во донесувањето на одлуките на стратегиско-политичко ниво. Ова е последица веројатно на недостатокот на интеракција помеѓу Унијата и НАТО, која со Петерсбуршките задачи е надмината.

Прво се усогласени телата и институциите кои учествуваат во процесот на донесувањето на одлуките, така што во Европската унија главните институции на Заедничката безбедносна и одбранбена политика се Политичко-безбедносниот комитет (Political Security Committee) како политичко тело задолжено за контрола на институциите, Воениот комитет на Европската унија (EU Military Committee) и Воениот штаб на Унијата (EU Military Staff). Тие кореспондираат со Северно Атлантскиот Совет (North Atlantic Treaty Council-NAC), Воениот Комитет (Military Committee - MC) и Меѓународниот Воен штаб (International Military Staff).

Во контекст на вака усогласената безбедносна и одбрамбена политика на НАТО и Европската унија, можеме да констатираме дека и поедините земји членки на Европската унија, покрај другото и својата национална безбедносна политика ја имаат усогласено со безбедносната политика на Унијата, а во рамките на неа и процесот на донесување на одлуки.

Така, Република Бугарија својот концепт на национална безбедност го трансформира од национален кон цивилен концепт на безбедност. Како

---

<sup>103</sup>S.C.Hofmann, *"Institutional Overlap in the Realm of Security: The Case of NATO and ESDP"*, Cornell University, New York. 2008

елементи на вака утврдениот Цивилен концепт на безбедност, Република Бугарија ги зема:

-трансформациоја на традиционалниот концепт на нација-држава (како политички пристап кон дефинирањето на новиот концепт на безбедност од безбедност на државата кон безбедност на граѓаните),

-адаптација на законската регулатива на правото во кризниот менаџмент и министерството за итни ситуации,

-приватизацијата на безбедноста како сервис на граѓаните,

-нов безбедносен концепт соодветен како во неколку земји.

Од тука се дефинираат и трите столба на новиот безбедносен концепт на Република Бугарија, а тоа се:

-внатрешен безбедносен систем (спроведен преку Министерството за внатрешни работи),

-надворешен безбедносен систем (спроведен преку Министерството за одбрана), и

-цивилен безбедносен систем (спроведен преку Менаџмент системот за итни ситуации, цивилниот безбедносен бизнис и невладините организации).

Овој безбедносен концепт кој Бугарија го вовеле во 2006 година, а согласно со своите потреби го прилагоди со Европскиот концепт, што во потполност треба да се имплементира за три години, или до крајот на 2009 година<sup>104</sup>.

Воопшто, целиот процес на прилагодување на законодавството, економијата и секако безбедносната политика во чии рамки го сместивме процесот на донесувањето на одлуки во безбедносниот систем, во научните кругови се нарекува *европеизација*. Процесот на конструирање, дифузија, институционализацијата во формални и неформални правила, процедури, политички парадигми, мора да ги издвои довербата и нормите кои се дефинирани и консолидирани во донесувањето на одлуките во рамките на Европската унија и така инкорпорирани во логиката на домицилниот дискурс, идентитети, политички структури и јавна политика<sup>105</sup>. Во рамките на овој процес доаѓа до судир помеѓу воспоставените правила и процедури на

<sup>104</sup>Н.Панов, "*Developing a civil security concept*", Center for National Security and Defence Research, Bulgarian Academy of Sciences, Bansko, 2007

<sup>105</sup>А.Б.Спенцарова, "The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics", University of North Carolina at Chapel Hill, 2003. стр.143. (<http://www.seep.ceu.hu>)

Европската унија и националните потреби на земјите, особено новите земји членки. Изразено е особено низ призмата на демократскиот капацитет во насока на креирањето на новиот систем за безбедност и процедурите во донесувањето на одлуките. Во Република Бугарија основното тело кое ја координира активноста на донесувањето на политичките одлуки по прашањата на националната безбедност и нивна координација и усогласување со Европската унија е Советот на Министри на чие чело е министерот за Европска унија и надворешни работи, а консултативната улога ја има Парламентот преку својот Европски надворешен комитет<sup>106</sup>. Податоците за анализа до ова тело ги доставуваат министерствата и институциите опфатени со концептот за цивилна безбедност, како и институциите на државата кои работат во безбедносниот сектор.

За разлика од Република Бугарија, Република Грција во рамките на Европската унија, има етаблиран и усогласен систем на донесување безбедносни политки и одлуки. Не е само резултат на долгогодишното членство на Грција во Европската унија, туку и на различните безбедносни предизвици и стратески цели, изразени низ проценката на ризиците и заканите и предвидувањето како и желбата за остварување на сопствените политички и безбедносни цели особено во регионалните рамки.

Особено е забележително во однос на тенденцијата на Грција за градење безбедносни политики на сите нивоа согласно со стандардите на Европската унија. Така може да се каже дека Грција во своите стратески рамки, како под концепти, ги разработува посебните политики во однос на развојната политика за децентрализација, имиграцијата и имиграционата политика, заштитата на животната средина, политиката за образование, јавната администрација и слично.

Историски наследените ризици и закани, колку и да се обременувачки, во контекст на глобалната и регионалната позиција на Грција и даваат порелаксирачка состојба. Иако, наследената конфликтна состојба и безбедносен предизвик во односите со Турција, во овој момент не е во врвот на грчките интереси. Интересите на Грција се насочени кон загрозувањата кои доаѓаат од

---

<sup>106</sup> А.Димитрова, К.Маниокас, "Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU", NISPA, Annual Conference in Vilnius, 2004, стр.6 (<http://unpoh1.un.org>)



Балканот и нејзината нова политичка цел за лидерство на Балканскиот полуостров и засилување на сопствената безбедност. Основната тенденција во современата безбедносна политика на Грција претставува нејзината желба да се претстави како стратешки партнер на НАТО и Европската унија во регионот.

Во таа своја намера, Грција особено ја развива својата надворешна политика, координирајќи ја со политиката на Европската комисија и насочувајќи ја кон европеизација на своите соседи, но и на своите владини структури со цел заштита на својот територијален интегритет (особено на Исток), не заборавајќи ги своите интереси во насока на обезбедување на своите источни и северни грзници, а насочувајќи ја и развивајќи ја комуникацијата во насока на реализирањето на инфраструктурните проекти и користењето на енергетските капацитети во регионот. Грција тежнее кон сопствена промоција во однос на воспоставувањето на балансот помеѓу Европската унија, Балканот и Медитеранот, поддржувајќи го спроведувањето на Заедничката Надворешна и Безбедносна политика на Унијата<sup>107</sup>.

Во таа насока Грција својата безбедносна парадигма ја насочува во рамките на нејзиното вградување во Европската безбедносна архитектура. За таа цел безбедносните истражување се насочени кон откривање на поврзаноста на транснационалниот криминал на Балканот и Средниот Исток, особено во делот на трговијата со наркотици, луѓе и меѓународниот тероризам. Особено имајќи ја во вид географската положба на Грција и можноста за транзит и организација на криминалот и тероризмот. Во насока на совладување на современите предизвици Грција ги имплементира новите безбедносни структури, засилувајќи ја позицијата на јавната администрација развивајќи ја безбедносната култура и вклучувајќи определен број на цивилни експерти во системот на едукација на тој начин градејќи неопходен ментален склоп за прилагодување во новите услови на безбедност и безбедносно опкружување во кое Грција би била мета на не државни актери.

Севупната ваква дефинираност на современите безбедносни ризици за Грција доведоа до промена на системот на градење и донесување на политички одлуки, а поради овозможување и олеснување на координацијата помеѓу

---

<sup>107</sup>D.Xenakis, P.Tsakonas, D.Chrysochoou, "Greece and the Mediterranean: Shifting Foreign Policy", The Model of Foreign Policy-Making in Greece, Athens, 2006, стр.2-3 (<http://www.idec.gr>)

министерствата и агенциите по прашања на националната безбедност се насочи кон формирање на Национален безбедносен совет<sup>108</sup>.

Кога се во прашање националните интереси и донесувањето на политички одлуки во безбедносниот сектор, тогаш процесот на одлучување се одвива во рамките на Владата, а во координација на активностите и информациите од министерствата и агенциите преку Националниот безбедносен совет, но кога се работи за активности во рамките на Унијата тогаш настапува супранационалниот дел во безбедносната политика при што се почитуваат процедурите на Европската комисија. Сепак, Грција воопшто не ги запоставува своите национални интереси и користејќи ја својата долготрајна етаблираност во НАТО и Европската унија, ја гради својата безбедносна политика во насока на подигање на својата улога на нивото на регионален безбедносен и економско-политички фактор.

Процесот на донесување одлуки во рамките на вториот столб односно ЗНБП и ЕБОП генерално е дефиниран како меѓувладина процедура за донесување одлуки. Со Лисабонскиот договор се предвидени решенија со кои се олеснува оваа процедура помеѓу членките.

Едно од клучните е тоа што Унијата за прв пат добива правен статус и може да потпишува договори или меѓународни акти, односно во практика станува глобален актер. Сепак оваа можност Унијата ќе ја има само до тој обем и во оние области кои ги определиле земјите-членки, а процедурата во однос на ЗНБП се уште ќе биде управувана од специфични процедури за донесување одлуки.

Лисабонскиот договор предвидува нови елементи во процесот за донесување одлуки и тоа:

а) Според одредбите од Договорот од Лисабон се воведува четврт исклучок од правилото за донесување одлуки со консензус во ЗНБП затоа што државите членки ќе треба да ги спроведат одлуките кои на предлог на ВП за НРБП или заедно со Комисијата ќе бидат донесени по процедура на квалификувано мнозинство. Оваа процедура овозможува да се надмине евентуално вето, но доколку некоја членка не прифати одлучување со квалификувано мнозинство заради т.н. витални причини или не се придржува кон конструктивна

---

<sup>108</sup>T. Dokos, *“Integrating Greece into the European security architecture”*, Greek Security policy in the 21-st century, ELIAMEP, Atehsens, 2007, str.9

апстиненција, тогаш може да го отвори прашањето пред Советот каде се одлучува со консензус. Со тоа се афирмира улогата на членките врз оваа област, а клаузулата “passerelle”(во буквален превод од италијанскиот јазик значи мост, премин над патот) не се применува во делот на ЗБОП. Процедурата на квалификувано мнозинство ќе се применува и за ЗБОП во областа на постојаната структурна соработка и за иницијално финансирање за одбранбени мисии;

б) Лисабонскиот договор содржи одредби со кои членките можат да ја прошират примената на принципот за одлучување со квалификувано мнозинство и во однос на ЗНБП наречена “passerelle” одредба, но сепак во согласност со консензус на членките во Советот;

в) Со Договорот од Лисабон задржана е и одредбата околу примена на конструктивна апстиненција во процесот на донесување одлуки, со која членките апстинираат од гласање и не го блокираат процесот на донесување одлуки со консензус во областа на ЗНБП<sup>109</sup>.

Вака изменетите одредби во однос на донесувањето на одлуките по прашањата на безбедносната политика, покрај определените операционални подобрувања во насока на ефикасноста донесуваат и одредени ограничувања, но и можност за примената на некои модели на преодни одредби во однос на правилото за консензус во одредени случаеви. Големо влијание во процесот на донесување на одлуки во Унијата според одредбите од Договорот од Лисабон има постојаната структурна соработка за која зборувавме погоре. Овој механизам е воспоставен со цел овозможување поголема соработка помеѓу земјите-членки во областа на ЗНБП и ЗБОП што директно влијае како на процедурите за донесување на одлуки, така и врз градењето на безбедносната политика на Унијата.

---

<sup>109</sup>Л.Георгиева, „Европската безбедносна политика“-Авторизирани предавања, Филозофски факултет, Скопје, 2009, стр.26

### **2.3. Безбедносната политика во Република Македонија и процесот на донесување одлуки**

Иако, основниот македонски стратегиски концепт за 21-от век<sup>110</sup> ги детерминира основните предизвици пред кои се наоѓа Република Македонија во 21-от век, во целите што треба да се остварат во функција на поддршка на државните и националните интереси не го дефинира раното предупредување како модел, кој ќе предупреди на ризиците и заканите по државата. Секако дека евро-атлантското итегрирање на државата и дава сигурен амбиент и безбедно доста релаксирана позиција. Но, за потполно прилагодување кон оваа цел потребно е да се изгради компатибилен систем на безбедност и градење безбедносна политика, што во себе го вклучува и моделот за рано предупредување.

Моделот за рано предупредување од појавата на конфликти на Европската унија и неговото влијание врз безбедносната политика на Република Македонија го детерминира основниот предмет на оваа истражување, но не само потребата од научна верификација, туку ги детерминира и потребите на воспоставување на компатибилен систем на превенција и модел за рано предупредување на Република Македонија со оној на Европската унија, а во насока се на остварување на крајната цел, полноправно членство во Унијата.

Воспоставениот систем за превенција од конфликти и во него соодветно застапениот модел за рано предупредување, без разлика дали се работи за моделот на Европската унија или пак било кој друг модел што се употребува од држави или меѓународни организации, невладини или специјализирани институции, остава свој траг и директно влијание врз креирањето на безбедносната политика и стратегискиот настап краткорочно и долгорочно на засегната држава, регионот или пошироко.

Во тој контекст, може да кажеме дека и во однос на креирањето на безбедносната политика на Република Македонија, без сомневање влијае и нејзиниот однос кон превенцијата на конфликтите, во нејзини рамки на креирање и употребата на соодветен модел за рано предупредување од појавата на конфликти и ризици по државата. Дали тоа Република Македонија соодветно

---

<sup>110</sup>Т.Гоцевски, М.Котовчевски, З.Нацев, Р.Начевски. *“Дефендологија”*, Македонска ризница, Куманово, 2002, стр.318-325

го прави или пак моделот за рано предупредување на Европската унија го изразува своето влијание врз креирањето на безбедносната политика и безбедносниот амбиент во Република Македонија и регионот ќе го согледаме низ истражувањето во овој труд. Во суштината на креирањето на безбедносната политика на Република Македонија, суштински елемент претставува Европската унија во сите аспекти на своето регионално и глобално влијание. Тоа влијание на Унијата треба да се пренесе и врз дефинирањето и пред се осовременувањето на процесот на донесување одлуки во Република Македонија.

### **2.3.1.Процес на формулирање на безбедносната политика на РМ**

Забележливи се разликите во безбедносните концепти и начините на донесување на одлуките на земјите членки на НАТО и Европската унија, а кои се во непосредното соседство на Република Македонија. Сепак, иако постојат специфични разлики, тие се однесуваат исклучиво на спецификите на националните потреби и моменталната изграденост на системот. Главните тенденции се насочени кон целосно вклучување во Европската безбедносна архитектура, на што укажуваат компатибилните проценки на современите извори на загрозување и вклучувањето во европските процеси (европеизацијата) во справувањето со истите.

Токму во делот на стабилноста на институциите и прилагодувањето на законодавството забележлива е некомпатибилност со легислативата на Унијата и одржувањето на постојана стабилност на институциите со нивно постојано надградување и создавање нови тела и институции во насока на градењето на безбедносната политика.

Република Македонија се уште во својот безбедносен систем го нема дефинирано процесот на донесување на одлуки за креирање на безбедносната политика и неговата надградба.

Сегашната поставеност на безбедносниот систем клучната улога при креирањето на безбедносната политика на државата ја доделува на Владата.

Владата пак, се потпира врз улогата на министерствата (особено врз Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана) во однос

на прибирањето на информациите и воопшто проценката на заканите и ризиците, а врз што се гради безбедносната политика и тоа најчесто на краткорочен период или како одговор на веќе настанатите кризи или пројавени ризици.

Ниту Центарот за управување со кризи, како тело кое требаше во својата основна замисла да врши проценка на ризиците и кризите, а за тоа има и законска основа (пред се во термилолошкото споменување на раното предупредување), нема разработен систем за превенција. Во овој контекст мора да кажеме дека не е изготвена ниту листа на индикатори кои навремено ќе предупредат на појавата на ризици и закани по мирот и безбедноста на државата. Тоа е резултат на неразбирањето на потребата од систем за превенција на конфликти и во него вклучениот модел за рано предупредување. Тоа што во моментот е регулирано со Законот за кризи и Законот за ЦУК, а се однесува на раното предупредување, е моделот за рано предупредување од природни катастрофи. Секако дека тоа е дел од заштитата од ризици и закани, но природните катастрофи се постојано присутна латентна закана која може да се појави во секое време. Врз нивното појавување и интензитет не влијае човечкиот фактор ниту креирањето на безбедносната политика преку создавање на безбедносна стратегија. Формулирањето на безбедносната политика на Република Македонија бара вклучување на превенцијата на конфликти како нејзин составен дел. Во рамките на превенцијата треба да егзистира модел за рано предупредување, со листа на индикатори кои укажуваат на ризиците и заканите кои може да влијаат врз појавата и ескалацијата на конфликтите. Токму дефинирањето на ризиците и заканите во рамките на безбедносната политика на Република Македонија ќе овозможи операционална поставеност и дефинирање на инструментите на безбедносната политика и во неа превенцијата на конфликти.

### 2.3.2. Улогата на институциите во формулирањето на безбедносната политика (Претседателот, Владата, Министерствата)

Улогата на Претседателот на Република Македонија во областа на безбедноста е регулирана со Уставот на Република Македонија.

Според него Претседателот на Република Македонија е и Врховен командант на Армијата на Република Македонија, и во тоа својство ги извршува своите обврски поврзани со безбедносната политика<sup>111</sup>.

Онаа што во работата на Претседателот има допирни точки во однос на раното предупредување не е воопшто дефинирано. Единствено што можеме да поврземе со примената на рано предупредување и тоа во контекст на активностите кои ги превзема Центарот за Управување со Кризи во справувањето со ризиците и заканите од природните и техничките катастрофи, а предвидува ангажман на АРМ се однесува на:

1. Обврската на Претседателот да донесува документи за употреба на Армијата и наредува нејзина употреба, и
2. донесува стратегија за одбрана, но во истата не се зборува за рано предупредување од ескалација на конфликти, ниту пак за воспоставување на систем за превенција и модел за рано предупредување како потреба на безбедносната политика на Република Македонија.

Според Националната концепција, детерминирани се заканите по безбедноста на Републиката и во согласност со нив и законската регулатива детерминирани се задачите и улогата на институциите на државата во рамките на безбедносниот систем. Според Законот за одбрана во членот 19 определени се надлежностите на Владата во остварувањето на одбраната (или креирањето на одбрамбената политика), каде што покрај другото предвидено е:

- дава мислење за Стратегијата за одбрана на Републиката,
- организација и функционирање на системот за набљудување, известување и тревожење, кои во состав на ЦУК се однесува на навремено известување и тревожење од природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти и друго.<sup>112</sup>

<sup>111</sup>Устав на Република Македонија со Амандманите на Уставот I-XIX. Службен Весник на Република Македонија, Скопје, 2004

<sup>112</sup>Закон за одбрана, "Службен весник на Република Македонија", број 42/01. 5/2003

Министерството за одбрана покрај останатите работи регулирани со Законот за одбрана ги врши работите кои се однесуваат на:

- организирање и подготвување на набљудувањето и известувањето, врските и криптозаштита,
- *подготвува стратегија за одбрана на Републиката,*
- *врши процена на можните воени и други опасности со кои се загрозува суверенитетот, самостојноста и територијалниот интегритет на Републиката и загрозеноста на територијата од природни непогоди и други несреќи*<sup>113</sup>.

Во контекст на раното предупредување од ескалацијата на конфликти и превенцијата од истите, Министерството за одбрана, според наговите законски обврски се врвува исклучиво за проценката на ризиците и заканите кои се однесуваат на воените опасности и природните несреќи. Тоа покажува дека во однос на имплементирањето на нов безбедносен концепт како дел од современата безбедносна политика на Република Македонија сè уште не е развиено чувството за надминување на традиционалниот безбедносен концепт кои на прво место го става воениот сектор и загрозувањата од војна.

Министерството за внатрешни работи, ги врши работите кои се регулирани со Законот за внатрешни работи, во кои поврзаноста со воспоставувањето на модел за рано предупредување и имплементацијата на современ безбедносен концепт се однесува на:

- *остварување на системот на државна и јавна безбедност,*
- *работи кои се поврзани со системот за интегрирано гранично управување, како дел од обврските на државата во областа на правдата, слободата и безбедноста.*
- *контрола на производство и промет на експлозиви, набавување и поседување на огнено оружје* и друго.

Забележително е дека во секоја од институциите кои се засегнати од прашањата на безбедноста сè опфатени поедини подсегменти од оваа сфера, но легислативно не постои регулатива според која Владата је остварува координацијата во однос на националната безбедност и воспоставувањето на механизам за развој на безбедносните согледувања, а особено во насока на

---

<sup>113</sup>Исто, член 15, член 20 и член 135



создавање утврден процес на донесување одлуки и креирање на безбедносна политика врз основа на збирни сознанија и обединети информации без разлика под чие политичко раководство се наоѓаат поедини институции.

Со членот 86 од Уставот на Република Македонија воспоставен е Совет за национална безбедност, кој ги разгледува прашањата од областа на безбедноста и одбраната и дава предлози на Владата и Собранието, а Претседателот на Републиката е претседател на Советот за безбедност. Иако оваа тело има само советодавна улога и паралелно со извршната улога на Владата, му овозможува на Претседателот на Републиката активно учество во креирањето на безбедносната политика, покрај неговата улога во однос на армијата како Врховен командант и можноста да посредно раководи со Агенцијата за разузнавање, тоа нема особено влијание врз креирањето на безбедносната политика во Република Македонија. Ова особено е изразено во насока на можноста Советот да влијае врз активностите и работата на безбедносните служби, како и можноста да има влијание врз менаџирањето на ризиците и заканите. Препораките кои ги дава, всушност не се обврзувачки. Поради ваквата состојба се наметнува идејата за донесување на Закон за национална безбедност кој би ги дефинирал надлежностите и координацијата на сите безбедносни служби<sup>114</sup>, институциите и телата кои извршуваат работи од областа на безбедноста, одбраната, заштита на населението и спасувањето, а што ќе влијае врз креирањето на безбедносната политика.

### **2.3.3. Концепциски основи на безбедносната политика**

Како дел од основата на безбедносната политика е Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија<sup>115</sup>. Иако, концепцијата не претставува модел за рано предупредување од загрозување и ризици, може да се земе како основа и факт врз кој треба да се интервенира во насока на негово осовременување и прилагодување со создавање модел за кој

---

<sup>114</sup> С.Славевски, *“Безбедносен систем”*, Цетис, Скопје, 2009, стр.339

<sup>115</sup> Текст усвоен на 24-та седница на Собранието на Република Македонија одржана на 11.06.2003 година, како 12-та точка на Дневниот ред.

веќе рековме дека претставува и практична општествена цел од исклучителен интерес на Република Македонија.

Националната концепција, претставува основен документ на Република Македонија во областа на безбедноста и одбраната што во себе ја содржи и проценката на ризиците и загрозувањето на безбедноста на државата.

Еден од важните интереси на Република Македонија застапени во националната концепција е превенцијата и изградба на инструменти за рано предупредување на тензиите и кризите, со цел навремено и ефикасно решавање на истите по мирен пат.

Како современи загрозувачки процеси и современи безбедносни ризици и опасности детерминирани се меѓу другите и:

- организираниот криминал,
- нелегалната трговија со дрога и оружје,
- поседување на големи количини на нелегално оружје,
- корупцијата,
- тешкиот криминал,
- убиства и напади врз сопственоста на граѓаните,
- економскиот криминал и
- недоизграденоста на институциите на системот.

Ова се всушност елементи кои даваат слика на личната и јавната безбедност на граѓаните. Во насока на безбедносното опкружување, концепцијата ја фаворизира Европската безбедност заснована врз кооперативни односи и взаемно координирани активности, меѓу другото и во областа на превенцијата и решавањето на кризите, потпирајќи се на колективните системи на безбедност, особено на улогата и безбедносно-политичката структура на НАТО и неговите механизми.

Повторно, се констатира присуството на нови предизвици, ризици и опасности.

Во рамките на безбедносните можности со кои располага Република Македонија во концепцијата се истакнува можноста од влошена безбедносна состојба и криза, но никаде не се споменува системот за превенција на ризиците и моделот за рано предупредување, а особено негова поврзаност со моделот на

Европската унија. Како безбедносен ризик, покрај претходнонаведените се сметаат и:

- недоизграденоста на институциите на демократскиот систем,
- проблемите со функционирањето на судството,
- социјалните проблеми и
- невработеноста.

Кои ризици влијаат врз чувството на граѓаните за лична и јавна безбедност и врз општиот безбедносен амбиент во државата од аспект на појавата на разни облици на криминал и негов пораст?

Всушност ова е неформален вовед во анализата на загрозувањата на безбедносниот систем, кој е недоизграден во однос на моделот за рано предупредување и третирањето на личната и јавната безбедност како индикатор во него. Проценката од закани и ризици во националната концепција како модел според кој реагира државата во случај на кризи и закани по Република Македонија, е опфатен во Глава III *“Политика на Национална безбедност”*, во делот 3 - *Менаџирање со кризи*.

Концепциските основи на безбедносната политика на Република Македонија, потребно е да се засилат со нивно осовременување. Безбедносната стратегија е динамична материја која има потреба да се развива во согласност со новите предизвици, ризици и закани за општеството, и е потребно рedefинирање на постојната Национална концепција за безбедност и одбрана. Седум години подоцна од времето на нејзиното донесување, изменети се законите по безбедноста на Република Македонија. Одбраната не претставува основна теориска рамка за зачувување на националната безбедност. Новите предизвици кои стојат пред безбедноста на Македонија се пред се поврзани со ризиците кои се однесуваат на Европската унија. Нашиот статус на земја кандидат за членство во Европската унија претставува изменета состојба и рамка за проценка на ризиците и загрозувањата. Некои други ризици и закани како што се тероризмот, нелегалната трговија со оружје, трговијата со дрога, корупцијата, илегалната миграција и сите аспекти на човековата безбедност се безбедносни прашања кои се издиференцираа во последните седум години.

По прашањето на ризиците и законите кои се дадени во Стратегискиот одбранбен преглед (СОП), овие закани се дефинирани со различен степен на

среден, краток и долг рок. Сепак, недостасуваат неколку клучни елементи во нивната проценка. Недостасува делот за операционализација која ќе се базира врз динамична безбедносна политика. Треба да се опфати стратегискиот модел за менаџирање на ризиците и соодветните инструменти. Целта е пронаоѓање на соодветното место на превенцијата од конфликти и во неа воспоставениот модел за рано предупредување во рамките на концепцијата.

#### **2.3.4.Инструменти на безбедносната политика**

Соочувањето на Република Македонија со новите облици на ризици и загрозување не може да обезбеди ефикасност на нејзината безбедност преку традиционалните методи. Дефинирањето на ризиците и заканите како надворешни опасности, особено во однос на одбрамбената политика е нереален пристап за државата. Република Македонија преку современот дефинирање на ризиците и заканите по својата безбедност ќе може успешно да ги определи и инструментите на својата безбедносна политика. Тие инструменти мораат да се усогласат со инструментите на Европската унија, а да се разликуваат единствено во однос на некои специфични загрозувања за Република Македонија. Досегашните обиди за воспоставување на инструменти за спроведување на безбедносната политика на Република Македонија, се во областа на законското регулирање на поедини области на безбедноста. Тоа ни одблиску не успева да ја направи безбедносната агенда на Македонија концизна и да ја приближи кон онаа на Унијата.

Како основни инструменти преку кои Република Македонија ја спроведува својата безбедносна политика се:

- Законот за внатрешни работи,
- Законот за полиција,
- Законот за управување со кризи (во него се регулирани задачите на ЦУК),
- Законот за одбрана
- Закон за Агенција за разузнавање,
- Закон за класифицирани информации,
- стратегии,
- проценки,

-стандардни оперативни процедури и

-националната платформа за надминување на ризиците од несреќи и катастрофи<sup>116</sup>.

Сите овие инструменти се однесуваат на краткорочна превенција и реакција во случај на ризици и загрозувања од природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти. Единствено во Законот за управување со кризи, превенцијата и раното предупредување се сретнуваат како поим, но не се дефинирани онака како во рамките на безбедносната политика на Европската унија.

Во рамките на овој труд во претходните наслови обработивме дел од инструментите на безбедносната политика, но во овој дел ќе се задржиме на Законот за управување со кризи, како закон во чии рамки е најзастапен поимот на превенцијата и раното предупредување.

*Законот за управување со кризи* во својата основа го одредува системот за управување со кризи во Република Македонија<sup>117</sup>. Во однос на ова, ја определува организацијата и функционирањето, одлучувањето и употребата на ресурсите, комуникацијата и соработката, *процената на загрозеноста на безбедноста на Републиката*, планирањето и финансирањето, како и други прашања сврзани со системот за управување со кризи (член 1, став 1).

Овој закон како инструмент на безбедносната политика на Република Македонија, уредува дека „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 и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии, или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок или безбедноста на Република Македонија, или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба* (член 1, став 2).

Операционализирајќи ги поимите кои се употребуваат во однос на кризите и нивното управување, законот ги дефинира истите. Така, под

---

<sup>116</sup> **Националната платформа за надминување на ризиците од несреќи и катастрофи**- е документ на Владата на Република Македонија изготвен од Центарот за Управување со Кризи, претставен на 19.11.2009 година. Овој документ ги регулира активностите и процедурите кои ги превземаат органите на државата во справувањето со ризиците од несреќи и катастрофи, како и развојот на оперативните единици на теренот и раководењето во кризната ситуација од страна на *Управувачкиот комитет* во проширен состав.

<sup>117</sup> Закон за управување со кризи, „Службен весник на Република Македонија, број 29/2005“, од 04.05.2005 година.

*„загрозување на безбедноста на Република Македонија”, се подразбира загрозување од ризици и опасности по добрата и животната средина, здравјето и животот на луѓето и животните и растенијата, имотот и другите материјални добра од поголем обем, стабилноста, функционирањето на државата и нејзиниот поредок утврден со Уставот за кои не постојат услови за прогласување на воена или вонредна состојба.*

Според Законот за управување со кризи **„криза”**, е појава со која се загрозени основните вредности, трајните и виталните интереси и цели на државата, односно се загрозени уставниот поредок и безбедноста на Републиката. Додека **„кризна состојба”**, е состојба предизвикана од ризици и опасности кои можат да ги загрозат доброта, здравјето и животите на луѓето и животните и безбедноста на Републиката, за чија превенција и/или справување е потребна употреба на поголем обем на ресурси.(член 3, став 1, точка 4 и 5) Вака дефинираните поими криза и кризна состојба кои се воопштени не се однесуваат, односно експлицитно не ја опфаќаат превенцијата на конфликтите и моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти. Законот, превенцијата ја поврзува со употребата на поголем обем на ресурси, што во основ ја исклучува како дел од безбедносната политика, која влијае врз донесувањето на одлуките и нејзино креирање.

Под **„ризници и опасности”**, дефинирани се можни манифестации на национална верска нетрпеливост и омраза, облици и активности сврзани со меѓународниот тероризам, организираниот криминал, недозволената трговија со дрога, оружје и луѓе, последици од средства за масовно уништување, поседување на големи количини на илегално оружје, корупција, урбан тероризам, тежок криминал, вклучувајќи убиства, уцени и напади врз граѓаните и на нивната сопственост, последици од судири на интереси за користење на изворите и патештата на стратегиските енергенци, како и попречување на нивниот увоз во Републиката, елементарни и други непогоди, техничко-технолошки катастрофи, епидемии на карантински и други забилувања кај луѓето и животните, како и деградација од поголем обем и уништување на животната средина.

Како **„превенција”** се дефинира активност за спречување на настанување, контрола и справување со кризната состојба (член 3).

Вака дефинираните поими, даваат основ за понатамошно расчленување и операционализација пред сè на ризиците и опасностите, но сепак самата операционализација во пракса е ограничена на ризиците и опасности од несреќи и катастрофи. Законот за управување со кризи во членот 11 предвидува дека во однос на превенцијата, справувањето и раното предупредување од евентуална кризна состојба може да учествуваат и меѓународни организации, институции и поединци. Тоа претставува само основен законски чекор кон усогласувањето на превенцијата од конфликти и раното предупредување со програмата и политиката на Европската унија. Основен самостоен орган во системот за Управување со кризи е Центарот за управување со кризи. Тој е должен да изработи единствена проценка на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија. Оваа проценка, која треба да биде во надлежност на Ц.У.К., не е изготвена. Тоа што во **Националната стратегија на Ц.У.К. (2010-2012)**<sup>118</sup>, како инструмент на спроведување на безбедносната политика, е предвидено во однос на превенцијата и раното предупредување се однесува на ризиците и опасностите од природни и техничко-технолошки катастрофи. Потполно истото е предвидено и во рамките на *националната платформа*. Единствен напредок кон приближувањето на Европската унија е идејата за постојан претставник на Ц.У.К. во ЕУ и НАТО, но повторно во контекст исклучиво на катастрофите и справувањето со нив.

Во рамките на операционалната поставеност на институциите на државата во однос на нивниот ангажман, Законот за управување со кризи предвидува и употреба на Армијата на Република Македонија како поддршка на полицијата. Таа употреба би била во услови кога со кризната состојба е загрозувана безбедноста на Република Македонија, а органите на државата немаат соодветни ресурси и средства за нејзина превенција и справување.

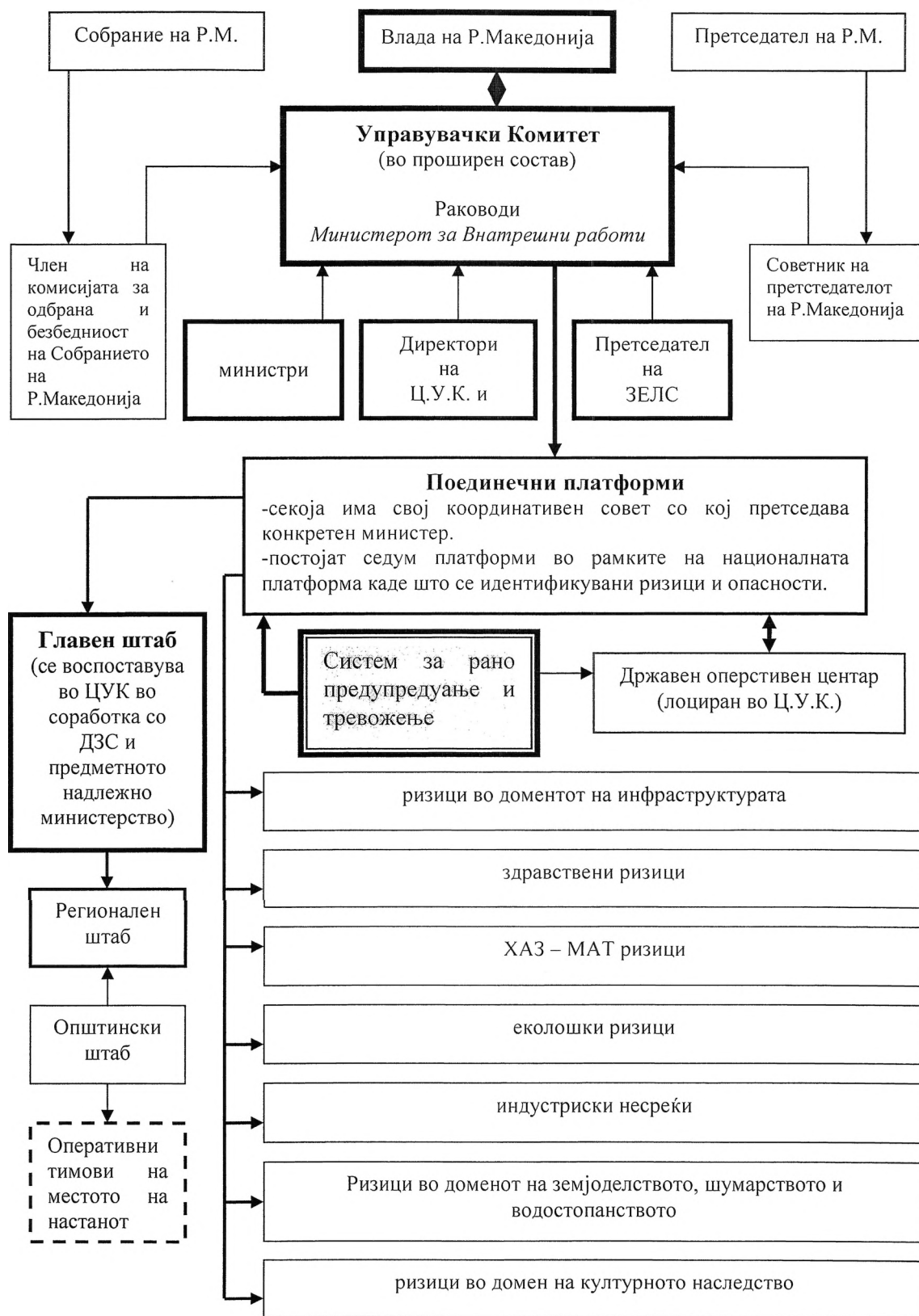
За да го појасниме начинот на организацијата на системот за управување со кризи и во него местото на превенцијата и раното предупредување, ќе дадеме еден извод од целосната шема дадена во националната платформа на Република Македонија за намалување то на ризиците од несреќи и катастрофи.

---

<sup>118</sup><http://www.cuk.gov.mk>

Шема бр. 6

**Шема на организацијата според националната платформа на Р.Македонија за намалувањето на ризиците од несреќи и катастрофи**  
(извод од целосната шема)



Извор: Национална платформа, Ц.У.К. – Влада на Република Македонија, 2009 година.



Дефинирајќи го раното предупредување (член 38), Законот за управување со кризи определува дека **раното предупредување се однесува на следење на состојбата, навремено идентификување на појавите и процесите кои се ризици и опасности по безбедноста на Република Македонија, или кои може да доведат до кризна состојба.** Заради известување на учесниците во системот за управување со кризи и на населението преку Ц.У.К. се организира известување и тревожење. Со ваквата регулатива, раното предупредување е исклучиво сместено во делот за непосредно предупредување од опасност предизвикана од природни и техничко-технолошки катастрофи.

И од шемата број 6, се гледа дека раното предупредување е поврзано исклучиво со ризиците и заканите од несреќи и природни и технолошки катастрофи. Разбирањето на раното предупредување во рамките на безбедносната политика на Република Македонија и инструментите преку кои истата се спроведува е на ниво на тревожење и непосредно предупредување на населението и системот на државата од надоаѓачката природна или техничка катастрофа, односно опасност.

Оваа поставеност на превенцијата и раното предупредување влијае и врз методологијата за изготвување на проценката на ризиците и заканите за безбедноста на Република Македонија. Иако врз основ на законот изготвувањето на проценката на ризиците и анализата е обврска на ЦУК<sup>119</sup>. Таа не ја опфаќа проценката на состојбата со конфликтите и во таа насока определувањето на индикаторите на раното предупредување. Превенцијата според националната платформа како инструмент на безбедносната политика на Република Македонија се однесува на:

- инспекциски надзор,
- планови за мониторинг и рано предупредување,
- план за тревожење и
- feedback планови за подготвеност.

Поради вака дефинираната платформа и во неа проценката на нивото на ризиците и заканите не ги опфаќа заканите од појавата на конфликти и показателите добиени преку индикаторите на раното предупредување.

---

<sup>119</sup>Закон за управување со кризи, „Службен весник на Република Македонија, број 29/2005“, од 04.05.2005 година, член 1, став 3

Раното предупредување како модел во системот за превенција од конфликти воопшто не е опфатено во системот за управување со кризи во Република Македонија. Тоа недостасува и во Законот за управување со кризи како еден од клучните инструменти на спроведувањето на безбедносната политика на Република Македонија. Со оглед на тоа, не постои усогласеност на останатите инструменти и се забележуваат не само законски недостатоци, туку и оперативни недостатоци во спроведувањето на безбедносната политика. Не постојат инструменти за водење на безбедносната политика во Република Македонија кои се однесуваат на воспоставувањето на системот за превенција од конфликти и во него моделот за проценка на ризиците и моделот за рано предупредување.

Недостасуваат елементите на развојна политика и засилен политички дијалог. Особено не се дооформени механизмите за кризен менаџмент и рано предупредување. Тоа се пред се инструменти кои структурно ќе превенираат конфликти во Република Македонија. Овие инструменти би требало да ја зацврстат безбедносната политика во насока на проценка на ризиците и заканите и од тој аспект промената на безбедносната политика. Како еден од клучните делови во спроведувањето на безбедносната политика суштински поврзан со превенцијата е спроведувањето на политичкиот дијалог. Тој политички дијалог, треба да се однесува на прашањата, како внатре во Република Македонија така и кон соседите, особено кон Европската унија.

Единствената поврзаност на моментално поставениот систем на управување со кризи, превенцијата и раното предупредување во Република Македонија, со оној на Европската унија може да се види во однос на приближувањето кон механизмите за цивилна заштита на Унијата. Бидејќи, ЦУК според Законот за управување со кризи е единствената институција во безбедносниот систем на Република Македонија која има обврски поврзани со кризите, кризните состојби, превенцијата и раното предупредување, негова основна задача е да го конципира и воспостави соодветниот модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во Република Македонија. Како и да го поврзе во системот за превенција заедно со моделот за проценка на ризиците.

Воопшто земено, безбедносната политика и процесот на донесување одлуки во Република Македонија се концентрирани во Владата. Сепак, истите не се хармонизирани со изградениот процес на донесување одлуки и спроведувањето на безбедносната политика во Европската унија, но не се доизградени ниту прилагодени на реалните потреби на Република Македонија.

### 3.Европската унија и нејзиното влијание врз моделот за рано предупредување

Тенденцијата на Република Македонија како земја кандидат за членство во Европската унија е насочена кон полноправно членство во Унијата. Таа е условена со исполнувањето на политичките, економските и легислативните стандарди на Унијата. Особено значајни за овој труд, се политичките критериуми и целосната примена на правото на Европската унија.

Политички критериуми: земјите-кандидати треба да имаат стабилни институции, кои ќе гарантираат демократија, владеење на правото, човекови права, почитување и заштита на малцинствата.

Целосна примена на правото на Европската унија: земјите-кандидати треба да ги спроведат обврските од законодавството на Европската унија, кое е познато како *acquis communautaire*<sup>120</sup>.

Промените во Европската унија, со воведувањето на Шенген зоната, со која се “избришаа“ внатрешните граници на Унијата, предизвикаа и можност за дејствување на криминалот во поповолни услови при недостаток на внатрешна контрола на преминувањето од една во друга држава.

Вака поставениот предизвик пред Унијата, бараше проширување на активностите во областа на правдата (судството) и внатрешните работи во насока на заедничка активност на земјите-членки во овие области и хармонизација на законодавството на земјите-членки на Унијата (приближување на законодавството-**approximation of laws**)<sup>121</sup>.

Со договорот од Мастрихт (во глава VI) прашањата од областа на правдата (судството) и внатрешните работи се имплементирани во третиот столб на Унијата. Главен правец во интеграцијата и создавањето на единствен простор во областа на правдата станува спречувањето на транснационалниот криминал. Договорот од Амстердам го насочи развојот на третиот столб кон апроксимација на дефинициите на определени дела и на санкциите за тие дела

<sup>120</sup><http://www.sep.gov.mk/publikacii>

<sup>121</sup> **Approximation of laws-приближување на законите**, според член 95 од Договорот од Рим, утврдени се средствата со кои се постигнува прогресивно приближување на националните закони на државите-членки во согласност со стандардите содржани во правото на ЕУ. Пошироко кај:Т.Каракамишева и В.Ефремова, “Поимник на терминологијата на Европската Унија”, Винсент графика, Скопје, 2009, стр.47

се до амбицијата Европската унија да прерасне во партнер по однос на меѓународната судска соработка. Кон оваа се придружија и гаранциите за јакнење и развивање на заштитата на индивидуалните слободи и права. Со вака поставениот концепт во областа на правдата и внатрешните работи, Европската унија покрај во областа на ЗНБП и ЗБОП и во областите од третиот столб пројавува интерес и тежнение за достигнување на позиција на глобален актер. Таа позиција е изградена на основата на супранационалниот елемент, односно на функционирањето на Унијата како супранационална држава.

**Со Договорот од Лисабон од 2007 година и спојувањето на содржините од третиот столб со оние од првиот столб и поврзувањето во области од комунитарниот метод, правдата и внатрешните работи, а преку нив и личната и јавната безбедност, ќе се издигнат на супранационално ниво. Со ова се поврзуваат областите на личната и јавната безбедност со подрачјето на слободата и правдата.**

Напредокот е постигнат во гонењето на прекуграничните облици на криминал, еднаков пристап кон правдата и хармонизација на казненото право како одраз на начелото на солидарност и лојалност на државите-членки. Апроксимацијата (безусловно прифаќање) на казнените законодавства во однос на пропишувањето на *инкриминирачките дела кои се третираат, првенствено е насочена кон неколку инкриминации: тероризам, илегална имиграција, трговија со луѓе, финансиски криминал, трговија со дроги, перење пари, корупција, користење на фалсификувани платежни средства, сексуална експлоатација на деца и детска порнографија, компјутерски криминал, еколошки криминал, расизам и ксенофобија*<sup>122</sup>.

Покрај судската соработка, поради истите причини се наметнува и потребата од полициската соработка. Полициската соработка се темели врз идејата за координирана превентивна и репресивна активност на полицијата, која е проширена и надвор од границите на земјата-членка. Иако создавањето на единствен безбедносен простор се однесува во прв ред на ЗНБП, невозможно е да се исклучат мерките, кои ги превземаат полициите во сузбивањето на криминалот како дел од безбедносните предизвици.

---

<sup>122</sup>В.Камбовски, *“Правда и внатрешни работи на Европската Унија“*, Правен факултет-Јустинијан Први, Скопје, 2005, стр.277

Со стапувањето во сила на Шенгенскиот договор во 1995 година, именувани се полициски службеници за врска во секоја земја-членка, првенствено поради потребата за размена на информации во однос на тероризмот, транспортот на дрога, организираниот криминал и илегалната миграција. Со овие активности е востановено и правото на полициските службеници за прекугранични следење на осомничените лица на територијата на друга држава и создадена е правна основа за создавање на мешовити истражни екипи кои постапуваат на целата територија на Европската унија<sup>123</sup>.

Создавањето на европската полициска мрежа е започнато со договорот од Мастрихт, со кој на листата на приоритетни заеднички интереси се ставени:

- тероризмот,
- трговијата со дрога,
- транснационален организиран криминал и
- создавање на единствен систем за размена на информации.

Продолжената институционализација е имплементирана со Договорот од Амстердам со кој се промовираат две насоки на полициската соработка и тоа: преку EUROL и непосредната соработка помеѓу полициските служби на земјите-членки.

Покрај овие насоки, поради непосредна полициска соработка и нејзино зацврстување, ЕК има создадено повеќе тела за координација и соработка како што се:

- Европската структура на полициски шефови,
- Европски полициски колеџи и
- Европски сили за брза реакција.

Овие структури се во непосредна поврзаност со новите тенденции на ЗНБП и ЗБОП во насока на превенцијат на кофликти, раното предупредување и во тој контекст спроведувањето на Европската безбедносна стратегија. Тие ги зафаќаат областите кои во делот на раното предупредување се посочени како индикатори кои предупредуваат на појавата на кофликти во општеството од областа на личната и јавната безбедност.

---

<sup>123</sup>Исто, стр.284

Спроведувањето на Договорот од Лисабон претставува крај на засебното функционирање на третиот столб на Унијата во областа на правдата и внатрешните работи и нивно поминување во комунитарноста.

Од 1. Декември 2009 година, задачите на Европската унија кои се однесуваат на политичката и криминалното право, ќе бидат преземени од регулативите и директивите на субјектите кои нормално функционираат во Европското право и нормалната јурисдикција на Европскиот суд на правдата. Ќе бидат потребни пет години на транзиционен период за воспоставувањето на јурисдикцијата на Судот на правдата во кои старите правила ќе го прифатат значењето на нефрагментираните акции и референците единствено од националните судови на 17 земји-членки (сите од првите 15 членки, вклучително на Велика Британија, Ирска и Данска, плус Летонија, Литванија, Словенија, Унгарија и Чешка).

Старите правила, кои се легално ефективни во однос на обврските од третиот столб се прифаќаат дефинитивно.

Ова треба да се заврши до 1.Ноември 2014 година. Некои од задачите треба да се прифатат во поскура иднина како што е Конвенцијата на EUROPOL и нејзините протоколи кои би требало да се подготвени од 1.Јануари 2010 година<sup>124</sup>.

Бришењето на внатрешните граници и намалувањето на контролата при поминувањето од една во друга земја-членка на Унијата, создаде реални можности за мобилност на криминалните структури и нивна поврзаност во делувањето на целокупниот простор на Унијата. Поаѓајќи од темелната идеја за развој на Унијата и нејзината цел за создавање на Европски безбедносен простор, Унијата превзема комплексни мерки за зачувување на личната и јавната безбедност чие загрозување е најизразено низ криминалното делување. Европската унија во согласност со својата определба за зачувување на човековите права, безбедноста и демократијата на своите граѓани и воопшто како темелни вредности, ги идентификува загрозувањата кои ги предизвикува криминалот во сите облици врз личната и јавната безбедност на граѓаните.

---

<sup>124</sup>S.Peers, "Third pillars acquis" after the Treaty of Lisbon enters into force-statewatch analysis. University of Essex, Essex, 2009. str.1-3

Тежиштето на заедничкото спречување и непосредните активности во борбата против криминалот паѓаат на товар врз Европол. Во 1997 година Советот усвојува план за акција со конкретни мерки кои се однесуваат на прифаќањето на нови правни инструменти, со цел поттикнување на соработката на сите државни структури кои имаат допирни области во спречувањето и борбата со криминалот, како што се: *царината, судството, даночните управи, финансиските установи и ревизорите во однос на јавните набавки.*

Овој план е имплементиран низ специјалната **Фалконе програма**, наречена според италијанскиот истражен судија Фалконе, ликвидираан од италијанската мафија<sup>125</sup>.

Борбата против сите облици на криминал споени поради просторната рамка во називот организиран криминал, како приоритетна задача од заеднички интерес е внесена во договорот од Мастрихт. Тоа создаде основ за активирање на бројни други заеднички програми за превенција на одделни форми на организиран криминал.

На самитот во Темпере 1999 година се усвоени мерки за зајакнување на борбата против перењето на пари. Потенцирано е дека најуспешното средство за борба против криминалот е конфискација на криминалните приноси, пресекувајќи го најголемиот мотив на сторителите на кривичните дела за стекнување на имотна корист.

Со договорот од Амстердам се поставува нова правна рамка за зајакнување на судската и полициската соработка особено во однос на прекуграничниот криминал. Тоа е еден од главните правци за хомогенизација на законодавствата на земјите-членки во насока на единствено дефинирање на различните облици на криминал. По оваа следуваат конвенциите, стратегиите и мерките кои ги усвојува Советот како во однос на Унијата, така и во однос на соработката со ООН (како што е Конвенцијата од Палермо за која подолу ќе стане збор). Во рамките на овие активности на Советот, насочени кон борбата со криминалот во сите облици, а преку тоа и јакнењето на личната и јавната безбедност самата стратегија усвоена во 2000 година содржи 39 конкретни мерки и активности.

---

<sup>125</sup>В. Камбовски, *“Правда и внатрешни работи на Европската Унија“*. Правен факултет-Јустинијан Први, Скопје, 2005. стр.291



### 3.1. Проширувањето на Европската унија и влијанието врз безбедносната политика на новите членки

Проширувањето на Европската унија е едно од клучните прашања во агендата на Унијата. Доколку се вратиме на теоријата на Европа од претходното кажано, може да се постави прашањето: Дали Европа се уште ги бара своите граници? Тоа значи дека Унијата нема цврста политика во однос на тоа до каде ќе оди проширувањето. Иако, периметарот на интерес на Унијата според дефинираната ЗНБП е во радиус од 6.000 километри од Брисел, воопшто не е усогласен ставот дека тоа треба да биде и периметарот на проширувањето на Унијата. Исто така, може да го поставиме и прашањето: Како ќе се одрази проширувањето врз безбедноста, демократијата и заедничките вредности воспоставени и изградени од старите членки врз нив? Во контекст на ова, може да ја разбереме иницијативата на Европската унија и земјите-членки за влијае врз земјите кандидати за членство и новите членки. Тоа влијание во основа го има наметнувањето на демократијата, безбедноста и заедничките вредности на Европа врз земјите кандидати, пред воопшто да станат полноправни членови на Европската унија.

До средината на деведесетите, Европската унија помина низ три „брана“ на проширување:

- Првиот ја опфати таканаречената „Северна група“ и со него Англија, Данска и Ирска се приклучија во Европската унија во 1973 година,
- Вториот ја опфати „Медитеранската група“-Грција (1980), Шпанија (1981) и Португалија во 1986 година и
- Во третиот „Северен бран“ Австрија, Финска и Шведска во 1995 година.

По Договорот од Ница се отвори патот за најголемото проширување на Унијата, кое се случи на 1 мај 2004 година, кога кон Унијата пристапија: Кипар, Чешка, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Малта, Полска, Словачка и Словенија<sup>126</sup>. На 1 јануари 2007 година на Унијата и пристапија и Романија и Бугарија иако истите предизвикаа скептицизам кај другите членки, првенствено поради лошите перформанси на овие две држави.

<sup>126</sup>Т.Гоцевски, Л.Георгиева, С.Славески и О.Бакрески. „Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност“, МАНУ-Центар за стратегиски истражувања и Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.38-39

Европската унија земјите од Западен Балкан, вклучително и Република Македонија ги гледа како свои идни членки.

Како резултат на проширувањето Европската унијата, државите треба да изразат политичка подготвеност за пристапување во Унијата. Во однос на таквата одлука, воспоставен е „процес на пристапување“, при што постои формална постапка за членство во Европската унија. Таа започнува со поднесување писмено барање од државата аспират до Советот на министри. Советот може да реши да го одбие барањето или да побара мислење од Европската комисија. Комисијата дава оценка за подготвеноста на земјата аспират. Оваа мислење на Комисијата најчесто се прифаќа и истот може да биде:

- позитивно,
- негативно и
- условно.

Мислењето на Европската комисија може да овозможи почеток на преговорите за членство во Унијата на земјата-кандидат. За да ја оцени подготвеноста за почеток на преговорите на земјата-кандидат, Комисијата ги разгледува достигнувањата во сите области во претпоставниот процес, а преку годишниот Извештај за напредок на државата.

Унијата има развиено единствена стратегија за проширување и критериуми за полноправно членство.

Според Ристова-Астеруд овие критериуми се класифицирани на следниот начин:

- државата-апликант мора да биде европска држава,
- ЕУ мора да води сметка за сопствениот капацитет за проширување со нови држави-членки,
- државата-апликант мора да ги исполнува таканаречените политички критериуми,
- државата апликант мора да го прифаќа таканаречениот *Acquis Communitare* на ЕУ<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup>К.Ристова-Астеруд, „*Општите критериуми за пристапување во членство со Европската Унија*“, тркалезна маса: Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на Република Македонија, Македонска ризница, Куманово, 2002. стр.95

Овие критериуми со исклучок на првите два се всушност Копенхашките критериуми.

Европската унија во проширувањето со нови членки, врз истите врши влијание во спроведувањето на нивната политика. Од новите членки бара да ја прифатат настанатата *acquis politique* (развојната општа надворешна политика и политиката на одбрана) и со *finalite politique*, долгорочната цел на Унијата.

Влијанието врз безбедносната политика на новите членки, Унијата ја врши преку критериумите воспоставени преку таканаречената „Програма 2000“, каде што дел од оваа програма се и прашањата сврзани со безбедноста и одбраната.

Во овие критериуми се предвидува дека:

- земјата која поднесува барање мора да има постигнато стабилност на институциите кои гарантираат демократија, законски прописи, човекови права и заштита на малцинствата,
- мора да има пазарна економија која функционира, како и способност да се справи со конкурентскиот притисок и пазарните сили во ЕУ,
- мора да има моќ да ги прифати обврските на членството, вклучувајќи ги приврзаноста кон целите на политичката, економската и монетарната унија<sup>128</sup>.

Сместувајќи ја безбедносната политика во рамките на ЗНБП, Европската унија користи определени специфични инструменти кои немаат правна основа. Такви инструменти се *директивите* и *регулативите* што се користат во политиките на Унијата.

Воспоставувајќи ја Европската безбедносна стратегија и во нејзини рамки дефинирајќи ги стратешките цели и заканите за безбедноста на Унијата, таа ја дефинира и својата безбедносна политика. Поаѓајќи од Копенхашките критериуми и ЕБС, Унијата има за цел да влијае врз замјите-кандидати за членство истите да го прилагодат својот безбедносен систем кон оној на Унијата. Тоа влијание во креирањето на безбедносната политика, Европската унија го остварува преку неколку клучни сегменти. Тие сегменти се однесуваат на хармонизацијата на законодавството, компатибилноста на безбедносниот сектор и дефинирањето на заканите за безбедноста. Новите држави членки

---

<sup>128</sup>Т.Гоцевски, Л.Георгиева, С.Славески и О.Бакрески, „*Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност*“, МАНУ-Центар за стратешки истражувања и Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.44

мораат да бидат способни и да поседуваат капацитет за користење на воени и цивилни инструменти.

*Конкретното влијание врз безбедносната политика на новите членки, Европската унија ја остварува преку насоките за имплементација на ЕБОП, во дополнувањето на надворешните инструменти и развивањето на:*

- 1. капацитетите за ангажирање во **воениот кризен менаџмент**,*
- 2. создавањето структури за справување со **цивилните аспекти од кризниот менаџмент** и*
- 3. создавањето на институциите и механизми за учество во рамките на **ЕУ во превенцијата на конфликти**.*

Првите две точки се познати и како Петербуршки задачи.

Иако, превенцијата на конфликти не мора да се однесува исклучително на надворешната активност на земјите-членки. Напротив, тие мораат уште во процесот на придружување да ги надминат и решат конфликтите, особено во однос на другите држави членки. Сепак, програмата за превенција на конфликти, дава и можност за следење и превенирање на внатрешните конфликти, кои се однесуваа на справување со основните причини за конфликтите како што се: сиромаштијата, социјалната нееднаквост, етничките и религиозните тензии, слабите социо-политички структури, експлоатацијата, недозволената трговија и загрозувањето на личната и јавната безбедност.

Европската унија во однос на своите нови членки, како и кон земјите-кандидати за членство има различно влијание. Кон земјите од Балканот, Унијата делуваше како кон постконфликтни држави и нејзината помош пред се беше донаторска во однос на постконфликтното градење на мирот. Преку Договорите за стабилизација и асоцијација Унијата ја засилува билатералната соработка во регионот. Тоа е една од клучните точки на влијание на Европската унија, регионалната соработка помеѓу државите за унапредување на економскиот развој и развој на добрососедските односи. Помошта на Унијата вклучува и помош во запознавањето со актуелните прописи и техничка помош за развој на економијата и обезбедувањето на границите.

Основната цел на политиката во влијанието на Европската унија е унапредување на безбедноста, стабилноста и просперитетот на Европа низ развојот на добрососедските односи, зајакнување на регионалната соработка и зајакнување на процесот на европска интеграција.

### 3.2. Република Македонија и процесот на придружување кон Европската унија

Република Македонија доби определен приоритет во процесот на придружување кон Унијата, но се наметна потребата покрај исполнувањето на „бенц-марковите“ да се решат и билатаралните спорови со соседите, во прв ред со Грција.

Република Македонија во процесот на придружување кон Европската унија помина неколку фази. Тие фази се движеа во главно во нагорна линија со првенствена цел, усогласување на македонското законодавство со тоа на Унијата. Усогласувањето се однесува на сите области кои се поделени по поглавја во рамките на Унијата, а се поврзани со политичките определби на Унијата во сите три столба. Во овој процес Република Македонија има можност за користење на повеќе видови на финансиска помош, а во согласност со нивото на развој и потребите на реформите, кои се налагаа во секоја од фазите на придружување.

Една од клучните преземени обврски на Република Македонија, а надополнета со искуствата од Европската унија е **Приближување на законодавството и спроведување на законите**, преку документот (МАТРИЦА), донесен уште во 2001 година. МАТРИЦА ги опфаќа:

- почитувањето на Декларацијата за човекови права,
- Париската повелба за нова Европа,
- Бонската конференција за КЕБС,
- политички дијалог во областите на CFSP на Европската унија и
- прашањата за правдата и внатрешните работи кои се однесуваат на Женевската конвенција од 1951 година за азилот и
- стратегијата за дрога на Европската унија.

Обврската на Република Македонија за усогласување на законодавството и негова хармонизација со онаа на Унијата е регулирано во рамките на **Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА)**. Тоа е сеопфатен документ кој ја дефинира динамиката на

усвојувањето на правото на Унијата, стратешките насоки, политичките, реформите, структурите, ресурсите и роковите што треба да се реализираат со цел Република Македонија да ги исполни условите за членство во Европската унија.

Обврските на НПАА се:

-утврдување на детален план и распоред за усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ (*acquis communautaire*) и ги определува надлежните институции и органи за негова подготовка и спроведување;

-ставање посебен акцент на административните структури за спроведување на законодавството во насока на формирање нови или реформирање на постојните институции, како и за обезбедување на соодветен обучен кадар;

-ги опфаќа средствата од буџетот и од фондовите за странска поддршка потребни за спроведување на предвидените задачи, како основа за натамошното стратешко планирање и за планирањето на Буџетот на Република Македонија и

-јасно ги утврдува временските рокови за усвојување на правото на ЕУ.

Оваа програма, за првпат е усвоена во 2006 година, и се ревидира и ажурира годишно со активности кои произлегуваат од редовните извештаи на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, како и од краткорочните и среднорочните приоритети од Партнерството за пристапување<sup>129</sup>. Дел од оваа програма е и поглавјето на Правдата, слободата и безбедноста, како и ЗНБП, а се однесуваат на моделот за раното предупредување од појавата на конфликти и ризици и неговите индикатори за личната и јавната безбедност.

Во својот процес на придружување, Република Македонија има неправилен напредок. Некогаш, државата поинтензивно се движи кон придружувањето на ЕУ, а некогаш стагнира. Тоа најмногу е изразено по области, а што е прикажано низ годишните Извештаи на Европската комисија за напредокот на Република Македонија и клучните препораки кои државата ги

---

<sup>129</sup><http://www.sep.gov.mk>

добива. Покрај добиените Извештаи од Европската комисија, врз основа на НПАА, Секретаријатот за Европски прашања при Владата на Република Македонија, изготвува месечни прегледи за напредокот на Македонија во областите кои се дел од пристапот кон Европската унија.

Првиот извештај за прогресот на Република Македонија и нејзината подготвеност за полноправно членство во Унијата, е извештајот за 2006 година, односно една година по добивањето на кандидатскиот статус. Воедно и првиот месечен преглед за напредокот на Македонија подготвен од Секторот за Европски прашања донесен е во јануари 2006 година. Моменталните податоци зборуваат за 234 закони и подзаконски акти во областа на правдата, слободата и безбедноста кои се завршени или се во процедура на хармонизација со Европското законодавство. Еден од законите кои во оваа област ќе се однесуваат на усогласеноста со системот на Унијата во превенцијата од конфликти и во нејзини рамки и моделот за рано предупредување е Законот за системот на национална безбедност. Сепак иако овој закон има многу звучно име, тој е сеуште во почетна фаза на план и анализа.

*Веројатно дека Република Македонија токму во овој закон покрај воспоставувањето и законското регулирање на системот на национална безбедност и начинот на меѓуресорската и меѓуагенциската соработка, ќе мора да ја регулира и превенцијата на конфликти и во нејзини рамки моделот за рано предупредување. Покрај тоа, во рамките на подзаконските акти се појавува потреба за составување на листа на индикатори за рано предупредување како составен дел од Програма за превенцијата на конфликти комплементарна со онаа на Унијата, а како дел од системот на национална безбедност на Република Македонија. Овој систем мора да биде соодветен за употреба во рамките на ЗНБП на Европската унија што токму како клучен аспект ја има Програмата за превенција на конфликти и во нејзин состав моделот за рано предупредување од појавата на конфликти.*

Основната цел на процесот на придружување на Република Македонија и хармонизацијата на законодавството во областа на правдата, слободата и безбедноста треба да биде воспоставување на кохерентна надворешна политика со онаа на Унијата и ефикасен кризен менаџмент во рамките на Унијата.

Компаративната анализа на содржината на месечните прегледи и НПАА со Извештаите за напредокот на Република Македонија на Европската комисија

во делот од хармонизацијата на законодавството ќе биде дел од квантитативната анализа во процесот на приближување кон Унијата во областа на правдата, слободата и безбедноста како индикатори на личната и јавната безбедност во моделот за рано предупредување.

### **3.2.1.Односите на Република Македонија и Европската унија по потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација**

По потпишувањето на Договорот за асоцијација и стабилизација Република Македонија имаше отворена можност за користење на претпристапните фондови во насока на успешно спроведување на реформите. Овие реформи беа најпотребни во клучните области како што се правдата, безбедноста и слободата. Тие, опфаќаа реформи на судството, полицијата и безбедносните структури.

Сепак, веднаш по потпишувањето на Договорот за асоцијација и стабилизација, Република Македонија се соочи со ескалација на конфликтниот процес во насилан. Поради тоа спроведувањето на реформите беше одложено и државата влезе во агендата на Унијата како конфликтно подрачје, кое може да продуцира регионална несигурност. Европската унија реагираше во Република Македонија со свои воени и полициски сили, применувајќи ги принципите на градење на мирот и помош на институциите во постконфликтно општество. Реакцијата на Унијата, содржеше примена на системот за превенција на конфликти и во негов состав на моделот за рано предупредување. При тоа, користејќи ги сите можности и извори преку индикаторите навремено да предупреди на појавата на заканите и ризиците по мирот и безбедноста на државата. Подготвувајќи ги институциите на системот во Македонија, Унијата подготви и посебни финансиски програми кои ги помагаа реформите.

Преку финансиските програми на Европската унија, Република Македонија доби помош преку програмата CARDS. Вредноста на добиената помош за периодот од 2002-2004 година од програмата CARDS можеме да ја видиме во следната табела:



Табела број 1

Распоределување на CARDS програмата за Република Македонија за периодот од 2002 до 2004 година (износот е во милиони евра)

Сектор	2002 год.	2003 год.	2004 год.	ВКУПНО
Правда и внатрешни работи	7,0	12,5	17,0	36,5
Градење на административните капацитети	14,0	9,0	8,5	31,5
Економски и социјален развој	11,5	11,0	14,0	36,5
Животна средина и природни ресурси	/	1,0	2,0	3,0
Демократска стабилност	3,0	3,0	3,0	9,0
Останато	6,0	7,0	6,5	19,5
<b>ВКУПНО СРЕДСТВА</b>	<b>41,5</b>	<b>43,5</b>	<b>51,0</b>	<b>136,0</b>

Извор: <http://ec.europa.eu/eulargement/pdf/стр.21-23>

Проектите од областа на правдата и внатрешните работи вклучуваат реформи на полицијата преку реорганизација на МВР, воспоставување на Полициска Академија и зајакнување на капацитетот за борба против криминалот. Поддржано е и воспоставување на интегрирано управување со границите, со цел поефикасно спротивставување на прекуграничниот шверц, илегалната миграција и другите видови на прекуграничен криминал, но и со модернизирање и адаптирање на законодавството за азил во согласност со меѓународните стандарди.

Според проценките на поранешниот Британски секретар за надворешни работи, Џек Строу од 2002 година, активноста на Европската унија во превентивната акција во Македонија во непосредниот пост-конфликтен период ги чинело Британските даночни обврзници 14 (четиринаесет) милиони фунти<sup>130</sup>. Тоа значи дека за една година од функционирањето на мисиите CONCORDIJA и PROXIMA само Британската Влада потрошила толкава сума на финансиски средства, што открива дека овие мисии воопшто не се евтини и едноставни и уште покажува дека Унијата е заинтересирана за стабилноста на Македонија и регионот.

<sup>130</sup>H.Lavoix, "From Early warning to Early action". Directorate Crisis Platform and Policy Coordination in CFSP, European Commission (External relations), Luxembourg, 2008. стр.365

### 3.2.2 Односите на РМ и ЕУ по добивање кандидатски статус

Процесот на придружување на Република Македонија кон Европската унија, започна со потпишувањето на Договорот за асоцијација и стабилизација во април 2001 година. Сепак, вистинскиот напредок е постигнат со добивањето на кандидатскиот статус на државата.

Со завршувањето на мисијата на PROXIMA, Европската унија продолжи со поддршката на Република Македонија во насока на остварувањето на Копенхашките критериуми и помошта на Република Македонија а се подготви за идното членство во Европската унија. Во таа насока повторно е пружена помош за периодот 2008-2010 година и тоа конкретно во три стратегиски области:

1. Поддршка во изградбата на институциите,
2. Подобрување на прекуграничната соработка и
3. Подготовка за учество во кохезијата на заедницата и политиката за рурален развој.

Тоа покажува дека Европската унија, кон институциите на системот на Република Македонија сè уште гледа со недоверба и ги смета за слаби, со што и државата ја смета за слаба. Во контекст на состојбата со институциите како еден од индикаторите за рано предупредување, секако дека може да ја вклучиме и состојбата или подготвеноста на институциите на системот за борба против сите облици на криминални појави во општеството, со што се идентификуваат уште неколку индикатори од листата на Европската унија, а тоа е дали државата има капацитет да се справи со организираниот криминал и дали државата извезува нестабилност во регионот со оглед на состојбата на своите институции особено во областа на правото и внатрешните работи.

Во дел од овој период, продолжува помошта на Унијата. Така од 2008-2010 година, помошта за Република Македонија доаѓа преку програмата IPA и е ориентирана на градењето на институциите преку стратегија која е избрана за три области во кои се инвестира, а кои се вклучени во идентификуваните приоритети во насока на зголемувањето на партнерството како што се:

- имплементацијата на секторските реформи,
- поддршка и подготовка за децентрализацијата и

- управување со фондовите на Европската унија.

При ова, реформата во секторите опфаќа помош и континуирана поддршка, консолидација и наметнување на реформите во секторот за јавната администрација, реформи на правдата и реформи во полицијата. Реформите и нивната имплементација се есенцијални за понатамошниот економски развој на Република Македонија.

Како земја кандидат за членство во Европската унија, Република Македонија доби пристап до сите пет компоненти на IPA.

Финансиската помош која Република Македонија ќе ја добие во периодот 2008-2010 година преку програмата IPA во сите пет компоненти е прикажана на табела број 2.

Табела број 2

*Распределување на финансиската помош за Република Македонија од програмата IPA за периодот 2008-2010 година (износот е во милиони евра)*

Компонента	2008	2009	2010	<b>ВКУПНО</b>
I градење на институции	39,9	38,1	36,3	114,3
II Прекугранична соработка	5,3	5,6	5,7	16,6
III Регионален развој	12,3	20,8	29,4	62,5
IV Човечки ресурси и развој	6,0	7,1	8,4	21,5
V Рурален развој	6,7	10,2	12,5	29,4
<b>ВКУПНО</b>	<b>70,2</b>	<b>81,8</b>	<b>92,3</b>	<b>244,3</b>

Извор: <http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/pdf>

Забележливо е дека акцентот во сите три години е даден на изградбата на институциите каде влегуваат реформите на полицијата<sup>131</sup>.

Во рамките на спроведувањето на Копенхашките критериуми, Република Македонија преку истражувањата на UNDP ги поставува како значајни личната и јавната безбедност и нивните индикатори во однос на раното предупредување од појавата на ризици и конфликти во општеството. При тоа се доаѓа до сознанија за нивото на личната и јавната безбедност во Република Македонија, како и до сознанија за тоа какви се перцепциите на граѓаните по однос на нивното чувство за лична и јавна безбедност.

Советот на ЕУ на 17.12.2005 година го потврди статусот на Република

<sup>131</sup><http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/pdf>

Македонија како земја кандидат за членство во Европската унија.

Од овој момент, Унијата преку ЕК и своите тела и институции го следи развојот на Република Македонија во спроведувањето на реформите и напредокот кон приближувањето до Европската унија, во повеќе области со чие имплементирање, државата ќе биде оценета како подготвена за започнување на пред-пристапните преговори за полноправно членство во Унијата. Еден од начините на кои се следи напредокот на Македонија, е и прилагодувањето на законите со оние на Унијата или ставањето на легислативата на државата во линија со онаа на Унијата позната како **aquis** (acquis communautaire)<sup>132</sup>.

### **3.2.3 Подрачја на соработка и нивното влијанието врз безбедносната политика**

Областите на соработка со Европската унија што Република Македонија треба да ги реализира во процесот на придружување се многубројни. Тие во својата внатрешна поделеност се повеќеслојни, односно се однесуваат на повеќе подрачја.

Тоа што нас не интересира во рамките на овој труд е областа или поглавјето посветено на правдата, слободата и безбедноста кое до имплементирањето на Договорот од Лисабон е сместено во третиот столб на Европската унија.

Оваа област е поделена на неколку подрачја и тоа: правда и внатрешни работи, полициска соработка и безбедност и азил, миграција и нелегална трговија.

Нивното влијание врз безбедносната политика на Република Македонија е изразено на два начини и тоа: преку инструментите на делување на Унијата и преку усогласувањето на законската регулатива што е во директна врска со примената на инструментите. Европската унија во оваа област ги користи Извештаите на Европската комисија како инструмент за делување врз

---

<sup>132</sup> **Acquis communautaire**-право на заедницата, е француски термин со кои се означува целокупното право на ЕУ какво што е во било кое време, односно правата и обврските што државите на ЕУ меѓусебно ги споделуваат во согласност со усвоените правни норми. Тоа го вклучува и целокупното законодавство на ЕУ, започнувајќи од договорите па се до целокупното секундарно законодавство и судска практика. Тоа е збир на вредности на ЕУ мкои се во сосотојба на постојан развој, а во нив се вклучени и активностите на владите на земјите-членки на ЕУ преземени во областа на правдата и внатрешните работи, како и во областа на ЗНБП. Пошироко кај: Т.Каракамишева и В.Ефремова, *“Поимник на терминологијата на Европската Унија”*, Винсент графика, Скопје, 2009, стр.31-32

градењето на безбедносната политика. Преку нив влијае врз законските регулативи во оваа област што ќе претставуваат основа на операционализацијата на безбедносната политика на државата. Тоа претставува структурна превенција на Унијата во оваа област. Додека преку влијанието за потпишувањето на договорите, препораките и конвенциите ја приближува Република Македонија кон воспоставување на непосредна соработка со Унијата во оваа област.

Покрај тоа, Унијата применува и различни стратегии за спроведување на реформи, како и многу значајни програми за финансиска поддршка на Република Македонија. Овие инструменти се многу важни во процесот на придружување во кој процес државата мора да ја дефинира својата безбедносна политика усогласено со заедничките цели на Унијата.

#### *3.2.3.1. Правда и внатрешни работи*

Соработката во областа на правдата и внатрешните работи е делот во рамките на кои Република Македонија може да изврши значително усогласување на својата безбедносна политика.

Европската унија остварува важно влијание врз безбедносната политика на Република Македонија инсистирајќи на усогласувањето на законската регулатива која ја опфаќа оваа област. Преку Извештаите за напредокот на Република Македонија, Унијата влијае врз динамиката на усогласувањето на законите.

Во својот извештај за напредокот на Република Македонија во 2006 година Европската комисија во оваа област констатира најмал напредок.

Најмал прогрес е забележан во клучната област што се однесува на личната и јавната безбедност. Имено, Комисијата забележува мал прогрес во областа на судската соработка во цивилните и криминалните прашања. Во однос на склучени билатерални договори во оваа област, Комисијата констатира дека се склучени билатерални договори со Босна и Херцеговина во делот за легалната помош, екстрадицијата и правото во криминалните прашања. **Остануваат отворени прашањата како што се почитувањето и**

квалитетната имплементација на aquis, почитувањето на целосното функционирање и способноста на правниот (судскиот) систем<sup>133</sup>.

Во однос на извештајот за 2009 година забележливо е дека комисијата констатира продолжување на имплементацијата на договорот за реадмисија, но смета дека **Македонија се уште не е потполно изедначена со законските одредби на Унијата по прашање на негативната листа на ЕУ по прашање на регионалното приближување, што е голема поддршка за слободниот визен режим за граѓаните од некои земји од регионот. Административните капацитети на одделите за конзуларни работи мораат дополнително да се засилат. Истите се уште не се доволно пополнети со персонал и буџет**<sup>134</sup>.

### 3.2.3.2. Реформи во безбедносен сектор

Реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија го опфаќаат цивилниот и воениот дел. Тие се однесуваат на соработката на Унијата и Република Македонија во делот на усогласувањето на функционирањето на безбедносниот сектор на Република Македонија со оној на Европската унија.

Поради тоа Европската унија преку својата политичка агенда остварува влијание врз реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, проценувајќи го достигнатиот степен на реформи и давајќи и на државата финансиска и стручна-советодавна помош.

Како основен предуслов, за успешно спроведување на реформите, потребно е државата да изгради единствен концепт на национална безбедност. Всушност тоа треба да претставува редефинирање на постојната концепција на Република Македонија. Тој безбедносен концепт мора да биде компактен во однос на меѓу ресорската соработка и во дефинирањето на ингеренциите на институциите во безбедносниот сектор. Особено, треба да има прецизно дефинирани цели на националната безбедност на Република Македонија, меѓународните односи, особено во релациите на регионалните случувања и позицијата на Република Македонија и дефинирање на системот за превенција

<sup>133</sup> "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 progress report", Brussels, SEC(2006) 1387, str.47-50

<sup>134</sup> "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 progress report", Brussels, SEC(2009) 1335/3, str.63-68

на конфликти и во него моделот за рано предупредување и проценката на ризици.

Изградбата на компатибилен и единствен концепт на национална безбедност, всушност значи да се изгради:

- политички став во државата и во државните институции,
- национален концепт за безбедност,
- единствена стратегија за национална безбедност и
- измени во националното законодавство кое ќе ги акцептира овие измени, вклучувајќи и определени членови од Уставот на Република Македонија<sup>135</sup>.

Токму, измените во националното законодавство, кои ќе се темелат врз концепциските детерминанти, мораат да бидат усогласени со законодавството на Европската унија во соодветните области. Со оглед на оваа поврзаност, аналогно се наметнува потребата, и самиот концепт за национална безбедност мора да биде усогласен со концептот за безбедност на Унијата. Особено во делот на ЗНБП и ЕБОП, како и во сегментите кои се однесуваат на полициската соработка и борбата против современите облици на загрозување, дефинирани во ЕБС.

Во однос на досегашната улога на институциите на Република Македонија во формулирањето на безбедносната политика, реформите во безбедносниот сектор, под влијание на Унијата и нејзините регулативи ќе влијаат врз конципирањето на улогата на институциите.

Во овој дел на прво место спаѓа реформата на полицијата, а потоа реформата во делот на контролата на безбедносните, разузнавачките и контраразузнавачките служби. Намерата на реформите во овој сектор е првенствено ставање во функција на секторот за потребите на граѓаните, заштитата на личната и јавната безбедност, човековите права и заштитата од нетрадиционалните облици на загрозување. Подигнувањето на капацитетот на институциите и нивната меѓусебна соработка се на врвот од факторите преку

---

<sup>135</sup>Т.Гоцевски, „Еден поглед врз реформите во безбедносниот сектор во Република Македонија“, Прездизвици во реформите на безбедносниот сектор на Република Македонија: согледувања и препораки, Филозофски факултет, Скопје, 2003, стр.19

кои Европската унија врши проценка на достигнатиот степен на придружување на Република Македонија кон Унијата.

Реформите во Армијата на Република Македонија не се предмет на разгледување на напредокот на Република Македонија во овој сектор бидејќи, Армијата своите реформи ги спроведе во контекст на потребите за членството во НАТО.

Основен параметар за достигнувањата на Република Македонија во спроведените реформи во безбедносниот сектор се реформите на полицијата. Потребата за реформите на полицијата е дефинирана веќе со потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација од 09.04.2001 година. Потоа следуваат другите документи, кои по кризната 2001 година беа приклучени како клучни документи за стабилизација и пост-конфликтно градење на општеството, а се однесуваат на полицијата. Како такви референци се:

- Рамковниот договор од 13.08.2001 година,
- Програмата на CARDS од Европската унија, насочници 2002-2006,
- Реформа на секторот за безбедност како развојно прашање (NUPI, Oslo), 11.05.1999,
- Европски кодекс на полициска етика, 19.09.2001,
- CARDS Стратешки Регионален Документ, верзија 2, од 06.08.2001,
- CARDS програма за помош на Република Македонија, фаза-2 од ЕСЈНАТ мисијата, основни начела на проектот<sup>136</sup>,
- Насоки за команда и контрола на структурите за ЕУ полициски операции од 27.02.2002 година,
- ЕУ предлог концепт за полициско планирање од 27.02.2002 година,
- Анализа на криминал - организиран криминал, Совет на Европа од 22.07.2002 година,
- Движење на Македонија кон независност. Нов безбедносен пристап за НАТО и ЕУ, МКГ (Извештај за Балканот бр.135 Скопје/Брисел), 15.11.2002 година,
- Устав на Република Македонија, 1991,
- Кривичен законик, 13.07.1996,

---

<sup>136</sup>ЕСЈНАТ мисија-Тим за правда и внатрешни работи на Европската унија, во Р.Македонија од Ноември 2002 година



- Закон за внатрешни работи, 29.03.1995 година,
- Нацрт закон за локална самоуправа, 2001,
- Правила за постапување на Владата на Република Македонија, април 2001,
- Правилник за водење на работите на МВР, 10.02.1998,
- Правилник за организирање и работа на МВР, септември 2002,
- Македонски полициски кодекс,
- Предлог стратегија за реформа на полицијата, МВР, проектна група за реформи на полицијата, 02.09.2002,
- Гранична служба: проценка и стратешки развој (ИОМ), август 2002,
- ЕСЈНАТ документи на проектот
  - ИОМ гранична проценка,
  - LSOP проценка на едукативниот систем,
  - Француска жандармерија проценка на ИТ системот,
  - Француска жандармерија проценка на крим-техника,
  - Француска жандармерија проценка на начелата за медиумите и односите со јавноста,
  - УК проценка за селекција и регрутирање.

Сите овие референци се делумно препораки за реформската стратегија<sup>137</sup>.

Основната цел на реформите во полицијата е создавање на ефикасна полиција, а задолженијата, надлежностите и одговорноста мораат да се децентрализираат. Полицијата на локално ниво мора да ги опфати одговорностите и пред локалната власт.

Од тој аспект, влијанието на Европската унија покрај рефлексивната врз полицијата, треба да се рефлектира и врз улогата и ингеренциите на Претседателот на Република Македонија.

Досегашната улога на Претседателот како Врховен командант, согледувајќи ја потребата за членство во Унијата, не е изменета. Ова е дел во кој Европската Унија многу малку го има изразено своето влијание. Република Македонија има реална потреба од измена на улогата на Претседателот на државата како Врховен командант. Таа измена би требало да се однесува на

---

<sup>137</sup> *Реформи на Македонската полиција*. EU funded project managed by the European Agency for Reconstruction, Brussel, 2003, стр.415

функцијата на Врховниот командант во мирновременски услови. Причината е многу прагматична. Европската унија, односно државите-членки, своите вооружени сили ги употребуваат во согласност со ЕБС и во превентивни мисии на употреба на сила во зоната на интерес на Унијата. Концептот на Република Македонија не е Претседателски и одлуката за употребата на армијата надвор од државата во мирновременски услови ја носи Собранието. Целите ги воспоставува Владата, која и ја реализира безбедносната политика на државата.

Владата, треба да ја извршува својата координирачка функција и во нејзини рамки да се подобри меѓуресорската соработка, која е всушност и најслабиот дел на кој сугерира Европската комисија.

Собранието на Република Македонија, покрај законодавната власт која треба во потполност да ја ефектуира, потребно е да ја обезбеди својата улога во клучниот сегмент на демократската контрола на безбедносниот сектор.

Безбедносната структура на Република Македонија, бара менаџмент кој ќе ги препознава, потиснува и елиминира кризите во нивната почетна фаза, а основната цел е раното предупредување.

Изучувањето и разбирањето на способноста за предупредување за можни кризи, превенција и управување со кризите, како внатрешно така и во соработка со соседните земји, треба да претставува висок приоритет во македонската безбедносна реформа<sup>138</sup>.

Од тука и интензивното работење и самата потреба за реформи во безбедносниот сектор. Основната насока е подготовка на безбедносните структури за кризен менаџмент како инструменти на безбедносната политика на Република Македонија.

### 3.2.3.3. *Азил, миграции, нелегална трговија*

Гледајќи го моделот за рано предупредување на Европската унија, можеме да го согледаме делувањето во насока на заштита на личната и јавната безбедност, а преку нив и на националната безбедност на државите членки на Европската унија. Заштитниот механизам од неконтролиран прилив на

---

<sup>138</sup> Ј.А. Трапанс, „*Безбедносните реформи во Македонија*“, Предизвици во реформите на безбедносниот сектор на Република Македонија: согледувања и препораки. Филозофски факултет, Скопје, 2003, стр.163

мигранти во земјите на Европската унија е воспоставен со Шенгенскиот визен режим, спогодбите од Шенген и Даблин. Иако, за Република Македонија во овој момент ваквиот визен режим претставува делумна бариера (од 19.12.2009 година за македонските граѓани се укинати Шенген визите, но постојат други ограничувачки фактори), во рамките на Европската унија тој претставува остварување на правото за движење и престој на граѓаните на земјите членки на целата територија на Европската унија. Оваа право, овозможува и право на работа и подолг престој со што миграциските процеси во Унијата се внатрешни миграциски процеси кои се одвиваат легално.

Европската унија, заштитата од илегална миграција ја има обработено во делот на поглавјето кое се однесува на областа *слобода, безбедност и правда*, преку *политиката за азил, имиграција и визи*, а во поширок дијапазон на согледувањето на овој сегмент од раното предупредување од појавата на конфликти и извори на загрозување, особено во однос на земјите кои не се членки на Европската унија, а влегуваат во дијаметарот на интересите на Европската унија и нејзината безбедносна и одбрамбена политика.

Со својата *политика за азил, имиграција и визи*, Европската унија тежнее кон создавање простор на *слобода, безбедност и правда* (член 61 од ДЕЗ).

Оваа цел, произлегува од остварување на концептот за четирите основни слободи, (слобода за движење на стоки, лица, услуги и капитал). Укинувањето на граничните контроли на внатрешните граници на некоја од земјите членки е договорено со Спогодбата од Шенген. Меѓутоа, за разлика од нив, постои заедничка политика кон граѓаните на државите, што не се членки на Европската унија, а кои се на надворешните граници на Унијата, а со самото тоа и заеднички настап во политиката која се однесува на азил, имиграција и визи.

Имиграционото право се занимава со претпоставките за долгорочен престој на државјани на трети земји во земјите членки на Европската унија, односно, престој подолг од три месеци.

Неговото унапредување од аспект на правото во рамките на некогашната Заедница, сега е регулирано со членот 63 (1) од ДЕУ и дозволува идно усвојување на заедничко европско имиграционо право. Земјите - членки, меѓутоа имаат право да задржат или воведат национални одредби согласно

договорот за Европската заедница (и ова сеуште не е изменето) и меѓународните спогодби.

Од таа причина се уште, не е расчистен патот кој би водел кон создавање на заедничко имиграционо право. До сега усвоените акти се уште се засноваат, на одредбите од Договорот за Европската унија на верзијата на Договорот од Мадрихт и повеќе служат за координација во областите кои ги зафаќаат имиграционите прашања<sup>139</sup>.

До израз доаѓа регионалната соработка, бидејќи спречувањето на илегалната миграција и граничниот менаџмент претставуваат добро решение во рамките на регионалните акции. Во таа насока Европската комисија ги поддржува мултилатералните приоди во меѓународните организации насочувајќи се кон издигнување на улогата во тие организации и промоција на развојот на новите меѓународни инструменти.

Водењето на политиката во оваа област низ земјите кои не се членки на Европската унија ги опфаќа пред се географските приоритети и реалноста.

Она што како збир на принципи се применува низ соработката со земјите кои не се членки на Европската унија се:

- *етаблирање на географските приоритети*, преку внатрешна политика на зголемување на развојот и надворешните релации во согласност со специјалните релации на Европската унија во определен регион и земјите кои не се членки на Унијата,
- *одвоени стратегии*, за пристигнување на додадена одговорност во специфични ситуации во поедини земји и региони,
- *флексибилност*, програмирана или целосна флексибилност во однос на приоритетите,
- *координација меѓу комунитарниот и меѓувладиниот дел*, надворешна активност на полето на правдата, слободата и безбедноста, често се наоѓаат во различни области на компетенција на заедницата, соработка помеѓу ЗНБП и полиција и правда, и тие воглавно ја затвораат координацијата која е неопходна помеѓу Советот и Европската комисија, како гаранција

---

<sup>139</sup>[http://europa.eu.int/pol/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/pol/index_de.htm)

на кохерентност на надворешните активности на Европската унија,

- *партнерство*, со земјите кои не се членки на Европската унија во зголемување на контролата на надворешната соработка и развојот на политиките на полето на правдата, слободата и безбедноста,
- *релевантност*, во надворешните акции, односно етаблирање на поврзаноста помеѓу внатрешните и надворешните активности и загриженоста во областа на слободата, безбедноста и правдата,
- *додадени вредности*, низ регулативните промени во информациите помеѓу Европската комисија и земјите членки во активностите спроведени земјите кои не се членки на Европската унија,
- *услови (бенџмаркови)*, сите акции мора да вклучат развоен механизам за прифаќање на прогресот направен во земјите кои не се членки на Унијата и релевантноста на акциите заради нивна објективност<sup>140</sup>.

Главните принципи на стратегијата во борбата против илегалната миграција ги покриваат надворешните аспекти на политиката во правдата, слободата и безбедноста и се секогаш определени. Низ воспоставувањето на соработките на Европската унија со Соединетите Американски Држави во областа на безбедноста, соработка со земјите од Западен Балкан и стратегијата за партнерство со Русија, како и соработка со Украина за безбедносна стабилизација и поддршка на реформските проценки, е вклучен прогресот на добри влади и улогата на законодавството во медитеранските земји.

Листата на Европската комисија е број на политички приоритети издвоени од Хашката програма и акциониот план, како основни постапки за релациите со земјите кои не се членки на Европската унија. Тие ги вклучуваат човековите права, изграденоста на институциите и добрите влади и подигањето на капацитетот на земјите кои не се членки на Европската унија во менаџирањето со миграцијата и борба против тероризмот и организираниот криминал.

---

<sup>140</sup><http://europa.eu/scadplus/ig/en/lvb>

Вака дефинираните надворешни димензии во областа на слободите, безбедноста и правдата, во спроведувањето на стратегијата бара соработка со сите земји што опфаќа:

- билатерални договори (во рамките на легалната помош и екстрадицијата и визните прашања),
- проширување на процесите (кои ги вклучуваат правдата, слободата и безбедносните приоритети),
- добрососедска политика на Европската Унија и акционен план,
- програми за надворешна помош (CARDS, TASIC, MEPA),
- регионална соработка (како што се Азиско-Европските средби – ASEM) и
- индивидуални договори (како што е со САД, во врска со правдата, слободите и безбедносните прашања опфатени со новата Трансатлантска агенда).

Уште повеќе, телата на Унијата како Europol и Eurojust се етаблирани со договори и методи за работа со земјите кои не се членки на Европската унија, практикувајќи ја развојната политика на долг период преку грижа за правдата, слободите и безбедноста.

Во основа, генералната структура на борбата против шверцот на луѓе во рамките на Европската унија припаѓа во областите за кои е применува комунитарниот метод и ги опфаќа:

- надворешните димензии во областа на слободата, безбедноста и правдата за кои зборувавме претходно,
- структурата на Советот која работи против трговијата со луѓе,
- создавањето на планот на најдобрите практики, стандарди и процедури,
- создавањето и координацијата на новата група на експерти за трговија со луѓе,
- експертската група за борба против трговијата со луѓе,
- изготвување на протоколи против шверцот со мигранти на копно, воздух и море (протоколиите од Палермо на ООН),

- програмите за поддршка на акциите на земјите членки на полето на насилството врз жените, адолесцентите и децата (Дафне 2000-2003, Дафне II 2004-2008 и Дафне III 2007-2013) и
- одржување и развој на старата програма за размена на информации помеѓу земјите членки за трговијата со луѓе и сексуалната експлоатација.

Особено заштитени групи, во однос на илегалната миграција и во рамките на истата која се појавува како жртва на трговијата и шверцот со луѓе се жените и децата.

Во рамките на безбедноста на надворешните граници, а воедно зачувувајќи ја внатрешната слобода на движење преку Шенген информациониот систем, Европската унија се потпира на легислативата од некогашните **прв и трет столб на Договорот за Европската унија**. На ова се надоврзува програмот за “Пробивање на надворешните граници” кој опфаќа:

- следни чекори во менаџирањето на границите на Европската унија (се однесува на основата на европската стратегија за интегрирано гранично управување, особено во однос на лицата кои доаѓаат од земјите кои не се членки на Европската унија, опфаќајќи низа на технички и други услови во насока на спречувањето на илегалната миграција),

- Код на Унијата со правила на владите за движење на лица преку границата (Шенгенски граничен код, кој се однесува на регулативите за контрола и минување на внатрешните или надворешните граници на земјите членки, при што надворешните граници може да се поминуваат единствено на определени гранични премини и во текот на фиксно определено време кога се отворени),

- Тимови за брза реакција на границата (се однесува на активностите на Европската Агенција за менаџмент со операции кооперации на надворешните граници “FRONTEX”-донесена со регулатива на ЕУ број 863/2007 од 20.08.2007 година, при што овие тимови се употребуваат во заштита на надворешните граници на Европската унија што вклучува борба против илегалната миграција, но во координација со националните гранични сили),

- засилување на управувањето на јужните поморски граници на Европската унија (што опфаќа борба против илегалната миграција, заштита на

бегалци и контрола на надворешните поморски граници на Европската унија. Процес кој е максимален капацитет на “FRONTEX”, етаблиран преку мрежата на крајбрежната стража и развој на европскиот систем за надгледување)<sup>141</sup>.

- изградба на Системот на Европската унија за надгледување на надворешните граници (EUROSUR, се однесува на заедничкиот технички скелет создаден за користење за потребите на европскиот граничен систем за надгледување кој опфаќа и поддршка на земјите членки во нивните обиди за редуцирање на илегалните имиграции во Европската унија и следење на состојбите на надворешните граници), ги опфаќа задачите дефинирани како:

- *редуцирање на бројот на илегални мигранти кои влегуваат во Европската унија неоткриени,*
- *редуцирање на бројот на починати илегални мигранти преку зачувување на повеќе преживевани на море,*
- *зголемување на внатрешната безбедност на Европската унија преку превенција на прекуграничниот криминал.*

- Локален граничен шверц на надворешните копнени граници (оваа регулатива на Европската унија под број 193/2006, се однесува на режимот на специфичните локални делови на границата и на прекуграничниот шверц, а вклучува билатерални договори за поминување на надворешните граници на земјите членки со специјални визи во рамките на локалната гранична трговија со соседни трети земји).

- Фонд на надворешните граници (2007-2013), како дел од Генералната програма “Солидарност и Управување со миграциските текови”, фондот е во траење од шест години и ги поддржува развојот на инфраструктурата на надворешните граници и граничните премини, екипирањето, движењето на транспортот, персоналната обука, како и студиите и проектите за имплементација на позитивните практики.

Во рамките на слободното движење, Европската унија работи и на имиграцијата и правото на припадниците на земките кои не се членки на Унијата, во чии задачи спаѓа и илегалната миграција што опфаќа:

1. Политички приоритети за борба против илегалната миграција – тоа претставува презентација на можните решенија и мерки за приоритетните

---

<sup>141</sup> Од Мај 2009 година и Република Македонија е член на Европската Агенција за менаџмент со операции, кооперации на надворешните граници “FRONTEX”.



области во политиката на Европската унија во борбата со илегалната миграција, а тие приоритети се:

- Соработка со земјите кои не се членки на Унијата,
- Граничната безбедност,
- Интегрираното управување на надворешните граници,
- Безбедни пасоши и документи за идентификација,
- Борба против трговијата со луѓе,
- Регулација на статусот на државјаните на земјите кои не се членки на Европската унија во нерегуларни ситуации,
- Борба против нелегалното вработување и
- Политика на репатријација и размена на информации.

Особено место завзема зголемениот дијалог и соработка на полето на миграцијата со земјите кои не се членки на Европската унија, посебно со оние земји од суб-Сахарна Африка и Медитеранот.

2. Поврзаноста помеѓу легалната и илегалната миграција – во однос на демографскиот пад на популацијата на Европската унија и едно од решенијата за неопходноста на повисокото ниво на пазарот на трудот како резултат на економската миграција, а во однос на неа и можните анализи на Европската комисија за легалната и илегалната миграција и можните текови на двете.

3. Протоколот против шверцот на мигранти и

4. Борба против трговијата со луѓе.

Покрај овие задачи, овој дел за прашањата од имиграционата политика на Европската Унија опфаќа и:

- Влез и престој во Европската унија,
- Враќање и протерување (особено во однос на заедничката борба за отстранување на илегалните мигранти),
- Информации и соработка и
- Финансиски програми (во моментот се со важност до 2013 година) <sup>142</sup>.

Европската унија, гради политика во однос на помагање на трети земји (земји не членки на ЕУ) во нивните напори за унапредување на институциите

---

<sup>142</sup>[http://europa.eu.int/pol/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/pol/index_de.htm)

за управување со миграциите и заштитата на бегалците, како и во борбата за спречување на нелегалните миграции<sup>143</sup>.

По прашањето на илегалната миграција и односот на политиките и ставовите на Европската унија кон овој проблем, можеме да заклучиме дека ова прашање има висок приоритет како сегмент кој влијае врз развојот на сите области на безбедносните прашања на Унијата. Преку своите тела и со утврдени методи, а низ призмата на моделот за рано предупредување, користејќи ги капацитетите на своите агенции, Европската унија, спроведува политики на контрола на илегалната миграција и ја става во рамките на индикаторите кои рано предупредуваат на појавата од загрозувањето на безбедноста и појавата на ризици и конфликти, но и на загрозувањето на личната и јавната безбедност во државите членки на Европската унија.

Состојбата во Република Македонија по прашањето на нивото на илегалната миграција и можностите, како прагматични така и законски за справување со неа се делумно прегледни во документите на Центарот за управување со кризи, и регулативата во Кривичниот Законик на Република Македонија (член 418-а кои се однесува на трговијата со луѓе, и член 418-б, кои се однесува на криумчарењето на мигранти). Во насока на согледувањето на состојбите со илегалната миграција како во Република Македонија така и во регионот, но и во насока на изготвувањето на поделни програми и координација на некои активности, улога има и MARRI (Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative) центарот како дел од пошироката активност за добивање на информации.

Сепак, во поглед на третирањето на илегалната миграција, во Република Македонија е направен значаен напредок.

Имено, Собранието на Република Македонија, на седницата одржана на 15-ти ануари 2009 година, ја донесе ***“Резолуцијата за миграционата политика на Република Македонија за периодот од 2009 до 2014 година”***<sup>144</sup>.

Основните ставови за детерминирањето на миграционата политика на Република Македонија во областа на меѓународните миграции се:

---

<sup>143</sup> Политиката кон трети земји е посебно уредена со *“Стратешкиот документ за соработка со трети земји во областа на миграциите и азилот во периодот 2007-2010 година”*, усвоен на 25 Септември 2007 година.

<sup>144</sup> *Службен весник на Република Македонија*, број 6 од 15.01.2009 година

- Промените во обемот, интензитетот и карактерот на надворешните миграции, односно иселувањата и доселувањата во Република Македонија и нивното влијание врз демографскиот и социо-економскиот развој на земјата;
- Гео-политичката положба на Република Македонија како подрачје на кое традиционално се вкрстуваат миграционите текови во овој дел од европскиот континент;
- Потребата и желбата на Владата на Република Македонија за целосно и континуирано усогласување на законодавството во областа на миграциите и азилот со тоа на Европската унија, кои произлегуваат од цврстата определба на земјата да биде дел од евроинтеграциските процеси и
- Промените кои се очекуваат во обемот на транзитните и илегалните миграции по отпочнувањето на преговорите за полноправно членство во Европската унија.

Во оценката на состојбата со миграционите процеси во Република Македонија, како предмет на поопсежна опсервација се определени следните подрачја:

- визниот режим,
- регуларните миграции (емиграцијата во странство, престој и вработување на странци во Република Македонија),
- азилот,
- интеграцијата на странците,
- државјанството на Република Македонија и
- илегалната миграција.

Во насока на предвидените или препорачаните мерки и активности кои ќе овозможат спроведување на вака конципираната миграциона политика, предвидени се следните мерки и активности кои треба да обезбедат ефикасно спроведување на истата:

- креирање на нови или подобрување на постојните извори на податоци,
- конципирање на политики во одредени области,
- измени, дополненија и натамошна хармонизација на регулативата во областа на миграциите со европското законодавство,

-зајакнување на административните и техничките капацитети на институциите и

-продлабочување на соработката на надлежните институции<sup>145</sup>.

Поради поефикасно справување со нелегалната миграција и нејзините појавни облици во 2002 година донесена е Националната програма за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција во Република Македонија. Врз основа на оваа Национална програма во 2006 година е изготвена и донесена Стратегијата за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција во Република Македонија, како и Националниот акционен план за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција. Во тек е постапка за донесување Национален акционен план 2009-2013 година.

Националната комисија ги подготви и „Стандардните оперативни процедури за постапување со жртвите на трговија со луѓе,, кои Владата на Република Македонија ги усвои во јануари 2008 година. Министерството за труд и социјална политика во 2005 година го воспостави и „Националниот механизам за упатување на жртви на трговија со луѓе,,.

Во насока на понатамошно усогласување на кривичното законодавство во 2002 година е воведен членот 418-а (трговија со луѓе). Во 2004 година се усвоени новите измени и дополнувања на Кривичниот законик, при што се воведени две нови дела, 418-б (криумчарење на мигранти), 418-в (организирање на група и поттикнување на извршување на к.д.трговија со луѓе и криумчарење на мигранти). Во 2008 година е воведено ново дело 418-г (трговија со малолетно лице).

---

<sup>145</sup>“Резолуцијата за миграционата политика на Република Македонија за периодот од 2009 до 2014 година”, број 07-298/1, објавена во Службен весник на Република Македонија. број 6 од 15.01.2009 година, стр.2

### **3.3. Потреба од модел за рано предупредување во Република Македонија**

Република Македонија, има потреба од воспоставување на модел за рано предупредување од појавата на конфликти и ризици. Овој заклучок колку и да е силен во контекст на научното истражување врз кое се темели овој труд, својата основа пред се ја наоѓа во досегашните искуства со примената на моделот за рано предупредување на Европската унија во Република Македонија и регионот нз Балканот.

Проблемот, со кој се соочува Република Македонија во научно издржаната детерминираност и практичната потреба на овој дефиниран современ предизвик од воспоставување на модел за рано предупредување е пред сè изразен во прилагодувањето на законската регулатива и следењето на реалната состојба на теренот воспоставувајќи модел за прибирање и анализа на информациите.

Како земја кандидат за членство во Европската унија, обврските за усогласување на домицилните закони со законската легислатива на Европската унија се однесуваат и на воспоставувањето на систем за превенција на конфликтите и ризиците и во негов состав на моделите за проценка на кризите и рано предупредување. Досегашните законски нормативи и организирањето и формирањето на соодветните национални институции во оваа област неминовно се резултат на влијанието на Европската унија и нејзините искуства, но во голем дел истите не се усогласени, ниту пак во целост прилагодени кон актуелните потреби на Република Македонија.

Во продолжение на трудот ќе ги разгледаме како законските нормативи од областа на менаџирањето на кризите со посебен осврт на раното предупредување, така и непосредните искуства на Република Македонија добиени од Европската унија, но и искуствата во теренските истражувања на меѓународните организации кои ја третираат оваа проблематика на територијата на Република Македонија.

### **3.3.1. Република Македонија и искуствата од примената на моделот за рано предупредување на Европската унија во 2001 година**

Во 2001 година Република Македонија беше првата земја од регионот која ја потпиша “*Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската унија*”. Потпишувањето на спогодбата на почетокот на ескалацијата на внатрешниот конфликтен процес, претставуваше силен сигнал од Европската унија испратен до Република Македонија за нејзините евроатлантски интеграции и чекор кон превенција на вооружениот конфликт пред тој да ескалира. Иако овој чекор на Европската унија не вроди со плод во тој момент, нешто подоцна во Септември 2001 година, по потпишувањето на Охридскиот договор, Европската унија поттикнуваше следење на целите на процесот на стабилизација и асоцијација како средства кои ќе обезбедат долгорочна стабилност и просперитет за земјата<sup>146</sup>.

*Главните предизвици кои се детерминирани во среднорочна смисла и со кои во својот модел за рано предупредување во рамките на превенирањето на конфликтите во постконфликтните општества требаше да се соочи Европската унија, но пред се и Република Македонија беа:*

- *одржување на мирот и стабилноста,*
- *намалување на етничките тензии,*
- *зголемување на ефикасноста на државата,*
- *искоренување на сиромаштијата, унапредување на развојот на приватниот сектор и*
- *креирање на нови работни места.*

За остварување на овие цели Европската унија сметајќи ја Република Македонија за постконфликтно општество ја испрати воената мисија “CONCORDIA”. Потоа во согласност со идејата да ги зајакне своите напори во промовирањето на стабилноста во Република Македонија, преку Полициската мисија на Европската унија позната како “PROXIMA” ја презеде мисијата на крајот од 2003 година.

---

<sup>146</sup>Европската Унија и Западен Балкан, извештај на Европската комисија, Август 2004, стр.21-23

Мисијата на “PROXIMA” беше помош на властите во Република Македонија да ги развијат полициските сили во достигнувањето на владеењето на правото и борбата против организираниот криминал, достигнувајќи ги европските и меѓународните стандарди<sup>147</sup>.

Овие цели, PROXIMA ги остваруваше преку мониторинг, менторство и вршење инспекција на управувањето и операциите на полицијата во заштита на владеењето на правото и борбата против организираниот криминал. Со ова се засилува личната и јавната безбедност како и довербата на граѓаните кон полицијата.

Искуството кое Република Македонија го стекна, од делувањето на моделот за рано предупредување на Европската унија во 2001 година и потоа се движеше кон директна помош во справување со ризиците во постконфликтното општество. Влијанието на Унијата, продолжи преку воената мисија на Европската унија со користење на ресурсите на НАТО наречена “CONCORDIJA“ во 2003 година. Полициската мисија на Европската унија “PROXIMA” претставуваше продолжеток на активностите на Унијата, па сè до притисокот за спроведувањето на Копенхашките критериуми. Сите овие активности на Унијата беа изразени во поддршката и помошта во изградбата на институциите на системот и нивна реформа, како и поддршка за конкретни институционални реформи во најважните и најчувствителните област преку програмите на Европската унија.

### **3.3.2. Воспоставување на закон за управување со кризи и модел за рано предупредување**

Покрај основниот организациски концепт на менаџирањето со кризи каде што носител е **Управувачкиот комитет** со кои раководи Претседателот на Владата, (Член 14 од Законот: *во зависност од кризната состојба, Претседателот на Владата на Република Македонија определува лице од составот на Управувачкиот Комитет, кое ќе раководи со работата на Управувачкиот Комитет*), постои и **група за проценка** на ниво на државни

---

<sup>147</sup><http://ec.europa.eu/eulargement/pdf/стр.21-23>

секретари и директори на УБК (Управата за Безбедност и Контраразузнавање), БЈБ (Бирото за Јавна Безбедност) и АР (Агенцијата за Разузнавање). Сепак основното работење на оперативни ниво е оставено на институцијата **Центар за менаџирање со кризи** или во овој момент **Центар за управување со кризи** (ЦУК).

Системот за управување со кризи во Република Македонија има функција да ги координира силите и ресурсите, за да му помогне на населението при евентуални прогласени кризи, почнувајќи од превентивното дејствување, преку раното предупредување, па до справувањето со кризи. Тој е во насока и во корелација со современите текови на општествено-политичкото живеење и глобалниот развој, како и со светските норми и стандарди. До донесувањето на Законот за управување со кризи и до формирањето на Центарот за управување со кризи, овој систем функционираше парцијално. Денес, државата преку својот орган, Центарот за управување со кризи, како и Управувачкиот комитет и Групата за процена, ги координира силите и ресурсите за да му помогне на населението при евентуалните прогласени кризи<sup>148</sup>.

Вака формулираните цели и дефинирањето на улогата и функцијата на системот за управување со кризи во Република Македонија, особено во однос на дефинирањето на раното предупредување и превенцијата не е во корелација со основниот мотив на моделот на Европската унија. Тука е застапена истражувачката компонента при превенцијата и раното предупредување, а не дејствувањето во насока на помош на населението во услови кога веќе е прогласена кризна состојба. Првенствено мора да имаме во вид дека со прогласувањето на кризната состојба, последиците веќе настапиле или се во почетна фаза на настапување, па така и функцијата на Центарот и неговите тела и органи се сведува на функција на Цивилната заштита и помош и спасување на населението. Ваквиот пристап кон дејствување само во насока на справување со кризи од областа на загрозувањето на животот и здравјето на населението, како и со санација на настанатите штети, ги дефинира исклучиво кризните состојби настанати како несреќи од поголем обем или природни и техничко-технолошки катастрофи.

---

<sup>148</sup><http://cuk.gov.mk/index>.



Според Законот за управување со кризи, во Република Македонија утврдена е следната регулатива која се однесува на раното предупредување и функционирањето на превенцијата од ризици: *“Системот за управување со кризи се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за доброта, здравјето и животите на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Република Македонија или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување на воена или вонредна состојба. Системот за управување со кризи опфаќа и прибирање на информации, процена, анализа на состојбата, утврдување на целите и задачите, развој и спроведување на потребните дејствија за превенција, рано предупредување и справување со кризи”*<sup>149</sup>. Законот за управување со кризи, поконцизно го дефинира раното предупредување и проценката на ризици не ограничувајќи се само на природните и техничко-технолошките несреќи, што дава појдовна основа за етаблирање на модел за рано предупредување. Подолу во членот 3 точка 6, законот ја дефинира превенцијата, каде вели: *“Превенција е активност за спречување на настанување, контрола и справување на кризната состојба”*<sup>150</sup>, при што повторно е запоставено дефинирањето на моделот за рано предупредување и неговите цели во однос на превенцијата од ризици.

Основната намена на ЦУК е одржување на постојано ниво на готовност на државата, консултации, континуитет, меѓуресурска и меѓународна соработка, координација, изработка и одржување на обединета и единствена проценка на законите, ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија, како и предлагање и донесување на мерки и активности за разрешување на кризни ситуации и кризи. Покрај тоа, според законската интенција, ЦУК е основен носител на вкупната поддршка (стручна, организациони, административна и друга) на Управувачкиот комитет и Групата за проценка, односно доставува, прибира, обработува и анализира податоци и информации од значење за безбедноста на Република Македонија, предлага проценка, како и обезбедува и организира континуитет на работата на ЦУК. Овие законски

---

<sup>149</sup>Член 1, став 2 и 3 од *“Закон за Управување со кризи”*. Службен весник на Република Македонија, прогласен на 22. Април 2005 година под број 07-1537/1

<sup>150</sup>Исто, член 3, точка 6

интенции во пракса се неодржливи, првенствено поради некоординираноста на телата и институциите, кои треба да обезбедат поддршка на ЦУК во остварувањето на задачите, но и поради недефинираноста и со тоа не поставеноста на системите и нивните модели за секоја од областите одделно вклучувајќи го и раното предупредување и проценката на ризиците во рамките на превенцијата. Овие поими само се допираат во дефинирањето, но без нивна конкретна операционализација.

Вака дефинираниот модел на рано предупредување и проценка на ризиците, кој оперативно се толкува како систем за набљудување и тревожење на населението во случај на непосредна опасност од природни или други катастрофи, што ја пренасочува поентата на функционирањето на ЦУК во насока на системот за Цивилна заштита, остава доста недефиниран простор кој е потребно да се операционализира во насока на усогласување со системот за превенција и во него застапениот модел за рано предупредување на Европската Унија.

**Групата за проценка** (која е сочинета од директорите на Управата за безбедност и контраразузнавање, Бирото за јавна безбедност, Агенцијата за разузнавање, и директорите или замениците на Дирекцијата за заштита и спасување, Центарот за управување со кризи, заменик-началникот на Генералштабот на АРМ и раководителот на Службата за безбедност и разузнавање на Министерството за одбрана) претставува основно тело за проценка на ризиците според законот. Ова тело врши постојана проценка на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката и предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризна состојба<sup>151</sup> и само врз основа на добиените информации од ЦУК кои може да бидат доста ограничени, како и од своите извори кои поедини директори може да ги селектираат, да донесат одлука за постапување и преземање на активности во конкретна предизвикана криза или непосредно загрозување на државата.

---

<sup>151</sup> Исто, член 17, став 1

### 3.3.3. Личната и јавната безбедност во рамките на моделот за рано предупредување

Личната и јавната безбедност е индикатор кој го најавува појавувањето на нов или ескалацијата на некој од конфликтните процеси кои егзистираат во Република Македонија, а со тоа инверзибилно влијае врз моделот кој Македонија треба да го примени во однос на превенцијата и раното предупредување од ризици и конфликти, а компатибилно со моделот на Европската унија. Влијанието на личната и јавната безбедност се изразува преку чувствата и перцепциите на граѓаните и тоа:

*-структурните ризици – изразени преку чувството на општа несигурност, искажано преку социјалните компоненти како што се невработеноста, сиромаштијата и корупцијата во општеството ,*

*-индивидуалните ризици – изразени преку уличниот криминал, насилниот криминал, присуството на оружје во локалната средина и организираниите криминални групи, корумпираноста во општеството и присуството на илегалната миграција и*

*-групната безбедност – која се однесува на учеството за безбедност во рамките на својата етничка група и во рамките на општеството, односно локалната заедница.*

Чувството за лична и јавна безбедност има пред се поединечно значење за граѓаните во општеството и зависи од различните перцепции и потреби на поединците во општеството како што се егзистенцијалните потреби:

- вработувањето;*
- подобар стандард и*
- владеење на правото.*

Во Република Македонија, ова е особено изразено поради фактот што Македонија веќе децении е во транзициска фаза на својот општествен развој и истиот директно влијае врз егзистенцијалните потреби на граѓаните.

Како резултат на веќе две деценискиот транзициски период, најголемите загрижености на граѓаните се очекуваат во насока на задржувањето на егзистенцијалниот минимум.

Покрај тоа, во овој период појавата на криминални активности карактеристични за постконфликтните и транзициските општества и во пооделните етнички заедници ја нарушуваат јавната безбедност.

### **3.3.4. Улогата на Европол и потребата на Република Македонија за рано предупредување**

Со формирањето на Европол, земјите членки на Европската унија тежнеат кон подобрување на ефикасноста на службите на земјите членки во борбата против криминалот и унапредувањето на својата соработка, со цел спречување и сузбивање на тероризмот, илегалната трговија со дроги и другите тешки форми на меѓународен криминал.

Оперативно тежиште на работата на Европол се заснова врз националните институции на кривичното гонење, кои со помош на банките на податоци на Европол и на другите информативни центри од цела Европа кои му се на располагање преку централата во Хаг, можат да го подобрат своето дејствување. Во креирањето и координацијата на работата на Европол и националните институции за спроведување на криминалистички истраги што е поврзано со третиот столб на Европската унија, задолжен е Советот на Европа. Заради постигнување на таа цел, Европол ги извршува следните задачи:

- начелно прибирање, собирање и аналитичка обработка на информации од целните области наведени во членот 30 од Договорот за Европската унија, од Спогодбата за Европол, како и во годишните работни програми на Советот на Европската унија за Европол;

- взаемно известување на националните пунктови востановени во секоја земја членка (на пример во Германија при Сојузната криминалистичка канцеларија);

- поддршка на истрагите на Криминалистичката полиција на земјите членки и одржување на автоматизираните збирки на информации;

- врз основа на Договорот од Амстердам (од 1997 година, стапен на сила 1999 година), изменетиот член 30 од Договорот за Европската унија, дава можност Советот на Европа да може да го овласти Европол за давање поддршка во подготовката, координацијата и спроведувањето на специфичните истражни мерки;

- покрај поддршката на надлежните служби во земјите членки (Спогодба за Европол, член 106), тука спаѓа и спроведувањето на оперативните мерки, преку заеднички тимови во кои учествуваат претставници на Европол во својство на даватели на поддршка;

- советот може да усвои и мерки со кои Европол се овластува од институциите на земјите членки да може да бара учество во спроведувањето и координацијата на истрагите;

- советот може да ги унапреди договорите за заедничка работа на службениците задолжени за кривично гонење, односно, на службениците кои ја спроведуваат истрагата, специјализирани за борба против организиранот криминал во тесна соработка со Европол;

- одржување на информациониот систем кој органите на гонење од земјите членки го надолжиле со информации, со соодветни датотеки, а содржи податоци за лицата осудени за некое кривично дело релевантно за Европол, за лицата осомничени за извршено такво дело или за лицата за кои фактите упатуваат на можност дека ќе извршат некое кривично дело кое е во надлежност на Европол. Приод до овој систем имаат сите национални бироа и офицери за врски при Европол. Освен тоа, Европол располага со работни и истражувачки датотеки за изработка на фактичка анализа на состојбата. Во тие датотеки се меморираат и податоци за лицата кои може да се земат во вид како сведоци или пак биле жртви на некое кривично дело.

*Органи на Европол се:*

- **Управен одбор**, кој во принцип учествува во донесувањето на сите важни одлуки кои се надвор од стручната област на дејствување на полициската агенција. Во негов состав има по еден претставник на земјите членки. Одлуките по правило, се донесуваат со двотретински мнозинство од гласовите.

- **Директор**, кого што врз основ на мислењето на Управниот одбор, Советот на Европа го именува едногласно на четири години со можност за повторно именување. Тој меѓу другото е одговорен за извршување на задачите поставени пред Европол, како и за управувањето со Европол. Советот на Европската унија именува и пет заменици директори, но и со негова одлука донесена со двотретинско мнозинство на гласовите, директорот и неговите заменици можат да бидат отпуштени.

- **Заедничка надзорна служба** за заштита на податоците, во која се по двајца претставници од органите за заштита на податоците на земјите членки.

- Управниот одбор именува **финансиски контролор и Комитет за финансии** во чии состав има по еден претставник од секоја земја членка, кој врши подготовка на задачите за другите органи на Европол.

Европол подлегнува на политичка контрола не само од страна на Советот на Европската унија, туку и од страна на Европскиот парламент.(член 107)

Претседателството на Европската Унија добива годишен извештај за спроведените задачи на Европол кој мора да биде консултиран пред секоја измена на Спогодбата за Европол.

Освен Европол, со Договорот од Ница е востановена и примарната правна основа за Европската агенција за соработка во областа на правосудството (Европравда).

Советот на министрите на Европската унија добива овластување во согласност со членовите 29 и 31 од Договорот за Европската унија, да ја унапредува кривично-правната соработка помеѓу земјите членки со вклучување и на Европравда, а користејќи ги анализите на Европол. Преку ова е поставена основата на функционирањето и задачите кои ги опфаќа третиот столб.<sup>152</sup>

Што се однесува до полициските мисии на Европската унија, кои од 01.01.2003 година започнаа да функционираат и тоа со првата мисија во Босна и Херцеговина позната како **Полициска мисија на Европската унија** (European Police Mission – EUPM), Европол не учествува како водечка компонента во овие мисии, туку истите потпаѓаат под операции на Цивилниот Кризен Менаџмент. Овие операции имаат голема поврзаност со раното предупредување, преку извршувањето на задачите во насока на помош во трансформација на полициските и безбедносните структури и подобрување на активностите во борбата со Организираниот криминал и сите други облици на тешки облици на криминал кои ја загрозуваат безбедноста.

---

<sup>152</sup>В.Вајденфелд, В.Веселс “Европа од А до Ш”, Прирачник за европска интеграција БПБ: Сојузна централа за политичко образование Фондација Конрад Аденауер, Сектор за европска интеграција, Скопје, 2003, стр.89

### 3.4. Личната и јавната безбедност во Република Македонија

Според Законот за внатрешни работи на Република Македонија, јавната безбедност и јавниот ред и мир се однесуваат на делокругот на работата на полицијата, која треба да обезбеди зачувување на јавниот ред и мир (ЈРМ) и јавната и личната безбедност на граѓаните. Според тоа, Министерството за внатрешни работи ги извршува следните карактеристични задачи од областа на јавната и личната безбедност:

- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните,
- спречување на вршење кривични дела, откривање и фаќање на сторители на кривични дела и нивно предавање на надлежните органи,
- заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот загарнитарани со Уставот,
- контрола на преминувањето на државната граница, движење и престој во граничниот појас,
- престој и движење на странци,
- контрола на условите во врска со производство, промет, набавување и носење и поседување на оружје, делови за оружје и муниција и експлозивни средства<sup>153</sup>.

Законот за внатрешни работи, заштитата на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните ги подведува под делокругот на поимањето на внатрешните работи<sup>154</sup>.

Дефинитивно, во Република Македонија личната и јавната безбедност се третираат како работи од делокругот на Полицијата. Тоа се однесува на непосредната заштита на граѓаните од криминални активности врз нивниот живот и тело, како и врз нивниот имот. Зачувувањето на јавната безбедност е дел од работата на Полицијата поврзана со зачувување на јавниот ред и мир. Во пракса тоа е изразено низ организацијата на Полицијата во делот на Бирото за Јавна безбедност и неговите организациони структури.

---

<sup>153</sup>Закон за внатрешни работи, „Службен весник на Република Македонија“, број 19, година LI, од 06.04.1995 година.

<sup>154</sup>Закон за внатрешни работи, член 2, „Службен весник на Република Македонија, број 92/2009“, од 24.07.2009 година.

Европската унија, во рамките на своите законски регулативи кога е во прашање личната и јавната безбедност има најдалекусежни и сеопфатни активности. Тие активности се однесуваат на сите сегменти од општеството, на сите држави членки и во однос на сите детерминирани актуелни и особено идни закани по безбедноста на Европската унија и нејзините граѓани. Во Договорот за Европската унија може да се најдат повеќеслојни и во повеќе наврати регулирани прашања од доменот на јавната и личната безбедност (public and personal safety). Јавната и личната безбедност во Европската унија е во голем дел поистоветена со човековата безбедност и е опфатена во рамките на: превенцијата од различни облици на криминал, пролиферацијата на нуклеарното оружје, борбата со тероризмот, трговијата со луѓе, нелегалното мало и лесно оружје, здравјето и исхраната, безбедноста во јавниот сообраќај, социјалната политика, образованието, технолошката безбедност, безбедност во авијацијата, безбедност во трговијата, компјутерската безбедност, безбедноста на домот (homeland security), екологијата и опкружувањето, економијата и даночниот систем, микробиологијата и друго<sup>155</sup>.

Токму тука е делот на компарацијата на законското и практичното третирање на личната и јавната безбедност во Унијата и Република Македонија. Во процесот на придружување кон Европската унија, при хармонизацијата на законите кои се однесуваат на допирните точки на личната и јавната безбедност Република Македонија мора да направи потполно соодветна дефинираност на овој проблем. Таа дефинираност пред се се однесува на нов пристап како теориски, така и практичен кон поимот лична и јавна безбедност. Опсегот кои во општеството го опфаќа личната и јавната безбедност не може да се ограничи исклучиво со заштитата на живото и имотот на граѓаните. Во Република Македонија, личната и јавната безбедност мора да се прошират, особено преку човековата безбедност во сите области на загрозување на безбедноста на граѓаните. Теориската дефинираност и воспоставувањето на новиот реален поглед на личната и јавната безбедност ќе овозможат и нејзино спроведување во

---

<sup>155</sup>Подетално за сите овие сегменти на личната и јавната безбедност може да се види во Договорот за Европската Унија каде што се содржани поединечните членови за секоја од областите кои во себе ја содржат личната и јавната безбедност. "Treaty Establishing the European Community", (<http://www.eel.nl/documents/ectreaty.html>), или на ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)).



пракса. Тоа мора да опфати широк спектар на безбедноста во општеството, а во согласност со современите ризици и закани.

#### **3.4.1.Објективни и субјективни димензии на личната и јавната безбедност**

Прегледите и анализите на состојбата на личната и јавната безбедност кои ги даваат UNDP и институциите на Република Македонија надлежни за следење на состојбата на личната и јавната безбедност (Министерството за Внатрешни Работи со неговите организациони единици) се различни според целите и квалитетот на анализите. UNDP има научен аналитички пристап и ги мери ставовите на граѓаните по прашањето на личната и јавната безбедност преку индикаторите за насилан криминал, нелегално оружје, корупцијата и илегалната миграција. МВР со својата организациона единица задолжена за анализата на криминалните појави (Одделот за аналитика) не врши анализа на појавите, туку дава статистички преглед на сторените кривични дела од областа на насилниот криминал, нелегалното оружје, корупцијата и нелегалната миграција. Поради ваквата дивергентност не е можно да се направи компаративна анализа на состојбата со личната и јавната безбедност во Република Македонија според наведените индикатори. Овој недостаток за аналитички пристап на МВР кон согледувањето на состојбата со личната и јавната безбедност и вклучување на модел за предвидувачка анализа во личната и јавната безбедност е сериозен недостаток во создавањето на модел за рано предупредување во Република Македонија, а во еден од деловите би го опфаќал следењето во континуитет на индикаторите на личната и јавната безбедност.

#### **3.4.2.Состојба на личната и јавната безбедност во Република Македонија (статистички преглед на податоците од МВР)**

Во овој дел од трудот ќе ги разгледаме статистичките податоци за најновите движења на извршените кривични дела во делот од индикаторите на личната и јавната безбедност. Покрај тоа ќе дадеме коментар во врска со законската регулатива во Република Македонија на насилниот криминал, нелегалното оружје, корупцијата и илегалната миграција, како и некои научни согледувања од овие области и искуствата од светот.

Подрачјето на насилниот криминал опфаќа повеќе видови на тешки кривични дела во кои спаѓаат:

- убиство (казниво по член 123 од Кривичниот Законик на Република Македонија),
- обид за убиство (казниво по 123 од Кривичниот Законик на Република Македонија),
- нанесување тешки телесни повреди (казниво според членовите 131, 132 и 133 од Кривичниот Законик на Република Македонија),
- разбојништво (казниво според членовите 237 и 238 од Кривичниот Законик на Република Македонија),
- изнуда (казниво по член 258 од Кривичниот Законик на Република Македонија),
- грабнување (казниво според членовите 141 и 142 од Кривичниот Законик на Република Македонија, каде членот 142 е сврзан со нечовечно постапување, мачење и сурово однесување),
- уцена (казниво по 259 од Кривичниот Законик на Република Македонија),
- противправно лишување од слобода (казниво по 140 од Кривичниот Законик на Република Македонија) и
- силување (казниво според членовите 186, 187 и 188 од Кривичниот Законик на Република Македонија, каде членот 188 е сврзан со силување на немоќно лице или дете).

Според анализите и извештаите на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија кои се достапни за јавноста<sup>156</sup>, состојбата со насилниот криминал во Република Македонија според сторените кривични дела во првата половина на 2008 година е следна:

---

<sup>158</sup> <http://www.mvr.gov.mk>

Табела број 3

Состојба во областа на сторените кривични дела од областа на насилниот криминал извршени во првата половина на 2008 година во Република Македонија (според бројот и градовите во кои се извршени)

Град	Кривично дело									%
	Убис	Обид за убиств	Тешки телесни Повред	Разбо	Изнуд	Грабн.	Уцен	Против правно лиш.од слобода	ВКУПНО	
Скопје	5	5	13	175	1	1	1	14	219	53,8
Тетово	1	3	6	9	1	1	1	4	26	6,39
Прилеп	1	2	11	10	1	/	1	/	26	6,39
Кумано.	1	6	7	5	2	/	/	/	21	5,16
Охрид	3	/	8	2	3	1	2	/	19	4,67
Гостив.	3	/	/	6	/	/	/	1	13	3,19
Битола	1	/	5	5	/	/	/	1	12	2,95
Струми.	/	/	8	1	/	/	/	/	12	2,95
Струга	/	/	/	7	2	/	/	/	12	2,95
Штип	/	/	6	2	/	/	/	/	8	1,97
Велес	/	/	7	1	/	/	/	/	8	1,97
Кавада.	/	/	/	5	/	/	/	1	8	1,97
Кичево	1	1	/	2	/	/	/	/	4	0,98
Радови	/	1	/	1	/	1	/	/	4	0,98
Дебар	/	/	/	2	/	/	1	/	3	0,74
Виница	/	/	/	/	2	/	/	/	2	0,49
Кр.Пал.	/	/	/	/	/	1	/	1	2	0,49
Делчев	/	/	/	/	/	/	2	/	2	0,49
Кочани	/	/	/	/	/	/	/	2	2	0,49
Неготи	/	/	/	/	/	/	2	/	2	0,49
Проби.	/	/	/	2	/	/	/	/	2	0,49
Св.Ник.	1	/	/	/	/	1	/	/	2	0,49
Кратов.	/	/	/	/	/	/	1	/	1	0,25
<b>Вкупно</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>71</b>	<b>235</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>407</b>	<b>100</b>

Извор: МВР на Република Македонија-Анализи

Според дадените податоци на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија, шест убиства се извршени со употреба на огнено оружје, а дури 13 кривични дела обид за убиство исто така се извршени со огнено оружје. И, при нарушувањето на јавниот ред и мир и примената на насилство при нанесувањето на тешки телесни повреди во мал обем е употребено огнено оружје. Најбројни кривични дела од областа на насилниот криминал се разбојништвата, при чие извршување е вршена закана со огнено оружје (во 58 случаеви), при што е карактеристично Тетово, каде што од девет извршени разбојништвата дури осум се извршени со закана со огнено оружје. Во најголем дел ова огнено оружје е во категоријата на нелегално оружје.

Разгледувајќи го насилниот криминал, како дел од загрозувањето на личната и јавната безбедност, мора да потенцираме дека е во непосредна врска со останатите индикатори на личната и јавната безбедност опфатени во овој труд, нелегалното оружје, корупцијата и илегалната миграција, при што помалку или повеќе директно учествува во овие безбедносни појави. Недостигот од статистички податоци за нивото на насилниот криминал во Република Македонија, и облиците во кои се појавува, како и тенденциите на движењето секако е хендикеп. Особено во однос на можноста за компаративна анализа помеѓу ставовите, перцепциите и чувставата на граѓаните за загроеноста во личната и јавната безбедност од овој облик на тежок криминал и реалната состојба со криминалитетот од областа на насилниот криминал или поедини негови делови.

Според податоците на Министерството за внатрешни работи во 2004 година се откриени 631 извршител во 504 извршени кривични дела, а во 2003 година, откриени се 1.130 извршители во 854 извршени кривични дела поврзани со корупцијата.

Во однос на состојбата со корупцијата во Република Македонија, Меѓународната Кризна Група (ICG), во своите извештаи од особено од 2002 и 2006 година, како најкорумпирани институции во земјата ги потенцира царината, судството, даночните служби, здравството и администрацијата<sup>157</sup>.

Состојбата со корупцијата во Република Македонија, а според податоците на Министерството за внатрешни работи за откриени кривични дела исторители во оваа област каде што се поделени во две области **“противзаконито посредување”** и **“класична корупција”** во која се дефинираат *давањето и примањето поткуп*, се следни:

Табела број 4

*Состојба со кривични дела од областа на корупцијата во Република Македонија во 2008 година*

<b>кривично дело</b>	сторени кривични дела	извршители
<i>протвзаконито посредување</i>	4	4
<i>давање поткуп</i>	14	15
<i>примање поткуп</i>	12	18
<b>ВКУПНО</b>	<b>30</b>	<b>37</b>

Извор: Министерството за внатрешни работи на Република Македонија, Сектор за Аналитика

<sup>157</sup><http://www.crisisgroup.org/home/inex>

Состојбата со постоењето на нелегалното оружје во Република Македонија е алармантно, како во делот на откриеното, одземеното или пронајденото оружје, така уште повеќе во однос на можните проценки на оружјето кое не е пронајдено. Според Кривичниот Законик на Република Македонија, недозволеното поседување или производството и недозволена трговија со оружје, муниција и експлозивни средства е казниво и регулирано е во членот 396 од овој Законик.

Министерството за внатрешни работи на Република Македонија при, преземањето мерки и активности во борбата против нелегалното поседување и носење огнено оружје и злоупотреба на истото, во текот на 2008 година резултираше со реализирање на **248** кривични дела „**недозволено изработување, држење и тргување со оружје или распрскувачки материи**“

Од вкупно извршените 248 кривични дела, во 197 случаи сторителите на кривичните дела се пријавени само за недозволена трговија со оружје додека 51 сторител, покрај за кривичното дело недозволена трговија со оружје, се пријавени и за извршување и на други кривични дела, во 20 случаи за кривични дела против животот и телото, во 12 случаи против имотот, во 11 случаи против изборите и гласањето, во седум случаи против јавниот ред, во еден случај против животната средина, Законот за акцизи, како и од областа на прекршоците при нарушување на јавниот ред и мир, и сл.

Инаку, со оружјето што е предмет на недозволена трговија со оружје се извршени девет убиства, десет обиди за убиства, по три разбојништва и загрозување на сигурноста, присилба, изнуда итн.

Како најзастапен предмет на ова кривично дело се пиштолите. Во изминатиот период, тие претставуваа околу 41% од вкупно одземеното оружје.

Според податоците на Министерството за внатрешни работи, состојбата со нелегалното оружје и експлозивни средства во Република Македонија во 2007 и 2008 година е прикажана во следната табела број 5:

Табела број 5

Состојба со одземеното и пронајденото нелегално оружје и експлозивни средства во Република Македонија, споредбено за 2007 и 2008 година, по категории на оружје и експлозивни средства

Вид на оружје	2007	2008		Вид на муниција и експлозивни средства	2007	2008	
		одзем оружј.	пронајден оружје			одзем	пронајден
Пиштоли	131	149	6	рачни бомби	78	92	85
Револвер	8	14	/	гранати од разен калибар	997	19	513
гасни пишт.	12	3	2	експлоз.напр	/	5	/
пишт.за звучна и светл.сигнал.	/	1	/	различен калибар муниција	42.803	9.873	6.906
рачно израб. Пиштоли	/	1	/	запалки за рачни бомби	/	/	8
<b>Вкупно пишт. И рево.</b>	<b>151</b>	<b>169</b>	<b>8</b>	мини	167	/	18
автом.пушка	36	33	4	ракети	67	/	/
Митралез	4	1	1	експлозив (кг)	14,6	/	/
Автомат	4	/	/	експлозивни полнења за РРФ	/	.	14
пушкомитрал.	2	/	/	експлозив (во парче)	2	/	214
автом.пишто.	/	2	/	детон.капис.	112	/	2
<b>Вкупно автом.оруж.</b>	<b>46</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	тротилски парчиња	72	/	3
снајп.пушка	4	/	/	барутни полнења	/	/	2
Полуавт.пуш.	3	1	/	топовски удари	/	/	2
Војничк.пуш.	8	1	1	петарди (во парчиња)	335.542	366.597 (вкупно одз. и про.)	
Малокал.пуш.	/	1	1	пиротехничк. производи	/	/	190
ловен караби.	3	3	3				
ловна пушка	23	21	10				
Воздуш. пуш.	3	2	1				
рачно израб.пушка	/	2	/				
<b>Вкупно Пушки</b>	<b>44</b>	<b>31</b>	<b>16</b>				
рачни ракетни фрлачи	28	10	2				
минофрлачи	/	/	1				
безповлечни топови	2	/	1				
<b>Вкупно парчиња оружје</b>	<b>241</b>	<b>236</b>	<b>29</b>				

Извор:МВР на Република Македонија, Сектор за Аналитика

Овие податоци само го потенцираат веќе добиеното сознание дека нелегалното оружје е врзано со извршувањето на други кривични дела, особено во делот на насилниот криминал, со што значението на индикаторот за личната и јавната безбедност на граѓаните се зголемува.

Во однос на илегалната миграција, во делот на регистрираните нелегални минувања на државната граница или таканаречените спречувања на илегално минување на државната граница, Министерството за внатрешни работи, располага со податоци за периодот од 1990 до Август 2008 година, кои се прикажани во следнава табела број 6.

Табела број 6

*Илегални минувања на државната граница на Република Македонија во периодот од 1990 до Август 2008 година, според државјанството на илегалните минувачи*

	Д Р Ж А В Ј А Н С Т В О									ВКУПНО
	албан.	роман.	макед	СРЈ	бугар	молд.	Тур	инд	укр	
<i>Број на илегални Мигрант</i>	52.797	21.578	4.133	3.457	2.861	1.729	221	187	163	<b>87.775</b>

Извор: “Резолуцијата за миграционата политика на Република Македонија за периодот од 2009 до 2014 година”, Службен весник на Република Македонија, број 6 од 15.01.2009 година, податоци на МВР на РМ.

Најголем број на илегални мигранти е забележан во 1992, 2000 и 2001 година со над 9.000 лица на годишно ниво, а најмал во 2002 и 2003 година со 600-800 лица на годишно ниво.

Поврзано со контролата на илегалната миграција, но во делот за трговија со луѓе и криумчарење на мигранти, во Република Македонија е основана Националната комисија за борба против трговијата со луѓе<sup>158</sup>.

Во периодот од 2004 до Октомври 2008 година во областа на сторените кривични дела на трговија со луѓе и криумчарењето на мигранти, откриени се 199 кривични дела со 468 сторители и 687 жртви/мигранти. Најголемиот дел од овие кривични дела спаѓаат во криумчарењето мигранти или 138 кривични дела со 272 сторители и 643 жртви/мигранти<sup>159</sup>.

Во контекст на тенденцијата на Република Македонија за полноправно членство во Европската унија, од страна на Владата на Република Македонија

<sup>158</sup>“Службен весник на Република Македонија”, број 18/2001

<sup>159</sup>“Резолуцијата за миграционата политика на Република Македонија за периодот од 2009 до 2014 година”, Службен весник на Република Македонија, број 6 од 15.01.2009 година, стр.23

во 2009 година е подготвен “Миграциски профил на Република Македонија”, кој се однесува за 2008 година и случувањата на полето на миграциите и патиштата на движењето на мигрантите низ Република Македонија. Приказот на патиштата и статистичката проценка за состојбата со бројот на илегални мигранти по глава на државјанин на Република Македонија е прикажана на следнава слика и табела:

Слика број 2



Табела број 7

<b>Република Македонија – Основни факти</b>	
Население (31.12.2007)	2,045,177
Површина	25,333 km <sup>2</sup>
БДП по глава на жител PPP (2007)	7400 USD
Индекс на човеков развој (HDI) Rang (2007)	69 од 189
Стапка на нето миграции (2007)	-1 мигрант/1000 жители
Извор: Од документацијата на Државниот завод за статистика на Република Македонија, EUROSTAT, UNDP.	



Пред да го затвориме овој дел, каде станува збор за статистичките податоци на државните органи на Република Македонија што се однесуваат на индикаторите личната и јавната безбедност, а за кој современ проблем на илегална миграција можеме да зборуваме уште повеќе<sup>160</sup>, ќе прикажеме уште една табела на бројот на илегални мигранти откриени на државната граница или во внатрешноста на Република Македонија во периодот од 2002 до 2008 година, што ни покажува дека Република Македонија е транспортна рута на илегална миграција, но и крајна дестинација, на илегални мигранти од сите региони на светот и со секаква цел.

---

<sup>160</sup>Пошироко за илегалната миграција и сите нејзини аспекти, а во врска со состојбите во Република Македонија да се погледа во *“Резолуцијата за миграционата политика на Република Македонија за периодот од 2009 до 2014 година”*, Службен весник на Република Македонија, број 6 од 15.01.2009 година, како и во *“Миграциски профил на Република Македонија за 2008 година”*, изготвен од институциите на Владата на Република Македонија и меѓународните организации во државата во Јануари 2009 година. Податоците и документите се достапни и преку MARRI центарот во Република Македонија.

Табела број 8

Број на илегални мигранти откриени на македонската граница или на територијата на Република Македонија, според држави на потекло, 2002-2008 година

Држава	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	вкупн
	<i>Спречени обиди за илегално преминување на државната граница</i>							8298
Авганистан							3	3
Албанија	510	328	604	1473	1529	1481	824	6749
Босна и Херцеговина			4					4
Бугарија	19		5	13	6	5		48
Грција				6	19	8	4	37
Индија			11	6	4			21
Кина			4		8	11	11	34
Молдавија	28	19		3				50
Нигерија	20							20
Р.Македонија	28	76	53	52	210	323	140	882
Романија			6	3				9
Србија и Црна Гора (вклучително и Косово)	29	23	33	8	79	84	15С.,43К	256
Турција	10		9	12				31
Украина		10						10
Други	40	21	3	56	11	7	6	144
	<i>Откриени лица во внатрешноста на Република Македонија кои успеале илегално да ја преминат државната граница</i>							8965
Албанија	332	553	1294	1201	2623	581	278	6862
Бугарија	26	41	14	11				92
Грција							3	3
Индија						4		4
Кина						19	19	38
Молдавија	21	7						28
Нигерија	14							14
Р.Македонија	31	88	62	69	601	441	64	1356
Перу				3				3
Романија	76	26	3	3				108
Србија и Црна Гора (вклучително и Косово)	90	27	44	58	71	36	3С., 6Кос	326
Турција				4				4
Украина			8					8
Други	72	25	4	3	7	4	4	119
<b>В К У П Н О</b>								<b>17263</b>
Авганистан							3	3
Албанија	824	881	1898	2674	4152	2062	1102	13593
Босна и Херцеговина			4					4
Бугарија	45	41	19		6	5		116
Грција				6	19	8	7	40
Индија			11	6	4	4		25
Кина			4		8	30	30	72
Молдавија	28	40	7	3				78
Нигерија								
Р.Македонија	59	16	115	121	811	773	204	2247
Перу				3				3
Романија	76	26	9	6				117
Србија и Црна Гора (вклучително и Косово)	119	50	77	66	150	120	18С.,49К	582
Турција	10		9	16				35
Украина		10	8					18
Други	112	40	7	59	18	11	10	263

Извор: Од документацијата на Министерството за внатрешни работи, Сектор за аналитика и истражување

### 3.4.3. Состојбата на личната и јавната безбедност во Република Македонија (преглед на извештајот за навремено Предупредување на УНДП)<sup>161</sup>

Еден од аналитичките инструменти кој овозможи следење на субјективните показатели е истражувањето на јавните перцепции од страна на UNDP во рамките на изготвувањето на извештајот за рано предупредување.

Целта на овој дел од трудот е да направиме еден краток осврт на перцепцијата на граѓаните по прашањето на состојбата на личната и јавната безбедност во Република Македонија. Како пример кој во дел од индикаторите е компатибилен со истражувањето во овој труд, а кој може да се употреби и во компаративната анализа на состојбата од 2007 и 2009 година по определени ставови и перцепции на граѓаните. Индикаторите на личната и јавната безбедност (насилниот криминал, корупцијата, нелегалното оружје и илегалната миграција) се комбинација на индикатори преку кои се прибираат информации од теренот потребни за анализи за потребите на раното предупредување на Европската Унија и изготвување на Извештај за навремено предупредување на UNDP. Делот од Извештајот за навремено предупредување за 2007 година, а кој се однесува на индикаторите за личната и јавната безбедност го има изготвено за потребите на UNDP, Лидија Георгиева.

Овој извештај прави осврт на перцепциите на граѓаните на Македонија во однос на јавната и личната безбедност во временски интервал од крајот на 2004 година до последното истражување во Март 2007 година. Во овој период реализирани се девет истражувања на јавното мислење преку кои може да се следи развојот и промените во перцепциите на граѓаните и тоа по определени прашања и фактори преку кои може да се следи дали граѓаните генерално се чувствуваат безбедно или не. Овие фактори влијаат врз перцепциите на граѓаните и формулираат позитивни или негативни претстави за определени појави кои тие го перцепираат како закана.

Преку анализата на овој дел се овозможува поспецифично следење и разбирање како трендовите по индикаторите за јавната и личната безбедност се менуваат, односно дали настанува подобрување на перцепциите или не. Притоа

---

<sup>161</sup> М. Биљали, Л. Георгиева, Ѓ. Иванов, В. Узунов. "Извештај за навремено предупредување", UNDP- Јули, 2007, дел 4 – Лична и Јавна безбедност, стр.57-70

треба да се има во вид дека личната безбедност може да се анализира преку различни индикатори (субјективни и објективни) меѓу кои и преку индикаторот за физичката безбедност. Според тоа личната безбедност може да се анализира како комплексна категорија која ја одредуваат различни фактори поврзани со индиректни и директни форми на закани и насилство. Во рамките на ова истражување индикаторите се однесуваат на физичката безбедност формулирана од показатели за перцепции за различни форми на директно насилство (како криминалното насилство) и од фактори за безбедноста на социјалната средина формулирана од релациите во заедницата.

Во рамките на овој дел од истражувањето на перцепциите на граѓаните во однос на факторите кои најмногу влијаат врз јавната и личната безбедност, воспоставен е индикатор од комплекс на прашања кои се однесуваат на:

- физичката безбедност во локалната заедница;
- насилството во рамките на семејството;
- перцепции на веројатност од ризици од различни форми на криминал;
- перцепции за присуството на оружје во лична сопственост и личното чувство за закани.

Овие фактори се анализирани од аспект на различни категории граѓани, а дел од нив можат да бидат следени и како перцепции на вулнерабилни групи.

Тргувајќи од суштинското прашање, дали перцепцијата на граѓаните за личната и јавната безбедност е подобрена или не, пред да се презентира одговорот, сепак треба да се нагласи дека личната безбедност е комплексен концепт. Сигурноста или несигурноста е субјективна состојба на поединецот која се менува според начинот на кој тој реагира во различни ситуации. Според комплексноста на ситуациите во кои поединците се изложени на различни ризици може да се очекуваат и специфични манифестации на чувство на сигурност или несигурност.

Од тие причини, перцепциите за личната и јавна безбедност треба да бидат анализирани во контекст на севкупната социо-економска положба на граѓаните, како и од аспект на факторите на политичка нестабилност, кои исто така можат да влијаат врз перцепциите за сигурност.

Наредното прашање се однесува на перцепцијата на индивидуалните ризици односно на тоа што претставува најголемата закана за личната

безбедност. Од 9 набројани фактори (уличен криминал; присуство на оружје; нелегална трговија; загадена природна околина; другите етнички заедници; природни катастрофи; корупција; организирани криминални групи; тероризам), уличниот криминал се перцепира како најголема закана за личната безбедност (36.7%) а потоа присуството на оружје (16.2%), организирани криминални групи (9.4%) и корупцијата (8.7%). Трендовите, укажуваат дека се забележува благ пораст на перцепциите во однос на заканата од уличен криминал и благо опаѓање на перцепциите во однос на заканите од организирани криминални групи и корупција.

Според последното истражување по региони уличниот криминал е највисоко перцепиран повторно во скопскиот регион (52.1%) и во охридскиот регион (38.4%), заканата од оружје во охридскиот (23.2%) и повардарскиот (21.7%), закана од организирани криминални групи во кумановскиот (14.6%) и скопскиот (11.1%) регион, додека корупцијата е највисоко перцепирана како закана во повардарскиот (14.1%) и брегалничкиот (14.7%) регион. Жените повисоко ја перцепираат заканата од уличен криминал од мажите додека мажите повисоко ја перцепираат заканата од оружјето. Според возрастните групи онаа од 18-24 години највисоко ја перцепира заканата од оружје. Според етничката припадност Албанците (47.0%) за 13.4% повеќе од Македонците ја перцепираат заканата од уличен криминал.

На прашањето: Генерално, како се чувствувате, граѓаните повторно искажуваат позитивна перцепција за својата лична безбедност со тоа што 64.0% постојано се чувствуваат безбедно во својата заедница додека 14.3% повремено се чувствуваат безбедно во својата заедница. Од вкупниот број испитаници несигурно во својата заедница се чувствуваат 5.6% додека 4.5% се чувствуваат несигурно надвор од својата заедница.

Во овој дел, дадовме само сегмент од резултатите добиени со истражувањето на UNDP по прашањата сврзани за личната и јавната безбедност во рамките на *“Извештајот за навремено предупредување”*<sup>162</sup>, како можност за една куса компарација со истражувањето на овој труд.

---

<sup>162</sup>Пошироко може да се види кај Л.Георгиева. *“Извештај за навремено предупредување”*, UNDP- Јули, 2007. дел 4 – Лична и Јавна безбедност. стр.57-70

## 4.Индикатори за лична и јавна безбедност

### 4.1.Насилниот криминал

Појавата на насилниот криминал е една сложена општествена појава која е во доменот на насилното однесување. Врз неа влијаат различни општествени, социјални, економски, психолошки и образовни фактори.

Поимот насилен криминал ги опфаќа казнените дела што за дејствије на извршување имаат непосредна примена на физичко или психичко насилство врз жртвата од страна на сторителот . Тука спаѓаат: убиства, телесни повреди, разбојништва, силувања, киднапирања и други дела против животот и телото.

Основните карактеристики на насилничкиот криминал се доминантното присуство на индивидуалните фактори, како што се: *агресивноста, психопатолошките и другите состојби на личноста, како и изразениот висок интензитет на покажана злосторничка волја*<sup>163</sup>.

Перцепцијата, што ја формираат граѓаните во однос на насилниот криминал, како најсериозна опасност за нивната безбедност е детерминирана од две групи на фактори. Во првата група се: *промената на структурата и појавните облици на насилниот криминал*, каде што основната карактеристика е неговата насоченост кон случајна жртва. Втората група ја опфаќа *зголемената чувствителност на граѓаните* во рамките на општеството кое заговара толеранција и ненасилство.

Од тука и основната насока за заштита од насилничкиот криминал во современиот свет е насочена кон индивидуалното зголемување на личната безбедност, едноставно избегнувајќи ја улогата на жртва. Таа заштита во основа се однесува на зголемените технички мерки на лична заштита, како што се: аларми во домовите и автомобилите, специјални брави и врати, системи за набљудување и алармирање и друго. Засилениот насилен криминал и зголемената перцепција на страв кај граѓаните, како зголемено чувство на наесигурност влијае врз функционирањето на општеството.

Како посебен облик на криминал кој предизвикува внимание, а во себе го содржи како неразвоен елемент насилниот криминал е организираниот

---

<sup>163</sup>В.Камбовски, „*Организиран криминал*”, 2-ри Август С – Штип, Скопје, 2005, стр.74

насилен криминал. Тој се пројавува во праксата преку делувањето на терористичките организации, парамилитарни единици, криминални банди со различен криминален профил и друго.

Примената на насилството од страна на криминални структури бара и нов модел на безбедност и систем на казнување, што е всушност и предупредување за државата. Тоа предупредување за зголемениот насилен криминал треба да овозможи и навремена реакција во насока на заштитата на граѓаните. Воглавно насилниот криминал, особено оној практикуван од криминалните организации е поврзан и со другите облици на криминал кои како индикатори ги земавме во овој труд.

## 4.2. Корупцијата

Прашањето за корупцијата како индикатор е директно опфатено во листата на Европската комисија, но со една поширока димензија која во себе ги содржи нивото на корупцијата во државата, постоењето на антикорупциски програми, распространетоста на митото кај бирократијата и догворите во четири очи со приватниот сектор<sup>164</sup>.

Република Македонија има антикорупциска програма, како и тело за борба против корупцијата, наречено Антикоруциска комисија. Сепак, успешноста на борбата против корупцијата и истражувањето во откривањето на корупциските појави, особено влијанието на корупцијата врз личната и јавната безбедност и нејзиното искористување како индикатор во креирањето на моделот за рано предупредување, бара активност не само од едно тело туку координирана акција на повеќе државни институции и тела, како и активност на невладиниот сектор, здруженијата и меѓународните институции кои се занимаваат со овој општествен проблем. Уште повеќе, треба да имаме во вид, дека корупцијата во општеството предизвикува долгорочна ерозија на општествениот морал, економската состојба на државата и уривање на институциите на државата, предизвикувајќи нејзина неспособност за контрола и реагирање во сите сегменти од животот вклучувајќи ја и личната и јавната безбедност. Многу често, корупцијата ја поистоветуваат со облиците на

---

<sup>164</sup> Л. Георгиева. “Менаџирање на ризици”, Југореклам. Скопје, 2006. стр.164

организираниот криминал, но всушност таа може да биде во функција на толерирање или помагање на кривични дела, кои се подведуваат под организираниот криминал, но не и да се поистовети со организираниот криминал, туку мора да ја гледаме издвоено, како засебно кривично дело.

Етимолошкото потекло на поимот корупција доаѓа од латинскиот јазик и се прави со прилагодување на зборот *corrumpere*, кој се состои *cum* (со) и *rumpere* (кршам, расипувам). Зборот корупција има многу значање како: декомпозиција, разградување, изопачување, расипување, фалсификување, искривување, газење, присилба, силување, повреда и друго<sup>165</sup>. Корупцијата е мултидисциплинарна општествена појава.

Корупцијата е една од најтешките и најраширените форми на криминално однесување во модерните општества и за жал некои форми на корупција станале секојдневна грижа во земјата. Корупцијата како кривичен акт, не може да се идентификува со организираниот криминал, туку таа дејствува во тесно поврзана со него, како преку отворени договори, така и преку меѓусебните придобивки, а особено организираната заштита на криминалното делување. Оваа општествена опасност е и причина што не ретко корупцијата и борбата против неа во светот се третираат истовремено со борбата против организираниот криминал сметајќи го како една од нејзините главни содржини<sup>166</sup>. Иако е тешко да се дадат точни облици на сите пројавни видови на корупцијата и коруптивното однесување како и на појавите кои ја зголемуваат корупцијата, не претендирајќи на сеопфатност, ќе се обидеме да дадеме некои од нив како што се:

- фалсификување на документи,
- злоупотреба на фондови,
- злоупотреба на функцијата,
- давање и примање мито,
- давање и примање подароци,
- корупција во изборите,
- украдени гласови на избори,
- евазија на даноци,

---

<sup>165</sup>В.Камбовски, П.Наумовски, "*Корупцијата*", Правен факултет, Скопје, 2002

<sup>166</sup>И.Зејнели, "*Некои карактеристики на корупцијата во Македонија и нејзино спречување*", (Прегледен труд). Универзитет на Југо Источна Европа, Правен факултет, Тетово, 2005. стр.3



- екстремни придобивки,
- неконтролирано располагање со државни парични средства,
- злоупотреба на службени печати,
- користење на бенефити за себе или свои блиски преку школување во странство, запослување и друго.

Денес, меѓу најраспространетите форми на корупција е корупцијата во обвинителството и судовите, преку кои и најмногу се помага организираниот криминал.

Според Доналд Стромбом, поранешен раководител во Светската банка, градежните проекти при изведувањето на јавни работи се најголемите случаи на корупција во целиот свет. Исто така, користењето на странски консултант и контактите со странски извори за услуги се нова можност за корупција. Како фактори кои овозможуваат и влијаат врз појавувањето на корупцијата, најчести се:

- Недостаток на силна законска основа,
- Непримена на постоечките закони,
- Недостаток на искуство и професионална способност за борба против корупцијата,
- Реформи во администрацијата и друго<sup>167</sup>.

Корупцијата не е прост криминал, каде што криминалот и криминалните групи ќе ги најдеме некаде по улиците. Корупцијата според природата на работите се појавува и реализира преку власта, независно од која страна започнува иницијативата, додека високиот тип на корупција, според својата етиологија и својата законска тенденција е “*Eo Ipso i Ipso Facto*” (факт сама по себе или според природата на нештата)<sup>168</sup>.

Споредбено, состојбата на индексот на корупцијата во земјите од регионот е прикажан на следната табела<sup>169</sup>, која е изработена врз годишните истражувања за состојбата на корупцијата во државите во светот на Transparency International<sup>170</sup>:

<sup>167</sup><http://www.worldbank.org>

<sup>168</sup>М.Лабовик, Македонска ревија за казнено право и криминологија, Скопје, 2004, стр.154

<sup>169</sup>Ј.Абдулахи, “Социјалните промени и корупцијата во земјите во развој”, (Прегледен труд), Факултет за Јавна Администрација, Универзитет на Југо Источна Европа, Тетово, 2005, стр.8

<sup>170</sup><http://www.transparency.org>

Табела број 9

Преглед на застапеноста на корупцијата и редоследот на државите од Балканот според присуството на корупцијата во 2000 и 2008 година

(индексот 0 значи најкорумпирана држава, а индексот 10 дека не постои корупција)

Држави	Показател на корупција (1-10)		Рангирање на државата (од 99 односно 121 држава)	
	2000	2008	2000	2008
Унгарија	5.2	<b>5,1</b>	31	<b>47</b>
Бугарија	3.3	<b>3,6</b>	63	<b>72</b>
Македонија	3.3	<b>3,6</b>	63	<b>72</b>
Романија	3.3	<b>3,8</b>	63	<b>70</b>
Хрватска	2.7	<b>4,4</b>	74	<b>62</b>
Албанија	2.3	<b>3,4</b>	84	<b>85</b>

Извор: Истражување спроведено од Transparency International

Разликите кои се забележуваат во однос на индексот и рангирањето се должат на поголемиот број на држави кои се вклучени во истражувањето, но забележливо е дека според индексот на корупција, Хрватска и Албанија имаат постигнато најголем напредок во борбата против корупцијата во однос на другите држави.

Корупцијата е феномен кој, доколку не се спречи навремено, се карактеризира со брзо проширување во сите пори на животот и изразува разрушителни ефекти во поглед на сите сфери на живеење. Организираната борба против корупцијат би требало да ги опфати следниве активности:

- мерки од законодавен карактер,
- организациони мерки,
- зголемување на јавната информираност и охрабрување на граѓанското општество,
- промовирање на транспарентноста и интегритет во бизнис операциите,
- менаџирање на јавните финансии,
- меѓународна соработка, промовирање на транспарентноста и интегритетот во операциите за откривање на меѓународни коруптивни скандали,
- контрола на домашните и меѓународните трансакции во борба против перењето пари.

#### 4.4. Нелегално оружје

Овој индикатор на личната и јавната безбедност покрај тоа што ќе го разгледаме поединечно како појава, треба да го имаме во вид и неговото разгледување и практична поврзаност со останатите облици на криминал, особено во однос на насилниот криминал во сите негови појавни облици.

Европската унија првенствено се ориентира кон експлицитна борба, против пролиферацијата на мало атомско оружје. Сепак, не е изоставена стратегијата за намалување на малото и лесно оружје како средство за извршување на другите кривични дела, како организираниот криминал, нелегалната трговија со дрога. Како што е и дефинирано во Програмата на Европската комисија за превенција на конфликти, постоењето на организираниот криминал што ја поткопува стабилноста на државата, а во кој дел се разгледува постоењето на приватните војски или паравоени групи.

Нелегалното оружје и неговата дистрибуција како облици на криминал, нераздвојно се сврзани со тероризмот, организираниот криминал и нелегалната трговија со дрога. Ова е светски раширен облик на криминал кој бара меѓународна соработка за негово сузбивање. Воедно, тоа е облик на криминал кој предизвикува загрозување на личната и јавната безбедност во поголем обем и на секое место. Уривајќи го чувството за безбедност кај граѓаните и предизвикувајќи страв како ефект од чувството на загрозеност. Трговијата со нелегално оружје бара добра контрола и пред се полициска и разузнавачка соработка и размена на информациите. Тоа е неопходната алка во рамките со успешното справување со нелегалното оружје кое носи развој на други посуштитли и тешки облици на криминал. Оваа борба и полициска соработка се насочени кон зачувувањето на слободата и демократијата, како основи на современиот свет и темелни вредности.

Нелегалната трговија со оружје, муниција и експлозивно-распрскувачки материјали според криминолозите може да биде:

- поединечна (за остварување на имотна и друг вид на полза),
- групна (за остварување на имотна и друг вид на полза) и

- организирано групна (која се однесува на организирана активност за остварување на повисоки политички цели)<sup>171</sup>.

Во рамките на ова организирано делување на трговија и поседување на нелегално оружје, може да го подведеме и тероризмот. Бидејќи, оружјето и насилството се неговите основни елементи во остварувањето на политичките цели низ создавањето на страв.

Непосредната поврзаност на нелегалното оружје и трговијата со оружје е масовното наоружување на граѓаните и зголемувањето на ризикот и заканата од насилен криминал. Овој феномен, е изразен и во Република Македонија, преку егзистирањето на голем број нелегално оружје. Најчестото објаснување за поседување на нелегално оружје е потребата за самоодбрана. Сепак, тоа е основната причина за засилување на насилството и ризикот кој го носи нелегалното поседување на огнено оружје во однос на личната и јавната безбедност на граѓаните. На тој начин не се засилува толерантното однесување, туку се засилува насилството, особено во однос на разрешувањето на конфликтните состојби во секојдневието на граѓаните. Нелегалното оружје дава лажна слика на моќ и ја засилува агресивноста на однесувањето на поединецот или групите.

#### **4.5.Илегална миграција**

*Дали постои неконтролиран проток на мигранти/бегалци,* е прашањето кое се поставува во врска со индикаторот за односите помеѓу заедниците и механизмите за решавање на спорите, од Програмата за превенција на Европската комисија кои ги дефинира моделот за рано предупредување на Европската Унија. Општественото несогласување меѓу мигрантските и домашните заедници, почит кон основните права на мигрантите/бегалците, влијание на миграциониот проток врз етничкиот баланс на домашните региони. Ова се основните детерминанти на Европската унија, но прашањето за илегалната миграција во однос на индицирањето на состојбата со личната и јавната безбедност во Република Македонија е насочено кон загрозувањето на безбедноста од динамиката и интензитетот на илегалната миграција и

---

<sup>171</sup>З.Димовски, „Тероризам“, Графотранс, Скопје, 2007 година, стр.124

перцепциите на граѓаните за влијанието на илегалните мигранти врз нивната безбедност. Постои потреба, Република Македонија да воспостави аналитички систем на податоци и датотека за поврзаноста на нелегалната миграција и останатите индикатори на личната и јавна безбедност и нивното меѓусебно влијание.

Теориските и практичните проучувања на феноменот на илегалната миграција, во себе ги содржат елементите на трговијата со луѓе и илегалната миграција од разни причини, но и двата облика на илегална миграција предизвикува загрозување на безбедноста на државите и регионите и доведува до појавата на други облици на криминал, како и со тоа што самите тие се криминални појави.

*“...Поврзаноста меѓу трговијата со луѓе и миграцијата претставува уште една тешкотија што политички и суштински ги отежнува напорите во разрешувањето на проблемот со трговијата со луѓе”<sup>172</sup>.*

Овој цитат, како дел од извештајот на Генералниот Секретар на ООН, а во врска со проблемот на трговијата со луѓе и миграцијата претставува само секвенца од глобалниот проблем на илегалната миграција која во себе опфаќа многу сегменти и видови на миграција.

Илегалната миграција како проблем кој влијае врз општеството во повеќе насоки, предизвикувајќи зголемен ризик од појавата на нови конфликти, но има и свои засебни услови и цели поради кои се случува. Така, може да зборуваме за илегална миграција поттикната од економски аспект, илегална миграција која во однос на земјава е само во рамките на транзит кон Европската унија, илегалната миграција во рамките на трговијата со луѓе или пак миграција од безбедносни причини.

Република Македонија, како сега така и во минатото, во неколку наврати од своето осамостојување се судираше со проблемот на миграција кој всушност и никогаш не престанува, туку само повремено добива на интензитет или ја менува ситуацијата на илегалната миграција како и патиштата на движење и регионот од каде што доаѓаат мигрантите.

Воопшто земено, миграцијата како општествена појава била отсекогаш присатна. Но, во дваесет и првиот век тоа има други цели и предизвици кои

---

<sup>172</sup>Од извештајот на Генералниот Секретар на ООН. *“Трговија со жени и деца”*, даден на 58-та Седница на Комисијата за човекови права во Женева, 2002 година

најчесто се идентификуваат со економско-социјалните и безбедносните предизвици на државата кои се судираат со овој проблем. Посебно е прашањето на доброволната и недоброволната миграција, особено во однос на загрозената регионална или внатрешна безбедност, при што на легален или илегален начин се појавува голем број мигранти, бегалци или пак внатрешно раселени лица.

Илегалната миграција уште можеме да ја наречеме и шверц на луѓе, но многу често и трговија со луѓе. Разграничувањето помеѓу овие две категории кои влегуваат под заедничкиот именител на илегалната миграција е многу тенко.

Државите се занимаваат со илегалната миграција преку поимот за трговија со луѓе, а според Организацијата на Обединетите Нации, трговијата со луѓе е: *”Регрутирање, транспорт, трансфер, засолнување или прием на лицата под услови на закана или со употреба на сила или други форми на принуда, злоупотреба, измама, заблуда или злоупотреба на моќта или на позицијата на ранливост или на давање или примање на исплати или придобивка со цел постигнување на состојба едно лице да има контрола врз друго лице заради негова експлоатација. Експлоатацијата вклучува проституција или други форми на сексуална експлоатација, принудна работа или услуги, ропство или практики слични на ропството, слугување или отстранување на органи“*.<sup>173</sup>

Од друга страна пак, за разлика од трговијата со луѓе во кои се смета дека жртвите не се согласиле на својот статус да бидат предмет на трговија, шверцот со луѓе во рамките на илегалната миграција се однесува на илегална активност при која емигрантите се согласиле да бидат транспортирани. Тој транспорт завршува со пристигнувањето на емигрантите на нивните дестинации и речиси секогаш вклучува илегално преминување на меѓународните граници.

Како и да е, и при шверцот со луѓе во рамките на спроведувањето на илегалната миграција постојат елементи кои укажуваат на трговија со луѓе чии дел е спроведувањето на илегалната миграција<sup>174</sup>.

Самата миграција, како динамичен и постојан процес претставува придвижување на луѓето од едно место на друго, и самиот концепт на миграција ги опфаќа сите случаи во кои одлуката за миграција е донесена доброволно и

<sup>173</sup> Конвенција на ООН против транснационалниот организиран криминал (дел) <http://www.unodc.org/palermo/convmain.html>

<sup>174</sup> К. Бикс и Д. Амир. *“Глобалната секс-индустрија и препродажбата на луѓе”*. Датапонс. Скопје. 2009. стр.9-10

слободно од засегнатото лице од лични причини. Сепак, миграцијата може да биде поттикната од:

- сиромаштија,
- недостиг од образование,
- економска потреба,
- лесна заработувачка,
- загрозеност (личната-човековата) безбедност,
- нееднаков развој на државите,
- притисок на популацијата и друго.

Она што ги привлекува мигрантите е:

- глобализација (слобода на движењето во земјите членки на Европската унија),
- повисоки плати,
- можности за вработување и заработка,
- подобар квалитет на животот,
- висок степен на човековата безбедност и лична сигурност и друго.

Наведените причински фактори и факторите на привлекување овозможуваат развој на организиранот криминал во однос на спроведувањето на илегалната миграција и во нејзините рамки трговијата со луѓе и шверцот на мигранти.

Шверцот на мигранти е феномен при кој лицето дејствува на нелегален начин за да ја премине границата со помош на друга страна, а преку финансиска или друг вид исплата. Од друга страна “трговијата со луѓе значи регрутирање, транспорт, пренос, прифаќање или прием на лица, под закана или со грабнување, присила, измама, заведување или принуда, за да се постигне состојба во која едно лице да има контрола врз друго лице со цел да го подложи на кој и да е вид експлоатација”<sup>175</sup>.

Шверцот на мигранти пак, значи:”овозможување на илегален влез или илегален престој во некоја држава, во која лицето не е државјанин или не е

---

<sup>175</sup>“Протокол на ООН за превенција, спречување на трговијата со луѓе, особено со жени и деца” (прв дел)-Протокол од Палермо од 05.10.2003 година

постојано населено, со цел директно или индиректно да стекне финансиска или друг вид материјална придобивка”<sup>176</sup>.

Според ИОМ (International Organization for Migration), *трговијата со луѓе се појавува кога мигрантот е незаконски ангажиран и/или пренесен, или во националните граници или во меѓународните граници. Во текот на овој процес посредниците стекнуваат економски или друг вид на профит, при што се кршат основните човекови права. Од друга страна шверцот се појавува само кога спроведувањето преку граничниот премин е направен илегално.*

Критичниот фактор, што ја одвојува трговијата со луѓе од шверцот е постоењето на присила или закана низ целиот процес или делумно, при што тие се суштински во однос на понатамошната експлоатација.

Преку шверцувањето, лицето пронаоѓа начин да влезе во земјата со инволвирање на трети страни кои му помагаат, а инволвирањето не оди подалеку од овозможување на илегално преминување на границата. Трговијата со луѓе покрај илегалниот влез бара и разгледување на условите во кои лицето ќе работи, односно ќе биде експлоатирано.

Вообичаено, шверцуваните мигранти се свесни за нелегалните активности и доброволно влегуваат во процесот на илегална миграција, но може да содржи елементи на измама или принуда.

Како и да е, и трговијата со луѓе и шверцот со луѓе потпаѓаат под поимот за илегална миграција и претставуваат кривични дела и закана за личната и јавната безбедност.

---

<sup>176</sup>“Протокол на ООН против шверцување на мигранти по копно, воздух или море” (втор дел)-Протокол од Палермо од 05.10.2003 година



## ВТОР ДЕЛ

### МЕТОД НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

#### 1.МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП И ПРИМЕРОК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Поаѓајќи од целите на истражувањето, а поради комплексноста на истражувањето како и значењето на добиените податоци, како метод на пристап земен е *“интегративниот метод”*(метод на триангулација). За ова се определивме од причина што истражувањето и обработката на податоците во себе опфаќаат дел од квантитативниот и дел од квалитативниот природ. Ова го наметнаа предметот и целите на истражувањето, а се реализира преку инструментите за собирање на теренски податоци.

##### 1.1.Техники на истражувањето

Истражувањето е спроведено како *“Проучување на случаите” (Case studies)*, како теренско истражување на краток период од две недели. За ова спроведување ги применивме следните инструменти:

- **анкета** (преку анкетен прашалник со индивидуално пополнување на прашалникот, користењето на Линкертовата скала за мерење на ставовите и чувствата на испитаниците за личната и јавната безбедност во средината во која живеат, во нивната заедница и воопшто во Република Македонија). Во анкетниот прашалник е опфатена и група на прашања кои се однесуваат на познавањето на моделот за рано предупредување на Европската унија, како и законската легислатива, поврзана со раното предупредување, проценката на ризиците и менаџирањето со кризиси на Европската унија и нивното познавање од страна на нашите институции и граѓаните.

- **анализа на содржина** (на документите, законската легислатива и нормативните прописи и акти кои во однос на раното предупредување ги имаат донесено Европската унија и Република Македонија). Анализата се однесува на слободна компаративна проценка на состојбата со законската регулатива во

постоењето и формирањето на моделот за рано предупредување, што е дадено во теорискиот модел на истражувањето.

Методолошката техника, анкета, се реализира со посебно подготвен анкетен прашалник кој содржи три дела и тоа: прашања за општите податоци на испитаниците, Линкертови скали со прашања за личната и јавната безбедност и прашања поврзани со познавање на законите и процедурите во Европската Унија во врска со моделот за рано предупредување. Оваа група прашања особено е значителна за посебна група на испитаници.

- *Линкертовата скала на ставови* на испитаниците опфаќа дваесет и еден ајтем во рамките на кои се понудени пет степени на одговори. Преку нив ќе се согледаат ставовите на испитаниците, но првенствено познавањето на законите и процедурите во рамките на Европската унија во врска со моделот за рано предупредување и секако креирањето на безбедносната политика од страна на вработените во безбедносните институции на Република Македонија. Тенденцијата на истражувањето е утврдувањето на состојбата со административниот капацитет и реалните познавања на јавната администрација во однос на превенцијата на конфликтите и моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти.

## 1.2. Примерок на истражувањето

Примерокот на истражувањето е неструктуриран и е одбран по слободен избор, а испитаниците се припадниците на Министерството за Одбрана, Министерството за Внатрешни работи (со особен осврт кон Сектор за евроинтеграции и одделение за меѓународна соработка), Армијата на Република Македонија (припадници на Генералштабот на АРМ и Здружената Оперативна Команда), полицијата (вработени во Бирото за Јавна Безбедност), Дирекцијата за Заштита и Спасување и Центарот за Управување со Кризи. Испитаниците се застапени со **по 25 испитаници** од секоја институција или **вкупно 150 испитаници**, а според етничката и половата припадност сразмерно на процентуалната застапеност на државно ниво. Во најголем дел или 90% од оваа група испитаници се лица кои живеат на подрачјето на градот Скопје.

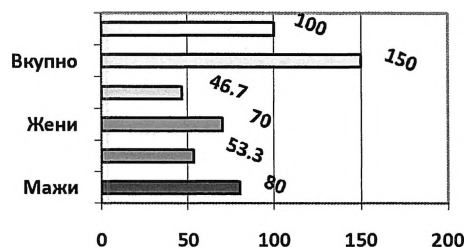
Со цел да го запазиме примеркувањето кое на Републичко ниво изнесува **1310 испитаници**, а сакајќи да употребиме **најмалку 10%** од примерокот на републичко ниво кои изнесува *131 испитаник*, но сметајќи ја можноста за статистичка грешка, примерокот на истражувањето го определивме на **150 испитаници**. Според процентуалната застапеност на етничка основа примерокот изгледа вака: 96 испитаници се Македонци, 38 испитаника се Албанци и 16 испитаници од останатите етнички заедници, а запазувајќи го примеркувањето да извршиме анкетирање на припадниците на оние етнички групи кои учествуваат со најмалку 1% од населението во Република Македонија, но и оние кои се најзастапени во однос на случувањата на криминалните појави. Според половата распределба 49% од испитаниците се мажи, а 51% се жени, што е приближно на Републичката распределеност на населението според полот.

Според распределбата на испитаниците во институциите според процентуалната застапеност на населението во Република Македонија би требала да биде според следното: Македонци 16, Албанци 6 и Останати 3.

Распределбата на испитаниците според половата припадност е следна:

Табела бр.10: Анкетен примерок на испитаниците според нивната полова припадност

Мажи	80	53,3%
Жени	70	46,7%
<b>Вкупно</b>	<b>150</b>	<b>100%</b>

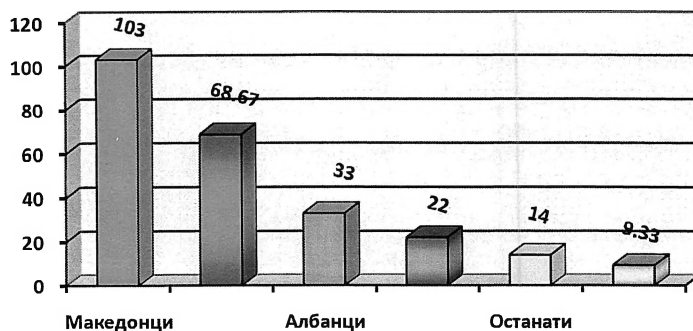


Реалната распределба на испитаниците во текот на истражувањето не можеше да се усогласи со предвидената поради нееднаквата распределба според етничка припадност во институциите на системот, а состојбата е следна:

Табела бр.11: Анкетен примерок на испитаниците според нивната етничка припадност

Макед.	%	Албан.	%	Ост.	%	Вкупно	%
103	68,67	33	22,00	14	9,33	<b>150</b>	<b>100</b>

Графикон бр. 1: Приказ на анкетниот примерок на испитаниците според нивната етничка припадност



Распределбата на испитаниците според нивната возраст е извршена во пет групи и тоа:

- прва група, испитаници на возраст од 18-29 години старост,
- втора група, испитаници на возраст од 30-39 години старост,
- трета група, испитаници на возраст од 40-49 години старост,
- четврта група, испитаници на возраст од 50-59 години старост и
- петта група, испитаници на возраст од 60-65 години старост.

Сметаме дека овие групи на возраст во потполност одговараат на очекуваната застапеност на вработените во државните институции.

Според возраста на испитаниците структурата изгледа вака:

Табела бр. 11: Анкетен примерок на испитаниците според нивната старосна структура

I гр.	%	II гр.	%	III гр.	%	IV гр.	%	V гр.	%	Не се изјасниле	%	Вкупно	%
103	25,62	132	32,84	81	20,15	51	12,69	27	6,72	6	1,50	400	100

Образовната структура на испитаниците е определена во шест групи кои можевме да ги очекуваме во институциите во кои беше спроведено истражувањето и тоа според следната поделба:

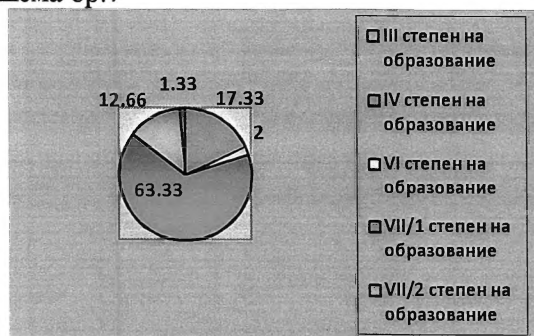
- прва група, испитаници со завршен III степен на образование,
- втора група, испитаници со завршено средно образование,
- трета група, испитаници со VI степен или вишо образование,
- четврта група, испитаници со VII/1 степен или високо образование,
- петта група, испитаници со завршен VII/2 степен или магистериум,
- шеста група, испитаници со завршен VIII степен или докторат.

Според образовната структура составот на испитаниците изгледа вака:

Анкетен примерок на испитаниците според нивниот степен на образование

Табела бр.12 и Шема бр.7

Степен на образование	број	%
III степен на образование	0	0
IV степен (средно образование)	26	17,33
VI степен (Вишо образование)	3	2,00
VII/1 степен (Високо образование)	95	63,33
VII/2 степен (Магистратура)	19	12,66
VIII степен (Докторат)	0	0
Не се изјасниле	2	1,33
<b>Вкупно</b>	<b>150</b>	<b>100</b>



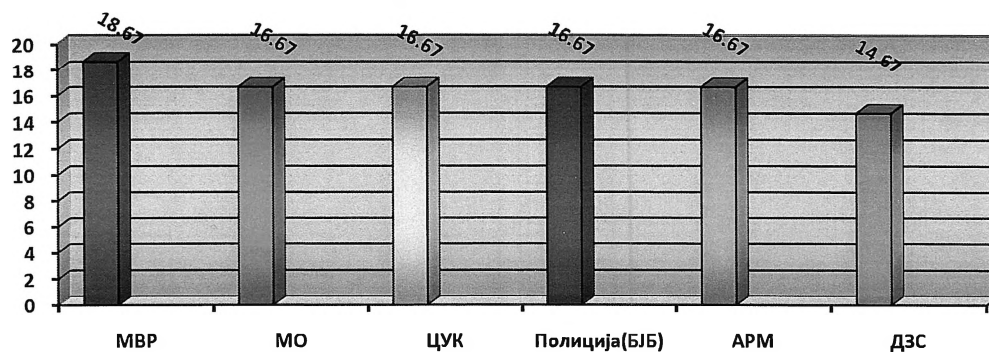
Забележливо е дека во рамките на институциите од каде што е избран примерокот на истражувањето, 2/3 од испитаниците се со високо образование, а процентот на испитаници кои имаат научно звање магистар изнесува 12,66 %.

Според тоа каде се вработени испитаниците, структурата по завршеното истражување е следна:

Табела бр.13: Анкетен примерок на испитаниците според институцијата во која се вработени:

Институција во која се вработени испитаниците	број	%
Министество за внатрешни работи (УБК и органите на МВР со исклучок на БЈБ)	28	18,67
Министерство за одбрана	25	16,67
Центар за управување со кризи (ЦУК)	25	16,67
Полиција (Биро за Јавна Безбедност при МВР)	25	16,67
Армија на Република Македонија (ГШ на АРМ или други единици)	25	16,67
Дирекција за заштита и спсување (ДЗС)	22	14,67
Не се изјасниле	0	0
<b>Вкупно</b>	<b>150</b>	<b>100</b>

Графикон бр.2: Приказ на анкетниот примерок на испитаниците според институцијата во која се вработени

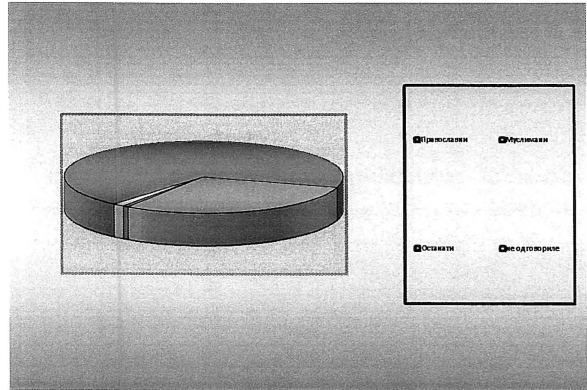


Разликата во распределбата на испитаниците по институции, а во конкретниот случај во однос на МВР и ДЗС се должи на не можноста да се спроведе соодветно истражување на потребниот број испитаници во ДЗС. Поради тоа разликата од тројца испитаници од ДЗС е надополнета со тројца испитаници од МВР.

Според религиската припадност на испитаниците нивната структура изгледа вака:

Анкетен примерок на испитаниците според нивната религиска припадност  
Табела бр.14 и Шема бр.8

Религиска припадност	број	%
Православни	103	68,67
Муслимани	44	29,33
Останати	1	0,67
не одговориле	2	1,33
<b>Вкупно</b>	<b>150</b>	<b>100</b>



За спроведување на истражувањето, односно анализата на податоците и потврдувањето или отфрлањето на хипотезите значајни ќе бидат: *половата структура, етничката припадност, религиозната припадност на испитаниците, а особено институцијата во која работат.* Останатите категории на податоци ќе бидат земени доколку се укаже потреба од дополнителни анализи на поедини прашања од анкетниот прашалник кои ќе се покажат како значајни за потребите на истражувањето.

### 1.3. Постапки при анализа на податоците

Анализата на податоците претставува сложена и повеќеслојна операција, и се состои од: опис, интерпретација и заклучување, вклучувајќи го и објаснувањето или разбирањето на појавите.

При обработката на податоците применети се следниве постапки:

- план на табелирање,
- логичка контрола и
- содржинска контрола.

Во рамките на анализата на податоците како содржински метод, преку статистичко оценување се примени тестирањето на хипотезите, преку утврдувањето на процентуалната застапеност на одговорите и утврдувањето на средната вредност.

Процентуалната распределба и средната вредност се употребија за потврдување или отфрлање на нултата хипотеза дека, *распределбата на одговорите на прашањата во анкетниот прашалник според процентуалната застапеност се рамномерно распределени според средната вредност од бројот на испитаниците*. Дали понудените одговори се појавуваат со еднаков процент на застапеност или некои од нив се појавуваат почесто и поголем процент на испитаници се определиле за истите? Во кој степен се разликуваат добиените одговори во однос на етничката и половата припадност на испитаниците. Како и во колкав процент се разликуваат одговорите помеѓу групите и категориите испитаници, а во однос на местото на живеење и институцијата во која работат. Примената на Линкертовата скала ни овозможи да го согледаме ставот на испитаниците за состојбата со личната и јавната безбедност во Република Македонија и влијанието на индикаторите врз ескалацијата на конфликтите. Воедно направена е компаративна анализа на одговорите на поедини прашања значајни за истражувањето дадени од страна на граѓаните и припадниците на безбедносните државни институции, а кои се допираат во однос на личната и јавната безбедност, работата на институциите и раното предупредување.

Покрај ова, во теориската обработка применети се и:

-анализата на содржината на Извештаите на Европската унија за напредокот на Република Македонија во процесот на пристапување кон Унијата.

-искуствата кои Република Македонија ги стекна и ги имплементираше во своите институции на системот, а се однесуваат на раното предупредување.

-статистичките податоци за движењето на криминалитетот во Република Македонија, особено во однос на насилниот криминал, нелегалното поседување оружје, корупцијата и илегалната миграција.

Застапен е и дескриптивниот начин на анализа на податоците добиени од анкетниот прашалник и извршената компарација во однос на одговорите од групите испитаници и статистичките податоци, со што дојдовме до дефинитивна анализа за улогата на личната и јавната безбедност во Република Македонија како и влијанието на истата врз можноста од проценка на појавата на ризици и конфликти, а во однос на употребата во моделот за рано предупредување.

Бидејќи, се работеше со кодирање на затворени прашања, одговорите се поделени во пет категории, означени со броеви од 1-5 кај Линкертвата скала. Самите прашања се нумерирани со што се кодирани сите категории на одговори. Пропуштените одговори или неодговорените прашања се кодирани со 99.

#### **1.4.Просторно и временско определувањена истражувањето**

Истражувањето е спроведено во Република Македонија во избраните институции на безбедносните структури во градот Скопје, а на тој начин што на испитаниците лично им се поделени анкетните прашалници и истите потоа од страна на анкетарите се собрани, а во поедини случаи пополнувањето е извршени во присуство на анкетарот впишувајќи ги добиените одговори. Спроведена е анализа на содржината на законските документи на Европската унија и Република Македонија, а кои се однесуваат на примената на искуствата од моделот за рано предупредување. Добиена е можност за спроведување на компаративна анализа со досегашните истражувања на УНДП и добиените податоци од ова истражување.

Тренското истражување (анкетата) траеше две недели, а добиените податоци се објавени шест месеци по започнувањето на истражувањето.

## **2.ХИПОТЕЗИ, ВАРИЈАБЛИ И ИНДИКАТОРИ**

### **2.1.ГЕНЕРАЛНА Хипотеза**

*Моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти на Европската унија како дел од програмата за превенција на конфликтите претставува инструмент на Европската безбедносна политика, и истиот влијае врз креирањето и зајакнувањето на безбедносната политика на Република Македонија во однос на превенцијата на конфликтите. Тоа влијание ќе се следи преку показателите на*



*приближувањето на Република Македонија кон Европската унија во областа на заедничката надворешна и безбедносна политика и правдата и внатрешните работи, а низ индикаторите на личната и јавната безбедност.*

## **2.2.Хипотеза I**

Со моделот за рано предупредување на Европската унија се подобруваат инструментите на политиката за превенција на конфликтите.

### **2.2.1.Помошна Хипотеза I**

-прилагоденоста на моделот за рано предупредување во Република Македонија со моделот на Европската унија ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија;

### **2.2.2.Помошна Хипотеза II**

-силниот административен капацитет на Република Македонија искажан во способноста за хармонизација на законодавството и спроведувањето на препораките, ставовите и мислењата на Европската унија, влијае врз воспоставувањето на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и превенцијата од конфликти, кои пак влијаат врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија;

## **2.3.Хипотеза II**

Со воведување на моделот за рано предупредување, Европската унија ја зајакна својата безбедносна улога и влијание во Република Македонија, а преку превенцијата на конфликтите.

### **2.3.1.Помошна Хипотеза I**

-позитивните искуства на Република Македонија од моделот за рано предупредување на Европската унија ја засилија стабилноста на државата;

## **2.4.Хипотеза III**

Личната и јавната безбедност како индикатор во раното предупредување од ескалацијата на конфликти, влијаат врз потребата за воспоставување на нов модел за превенција на конфликтите и рано предупредување од појавата на конфликти во Република Македонија.

## **2.5.Варијабли**

### **2.5.1.Независни варијабли**

Европската унија;

Република Македонија;

Безбедносната политика на ЕУ;

### **2.5.2.Зависни варијабли**

Програмата за превенција на конфликтите на Европската комисија;

Моделот за рано предупредување од појавата на конфликти;

Влијанието на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија;

Безбедносната политика на Република Македонија.

## **2.6.Индикатори**

*-личната и јавна безбедност на граѓаните;*

*-насилен криминал;*

*-корупцијата;*

*-криминалните појави во општеството;*

*-нелегалната трговија и поседување на оружје;*

*-шлегалната миграција;*

*-способноста на институциите да обезбедат лична и јавна безбедност на граѓаните;*

*-закони;*

*-извештаи на Европската комисија;*

*-препораки на Европската комисија;*

*-стратегии;*

*-договори на Република Македонија со Европската унија, а кои се однесуваат на подобрувањето на законодавството и работите во областа на правдата и внатрешните работи.*

## ТРЕТ ДЕЛ

### *Резултати и дискусија*

#### **1. Резултати од компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон Европската унија**

Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон Европската унија, и подготвеноста за почеток на преговорите за полноправно членство, претставуваат збир на согледувања за достигнувањата во хармонизацијата на законодавството во сите области, заклучоци и препораки за напредокот.

Преку овие извештаи, Европската унија првенствено ја наметнува својата заедничка политика и нејзиното спроведување. Како продолжеток и спроведувањето и законската поддршка на заедничките акции, поткрепено со усогласувањето со меѓународните конвенции и протоколи. Со крајна цел, на крајот да овозможи спроведување на заедничките стратегии, во кои клучно место завзема Европската безбедносна стратегија.

Низ севкупниот процес Унијата, директно и посредно влијае врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија, усогласувајќи ја со сопствената безбедносна политика во сите нејзни сегменти.

Извештаите на ЕК за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон Унијата започнаа по добивањето на кандидатскиот статус и тоа со првиот извештај за 2006 година. Тоа покажува дека добивањето датум за преговори е различна состојба од кандидатскиот статус, бидејќи со почетокот на преговорите ЕК нема повеќе да го оценува напредокот на Република Македонија, туку ќе се смета дека државата го достигнала потребното ниво во сите области.

Во извештаите на ЕК постои едена општа забелешка за потенцирањето на недостатоците. Овие недостатоци, особено се изразени во однос на хармонизацијата на законодавството на Република Македонија со она на Европската унија. Токму потенцирањето на недостатоците укажува на

подготвеноста на Република Македонија да пристапи кон преговорите за полноправно членство. Таа подготвеност која се однесува на различни области е со многу големи амплитуди дури и во рамките на поедини области или подрачја.

Анализирајќи ги извештаите на ЕК по години, започнувајќи од 2006 па се до 2009 година, забележителен напредок е остварен во областа на Правдата, слободата и внатрешните работи. Сепак континуирани се забелешките на Судството и административните капацитети на Република Македонија. Забележлив е и дисконтинуитетот и дивергентниот развој на ЗНБП со останите поглавја кои имаат непосредни допирни области со неа.

Сите овие подрачја, претставуваат интерес во истражувањето, поврзано со докторската дисертација, втемелено на компаративната анализа на извештаите на Европската комисија и напредокот на Република Македонија. Овие извештаи обилуваат со многу препораки и заклучоци поврзани со заедничките стратегии и акции на Унијата кои непосредно влијаат врз креирањето на безбедносната политика. Исто така, на директен или посреден начин, остварувањето односно спроведувањето на заклучоците, препораките, заедничките стратегии и заедничката политика влијае врз превенцијата од конфликти и моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти, а како дел од заедничките акции на Европската унија.

Моменталните податоци зборуваат за 234 закони и подзаконски акти во областа на правдата, слободата и безбедноста кои се завршени или се во процедура на хармонизација со Европското законодавство. Најголемиот дел од нив е во почетна фаза и се уште далеку од собраниска процедура за што зборуваат и извештаите на ЕК. Еден од законите што во оваа област ќе се однесува на усогласеноста со системот на Унијата во превенцијата од конфликти и во нејзини рамки и моделот за рано предупредување е Законот за системот на национална безбедност. Сепак, иако овој закон има многу звучно име, тој е се уште во почетна фаза на план и анализа.

*Веројатно дека Република Македонија токму во овој закон покрај воспоставувањето и законското регулирање на системот на национална безбедност и начинот на меѓуресорската и меѓагенциската соработка, ќе мора да ја регулира и превенцијата на конфликти и во нејзини рамки моделот за рано предупредување. Покрај тоа, во рамките на подзаконските акти се*

појавува потреба за составување на листа на индикатори за рано предупредување како составен дел од Програма за превенцијата на конфликти комплементарна со онаа на Унијата, а како дел од системот на национална безбедност на Република Македонија. Овој систем мора да биде соодветен за употреба во рамките на ЗНБП на Европската унија што токму како клучен аспект ја има Програмата за превенција на конфликти и во нејзин состав моделот за рано предупредување од појавата на конфликти.

Основната цел на процесот на придружување на Република Македонија и хармонизацијата на законодавството во областа на правдата, слободата и безбедноста треба да биде воспоставување на кохерентна надворешна политика со онаа на Унијата и ефикасен кризен менаџмент во рамките на Унијата.

### **1.1. Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон полноправно членство во Унијата за 2006 година<sup>177</sup>.**

Првиот извештај за прогресот на Република Македонија и нејзината подготвеност за полноправно членство во Унијата, е извештајот за 2006 година, односно една година по добивањето на кандидатскиот статус. Воедно и првиот месечен преглед за напредокот на Македонија изготвен од Секторот за Европски прашања е изготвен во Јануари 2006 година.

Во овој извештај на Европската комисија во делот за демократијата и владењето на правото, Комисијата констатира дека во почетокот на 2006 година од страна на Владата на Република Македонија е подготвен Акциски план за исполнување на приоритетите на Европското партнерство. Донесен е **Предлог-национална програма за усвојување на правото на Европската унија<sup>178</sup>**.

Комисијата во вид на **препорака** констатира дека за успешно спроведување на предлог-програмата ќе бидат потребни **финансиски и човечки ресурси**. Ова претставува значајна препорака, бидејќи една до основните забелешки е капатетицот и бројноста на човечките ресурси и нивна финансиска поддршка во спроведувањето на реформите и хармонизацијата на законодавството во напредокот на Македонија кон приближувањето со Унијата.

---

<sup>177</sup> "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 progress report", Brussels, SEC(2006) 1387.

<sup>178</sup> Исто, стр.6

Оваа препорака на ЕК се однесува првенствено на *подобрувањето на општото ниво на безбедност*, што не е возможно без соодветен административен капацитет.

Како продолжување на подобрувањето на **нивото на безбедност**, Европската комисија констатира дека е *извршено реструктурирање во Министерството за внатрешни работи и во полицијата, но не целосно во согласност со Стратегијата за реформа во полицијата од 2003 година*. Во контекст на тоа, препораката на комисијата се однесува на **донесувањето на нов Закон за полиција што ќе ги задоволи клучните приоритети на Европското партнерство. Доцнењето со донесувањето на овој рамковен закон го попречи процесот на децентрализација на полицијата и создавањето на нов систем за назначување началници на полициските станици, со што се одложи спроведувањето на реформата**<sup>179</sup>.

Оваа препорака прави поврзување на претходната препорака за засилувањето на административните капацитети и непосредното нивно влијание во МВР и полицијата спроведувајќи ги реформите, а низ законската хармонизација. Потенцирајќи го значењето на **Законот за полиција** како приоритетен во спроведувањето на реформите и Европското партнерство.

Во насоката на успешното спроведување на реформите во администрацијата како сериозен предизвик, Унијата за **општа препорака** ја истакнува потребата од неопходна и конструктивна соработка помеѓу Владата и опозицијата.

#### *Анти корупциска политика*

Европската комисија во однос на анти корупциската политика во 2006 година забележува се повеќе недостатоци, но и напредок. Иако, севкупната оценка е дека е постигнат напредок, особено во засилувањето на правната и институционалната рамка на Република Македонија во борбата против корупцијата, **резултатите се далеку од задоволителни и истите имаат ограничено влијание**<sup>180</sup>.

Позитивни активности претставуваат измените во **Изборниот законик** во врска со обврските на партиите да поднесат извештај за трошоците во изборната кампања. *Почитувањето на препораките од Групата на држави за*

---

<sup>179</sup> Исто, стр.7

<sup>180</sup> Исто, стр.9

*борба против корупцијата (ГРЕКО) на Советот на Европа* и донесувањето на **Законот за слободен пристап до јавни информации**, претставува напредок.

Како резултат на крајниот заклучок дека: **„Корупцијата е широко распространета“**, ЕК ги дава следните препораки:

**-да се ратификува Конвенцијата на ООН против корупција.**

**-да се потпише Конвенцијата на ОЕЦД за спречување на поткуп на странски јавни службеници при меѓународните деловни трансакции.**

**-потребен е дополнителен напредок во спроведувањето на правилата за спречување на перење на пари<sup>181</sup>.**

Кога се работи за влијанието на корупцијата, поврзаноста со раното предупредување можеме да ја видиме во теориската поставеност на согледувањето на појавата на конфликтите и нивната ескалација во општествата каде што присуството на корупцијата постои огромен недостаток на добро владеење, транспарентност и одговорност кај јавната администрација. Оваа појава во рамките на креирањето на Европската безбедносна политика е задолжителен индикатор. Поради тоа, генералната забелешка на ЕК е дека: ***Недостатокот од добро владеење, од транспарентност и одговорност кај јавната администрација, како и од добро поставени правила за конфликт на интереси, ја олеснуваат корупцијата<sup>182</sup>.***

#### *Правосудство и фундаментални права*

Напредокот во областа на правосудството во 2006 година се однесува на нивото на законодавството во согласност со *измените на Уставот* направени во декември 2005 година. **Со донесување на Законот за Академија за обука на судии и јавни обвинители, Законот за судовите и Законот за Судскиот совет, изменети се правилата за назначување на судии.** Овие закони имаат за цел да ја зајакнат **независноста** на судството.

Во контекст на влијанието на независноста на правосудството врз отворањето на можноста за имплементирање на молот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, поврзаноста се гледа во пристапот кон заштитата на законитоста во сите случаи. Независноста на судството има клучна улога во

---

<sup>181</sup> Исто, стр.10 и 15

<sup>182</sup> Исто, стр.51



успешната борба против криминалот и со тоа ја зголемува личната и јавната безбедност.

Европската комисија заклучува дека реформата во судството е во рана фаза, а подобрувањето на независноста и ефикасноста на судството и понатаму останува најголемиот предизвик<sup>183</sup>.

Како основна препорака во областа на судството, ЕК заклучува дека: *Потребен е дополнителен капацитет за истражување и судско гонење против корупцијата*<sup>184</sup>.

### 1.1.1. Правда слобода и безбедност<sup>185</sup>

Ова е клучното поглавје кое се однесува на прилагодувањето на законите поврзани со моделот за рано преупредување од ескалација на конфликти о превенцијата на конфликти.

Оваа поглавје опфаќа неколку подрачја кои во своите надлежности се поврзани и се однесуваат на индикаторите на личната и јавната безбедност.

*Целото оваа поглавје има директно влијание врз безбедносната политика, превенцијата на конфликтите, а преку личната и јавната безбедност. Превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата конфликтите се остварува преку хармонизацијата на законодавството aquis. Со тоа, влијаејќи врз индикаторите на личната и јавната безбедност, Унијата посредно ја остварува превенцијата од конфликти, рано предупредувајќи на неопходните мерки кои треба да се превземат за да се подобри безбедноста. Влијанието се остварува врз индикаторите, а низ законската регулатива и спроведувањето на препораките, заедничките политики, заедничките акции и заедничката стратегија за безбедност на Европската унија.*

#### *Илегална миграција*

Во 2006 година е донесена Стратегија за борба против нелегалната имиграција и трговијата со луѓе. Ратификуван е договорот за статусот и

---

<sup>183</sup> Исто, стр.14 и 16

<sup>184</sup> Исто, стр.48

<sup>185</sup> Исто, стр.53-56

активностите во однос на Регионалната иницијатива за миграција, азил и бегалци. Донесен е Закон за странци што треба да влезе во сила во март 2007 година.

Покрај овие позитивни движења, Европската комисија дава **препорака** дека *неопходно е понатамошно усогласување со негативната визна листа на ЕУ.*

Крајниот заклучок во оваа област гласи: „*Новото законодавство во најголема мера е во согласност со **acquis**, меѓутоа потребно е зајакнување на капацитетите за негово спроведување*”.

Тоа воедно претставува и препорака за потребата од засилување на капацитетите на полицијата и судството за засилување на мерките во спречувањето на илегалната миграција.

#### *Азил, визна политика и Шенген*

Во 2006 година, не е постигнат напредок на полето на азилот. Затоа, Европската комисија даде една значајна **препорака** дека **неопходно е понатамошно усогласување на законодавството и административното зајакнување.** Тоа се должи на недостатокот на законодавството за сповредување на **Законот за азил и привремена заштита.**

Значаен напредок е постигнат во областа на визната политика. Донесен е **Законот за странци и законодавството во голема мера е во согласност со **acquis**.**

**Препораката** на ЕК се однесува на потребата да се вложат дополнителни напори за да се зајакнат административните капацитети, особено преку воспоставување на национален информатички систем за управување со визниот режим и визен центар и да се обезбеди конзуларното одделение соодветно да се опреми и екипира.

Повторно, административниот капацитет претставува основна пречка и отежнување на патот кон приближувањето на Европската унија.

Напредок е постигнат во областа на надворешните граници и Шенгенот, и тоа преку донесувањето на **акциски план за интегрирано управување со границите и Законот за контрола на државната граница.**

Како основна **препорака** е дадена потребата *спроведувањето на стратегијата за интегрирано управување со границите непосредно да се следи.*

*Крајниот заклучок е дека Република Македонија е значително напредната во однос на усогласување на *acquis* во областа на граничната контрола. Сепак, спроведувањето на реформата на граничната полиција е одложено поради задоцнетото донесување на новиот Закон за полиција.*

Оваа забелешка укажува на поврзаноста на различните подрачја и нивното меѓусебно влијание.

#### *Судска соработка на кривични и граѓански предмети*

Претставува област со мал напредок во 2006 година. Европската комисија констатира дека *одредени прашања остануваат отворени што се однесува до квалитетот на спроведувањето на *acquis*, како и целокупното функционирање и ефикасност на правосудниот систем.*

Иако оваа област се однесува на судството, таа е значаен дел во поглавјето на правдата слободата и безбедноста, а се однесува на заштитата на личната и јавната безбедност и борбата против криминалот.

#### *Полициска соработка и борба против организираниот криминал*

Во однос на полициската соработка, основниот услов за напредок претставува спроведувањето на Стратегијата за реформи. Европската комисија констатира дека во 2006 година, *Стратегијата за реформи на полицијата* се спроведува *на централно ниво и во однос на одделување на политичките и оперативни овластувања во рамките на Министерството за внатрешни работи и во однос на спроведувањето на националната стратегија за интегрирано управување со границите.* Сепак условот за да може истата во потполност да се спроведе претставува донесувањето на **Законот за полиција**, што пак влијае врз децентрализацијата и реформите на полицијата на локално ниво.

Комисијата дава **препорака** за донесување на **Законот за полиција и придружните закони** како основ за продолжување на реформите во полицијата. Втора **значајна препорака** е потребата за постигнување *напредок во однос на подготовките за поблиска соработка со ЕУРОПОЛ, особено во однос на*

*придонесот кон европските проценки на закани за организиран криминал и капацитетите за проценка.*

*Тука е дури и директно забележлива намерата на Унијата за воспоставување на контури потребни за базично воспоставување на модел за рано предупредување преку проценката на ризиците и заканиите по личната и јавната безбедност. Детерминирајќи го организираниот криминал и вклучувајќи ги капацитетите за проценката, Унијата ја насочува Република Македонија кон компатибилност во проценките на заканиите и ризиците со оние на Европската унија.*

Затоа се утврдува потребата за ратификација на меѓународно важечките конвенции и протоколи во оваа подрачје кое опфаќа повеќе различни, но меѓусебно поврзани области. **Ратификувани се Конвенцијата на ОН за борба против организираниот криминал и два од нејзините протоколи. Законот за заштита на сведоци и понатаму се спроведува преку донесување на правила и прописи, потребно е и понатаму да се унапреди програмата за заштита на сведоци со цел да се постигнат стандардите на ЕУ.** Донесен е **Законот за оружје што ќе влезе во сила во јануари 2007 година.** Европската комисија препорачува да се донесат подзаконските акти за негово спроведување.

Областа, која ја опфаќа **внатрешната соработка** помеѓу органите во борбата против криминалот, во потполност не е според меѓународните стандарди. Поради оваа констатација Европската комисија **препорачува да се воспостави интегриран разузнавачки систем за внатрешна употреба на органите во борбата против организираниот и финансискиот криминал.**

Особено во областа на царинската соработка Унијата **препорачува прилагодување на законодавството во кривичните предмети со цел подготвено вклучување кон Конвенцијата за взаемна помош и соработка меѓу земјите-членки (Неапол II) и Конвенцијата за користење на информатичката технологија за потребите на царината (Конвенцијата ЦИС).**

Република Македонија ги има ратификувано најголемиот дел на односните конвенции и договори во областа на борбата против тероризмот. Се препорачува ратификување на конвенцијата на Советот на Европа за спречување на тероризам. Исто така, комисијата препорачува отстранување на недостатоци во *Кривичниот законик што се однесува до дефинирањето на*

терористички напади и во Законот за кривична постапка во однос на специјални средства за истрага. Треба да се зајакне внатрешната координација меѓу органите и судската контрола врз разузнавачките тела.

*Севкупно, ЕК смета дека законодавната рамка за борба против тероризмот е во голема мера усогласена со acquis.*

Во рамките на меѓународната соработка Република Македонија се придружи кон **заедничките стратегии и заедничките акции** на Европската унија. Потпишана е **стратегиска спогодба со ЕУРОПОЛ** во однос на борбата против дрога. Сеопк, Европската унија **препорачува** вложување на значителни напори и *донесување на национална стратегија во согласност со Стратегијата на ЕУ за дрога 2005-2012 и Акцискиот план на ЕУ за дроги 2005-2008 со цел да се постигне ефикасна борба против трговијата со дрога.*

Во својот **заклучок**, Европската комисија констатира дека е постигнат напредок во некои делови од поглавјето на правдата, слободата и безбедноста, со препорака дека се *потребни значителни напори за да се постигне усогласување на законодавството со acquis во оваа област и да се обезбеди негово ефикасно спроведување и извршување.*

### **1.1.2. Надворешна, безбедносна и одбранбена политика<sup>186</sup>**

Европската комисија, констатира дека во оваа подрачје кое е многу поврзано со превенцијата на конфликтите и раното предупредување е напредното, особено во контекст на спроведувањето на **заедничките политики**.

Република Македонија учествува во реализацијата на **безбедносната политика** на Европската унија, преку заложба за учество во цивилните и воените мисии во рамките на ЕБОП.

Во однос на Заедничката надворешна и безбедносна политика, Република Македонија ги **усогласува заедничките ставови и мислења** на Европската унија. Хармонизиран е и дел од законодавството, донесен е Законот за надворешни работи, а **ратификувана е Конвенцијата за спречување на**

---

<sup>186</sup> Исто, стр.62-63

терористички бомбардирања и за спречување на финансирање на тероризам, Конвенцијата за нуклеарна безбедност и Конвенцијата за спречување на активности на нуклеарен тероризам. Исто така, донесен е Законот со кој се забранува развивање, производство, складирање и употреба на хемиско оружје, со што законодавството се усогласува со Конвенцијата на ОН.

Донесувањето на овие закони и усогласувањето со потребните конвенции се всушност поврзаноста на оваа подрачје со подрачјето на правдата, слободата и безбедноста. Тоа е исклучително значајно за создавањето на систем за превенцијата на конфликти и во негови рамки соодветен модел за рано предупредување.

Во оваа подрачје, Европската комисија **препорачува** донесување на **Протоколот на ОН против нелегално производство и трговија со мало оружје и муниција**. Овој Протокол има исклучително значење за воспоставувањето на индикторот за нелегалното оружје и неговата контрола во однос на загрозувањето на личната и јавната безбедност.

Формирана е **единицата за контрола на оружјето, одговорна за координирање и следење на спроведувањето на меѓународните режими за контрола на оружјето, неширење и разоружување**. Исто така формиран е **Центарот за управување со кризи**.

Сепак, Европската комисија **препорачува** засилување на **напредокот на административниот капацитет** и засилување на структурите на ЗНБП во рамките на Министерството за надворешни работи.

Заклучната препорака на Европската унија во поглавјето на Заедничката надворешна и безбедносна политика се однесува на *потребата од понатамошно усогласување, особено во однос на меѓународните рестриктивни мерки*.

### *Заклучок*

Забелешките кои Европската унија ги дава како **препораки за напредок на Република Македонија во процесот на пристапување кон Унијата**, најмногу се однесуваат на внатершните регулативи кои имаат врска со раното предупредување од ескалацијата на конфликтите и превенцијата од

*конфликти*. Тие забелешки не се директни, туку посредно влијаат врз создавањето на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, а преку осознавањето за потребата од превенцијата на конфликтите. Поради тоа, **препораките на Унијата се насочени кон клучните области во подрачјата кои ги засилуваат капацитетите на индикаторите** кои може да укажат на можната ескалација на конфликтите, но и превентивно делување кон истите.

*Овие активности имаат неспорно влијание врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија.*

Во 2006 година, оваа влијание е особено изразено во рамките на ЗНБП, каде што способностите на Македонија се напреднати. Сепак, не постои повратна информација за тоа како подрачјето на ЗНБП влијае врз подрачјето на правдата, слободата и безбедноста. Тоа се должи на нехармонизираното законодавство во Република Македонија во подрачјето на правдата, слободата и безбедноста по прашањата поврзани со ЗНБП.

Напредокот на Република Македонија и хармонизацијата на законодавството, добиените препораки, спроведените стратегии и потпишаните договори можеме да ги видиме во прегледната табела во Анекс бр.2

## **1.2.Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон полноправно членство во Унијата за 2007 година**<sup>187</sup>

Во 2007 година, Европската унија го засили својот ангажман во Република Македонија во однос на помошта во приближувањето на државата кон Унијата и тоа првенствено преку користењето на финансиската помош. Таа помош претставуваше инструмент на Унијата која во континуитет се спроведува од 2002 година, започнувајќи со КАРДС програмата наменета за потребите на засилување на административните капацитети на државата и спроведување на Рамковниот договор. Оваа помош во 2007 година продолжи со

---

<sup>187</sup>COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT “*The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 progress report*”, Brussels, 6.11.2007SEC(2007) 1432.

ИПА програмата, свртувајќи се кон децентрализацијата и развојот на локалните заедници.

Врз основа на забелешките на Европската комисија и Европското партнерство за 2006 година, Република Македонија донесе **национална Програма за усвојување на правото на Европската унија.**

Важен чекор е направен со потпишувањето на **Спогодбата за реадмисија помеѓу Европската унија и Република Македонија.**

*Засилувањето на инструментите на Унијата преку финансиската помош помогнаа во засилувањето на административните капацитети.* Износот на помошта која Унијата како инструмент ја употреби во Република Македонија е различен во различните подрачја за кои е наменета.

Средствата од КАРДС програмата од 2002 до 2007 година изнесуваа 195,5 милиони евра. ИПА програмата за разлика од КАРДС, како инструмент е насочена кон поддршка на децентрализацијата и засилување на локалните институции.

Затоа Европската комисија **препорача** *посветување на поголемо внимание во развојот на администрацијата и институциите со соодветен капацитет.*

Како поддршка на Република Македонија, од страна на сите земји членки на Унијата беше дадена *поддршка* за справување со шумските пожари во летниот период, а преку **Центарот за следење и информирање за заштита на граѓаните (ЦСИ).**

#### *Демократија и владеење на правото*

Прашањето на демократијата и владеењето на правото предизвика внимание на Унијата, првенствено како резултат на застојот околу законодавството на Европската унија. Тој застој, е резултат на недемократското однесување на политичките партии во Собранието. Отвореното конфронтирање и физички пресметки во Собранието на Република Македонија, не само што влијае врз донесувањето на неопходните закони од *acquis* туку и покажа колку е блиску државата до ескалација на конфликтите. Одговор во однос на превенцијата на конфликтите и рано предупредување од ескалација на истите Република Македонија, не успеа да пронајде. Непосредното влијание на Европската унија го деескалираше конфликтот помеѓу политичките партии во



Собранието, а Владата залагајќи се за спроведување на својата утврдена цел за донесување на потребните закони не обрати внимание на нивниот квалитет и применливост. Токму тоа предизвика судири во Собранието, разгорувајќи насилство во текот на дебатата за амандманите на Изборниот законик.

**Неквалитетот на законите и судирите во Собранието предизвикаа и не донесување на Деловникот за работа на Собранието, оставајќи простор за развој на етнополитичките конфликти и нивна ескалација.** Очигледно е дека непостоењето на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти го покажа недостатокот во законодавниот дом, не предупредувајќи на конфликтната политичка состојба. Не постоењето на стандардизирани индикатори и не следењето на показателите создаде состојба на ескалација на конфликтот помеѓу политичките субјекти. Ова, пак доведе до насилство загрозувајќи ја личната безбедност на пратениците, новинарите и граѓаните и вклучувајќи во насилствата луѓе со нелегално вооружување во поддршка на своите политички опции.

*Иако непосредно се покажа влијанието на индикаторите на личната и јавната безбедност и нивното влијание врз ескалацијата на конфликтите и понатаму не се превземни соодветни мерки во насока на превенцијата од конфликти и рано предупредување од ескалацијата на конфликтите.*

За надминување на овие состојби Европската комисија **препорача** засилување на административните капацитети на државата и финансиска и кадровска поддршка и екипираност во Собранието.

Со донесувањето на **Законот за регионален развој**, се засили процесот на децентрализација, но и тука е неопходна кадровска и финансиска поддршка на општините кои треба да одлучуваат за своите приоритети.

Сепак засилени се подготовките за пристапување кон Унијата. Структурата на ресорните министерства е **прилагодена со формирање на сектори за европски прашања, со цел справување со подготовките за пристапување во ЕУ.** Во рамките на овие сектори постојат по три одделенија: одделение за усвојување на правото на Европската унија; одделение за планирање и спроведување на фондовите на ИПА; одделение за внатрешно следење и документирање на активностите поврзани со ЕУ.

Дополнителните активности и интересот на Европската унија за спроведувањето на Охридскиот договор резултираа со создавање на нов

Секретаријат за спроведување на Охридскиот договор. Очигледно е дека Унијата го гледа Охридскиот договор како инструмент за превенирање на внатрешните структурни фактори. Воедно следејќи ги индикаторите кои ги дава Охридскиот договор во однос на ескалацијата на етничките конфликти во Република Македонија, овој пристап е потребно да го примени Секретаријатот, но како супститут на потребата за изграден сеопфатен модел за рано предупредување.

**Законот за полиција** како клучен приоритет на Европското партнерство со претходни подготовки влезе во сила во ноември 2007 година<sup>188</sup>.

Европската комисија заклучува дека *се изгуби време и стручност во реорганизацијата и големите преместувања на персоналот во јавната администрација. Ова придонесе за зголемување на застојот во процесот на донесување закони и Владата се лиши од скапоцени стручни лица кои што можеа да обезбедат подобра изработка на законодавството и понавремено спроведување. Капацитетот за подготовка на законодавството, а со тоа и квалитетот на предлог законите, сè уште е непостојан.*

*Овој проблем се влошува со заложбите на Владата брзо да го елиминира застојот во процесот на донесување на закони од 2006 година. Транспарентноста на процесот на изработка на законите сè уште е ограничена и претходното консултирање со учесниците покажува несистематски приод.*

Како заклучок од несоодветните реформи и недостатокот од капацитет, Европската комисија констатира. **„Недостасуваат соодветни човечки и финансиски ресурси за спроведување на ССА и на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА)“**. Структурната реорганизација на министерствата беше наменета за потребите на промена на персоналот, а не за соодветствување на потребите за стратешко и функционално планирање<sup>189</sup>. На тој начин негативно се влијае врз процесот на придружување на Република Македонија кон Европската унија. Во тој контекст се одразува влијанието на Унијата врз креирањето на политиката.

Европската комисија констатира дека **во 2007 година, Европскиот суд за човекови права донесе одлука против Република Македонија за**

---

<sup>188</sup> Исто, стр.10

<sup>189</sup> Исто, стр.11

прекршување на член 3 од Конвенцијата за неспроведување на ефикасно испитување од страна на органите во врска со обвинувањето за малтретирање на полицијата. Со ова Унијата укажува на загрозување на човековите права на граѓаните од страна на државата, што влијае врз чувството за лична и јавна безбедност и пред се е индикатор на доброто владеење и демократизацијата на Република Македонија.

Поради овие показатели, Комисијата утврдила дека е *потребно да се направат поголеми напори за да се обезбеди одговорност на разузнавачките и безбедносните служби во однос на Собранието и да се разјаснат нивните надлежности, особено во однос на активностите за надзор.*

Од тука и крајниот заклучок на Европската унија дека *јавната администрација сè уште е слаба и неефикасна. Потенцијата ја важната улога на административните капацитети потребни за создавање на систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување. Создавајќи законска регулатива која ќе биде одржлива и спроведлива во пракса, компатибилна со онаа на Унијата.*

#### *Судски систем*

Напредокот во судскиот систем, е една од клучните констатации кои се однесуваат на позитивниот напредок на Република Македонија кон Европската унија во 2007 година. Овој напредок, ќе има директно влијание врз справувањето со сите облици на криминалот, како индикатори на состојбата на личната и јавната безбедност.

*Постигнат е одреден напредок во спроведувањето на стратегија за реформи во судството, еден од клучните приоритети на Европското партнерство.*

Комисијата, **препорачува** дека е неопходно комплетирање на законодавната рамка со донесување на Законот за Јавно обвинителство и Законот за Советот на јавни обвинители, со цел да се подобри работата на судството<sup>190</sup>. Како основна препорака Комисијата смета дека е **потребен широк политички консензус за да се продолжи и спроведе реформата**. Тоа е особено важно да се постигне со хармонизација на многу закони, а како

---

<sup>190</sup> Исто, стр.12

соодветен пример е посочена делумната применливост на Законот за прекршоци, кој иако се применува од мај 2007 година не може да се спроведе во целост. Комисијата заклучува дека *реформата во судството остануваат главен предизвик, а сè уште останува да се остварат континуирани резултати за спроведувањето.*

#### *Антикорупциска политика*

Иако, е констатиран напредок во антикорупциската политика и засилувањето на капацитетите за борба против корупцијата, општата препорака на Европската комисија е дека е неопходно правната рамка да се ревидира и зајакне. Тоа се однесува особено на обезбедувањето на нејзина ефикасна примена. Во оваа област забележливи се поголем број заклучоци и препораки.

**Постигнат е напредок во антикорупциската политика и мерки.** Тоа се гледа првенствено преку *ратификувањето на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата. Спроведувањето на поголемиот дел од препораките на Групата држави на Советот на Европа за борба против корупцијата (ГРЕКО). Донесени се измените на Законот за спречување на корупцијата со цел спречување на политичките партии да добиваат и трошат финансиски средства од непознати извори. Донесен е Закон за спречување на судир на интереси*<sup>191</sup>.

Постигнат е напредок во активностите на Државната комисија за спречување на корупцијата преку донесување на **Акциски план** од страна на Владата.

Зајакнувањето на **капацитетот за истражување на корупцијата и координацијата меѓу агенциите за примена на законите** претставува добра основа за засилување на борбата против корупцијата. Иако, **сè уште не постои единствена методологија, ниту систем за собирање и размена на разузнавачки информации и за заеднички пристап до бази на податоци.**

Како препорака, Унијата смета дека донесувањето на *Законот за општа управна постапка и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, би довело до стеснување на можностите за корупција.* Меѓутоа, законските реформи сè уште се во рана фаза на спроведување и нивното

---

<sup>191</sup> Исто, стр. 13

влијание би се подобрило со посеопфатен и доследен пристап во рамките на сите сектори.

## Заклучок

*Корупцијата е широко распространета и претставува многу сериозен проблем. Пристапот за справување со корупцијата сè уште не е сеопфатен, а на Акцискиот план му недостасува јасна распределба на буџетот. НВО секторот на ова поле сè уште е слаб, исполитизиран и поделен.*

Заклучокот, што ја утврдува присутноста на корупцијата укажува на заинтересираноста на Унијата за контрола на овој важен индикатор на личната и јавната безбедност. Очигледна е намерата на Унијата да преку засилувањето на административните капацитети и институционално правната рамка ја воведо Република Македонија во координирана борба со корупцијата како дел од Европската унија. **Сеопфатноста на пристапот за справување со корупцијата се однесува токму на недостатокот на листа на ризици и закани по безбедноста, во рамките на која би била опфатена корупцијата како индикатор на раното предупредување од ескалацијата на конфликти.**

### 1.2.1. Правда слобода и безбедност<sup>192</sup>

Во подрачјето на правдата, слободата и безбедноста се оценува напредокот во повеќе области, кои се меѓусебно поврзани. Во оваа подрачје е најзабележително влијанието врз превенцијата на конфликтите и создавањето на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти согледан преку индикаторите на личната и јавната безбедност.

Напредокот кој Република Македонија го има постигнато во приближувањето кон Европската унија е дивергентен во областите од ова подрачје.

#### *Миграција и азил*

**Забележан е добар напредок на полето на миграцијата. Спроведен е Законот за вработување на странци. Земјата досега има потпишано вкупно**

---

<sup>192</sup> Исто, стр.68-71

14 договори за реадмисија со 16 земји-членки на ЕУ и 6 договори за реадмисија со земји кои не се членки на Унијата. Земјата во септември 2007 година потпиша Договор за реадмисија со ЕЗ којшто треба да влезе во сила на почетокот од 2008 година.

И покрај потпишаните договори за реадмисија и спроведувањето на Законот за вработување на странци, Република Македонија се уште ја нема усогласено својата миграциона политика со политиката на Европската унија. **Сè уште, не е целосно остварена соодветната примена на политиката за миграција. Визните одредби сè уште не се усогласени со „црната листа“ на ЕУ.** Тоа е резултат пред се на слабиот административен капацитет.

*Во оваа област е видливо влијанието на Унијата врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија, и тоа токму преку индикаторот на раното предупредување од ескалајицата на конфликти. Градењето на безбедносната политика на Македонија мора да биде компатибилно со соодветните заеднички политики на Европската унија, во случајов со миграционата политика.* Во овој контекст и насока се постапува во согласност со одредбите на **квалификационите директиви** за дополнителна заштита на азилантите, донесувајќи измени и дополнувања на **Законот за азил и привремен престој**. Сепак, *постапките за азил сè уште не се целосно усогласени со европските стандарди и сè уште не е овозможена соодветна примена на законот, особено во делот на постапките на издавање документи за лична идентификација за лицата опфатени со законот, донесувањето одлуки и постапката за жалби. Сè уште не е развиена централна база на податоци за странци каде што би биле опфатени и азилот, миграцијата и визите.*

Република Македонија и покрај забелешките во оваа област добро напредува, и како резултат на превземените безбедносни мерки и достигнати стандарди потпишана е **спогодба за визни олеснувања со Европската унија.**

Во областа на спречувањето на илегалната миграција, во текот на 2007 година превземани се **заеднички акции на Република Македонија и Европската унија**, а во соработка со ФРОНТЕКС за да се идентификуваат главните маршрути за нелегална миграција<sup>193</sup>.

---

<sup>193</sup> Исто, стр.69

### *Шенген и надворешни граници*

Во оваа област, успешно се спроведуваат и реализираат заедничките стратегии со Унијата и тоа преку **акцискиот план за интегрирано управување со границите**. *Донесено е секундарно законодавство за спроведување на Законот за надзор на државната граница*. Основен недостаток претставува техничкото усовршување и база системот, како и не подготвеноста на националниот координативен центар за гранично управување.

Како заклучок во оваа област, Европската комисија смета дека Република Македонија се уште не е доволно подготвена и **препорачува** дека е потребна **натамошна обука за тоа како да се применува Законот за надзор на државната граница**.

### *Судска соработка во граѓански и кривични предмети*

Оваа област, претставува критична точка во напредокот на Република Македонија кон приближувањето на Европската унија. Европската комисија во својот извештај за 2007 година, во оваа област не забележала никаков напредок. Тоа претставува не само стагнација, туку и назадување на државата, како и не прифаќање на дадените препораки. Областа на судската соработка во граѓански и кривични предмети е значајна за подрачјето на Правдата, слободата и безбедноста. Во оваа област, препораките на Унијата се однесуваат на потребата од ратификувањето на повеќе конвенции со што државата ќе го хармонизира своето законодавство во оваа област со *aquis*. Европската комисија **препорачува**, Република Македонија да ги **ратификува Конвенцијата од 19 октомври 1996 година во врска со надлежноста, важечкото право, признавањето, спроведувањето и соработката во однос на родителската одговорност и мерките за заштита на децата, Конвенцијата од 29 мај 1993 година за заштита на децата и соработка во однос на посвојување деца меѓу земјите, Конвенцијата од 15 ноември 1965 година за услугите во странство со судски и вонсудски документи во граѓански и стопански предмети, и Конвенцијата од 18 март 1970 година во врска со собирањето докази во странство при граѓански или стопански предмети**. Европската комисија заклучува дека во оваа област, земјата **не е подготвена**.

### *Полициска соработка и борба против организиран криминал*

Во оваа област и понатаму се спроведува елементот на децентрализацијата на стратегијата за реформи во полицијата<sup>194</sup>. Комисијата констатира дека законодавството во голема мера е донесено и се прават подготовки за влегување во сила на Законот за полиција. Унијата насочува на приближување кон **заедничките политики на Унијата** и тоа преку **подобрување на соработка со ЕВРОПОЛ, а во врска со инпутите кон Европската процена на заканата од организиран криминал.**

Оваа препорака, претставува инструмент на спроведувањето на безбедносната политика на Европската унија и тоа во однос на индикаторите на личната и јавната безбедност. Движејќи се преку проценката на ризиците и заканите од појавата на криминалот, претставува директна врска со практичната употреба на моделот за рано предупредување и системот за превенција на конфликти на Европската унија.

Затоа, клучно е позитивното оценување во оваа област и неопходно подобрување на финансиските и логистичките капацитети.

Оваа област може непосредно да влијае врз создавањето на специфичен, но усогласен модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во Република Македонија. Односно да претставува почетна основа за создавањето на листа на ризици и закани и методологија за нивна проценка и влијание врз ескалацијата на насилните конфликти. Со тоа ќе се смени перцепцијата во однос на градењето на современата безбедносна политика на Република Македонија. Донесувањето и реализацијата на **Законот за оружје**, претставува позитивна насока во засилувањето на индикаторите на личната и јавната безбедност.

Основната препорака на Комисијата се однесува на неопходноста од подобрувањето на соработката помеѓу полицијата, јавното обвинителство и судовите.

Европската комисија смета дека меѓу агенциската соработка за спроведување на законот и правосудството е во согласност со најдобрата меѓународна практика. Сепак **соработката меѓу јавните обвинители и**

---

<sup>194</sup> Исто, стр.69



*полицијата во регионалните единици е незадоволителна. Остануваат празнини во Законот за кривична постапка, првенствено кај одредбите за посебни истражни мерки, особено кога станува збор за борбата против корупцијата. Сè уште не е оперативен интегриран разузнавачки систем за употреба меѓу агенциите во нивната борба против организираниот криминал. И натаму остануваат значителни недостатоци во размената на разузнавачки информации и заедничкиот пристап до базите на податоци на меѓу-агенциско ниво.*

На ниво на меѓународна соработка и спроведувањето на заедничките стратегии со Унијата, Комисијата констатира дека *по Стратешката спогодба со Европол не следеше оперативна спогодба.*

Тоа претставува недоследност во спроведувањето на заедничките стратегии и заедничките политики со Унијата, особено во областите кои директно влијаат врз формулирањето на безбедносната политика.

Веројатно врз оваа констатација влијае и не функционирањето на интегриран разузнавачки систем за меѓу агенциска употреба за борба против организираниот криминал. Поради тоа постои прекин во дотокот и размената на податоците и разузнавачките информации.

Согледувањето на потребата од интегриран разузнавачки систем и негова имплементација, е патот кој води кон согледувањето на потребата за превенција на конфликтите и создавање на модел за рано предупредување. Особено во однос на личната и јавната безбедност, а потоа и како дел од моделот за градење на безбедносната политика и потребата во процесот на донесување на одлуки.

Спроведувањето на **Законот за следење на комуникациите**, претставува важен чекор во насока на остварувањето на соодветната законска рамка за борбата против тероризмот, организираниот криминал и корупцијата. Сепак, Европската комисија во однос на борбата против тероризам препорачува *ратификување на Конвенцијата на Советот на Европа од 2005 година за спречување на тероризмот.*

Во однос на заедничките стратегии, донесена е националната Стратегија за борба против дроги. *Истата е во согласност со Стратегијата на ЕУ за борба против дрогата за периодот 2005-12 година.* Спроведен е **Законот за изменување и дополнување на Законот за**

**прекурсори.** Со тоа е постигнат добар напредок во делот кој се однесува на борбата против дрога, воведувајќи ги заедничките стратегии. *Овие стратегии директно влијаат врз проценката на ризиците и заканите, а преку нив и врз формулирањето на безбедносната политика во оваа област која најповеќе се однесува на личната и јавната безбедност.*

Во својот заклучок, Европската комисија во оваа поглавје смета дека Република Македонија **сè уште не е доволно подготвена да го спроведе *acquis*.** Овој заклучок на Европската комисија за 2007 година се должи првенствено на констатацијата дека **административниот капацитет останува особено слаб во областите на миграцијата, азилот и управувањето со границите.**

Загриженоста од организираниот криминал и не функционирањето на интегриран разузнавачки систем претставува директен показател по однос на личната и јавната безбедност како индикатори на раното предупредување од ескалација на насилни конфликти.

**Тоа особено влијае врз воспоставувањето на превенцијата од конфликти и поставувањето систем на проценка на ризиците и заканите во однос на градењето на безбедносната политика. Сето оваа се должи на недоследното спроведување на заедничките стратегии на Унијата и на не ратификувањето на определени конвенции неопходни за спроведувањето на *acquis*.**

### **1.2.2. Надворешна безбедносна и одбранбена политика**<sup>195</sup>

Во оваа подрачје, во потполност се спроведуваат **заедничките политики** со Европската унија, а како карактеристично се сугирера потребата од добрососедски односи, како придржување и практика на **политиката на Унијата за добрососедски односи и регионална стабилност.**

Комисијата констатира дека Република Македонија во однос на **ЗНБП** ги усогласува **заедничките политики и заедничките позиции** со Унијата. Во таа насока *направен е одреден напредок во однос на правната рамка. Законот за надворешни работи, со кој се регулираат должностите, надлежностите и*

---

<sup>195</sup> Исто, стр.71

*организацјата на Министерството за надворешни работи, влезе во сила.* Сепак основен недостаток во однос на ЗНБП претставува **ограничениот напредок на административниот капацитет.**

Сепак, постигнат е напредок во однос на ратификувањето на конвенциите, протоколите и договорите кои овозможуваат спроведување на *aquis*. Донесен е и влезе во сила Законот за меѓународни рестриктивни мерки. Во однос на непролиферацјата на оружје, *беа ратификувани дополнителни протоколи на Конвенцијата за забрана и ограничувања на употребата на одредено конвенционално оружје, како и дополнителните Протоколи кон Спогодбата меѓу Република Македонија и Меѓународната агенција за атомска енергија во врска со Договорот за неширење на нуклеарно оружје*<sup>196</sup>.

Особено е карактеристично и пред се позитивно, спроведувањето на заедничките безбедносни политики со Унијата. Тоа е видливо низ *воспоставувањето на Сертифицирана компјутерска единица за пристап до ЕУ мрежата за електронска размена на класифицирани информации од ЗНБП (АЦН). Законот за класифицирани информации беше изменет со цел подобрување на безбедносните услови за работа со класифицирани информации.* Европската комисија дава **препораки** во врска со засилувањето на заедничките безбедносни политики и тоа првенствено преку потребата *да се донесе Закон за упатување на персонал во меѓународни мисии и меѓународни организации.*

Тоа е основа на континуираната политика во делот за управувањето со кризи во рамките на ЕБОП, а воедно претставува и насока во креирањето на безбедносната политика на Република Македонија во однос на кризите и конфликтите и учеството во меѓународните мировни операции.

*Заклучните* согледувања на Европската комисија во подрачјето на ЗНБП се однесуваат на **потребата (препораките) за подобрување на административните капацитети и спроведувањето на правната рамка во**

---

<sup>196</sup> Исто, стр. 79

однос на креирањето на безбедносната политика во согласност со заедничките политики на Унијата.

### **Заклучок**

Генерално, Европската комисија заклучува дека Република Македонија во подрачјата на Правдата, слободата и безбедноста, и надворешна безбедносна и одбрамбена политика и понатаму има дивергентни правци на развој. *Имено, забелешките кои се однесуваат за подрачјето на Правдата, слободата и безбедноста за 2006 година во голем дел се повторуваат и за 2007 година.*

**Општ впечаток остава слабиот административен капацитет и нехармонизацијата на законодавството, што укажува на неподготвеноста на Република Македонија за спроведувањето на *aquis*.**

**Состојбата, во однос на подрачјето на надворешна безбедносна и одбрамбена политика е многу подобра и усогласена со заедничките политики и стратегии на Европската унија.**

Воопшто земено, постои неопходна потреба од засилувањето на административните капацитети кои директно влијаат врз способноста на државата за хармонизацијата на законодавството. Преку тоа се согледува и способноста за создавањето на соодветен систем за превенција од конфликти, и во негови рамки модел за рано предупредување од ескалација на конфликтите и проценка на ризиците и заканите. Од тука и влијанието, кое низ препораките го дава Комисијата, а се однесува на потребата од имплементирањето на поедини стратегии на Унијата кои директно ќе влијаат на проценката на ризиците и заканите, забележливо во однос на личната и јавната безбедност и нивните индикатори.

**Вметнувајќи ги сите овие забелешки, Европската унија директно врши влијание врз Република Македонија за создавање на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, како дел од креирањето на безбедносната политика и во нејзини рамки создавањето на процес на донесување на одлуки. Напредокот на Република Македонија и хармонизацијата на законодавството, добиените препораки, спроведените стратегии и потпишаните договори кои се констатирани во извештајот за 2007 година, можеме да ги видиме во прегледната табела дадена во Прилог број 3.**

### **1.3.Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон полноправно членство во Унијата за 2008 година <sup>197</sup>**

Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во 2008 година започнува со забелешките, но и посебно се однесува на не ефикасноста на институциите. Тоа е очигледно низ нерегуларностите од парламентарните избори 2008 година. Ова воедно претставува **практична забелешка на недостатокот од административен капацитет што се повторуваше во сите претходни извештаи.**

Ескалацијата на насилството на предвремените парламентарни избори 2008 година не беше соодветно третирано. **Како резултат на недостатокот од индикатори за рано предупредување и проценка на ризиците и заканите се појави насилството.** Долгорочно, искажаното конфликтно однесување помеѓу албанските политички партии, не беше навреме забележано како потенцијална опасност за безбедноста. Тоа е **резултат на непостоење на систем за превенција на конфликтите и следењето на индикаторите на во Македонија непостоечкиот модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти.** Со ескалацијата на овие конфликтит се издигнаа индикаторите на личната и јавната безбедност. Се загрози личната и јавната безбедност во рамките на индикаторите на нелегалното оружје и насилниот криминал.

#### *Демократија и владеење на правото*

Покрај забележаните недостатоци во оваа област, а што се однесуваат на насилствата од предвремените парламентарни избори во 2008 година, Комисијата, овие забелешки ги поврзува со **нерегуларностите на парламентарните избори од јули 2006 кои не беа ефикасно проследени од надлежните институции.**

Во оваа област, по однос на другите сегменти Комисијата констатира дека *Собранието донесе значителни реформи, врз основа на обновениот консензус меѓу владината коалиција и опозицијата. Се донесоа Закон за Јавното правобранителство, Закон за Советот на јавни обвинители и*

---

<sup>197</sup>COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT “The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 progress report”, Brussels. SEC(2008) 2695. стр.62-66.

*Закон за Комитетот за меѓуетнички односи.* Тоа претставува резултат на подобрените демократски односи на релацијата позиција-опозиција. *Основен е Национален совет за евроинтеграции (НСЕИ),* со кој претседава лидерот на опозицијата, а составен од претставници од главните политички партии во Собранието и сите сектори на општеството. Ова претставува позитивен и проактивен пристап во процесот на приближување на Република Македонија кон Европската унија.

*Во јули, новото Собранието донесе нов Деловник за работа на Собранието кој беше предмет на расправа неколку години.* Иако е донесен нов Деловник за работа на Собранието, политичкиот дијалог како клучен фактор за пристапувањето на Република Македонија во Европската унија, во практиката не покажа напредок. Во таква ситуација, **донесувањето на 170 закони во отсуство на опозицијата се смета како недостаток на демократски капацитети.**

Клучна позитивна активност претставува Владино донесување на еден добро подготвен *Акциски план за исполнување на клучните приоритети од Партнерството за пристапување, како и ревидирана Национална програма за усвојување на правото на Европската унија,* во март 2008 година. Овој Акциски план директно го засилува пристапот кон Унијата. Вториот позитивен пристап е **засилувањето на Децентрализацијата,** и тоа преку влегувањето во сила на **Законот за регионален развој.** Направен е одреден напредок во понатамошното **спроведување на Законот за државните службеници** што е **клучен приоритет во Партнерството за пристапување**<sup>198</sup>.

Усвоен е пречистен текст на *Деловникот за работа на Владата, што вклучува одредби за воведување од 2009 година на механизми за подобрување на подготвителната фаза, вклучително и консултации со заинтересирани страни при изготвување на легислативата.* Преку оваа активност, може да се забележи **влијанието на Унијата во однос на создавањето на механизми на државата во однос на политиката,** секако само во еден дел, кој се однесува на *acquis.* Сепак, тоа отвора можност *поедините државни институции,* како што се Центарот за Управување со Кризи (ЦУК), Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана, *како заинтересирани страни активно да*

---

<sup>198</sup> Исто, стр.9

учествуваат во изготвувањето на легислативата и усогласувањето со Европската унија.

Во ноември 2007 година влезе во сила **Законот за полиција**, што е клучен приоритет од Партнерството за пристапување. Врз основа на тоа, направен е напредок во спроведување на незавршените елементи од реформата во полицијата.

**Направени се напори кон обезбедување поголема одговорност на службите за разузнавање кон Собранието.** Меѓутоа, потребни се понатамошни напори, особено за засилување на судскиот надзор во следењето на комуникациите.

Особено, значајна констатација на Европската комисија претставува согледувањето за постоењето на **несоодветни структури и несоодветен административен капацитет за управување со човечките ресурси, креирање политики, стратешко планирање, и внатрешна координација и планирање.** Тоа значи дека и понатаму, како резултат на слабиот административен капацитет, некои од клучните механизми за создавање на соодветен модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во рамките на систем за превенција на конфликти, како и креирање на безбедносната политика на Република Македонија нема да егзистираат. Како продолжен ефект на овој недостаток, и понатаму нема да има можност за дефинирана проценка на ризиците и заканите, ниту соодветно создавање и согледување на индикатори за рано предупредување од ескалацијата на конфликти.

Административниот капацитет на Комисијата за заштита на пристапот на информации од јавен карактер останува слаб. Тоа, резултира со нецелосно спроведување на **Законот за пристап до информациите**, со оглед на тоа што многу државни органи што имаат информации од јавен карактер сè уште не се целосно оспособени или кај нив отсуствува волја да овозможат пристап.

**Сè уште недостасуваат соодветни човечки и финансиски ресурси за имплементација на *acquis* (НПАА).** Ова е изразено и на локално ниво, бидејќи постои недоволен административен капацитет во многу општини за да се спроведе законодавството на Европската унија што се однесува на локалната власт или да се управува со ЕУ фондовите.

Во оваа подрачје, што се однесува на демократијата и владеењето на правото, **клучен приоритет од Партнерството за пристапување претставува реформирањето на државната администрација**, каде што е постигнат одреден напредок. Токму тука, се гледа успехот во *подигањето на административниот капацитет*, што е услов за успешна хармонизација на законодавството.

Европската комисија, заклучува дека во оваа подрачје **земјата е во рана фаза**. Тоа е голем недостаток, кој се рефлектира врз можноста за воспоставување на систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, како потреба за успешно креирање на безбедносната политика во однос на ризиците и заканите.

#### *Судски систем*

Успешно е спроведувањето на **стратегијата за реформи во судството**, како клучен приоритет во **Пристапното партнерство**. Позитивните оценки за спроведувањето на воспоставените стратегии е добра насока за реформите на судството, како дел од некогашниот трет столб на Унијата. Постепеното засилување на независноста на судството и функционалноста на Академијата за обука на судии ќе го засилат административниот капацитет. Ова е особено значајно во однос на борбата против организираниот криминал и корупцијата како значајни индикатори на личната и јавната безбедност.

#### *Анти корупциска политика*

**Одреден напредок е постигнат во спроведувањето на анти-корупциската политика**, која е клучен приоритет од Партнерството за пристапување. **Законот за спречување на корупцијата е зајакнат, особено овозможувањето на Државната комисијата за спречување на корупцијата (ДКСК) да објавува анкетни листови без претходно одобрување. Препораките на Групата на земји за борба против корупцијата (ГРЕКО) се следат.**

Исто така, беше донесена нова програма и акциски план за судир на **интереси**. Од влегувањето во сила на Законот за конфликт на интереси, поведени се 41 предмети. Борбата против корупцијата се насочува кон делот на



судир на интереси, како облик на анти корупциско делување кон високите позиции во власта.

*Законот за кривична постапка и Законот за следење на комуникациите беа изменети за да се овозможи примената на посебни истражни мерки за случаи на сомневање за корупција.* Ова примена на посебни истражни мерки за следење на случаите за корупција овозможува поефикасна борба против корупцијата. Сепак во услови кога парламентарната контрола врз службите за безбедност е на ниско ниво, а воедно не постои интегриран разузнавачки систем, се поставува прашањето за можна злоупотреба на овие законски одредби од страна на безбедносните служби или пак една од нив.

**Транспаренси инернејшнал, извести за одредено подобрување во перцепцијата за обемот на корупција.**

*Ова, претставува конкретен показател за користењето на податоците од други институции кое го применува Унијата во однос на утврдувањето на состојбата на индикаторите на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти.*

Сепак, Европската комисија давајќи препораки ги определува недостатоците кои влијаат врз успешноста на борбата против корупцијата. Како недостатоци се забележуваат, *фрагментирираниот правен систем како резултат на голем број правни акти, што продолжува да го отежнува спроведувањето и мониторингот. Недостојците во законската рамка со кои се регулира финансирањето на политичките партии и изборната кампања беа надминати по изборите, а треба да се воспостават континуирани резултати во спроведувањето. Постојат празнини во Законот за судир на интереси, особено во однос на државните службеници.*

Токму, овие три основни недостатока, покажаа влијание врз текот на изборите и ескалацијата на насилствата на предвремените парламентарни избори 2008 година. Дополнително на овие забелешки е и состојбата на непостоењето на координиран систем за разузнавање во борбата против корупцијата.

**Крајниот заклучок во оваа област е дека е постигнат одреден напредок во справувањето со корупцијата, како клучен приоритет.**

### 1.3.1. Правда, слобода и безбедност

Забележан е напредок во поедини области во подрачјето на Правдата, слободата и безбедноста, при што е подобрен административниот капацитет. Како резултат на тоа подобрен е *acquis* и неговото спроведување.

#### *Миграција и азил*

Напредокот на Република Македонија во областа на миграцијата се должи на неколку значајни закони и имплементирачко законодавство кон **Законот за вработување на странци**, влегувањето во сила на **Законот за странци**, како и влегувањето во сила на **договорот за реадмисија со Европската унија**. Како резултат на оваа во областа на миграцијата Република Македонија е напредната.

Иако, е постигнат напредок и во областа на азилот, **неусогласеноста на процедурите за азил со оние на европските стандарди**<sup>199</sup>, претставува забелешка која влијае врз усогласувањето на заедничките процедури како инструменти на безбедносната политика на Унијата.

Основната препорака на Унијата за продолжување на напредокот во оваа област се однесува на потребата да бидат донесени **измените на Законот за азил и привремена заштита, особено во областа на супсидијарната заштита**.

Завршниот **заклучок** на Европската комисија во оваа област констатира **напредното усогласување на законодавството и добра насока на развојот на административниот капацитет**.

#### *Визна политика, надворешни граници и Шенген*

Во оваа област се спроведуваат стратегиите, но и меѓународната соработка преку воспоставувањето контакт со **ФРОНТЕКС (FRONTEX)** со цел склучување работен аранжман. **Препораката** на Унијата во оваа област се однесува на потребата од обезбедување на информации за ризиците од илегалната миграција и прибирањето на информациите.

---

<sup>199</sup> Исто, стр.62

*Заколот за странци и подзаконските акти кои го регулираат издавањето и процесирањето на визите, влегоа во сила. Договор за олеснување на визниот режим со ЕЗ влезе во сила и се отпочна дијалог за визна либерализација со ЕУ.*

Како изразен **напредок е забележано воведувањето на биометриските пасоши** со што се подигна степенот на **безбедност на ниво на меѓународните безбедносни стандарди.**

Со овие мерки е засилен и административниот капацитет и подобри се безбедносните процедури во оваа област. Поради тоа Европската комисија смета дека **подготовките во оваа област се добро напреднати.**

#### *Судска соработка во граѓански и кривични предмети*

Претставува критична област во која **постои слаб напредок** и **заклучокот на Унијата е дека земјата не е подготвена.**

Затоа Европската комисија своите **забелешки** ги концентрира во препораки за **ратификација на протоколите и конвенциите значајни за спроведувањето на *acquis*.**

*Земјата ниту ја ратификувала Конвенцијата од 19 октомври 1996 год. за заштита на децата, ниту потпишала или ратификувала која било од другите конвенции споменати во овој дел од минатогодишниот извештај. Исто така, останува да се ратификува Вториот дополнителен протокол кон Европската конвенција за меѓусебна помош во кривичната материја.*

Сето ова влијае врз координацијата на гонењето на криминалот и зголемувањето на личната и јавната безбедност, особено преку индикаторите како насилниот криминал, нелегалното оружје, корупцијата и илегалната миграција како кривични дела за кои е неопходна широка соработка со Унијата.

#### *Полициска соработка во борбата против организираниот криминал*

Во оваа област е постигнат значителен напредок, првенствено затоа што се спроведувани заедничките стратегии на Унијата, како и стратегиите за реформи во оваа област, но во рамките на стратегиите е потпишан и влезе во

сила **Стратешкиот договор со ЕВРОПОЛ. Беше спроведен елементот на децентрализација во стратегијата за реформа на полицијата**<sup>200</sup>.

Преку овие активности Република Македонија напредува во организацијата на борбата против криминалот, координирајќи го со активностите на Унијата, но и воспоставувајќи рамка на дејствување како на високо ниво така и на локално ниво. **Очигледна е тенденцијата на Унијата, Република Македонија да овозможи сеопфатна борба против сите облици на криминал, но воедно и да воспостави ефективен модел преку кој ќе ја следи сосотојбата на личната и јавната безбедност на сите нивоа во општеството.**

*Тоа претставува вовед во осознавањето за потребата и непосредното создавање на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти со следење на индикаторите на личната и јавната безбедност.*

Една од основните **забелешки** во оваа област е непостоењето на систем за развој на кариерата во Полицијата и пред се политизација особено на повисоките полициски службеници.

Првата **препорака** која ја дава Европската комисија во оваа област се однесува токму на еден од значајните индикатори во моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, а во делот на личната и јавната безбедност. Комисијата заклучува дека **иако одреден напредок беше направен во однос на институционалниот одговор спрема малото и лесното оружје, прашањето претставува значителен предизвик. Прописите за приватно поседување оружје се уште недоволно се спроведуваат, а степенот на недоволно поседување оружје е алармантно висок, што влијае на криминалот и приватното насилство.**

Во овој контекст, оваа е клучна препорака во однос на насочувањето на Република Македонија кон определувањето на овој индикатор како значаен во моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и неговото непосредно влијание врз останатите индикатори на личната и јавната безбедност. **Преку оваа препорака, Европската унија го покажува на најдиректен начин своето влијание врз потребата од превенцијата на конфликтите и раното праедупредување од ескалација на конфликти. Со**

---

<sup>200</sup> Исто, стр.53

тоа ја потенцира поврзаноста и влијанието врз насилниот криминал во сите облици.

Законските измени кои се однесуваат на борбата против трговија со луѓе, при што *беше изменет кривичниот законик за да се воведат поостри казни за трговците и за оние коишто користат услуги на тргуваните жртви*, претставуваат добра основа за успешна борба против овој облик на криминал непосредно поврзан со илегалната миграција. Сепак, *конвенцијата на Советот на Европа за борба против трговијата со луѓе сеуште не е ратификувана*, што претставува **препорака** од Европската комисија, но и насочува кон додавање на уште еден елемент во создавање на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти.

Воведувањето на примената на специјалните истражни постапки во борбата против организираниот криминал е постигнато со **измените во Законот за кривична постапка**. *Употребата на специјални истражни мерки сега се дозволува не само за кривични дела извршени од организирани групи, туку и за кривични дела казниви со најмалку четири години затвор или коишто се конкретно утврдени*. Воедно и *новиот Закон за следење на комуникациите ги третира недостатоците на претходниот закон*.

Сепак и покрај овие постигнувања, Европската комисија искажува една **препорака** која е значајна за демократските процеси, но и за спречување на појавата на криминалот во безбедносните структури. Комисијата заклучува дека постојат *сериозни недостатоци во судскиот и парламентарен надзор врз Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање – Секторот за анализа на криминалистичко разузнавање стана целосно оперативен: тој има персонал, опремен е и обучен*. Но, над овие структури потребно е да се засили парламентарната и судската контрола.

Европската комисија, дефинира нов облик на криминал, а во согласност со ЕБС (европската безбедносна стратегија) и нејзините последни измени и препораки кои се однесуваат на појавата на компјутерскиот криминал како нов современ облик анорганизиран криминал. При тоа Комисијата **препорачува** Република Македонија да постигне поголем напредок во овој дел.

**Една од клучните активности** за координирана активност и следење на криминалните појави претставува меѓуагенциската соработка во борбата против

организиранот криминал за која Комисијата констатира дека не е развиена и дека *не постои интегриран систем за разузнавање*.

Во борбата против тероризмот е постигнат напредок и *Законот за спречување на перење пари и финансирање тероризам влезе во сила; неговата усогласеност со acquis останува да се потврди*<sup>201</sup>.

Засилувањето на меѓуагенциската соработка во борбата со тероризмот е подобрена особено во однос на финансирањето на тероризмот. *Управата за спречување на перење пари сега има пристап до базите на податоци на Управата за јавни приходи и на Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање на Министерството за внатрешни работи, и ефикасно го поддржува истражниот и капацитетот за гонење на органите со посебни овластувања*. Донесен е Законот за финансирање на тероризмот. Беше ратификувана *Конвенцијата на Советот на Европа од 2005 год. за превенција на тероризам*.

Овие активности директно влијаат и врз подобрувањето на *следењето на состојбата во илегалната миграција, нелегалното оружје, корупцијата и насилниот криминал како индикатори за рано предупредување од ескалацијата на конфликти*. Тие во голем дел се поврзани или се содржат во подготовката, организирањето и извршувањето на терористички напади.

За разлика од 2007, во делот кој се однесува на борбата против дрогите, Комисијата констатира мал напредок во 2008 година. Тоа се должи на не донесувањето на *Законот за опојни дроги*. Сепак, **во голема мера се исполнети барањата на acquis**.

#### *Царинска соработка*

Европската комисија констатира напредок во царинската соработка на меѓународен план, особено преку подобрувањето на соработката со Иницијативата за соработка на Југо - источна Европа (SECI). *Беа направени напори за ефективна соработка со регионалните разузнавачки канцеларии за врски (Regional Intelligence Liaison Offices -RILO)*.

---

<sup>201</sup> Исто, стр.54

### *Заштита од фалсификување на еврото*

И оваа област е резултат на новите проценки на заканите за загрозување на безбедноста во рамките на ЕБС. Поврзана е со сите видови на криминал кои како индикатори ги имаме во моделот за рано предупредување од ескалација на конфликтки. Во оваа област Република Македонија нема постигнат напредок.

Во својот **заклучок** во оваа поглавје, Европската комисија утврдува некаков напредок. Постигнат е напредок во поедишни области како и донесување на определен квантум на законодавството. **Напредок може да се пријави во областите на полициската соработка и борбата против организираниот криминал, миграцијата, азилот, визната политика и управувањето со границите.** *Меѓутоа, политизацијата на повисоките полициски службеници доведе до злоупотреба. Вкупниот административен капацитет треба и понатаму да се зајакнува, а организираниот криминал останува сериозен проблем.*

Влијанието кое на посреден или пак директен начин Европската унија го изразува врз Република Македонија во однос на воспоставувањето на систем за превенција на конфликтите и моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликтки, е забележливо во целата 2008 година.

**Препораките на ЕУ, директно се однесуваат на создавањето услови и капацитети за создавање модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во рамките на еден систем за превенција на конфликтки, кој пак ќе има свое влијание врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија усогласена со онаа на Унијата.**

### **1.3.2. Надворешна безбедносна и одбранбена политика<sup>202</sup>**

Македонија продолжува да се придржува кон **заедничките позиции и изјави на Европската унија** во однос на трети земји и региони. Тоа е позитивна констатација на Комисијата што влијае врз процесот на приближување и основа за креирањето на безбедносната политика на Македонија во согласност со политиките на Унијата. Дополнително, во оваа поглавје **земјата унилатерално**

---

<sup>202</sup> Исто, стр.60

*ја прифати Заедничката позиција на советот 2008/104/ЗНБП за рестриктивни мерки против екстремисти на нејзината територија и воведе мерки против лицата кои не се државјани на земјата.*

Република Македонија, ратификуваше повеќе протоколи во разни области кои влијаат врз засилувањето на безбедносната политика на државата со онаа на Унијата.

*Во однос на непролиферацијата, земјата го ратификува Протоколот за борба против недозволено производство и трговија со огнено оружје, нивните делови и компоненти и муниција, кој ја дополнува Конвенцијата на Обединетите нации против транснационален организиран криминал, протоколи на Конвенцијата за сузбивање на незаконски дејствија против безбедноста на морската пловидба; Протоколот за сузбивање на незаконските дејствија против безбедноста на фиксните платформи лоцирани на континенталниот гребен.* Продолжувањето на засилената и активна меѓународна соработка ги подобрува и политичките критериуми за членство во Унијата.

Иако Република Македонија, покажува постојани заложби за учество во воените и цивилни операции за управување со кризи во рамките на **Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП)**, безбедносните мерки (класифицираните информации) сеуште не се на потребно ниво. **сè уште не е инсталирана Сертифицирана компјутерска единица за пристап до ЕУ мрежата за електронска размена на класифицирани информации од ЗНБП (АЦН).** Преку оваа констатација на Комисијата се согледува односот на државата кон градењето на безбедносната политика низ призмата на безбедносната состојба прифаќањето на проценката на ризиците и заканите и со тоа согледувањето на потребата од создавањето на систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување.

Во **заклучокот** на Комисијата за напредокот во оваа поглавје особен акцент е даден повторно на **засилување на административниот капацитет** како потреба за целосно воспоставување на правната рамка и нејзино спроведување.



## **Заклучок**

Големите недостатоци, забележани на парламентарните избори 2008 година, слабиот административен капацитет и стагнацијата во определени области се карактеристиките на напредокот на Република Македонија во приближувањето кон Европската унија.

Преовладува забележливиот напор на Унијата за влијание врз создавањето цврста правна и административна рамка во Република Македонија по однос на следењето на индикаторите на личната и јавната безбедност во моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти. Оваа намера е изразена и по однос на создавањето на систем за превенција од конфликти и создавање нова основа за креирање на безбедносната политика на државата преку проценката на ризиците и законите. Сето оваа е втемелено врз ЕБС, ЗНБП и тенденцијата на Унијата за создавање на заеднички европски безбедносен простор.

**Сепак, Република Македонија, многу несвесно и со слаб административен капацитет влегува во овие процеси, поради што и влијанието на Европската унија врз безбедносната политика на земјата преку моделот за рано предупредување е со зголемен интензитет.**

Усогласувањето на *acquis* со Европската унија во 2008 година може да го видиме на табелата дадена во Прилог број 4.

## **1.4.Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон полноправно членство во Унијата за 2009 година**<sup>203</sup>

Извештајот на Европската комисија за 2009 година, ја следи структурата на претходните извештаи. Особено внимание се обрнува на разгледување на капацитетот на Република Македонија за превземање на обврските од

---

<sup>203</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT “*The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 progress report*”, Brussels, SEC(2009) 1335/3, str.63-68.

членството, односно од *acquis* изнесено во договорите, секундарното законодавство и политиките на Унијата.

Самиот извештај е заснован на информации собрани и анализирани од страна на Комисијата. Покрај тоа употребени се многу извори вклучувајќи ги придонесите од Владата на Република Македонија, земјите-членки на ЕУ, извешаите на Европскиот парламент<sup>204</sup> и информациите од разни меѓународни и невладини организации.

*Тоа укажува дека Унијата доследно ги почитува своите политики и стратегии, во однос на користењето на изворите за собирање на информации, а кои се исти и во однос на собирањето на информациите за состојбата со индикаторите на моделот за рано предупредување. Токму овие информации во поголемиот свој дел укажуваат на состојбата во Република Македонија и по прашање на конфликтните процеси и можноста од нивна ескалација.*

Европската комисија донесува детални заклучоци во врска со Република Македонија во својот одделен документ кој се однесува на проширувањето, а е поврзан со европските стратегии<sup>205</sup>. Европскиот совет донесувајќи го во февруари 2008 година **Партнерството за пристапување на земјата**, во кое се вклучени клучните приоритетни реформи, и даде поттик на Република Македонија за забрзување на реформите во клучните области и побрзо пристапување во Унијата.

За спроведување на реформските приоритети преку **Партнерството за пристапување**, Унијата ги употреби и своите инструменти, особено засилувајќи го дијалогот за визна либерализација што и овозможи укинување на визите за граѓаните на Република Македонија. Продолжително, покрај овој политички поттик, Унијата ги примени **инструментите на финансиска помош**, при што покрај **ИПА (Инструмент за претпристапна помош)** која се применува од 2007 година, од јуни 2009 година се донесе **Повеќегодишниот индикативен плански документ (ПИПД)** за периодот од 2009-2011 година.

*Токму тука во користењето на инструментите на Унијата, Комисијата утврдува нерамномерен напредок во однос на административниот капацитет на министерствата за управување со претпристапните програми на*

---

<sup>204</sup> Известител за Република Македонија беше Ерик Мејер, а од Септември 2009 година нов известител е Зоран Талер.

<sup>205</sup> Во овој случај се однесува на „Стратегијата за проширување и главните предизвици 2009-2010“ (COM 2009) 533 од 14.190.2009 година.

Европската унија. Иако, одделенијата за ИПА и мониторинг и оценување се дополнително засилени, **потребно е дополнително и значително засилување на административниот капацитет** за да можат да се користат средствата од ИПА.

**Заклучокот на Комисијата е дека подготовките во оваа област напредуваат многу бавно.**

*Тоа непосредно влијае врз реалното и правилно распределување на средствата од ИПА што пак кога се работи за финансиски средства е директно поврзано со корупцијата.*

#### *Демократија и владеење на правото*

Комисијата заклучува дека улогата на Собранието во однос на евро интеграциите за прв пат е подобрена преку темелното разгледување на Извештајот на ЕК за 2008 година. Донесен е новиот Деловник за работа на Собранието, но постојат забелешки во однос на подобрувањето на правилата за овозможување на работата на опозицијата. На крајот усвоен е и **Законот за Собрание**, со што во овој дел се подобрија работите.

Улогата на Владата е засилена во однос на реформите поврзани со ЕУ, особено кон достигнувањето на визната либерализација како врвен приоритет кој има пред се политички и економски бенефити. Како одговор на Извештајот за 2008 година, Владата ја донесе годишната ревизија на Националната програма за усвојување на *acquis* (НПАА). Особено внимание се посветува на децентрализацијата и **донесен е Законот за меѓуопштинска соработка**.

Стабилноста на владеачката коалиција овозможува напредок во остварувањето на клучните приоритети во процесот на пристапување.

**Измените на Законот за јавна администрација** ја подобрија законската рамка и зајакнувањето на улогата на Агенцијата за државни службеници, воедно неговиот опсег е проширен за да ги вклучи Управата за јавни приходи, Државниот завод за ревизија и Царинската управа. **Забелешката** на Комисијата се однесува на Законот за привремено вработување што не потпаѓа под Законот за државни службеници, и го нарушува вработувањето врз основа на заслуги и квалитет.

Поради тоа основната **препорака** на Европската комисија се однесува на **потребата од планирање на човечките ресурси што за целата државна служба** треба да се засили.

#### *Судски систем*

Иако, е постигнат напредок во спроведувањето на реформите во судството, отсуството на систем за управување со човечки ресурси ги забави реформите. Тоа, особено е видливо, во однос на вработувањето на дипломираните од Академијата за обуки на судии и обвинители. Судскиот совет и Советот на јавни обвинители тежнеат да обезбедат *независност на судството*. Тоа покажува дека *судството сеуште не е во потполност независно, што пак влијае на борбата против криминалот, особено во областа на корупцијата*.

Формиран е Советот на судската служба со цел да се спроведе Законот за судска служба. Комисијата **заклучува** дека е постигнат **определен напредок** особено **во спроведувањето на стратегијата за реформи во судството**. Сепак **препораката** се однесува на **потребата од континуирани заложби за обезбедување на независност на судството**.

#### *Антикорупциска политика*

Измените на Изборниот законик, Законот за финансирање на политичките партии и измените на Кривичниот законик и Законот за **судир на интереси**, придонесоа за напредок во однос на антикорупциската борба. Исто така Комисијата забележува напредок во основањето на национална разузнавачка база на податоци при што се поврзаа базите на податоци на Државната комисија за спречување на корупцијата и на Управата за јавни приходи. Следењето на комуникациите претставува ефективна алатка за откривање и истражување на случаите на корупција која започнува да се користи.

Европската комисија дава **неопходни препораки** за **потпишување на Конвенцијата на ОЕЦД за борба против поткупувањето на странски јавни службеници**, потребата од **воспоставувањето на регулаторна рамка за утврдување на статусот и етичките принципи што се применуваат за јавни службеници кои што не се државни службеници**. Особено е загрижувачко не

спроведувањето на мерките за борба против корупцијата на повисоките нивоа преку проверката на анкетните листови и имотната состојба.

Сепак **заклучокот на Европската комисија** во однос на корупцијата не е изменет и комисијата смета дека **корупцијата е распространета и продолжува да претставува сериозен проблем во многу области**. Основната препорака се однесува на **спроведувањето континуирани напори, особено во поглед на спроведувањето на законската рамка**.

#### 1.4.1. Правда, слобода и безбедност

Воглавно, напредокот во поглавјето на Правдата, слободата и безбедноста во 2009 година е со различни амплитуди во областите кои ова подрачје ги опфаќа. Забележителен е подобар напредок во оние области во кои конкретно е вложен поголем напор, особено мотивиран од политички причини, но и со засилено влијание на Унијата.

##### *Миграција, азил и визна политика*

Европската комисија забележува важен напредок во областа на **визната политика**. Тоа се должи првенствено на засилувањето на дијалогот со Унијата за визната либерализација. Како резултат на тоа беа воспоставени потребните меѓународни стандарди за безбедност на патните исправи. Од септември 2009 година беа издадени повеќе од 531.000 биометриски патни исправи.

Сепак, Комисијата **заклучува** дека земјата **сеуште целосно не го усогласила целосно своето законодавство со негативната листа на Европската унија** во интерес на регионалниот пристап.

Послаб напредок, е постигнат во областа на **миграцијата**. Собранието **усвои резолуција за миграциска политика**. Обезбедено е спроведување на оваа политика, а воедно се извршени **измени во Законот за странци** кои се однесуваат на поволностите за граѓаните на Унијата. Остварена е соработка со земјите од регионот (МАРИ) во однос на *воспоставувањето на систем за размена на статистичките податоци во врска со нелегалната миграција и за учество во регионалниот систем на рано известување*. Ова претставува конкретен напредок во однос на **имплементирањето на повисоко ниво од**

досега на индикаторот на илегалната миграција во однос на моделот за рано предупредување, иако истиот е во рамките на регионалната соработка.

*Потребно е Република Македонија да го препознае и да го имплементира во постојаната проценка на ризиците и законите како составен елемент во креирањето на безбедносната политика.*

Спроведен е Законот за странци и донесени се сите подзаконски акти за миграција. Република Македонија има вкупно ратификувано *шест договори за реадмисија* со земји кои не се членки на Унијата, а *договорот за реадмисија со ЕУ добро функционира.*

Комисијата ги забележува и **недостатоците кои се однесуваат на потребата од подготовка на база на податоци за странците кои привремено претстојуваат во земјата**, како и понатамошни напори за подобрување на системот за собирање на податоци и целосно спроведување на политиката за реинтеграција на повратниците.

Ова, се многу значајни активности кои се однесуваат на добивање можност за мерење на влијанието на илегалната миграција врз појавата и ескалацијата на конфликтите и рано предупредување од нивната појава. Се однесува првенствено на механизмите за прибирање податоци и нивна анализа во севкупна база на податоците, а особено во однос на спроведувањето на политиката на Унијата за реинтеграција на илегалните мигранти од Република Македонија.

Иако се направени **измени во Законот за азил и привремена заштита**, истиот не е во целост усогласен со *acquis*. *Потребно е на Уставниот суд со закон да му се дадат надлежности за вршење на независна судска ревизија на содржината на решенијата за азил.* Ова, претставува механизам за двојна контрола во областа на азилот и заштитата од влегување на лица кои би ја загрозиле безбедноста на државата. *Поврзаноста на политиката на азил во однос на раното предупредување од ескалацијата на конфликти повеќе е во однос на превентивното делување.*

Комисијата **препорачува целосно усогласување на постапките за азил со оние според европските стандарди.**

Ратификацијата на **Конвенцијата на Советот на Европа против трговијата со луѓе**, спроведувањето на стратегијата и акцискиот план за борба против трговијата со луѓе, како и измените во **Кривичниот законик**

кои опфаќаат задолжителна конфискација на имот кои им припаѓа на сторителите на кривичните дела поврзани со трговијата на луѓе, успешно влијае во подобрувањето на борбата против илегалната миграција и напредокот во оваа област. Исто така **донесен е Законот за социјална заштита** преку кој се обезбедува институционална заштита на жртвите на трговијата со луѓе.

**Препораките** на комисијата во оваа област, се однесуваат на потребата за **усвојување на нов акциски план за периодот од 2009-2013 година**, како и **засилување на административниот капацитет**, особено во Министерството за труд и социјала.

#### *Надворешни граници и Шенген*

Потпишувањето на **работниот договор со FRONTEX** и завршувањето на стратегијата за **интегрирано гранично управување**, претставуваат добар напредок во оваа област. Комплетирана е **стратегијата за интегрирано управување со границата**, вклучувајќи го и имплементирањето на **TETRA** радио-комуникацискиот систем. Сепак **основната забелешка** во оваа област се однесува на **недостатокот од вкупен систем за анализа на стратегиски и оперативен ризик**. Ова, има непосредна поврзаност со проценката на ризиците и заканите од илегална миграција и другите облици на загрозувањето на надворешните граници, а кои влијаат врз безбедноста и овозможуваат креирање на безбедносната политика. Донесен е **нов акциски план** за шенгенското *acquis* за периодот 2009-2011 година.

#### *Судска соработка и борба против организираниот криминал*

За прв пат, Европската комисија констатира добар напредок во областа на правната соработка во цивилните и криминалните прашања. Ова, е за прв пат по три години во овој дел Комисијата да констатира напредок. Напредокот се должи на ратификацијата на повеќе конвенции и протоколи во текот на 2009 година, а кои беа задолжителни за државата. Тоа овозможи ЕК оваа област, да ја оцени како како подготвена за почеток на промените. Во оваа област започнати се поголем број подготовки и тоа преку потпишувањето и ратификацијата на **Договорот за соработка со Европска правда (Eurojust)**, понатаму беше ратификуван **вториот Дополнителен протокол кон Европската конвенција за взаемна помош во кривичните работи**. Ратификувана е и **Конвенцијата од**

**29 мај 1993 година за заштита на децата и за соработка околу меѓусебното усвојување од страна на земјите, како и ратификувањето на Конвенцијата од 18 мај 1970 година за собирање на докази во странство во граѓански или трговски работи. Исто така ратификуван е Дополнителниот протокол кон Конвенцијата за заштита на поединците во поглед на автоматската обработка на личните податоци во однос на надзорните органи и прекуграничниот проток на податоци.**

Сите овие активности овозможуваат побрзо приближување на Република Македонија кон Унијата, но особено можноста за соработка со Европранда не само во гонењето на кривичните дела, туку и во можноста за користење на информациите за движењето на криминалот. **Тоа ќе овозможи и користење на податоци за проценка на ризиците и заканите по индикаторите на моделот за рано предупредување.**

#### *Полициска соработка и борба против организианиот криминал*

Добар прогрес е забележан и во областа на полициската соработка и борбата против организианиот криминал. Основен успех, претставува децентрализацијата на полицијата што е и еден од политичките критериуми кој е остварен. **Соработката со EUROPOL** има изгледи за напредок во иднина и подготовка на создавање оперативни договори. Забележителен напредок и успешно е воспоставена единицата за заштита на сведоците, како и тренинг центарот кои е издвоен од Полициската Академија.

И во овој извештај, **забележан е напредок во областа на контролата на малото и лесно оружје и експлозивите.** Сепак во голем број е присутно оружјето и неопходно е засилување на единиците за борба со криминалот во оваа област. Степенот на недозволено поседување на оружје се уште е алармантно висок. **Оваа констатација на Комисијата наведува на неопходноста од согледување на индикаторот на нелегално оружје во однос на личната и јавната безбедност и потребата од воспоставување на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти.**

Новата област, која се однесува на борбата против *компјутерскиот криминал* е напредната. Тоа е постигнато, преку **спроведувањето на Конвенцијата на Советот на Европа за компјутерски криминал.** Комисијата во оваа област **препорачува зголемување на административниот капацитет**



(но, во квантитативна смисла), особено во борбата против детската порнографија и хакерството. Исто така Комисијата **препорачува засилување со потребната опрема за теренска работа.**

Како резултат на следењето на **препораките од извештајот од 2008 година** направен е **напредок во подобрувањето на парламентарната контрола врз безбедносната и контраразузнавачката администрација**, а се однесува и на подобрувањето на судската контрола врз безбедносниот сектор. Тоа е особено видливо на налозите на јавниот обвинител за следење на комуникациите.

Сè уште е во тек воспоставувањето на **интегриран разузнавачки систем за меѓуресорска употреба**. Интегрираниот разузнавачки систем претставува соодветен сегмент за следењето на движењето на криминалните активности преку различни нивоа во државата. **Тој претставува вовед во создавањето и практичното функционирање на моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти**, преку диференцирање на податоците кои се однесуваат на неговите индикатори во областа на личната и јавната безбедност. *Оваа активност ќе ја подобри можноста на Република Македонија во превенцијата на конфликти и креирањето на безбедносната политика со соодветна проценка на ризиците и заканите.* Затоа Европската унија забележува напредок и лидерство на Република Македонија во оваа област. **Тоа е очигледен пример на влијание на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија.**

Усвоена е **Стратегијата за спречување на перење пари и финансирање на тероризам**. Ратификувана е **Конвенцијата на Советот на Европа од 2005 година за перење, откривање, заплена и конфискација на приноси од казниво дело и финансирање тероризам**. Со тоа е направен добар напредок во областа на борбата против тероризмот.

Донесувањето на **Законот за хемикалии и измената на Законот за прекурзори** и негово усогласување со *acquis*, како и **Донесувањето на Законот за опојни дроги** направија добар напредок во оваа област. **Новиот акциски план за периодот од 2008-2012 година** е во согласност со *Стратегијата за дроги на Унијата за периодот од 2005-2012.*

*Сепак, останува нејасно зошто е доста ниско нивото на заплена на дроги, кога и националната и меѓународната соработка достигнаа високо ниво на меѓународни стандарди.*

#### *Царинска соработка*

**Ратификувани се измените во Конвенцијата за формирање на Совет за царинска соработка на Европската унија.** Подобрена е соработката со SECI и интензивирана е соработката со Балканскиот инфо-систем на Кривичната служба при германската царина. Како резултат на тоа подобрена е работата на царината.

Во **заклучокот** од поглавјето **Правда, слобода и безбедност**, каде што се содржани најповеќе индикаторите на личната и јавната безбедност во однос на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, Комисијата забележува добар напредок во некоку значајни области. Ова се однесува особено во делот на визната политика, шенгенот и надворешните граници, борбата против организираниот криминал и дрогите. **Иако е подобрен административниот капацитет, истиот сеуште не е доволно развиен.** Засилувањето на меѓународната соработка особено со Europol и Frontex дава добри услови за подлабоко согледување на потребата на Република Македонија од создавање на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и превенцијата од конфликти. Тоа пред сè се однесува на создавањето сопствен систем, но и користењето на ресурсите на Унијата и другите организации во следењето на состојбата на индикаторите, во овој случај оние кои се однесуваат на личната и јавната безбедност.

**Вкупно земено, ова е најдобар извештај на Европската комисија кој се однесува на успешниот напредок на Македонија во приближувањето кон Унијата во областа на правдата, слободата и безбедноста. Суштински напор е направен во идната меѓународна полициска соработка како што се двете регионални нивоа во рамките на Европската Унија, EUROPOL и FRONTEX.**

Дефинитивниот заклучок на Европската комисија е дека вкупната подготвеност и напредок на Република Македонија во оваа област е во вистинскиот правец.

#### 1.4.2. Надворешна, безбедносна и одбранбена политика

Во однос на Заедничката надворешна и безбедносна политика, земјата **продолжи да се усогласува со заедничките ставови и изјави на Европската унија кон трети земји и региони**. Република Македонија се усогласува со сите релевантни декларации и заеднички ставови на Унијата, со исклучок на четири случаи поврзани со Етиопија, САД, Израел и Нигерија. Во потполност е **усогласена со Декларацијата за распоредување на мисијата на Европската унија за владеење на правото (ЕУЛЕКС) на Косово**.

Република Македонија ја **потпиша Конвенцијата за касетна муниција** и го издаде третиот *национален извештај за спроведување на Етичкиот кодекс на ЕУ за извос на оружје и извештајот за спроведување на Акцискиот план на ОН за превенција, борба и искоренување на недозволената трговија со лесно и мало оружје*.

**Овие активности поврзани со реформите во МВР во однос на борбата против нелегалното оружје, даваат добар основ за добивање релевантни информации за состојбата со нелегалното оружје како индикатор на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти**.

Подобрувањето на безбедносните мерки со инсталирањето на **Овластена компјутерска единица за пристап до мрежата на ЕУ (ACN) за електронска размена на класифицирани информации од ЗНБП** е позитивен чекор кон следењето на информациите за ризиците и заканите кои ги детерминира Унијата. Република Македонија и понатаму *континуирано учествува во мисиите во рамките на цивилните и воените операции за управување со кризи*. *Покрај досегашните мисии, Република Македонија изрази подготвеност за учество во борбената група на Европската унија (ЕУБГ) 11/1012, предводена од Германија*.

Во својот **заклучок** по поглавјето Надворешна, безбедносна и одбранбена политика, Европската комисија забележува **напредок**, особено во **засилувањето на административниот капацитет**. Основната препорака се однесува на **продолжителни напори за спроведување на рестриктивните мерки во обезбедувањето неширење на оружјето**.

### **Заклучок**

Ова претставува најдобар Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на придружување кон Европската унија.

**По подолго време Република Македонија во повеќето области од разгледуваните подрачја постигнува напредок. Усогласеноста со *acquis* е напредната, што овозможи Унијата да даде препораки, кои нема да бидат несвесно прифаќани и спроведувани. Сепак, недостатокот во административниот капацитет, особено во поглавјето за Правда, слобода и безбедност силно влијае врз разбирањето од потребата за воспоставување на систем за превенција на конфликти.** Покрај тоа влијанието се однесува и на неразбирањето на потребата од модел за рано предупредување, иако дел од индикаторите на следење на ескалацијата на конфликтите, а особено на проценката на ризиците и заканите во поедини област се применуваат. Тоа претставува неструктурирано делување, но е добра основа за понатамошна изградба на сопствен модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти.

*Воопшто земено моделот кој го применува Европската унија во текот на 2009 година непосредно го изрази своето влијание врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија. Тоа влијание е забележливо низ некоку од областите каде што се постигна особен напредок, а тоа се визната политика како дел од заедничката безбедносна политика, надворешните граници и шенген и борбата против тероризмот.*

Усогласувањето со *acquis* кое е најголемо во 2009 година може да го видиме во табелата во Прилог број 5:

## **1.5.Заклучни согледување на анализата на Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија и нивното влијание врз безбедносната политика на Република Македонија и создавање на модел за рано предупредување**

Анализирајќи ги Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во областа на правдата, слободата и безбедноста (**Area of freedom, security and justice**)<sup>206</sup> и нејзината подготвеност за започнување на преговори за полноправно членство во Европската унија по оваа поглавје, забележливи се неколку клучни сегменти. Оваа област е директно поврзана со правдата и внатрешните работи, во чиј дел се поврзани националните законодавства во областа на правото и внатрешните работи на сите земји-членки со исклучок на Република Ирска (таа има склучено посебен договор со ЕУ поради нејзиниот специфичен правен систем познат како common law).

**Прво, Европската унија** на поглавјето Правда, слобода и безбедност гледа како на значајно поглавје кое **влијае врз јавната и личната безбедност** не само во Република Македонија, туку и во целост на целокупниот безбедносен простор на Унијата.

**Второ**, оваа поглавје ја изразува определбата на Унијата за сите сегашни и идни земји-членки во насока на еднаквост на законската легислатива во борбата против криминалот, хомогенизацијата на законите и правната постапка и казнивоста на кривичните дела. Причината за ваквото поставување е барањето на правна, судска, обвинителска и полициска соработка за сузбивање на сите облици на криминал на целата територија на Унијата. Тоа е во согласност со **Европската безбедносна стратегија во делот за создавање на заеднички европски безбедносен простор**.

**Трето**, во конкретните извештаи континуирано се забележуваат барањата за подобрување на состојбата и подготвеноста на државата во истите области. Република Македонија постигнува бавен напредок во однос на борбата против организираниот криминал што во основа претставува и ограничен напредок во заштитата на личната и јавната безбедност. Единствено *континуиран напредок е*

---

<sup>206</sup> Пошироко кај: Т.Каракамишева и В.Ефремова. "Поимник на терминологијата на Европската Унија", Винсент графика, Скопје. 2009. стр.48-49

забележителен во спречувањето на илегалната миграција, контролата на границата и азилот и визната политика.

**Четврто**, забележителна е слабата подготвеност на Македонија во приближувањето кон Унијата во делот на прифаќањето на законските основи преку ратификацијата на меѓународните конвенции, протоколи и договори во оваа област. Тоа е предмет на постојани препораки на Унијата, а претставува основа за детално хармонизирање на законодавството.

**Петто**, најголемите забелешки кои континуирано се повторуваат во сите четири извештаи се однесуваат на создавањето на дата база системот, меѓуресорската соработка особено на разузнавачките и безбедносните служби, парламентарната и демократската контрола на безбедносните и контраразузнавачките служби и високата политизација во полициската структура на високо ниво, како и слабиот административен капацитет.

Забелешките на ЕК во однос на административниот капацитет и раководењето со човечките ресурси е една од клучните воведни забелешки. Тоа се однесува на непочитувањето на професионалноста и одговорноста и потребата за спроведување на механизмите за заштита на професионалноста. Европската унија во рамките на својот систем и неговото функционирање важно место одвојува на неполитичките експертски нивоа. Тоа можеме да го забележиме во самиот процес на создавањето на ЕБС доколку се навратиме на теорискиот модел, но и во функционирањето на институциите на Унијата во однос на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти. Доволно е само да го погледаме составот на *Единицата за планирање и рано предупредување*, како и непосредното користење на изворите на информации за потребите на раното предупредување.

Воопшто, се добива впечаток дека Македонија се движи кон приближување со Европската унија, но под силен притисок на Унијата. Во одделни области од ова поглавје, тоа приближување е направено доста динамично како резултат повторно на притисоците на Унијата во насока на добивањето на визната либерализација и хармонизација на политиката на азил. Од друга страна, техничката невозможност за создавање на дата систем во краток временски рок е објективна слабост за чие надминување е потребно време. Затоа пак, забелешките на недостаток од меѓуресорска соработка особено во разузнавачките служби и на релацијата полиција, обвинителство,

судство, недостатокот од демократска контрола на безбедносните и разузнавачките служби и политизацијата на високите полициски функции се нешто што зависи од добрата волја на политичките елити, но особено од **административниот капацитет**. Забележително е дека воглавно сите активности се насочени кон формалното исполнување на обврските во делот кон минималното задоволување на обврските кон Унијата. Суштинските реформи и приближувањето кое ќе даде конкретни резултати во однос на подобрувањето на личната и јавната безбедност се забавени и тоа според наше мислење поради последните забелешки кои се континуирани во сите извештаи.

**Личната и јавната безбедност сместена во областа на организираниот криминал и интегрираното гранично управување е носечкиот столб во досегашното организирање и институционалната рамка на Унијата.** Повразна е непосредно со Заедничката надворешна и безбедносна политика што е дел од поглавјата кои се анализирани, но тука состојбата е многу подобра, веројатно како резултат на директната изложеност на влијанијата на Унијата во однос на заедничките акции. **Тоа значење нема да се намали ниту со Договорот од Лисабон и промената на столбовската структура на Унијата.** Напротив, значењето ќе се засили преку поврзувањето на правдата, слободата и безбедноста со економијата, подобрувањето на животот, заштитата на животната средина и се она што досега беше во првиот столб, давајќи и на **личната и јавната безбедност статус на супранационална вредност и интерес на државите-членки.** Покрај тоа ќе се засили и поврзаноста со ЗНБП.

**Поврзаноста на областите кои потпаѓаат под комунитарниот метод до ЗНБП во идната институционална структура на Унијата дава основ на засилувањето на превенцијат од конфликти и во нејзини рамки моделот за рано предупредување.** *Индикаторите на личната и јавната безбедност во моделот за рано предупредување се еден од клучните инструменти за навремено предупредување на институциите на Унијата на појавата на конфликти и загрозувањето на ЗБОП.*

Република Македонија во периодот од 2001 до 2005 година, односно во периодот од ескалацијата на конфликтниот процес во насилен, па се до добивањето на статус на земја кандидат за членство во Унијата, врз себе ги чувствувааше ефектите на моделот за рано предупредување. Овие влијанија беа

изразени преку присуството на мисијата на Унијата PROXIMA, постојаното присуство на евроамбасадор во државата, советодавните тимови и посебните програми (како CARDS) кои финансиски и политички во пракса ги следеа индикаторите на јавната и личната безбедност во однос на раното предупредување од појавата на конфликти во Република Македонија.

Покрај следењето беше присутна и отворената помош на Македонија од страна на Унијата за реформи од структурно значење за превенцијата на конфликтите кои требаше да ја насочат државата и да и го олеснат приближувањето кон Унијата и рано предупредат на појавата на конфликти.

*Од тука и се разви интересот на Унијата да преку извештаите за напредокот на Република Македонија изврши дополнителен институционален притисок врз Македонија во насока на исполнувањето на предусловите за почеток на преговорите за полноправно членство во Унијата.*

**Значаен дел од тие предуслови е затворањето на поглавјето за правда, слобода и безбедност или пак прашањата од доскорешниот трет столб на Европската унија. Ова поглавје, не е издвоено од останата институционална рамка на Унијата и во поставувањето на моделот за рано предупредување од појавата на конфликти преку анализата на индикаторите на личната и јавната безбедност. Третирајќи ја личната и јавната безбедност, како еден од значајните сегменти на раното предупредување преку индикаторите врз нејзиното рефлектирање во животот на граѓаните, а кои се однесуваат на насилниот криминал, корупцијата, нелегалното оружје и илегалната миграција, Унијата дава модел на соодветен пристап во превенцијата од конфликти. Воедно ја насочува и Република Македонија кон создавањето на сопствен модел за рано предупредување. Овој модел во иднина треба да биде во корелација со оној на Унијата, а тоа ќе се постигне преку хармонизација на законите и напредокот во поглавјето на правдата, слободата и безбедноста. Преку ова, Унијата создава услови за воспоставување на прифатлива процедура за донесување на одлуките и креирањето на безбедносната политика во Република Македонија. Процедурата во многу нешто треба да биде различна од досегашната практика и искуство на Република Македонија, и способна да учествува во процедурите на ЕУ особено во рамките на ЗНБП.**



Во текот на анализираниот период, според Извештаите на ЕК, на високо владино и собраниско ниво, Република Македонија преку изготвување и донесување на нови или доработка и измена на постојните закони, хармонизираше 44 (четириесет и четири) закони кои се поврзани со моделот за рано предупредување преку индикаторите на личната и јавната безбедност.

Потпишани се и усогласени 35 (триесет и пет) разни договори. Од страна на Република Македонија, прифатени се 17 (седумнаесет) спогодби, конвенции и протоколи. Изготвени се, хармонизирани и прифатени 32 (триесет и две) заеднички стратегии и акциони планови за спроведување на заедничките политики и стратегии на Европската унија, а кои се поврзани со моделот за рано предупредување преку индикаторите на личната и јавната безбедност.

Овие закони, договори, спогодби, конвенции, протоколи и акциски планови за спроведувањето на заедничките стратегии и политики на Европската унија, а кои се поврзани со моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти на Европската унија, преку индикаторите на личната и јавната безбедност, може да се видат во прилозите. Прикажани се во табели по години и области на кои се однесува, со точно дефинирање на документот.

Покрај оваа во истите прилози може да се видат и сублимираните препораки на Европската комисија во секоја од областите кои во рамките на Извештаите ги анализиравме.

## 2. Резултати од тестирањето на хипотеза I

Пред да започнеме со анализата на добиените резултати и тестирањето на хипотезите, потребно е да објасниме дека во рамките на тестирањето на хипотезите ќе се анализираат статистичките податоци од добиените одговори на прашањата од Анкетниот прашалник кој е Прилог број 1 во рамките на трудот.

При тестирањето на хипотезите, релевантните податоци ќе бидат вкрстени со четири варијабли и тоа: половата припадност на испитаниците, етничката припадност на испитаниците, религиската припадност на испитаниците и институцијата во која се вработени испитаниците.

Хипотезата I гласи: **„Со моделот за рано предупредување на Европската унија се подобруваат инструментите на политиката за превенција на конфликтите”.**

За да пристапиме кон тестирањето на оваа хипотеза и воедно дескрипцијата на резултатите, како и дескриптивната компаративна анализа со добиените сознанија од извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, првенствено ќе мораме да извршиме анализа на помошните хипотези на хипотезата I. По анализата на помошните хипотези ќе се вратиме на непосредното тестирање на хипотеза I.

### 2.1. Тестирање на помошна хипотеза I

Помошната хипотеза I на хипотезата I гласи: *„прилагоденоста на моделот за рано предупредување во Република Македонија со моделот на Европската унија ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија”.*

Оваа помошна хипотеза на хипотезата I ќе ја тестираме низ анализата на резултатите на прашањата број 19 и 31 од Анкетниот прашалник и приказот на распределбата на добиените одговори.

Прашањето број 19 во рамките на Анкетниот прашалник е поставено како тврдење во Линкертова скала со понудени пет степени на одговор и гласи: „Прилагодувањето на домашните закони и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на ЕУ ќе ја зајакне безбедносната политика на Република Македонија”.

Логиката на поставеното тврдење, е насочена кон добивањето на релевантни одговори од испитаниците, за нивниот став и искуство посредно поврзани со приближувањето на Република Македонија кон Европската унија. Тоа приближување и прилагодување на моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти се движи низ свесноста на испитаниците вработени во институциите на државата. А ќе се однесува и кон потребата од прилагодувањето на домашното законодавство и примената на искуствата на Европската унија поради засилување на безбедносната политика на Република Македонија.

Распределбата на одговорите на прашањето број 19 според етничката припадност на испитаниците може да го видиме во следната табела:

Табела бр.15: Табеларен приказ на распределбата на одговорите на прашањето број 19, „Прилагодувањето на домашните закони и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на ЕУ ќе ја зајакне безбедносната политика на Р.М. ” Според етничката припадност на испитаниците

Табела бр.15

Етничка припадност		Одговор						Вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не одговориле	
Македонци	F	24	59	11	6	1	2	103
	%	23,3	57,3	10,7	5,8	1,0	1,9	100
Албанци	F	11	15	5	1	0	1	33
	%	33,3	45,5	15,2	3,0	0	3,0	100
Останати	F	1	9	3	0	1	0	14
	%	7,1	64,3	21,4	0	7,1	0	100
<b>ВКУПНО</b>	F	36	83	19	7	2	3	150
	%	24,0	55,3	12,7	4,7	1,3	2,0	100

Според етничката припадност на испитаниците може да видиме дека од вкупниот број на испитаници кој изнесува **150**, големо мнозинство или **119** од нив **во потполност се согласуваат или се согласуваат** со тврдењето дека преку прилагодувањето на домашното законодавство и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на Унијата, ќе се засили безбедносната

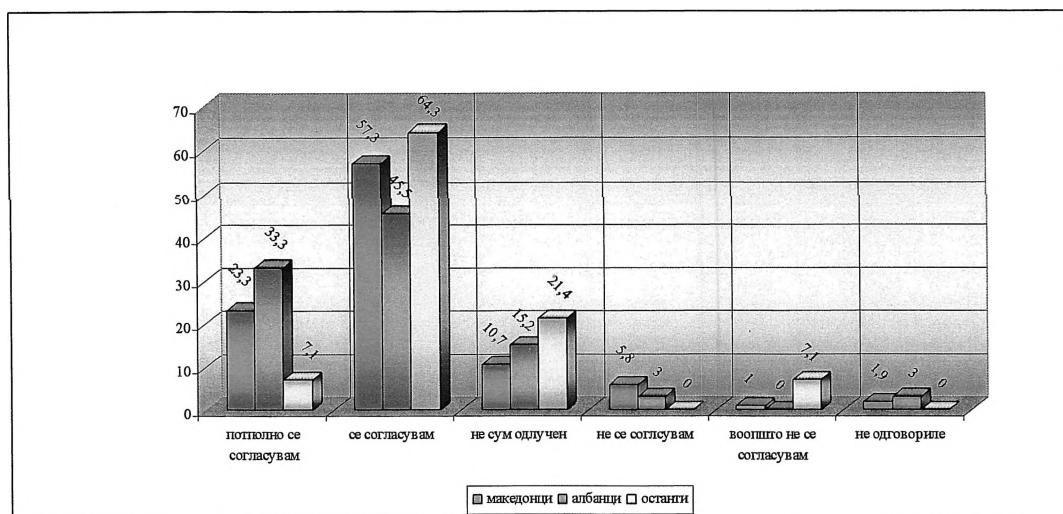
политика на Република Македонија. Бројот на **неодлучни е 19**, а на оние кои **не се согласуваат или воопшто не се согласуваат е 9**.

Според етничката поделеност на испитаниците, високи **86%** од Македонците во потполност се согласуваат или се согласуваат со тврдењето, **неодлучни се 10,7%**, додека **не се согласуваат или воопшто не се согласуваат 6,8%** од Македонците. Забележливо е што **1,9%** од Македонците испитаници не го одговориле оваа прашање. Тоа ни укажува на постоењето испитаници кои немаат став за оваа прашање, или не сакаат да го искажат. Исто така, високи **78,8%** од Албанците во потполност се согласуваат или се согласуваат со оваа тврдење, **неодлучни се 15,2%**, додека **не се согласуваат 3%** и **не одговориле 3%** од испитаниците. Од испитаниците со друга етничка припадност или во табелата дадени како *останти*, **71,4%** во потполност се согласуваат или се согласуваат со тврдењето, **неодлучни се 21,4%**, а **воопшто не се согласуваат 7,1%**.

Оваа процентуална распределба на одговорите може детално да се види во следниот графикон:

Графикон бр.3

приказ на распределбата на одговорите на прашањето број 19 : „Прилагодувањето на домашните закони и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на ЕУ ќе ја зајакне безбедносната политика на Р.М. ” Според етничката припадност на испитаниците



Разгледувајќи ги добиените одговори според религиската припадност на испитаниците, резултатите можеме да ги видиме во следната табела:

Табела бр. 16: Табеларен приказ на распределбата на одговорите на прашањето број 19, „Прилагодувањето на домашните закони и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на ЕУ ќе ја зајакне безбедносната политика на Р.М. ” Според религиската припадност на испитаниците

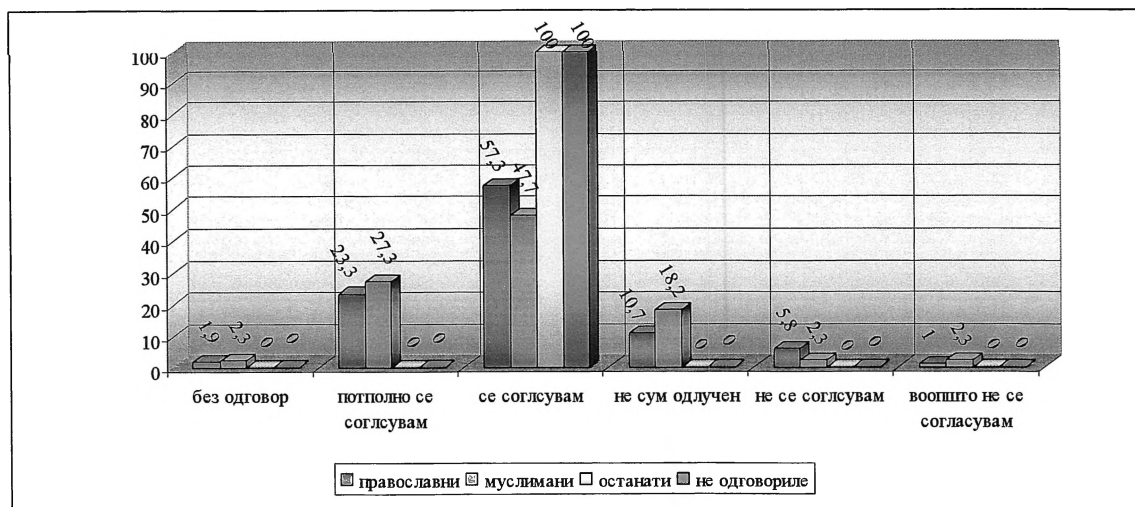
Табела бр.16

	Религиска припадност на испитаниците								Вкупно	
	Православни		Муслимани		останати		Не одговориле			
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
Без одговор	2	1,9	1	2,3	0	0	0	0	3	2,0
Потполно се согласувам	24	23,3	12	27,3	0	0	0	0	36	24,0
Се согласувам	59	57,3	21	47,7	1	100	2	100	83	55,3
Не сум одлучен	11	10,7	8	18,2	0	0	0	0	19	12,7
Не се согласувам	6	5,8	1	2,3	0	0	0	0	7	4,7
Воопшто не се согласувам	1	1,0	1	2,3	0	0	0	0	2	1,3
<b>В к у п н о</b>	<b>103</b>	<b>100</b>	<b>44</b>	<b>100</b>	<b>1</b>	<b>100</b>	<b>2</b>	<b>100</b>	<b>150</b>	<b>100</b>

Според религиската припадност на испитаниците, големо мнозинство од **83 Православни потполно се согласуваат и се согласуваат со тврдењето**, додека **не се согласуваат или воопшто не се согласуваат 7 испитаници Православни**. Од **Муслиманите испитаници, 33 се согласуваат или потполно се согласуваат**, додека само **2 не се согласуваат или воопшто не се согласуваат**. Според процентуалната распределба на одговорите тоа изгледа како во следниот графикон:

Графикон бр. 4

приказ на распределбата на одговорите на прашањето број 19, „Прилагодувањето на домашните закони и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на ЕУ ќе ја зајакне безбедносната политика на Р.М. ” Според религиската припадност на испитаниците



Добиените одговори според распределбата на испитаниците во институцијата во која работат може да ги видиме во следната табела:

Табела бр.17: Табеларен приказ на распределбата на одговорите на прашањето број 19, „Прилагодувањето на домашните закони и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на ЕУ ќе ја зајакне безбедносната политика на Р.М. ” Според институцијата во која работата испитаниците.

Табела бр.17

Вработен во:		О д г в о р						Вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не одговориле	
МВР	F	8	17	2	0	0	1	28
	%	28,6	60,7	7,1	0	0	3,6	100
МО	F	7	9	5	3	0	1	25
	%	28,0	36,0	20,0	12,0	0	4,0	100
ЦУК	F	8	12	3	1	1	0	25
	%	32,0	48,0	12,0	4,0	4,0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	2	15	5	2	0	1	25
	%	8,0	60,0	20,0	8,0	0	4,0	100
АРМ (ГШ и други)	F	6	17	1	1	0	0	25
	%	24,0	68,0	4,0	4,0	0	0	100
ДЗС	F	5	13	3	0	1	0	22
	%	22,7	59,1	13,6	0	4,5	0	100
<b>ВКУПНО</b>	F	36	83	19	7	2	3	150
	%	24,0	55,3	12,7	4,7	1,3	2,0	100

Овие одговори имаат големо значење, бидејќи можеме да го согледаме ставот на испитаниците во однос на нивната професионална посветеност и разбирање на неопходноста од прилагодувањето на законодавството на Македонија со онаа на Унијата и во тие рамки користењето на искуствата од моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти. Уште повеќе, потребно е да знаеме дека токму овие испитаници на повеќе директни и индиректни начини, лично или тимски учествуваат во креирањето на законодавството усогласено со *acquis*, а особено во креирањето на безбедносната политика на Република Македонија.

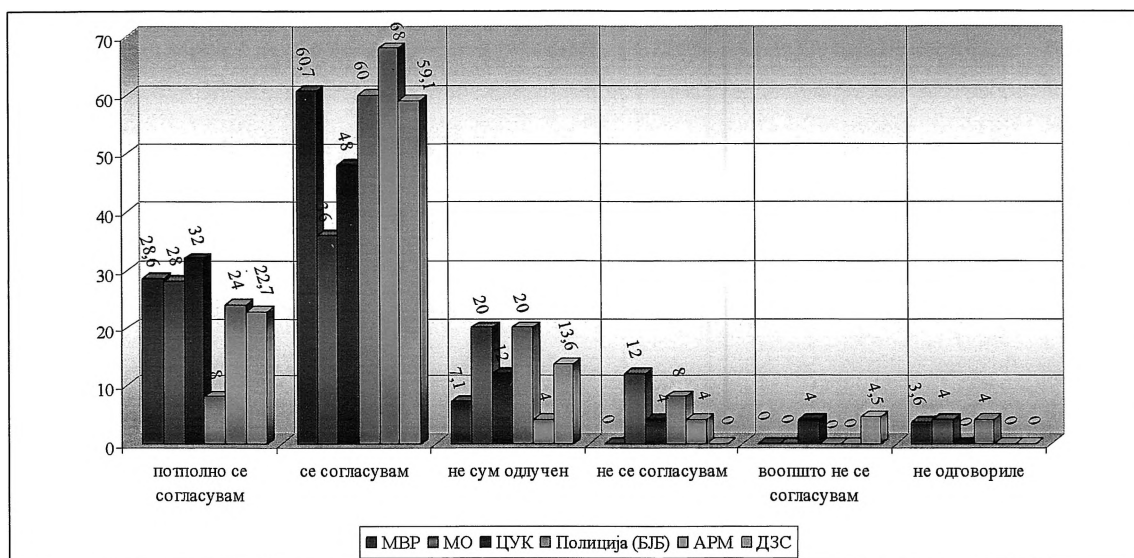
Резултатите покажуваат дека **25 од испитаници вработени во МВР во потполност се согласуваат или се согласуваат** со оваа тврдење. Тоа се **високи 89,3%** од испитаниците вработени во МВР. **Никој не одговорил негативно**, а само **7,1% се неодлучни**. Испитаниците вработени во Министерството за одбрана според добиените резултати се најскептични во однос на исправноста на тврдењето. Сепак тоа е во однос на другите групи испитаници, но во целост одговорите се воглавно позитивни. Така, **16 или 64%** од испитаниците вработени во МО во **потполност се согласуваат или се согласуваат** со тврдењето, додека **3 или 12% не се согласуваат** со тврдењето. **Неодлучни се 5 или 20%** од испитаниците. Центарот за управување со кризи (ЦУК), за кого

очекувавме да биде најрелевантен во своите оценки по прашањето на раното предупредување од ескалацијата на конфликтите, превенцијата од конфликти и воопшто справувањето со кризите и конфликтите во рамките на Унијата и потребата на Република Македонија за усогласување со истата, ги добивме следните резултати: **20 или 80%** од испитаниците **во потполност се согласуваат или се согласуваат со тврдењето. Не се согласуваат или воопшто не се согласуваат 2 испитаници или 8%**, додека **3 или 12%** не се одлучни. Припадниците на полицијата (БЈБ), **во потполност се согласуваат или се согласуваат 68% или 17 испитаници, не се согласуваат или воопшто не се согласуваат 2 или 8%**, а **не се одлучни 5 или 20%**. Вработените во АРМ, како и оние во МВР се со најголем позитивен пристап кон оваа тврдење. Највисок број од **23 или 92%** од испитаниците **во потполност се согласуваат или се согласуваат со тврдењето, додека само 4% не се согласуваат со тврдењето. Испитаниците од Дирекцијата за Заштита и спасување (ДЗС), 18 или 71,8% во потполност се согласуваат или се согласуваат со тврдењето, само 1 или 4,5% воопшто не се согласуваат, а 3 или 13,6% не се одлучни.**

Процентуалната распределба на одговорите може детално да се види од следниот графикон:

Графикон бр.5

приказ на распределбата на одговорите на прашањето број 19, „Прилагодувањето на домашните закони и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на ЕУ ќе ја зајакне безбедносната политика на Р.М.“ Според институцијата во која се вработени испитаниците



## Заклучок

Заклучокот во врска со тестирањето на помошната хипотеза I на хипотезата I, а врз основа на добиените одговори на прашењето број 19, првенствено можеме да го извлечеме од распределбата на одговорите на прашањето според институцијата во која се вработени испитаниците.

Во тој контекст, можеме да кажеме дека вработените во државните институции кои работат на прашањата од безбедноста, во потполно се свесни за потребата од прилагодувањето на домашното законодавство, и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на Унијата, во зајакнувањето на безбедносната политика на Република Македонија.

Од овој аспект одговорите на прашањето број 19 **во потполност ја потврдуваат помошната хипотеза I на хипотезата I**. Потврдувајќи дека прилагоденоста на моделот за рано предупредување во Република Македонија со моделот на Европската унија ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија. Секако низ призмата на гледање на испитаниците, но и низ призмата на препораките, кои ни ги упатува Унијата преку нејзините Извешати за напредокот на Република Македонија во приближувањето кон полноправно членство на Унијата.

За да можеме да дадеме целосен заклучок во однос на тестирањето на помошната хипотеза I на хипотезата I потребно е да го разгледаме и вториот прашање број 31.

Прашањето број 31 гласи: *„Република Македонија ги ратификуваше сите меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на борбата против нелегалното оружје, илегалната миграција, насилниот криминал, корупцијата и другите области на личната и јавната безбедност”*.

Оваа прашање, има за цел да го утврди реалното познавање на испитаниците во однос на завршените обврски на Република Македонија во однос на *acquis*. Тоа претставува продолжување на прашањето број 19 во однос на практиката, секако по утврдување на неопходноста од прилагодувањето на домашното законодавство и користењето на европските искуства во раното предупредување. Според етничката припадност на испитаниците, распределбата на одговорите може да ја видиме на следната табела:



Табела бр. 18: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 31, „Република Македонија ги ратификуваше сите меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на борбата против нелегалното оружје, илегалната миграција, насилниот криминал, корупцијата и другите области на личната и јавната безбедност” Според етничката припадност на испитаниците.

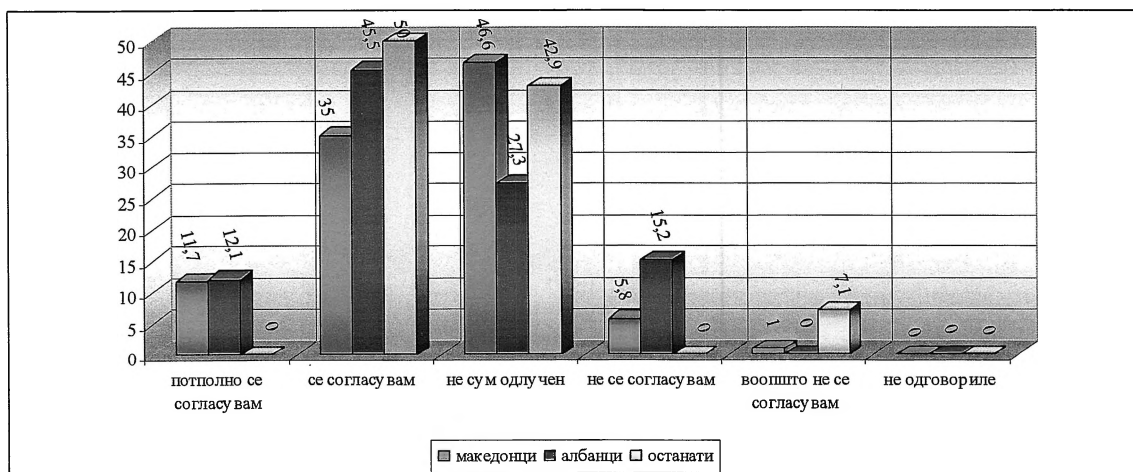
Табела бр.18

Етничка припадност		О д г в о р и						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не одговориле	
Македонци	F	12	36	48	6	1	0	103
	%	11,7	35,0	46,6	5,8	1,0	0	100
Албанци	F	4	15	9	5	0	0	33
	%	12,1	45,5	27,3	15,2	0	0	100
Останати	F	0	7	6	0	1	0	14
	%	0	50,0	42,9	0	7,1	0	100
В к у п н о	F	16	58	63	11	2	0	150
	%	10,7	38,7	42,0	7,3	1,3	0	100

Според етничката припадност на испитаниците, 48 или 46,7% од Македонците потполно се согласуваат или се согласуваат со тврдењето, исто толку се и неодлучни, додека 7 или 6,8% не се согласуваат или воопшто не се согласуваат. Испитаниците Албанци со 47,6% во потполност се согласуваат или се согласуваат со тврдењето, додека 15,2% не се согласуваат, а 27,3% не се одлучни. Останатите испитаници 50% се согласуваат со тврдењето, а само 7,1% воопшто не се согласуваат и 42,9% не се одлучни. Распределбата на одговорите можеме да ја видиме на графиконот:

Графикон бр. 6

приказ на добиените одговори на прашањето број 31, „Република Македонија ги ратификуваше сите меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на борбата против нелегалното оружје, илегалната миграција, насилниот криминал, корупцијата и другите области на личната и јавната безбедност” Според етничката припадност на испитаниците.



Оваа распределба на одговорите ни покажува дека и според етничката припадност на испитаниците, нивото на реално познавање на ратификуваните конвенции и протоколи во Република Македонија во врска со личната и јавната безбедност е слабо или пак нереално. Според религиската припадност на испитаниците, распределбата на одговорите е следна:

Табела бр.19: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 31, „Република Македонија ги ратификуваше сите меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на борбата против нелегалното оружје, илегалната миграција, насилниот криминал, корупцијата и другите области на личната и јавната безбедност” Според религиската припадност на испитаниците.

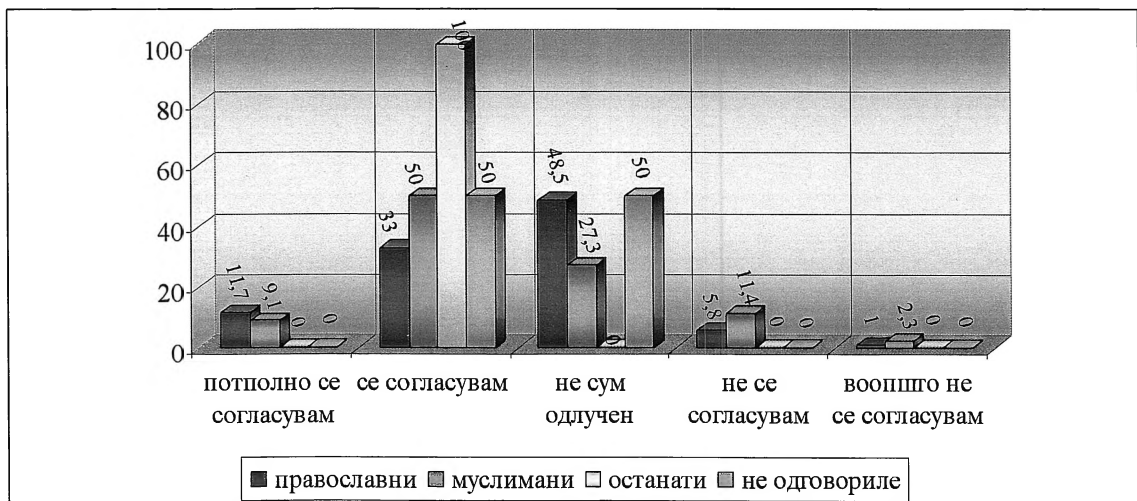
Табела бр. 19

Религиска припадност		О д г в о р и					вкупно	
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам		Не одговориле
Православни	F	12	34	50	6	1	0	103
	%	11,7	33,0	48,5	5,8	1,0	0	100
Муслимани	F	4	22	12	5	1	0	44
	%	9,1	50,0	27,3	11,4	2,3	0	100
Останати	F	0	1	0	0	0	0	1
	%	0	100	0	0	0	0	100
Не одговориле	F	0	1	1	0	0	0	2
	%	0	50,0	50,0	0	0	0	100
В к у п н о	F	16	58	63	11	2	0	150
	%	10,7	38,7	42,0	7,3	1,3	0	100

Процентуалната распределба на одговорите може да се види и на следниот графикон:

Графикон бр. 7

приказ на добиените одговори на прашањето број 31, „Република Македонија ги ратификуваше сите меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на борбата против нелегалното оружје, илегалната миграција, насилниот криминал, корупцијата и другите области на личната и јавната безбедност” Според религиската припадност на испитаниците.



Најважната распределба на одговорите значајна за анализата на помошната хипотеза I на хипотезата I е онаа според институцијата во која се вработени испитаниците и може а ја видиме на следната табела:

Табела бр. 20: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 31, „Република Македонија ги ратификуваше сите меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на борбата против нелегалното оружје, илегалната миграција, насилниот криминал, корупцијата и другите области на личната и јавната безбедност” Според институцијата на вработеност на испитаниците.

Табела бр.20

Вработен во		О д г о в р и						ВКУПНО
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не одговориле	
МВР	F	5	16	5	1	1	0	28
	%	17,9	57,1	17,9	3,6	3,6	0	100
МО	F	2	13	8	2	0	0	25
	%	8,0	52,0	32,0	8,0	0	0	100
ЦУК	F	2	5	13	5	0	0	25
	%	8,0	20,0	52,0	20,0	0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	2	11	11	1	0	0	25
	%	8,0	44,0	44,0	4,0	0	0	100
АРМ	F	3	6	15	1	0	0	25
	%	12,0	24,0	60,0	4,0	0	0	100
ДЗС	F	2	7	11	1	1	0	22
	%	9,1	31,8	50,0	4,5	4,5	0	100
ВКУПНО	F	16	58	63	11	2	0	150
	%	10,7	38,7	42,0	7,3	1,3	0	100

Испитаниците вработени во МВР со високи **75% во потполност се согласуваат или се согласуваат** со тврдењето дека Република Македонија ги има ратификувано сите меѓународни конвенции и протоколи од областа на личната и јавната безбедност. Исклучително мал процент од **7,2% не се согласуваат или воопшто не се согласуваат** со тоа, додека **17,9% се неодлучни**.

Вработените во МО со **60% во потполност се согласуваат или се согласуваат** со оваа тврдење, **8% не се согласуваат**, но **32% не се одлучни**. Тоа ни покажува дека многу голем процент од испитаниците вработени во МО, или **високи 92% немаат реална претстава за тоа кои и колку меѓународни конвенции и протоколи од областа на јавната и личната безбедност се ратификувани**. Исто така, тоа укажува и на непознавањето на Извештаите на Унијата и нејзините препораки во оваа област.

Познавањето на вработените во ЦУК е многу пореално во споредба со резултатите од компаративната анализа на Извештаите на Унијата. Само **28%** од вработените во ЦУК **во потполност се согласуваат и се согласуваат** со тврдењето дека Република Македонија ги има ратификувано сите меѓународни конвенции и протоколи во областа на личната и јавната безбедност. Сепак голем е процентот од **52%** на испитаници кои **се неодлучни**, а **20% не се согласуваат** со тврдењето. И во однос на испитаниците вработени во ЦУК може да констатираме голем процент на слаба информираност за реалната состојба со извештаите на Унијата во областа на личната и јавната безбедност. Процентот од повеќе од половина од испитаниците, кои не се одлучни упатува на отворено двоумење кај вработените во институција, која има клучна законска улога во следењето на кризните состојби и идентификувањето на конфликтите, а со тоа и воспоставувањето на соодветен модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти.

Вработените во полицијата (БЈБ) со над половина од 52% се согласуваат и во потполност се согласуваат со тврдењето, додека 44% се неодлучни, а само 4% не се согласуваат.

Кај вработените во АРМ пред се голем е процентот од високи **60%** кои се изјасниле како **неодлучни**. Со тврдењето **се согласуваат и во потполност се согласуваат 36%** од испитаниците, додека само **4% не се согласуваат**.

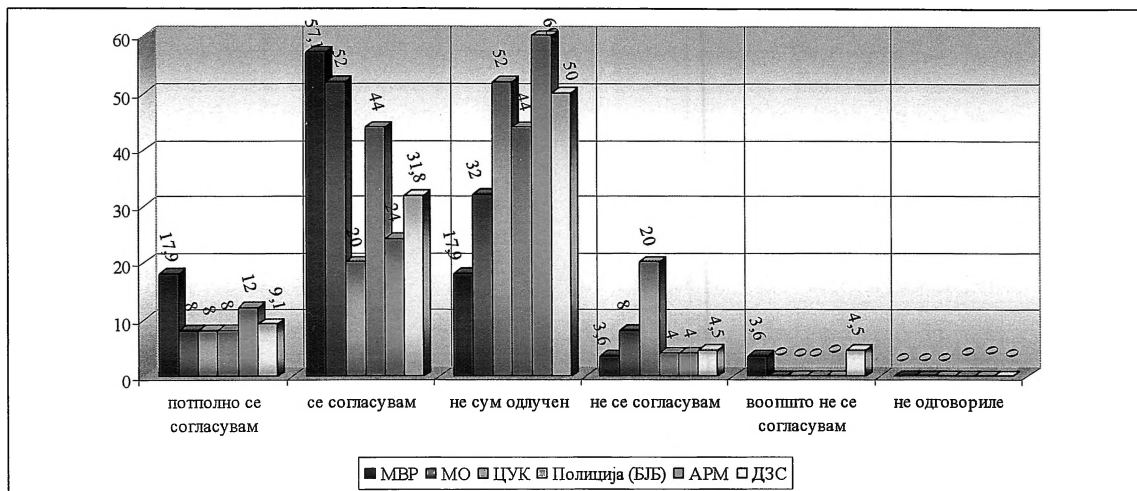
Во однос на оваа прашање, **40,9%** од вработените во ДЗС **во потполност се согласуваат и се согласуваат** со тврдењето, додека **50% се неодлучни**, а **9% не се согласуваат и во потполност не се согласуваат**.

Интересен е податокот дека од вкупниот број испитаници само **1,3%** **воопшто не се согласуваат** со тврдењето дека Република Македонија ги има ратификувано сите меѓународни конвенции и протоколи од областа на личната и јавната безбедност. Според вработеноста во институциите на државата, ова се **испитаници од МВР или 3,6% и 4,5% од испитаниците вработени во ДЗС**. Вработените во останатите институции немаат таков став во однос на ова тврдење.

Графичкиот приказ на процентуалната распределбата на одговорите на оваа прашање може да се види во следниов графикон:

Графикон бр. 8

приказ на добиените одговори на прашањето број 31, „Република Македонија ги ратификуваше сите меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на борбата против нелегалното оружје, илегалната миграција, насилниот криминал, корупцијата и другите области на личната и јавната безбедност” Според институцијата во која се вработени испитаниците.



Во ваквата распределба на одговорите, пред се внимание привлекува високиот процент на испитаници, кои сметаат дека Република Македонија ги ратификувала сите меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на личната и јавната безбедност. Спротивно на тоа е малиот процент на оние кои мислат спротивно, но голем е процентот на оние кои не се одлучни или едноставно кажано не знаат кои се конвенции и протоколи во областа на личната и јавната безбедност Република Македонија ги има ратификувано.

Оваа распределба на одговорите, не упатува и на можноста да преку прашањето број 31 ја тестираме и помошната хипотеза II. Сепак ние ќе се задржиме на потребата да ја тестираме оваа помошна хипотеза, напоменувајќи дека посредно прашањето укажува на слабото познавање на протоколите и конвенциите, кои се однесуваат на областа на личната и јавната безбедност. Укажува и на непознавањето на препораките на Европската комисија дадени во Извештаите за напредокот на државата.

## Заклучок

Добиените одговори на прашањето број 31, укажуваат на тоа дека испитаниците припадници на институциите кои се задолжени за безбедноста, а со тоа и за засилување на безбедносната политика на Република Македонија и низ воспоставувањето на моделот за рано предупредување, немаат јасна слика за законската состојба во областа на личната и јавната безбедност.

Имајќи го вид фактот дека, индикаторите на личната и јавната безбедност кои се и дел од оваа истражување, се дел од индикаторите на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти на Европската унија, може да кажеме дека во разбирањето на потребата од ратификување на конвенциите и протоколите нашите институции имаат проблем. Воедно тоа покажува и слаб административен капацитет, а тоа е во врска со помошната хипотеза II. Самозадоволството или незаинтересираноста во клучните институции од состојбата со прилагодувањето на *acquis* е загрижувачка состојба во однос на засилувањето на влијанието на безбедносната политика на Република Македонија.

По однос на оваа прашање број 31, може да заклучиме дека истото ***не ја потврдува помошната хипотеза I на хипотезата I***, дека прилагоденоста на моделот за рано предупредување во Република Македонија со моделот на Европската Унија ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија. Ова се должи првенствено на несвесноста на безбедносните институции за состојбата со *acquis* и во тој контекст на потребата за прифаќањето и ратификацијата на меѓународните конвенции и протоколи во областа на личната и јавната безбедност. На ова укажуваат и Извештаите на Европската комисија и тоа во континуитет од 2006 до 2009 година.

### 2.1.1. Заклучок од тестирањето на помошната хипотеза I

*Тестирањето на помошната хипотеза I на хипотезата I, делумно ја потврди, но и ја отфрли оваа помошна хипотеза, а во однос на добиените одговори од анкетниот прашалник.*

Сепак во целост гледано, *вклучувајќи ја и компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во периодот од 2006 до 2009 година, помошната хипотеза I на хипотезата I се потврди.*

*Оваа дивергенција во заклучокот се должи од една страна на притисокот на Унијата врз Република Македонија, а преку препораките, додека од друга страна ја покажува слабата капацитетност на администрацијата и неразбирањето на начинот како да се прилагоди соодветен модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во Република Македонија и на кој начин ќе се овозможи негово влијание врз безбедносната политика. Очигледно е дека испитаниците се во потполност свесни дека воспоставувањето на еден ваков модел ќе ја зајакне безбедносната политика на Република Македонија, но немаат доволен капацитет да ги согледаат потребите од прилагодувањето на acquis, што е најголем недостаток.*

## **2.2. Тестирање на помошна хипотеза II**

Помошната хипотеза II на хипотезата I гласи: *„силниот административен капацитет на Република Македонија искажан во способноста за хармонизација на законодавството и спроведувањето на препораките, ставовите и мислењата на Европската унија, влијае врз воспоставувањето на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и превенцијата од конфликти, кои пак влијаат врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија”.*

Оваа помошна хипотеза ќе ја тестираме преку одговорите на прашањата 8, 10, 12 и 14. Иако и прашањето број 31 кое го тестиравме во претходната помошна хипотеза покажува влијание и врз оваа помошна хипотеза, ние ќе се задржиме на овие четири прашања. Со оглед на тоа дека тестирањето на оваа помошна хипотеза, која се однесува на влијанието на административниот капацитет е пред се сврзано со институцијата во која работат испитаниците, самото тестирање ќе го извршиме преку варијаблите на етничката припадност и вработеноста на испитаниците во институциите.

Потребно е да нагласиме дека, во однос на оваа помошна хипотеза, во компаративната анализа на Извештаите на Европската унија за напредокот на Република Македонија, последователно е потенциран слабиот административен капацитет. Овој слаб административен капацитет, според препораките и заклучоците на Европската комисија има директно влијание врз квалитетот на законите кои Република Македонија мора да ги усогласи со *acquis*. Покрај тоа директното влијание се пренесува и врз воспоставувањето на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во рамките на превенцијата на конфликтите, а тоа влијае врз безбедносната политика на Република Македонија и нејзиното усогласување со Европската безбедносна политика.

*Низ вака прикажаните анализи на Извештаите на Европската комисија, можеме уште на почетокот да заклучиме дека помошната хипотеза II на хипотезата I, во потполност се потврдува.*

Сепак, да ги погледаме одговорите на прашањата и преку нив да извршиме дополнителна анализа на оваа помошна хипотеза, а потоа ќе го дадеме заклучокот.

Прашањето број 8 гласи: „Во колкав степен ги познавате, законите, институциите и инструментите на Европската унија“? Понудени се шест одговори и тоа: воопшто не ги познавам, многу малку ги познавам, делумно ги познавам, ги познавам, добро ги познавам и во потполност ги познавам.

Според етничката припадност распределбата на одговорите на оваа прашање може да ги видиме во следната табела:

Табела бр. 21: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 8, „Во колкав степен ги познавате законите, институциите и инструментите на Европската унија?“ Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.21

Етничка припадност		Одговори						вкупно	
		Воопшто не ги познавам	Многу малку ги познавам	Делумно ги познавам	Ги познавам	Добро ги познавам	Во потполност ги познавам		Не е одговорено
Македонци	F	2	23	37	21	17	2	1	103
	%	1,9	22,3	35,9	20,4	16,5	1,9	1,0	100
Албанци	F	2	6	12	6	7	0	0	33
	%	6,1	18,2	36,4	18,2	21,2	0	0	100
Останати	F	1	3	8	2	0	0	0	14
	%	7,1	21,4	51,2	14,3	0	0	0	100
<b>Вкупно</b>	F	5	32	57	29	24	2	1	150
	%	3,3	21,3	38,0	19,3	16,0	1,3	0,7	100



На прашањето број 8 Македонците во најголем број одговориле дека делумно ги познаваат законите, институциите и инструментите на Европската унија, односно вака се изјасниле **35,9%** од испитаниците Македонци. Многу малку или воопшто не ги познаваат **24,2%**, додека ги познаваат и добро ги познаваат **36,9%** од испитаниците Македонци.

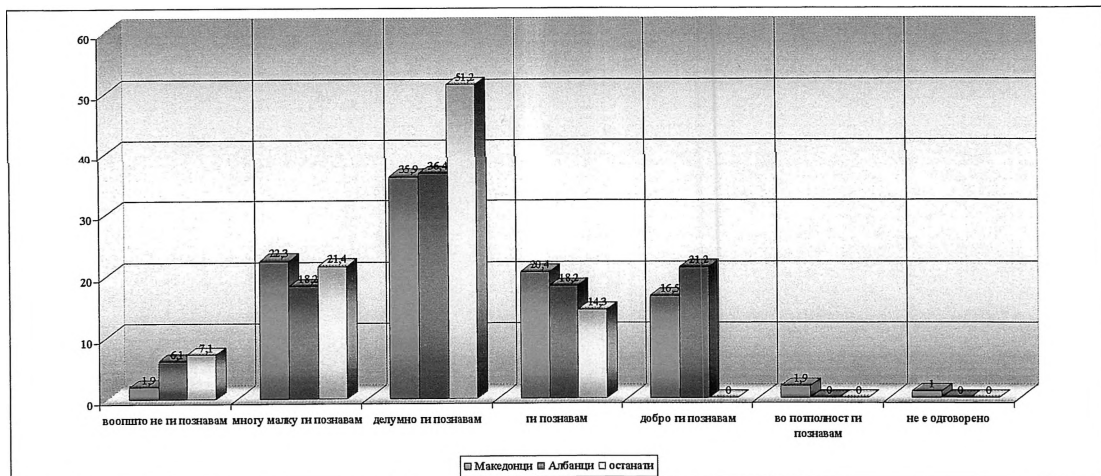
Албанците, се изјасниле со **36,4%** дека делумно ги познаваат, додека **24,3%** воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат. Ги познаваат законите на ЕУ и добро ги познаваат **39,4%**.

Од испитаниците кои се изјасниле како *останати*, **28,5%** воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат, делумно ги познаваат **51,2%**, а ги познаваат и добро ги познаваат **14,3%**.

Всушност, забележливо е дека од вкупниот број испитаници **24,6%** воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат законите на ЕУ, **38%** делумно ги познаваат, а **36,6%** ги познаваат, добро ги познаваат и во потполност ги познаваат законите на ЕУ.

Распределбата на одговорите најдобро можеме да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.9  
приказ на добиените одговори на прашањето број 8, „Во колкав степен ги познавате законите, институциите и инструментите на Европската унија?“ Според етничката припадност на испитаниците.



За тестирањето на оваа хипотеза позначајни се одговорите на испитаниците според институцијата во која работат. Распределбата на одговорите можеме да ја видиме во следната табела:

Табела бр.22: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 8, „Во колкав степен ги познавате законите, институциите и инструментите на Европската унија?“ Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.22

Институција	Одговори							вкупно	
	Воопшто не ги познавам	Многу малку ги познавам	Делумно ги познавам	Ги познавам	Добро ги познавам	Во потполност ги познавам	Не е одговорено		
МВР	F	1	4	7	3	12	1	0	28
	%	3,6	14,3	25,0	10,7	42,9	3,6	0	100
МО	F	2	3	11	7	2	0	0	25
	%	8,0	12,0	44,0	28,0	8,0	0	0	100
ЦУК	F	2	4	12	4	3	0	0	25
	%	8,0	16,0	48,0	16,0	12,0	0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	0	7	8	6	3	1	0	25
	%	0	28,0	32,0	24,0	12,0	4,0	0	100
АРМ (ГШ и други)	F	0	10	11	2	1	0	1	25
	%	0	40,0	44,0	8,0	4,0	0	4,0	100
ДЗС	F	0	4	8	7	3	0	0	22
	%	0	18,2	36,4	31,8	13,6	0	0	100
Вкупно	F	5	32	57	29	24	2	1	150
	%	3,3	21,3	38,0	19,3	16,0	1,3	0,7	100

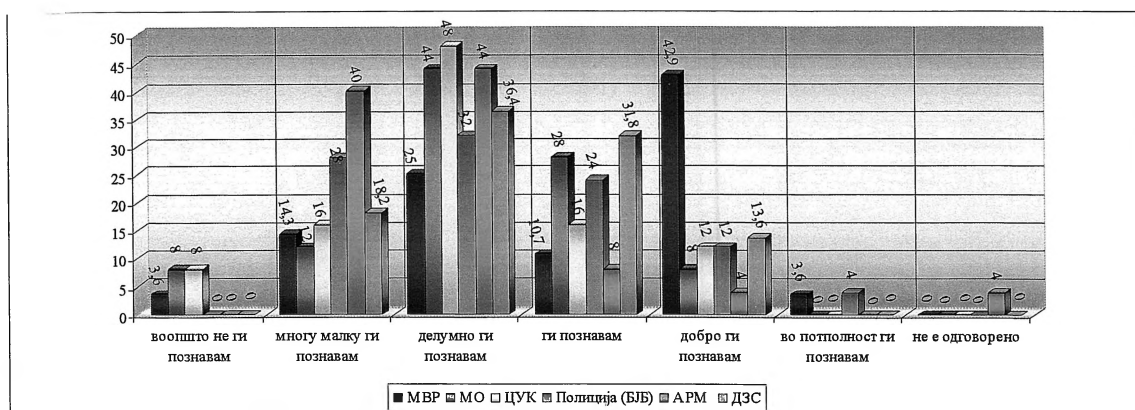
Во најголем дел, испитаниците како вработени во институциите на државата задолжени за безбедноста и преку кои државата ја спроведува својата безбедносна политика, тврдат дека делумно ги познаваат законите на ЕУ, но висок е процентот и на оние кои тврдат дека ги познаваат и добро ги познаваат овие закони, институции и инструменти на Унијата. Оваа претставува висок процент на непосредно тврдење на јавната администрација дека поседува знаење и капацитет, што е во спротивност со заклучоците на Европската комисија.

Вработените во МВР со **17,9%** се изјасниле дека **воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат** законите на ЕУ. **Делумно ги познаваат** 1/4 од испитаниците или **25%**, додека **ги познаваат, добро ги познаваат и во потполност ги познаваат 57,2%** или повеќе од 1/2 од испитаниците вработени во МВР. Познавањата на вработените во МО се доста различни, **20%** тврдат дека **не ги познаваат или многу малку ги познаваат** законите на ЕУ. Високиот процент на оние кои **делумно ги познаваат** и изнесува **44%**, а **ги познаваат и добро ги познаваат 36%** од испитаниците. Карактеристично е тоа што приближно 1/2 од испитаниците од МО тврдат дека

делумно ги познаваат законите и институциите и инструментите на ЕУ. Нешто слична е состојбата и во ЦУК, каде што **24%** или 1/4 од испитаниците **воопшто не ги познаваат** или **малку ги познаваат** законите на ЕУ. Дури **48%** делумно ги познаваат, а **36%** добро ги познаваат и ги познаваат. Вработените во Полицијата (БЈБ) со високи **36%** или 1/3 од испитаниците **ги познаваат, добро ги познаваат или во потполност ги познаваат** законите на ЕУ, а **28%** многу малку ги познаваат. Делумно ги познаваат **32%**. Интересно е што никој од испитаниците вработени во полицијата не се изјаснил дека воопшто не ги познава законите, институциите и инструментите на ЕУ. Вработените во АРМ во најголем дел сметаат дека **многу малку ги познаваат** законите на ЕУ како што одговориле **40%** од испитаниците, додека **44%** сметаат дека **делумно ги познаваат**. Ги познаваат и добро ги познаваат само **12%** од испитаниците, додека никој не се изјаснил дека во потполност ги познава. Одговорите на испитаниците вработени во ДЗС најмногу наликуваат на оние добиени од вработените во МВР и Полицијата. Така, вработените во ДЗС со **36,4%** сметаат дека **делумно ги познаваат** законите на ЕУ, додека **45,4%** сметаат дека **ги познаваат и добро ги познаваат** законите на Унијата. Само **18,2%** сметаат дека **малку ги познаваат**.

Оваа распределба на одговорите сликовито може да се види на следниот графикон:

Графикон бр.10  
 приказ на добиените одговори на прашањето број 8, „Во колкав степен ги познавате законите, институциите и инструментите на Европската унија?“ Според институцијата во која работат испитаниците на испитаниците



## Заклучок

Заклучокот кој можеме да го донесеме од добиените одговори на прашањето број 8 ни укажува дека вработените во јавната администрација, особено во институциите од системот за безбедност во Република Македонија, сметаат дека делумно ги познаваат и ги познаваат законите, институциите и инструментите на Унијата.

Имајќи во вид дека познавањето на легислативата на Унијата, нејзините институции и инструменти е клучен фактор за усогласување на *acquis*, а споредувајќи го со препораките и забелешките од Извештаите на Европската комисија, одговорите дадени во оваа прашање укажуваат на неколку работи. *Прво*, очигледно е дека јавната администрација во институциите на системот на безбедност, има високо мислење за своето познавање на ЕУ.

*Второ*, релевантноста на тоа мислење е нарушена преку самите Извештаи на Европската унија.

*Трето*, дали оваа мислење на испитаниците ќе се потврди ќе го утврдиме преку анализата на одговорите во прашањето број 10 во кое директно се тестира познавањето на испитаниците на инструментите и легислативата сврзани со превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти.

*Сепак, бидејќи, постојат големи спротивности во мислењето на Европската комисија дадено во сите Извештаи во периодот од 2006 до 2009 година и одговорите на испитаниците во однос на нивното познавање на европските закони, институции и инструменти, помошната хипотеза II не можеме со сигурност да ја потврдиме и да кажеме дека Република Македонија поседува силен административен капацитет, способен свесно да влијае врз хармонизацијата на *acquis*, а преку него и врз креирањето на безбедносната политика на државата.*

Прашањето број 10 гласи: „Во колкав степен ги познавате инструментите, институциите и легислативата на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти”.

Како и во претходното прашање, понудени се истите шест одговори, а распределбата на одговорите може да ја видиме во следната табела:

Табела бр.23: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 10, „Во колкав степен ги познавате инструментите, институциите и легислативата, на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти?“ Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.23

Етничка припадност		О д г в о р и						вкупно
		Воопшто не ги познавам	Многу малку ги познавам	Делумно ги познавам	Ги познавам	Добро ги познавам	Во потполност ги познавам	
Македонци	F	18	32	35	11	7	0	103
	%	17,5	31,1	34,0	10,7	6,8	0	100
Албанци	F	2	9	14	3	5	0	33
	%	6,1	27,3	42,4	9,1	15,2	0	100
Останати	F	4	2	6	1	1	0	14
	%	28,6	14,3	42,9	7,1	7,1	0	100
<b>В к у п н о</b>	F	24	43	55	15	13	0	150
	%	16,0	28,7	36,7	10,0	8,7	0	100

Оваа е многу значајно прашање за анализа, бидејќи свое влијание ќе истраже и во рамките на хипотезата II, односно нејзината помошна хипотеза I.

Во однос на **вкупниот број на испитаници 44,7% воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат** инструментите, институциите и легислативата, на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти. Наспроти тоа, само **18,7% ги познаваат или добро ги познаваат**, додека **делумно ги познаваат 36,7%** од испитаниците.

Според етничката припадност на испитаниците, Македонците со **48,6% воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат** инструментите, институциите и легислативата на Унијата во однос на превенцијата на конфликтите и раното предупредување. **Делумно ги познаваат 34%**, додека **добро ги познаваат или ги познаваат 17,5%** од испитаниците Македонци. Албанците со **33,4% воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат**, а **24,3% ги познаваат или добро ги познаваат**. **Делумно ги познаваат 42,4%** од испитаниците Албанци.

И испитаниците кои се изјасниле како *останати* **42,9% делумно ги познаваат**, додека **воопшто не ги познаваат или делумно ги познаваат 42,9%**, а **14,2% сметаат дека ги познаваат или добро ги познаваат**.

Сепак, за нас најзначајни за тестирањето на помошната хипотеза и анализата на одговорите е распределбата на одговорите според вработеноста на

испитаниците. Одговорите на оваа прашање број 10 во однос на варијаблата „институција во која се вработени испитаниците”, ќе искаже свое влијание и врз тестирањето на помошната хипотеза I на хипотезата II и тоа во однос на компарацијата со одговорите на прашањето број 15.

Распределбата на одговорите според тоа во која институција работат испитаниците може да се види на следната табела:

Табела бр.24: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 10, „Во колкав степен ги познавате инструментите, институциите и легислативата, на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти?” Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.24

Институција		Одговори						вкупно
		Воопшто не ги познавам	Многу малку ги познавам	Делумно ги познавам	Ги познавам	Добро ги познавам	Во потполност ги познавам	
МВР	F	3	8	9	3	5	0	28
	%	10,7	28,6	32,1	10,7	17,9	0	100
МО	F	7	5	9	3	1	0	25
	%	28,0	20,0	36,0	12,0	4,0	0	100
ЦУК	F	2	8	11	3	1	0	25
	%	8,0	32,0	44,0	12,0	4,0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	6	5	8	3	3	0	25
	%	24,0	20,0	32,0	12,0	12,0	0	100
АРМ (ГШ и други)	F	5	11	8	0	1	0	25
	%	20,0	44,0	32,0	0	4,0	0	100
ДЗС	F	1	6	10	3	2	0	22
	%	4,5	27,3	45,5	13,6	9,1	0	100
Вкупно	F	24	43	55	15	13	0	150
	%	16,0	28,7	36,7	10,0	8,7	0	100

Вработените во МВР со **32,1%** делумно ги познаваат инструментите, институциите и легислативата, на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти. Воопшто не ги осознаваат или многу малку ги познаваат 39,3%, додека 28,6% ги познаваат или добро ги познаваат.

Испитаниците од МО со 36% делумно ги познаваат, високи 48% или приближно  $\frac{1}{2}$  воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат, додека 16% ги познаваат или добро ги познаваат.

Делот кој во компарација со прашањето број 15 е најзначаен е оној во кој се изјаснуваат испитаниците вработени во ЦУК. Тие **44%** делумно ги

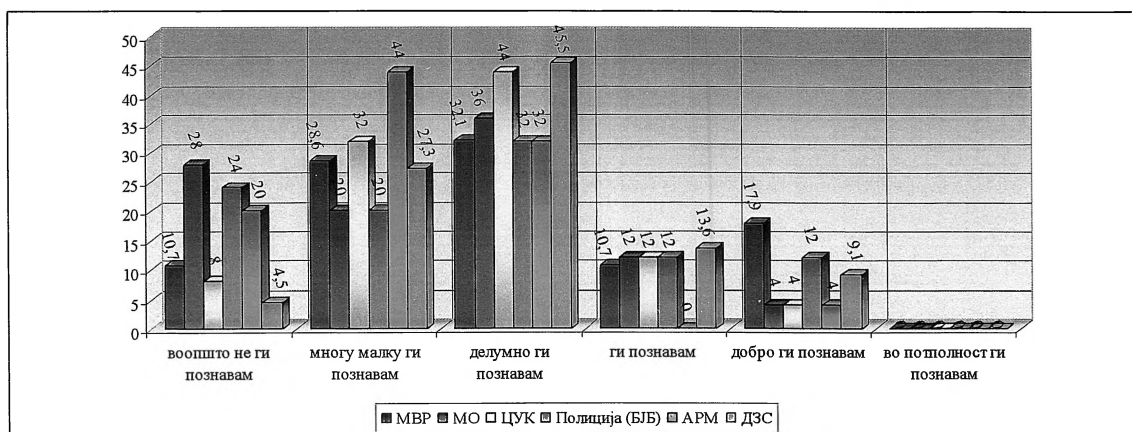
познаваат, додека 40% воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат, а 16% ги познаваат или добро ги познаваат.

Особено внимание привлекува фактот дека никој не одговорил дека во потполност ги познава инструментите, институциите и легислативата, на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти.

Распределбата на одговорите сликовито и во детали може да се види на следниот графикон:

Графикон бр.11

приказ на добиените одговори на прашањето број 10, „Во колкав степен ги познавате инструментите, институциите и легислативата, на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти?“ Според институцијата во која се вработени испитаниците.



### Заклучок

Очигледно е дека испитаниците, иако вработени во државните институции пред се задолжени за безбедноста, не се изјасниле дека во потполност ги познаваат инструментите, институциите и легислативата, на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти. Понатаму, вработените во ЦУК, иако би требало добро да ги познаваат, тие во најголем дел се изјасниле дека делумно ги познаваат или многу малку ги познаваат.

Со ова можеме да потврдиме дека одговорите дадени во прашањето број 8 не се случајни. Слабото или делумното познавање на европските легислативи, институции и инструменти и во областа на превенцијата на

конфликтите и раното предупредување не е надвор од контекстот на опитото непознавање на европските закони.

Токму тука се потврдува слабиот административен капацитет кои и Европската комисија го забележува. Особено во однос на хармонизацијата на законодавството и спроведувањето на препораките на Унијата, свесното приоѓање кон овие обврски и во таа насока познавањето на инструментите, институциите и легислативата, на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти претставуваат клучен аспект на искажувањето на административниот капацитет.

Затоа, според анализата на одговорите на прашањето број 10 и компарацијата со Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, **може да заклучиме дека помошната хипотеза II на хипотезата I не се потврдува.**

Прашањето број 12 гласи: „Кандидатскиот статус на Република Македонија за членство во Европската унија е многу различна состојба од добивањето на конкретен датум за почеток на преговорите за полноправно членство во Европската унија”.

Преку одговорите на оваа прашање, очекуваме да добиеме можност за согледување на ставот на испитаниците во однос на тоа дали можат да направат разлика на статусот на државата како земја кандидат и земја која ги започнува преговорите за полноправно членство во Унијата. Особено е важно да знаеме дека пристапноста кон фондовите на Унијата е различна, но и дека добивањето на датум за преговори е состојба на голема усогласеност на *acquis*.

Одговорите на оваа прашање ќе ни дадат увид во административниот капацитет и подготвеноста на јавната администрација за засилување на безбедносната политика, а преку примената на програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување.

Распределбата на одговорите според етничката припадност на испитаниците може да ја видиме во следната табела:



Табела бр.25: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 12, „Кандидатскиот статус на Република Македонија за членство во ЕУ е многу различна состојба од добивањето на конкретен датум за почеток на преговорите за полноправно членство во ЕУ” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.25

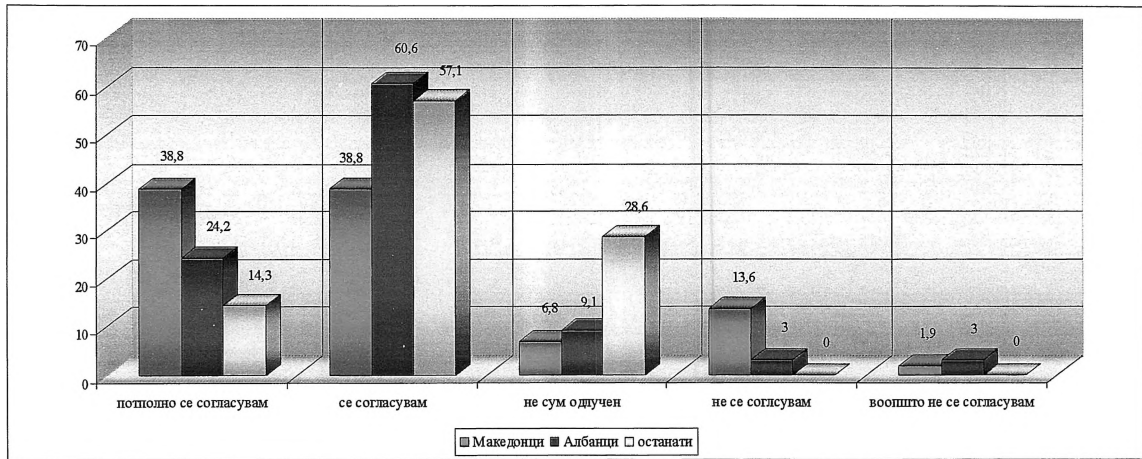
Етничка припадност		Одговори					вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	
Македонци	F	40	40	7	14	2	103
	%	38,8	38,8	6,8	13,6	1,9	100
Албанци	F	8	20	3	1	1	33
	%	24,2	60,6	9,1	3,0	3,0	100
Останати	F	2	8	4	0	0	14
	%	14,3	57,1	28,6	0	0	100
<b>Вкупно</b>	F	50	68	14	15	3	150
	%	33,3	45,3	9,3	10,0	2,0	100

Одговорите добиени според етничката припадност на испитаниците, ни даваат и преглед на вкупната распределба на одговорите. Високи **78,6%** од испитаниците **потполно се согласуваат или се согласуваат** со оваа тврдење, додека само **12%** **воопшто не се согласуваат или не се согласуваат**. Не одлучни се 9,3% од испитаниците. *Ваквата распределба на одговорите ни дава еден значаен показател дека испитаниците се свесни за различноста на кандидатскиот статус на Република Македонија за членство во Унијата и добивањето на конкретен датум за почеток на преговорите.*

Основната карактеристика на одговорите според етничката припадност на испитаниците е 28,6% неодлучни кај испитаниците кои се изјасниле како останати и негативното мислење од 15,5% кај Македонците. Кај испитаниците Албанци исклучително е висок процентот на испитаници кои се согласуваат или потполно се согласуваат и изнесува 84,8%.

Деталната и сликовита распределба на одговорите според етничката припадност на испитаниците може да се види на следниот графикон:

Графикон бр.12  
 приказ на добиените одговори на прашањето број 12, „Кандидатскиот статус на Република Македонија за членство во ЕУ е многу различна состојба од добивањето на конкретен датум за почеток на преговорите за полноправно членство во ЕУ” Според етничката припадност на испитаниците.



Сепак за нас е позначајна распределбата на одговорите која се однесува на институцијата во која се вработени испитаниците, а може да ја видиме на следната табела:

Табела бр.26: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 12, „Кандидатскиот статус на Република Македонија за членство во ЕУ е многу различна состојба од добивањето на конкретен датум за почеток на преговорите за полноправно членство во ЕУ” Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.26

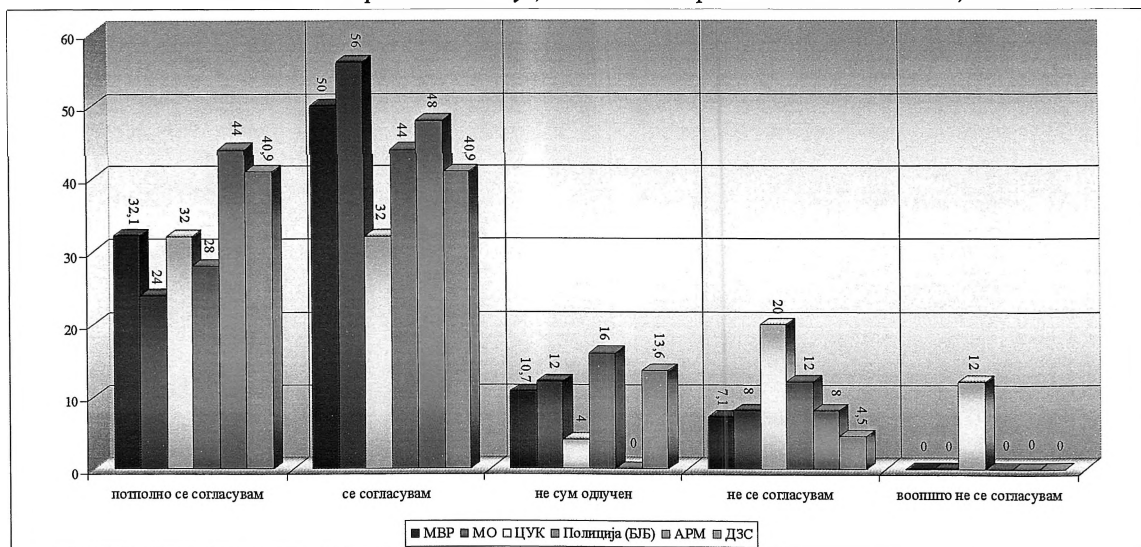
Институција		Одговори					вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	
МВР	F	9	14	3	2	0	28
	%	32,1	50,0	10,7	7,1	0	100
МО	F	6	14	3	2	0	25
	%	24,0	56,0	12,0	8,0	0	100
ЦУК	F	8	8	1	5	3	25
	%	32,0	32,0	4,0	20,0	12,0	100
Полиција (БЈБ)	F	7	11	4	3	0	25
	%	28,0	44,0	16,0	12,0	0	100
АРМ (ГШ и други)	F	11	12	0	2	0	25
	%	44,0	48,0	0	8,0	0	100
ДЗС	F	9	9	3	1	0	22
	%	40,9	40,9	13,6	4,5	0	100
Вкупно	F	50	68	14	15	3	150
	%	33,3	45,3	9,3	10,0	2,0	100

Според тоа, во која институција се вработени испитаниците, распределбата на одговорите е карактеристична за вработените во ЦУК. Всушност, единствено тие одговориле со 1/3 или 32% дека не се согласуваат или воопшто не се согласуваат со тврдењето дека кандидатскиот статус за членство во ЕУ е многу различна состојба од добивањето на датум за преговори. Сепак во ЦУК, во потполност се согласуваат и се согласуваат 64% од испитаниците, додека процентот на неодлучни е мал и изнесува 4%.

Во однос на другите испитаници, имаме исклучително значаен процент на вработените во АРМ кои 92% се согласуваат или во потполност се согласуваат со разликноста на кандидатскиот статус во однос на датумот за преговори, а само 8% не се согласуваат, додека нема неодлучни. Најголем процент на неодлучни има помеѓу вработените во полицијата (БЈБ) или 16%, додека најмал процент на испитаници кои не се согласуваат со тврдењето има во ДЗС со 4,5%.

Деталната распределба на одговорите на испитаниците на прашањето број 12 може да се види на следниот графикон:

Графикон бр.13  
приказ на добиените одговори на прашањето број 12, „Кандидатскиот статус на Република Македонија за членство во ЕУ е многу различна состојба од добивањето на конкретен датум за почеток на преговорите за полноправно членство во ЕУ” Според институциите во кои работат испитаниците.



## *Заклучок*

Одговорите на прашањето број 12 преку кои сакаме да ја тестираме помошната хипотеза II на хипотезата I, ни укажуваат на свесноста на испитаниците за различниот статус кои државата го има во однос на кандидатскиот статус и почетокот на преговорите за полноправно членство во Унијата.

Тоа не наведува на заклучок дека постои административен капацитет за разбирање на потребата на Република Македонија за хармонизирање на законодавството и спроведувањето на препораките на Унијата, како клучен чекор кон добивањето на датум за преговори. Единствено кај вработените во ЦУК е изразено неразбирањето на различноста на овие две состојби на Република Македонија кои имаат директно влијание врз безбедносната политика на земјата.

***Поради тоа со сигурност, во однос на добиените одговори на прашањето број 12 можеме да кажеме дека, помошната хипотеза II на хипотезата I се потврди.***

Последното прашање кое ќе го анализираме, а заради тестирањето на помошната хипотеза II на хипотезата I е прашањето број 14.

Прашањето број 14 гласи: „Во Република Македонија постои изграден модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти кои е компатибилен со оној на ЕУ“. Прашањето е поставено во облик на тврдење за кое се понудени пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Преку анализата на одговорите на оваа прашање, очекуваме да извршиме директно тестирање на помошната хипотеза II на хипотезата I. Тоа тестирање во контекст на анализата на прашањето број 14 треба да ни даде одговор за административниот капацитет на вработените во институциите за безбедност на Република Македонија. Административниот капацитет ќе не насочи кон реалната способност за познавање или препознавање на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти на Европската унија и неговото влијание врз безбедносната политика на Република Македонија. Ова познавање или барем препознавање, може да даде добра основа за воспоставување на компатибилен

модел во Република Македонија и тоа единствено низ хармонизацијата на *acquis*, како и потврдување на разбирањето на влијанието на моделот за рано предупредување врз безбедносната политика на Република Македонија.

Во тој контекст, компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, ни покажуваат дека единствено во 2009 година е направен чекор во оваа насока и тоа само во делот на проценката на ризиците и заканите во соработка со ЕВРОПОЛ. Сепак и овој чекор не е потполн, бидејќи најпрво не е завршен и во целост координиран со ЕВРОПОЛ, понатаму се однесува само на размена на податоците и тоа во една област која го опфаќа криминалот, и секако истиот е направен под притисок на Унијата, а не свесно од страна на институциите на Република Македонија како одраз на потребата и намерата за усогласување на *acquis*.

Распределбата на одговорите на прашањето 14 во однос на вкупниот број испитаници и според етничката припадност на испитаниците можеме да ја видиме во следната табела:

Табела бр.27: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 14, „Во Република Македонија постои изграден модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти кои е компатибилен со оној на ЕУ” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.27

Етничка припадност		Одговори						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
Македонци	F	3	24	45	22	7	2	103
	%	2,9	23,3	43,7	21,4	6,8	1,9	100
Албанци	F	3	7	12	8	2	1	33
	%	9,1	21,2	36,4	24,2	6,1	3,0	100
Останати	F	0	4	5	2	2	1	14
	%	0	28,6	35,7	14,3	14,3	7,1	100
<b>Вкупно</b>	F	6	35	62	32	11	4	150
	%	4,0	23,3	41,3	21,3	7,3	2,7	100

Распределбата на одговорите во однос на вкупниот број на испитаници покажува приближно ист процент на испитаници кои мислат дека Република Македонија има изграден модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, компатибилен со оној на Унијата, со оние кои не мислат така.

Нешто под 1/3 од испитаниците или **28,6% не се согласуваат или воопшто не се согласуваат со тврдењето**, додека **27,3% се согласуваат или**

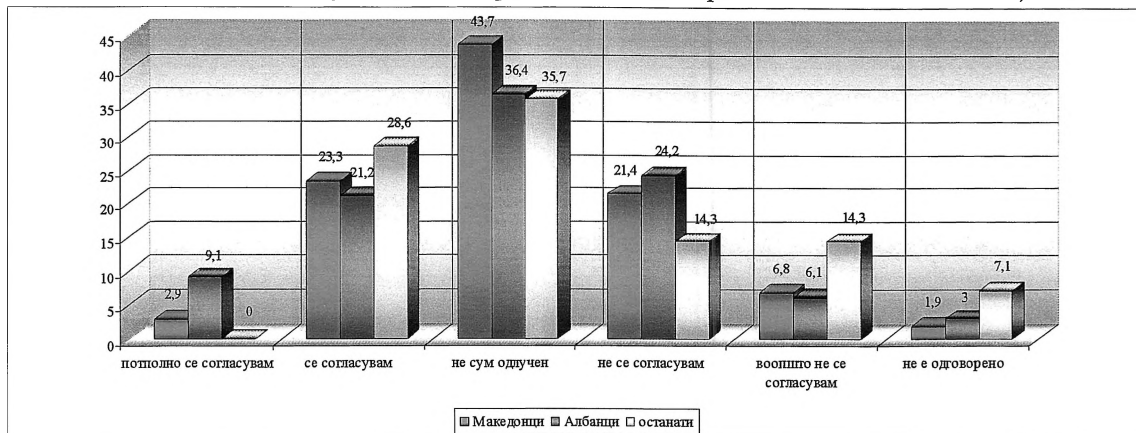
**потполно се согласуваат со тврдењето.** Оваа претставува карактеристика на оваа прашање, а особено е интересно што дури 41,3% од испитаниците се неодлучни, додека 2,7% не го одговориле прашањето.

Според овие податоци може да кажеме дека приближно половина од испитаниците или **44% немаат претстава за тоа што е модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, дали Република Македонија има таков модел и каков е тој доколку постои во однос на оној на Европската унија.** Дури и одговорите кои се однесуваат на потполно согласување и согласување со тврдењето дека Република Македонија има компатибилен модел на рано предупредување со Унијата, укажуваат на непознавање на моделот за рано предупредување на Европската унија. Одговорите на прашањето број 14 се некомпатибилни и со оние на прашањата број 8 и 10. Во прашањето број 8 повеќе од 1/3 или 36,6% од испитаниците се изјасниле дека ги познаваат, добро ги познаваат и во потполност ги познаваат законите, институциите и инструментите на Европската унија. Тогаш 28,6% од испитаниците кои се изјасниле дека не се согласуваат или воопшто не се согласуваат со тврдењето во прашањето број 14 е вистинскиот процент на испитаници кои навистина ги познаваат законите, институциите и инструментите на Унијата. Во прашањето број 10, кое се однесува директно на познавањето на инструментите, легислативата и институциите на ЕУ во однос на програмата за превенција на конфликтите и моделот за рано предупредување, воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат 44,7% или 1/2 од испитаниците. Процентот на оние кои ги познаваат или добро ги познаваат изнесува 18,7%, а неодлучни се 36,7%. Некомпатибилноста на одговорите во прашањата број 14 и број 10 се однесува на изразено малиот број испитаници кои тврдат дека ги познаваат или добро ги познаваат институциите, инструментите и легислативата на Унијата, сврзани со превенцијата на конфликти и моделот за рано предупредување, а со тврдењето дека Република Македонија има компатибилен модел за рано предупредување, со оној на Унијата се согласуваат или потполно се согласуваат 27,3% од испитаниците.

Деталната распределба на одговорите според етничката припадност на испитаниците може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.14

приказ на добиените одговори на прашањето број 14, „Во Република Македонија постои изграден модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти кои е компатибилен со оној на ЕУ” Според етничката припадност на испитаниците.



Распределбата на одговорите според институцијата во која работат можеме да ја видиме на следната табела:

Табела бр.28: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 14, „Во Република Македонија постои изграден модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти кои е компатибилен со оној на ЕУ” Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.28

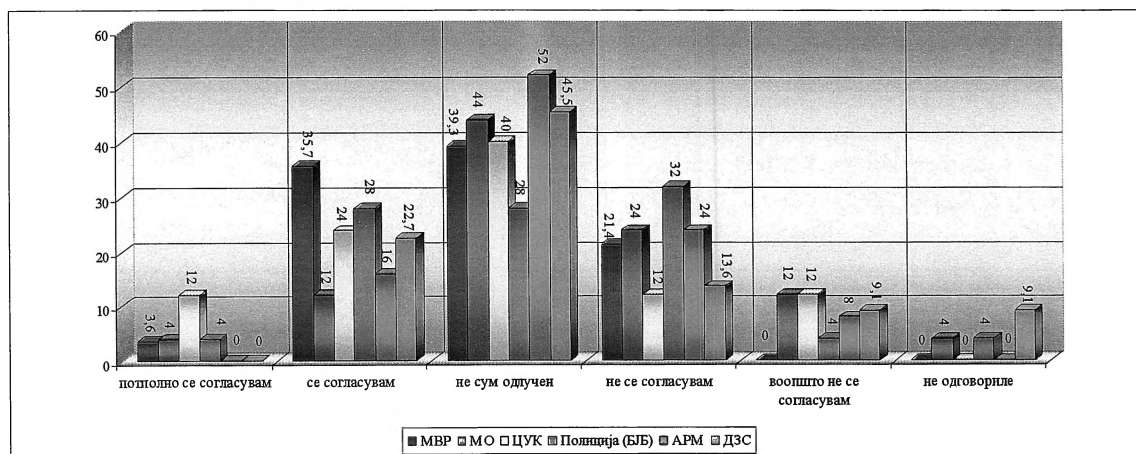
Институција		Одговори						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
МВР	F	1	10	11	6	0	0	28
	%	3,6	35,7	39,3	21,4	0	0	100
МО	F	1	3	11	6	3	1	25
	%	4,0	12,0	44,0	24,0	12,0	4,0	100
ЦУК	F	3	6	10	3	3	0	25
	%	12,0	24,0	40,0	12,0	12,0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	1	7	7	8	1	1	25
	%	4,0	28,0	28,0	32,0	4,0	4,0	100
АРМ (ГШ и други)	F	0	4	13	6	2	0	25
	%	0	16,0	52,0	24,0	8,0	0	100
ДЗС	F	0	5	10	3	2	2	22
	%	0	22,7	45,5	13,6	9,1	9,1	100
Вкупно	F	6	35	62	32	11	4	150
	%	4,0	23,3	41,3	21,3	7,3	2,7	100

Најголем процент на испитаници кои потполно се согласуваат или се согласуваат со тврдењето дека Република Македонија има изграден модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти кои е компатибилен со оној на ЕУ, се од МВР и изнесува 39,3 проценти, колку што се изјасниле и како

неодлучни. Исто така, висок е процентот на оние кои се согласуваат и во ЦУК и изнесува 36%, додека неодлучни се 40%. Најмал е процентот кај вработените во МО каде што само 16% се согласуваат со тврдењето, а 44% се неодлучни.

Деталната распределба на одговорите може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.15  
приказ на добиените одговори на прашањето број 14, „Во Република Македонија постои изграден модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти кои е компатибилен со оној на ЕУ” Според институциите во кои работат испитаниците



### Заклучок

Одговорите на прашањето број 14 „Во Република Македонија постои изграден модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти кои е компатибилен со оној на ЕУ”, ни покажуваат дека испитаниците не го познаваат моделот за рано предупредување на Европската унија. Уште повеќе ни покажуваат дека не ја познаваат и состојбата во Република Македонија во однос на постоењето и функционирањето на модел за рано предупредување. Ова тврдење, особено важи за вработените во МВР, ЦУК и полицијата (БЈБ). Најкарактеристичните одговори кои укажуваат на непостоење на административен капацитет се оние на ЦУК. Имајќи во вид, дека ова институција и нејзините вработени треба во потполност да ги познаваат законите, институциите и инструментите на Унијата сврзани за превенцијата на конфликтите и моделот за рано предупредување, одговорите на прашањето број 14 покажуваат спротивна состојба.



Сепак, и ваквата распределба на одговорите на прашањето број 14 во однос на тестирањето на помошната хипотеза II на хипотезата I, а компарирани со Извештаите на Европската комисија ја потврдуваат хипотезата. Со тоа се потврдува потребата од силен административен капацитет способен да изврши хармонизација на македонското законодавство со *acquis*. Ова хармонизација во потполност ќе влијае врз воспоставувањето на моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти и превенцијата на конфликтите, што пак директно ќе влијае врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија. Одговорите на прашањето број 14, компарирани со оние на прашањата 8 и 10 покажаа слаб административен капацитет, особено во однос на познавањето на законската регулатива и функционирањето на институциите и инструментите на Унијата, за што Република Македонија добива континуирани забелешки во Извештаите на Европската комисија.

*Поради тоа, не може да стане збор дека Република Македонија поседува силен административен капацитет преку кој ќе ја потврди помошната хипотеза II на хипотезата I.*

### **2.2.2 Заклучок од тестирањето на помошната хипотеза II на хипотезата I**

Тестирајќи ја помошната хипотеза II на хипотезата I низ прашањата од анкетниот прашалник кои се однесуваат на добивањето на директни одговори преку кои ќе го утврдиме степенот на административниот капацитет на вработените во институциите на безбедносниот систем на Република Македонија, дојдовме до податоци, кои *не ја потврдуваат оваа помошна хипотеза*.

Низ анализата на одговорите на прашањата се утврдија определени контрадикторности и слабо познавање на европското законодавство, институциите и инструментите кои ги има Унијата, особено во однос на превенцијата од конфликти и моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, од страна на вработените во институциите на безбедносниот систем на Република Македонија. Исто така и низ компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближувањето кон Унијата се забележливи континуираните препораки за засилување на административниот капацитет.

Помошната хипотеза II гласи: „силниот административен капацитет на Република Македонија искажан во способноста за хармонизација на законодавството и спроведувањето на препораките, ставовите и мислењата на Европската унија, влијае врз воспоставувањето на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и превенцијата од конфликти, кои пак влијаат врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија”.

Со оглед на податоците добиени од Извештаите на Европската комисија и одговорите на испитаниците на прашањата од анкетниот прашалник, можеме да заклучиме дека:

*Прво*, вработените во институциите на системот на безбедност во Република Македонија немаат доволно познавање за институциите, инструментите и законската легислатива на Унијата;

*Второ*, ова непознавање е исклучително изразено во однос на превенцијата на конфликтите и моделот за рано предупредување од ескалацијата на насилни конфликти;

*Трето*, овој податок го има согледано и Европската комисија, давајќи препораки за надминување на состојбата, како решение за успешно спроведување на *acquis*, и приближување на Република Македонија до полноправно членство во Унијата;

*Четврто*, воспоставувањето на определени сегменти во однос на превенцијата на конфликти и моделот за рано предупредување во Република Македонија, а кои влијаат врз креирањето на нејзината безбедносна политика не се резултат на нејзиниот административен капацитет, туку се резултат на притисокот на Унијата;

*Петто*, тоа не наведува на заклучок, дека Република Македонија со слабиот административен капацитет не е во состојба да ги согледа и прифати препораките на Унијата во однос на хармонизацијата на законодавството, како и да согледа што тоа во поширока смисла значи и какво влијание има врз безбедносната политика на државата.

*Шесто*. Во овој контекст, веројатно и погрешно се толкуваат препораките на Унијата за засилување на административниот капацитет, па тој се засилува со квантитет, а не квалитет.

Седмо, исклучок претставуваат одговорите на прашањето број 12 кое се однесува на разбирањето на испитаниците за разликата помеѓу кандидатскиот статус и датумот за добивање на преговори, а што покажува капацитет на познавање и разликување на можностите на државата во однос на статусот. *Единствено преку прашањето број 12 се потврдува помошната хипотеза II на хипотезата I.*

**Силниот административен капацитет искажан преку способноста за хармонизација на законодавството и спроведувањето на препораките, ставовите и мислењата на Европската унија, има големо влијание врз воспоставувањето на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и превенцијата од конфликти, кои пак влијаат врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија. Но, Република Македонија нема силен административен капацитет кои би го остварил оваа влијание.**

*Затоа, помошната хипотеза II на хипотезата I не се потврди и истата ја отфрламе.*

### **Непосредно тестирање на хипотезата I**

За да ја потврдиме или отфрлиме хипотезата I, потребно е да извршиме нејзино тестирање низ анализата на одговорите уште на две прашања од анкетниот прашалник, а се однесуваат директно на тврдењето изнесено во хипотезата. Хипотезата I гласи: **„Со моделот за рано предупредување на Европската унија се подобруваат инструментите на политиката за превенција на конфликтите“.**

Прашањата преку кои ќе ја тестираме хипотезата I имаат директна врска и непосредно влијание со административниот капацитет, односно со помошната хипотеза II, а поради тоа, што ги изразуваат мислењата на вработените во институциите на системот на безбедност на Република Македонија. За потребите на тестирањето на хипотезата I, ќе ги анализираме одговорите на прашањата број 16 и 17.

Прашањето број 16 гласи: *„Позитивните искуства кои Република Македонија ги стекна како резултат на примената на моделот за рано предупредување и посредништвото на Европската унија во справувањето со кризите ја засилија стабилноста на државата“.* Оваа прашање е поставено во

облик на тврдење во рамките на Линкертвата скала, а понудени се пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Распределбата на вкупните одговори, како и според етничката припадност на испитаниците може да ја видиме на следната табела:

Табела бр.29: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 16, „Позитивните искуства кои Република Македонија ги стекна како резултат на примената на моделот за рано предупредување и посредувањето на ЕУ во справувањето со кризите ја засилија стабилноста на државата” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.29

Етничка припадност		Одговори					вкупно	
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам		Не е одговорено
Македонци	F	6	44	35	15	2	1	103
	%	5,8	42,7	34,0	14,6	1,9	1,0	100
Албанци	F	5	11	11	6	0	0	33
	%	15,2	33,3	33,3	18,2	0	0	100
Останати	F	1	7	4	1	1	0	14
	%	7,1	50,0	28,6	7,1	7,1	0	100
<b>Вкупно</b>	F	12	62	50	22	3	1	150
	%	8,0	41,3	33,3	14,7	2,0	0,7	100

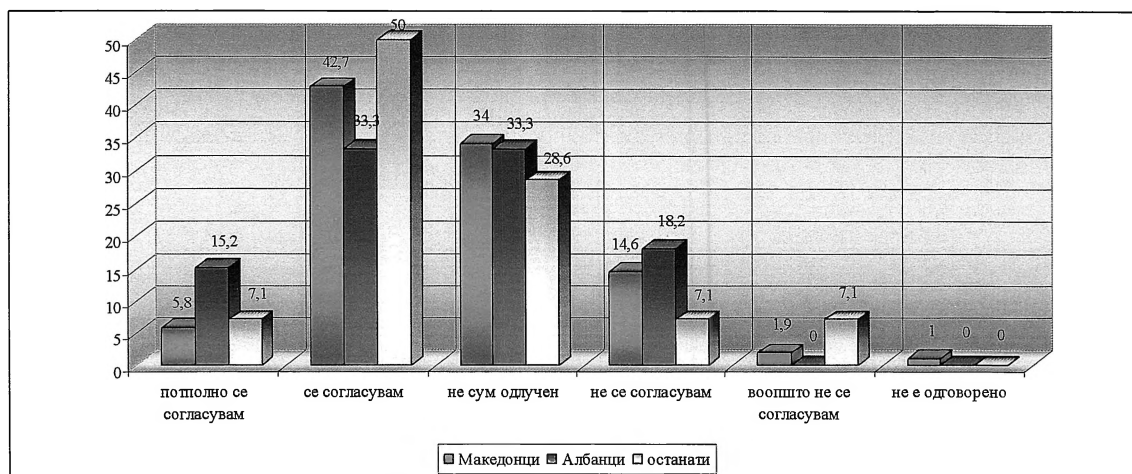
Искуствата, што Република Македонија ги стекна од примената на моделот за рано предупредување на Унијата, и нејзината помош во справувањето со кризите ја засили стабилноста на државата се позитивно перципирани активности од страна на испитаниците. Тоа ни покажува дека и покрај слабиот административен капацитет за свесно применување на препораките на Унијата и хармонизацијата на *acquis*, чувството за позитивното влијание на Европската унија низ нејзините инструменти и механизми во засилувањето на стабилноста на државата е изразено.

Така, со оваа тврдење **потполно се согласуваат или се согласуваат** приближно половината од испитаниците или **49,3%**. **Не се согласуваат или воопшто не се согласуваат 16,7%**, додека 1/3 или **33,3%** не се одлучни.

Како изгледа ова распределба според етничката припадност на испитаниците, може детално да се види на следниот графикон:

Графикон бр.16

приказ на добиените одговори на прашањето број 16, „Позитивните искуства кои Република Македонија ги стекна како резултат на примената на моделот за рано предупредување и посредувањето на ЕУ во справувањето со кризите ја засилија стабилноста на државата” Според етничката припадност на испитаниците.



Распределбата на оговорите според институцијата во која се вработени испитаниците може да ја видиме во следнара табела:

Табела бр.30: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 16, „Позитивните искуства кои Република Македонија ги стекна како резултат на примената на моделот за рано предупредување и посредувањето на ЕУ во справувањето со кризите ја засилија стабилноста на државата” Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.30

Институција		О д г в о р и					вкупно	
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам		Не е одговорено
МВР	F	8	13	6	1	0	0	28
	%	28,6	46,4	21,4	3,6	0	0	100
МО	F	0	10	11	4	0	0	25
	%	0	40,0	44,0	16,0	0	0	100
ЦУК	F	3	13	6	1	2	0	25
	%	12,0	52,0	24,0	4,0	8,0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	1	9	6	8	0	1	25
	%	4,0	36,0	24,0	32,0	0	4,0	100
АРМ (ГШ и други)	F	0	7	12	6	0	0	25
	%	0	28,0	48,0	24,0	0	0	100
ДЗС	F	0	10	9	2	1	0	22
	%	0	45,5	40,9	9,1	4,5	0	100
Вкупно	F	12	62	50	22	3	0	150
	%	8,0	41,3	33,3	14,7	2,0	0,7	100

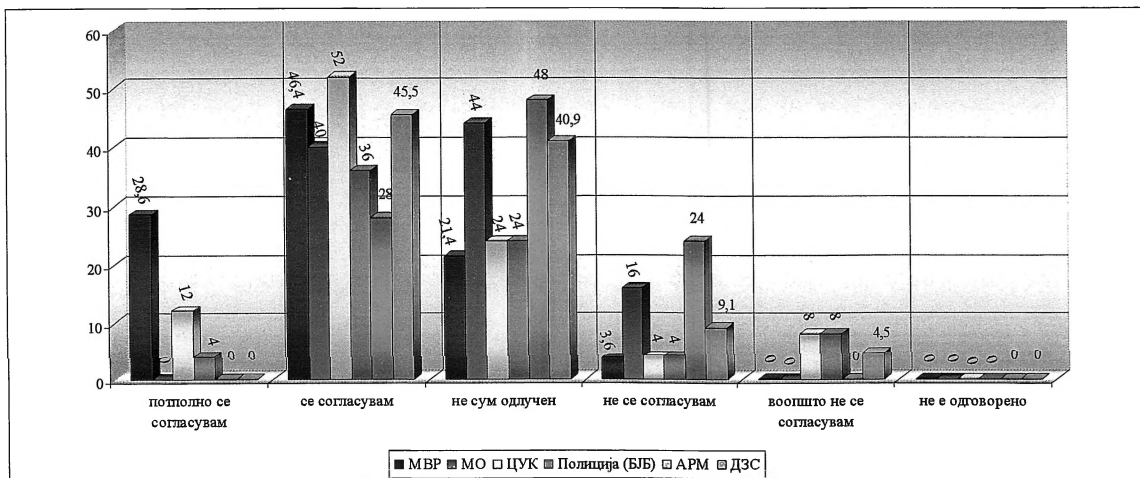
Најголем процент на потполно согласување и согласување со оваа тврдење се забележува кај вработените во МВР и изнесува 75% од

испитаниците. Неодлучни се 21,4%, а не се согласуваат само 3,6%. Најкарактеристични се одговорите на вработените во *полицијата*, каде што не се согласни 32% од испитаниците. Кај вработените во *АРМ* најмал е процентот на испитаници кои се согласуваат и изнесува 28%. Во однос на делот од тврдењето, што се однесува на позитивната улога на Унијата во справувањето со кризите и засилувањето на стабилноста на државата, карактеристични се одговорите на вработените во *ЦУК*. Потполно се согласуваат или се согласуваат 64%, додоека не се согласуваат или во потполност не се согласуваат 12%. Тоа покажува дека вработените во *ЦУК*, се во потполност свесни за позитивните искуства на Република Македонија како резултат на активностите на Унијата и таквото засилување на стабилноста на државата.

Деталната и сликовито прикажана распределба на одговорите може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.17

приказ на добиените одговори на прашањето број 16, „Позитивните искуства кои Република Македонија ги стекна како резултат на примената на моделот за рано предупредување и посредувањето на ЕУ во справувањето со кризите ја засилија стабилноста на државата” Според институциите во кои работат испитаниците.



### Заклучок

Одговорите на прашањето број 16, ни даваат слика за тоа дека вработените во институциите на системот за безбедност во потполност се свесни за позитивното влијание на резултатите од примената на моделот за рано предупредување на Европската унија и нејзината улога во справувањето со

кризите. Тоа е очигледно во однос на Република Македонија, а преку оваа улога и влијание на Унијата се засилува стабилноста на државата.

Ова обезбедување и засилување на стабилноста на државата, преку моделот за рано преупредување, како дел од превенцијата на конфликтите го отсликува подобрувањето на инструментите на политиката за превенција на конфликтите во Република Македонија. Овие инструменти, вклучувајќи го и моделот за рано предупредување се непосредното влијание на Унијата.

***Со оглед на овие резултати од одговорите, како и недвосмислениот теориски концепт и институционална поставеност на моделот за рано предупредување и превенцијата на конфликтите во рамките на Европската унија, слободно можеме да ја потврдиме хипотезата I.***

Прашањето број 17 е последното прашање преку чија анализа на одговорите ќе ја тестираме хипотезата I.

Прашањето број 17 гласи: „Досегашните воени и полициски мисии на Европската унија во Република Македонија, во периодот од 2001 година до денес дадоа позитивни резултати“. Ова прашање ќе даде одговор на мислењето на испитаниците во однос на директната примена на инструментите на превенција на конфликтите од страна на Европската унија во однос на Република Македонија. Ставот на Европската унија, кон овие мисии е секако позитивен. Тоа може да го видиме пред се во теорискиот дел, во рамките на концептот на Европската безбедносна стратегија, но и во програмата за превенција на конфликти на Унијата. Исто така, и во рамките на компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија примената на инструментите на Унијата во однос на превенцијата на конфликтите е очигледна, но во делот на економската поддршка на државата.

Прашањето број 17 е поставено во облик на тврдење во рамките на Линкертовата скала, а понудени се пет можни одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Распределбата на одговорите, според етничката припадност на испитаниците и вкупната распределба во однос на бројот на испитаниците, може да ја видиме во следната табела:

Табела бр.31: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 17, „Досегашните воени и полициски мисии на ЕУ во Република Македонија, во периодот од 2001 година до денес дадоа позитивни резултати” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.31

Етничка припадност		О д г в о р и						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
Македонци	F	19	47	19	13	5	0	103
	%	18,4	45,6	18,4	12,6	4,9	0	100
Албанци	F	7	13	11	1	1	0	33
	%	21,2	39,4	33,3	3,0	3,0	0	100
Останати	F	2	5	3	2	1	1	14
	%	14,3	35,7	21,4	14,3	7,1	7,1	100
<b>Вкупно</b>	F	28	65	33	16	7	1	150
	%	18,7	43,3	22,0	10,7	4,7	0,7	100

За разлика од одговорите во прашањето број 16, тука во прашањето број 17, приближно 2/3 од испитаниците или 62% потполно се согласуваат или се согласуваат со тврдењето. Само 15,4% не се согласуваат или воопшто не се согласуваат, додека 22% се неодлучни.

Ваквата распределба на одговорите ни покажува дека граѓаните на Република Македонија позитивно гледаат на досегашните воени и полициски мисии на Унијата во Република Македонија.

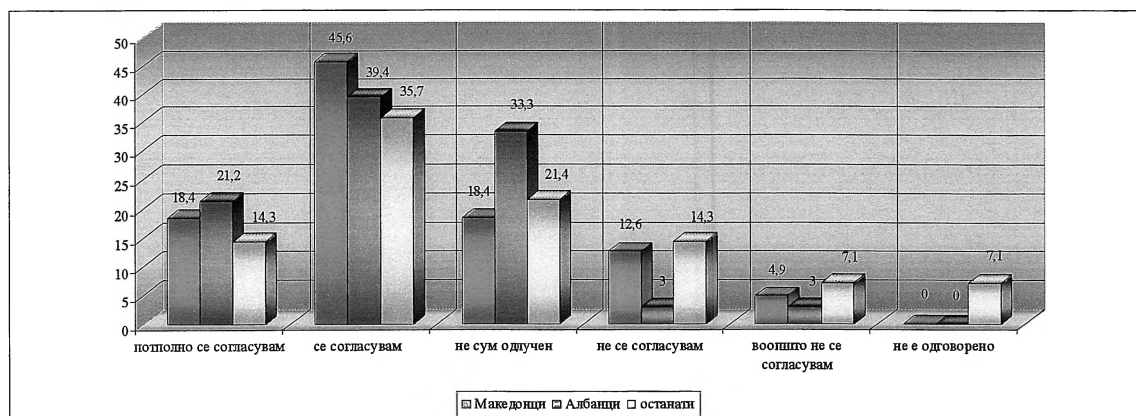
Според етничката припадност на испитаниците, со позитивните резултати на воените и полициските мисии на Унијата не се согласуваат или воопшто не се согласуваат 21,4% од испитаниците кои се изјасниле како *останати*, а тоа е најкарактеристична појава. Најголем процент на неодлучни има кај Албанците со 33,3% или 1/3. Додека потполно се согласуваат или се согласуваат во најголем процент Македонците со 64%.

Деталната распределба на одговорите на прашањето број 17 според етничката припадност на испитаниците, може да ја видиме на следниот графикон:



Графикон бр.18

приказ на добиените одговори на прашањето број 17, „Досегашните воени и полициски мисии на ЕУ во Република Македонија, во периодот од 2001 година до денес дадоа позитивни резултати” Според етничката припадност на испитаниците.



Според институцијата во која се вработени испитаниците, распределбата

на одговорите може да ја видиме во следната табела:

Табела бр.32: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 17, „Досегашните воени и полициски мисии на ЕУ во Република Македонија, во периодот од 2001 година до денес дадоа позитивни резултати” Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.32

Институција		Одговори						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
МВР	F	10	11	4	2	1	0	28
	%	35,7	39,3	14,3	7,1	3,6	0	100
МО	F	10	9	4	1	1	0	25
	%	40,0	36,0	16,0	4,0	4,0	0	100
ЦУК	F	4	12	7	0	2	0	25
	%	16,0	48,0	28,0	0	8,0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	1	10	5	6	2	1	25
	%	4,0	40,0	20,0	24,0	8,0	4,0	100
АРМ (ГШ и други)	F	2	13	6	4	0	0	25
	%	8,0	52,0	24,0	16,0	0	0	100
ДЗС	F	1	10	7	3	1	0	22
	%	4,5	45,5	31,8	13,6	4,5	0	100
Вкупно	F	28	65	33	16	7	0	150
	%	18,7	43,3	22,0	10,7	4,7	0,7	100

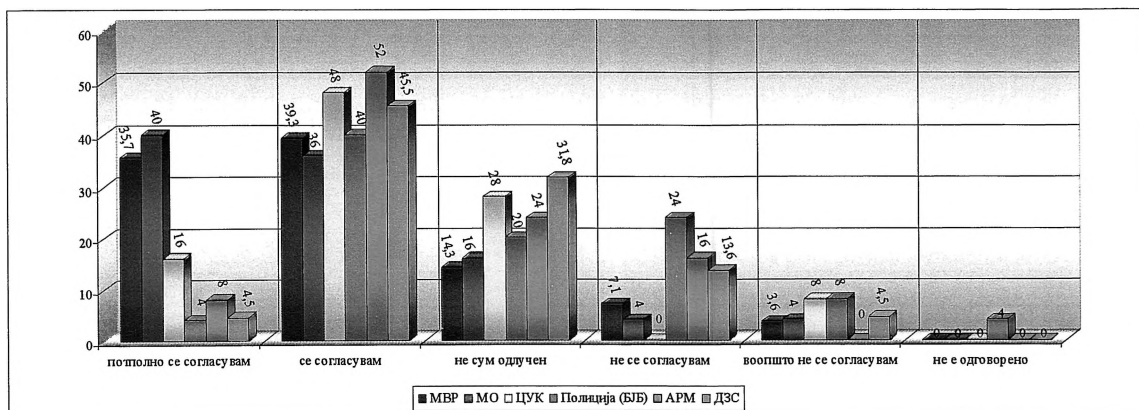
Вработените во Министерството за одбрана со 76% потполно се согласуваат или се согласуваат со тврдењето. Вработените во ДЗС со 31,8% се неодлучни, а вработените во полицијата (БЈБ) со 1/3 или 32% не се согласуваат или воопшто не се согласуваат со позитивните резултати од досегашните воени

и полициски мисии на Унијата. Исто така, од вработените во полицијата 4% не го одговориле оваа прашање.

Деталната слика на распределбата на одговорите според институцијата во која се вработени испитаниците може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.19

приказ на добиените одговори на прашањето број 17, „Досегашните воени и полициски мисии на ЕУ во Република Македонија, во периодот од 2001 година до денес дадоа позитивни резултати” Според институциите во кои работат испитаниците.



### Заклучок

Анализата на одговорите на прашањето 17 и компарацијата со реалните искуства од мисиите на Унијата во Република Македонија, како дел од инструментите на Унијата во рамките на превенцијата на конфликтите и поддржувањето на Европската безбедносна стратегија, за што стана збор во теорискиот дел, покажаа позитивен однос кон улогата на воените и полициските мисии на ЕУ во Република Македонија. Покрај тоа, како значаен факт, се покажа и чувството за позитивни резултати од овие инструменти за превенција на конфликтите и раното предупредување.

Со оглед на сето ова, може да констатираме дека во однос на прашањето број 17, хипотезата I се потврди.

Исто така, се покажа и позитивната поврзаност на моделот за рано предупредување како со превенцијата на конфликтите и нејзините инструменти.

### 2.3. Заклучок од тестирањето на Хипотеза I

Завршувајќи ја анализата на прашањата и тестирањето на помошните хипотези на хипотезата I, како и прашањата со кои директно ја тестиравме хипотезата I, можеме да заклучиме дека:

*Прво*, неопходноста од прилагодување и создавање на модел за рано предупредување во Република Македонија, компатибилен на оној на Европската унија е евидентна.

*Второ*, за успешно воспоставување на овој модел за рано предупредување и систем за превенција на конфликти, неопходна е хармонизација на законодавството на Република Македонија со онаа на Унијата. Неопходно е усогласувањето на *acquis*, а преку спроведувањето на препораките, ставоите и мислењата на Унијата.

*Трето*, спроведувањето на заедничките стратегии на Европската унија во рамките на *acquis* неспорно ќе влијаат врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија.

*Четврто*, за спроведување на европските заеднички стратегии, препораки и ставови кои директно влијаат врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија, неопходен е силен административен капацитет. помошната хипотеза II не беше потврдена, односно Република Македонија покажува слаб административен капацитет, слободно можеме да заклучиме дека потребата од силен административен капацитет претставува важен сегмент за воспоставувањето на систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување.

*Петто*, примената на моделот за рано предупредување на Европската унија покажа способност за подобрување на инструментите на политиката за превенција на конфликти.

*Со оглед на сето оваа, можеме да заклучиме дека хипотезата I која гласи: „Со моделот за рано предупредување на Европската унија се подобруваат инструментите на политиката за превенција на конфликтите”, се потврди.*

Оваа не наведува на заклучокот дека, во однос на тестирањето на хипотезата I и генералната хипотеза се потврдува.

### 3. Резултати од тестирањето на хипотеза II

Хипотезата II претставува продолжеток на хипотезата I во однос на влијанието на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија. Всушност, хипотеза II треба да направи инверзија на оваа прашање за да се согледа и пред се тестира безбедносната улога на Европската унија во Република Македонија, низ моделот за рано предупредување и превенцијата на конфликти.

Хипотеза II гласи: **„Со воведување на моделот за рано предупредување, Европската унија ја зајакна својата безбедносна улога и влијание во Република Македонија, тоа влијание го остварува преку превенцијата на конфликтите“.**

За да ја тестираме оваа хипотеза ќе извршиме анализа на одговорите на прашањата број 22, 23 и 18. Сепак, најпрво ќе извршиме тестирање на помошната хипотеза I на хипотезата II и прашањата број 15, 20 и 21.

#### 3.1. Тестирање на *помошна хипотеза I*

Помошната хипотеза I на хипотезата II гласи: *„позитивните искуства на Република Македонија од моделот за рано предупредување на Европската унија ја засилија стабилноста на државата“.*

За да можеме успешно да ја тестираме оваа помошна хипотеза, се одлучивме на анализата на резултатите од одговорите на прашањата број 15, 20 и 21. Овие прашања пред се се однесуваат на ставот на испитаниците за улогата и подготвеноста на некои од институциите на државата за рано предупредување од ескалацијата на насилните конфликти, потребата од воспоставување на систем за превенцијата на конфликтите во Република Македонија и неговата прилагоденост со моделот за рано предупредување на Европската унија. Секако, сето тоа низ призмата на влијанието врз безбедносната политика на државата.

Она што Извештаите на Европската комисија го забележуваат е единствен напредок во овој дел во извештајот за 2009 година, и тоа пред се преку несвесното движење на Република Македонија, кон воспоставувањето на

систем за превенција од конфликти и во негови рамки соодветен модел за рано предупредување. Затоа преку анализата на одговорите на испитаниците очекуваме да добиеме и одговор на прашањето што се постави во текот на истражувањето, а тоа е: „дали испитаниците воопшто имаат претстава за потребата од модел за рано предупредување и дали ја познаваат работата на Центарот за управување со кризи и неговите надлежност“?

Анализата на одговорите ќе ја разгледуваме преку вкрстувањето на две варијабли и тоа: етничката припадност на испитаниците и институцијата во која се вработени.

Првото прашање преку кое ќе ја направиме анализата е прашањето број 15, а тоа гласи: „*Центарот за управување со кризи на Република Македонија е во состојба навремено да предупреди на појавата на ризици и ескалацијата на конфликти во државата и нивна превенција во согласност со програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на Европската унија*“.

Прашањето е поставено во вид на тврдење во рамките на Линкертова скала, а понудени се пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Распределбата на одговорите според етничката припадност на испитаниците можеме да ја видиме во следната табела:

Табела бр.33: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 15, „*Центарот за управување со кризи на Република Македонија е во состојба навремено да предупреди на појавата на ризици и ескалација на конфликти во државата и нивна превенција во согласност со програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на ЕУ*“*Според етничката припадност на испитаниците.*

Табела бр.33

Етничка припадност		Одговори						ВКУПНО
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
Македонци	F	8	38	33	15	8	1	103
	%	7,8	36,9	32,0	14,6	7,8	1,0	100
Албанци	F	4	10	8	10	1	0	33
	%	12,1	30,3	24,2	30,3	3,0	0	100
Останати	F	2	5	5	1	1	0	14
	%	14,3	35,7	35,7	7,1	7,1	0	100
ВКУПНО	F	14	53	46	26	10	1	150
	%	9,3	35,3	30,7	17,3	6,7	0,7	100

Вкупната распределба на одговорите на испитаниците, во однос на улогата на Центарот за управување со кризи во Република Македонија навремено да предупреди на појавата на ризиците и заканите е во главно позитивна. Приближно  $\frac{1}{2}$  од испитаниците или **44,6% во потполност се согласуваат или се согласуваат** со оваа тврдење, додека **24% не се согласуваат или воопшто не се согласуваат**. Сепак висок е процентот од приближно  $\frac{1}{3}$  или **30,7%** од испитаниците кои се **неодлучни** во однос на тоа дали Центарот за управување со кризи е во состојба да изврши превенција на конфликти и навремено предупреди на појавата на ризиците и заканите, онака као што е тоа во ЕУ.

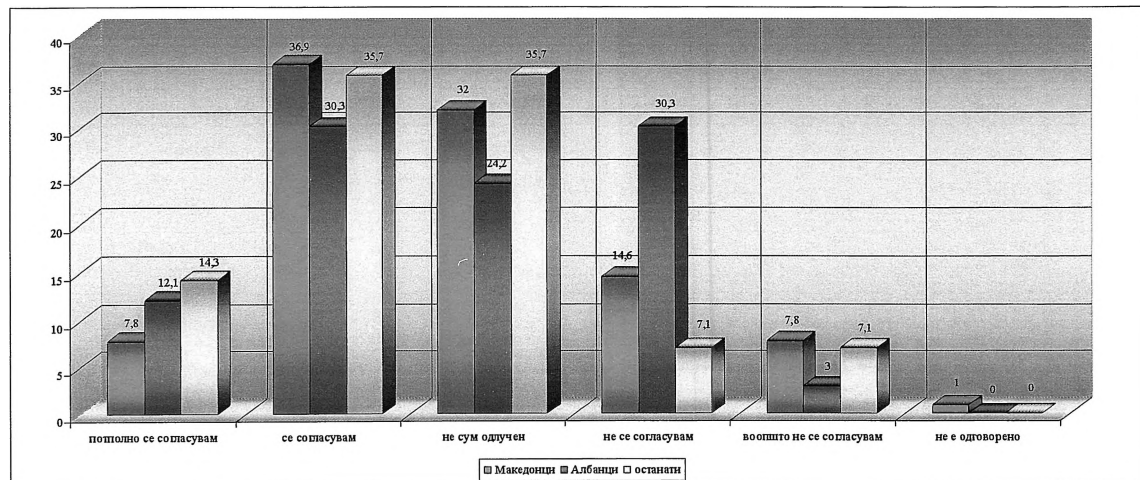
Оваа неодлучност, пред се се должи на непознавањето на програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на Европската унија, но и непознавањето на Законот за кризи во кој се регулирани задачите и улогата на ЦУК.

Според етничката припадност, одговорите се приближно слично распоредени. Македонците со **44,5% потполно се согласуваат и се согласуваат** со оваа потреба на Република Македонија, **не се согласуваат и воопшто не се согласуваат 22,4%**, додека **неодлучни се 32%**. Албанците **се неодлучни 24,2%**, што е изразено помал процент од Македонците, а особено од останатите, но е во рамките на вкупната распределба на одговорите. Оваа неодлучност се должи на изразено негативните одговори, односно **не се согласуваат или воопшто не се согласуваат** со оваа потреба на Република Македонија **33,3%** или  $\frac{1}{3}$  од испитаниците Албанци. Тоа е голема разлика во однос на Македонците и останатите, а истата се должи најверојатно повторно на непознавањето на европските искуства и програмата за превенција на конфликти.

Каква е сликата на добиените одговори според етничката припадност на испитаниците, може да ја видиме и на следниот графикон:

Графикон бр.20

приказ на добиените одговори на прашањето број 15, „Центарот за управување со кризи на Република Македонија е во состојба навремено да предупреду на појавата на ризици и ескалација на конфликти во државата и нивна превенција во согласност со програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на ЕУ” Според етничката припадност на испитаниците.



Сепак, за нас позначајна е анализата на одговорите во однос на институцијата во која се вработени испитаниците, а распределбата на одговорите може да ја видиме во следната табела:

Табела бр.34: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 15, „Центарот за управување со кризи на Република Македонија е во состојба навремено да предупреду на појавата на ризици и ескалација на конфликти во државата и нивна превенција во согласност со програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на ЕУ” Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.34

Институција		Одговори						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
МВР	F	3	19	3	3	0	0	28
	%	10,7	67,9	10,7	10,7	0	0	100
МО	F	1	9	9	4	2	0	25
	%	4,0	36,0	36,0	16,0	8,0	0	100
ЦУК	F	4	11	6	2	2	0	25
	%	16,0	44,0	24,0	8,0	8,0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	5	6	6	5	2	1	25
	%	20,0	24,0	24,0	20,0	8,0	4,0	100
АРМ (ГШ и други)	F	1	5	14	4	1	0	25
	%	4,0	20,0	36,4	16,0	4,0	0	100
ДЗС	F	0	3	8	8	3	0	22
	%	0	13,6	36,4	36,4	13,6	0	100
Вкупно	F	14	53	46	26	10	1	150
	%	9,3	35,3	30,7	17,3	6,7	0,7	100

Распределбата на одговорите според институцијата во која се вработени испитаниците, покажува многу дивергентни одговори, особено во однос на вработените во МВР и Полицијата иако се работи за сродна институција. Голема важност имаат се одговорите на вработените во ЦУК, но нај карактеристични се одговорите добиени од вработените во ДЗС. Сепак да ги разгледаме поединечно.

Вработените во МВР со високи 78,6% потполно се согласуваат или се согласуваат со позитивната перцепција на улогата на ЦУК во однос на неговата способност за превенција на конфликти и рано предупредување. Само 10,7% не се согласуваат со оваа тврдење, додека исто така 10,7% не се одлучни. Овој висок процент не насочува на заклучок дека вработените во МВР имаат изградено перцепција за улогата и способностите на ЦУК врз основа на неколкуте активности сврзани со непосредната заштита и спсување, а не со законската легислатива на ЕУ во оваа област и компаративно со Законот за кризи. Според нас постои очигледно погрешна перцепција.

Министерството за одбрана со 1/3 од испитаниците или **40% потполно се согласува и се согласува** со тврдењето, додека **24% не се согласуваат** или воопшто не се согласуваат. Очигледна е разликата во одговорите, но најмногу внимание привлекуваат **36% на неодлучни**. Тоа не наведува на заклучок дека и вработените во МО не се сигурни какова е улогата на ЦУК.

Најзначајните одговори во однос на оваа прашање се оние на ЦУК кои би требало да претставуваат самоанализа за способноста на ЦУК навремено да предупреди на кризи и ризици во Македонија и ги превенира во согласност со програмата за превенција на ЕУ. Распределбата на одговорите на вработените во ЦУК ги даваат високите **60%** на мислење дека ЦУК е способен за превенирање на конфликти и рано предупредување, односно **потполно се согласуваат или се согласуваат** со тврдењето. Само **16% не се согласуваат или воопшто не се согласуваат**, но **неодлучни се 24%**. Значи, вработените во ЦУК во 2/3 имаат мислење дека **нивната институција е во состојба навремено да предупреди на појавата на ризици и ескалација на конфликти во државата и нивна превенција во согласност со програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на ЕУ.**

Овие одговори се во спротивност со одговорите на прашањето број 8 „*Во колкав степен ги познавате законите, институциите и инструментите на*

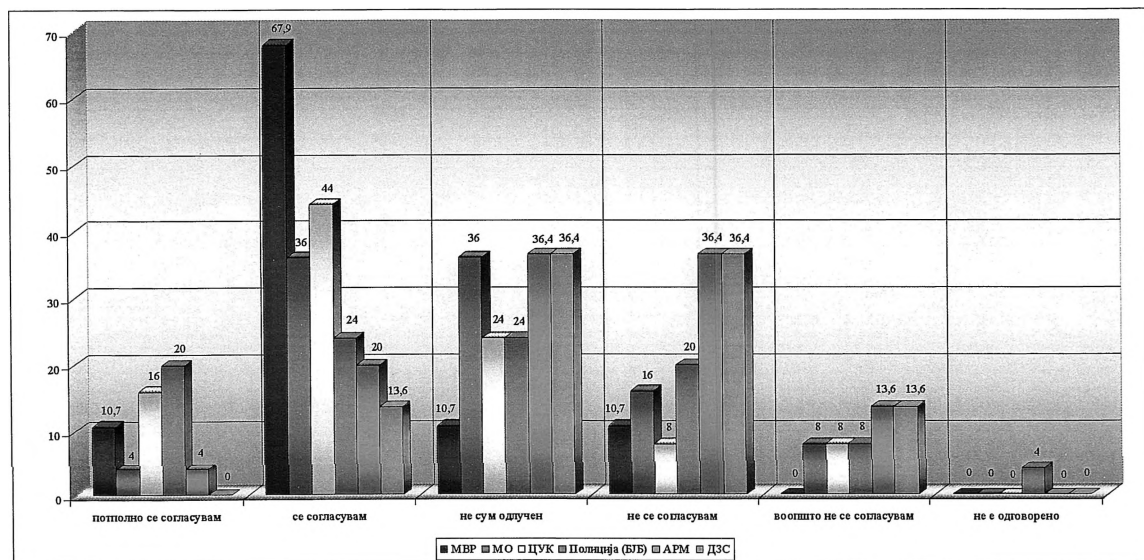


Европската унија?” Во оваа прашање вработените во ЦУК одговориле дека **24%** од нив **воопшто или многу малку ги познаваат** законите и институциите на ЕУ, додека **делумно ги познаваат високи 48%**. Исто така се во спротивност и со одговорите на прашањето број 10 „Во колкав степен ги познавате инструментите, институциите и легислативата, на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти?” И во оваа прашање кое директно се однесува на превенцијата на конфликти и раното предупредување, вработените во ЦУК **44%** делумно ги познаваат, а **40%** воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат.

Севкупната распределба на одговорите може подетално да се согледа на следниот графикон:

Графикон бр.21

приказ на добиените одговори на прашањето број 15, „**Центарот за управување со кризи на Република Македонија е во состојба навремено да предупреду на појавата на ризици и ескалација на конфликти во државата и нивна превенција во согласност со програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на ЕУ**” Според институциите во кои работат испитаниците.



### Заклучок

Прашањето, кое како дилема си го поставивме при анализата на податоците во однос на одговорите на вработените во ЦУК, на прашањето број 15 е: Дали вработените во ЦУК одговориле точно на прашањата број 8 и 10 или пак перцепцијата за превенција од конфликти и рано предупредување од

конфликти, ризици и закани е во областа на тревожењето на населението и Цивилната заштита?

Воопшто земено, преголема е бројката од 84% на испитаниците вработени во ЦУК кои многу малку или делумно ги познаваат активностите на Унијата во областа на превенцијата на конфликтите и раното предупредување. Како директна спротивност на овој статистички податок се одговорите во прашањето број 15 кое овде го анализиравме, а покажуваат само 16% од вработените од ЦУК, кои не се согласуваат или воопшто не се согласуваат со тврдењето: **„Центарот за управување со кризи на Република Македонија е во состојба навремено да предупреду на појавата на ризици и ескалација на конфликти во државата и нивна превенција во согласност со програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на ЕУ”**.

Оваа е голема разлика, која ни укажува повторно на неразбирањето на поимите превенција на конфликти и рано предупредување од ескалацијата на конфликтите. Истите се поврзуват со активности на тревожење и известување кои ЦУК ги извршува, но истите се во областа на цивилната заштита.

Заклучокот кој овде го извлековме е насочен кон нас и потребата за друго истражување кое ќе го опфати исклучиво ЦУК во доменот на познавањето на легислативата на Унијата и Македонија од неговата област на со закон утврден делокруг на работа.

Карактеристични се одговорите на ДЗС кои се однесуваат на дијаметрално спротивни вреднувања. Така само **13,6% се согласуваат** со тврдењето, додека  $\frac{1}{2}$  од испитаниците или **50% не се согласуваат или воопшто не се согласуваат** со тврдењето дека *ЦУК е во состојба навремено да предупреду на појавата на ризици и ескалација на конфликти во државата и нивна превенција во согласност со програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на ЕУ. Неодлучни се 36,4%.*

Оваа распределба на одговорите не сме сигурни дека е поврзана со доброто познавање на легислативата, туку дека има карактер на ривалска перцепција на улогата и задачите на ЦУК во однос на ДЗС.

Очигледни се и различните перцепции на Европската комисија и институциите на системот на Република Македонија. Во своите Извештаи Унијата, насочува кон искористување на претпристапните програми на Унијата и кон засилување на административниот капацитет, а најмногу кон

хармонизацијата на законодавството и спроведувањето на препораките. Со тоа, Унијата, директно ги потенцира придобивките од непосредната примена на својот модел за рано предупредување, спроведувајќи ја својата програма за превенција на конфликти. *Во тој контекст можеме да ја потврдиме помошната хипотеза I на хипотезата II.*

Сепак, во однос на одговорите добиени во прашањето број 15, очигледно е дека вработените во институциите на безбедносниот систем на Република Македонија, не ги перцепираат идентично со Европската комисија искуствата на сопствената држава од практичната примена на моделот за рано предупредување на Европската унија. Поради тоа, **помошната хипотеза I на хипотезата II, не можеме ниту да ја потврдиме, ниту да ја отфрлиме.**

Прашањето број 20 гласи: *„Република Македонија има потреба од воспоставувањето на нов систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти“.*

Токму, позитивните искуства на Република Македонија, од примената на моделот за рано предупредување, би требало да наметнат воспоставување на модел за рано предупредување во Република Македонија во рамките на нов систем за превенција на конфликтите. Тоа воспоставување, во координација со препораките и системот за превенција на конфликти на Унијата треба да ја засили стабилноста на државата, преку подобрување на безбедносната политика на Република Македонија. Затоа и прашањето број 20, ќе го анализираме преку утврдувањето на мислењето на испитаниците дали сметаат дека има потреба од нов систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување во Република Македонија соодветен со оној на Унијата. Преку оваа анализа, ќе извршиме тестирање на помошната хипотеза I на хипотезата II.

Прашањето е поставено во облик на тврдење, а понудени се пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Во однос на вкупниот број на испитаници и нивната етничка припадност, распределбата на одговорите може да ја видиме во следната табела:

Табела бр.35: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 20, **„Република Македонија има потреба од воспоставување на нов систем за**

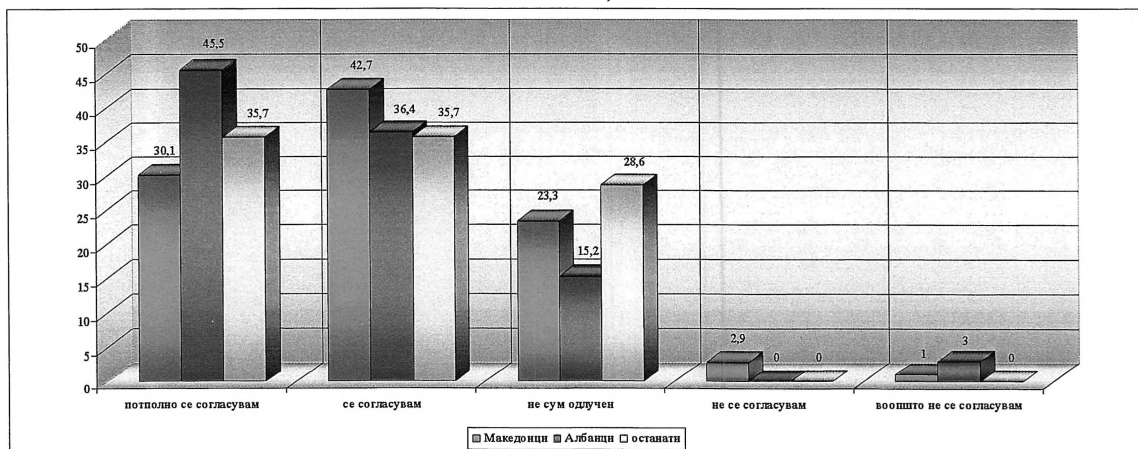
превенција на конфликти и модел за рано предупредување од ескалација на конфликти” Според етничката припадност на испитаниците.  
Табела бр.35

Етничка припадност	Одговори					вкупно	
	Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам		
Македонци	F	31	44	24	3	1	103
	%	30,1	42,7	23,3	2,9	1,0	100
Албанци	F	15	12	5	0	1	33
	%	45,5	36,4	15,2	0	3,0	100
Останати	F	5	5	4	0	0	14
	%	35,7	35,7	28,6	0	0	100
Вкупно	F	51	61	33	3	2	150
	%	34,0	40,7	22,0	2,0	1,3	100

Од вкупниот број на испитаници, **74,7%** потполно се согласуваат или се согласуваат со оваа потреба на Република Македонија. Само **3,3%** воопшто не се согласуваат или не се согласуваат, што претставува исклучително мал процент на испитаници, кои не се свесни за потребата од превенција на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти. Како **неодлучни** се изјасниле **22%** од испитаниците. Според етничката припадност, *Албанците* во најголем процент со **81,9%** потполно се согласуваат или се согласуваат со оваа потреба на Македонија, додека најголем процент на **неодлучни** со **28,6%** има кај *останатите*, а **не се согласуваат** најмногу од *Македонците* со **3,9%**. Деталната распределба на одговорите според етничката припадност на испитаниците може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.22

приказ на добиените одговори на прашањето број 20, „Република Македонија има потреба од воспоставување на нов систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување од ескалација на конфликти” Според етничката припадност на испитаниците.



Според институцијата во која се вработени испитаниците, распределбата на одговорите можеме да ја видиме на следнара табела:

Табела бр.36: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 20, „Република Македонија има потреба од воспоставување на нов систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување од ескалација на конфликти” Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.36

Институција		О д г в о р и					Вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	
МВР	F	11	11	5	1	0	28
	%	39,3	39,3	17,9	3,6	0	100
МО	F	7	8	10	0	0	25
	%	28,0	32,0	40,0	0	0	100
ЦУК	F	7	8	8	0	2	25
	%	28,0	32,0	32,0	0	8,0	100
Полиција (БЈБ)	F	8	12	4	1	0	25
	%	32,0	48,0	16,0	4,0	0	100
АРМ (ГШ и други)	F	12	8	5	0	0	25
	%	48,0	32,0	20,0	0	0	100
ДЗС	F	6	14	1	1	0	22
	%	27,3	63,6	4,5	4,5	0	100
В к у п н о	F	51	61	33	3	2	150
	%	34,0	40,7	22,0	2,0	1,3	100

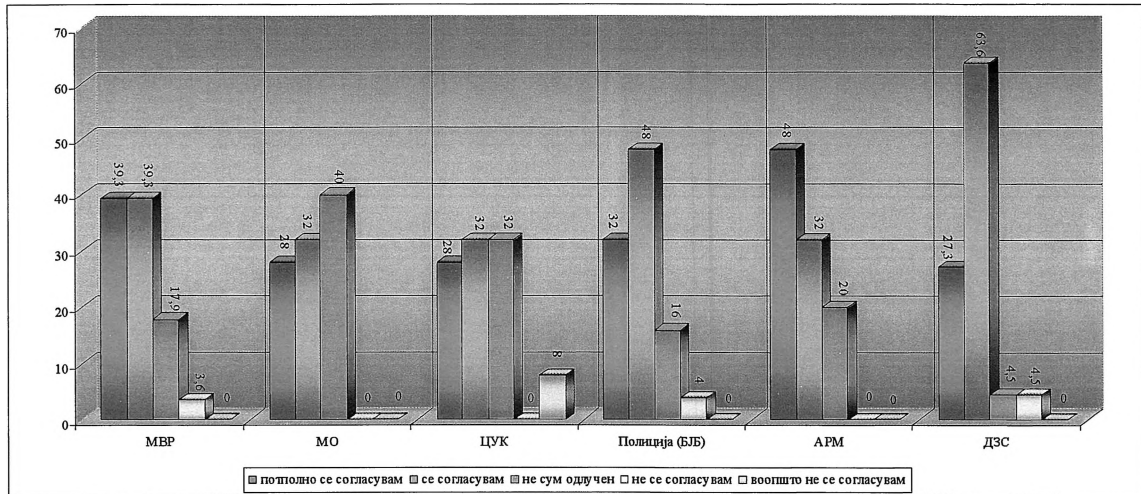
Најголем процент од вработените во ДЗС, дури **90,9% потполно се согласуваат или се согласуваат** со потребата на Република Македонија од воспоставување на нов систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување. **Неодлучни се** најмногу од *Министерството за одбрана* или **40%**, а **не се согласуваат или во потполност не се согласуваат** најголем процент од **8%** кај вработените во ЦУК.

Најкарактеристични се одговорите на вработените во ЦУК, каде што очекувавме дека и најмногу имаат познавање за потребата од нов систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување. Сепак, и вработените во ЦУК **се согласуваат или потполно се согласуваат** со оваа потреба на Република Македонија, но со **60%** од испитаниците, додека 1/3 или **32% се неодлучни**.

Распределбата на одговорите детално може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.23

приказ на добиените одговори на прашањето број 20, „Република Македонија има потреба од воспоставување на нов систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување од ескалација на конфликти” Според институциите во кои работат испитаниците.



### Заклучок

Прашањето број 20 ни дава многу јасна слика во однос на позитивните искуства кои Република Македонија ги стекна од примената на моделот за рано предупредување на Европската унија. Според добиените одговори на прашањето број 20, можеме да заклучиме дека вработените во институциите на системот за безбедност на Република Македонија се свесни за потребата од воспоставување на нов систем за превенција на конфликтите и модел за рано предупредување. Иако, овие одговори се спротивни во однос на одговорите од прашањата со кои ја тестиравме помошната хипотеза II на хипотезата I, а кои се однесуваа на административниот капацитет, сметаме дека на друг начин ја даваат мотивацијата за искажување на ваков став. Имено, и покрај слабиот административен капацитет во однос на прилагодувањето кон *acquis*, вработените во институциите на системот за безбедност директно ги чувствуваат влијанијата на моделот за рано предупредување на Европската унија во однос на засилувањето на стабилноста на државата. Особено по ескалацијата на етнополитичкиот конфликтен процес во 2001 година, во пракса можеа да се видат инструментите на Унијата и механизмите, а особено да се препознаат институциите, кои во рамките на системот за превенција на конфликти го применуваа моделот за рано предупредување во Република Македонија. Ова е очигледно и во намерите на Европската комисија, која преку

препораките и забелешките во Извештаите за напредокот на државата кон Унијата ги потенцира потребните чекори за усогласување на систем за превенција на конфликти, а во согласност со заедничките европски стратегии.

**Како резултат на сето оваа, може да заклучиме дека по однос на прашањето 20 и деловите од Извештаите на Европската комисија кои се однесуваат на оваа прашање, се потврди помошната хипотеза I на хипотезата II.**

Прашањето број 21 гласи: „Прилагодувањето на моделот за рано предупредување во Република Македонија со истоветниот модел на Европската унија ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија”.

Оваа прашање треба да ја тестира помошната хипотеза I на хипотезата II, во однос на прилагодувањето на моделот за рано предупредување во Република Македонија како резултат на позитивните искуства добиени од примената на моделот за рано предупредување на Европската унија. Прашањето е поставено во облик на тврдење во рамките на Линкертовата скала и се понудени пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Распределбата на добиените одговори на прашањето број 21 според етничката припадност на испитаниците и воедно според вкупниот број испитаници, може да го видиме на следната табела:

Табела бр.37: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 21, „Прилагодувањето на моделот за рано предупредување во Република Македонија со истоветниот модел на ЕУ ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.37

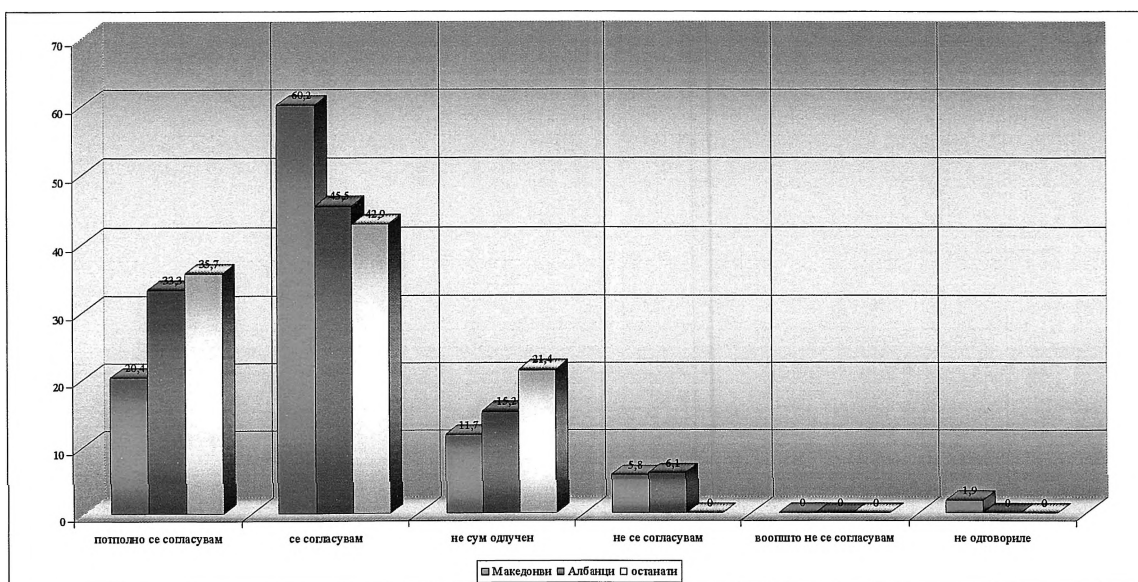
Етничка припадност		О д г в о р и					вкупно	
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам		Не е одговорено
Македонци	F	21	62	12	6	0	2	103
	%	20,4	60,2	11,7	5,8	0	1,9	100
Албанци	F	11	15	5	2	0	0	33
	%	33,3	45,5	15,2	6,1	0	0	100
Останати	F	5	6	3	0	0	0	14
	%	35,7	42,9	21,4	0	0	0	100
В к у п н о	F	37	83	20	8	0	2	150
	%	24,7	55,3	13,3	5,3	0	1,3	100

Со подобрувањето на безбедносната политика на Република Македонија како резултат на прилагодувањето на моделот за рано предупредување со истоветниот на Унијата се согласуваат или потполно се согласуваат 80% од испитаниците, неодлучни се 13,3%, а не се согласуваат само 5,3%.

Ваквата распределба на одговорите ни покажува дека испитаниците ја перципираат потребата од воспоставување на прилагоден модел за рано предупредување во Република Македонија со оној на Унијата.

Деталната распределба на одговорите според етничката припадност на испитаниците може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.24  
 приказ на добиените одговори на прашањето број 21, „Прилагодувањето на моделот за рано предупредување во Република Македонија со истоветниот модел на ЕУ ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија” Според етничката припадност на испитаниците



Сепак, за нашето истражување е многу по значајна распределбата на одговорите според институцијата во која се вработени испитаниците. Според оваа распределбата на одговорите може да ја видиме на следната табела:

Табела бр.38: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 21, „Прилагодувањето на моделот за рано предупредување во Република Македонија



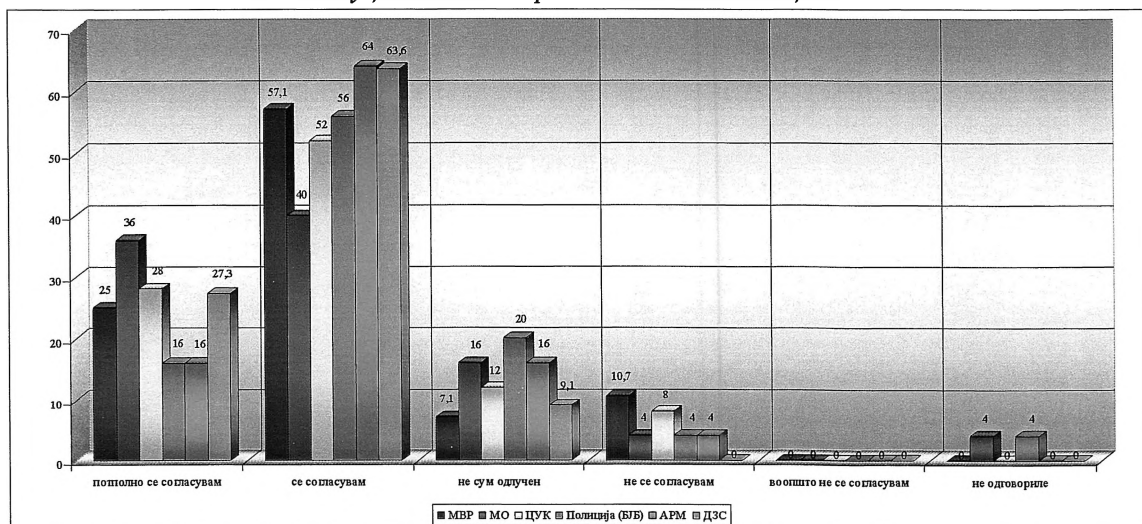
со истоветниот модел на ЕУ ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија” Според институциите во кои работат испитаниците.  
Табела бр.38

Институција		О д г в о р и						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
МВР	F	7	16	2	3	0	0	28
	%	25,0	57,1	7,1	10,7	0	0	100
МО	F	9	10	4	1	0	1	25
	%	36,0	40,0	16,0	4,0	0	4,0	100
ЦУК	F	7	13	3	2	0	0	25
	%	28,0	52,0	12,0	8,0	0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	4	14	5	1	0	1	25
	%	16,0	56,0	20,0	4,0	0	4,0	100
АРМ (ГШ и други)	F	4	16	4	1	0	0	25
	%	16,0	64,0	16,0	4,0	0	0	100
ДЗС	F	6	14	2	0	0	0	22
	%	27,3	63,6	9,1	0	0	0	100
В к у п н о	F	37	83	20	8	0	2	150
	%	24,7	55,3	13,3	5,3	0	1,3	100

Според институцијата, во која се вработени испитаниците, најголем процент на оние кои се согласуваат или потполно се согласуваат со оваа тврдење се помеѓу вработените во ДЗС со 90,9%, каде што неодлучни се 9,1%. Најмал процент од 74% на оние кои се согласуваат или потполно се согласуваат е забележан кај вработените во полицијата (БЈБ), каде што процентот на неодлучни е 20%, а не се согласуваат 4%. Сликвито распределбата на одговорите може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.25

приказ на добиените одговори на прашањето број 21, „Прилагодувањето на моделот за рано предупредување во Република Македонија со истоветниот модел на ЕУ ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија” Според институциите во кои работат испитаниците



### *Заклучок*

Одговорите на прашањето број 21, ни даваат можност да согледаме дека моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти на Европската унија остварува позитивни влијанија врз Република Македонија.

Иако, испитаниците не покажаа силен административен капацитет во познавањето на легислативата, инструментите и институциите на Унијата во однос на раното предупредување и превенцијата на конфликти, сепак се свесни за позитивното влијание на овие инструменти врз безбедносната политика и стабилноста на државата. Оваа свесност, за засилување на стабилноста на државата и прифаќање на потребата за прилагодувањето на моделот за рано предупредување на Република Македонија со оној на Европската унија, укажуваат на стекнатите позитивни искуства. Евидентни се позитивните искуства од примената на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликтите во рамките на превенцијата од конфликти кој Унијата го практикува во Република Македонија.

**Со оглед на тоа, со сигурност можеме да кажеме дека анализата на одговорите добиени во прашањето број 21 ја потврдија помошната хипотеза I на хипотезата II.**

#### **3.1.1. Заклучок од тестирањето на помошната хипотеза I на хипотезата II**

Анализата на одговорите на прашањето број 15, и компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија не можеа со сигурност да ја потврдат помошната хипотеза I. Сепак, одговорите на прашањата 20 и 21 ја потврдија помошната хипотеза I.

Одтука може да заклучиме дека:

*Прво*, ЦУК не ги има прифатено позитивните искуства од примената на моделот за рано предупредување на Европската унија и во пракса ги нема издиференцирано раното предупредување од ескалацијата на конфликти и тревожењето и предупредувањето од појавата на природни катастрофи. Тоа се потврдува и во однос на теорискиот и практичниот модел на Унијата и неговата компарација со состојбата во ЦУК.

*Второ*, со сигурност е утврдено дека на Република Македонија и е потребен нов систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување, усогласен

со оној на Европската унија. Утврдено е со тестирање на помошната хипотеза I, а како резултат на позитивните искуства и влијанието на Европската унија.

*Трето*, иако оваа потреба не е поткрепена со административниот капацитет на испитаниците, според нивниот искажан став, теорискиот модел и Извештаите на Европската комисија, е непобитен факт.

*Четврто*, воспоставувањето на нов систем за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување како негов составен дел, а во согласност со Европската унија, ќе овозможат подобра безбедносна политика на Република Македонија.

*Петто*, сите овие факти се резултат пред се на позитивните искуства кои Република Македонија ги стекна во примената на моделот за рано предупредување на Европската унија и засилувањето на стабилноста на државата. Овие искуства ги креираа и ставовите на испитаниците, со што повторно се потврди влијанието на тврдењето од помошната хипотеза I.

*Со оглед на овие заклучоци, можеме во потполност да ја потврдиме помошната хипотеза I на хипотезата II.*

## **Непосредно тестирање на хипотезата II**

Со оглед на тоа што хипотезата II гласи: „**Со воведување на моделот за рано предупредување, Европската унија ја зајакна својата безбедносна улога и влијание во Република Македонија, а преку превенцијата на конфликтите**”, кон тестирањето на хипотезата ќе пристапиме низ анализата на одговорите на прашањата број 18 и 22. Прашањето број 18 директно се однесува на тврдењето изразено во хипотезата, но прашањето број 22 има за цел да ни го покаже ставот на испитаниците во однос на хармонизацијата на законодавството на Република Македонија во областа на личната и јавната безбедност. Има две насоки и тоа:

Прво, Европската унија својата улога во однос на влијанието врз безбедносната политика на Република Македонија ја изразува низ препораките за хармонизација на законодавството и засилената соработка во однос на безбедноста, а со тоа го засилува своето присуство, и

Второ, заштитата на личната и јавната безбедност, преку хармонизацијата на законодавството на Унијата директно влијае врз индикаторите на личната и јавната безбедност, преку кои во трудот го испитуваме и влијанието врз моделот за рано предупредување.

Покрај тоа, и компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија, ни покажа колку силно преку своите инструменти и механизми, но најчесто како препораки и непосредно присуство, Европската унија влијае врз безбедноста во Република Македонија. Воедно засилувајќи ја таа своја улога.

Првото прашање кое ќе го анализираме во контекст на тестирањето на помошната хипотеза I на хипотезата II, е прашањето број 18.

Ова прашање е дел од прашањата преку чија анализа директно ќе извршиме тестирање на хипотезата II. Прашањето гласи: „Европската унија ја засили својата безбедносна улога и влијание преку постојано присуство во Република Македонија и регионот”.

Прашањето е поставено во вид на тврдење во рамките на Линкертова скала, со понудени пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Вкупниот број на испитаници и нивната распределба на одговорите на оваа прашање, како и распределбата според етничката припадност може да ја видиме во следната табела:

Табела бр.39: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 18, „ЕУ ја засили својата безбедносна улога и влијание преку постојано присуство во Република Македонија и регионот” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.39

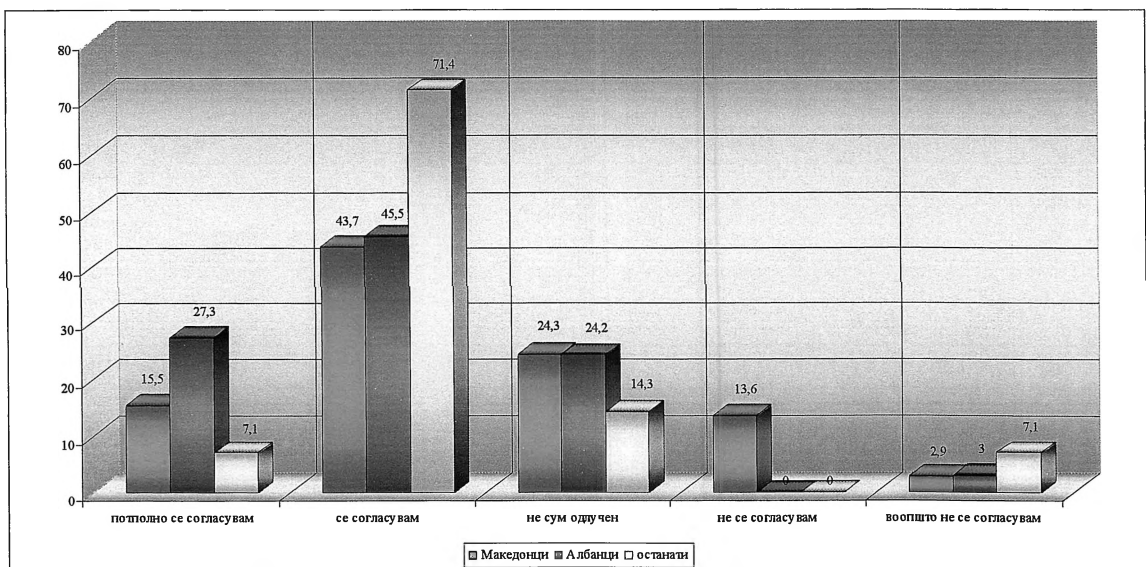
Етничка припадност		О д г о в о р и					вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	
Македонци	F	16	45	25	14	3	103
	%	15,5	43,7	24,3	13,6	2,9	100
Албанци	F	9	15	8	0	1	33
	%	27,3	45,5	24,2	0	3,0	100
Останати	F	1	10	2	0	1	14
	%	7,1	71,4	14,3	0	7,1	100
В к у п н о	F	26	70	35	14	5	150
	%	17,3	46,7	23,3	9,3	3,3	100

Со тврдењето изнесено во оваа прашање, дека Европската унија ја засили својата безбедносна улога и влијание преку постојано присуство во Република Македонија и регионот, потполно се согласуваат или се согласуваат 65% или 2/3 од испитаниците. Неодлучни се 23,3%, додека не се согласуваат или воопшто не се согласуваат 12,6%.

Според етничката припадност на испитаниците, најголемиот процент на оние кои не се согласуваат се од Македонците или 16,5% од вкупниот број Македонци, како и неодлучни чии процент изнесува 24,3% и е скоро ист со оној на Албанците. Најголем процент испитаници кои се согласуваат или потполно се согласуваат е од испитаниците кои се изјасниле како *останати* и изнесува 78,5%.

Деталната распределба на одговорите може да се види на следниот графдикон:

Графикон бр.26  
приказ на добиените одговори на прашањето број 18, „ЕУ ја засили својата безбедносна улога и влијание преку постојано присуство во Република Македонија и регионот” Според етничката припадност на испитаниците.



Според институцијата во која се вработени испитаниците, распределбата на одговорите е следна:

Табела бр.40: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 18, „ЕУ ја засили својата безбедносна улога и влијание преку постојано присуство во Република Македонија и регионот” Според институциите во кои работат испитаниците.

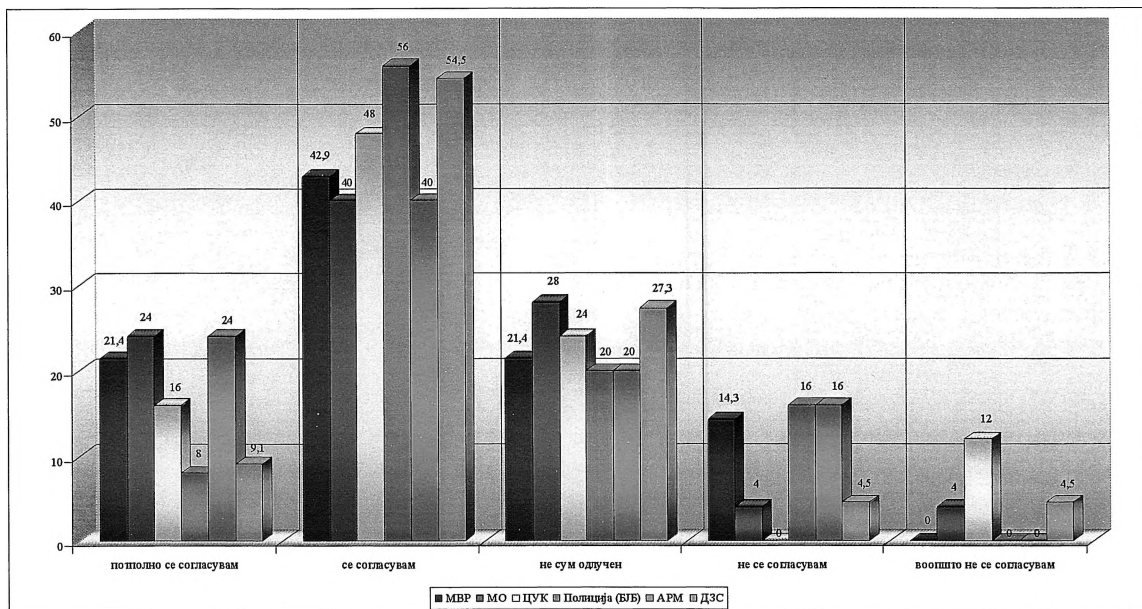
Табела бр.40

Институција		Одговори					вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	
МВР	F	6	12	6	4	0	28
	%	21,4	42,9	21,4	14,3	0	100
МО	F	6	10	7	1	1	25
	%	24,0	40,0	28,0	4,0	4,0	100
ЦУК	F	4	12	6	0	3	25
	%	16,0	48,0	24,0	0	12,0	100
Полиција (БЈБ)	F	2	14	5	4	0	25
	%	8,0	56,0	20,0	16,0	0	100
АРМ (ГШ и други)	F	6	10	5	4	0	25
	%	24,0	40,0	20,0	16,0	0	100
ДЗС	F	2	12	6	1	1	22
	%	9,1	54,5	27,3	4,5	4,5	100
Вкупно	F	26	70	35	14	5	150
	%	17,3	46,7	23,3	9,3	3,3	100

Најголемиот процент испитаници кои не се согласуваат со оваа тврдење се од вработените во полицијата (БЈБ) со 16% и АРМ исто така со 16%. Најголем процент на неодлучни се во Министерството за одбрана со 28%, а се согласуваат или потполно се согласуваат најмногу вработените во МВР со 64,3%. Сепак, најкарактеристично е тоа што всушност со исклучок на вработените во ДЗС, сите останати со 64% се согласуваат или потполно се согласуваат со тврдењето.

Сликовито и детално, распределбата на одговорите може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.27  
 приказ на добиените одговори на прашањето број 18, „ЕУ ја засили својата  
 безбедносна улога и влијание преку постојано присуство во Република  
 Македонија и регионот” Според институциите во кои работат испитаниците



### Заклучок

Од анализираните одговори на прашањето број 18, заклучивме дека:

*Прво*, постои висок процент на испитаници кои сметаат дека Европската унија ја засилила својата безбедносна улога и влијание не само во Република Македонија, туку и во регионот преку постојаното присуство.

*Второ*, испитаниците се во потполност свесни за постојаното присуство низ разни институции, инструменти и механизми на Унијата.

*Трето*, преку тоа свое постојано присуство Европската унија се обидува да создаде безбедносен простор, сигурен за своите институции во Република Македонија и регионот.

*Четврто*, низ оваа активност посредно и непосредно Унијата влијае врз безбедноста во Република Македонија и ја изрази својата безбедносна улога во државата и регионот.

Со оглед на сето оваа може да заклучиме дека хипотезата II преку прашањето број 18 се потврди.

Прашањето број 22 кое треба да не воведи во тестирањето на хипотезата III, но анализата на неговите одговори како што веќе кажавме има влијание врз тестирањето на хипотезата II, и гласи: „Република Македонија во целост го има хармонизирано своето законодавство и казнените одредби кои се однесуваат на заштитата на личната и јавната безбедност со законодавството и казнените одредби на Европската унија”. Одговорите на оваа прашање ќе ни го покажат ставот на испитаниците во однос на хармонизацијата на законодавството во областа на личната и јавната безбедност. Покрај тоа ќе ни дадат слика за конкретните резултати од влијанието на Унијата, а во компарација со резултатите од компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија.

Распределбата на одговорите на ова прашање според етничката припадност на испитаниците може да ги видиме на следната табела:

Табела бр.41 Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 22, „Република Македонија во целост ги има хармонизирано своето законодавство и казнените одредби кои се однесуваат на заштитата на личната и јавната безбедност со законодавството и казнените одредби на ЕУ” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.41

Етничка припадност		Одговори						ВКУПНО
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
Македонци	F	5	20	53	20	4	1	103
	%	4,9	19,4	51,5	19,4	3,9	1,0	100
Албанци	F	6	5	9	12	1	0	33
	%	18,2	15,2	27,3	36,4	3,0	0	100
Останати	F	1	3	8	1	1	0	14
	%	7,1	21,4	57,1	7,1	7,1	0	100
ВКУПНО	F	12	28	70	33	6	1	150
	%	8,0	18,7	46,7	22,0	4,0	0,7	100

Од вкупниот број на испитаници, 25,7% потполно се согласуваат или се согласуваат со тврдењето, додека најголемиот процент од 46,7% не се одлучни. Оваа распределба ни покажува дека испитаниците немаат јасна слика за процесот на приближување на Република Македонија кон Унијата, особено за тоа во кој степен е хармонизирано законодавството и казнените одредби со

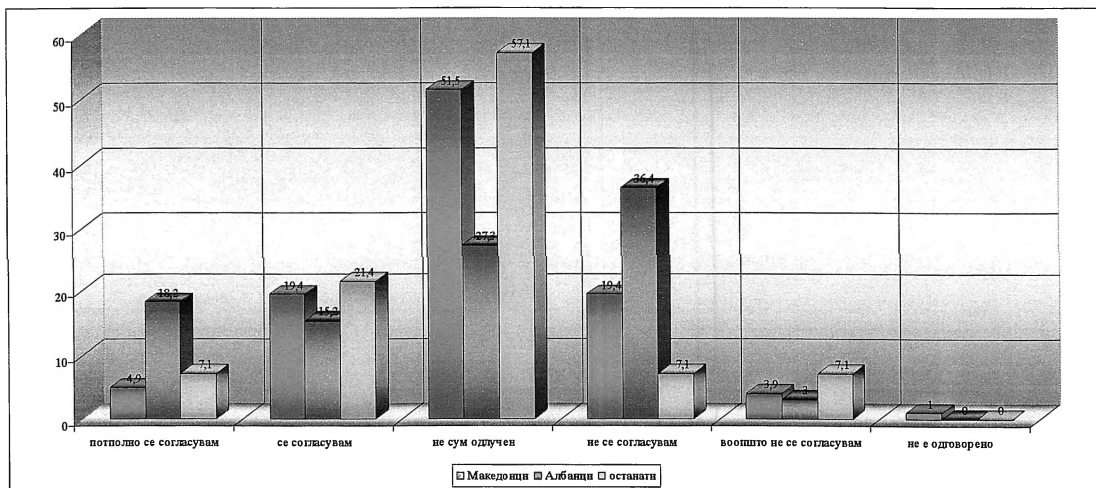


Унијата кои се однесуваат на личната и јавната безбедност. Вака распределените одговори не не изненадуваат, бидејќи и во хипотезата I, го утврдивме слабиот административен капацитет на испитаниците во однос на познавањето на законите на Европската унија.

Сепак, доколку кон оваа анализа ја приклучиме и компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија во Поглавјето правда, слобода и безбедност, тоа ни покажува дека процентот на испитаници кои не се согласуваат или воопшто не се согласуваат со тврдењето, а изнесува 26% е во право. Воедно ни покажува дека Европската унија не успеа реално да го засили своето влијание и безбедносната улога во Република Македонија, а преку спроведувањето на неопходното усогласување на *acquis*.

Деталната распределба на одговорите на оваа прашање според етничката припадност на испитаниците може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.28  
приказ на добиените одговори на прашањето број 22, „Република Македонија во целост ги има хармонизирано своето законодавство и казнените одредби кои се однесуваат на заштитата на личната и јавната безбедност со законодавството и казнените одредби на ЕУ” Според етничката припадност на испитаниците.



Според институцијата во која работат испитаниците, распределбата на одговорите е следна:

Табела бр.42: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 22, „Република Македонија во целост ги има хармонизирано своето законодавство и казнените одредби кои се однесуваат на заштитата на личната и јавната безбедност со законодавството и казнените одредби на ЕУ” Според институциите во кои работат испитаниците.

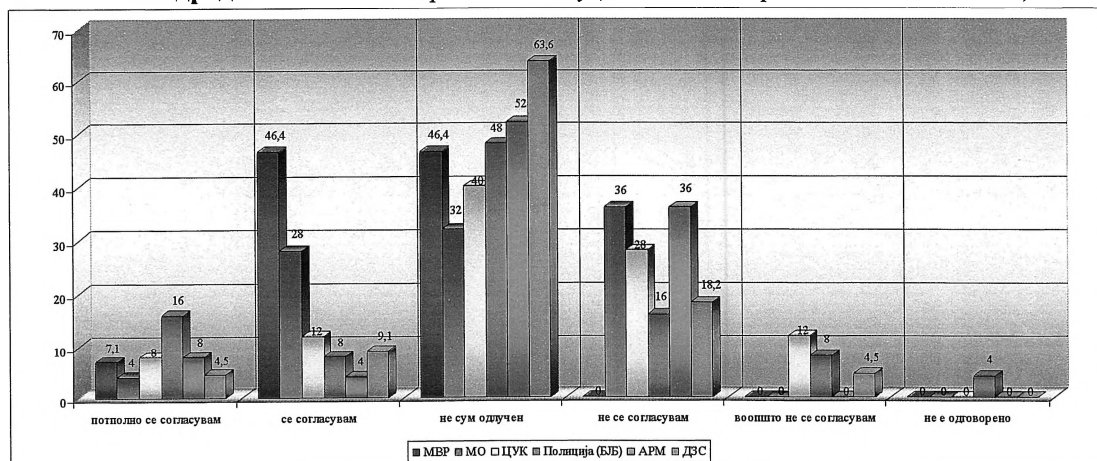
Табела бр.42

Институција		О д г в о р и						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
МВР	F	2	13	13	0	0	0	28
	%	7,1	46,4	46,4	0	0	0	100
МО	F	1	7	8	9	0	0	25
	%	4,0	28,0	32,0	36,0	0	0	100
ЦУК	F	2	3	10	7	3	0	25
	%	8,0	12,0	40,0	28,0	12,0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	4	2	12	4	2	1	25
	%	16,0	8,0	48,0	16,0	8,0	4,0	100
АРМ (ГШ и други)	F	2	1	13	9	0	0	25
	%	8,0	4,0	52,0	36,0	0	0	100
ДЗС	F	1	2	14	4	1	0	22
	%	4,5	9,1	63,6	18,2	4,5	0	100
В к у п н о	F	12	28	70	33	6	1	150
	%	8,0	18,7	46,7	22,0	4,0	0,7	100

Најголемиот процент на вработени кои се изјасниле дека не се согласуваат или воопшто не се согласуваат со оваа тврдење се вработени во ЦУК и изнесува 40%. Најмногу се согласуваат или во потполност се согласуваат вработените во МВР со 53,5%, а најголем процент неодлучни има кај вработените во АРМ и изнесува 52%. Деталната распределба на одговорите може сликовито да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.29

приказ на добиените одговори на прашањето број 22, „Република Македонија во целост ги има хармонизирано своето законодавство и казнените одредби кои се однесуваат на заштитата на личната и јавната безбедност со законодавството и казнените одредби на ЕУ” Според институциите во кои работат испитаниците.



## *Заклучок*

### **Прашањето број 22 не може потполно да ја потврди хипотезата II.**

Тоа се должи пред се на слабиот административен капацитет на испитаниците и нивното не познавање на законите и одредбите кои се однесуваат на хармонизацијата со Унијата. Ова е исклучително значајно за областа на личната и јавната безбедност. Истото се потврди и со тестирањето на прашањето број 15, за слабиот административен капацитет.

Сепак, и Европската унија во рамките на Извештаите на Европската комисија, забележува на недоволата усогласеност на законите и казнените одредби кои влијаат врз личната и јавната безбедност, што е карактеристично во поедини области.

Тоа ни укажува на фактот, дека иако Унијата е постојано присутна во Република Македонија и регионот не може во потполност и силно да ја искаже својата безбедносна улога. Со постојаното присуство на Унијата во регионот и во Република Македонија, таа делумно влијае врз безбедноста, на тој начин засилувајќи ја и својата улога.

*Имајќи ги сите овие податоци за тестирање на хипотезата I, може да кажеме дека во однос на прашањето број 22 и во тој контекст на добиената компаративна анализа на Извештаите на Европската комисија, **хипотезата I ниту можеме да ја потврдиме, ниту да ја отфрлиме.***

## **3.2. Заклучок од тестирањето на хипотеза II**

Преку тестирањето на хипотезата II и нејзината помошна хипотеза, дојдовме до заклучок дека Европската унија низ системот за превенција на конфликтите и со воведување на моделот за рано предупредување од појавата на конфликти ја засили својата улога. Тоа засилување во Република Македонија дава практични резултати во рамките на превенцијата на конфликтите и навременото предупредување за можната појава и ескалација на истите. *Употребувајќи ги механизмите и инструментите за превенција на конфликти, а преку индикаторите на моделот за рано предупредување, Унијата ја засили својата безбедносна улога и влијание во Република Македонија.* Сепак, таа своја улога не може постојано и интензивно да ја покажува. Европската унија преку

своето постојано присуство и засилена безбедносна улога се обидува да го надомести недостатокот кој Република Македонија го има во однос на постоењето на систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување. На тој начин Унијата го супституира одржувањето на европскиот безбедносен простор на територијата на Европа, а во држава која не е членка на Унијата, воедно подготвувајќи ја за полноправно членство.

*Од овие заклучоци можеме да кажеме дека хипотезата II се потврди.*

#### **4. Резултати од тестирањето на хипотеза III**

Тестирањето на хипотезата III ќе го извршине преку анализата на одговорите на прашањата број 29, 30 и 37, и тоа по следниот редослед:

Најпрво ќе го анализираме прашањето број 29 кое се однесува на чувството за лична и јавна безбедност во Република Македонија. Потоа, ќе го анализираме прашањето број 37, кое се однесува на мислењето на испитаниците за тоа кој од наведените индикатори на личната и јавната безбедност влијаат врз истите. На крајот, во прашањето број 30 директно ќе го утврдиме значењето и влијанието на личната и јавната безбедност врз потребата за воспоставување на модел за рано предупредување во контекст на системот за превенција на конфликтите.

Хипотезата III која се однесува на влијанието на личната и јавната безбедност како индикатор во рамките на моделот за рано предупредување, во целост гласи: **„Личната и јавната безбедност како индикатор во раното предупредување од ескалацијата на конфликти, влијаат врз потребата за воспоставување на нов модел за превенција на конфликтите и рано предупредување од појавата на конфликти во Република Македонија”**.

Првото прашање чии одговори ќе ги анализираме е прашањето број 29, а кое гласи: „Јавната и личната безбедност во Република Македонија е добра и не постои можност граѓаните и нивниот имот да бидат загрозеани”.

Прашањето е поставено во облик на тврдење во рамките на Линкертова скала, а понудени се пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласуваам и воопшто не се согласувам.

Очекуваме, одговорите на прашањето број 29 да ни го искажат мислењето на испитаниците, особено како вработени во институциите на системот за безбедност на Република Македонија, за нивната перцепција на личната и јавната безбедност во Република Македонија. Овие одговори може да ги компарираме со податоците дадени во теорискиот модел кои ги има објавено МВР во однос на степенот на криминалот во Република Македонија според бројот на извршени кривични дела. Покрај тоа може да ги компарираме со ставот на граѓаните на Република Македонија во однос на нивното чувство за лична и јавна безбедност дадени во „Извештајот за навремено предупредување на УНДП за 2007 година“. Иако, овој извештај е од пред три години, ние веќе го дадовме делумно во теорискиот модел во однос на индикаторите на личната и јавната безбедност и може да се употреби за компаративна анализа на добиените податоци во однос на тестирањето на хипотезата III.

Распределбата на одговорите на прашањето број 29 во однос на вкупниот број испитаници и нивната етничка припадност може да го видиме во следната табела:

Табела бр.43: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 29, „Јавната и личната безбедност во Република Македонија е добра и не постои можност граѓаните и нивниот имот да бидат загрозувани“ Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.43

Етничка припадност	Одговори						вкупно	
	Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено		
Македонци	F	8	26	24	39	5	1	103
	%	7,8	25,2	23,3	37,9	4,9	1,0	100
Албанци	F	3	8	7	11	4	0	33
	%	9,1	24,2	21,2	33,3	12,1	0	100
Останати	F	0	5	4	4	1	0	14
	%	0	35,7	28,6	28,6	7,1	0	100
<b>Вкупно</b>	F	11	39	35	54	10	1	150
	%	7,3	26,0	23,3	36,0	6,7	0,7	100

Од вкупниот број испитаници, **33,3%** или 1/3, **потполно се согласуваат или се согласуваат** дека во Република Македонија личната и јавната безбедност се добри и не постои можност за загрозување на граѓаните. Наспротив нив, **42,7%** **не се согласуваат или воопшто не се согласуваат** со оваа тврдење, додека **23,3%** **се неодлучни**.

Оваа распределба на одговорите, ни укажува дека поголемиот дел од испитаниците, не ја перципираат личната и јавната безбедност како добра. Најверојатно во недостаток на соодветни информации за состојбата со криминалот во државата, приближно 1/4 од испитаниците се неодлучни. Додека, испитаниците кои состојбата со личната и јавната безбедност не ја перцепираат како добра, или имаат соодветни информации или лично се чувствуваат небезбедни. Сепак допирот со информациите за состојбата со криминалот во државата и личната и јавната безбедност, ќе можеме повеќе да го согледаме преку распределбата на одговорите според институцијата во која се вработени испитаниците.

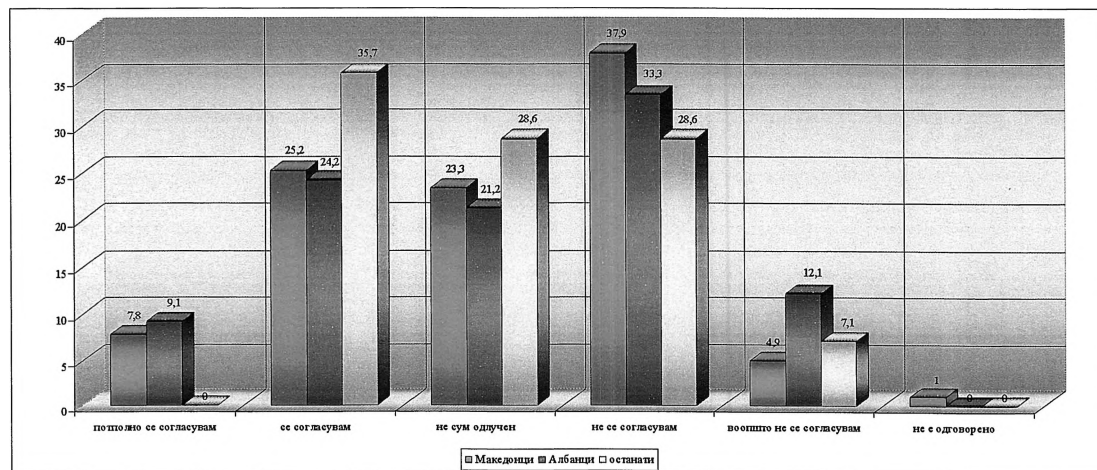
Според етничката припадност на испитаниците, 1/3 од *Македонците* или **33%** и 1/3 од *Албанците* или **33,3%** потполно се согласуваат или се согласуваат со добрата состојба на личната и јавната безбедност во Република Македонија. Овој процент кај испитаниците кои се изјасниле како *останати* е нешто поголем и изнесува **35,7%**, но воедно и процентот на **неодлучни** е најголем и изнесува **28,6%**.

Оваа распределба на одговорите ни покажува дека и според етничката припадност на испитаниците, тие приближно подеднакво се чувствуваат загрозувани во однос на личната и јавната безбедност.

Деталната распределба на одговорите во однос на етничката припадност на испитаниците може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.30

приказ на добиените одговори на прашањето број 29, „Јавната и личната безбедност во Република Македонија е добра и не постои можност граѓаните и нивниот имот да бидат загрозувани“ Според етничката припадност на испитаниците.



Во однос на институцијата во која се вработени испитаниците, распределбата на одговорите можеме да ја видиме во следната табела:

Табела бр.44: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 29, **„Јавната и личната безбедност во Република Македонија е добра и не постои можност граѓаните и нивниот имот да бидат загрозени” Според институциите во кои работат испитаниците.**

Табела бр.44

Институција		Одговори						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
МВР	F	5	8	6	8	0	1	28
	%	17,9	28,6	21,4	28,6	0	3,6	100
МО	F	1	5	6	10	3	0	25
	%	4,0	20,0	24,0	40,0	12,0	0	100
ЦУК	F	2	5	5	9	4	0	25
	%	8,0	28,0	20,0	36,0	16,0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	2	7	5	10	1	0	25
	%	8,0	28,0	20,0	40,0	4,0	0	100
АРМ (ГШ и други)	F	0	8	9	8	0	0	25
	%	0	32,0	36,0	32,0	0	0	100
ДЗС	F	1	6	4	9	2	0	22
	%	4,5	27,3	18,2	40,9	9,1	0	100
Вкупно	F	11	39	35	54	10	1	150
	%	7,3	26,0	23,3	36,0	6,7	0,7	100

Вработените во МВР со **46,5%** сметаат дека личната и јавната безбедност во Република Македонија се добри, а само 28,6% не се согласуваат со оваа тврдење. Најкарактеристично е тврдењето на вработените во полицијата (БЈБ) кои со **44,0%** сметаат дека личната и јавната безбедност во Република Македонија не е добра. Ова е директна спротивставеност во однос на мислењето на вработените во МВР и претставува значајна карактеристика на добиените одговори, при што во иста институција имаме две дијаметрално спротивни мислења и перцепции за состојбата на личната и јавната безбедност во Република Македонија.

Доколку ги погледнеме одговорите добиени од вработените во ЦУК ќе забележиме дека над 1/2 или 52% од испитаниците сметаат дека личната и јавната безбедност во Република Македонија не е добра.

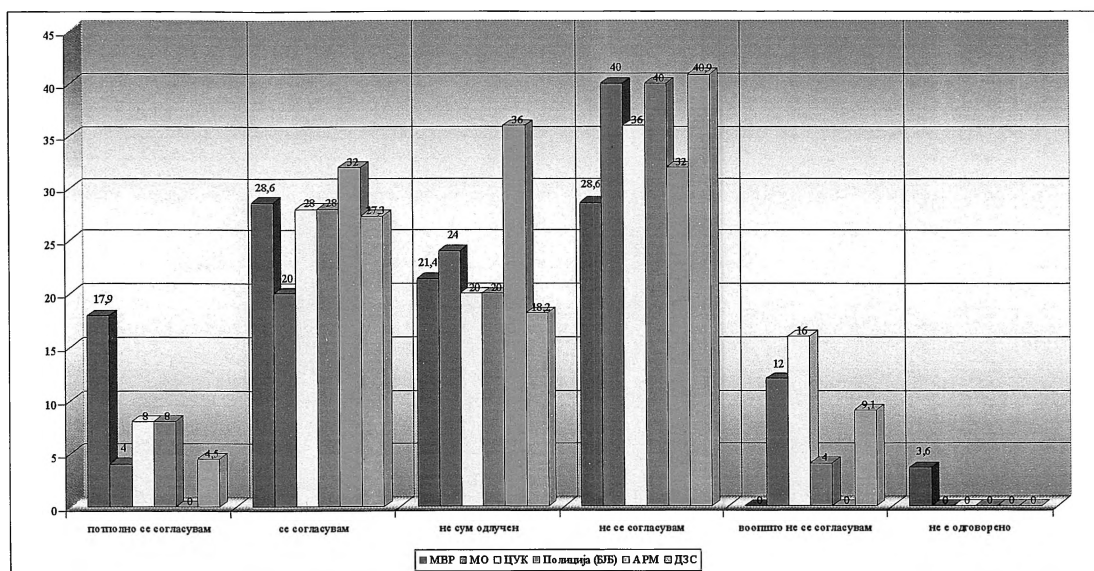
Во овој контекст се поставува прашањето: **„Зошто ЦУК не предупреди и превземе конкретни активности во однос на забележаната можна криза преку индикаторот на личната и јавната безбедност”?** Доколку ги погледнеме Законот за кризи и онаа што го кажавме во теорискиот

модел, може да кажеме дека ЦУК воопшто не го перцепира раното предупредување и во него личната и јавната безбедност како индикатор кој укажува на претстојна криза во општеството.

Деталната распределба на одговорите можеме сликовито да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.31

приказ на добиените одговори на прашањето број 29, „Јавната и личната безбедност во Република Македонија е добра и не постои можност граѓаните и нивниот имот да бидат загрозуени“ Според институциите во кои работат испитаниците.



### Заклучок

Во однос на одговорите на прашањето број 29, можеме да заклучиме дека покрај тестирањето на хипотезата III, добивме и податоци кои се однесуваат на административниот капацитет на некои институции. Ова е карактеристично за ЦУК. Забележителни се спротивставените мислења на испитаниците во сродна или иста институција, како што е МВР и полицијата (БЈБ). Тоа се должи на различните нивоа на перцепирање на личната и јавната безбедност. МВР оваа перцепција ја темели врз политичката агенда и информации, додека полицијата (БЈБ) ја темели својата перцепција на оперативната или теренската активност која ја спроведува секојдневно.

Сепак, најкарактеристичен е ЦУК, кој иако перцепцијата ја темели врз личното искуство на вработените и во помал дел на непосредните информации, нема развиен и имплементиран механизам за навремено предупредување. Уште



помалку е разработен систем за превенција на конфликти и во негов состав модел за рано предупредување. Тоа ни укажува и на недостатокот од индикатори, меѓу другото и личната и јавната безбедност како индикатор, кои ќе укажуваат на појавата на конфликти и нивна ескалација. Во тој контекст недостасува и моделот за проценка на ризици и перцепцијата на ризиците и заканите, меѓу кои е и загрозувањето на личната и јавната безбедност.

**Сите овие заклучоци во однос на прашањето број 29 ја потврдуваат хипотезата III.**

Следното прашање кое ќе го анализираме за да ја тестираме хипотезата III е прашањето број 37, кое се однесува на ставот на испитаниците во однос на тоа кој е најсилниот индикатор кој влијае врз личната и јавната безбедност. Прашањето гласи: „*Кој од наведените индикатори кои влијаат врз личната и јавната безбедност го сметате за најсилен*”?

Како одговор се понудени четирите индикатори преку кои ја тестираме личната и јавната безбедност како индикатор на моделот за рано предупредување, а тоа се: насилниот криминал, нелегалната миграција, нелегалното оружје и корупцијата.

Распределбата на одговорите според вкупниот број на испитаниците и нивната етничка припадност можеме да ги видиме во следната табела:

Табела бр.45: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 37, „**Кој од следните наведени индикатори кои влијаат врз личната и јавната безбедност го сметате за најсилен?**” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.45

Етничка припадност	Одговори					вкупно	
	Насилниот криминал	Нелегалната миграција	Нелегалното оружје кај граѓаните	Корупцијата	Не е одговорено		
Македонци	F	37	0	28	38	0	103
	%	35,9	0	27,2	36,9	0	100
Албанци	F	10	0	10	12	1	33
	%	30,3	0	30,3	36,4	3,0	100
Останати	F	6	1	6	1	0	14
	%	42,9	7,1	42,9	7,1	0	100
Вкупно	F	53	1	44	51	1	150
	%	35,3	0,7	29,3	34,0	0,7	100

Најкарактеристичен одговор е непрцепирањето на илегалната миграција како индикатор кои влијае врз личната и јавната безбедност. Само **0,7%** од испитаниците или **7,1%** од оние кои се изјасниле како *останати* ја перцепираат

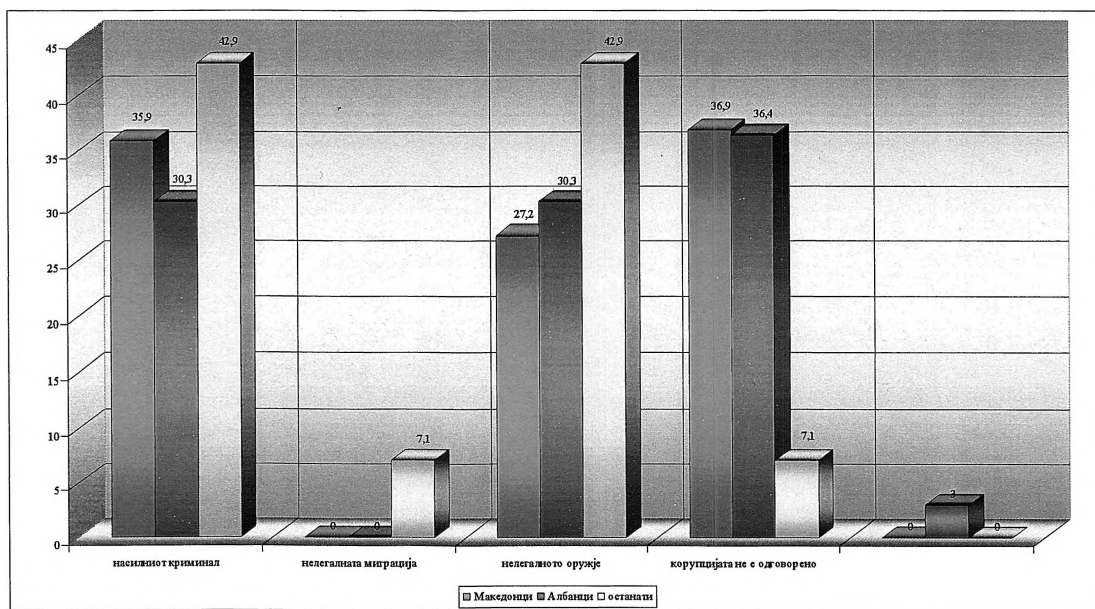
илегалната миграција како влијателен индикатор врз личната и јавната безбедност.

Најголем број од испитаниците или 35,3% како највлијателен индикатор го сметаат насилниот криминал.

Според етничката припадност на испитаниците, најголем процент од *Македонците* со 36,9% како највлијателен индикатор ја гледаат **корупцијата**. *Албанците*, исто така ја перцепираат **корупцијата** со 36,4%, додека останатите подеднакво влијателно ги перцепираат насилниот криминал и нелегалното оружје.

Деталната распределба на одговорите може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.32  
приказ на добиените одговори на прашањето број 37, „Кој од следните наведени индикатори кои влијаат врз личната и јавната безбедност го сметате за најсилен?“ Според етничката припадност на испитаниците.



Според институцијата во која се вработени, испитаниците го перцепираат влијанието на индикаторите како што е дадено во следната табела:

Табела бр.46: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 37, „Кој од следните наведени индикатори кои влијаат врз личната и јавната безбедност го сметате за најсилен?“ Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.46

Институција	Одговори					вкупно	
	Насилниот криминал	Нелегалната миграција	Нелегалното оружје кај граѓаните	Корупцијата	Не е одговорено		
МВР	F	12	0	13	3	0	28
	%	42,9	0	46,4	10,7	0	100
МО	F	12	0	1	11	1	25
	%	48,0	0	4,0	44,0	0	100
ЦУК	F	7	1	7	10	0	25
	%	28,0	4,0	28,0	40,0	0	100
Полиција (БЈБ)	F	8	0	6	11	0	25
	%	32,0	0	24,0	44,0	0	100
АРМ (ГШ и други)	F	7	0	5	13	0	25
	%	28,0	0	20,0	52,0	0	100
ДЗС	F	7	0	12	3	0	22
	%	31,8	0	54,5	13,6	0	100
Вкупно	F	53	1	44	51	1	150
	%	35,3	0,7	29,3	34,0	0,7	100

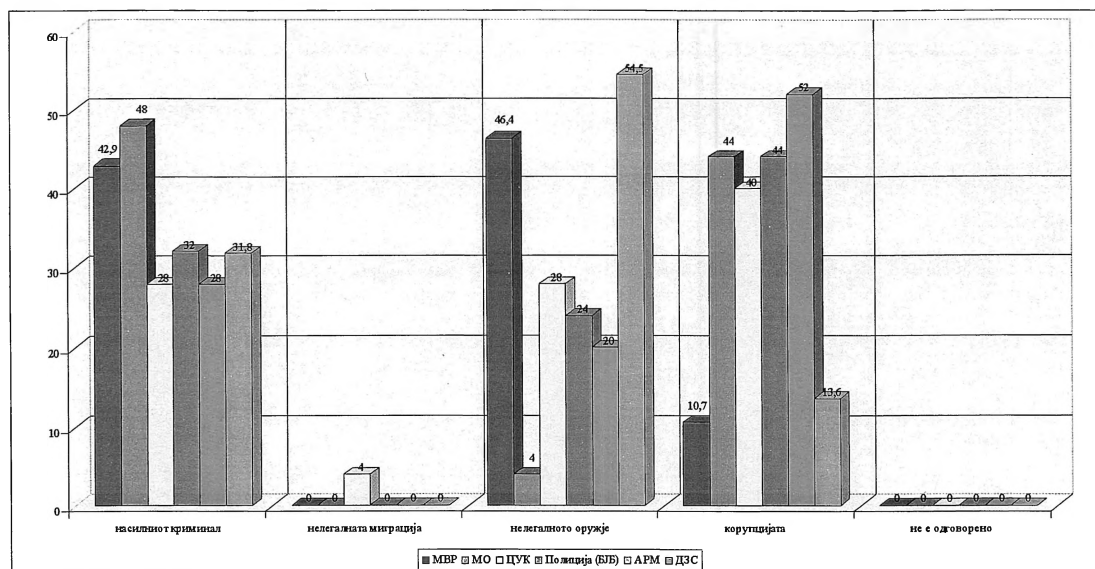
Според институцијата во која се вработени испитаниците, **насилниот криминал** како највлијателен го гледаат **48%** од вработените во **Министерството за одбрана**. Како највлијателно со **54,4%** вработените во **ДЗС** го гледаат **нелегалното оружје**, додека **52,0%** од вработените во **АРМ** за највлијателен индикатор на загрозувањето на личната и јавната безбедност ја сметаат **корупцијата**.

Имајќи ги пред вид одговорите на прашањето број 29, можеме да кажеме дека вработените во **ЦУК** како највлијателен индикатор кој укажува на загрозување на личната и јавната безбедност ја сметаат **корупцијата** со **40,0%**. Тоа укажува, повторно на непостоењето на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и во него индикатори кои би предупредиле на кризта во надоаѓања.

Деталната распределба на одговорите на оваа прашање, можеме сликовито да ја видиме во следниот графикон:

Графикон бр.33

приказ на добиените одговори на прашањето број 37, „Кој од следните наведени индикатори кои влијаат врз личната и јавната безбедност го сметате за најсилен?“ Според институциите во кои работат испитаниците.



### Заклучок

Очигледно е дека испитаниците како највлијателни индикатори на загрозувањето на личната и јавната безбедност во Република Македонија ги сметаат насилниот криминал, нелегалното оружје и корупцијата. Нелегалната миграција не ја перцепираат како индикатор, иако таа влијае врз процесот на интегрирање на Република Македонија во Европската унија, што е евидентно од Извештаите на Европската комисија. Илегалната миграција е опфатена во неколку области во Поглавјето правда, слобода и безбедност и во однос на компаративанат анализа на Извештаите на Европската комисија, може да кажеме дека има клучна улога во однос на процесот на придружување.

Иако, испитаниците различно ги перцепираат влијанијата на индикаторите врз личната и јавната безбедност, може да заклучиме дека постои недостаток од нивна употреба во однос на раното предупредување. Всушност воопшто и не постои листа на индикатори кои би укажувале на загрозувањата и ризиците по безбедноста на Република Македонија.

Сепак, личната и јавната безбедност претставува значаен елемент во градењето на безбедносната политика на Република Македонија и различното перцепирање на основните индикатори кои укажуваат на загрозувањето на

личната и јавната безбедност не ја засилуваат безбедносната политика на државата.

**Токму затоа, влијанието кое го остварува Европската унија, а забележително е во областите кои се однесуваат на личната и јавната безбедност, како и анализата на добиените одговори на прашањето број 37 ја потврдуваат хипотезата III.**

Последното прашање преку чии одговори ќе ја тестираме хипотезата III, е прашањето број 30. Оваа прашање директно се однесува на оваа хипотеза и гласи: „Значењето на личната и јавната безбедност на граѓаните влијае врз потребата за воспоставување на нов модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти”.

Прашањето е поставено во рамките на Линкертова скала и понудени се пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Распределбата на одговорите според етничката припадност на испитаниците и во однос на вкупниот број испитаници може да ја видиме во следната табела:

Табела бр.47: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 30, „Значењето на личната и јавната безбедност на граѓаните влијае врз потребата за воспоставување на нов модел за рано предупредување од ескалација на конфликти во Република Македонија” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.47

Етничка припадност		Одговори					вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	
Македонци	F	12	60	27	3	1	103
	%	11,7	58,3	26,2	2,9	1,0	100
Албанци	F	5	14	12	2	0	33
	%	15,2	42,4	36,4	6,1	0	100
Останати	F	3	8	3	0	0	14
	%	21,4	57,1	21,4	0	0	100
Вкупно	F	20	82	42	5	1	150
	%	13,3	54,7	28,0	3,3	0,7	100

Според вкупниот број на испитаници, **68,0% потполно се согласуваат или се согласуваат со оваа тврдење, не се согласуваат или воопшто не се согласуваат само 4,0%, додека 28,0% се неодлучни.**

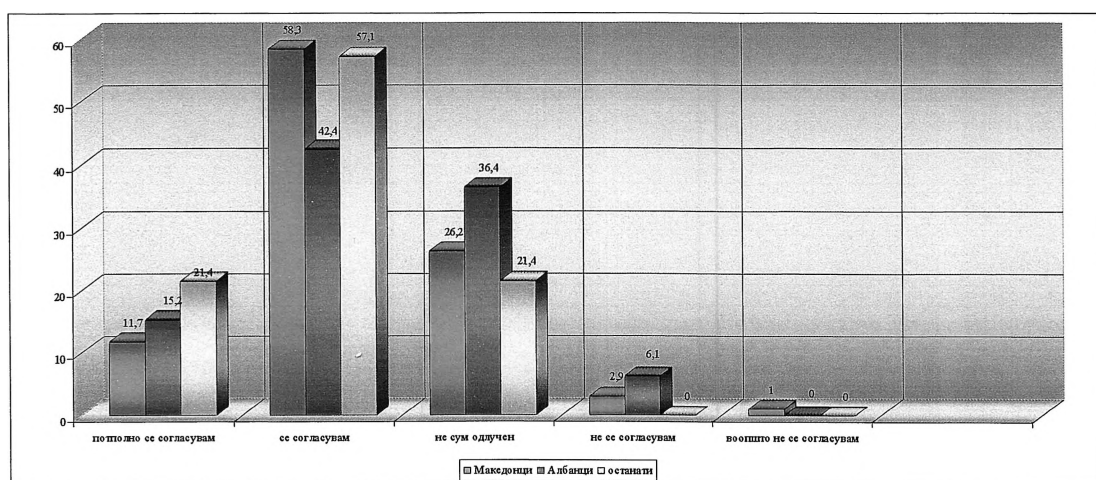
**Не се согласуваат или воопшто не се согласуваат 3,9% од Македонците и 6,1% од Албанците.** Најголем процент на испитаници кои се согласуваат или потполно се согласуваат со оваа потреба на Република Македонија, а како резултат на значението на личната и јавната безбедност се останатите со **78,5%.** Најмногу **неодлучни** има кај **Албанците со 36,4%.**

*Од добиените одговори може да видиме дека повеќе од 2/3 од испитаниците сметаат дека личната и јавната безбедност е значајна и влијае врз потребата за воспоставување на нов модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во Република Македонија.*

Распределбата на одговорите можеме сликовито да ја видиме и на следниот графикон:

Графикон бр.34

приказ на добиените одговори на прашањето број 30, „Значењето на личната и јавната безбедност на граѓаните влијае врз потребата за воспоставување на нов модел за рано предупредување од ескалација на конфликти во Република Македонија” Според етничката припадност на испитаниците.



Според институцијата во која се вработени испитаниците, распределбата на одговорите може да ја видиме на следната табела:

Табела бр.48: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 30, „Значењето на личната и јавната безбедност на граѓаните влијае врз потребата за воспоставување на нов модел за рано предупредување од ескалација на конфликти во Република Македонија” Според институциите во кои работат институциите.

Табела бр.48

Институција		Одговори					Вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	
МВР	F	4	17	6	1	0	28
	%	14,3	60,7	21,4	3,6	0	100
МО	F	2	13	9	1	0	25
	%	8,0	52,0	36,0	4,0	0	100
ЦУК	F	4	10	10	0	1	25
	%	16,0	40,0	40,0	0	4,0	100
Полиција (БЈБ)	F	4	10	8	3	0	25
	%	16,0	40,0	32,0	12,0	0	100
АРМ (ГШ и други)	F	2	17	6	0	0	25
	%	8,0	68,0	24,0	0	0	100
ДЗС	F	4	15	3	0	0	22
	%	18,2	68,2	13,6	0	0	100
Вкупно	F	20	82	42	5	1	150
	%	13,3	54,7	28,0	3,3	0,7	100

Дека личната и јавната безбедност имаат значење кое влијае врз потребата од воспоставување на нов модел за рано предупредување во Република Македонија, сметаат најповеќе вработените во ДЗС со **86,4%**. **Не се согласуваат** најмногу или **12,0%** од вработените во *полицијата (БЈБ)*, додека најголем процент на **неодлучни** кој изнесува **40,0%** има кај вработените во *ЦУК*.

Овие податоци, повторно не упатуваат на тоа дека перцепцијата за значајноста на личната и јавната безбедност кај вработените во институциите на системот за безбедност е позитивна. Сепак, нејзиното поврзување и со тоа превенирање, преку воспоставувањето на модел за рано предупредување компатибилен со оној на Европската унија, претставува проблем. Тоа е проблем пред се како резултат на недостатокот на административен капацитет, како во познавањето на Европската унија и нејзиниот систем за превенција на конфликти и во него моделот за рано предупредување, така и на еквивалентот во Република Македонија.

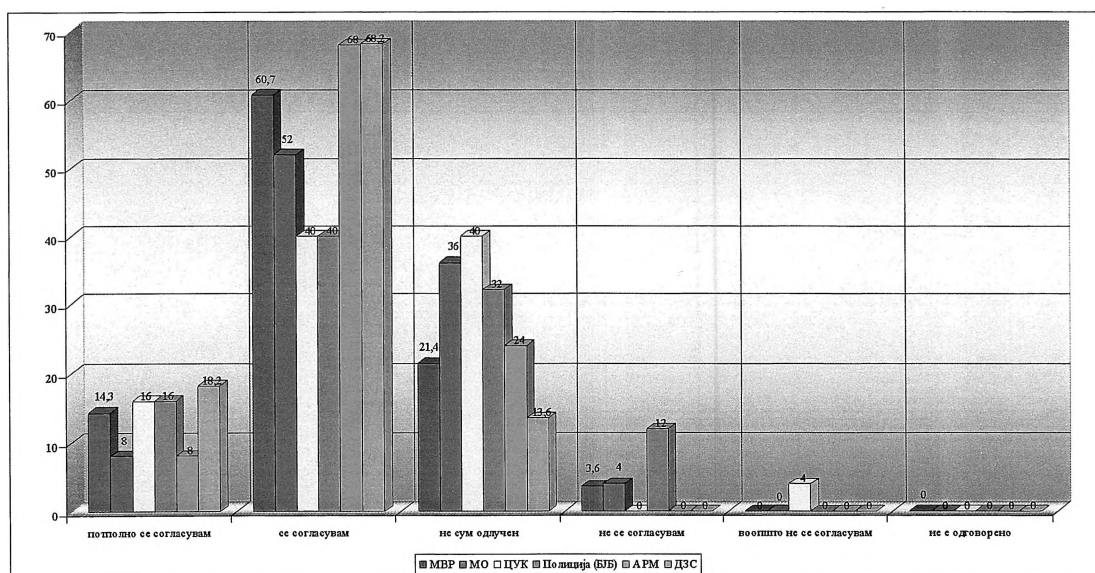
Од тука во потполност е јасно зошто вработените во ЦУК во висок процент од 40,0% не се одлучни како да одговорат. *На мислење сме дека*

постои голема нејаснотија, неразбирање и мешање на моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти и превенцијата на конфликти, со системот за тревожење и предупредување за појавата на природни катастрофи.

На графиконот подолу можеме сликовито да ја видиме распределбата на одговорите на прашањето број 30:

Графикон бр.35

приказ на добиените одговори на прашањето број 30, „Значењето на личната и јавната безбедност на граѓаните влијае врз потребата за воспоставување на нов модел за рано предупредување од ескалација на конфликти во Република Македонија” Според институциите во кои работат испитаниците



### Заклучок

Одговорите на прашањето број 30, директно ја потврдија хипотезата III. Преку нивната анализа можеме да заклучиме дека значењето на личната и јавната безбедност е големо. Токму поради овој заклучок, а во интерес на градењето на безбедносната политика на Република Македонија компатибилна со онаа на Европската унија, постои потреба од воспоставувањето на нов модел за рано предупредување од појавата на конфликти. Во рамките на овој модел за рано предупредување, а поради значењето на личната и јавната безбедност потребно е како индикатори да се вградат токму овие индикатори кои ги користевме во тестирањето на хипотезата.

**Со овие заклучоци може со сигурност да ја потврдиме хипотезата III.**



#### **4.1.Заклучок од тестирањето на хипотеза III**

Тестирањето на хипотезата III ни ја потврди важноста на личната и јавната безбедност. Воедно ни даде соодветни информации за тоа дека ЦУК нема изградено соодветен модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликтки во рамките на поширок систем за превенција на конфликтки. Особено, е евидентно дека не постојат ниту индикатори во областа на личната и јавната безбедност преку кои може да се следат ризиците и загрозувањата од ескалацијата на конфликтите и да се изврши рано предупредување.

Недостатокот на овој значаен инструмент во рамките на превенцијата на конфликти во Република Македонија, погрешно е супституиран низ системот за тревожење и навремено предупредување од појавата на природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти. Како клучен факт, кој влијае врз неперцепирањето на значењето на личната и јавната безбедност во однос на воспоставувањето на модел за рано предупредување е слабиот административен капацитет и непознавањето на законите, институциите и инструментите на Европската унија.

Сепак, и покрај забележаните контрадикторни ставови на испитаниците, заради резултатите добиени во компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија, влијанието кое го изразува Унијата врз Република Македонија, особено во областите на личната и јавната безбедност е големо. Европската унија во рамките на програмата за превенција на конфликти, и со тоа во моделот за рано предупредување ги има имплементирани индикаторите кои се однесуваат на личната и јавната безбедност. Преку препораките и инсистирањето за спроведувањето на заедничките политики во процесот на приближувањето на Република Македонија кон Унијата, таа влијае и врз воспоставувањето на модел за рано предупредување во Македонија и во него вклучување на индикаторите на личната и јавната безбедност.

*Одтука можеме да заклучиме дека личната и јавната безбедност влијаат врз потребата за воспоставување на нов систем за превенција на конфликтки и во негови рамки на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти. Со тоа можеме да ја потврдиме хипотезата III.*

## 5. Резултати од тестирањето на *генералната хипотеза*

Досегашните тестирања на хипотезите I, II и III, ни ја потврдија позитивната улога на Европската унија во засилувањето на стабилноста на Република Македонија, а преку нејзиното присуство во државата и регионот. Со ова присуство, Унијата ја засили и својата безбедносна улога, употребувајќи ги инструментите и механизмите на градењето на безбедносната политика. *Таков конкретен инструменти претставува програмата за превенција на конфликти и во неа опфатениот модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти.*

За да може да ја потврдиме или отфрлиме генералната хипотеза, ќе извршиме и нејзино директно тестирање преку анализа на одговорите на прашањата број 11 и 13 од анкетниот прашалник. Уште повеќе што прашањето број 11 е во директна врска со насловот на овој труд, и очекуваме најдиректно да ги изрази ставот на испитаниците во однос на моделот за рано предупредување на Европската унија и неговото влијание врз безбедносната политика на Република Македонија.

Генералната хипотеза гласи: *„Моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти на Европската унија како дел од програмата за превенција на конфликтите претставува инструмент на Европската безбедносна политика, и истиот влијае врз креирањето и зајакнувањето на безбедносната политика на Република Македонија во однос на превенцијата на конфликтите. Тоа влијание ќе се следи преку показателите на приближувањето на Република Македонија кон Европската унија во областа на заедничката надворешна и безбедносна политика и правдата и внатрешните работи, а низ индикаторите на личната и јавната безбедност“.*

По нејзиното тестирање преку анализата на одговорите на прашањата 11 и 13, ќе извршиме и анализа на заклучоците од останатите хипотези. Тестирањето на генералната хипотеза ќе го започнеме со анализа на одговорите на прашањето број 13. Одговорите на оваа прашање може да ги компарираме со заклучоците од одговорите на прашањето број 12, бидејќи двете прашања се во непосредна поврзаност во однос на добивањето на датум за преговори.

Прашањето број 13 гласи: „Добивањето на датум за преговори за полноправно членство на Република Македонија во Европската унија, позитивно ќе влијае врз безбедносната политика на Република Македонија”

Оваа прашање е поставен во облика на тврдење во рамките на Линкертова скала, а понудени се пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Распределбата на одговорите на прашањето број 13 во однос на вкупниот број испитаници и нивната етничка припадност може да го видиме во следната табела:

Табела бр.49: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 13, „Добивањето на датум за преговори за полноправно членство на Република Македонија во Европската унија, позитивно ќе влијае врз безбедносната политика на Република Македонија” Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.49

Етничка припадност		Одговори					вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	
Македонци	F	49	36	6	10	2	103
	%	47,6	35,0	5,8	9,7	1,9	100
Албанци	F	14	18	0	1	0	33
	%	42,4	54,5	0	3,0	0	100
Останати	F	5	8	1	0	0	14
	%	35,7	57,1	7,1	0	0	100
Вкупно	F	68	62	7	11	2	150
	%	45,3	41,3	4,7	7,3	1,3	100

Во однос на вкупниот број на испитаници, дека добивањето на датум за преговори за полноправно членство во Унијата, позитивно ќе влијае врз безбедносната политика на Република Македонија, **потполно се согласуваат или се согласуваат 86,6%** од испитаниците. **Не се согласуваат или воопшто не се согласуваат 8,6%**, додека **неодлучни се 4,7%**.

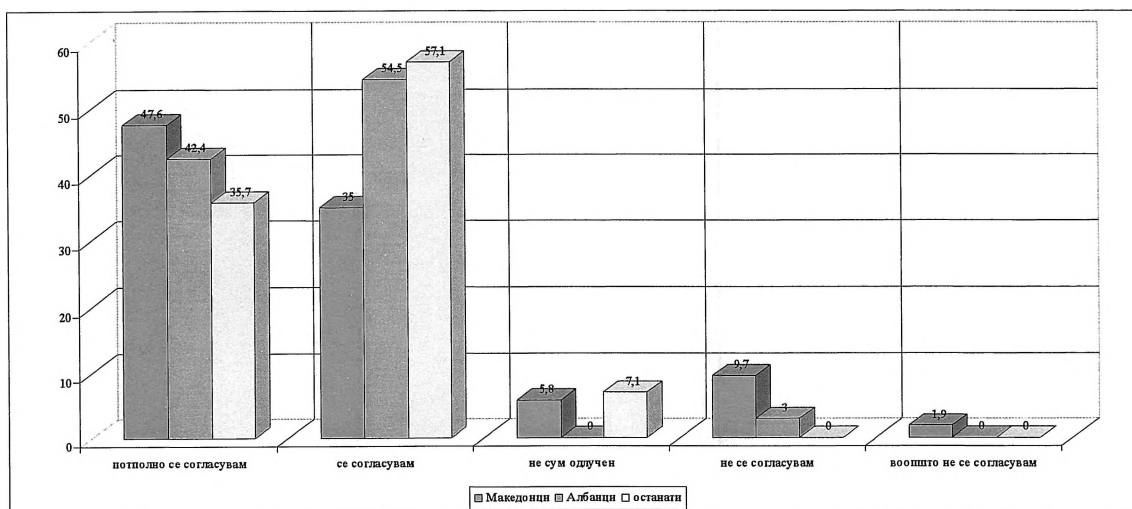
Оваа распределба на одговорите, е приближно слична со онаа од прашањето број 12, а кое се однесува на тоа дали кандидатскиот статус за членство во Унијата претставува многу различна состојба во однос на датумот за преговори. Согласувајќи се со тврдењето на прашањето 12 со високи 78,6%, испитаниците во одговорите на прашањето број 13, само го потврдија својот став во однос на влијанието на датумот за преговори врз Република Македонија.

Конкретно во однос на позитивното влијание врз безбедносната политика на државата.

Според етничката припадност на испитаниците, **12,6%** од *Македонците* **воопшто не се согласуваат или не се согласуваат** со позитивното влијание врз безбедносната политика на Република Македонија од добивањето на датум за преговори. **Највисок степен на согласност и потполна согласност** е изразена кај **Албанците со 97%**. Оваа распределба на одговорите ни покажува појава на *евроскептицизам кај Македонците, особено во однос на влијанието на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија.*

Деталната распределба на одговорите на прашањето број 13, може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.36  
приказ на добиените одговори на прашањето број 13, „Добивањето на датум за преговори за полноправно членство на Република Македонија во Европската унија, позитивно ќе влијае врз безбедносната политика на Република Македонија” Според етничката припадност на испитаниците.



Во однос на прашањето број 13, за нас е значајно да ја согледаме распределбата на одговорите според институцијата во која се вработени испитаниците.

Оваа распределба на одговорите може да ја видиме на следната табела:

Табела бр.50: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 13, „Добивањето на датум за преговори за полноправно членство на Република Македонија во Европската унија, позитивно ќе влијае врз безбедносната политика на Република Македонија” Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.50

Институција		О д г в о р и					вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	
МВР	F	16	8	1	2	1	28
	%	57,1	28,6	3,6	7,1	3,6	100
МО	F	14	8	1	2	0	25
	%	56,0	32,0	4,0	8,0	0	100
ЦУК	F	8	12	1	3	1	25
	%	32,0	48,0	4,0	12,0	4,0	100
Полиција (БЈБ)	F	9	11	3	2	0	25
	%	36,0	44,0	12,0	8,0	0	100
АРМ (ГШ и други)	F	12	10	1	2	0	25
	%	48,0	40,0	4,0	8,0	0	100
ДЗС	F	9	13	0	0	0	22
	%	40,9	59,1	0	0	0	100
В к у п н о	F	68	62	7	11	2	150
	%	45,3	41,3	4,7	7,3	1,3	100

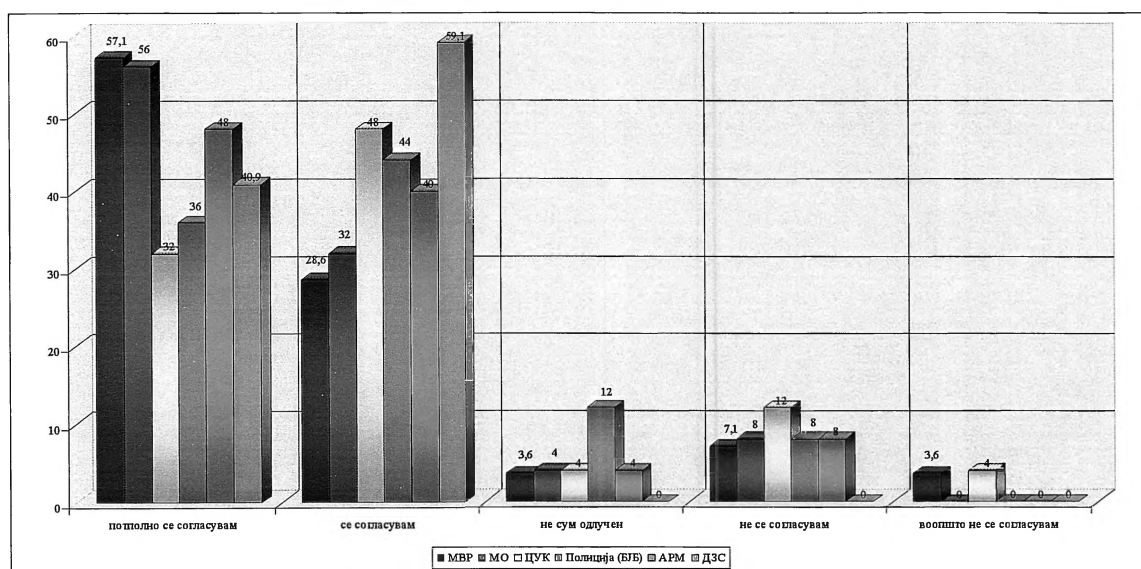
Според институцијата во која се вработени испитаниците, во потполност се согласуваат и се согласуваат со позитивното влијание на добивањето на датумот за преговори со Унијата врз безбедносната политика на Република Македонија, 100% од вработените во ДЗС. Најкарактеристични се одговорите на вработените во ЦУК. Имено, 16% од вработените во ЦУК воопшто не се согласуваат или не се согласуваат со позитивното влијание на добивањето на датум за преговори врз безбедносната политика на Република Македонија. Компарирајќи ги овие одговори со одговорите на прашањето број 12, може да кажеме дека уште поголем процент од 32,0% од испитаниците вработени во ЦУК, сметаат дека кандидатскиот статус за членство во Европската унија не е различна состојба од добивањето на конкретен датум за преговори.

Тоа ни покажува дека вработените во ЦУК, немаат јасна претстава за можностите на државата како земја кандидат и како земја која ги започнува преговорите за полноправно членство во Унијата. Тоа е резултат на слабиот административен капацитет. Воедно, очигледно е влијанието на овој став врз превенцијата на конфликти, моделот за рано предупредување од ескалација на

конфликтите и креирањето на безбедносната политика на Република Македонија.

Сликовито, распределбата на одговорите на прашањето број 13 може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.37  
приказ на добиените одговори на прашањето број 13, „Добивањето на датум за преговори за полноправно членство на Република Македонија во Европската унија, позитивно ќе влијае врз безбедносната политика на Република Македонија” Според институциите во кои работат испитаниците.



### Заклучок

Анализата на одговорите на прашањето број 13 ни укажуваат на силната определба кон европските интеграции. Иако, оваа определба не е втемелена врз свесните согледувања на значењето на добивањето на датум за преговори и разликата во однос на сегашниот кандидатски статус, таа сепак ни укажува на влијанието кое го остварува Европската унија.

Добивањето датум за преговори ќе овозможи директно влијание на Европската унија во текот на отворањето на поглавјата. Во таа насока и показателите за приближување на Република Македонија кон Европската унија во областа на заедничката надворешна и безбедносна политика и правдата и внатрешните работи ќе се засилат. На тој начин, Европската унија ќе изврши директно влијание врз Република Македонија во текот на самите преговори. Меѓу другото тоа влијание ќе се рефлектира и во однос на имплементирањето

на инструментите на Европската безбедносна политика. Поради тоа и моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, како дел од програмата за превенција на конфликтите ќе мора во текот на преговорите за полноправно членство во Унијата да биде воспоставен и имплементиран.

**Со тоа, прашањето број 13, преку добиените одговори силно ја потврдува генералната хипотеза.**

Последното прашање преку кое ќе ја тестираме генералната хипотеза и со тоа ќе го завршине истрашувањето е прашањето број 11.

Ова прашање директно се однесува на насловот на темата и анализата на одговорите, ќе ни го покаже ставот на испитаниците за влијанието или невлијанието на моделот за рано предупредување, врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија.

Прашањето број 11 гласи: *„Моделот за рано предупредување на Европската унија влијае врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија“*. Оваа прашање е поставено во облик на тврдење во рамките на Линкертовата скала и понудени се пет одговори и тоа: потполно се согласувам, се согласувам, не сум одлучен, не се согласувам и воопшто не се согласувам.

Распределбата на одговорите на прашањето број 11, според вкупниот број на испитаниците и нивната етничка припадност може да ја видиме на следната табела:

Табела бр.51: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 11, **„Моделот за рано предупредување на Европската унија влијае врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија“** Според етничката припадност на испитаниците.

Табела бр.51

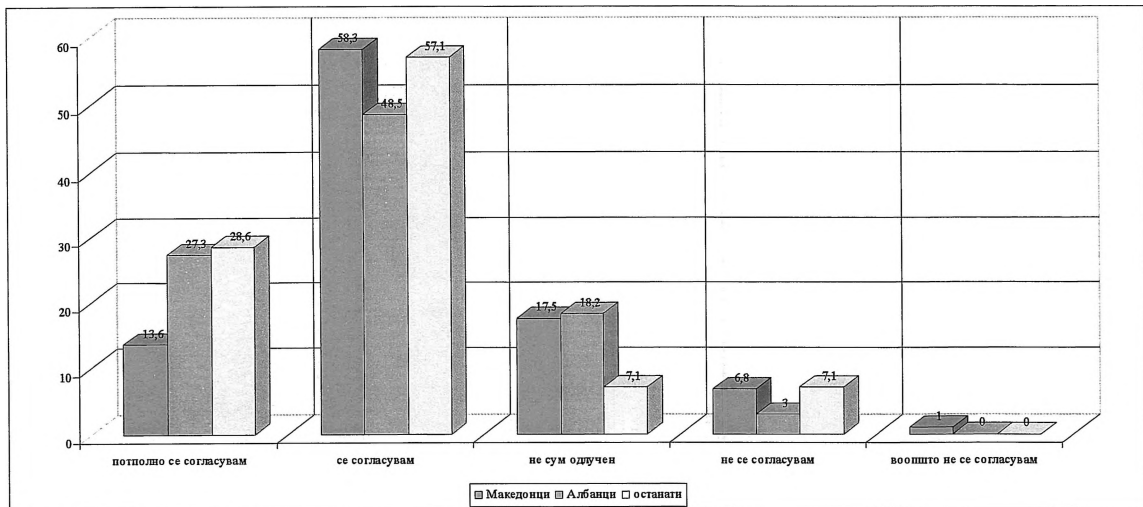
Етничка припадност		О д г в о р и						ВКУПНО
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
Македонци	F	14	60	18	7	1	3	103
	%	13,6	58,3	17,5	6,8	1,0	2,9	100
Албанци	F	9	16	6	1	0	1	33
	%	27,3	48,5	18,2	3,0	0	3,0	100
Останати	F	4	8	1	1	0	0	14
	%	28,6	57,1	7,1	7,1	0	0	100
ВКУПНО	F	27	84	25	9	1	4	150
	%	18,0	56,0	16,7	6,0	0,7	2,7	100

Влијанието на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти за **74%** од испитаниците или повеќе од 1/3 **има влијание** врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија. Нема влијание за 6,7%, а неодлучни се 16,7% од испитаниците.

Според етничката припадност на испитаниците, **влијанието на моделот за рано предупредување** од ескалација на конфликти на Европската унија е **евидентно** за **71,9%** од *Македонците*, за **75,8%** од *Албанците* и за **85,7%** од испитаниците кои се изјасниле како *останати*. Најмногу од *Македонците* со **7,8%** сметаат дека **моделот за рано предупредување** на Европската унија **не влијае** врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија.

Оваа распределба на одговорите не е изненадување, бидејќи е многу слична со одговорите на прашањето број 13, кое посредно ја тестира Генералната хипотеза. Деталната распределба на одговорите може да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.38  
приказ на добиените одговори на прашањето број 11, „Моделот за рано предупредување на Европската унија влијае врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија” Според етничката припадност на испитаниците.



Исклучително е значајна распределбата на одговорите во однос на институцијата во која се вработени испитаниците, бидејќи очекуваме да ни го покажат ставот на испитаниците во однос на прифаќањето на влијанието на Европската унија врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија, како резултат на примената на еден од инструментите на програмата за превенција на конфликти. Покрај тоа ќе можеме да го согледаме



одност на институциите на системот за безбедност на Република Македонија, кон влијанието на конфликтите и разбирањето на нивната поврзаност со безбедносната политика и нејзиното креирање.

Распределбата на одговорите на прашањето број 11, според институцијата во која се вработени испитаниците, може да ја видиме во следната табела:

Табела бр.52: Табеларен приказ на добиените одговори на прашањето број 11, „Моделот за рано предупредување на Европската унија влијае врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија” Според институциите во кои работат испитаниците.

Табела бр.52

Институција		Одговори						вкупно
		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Не е одговорено	
МВР	F	7	17	1	3	0	0	28
	%	25,0	60,7	3,6	10,7	0	0	100
МО	F	3	16	4	1	0	1	25
	%	12,0	64,0	16,0	4,0	0	4,0	100
ЦУК	F	4	11	7	2	0	1	25
	%	16,0	44,0	28,0	8,0	0	4,0	100
Полиција (БЈБ)	F	2	13	7	1	1	1	25
	%	8,0	52,0	28,0	4,0	4,0	4,0	100
АРМ (ГШ и други)	F	6	14	4	1	0	0	25
	%	24,0	56,0	16,0	4,0	0	0	100
ДЗС	F	5	13	2	1	0	1	22
	%	22,7	59,1	9,1	4,5	0	4,5	100
Вкупно	F	27	84	25	9	1	4	150
	%	18,0	56,0	16,7	6,0	0,7	2,7	100

Дека моделот за рано предупредување на Европската унија, влијае врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија, мислат најмногу од вработените во МВР. Овој процент е исклучително висок и изнесува 85,7%, но во исто време кај вработените во МВР е најголем процентот кој изнесува 10,7% на испитаници кои не се согласуваат со оваа тврдење.

Најмал процент на испитаници, кои мислат дека моделот за рано предупредување на Европската унија, влијае врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија, е забележан кај вработените во ЦУК. Тука процентот изнесува 60% од испитаниците и воедно кај вработените во ЦУК е највисок процентот од 28% на неодлучни испитаници.

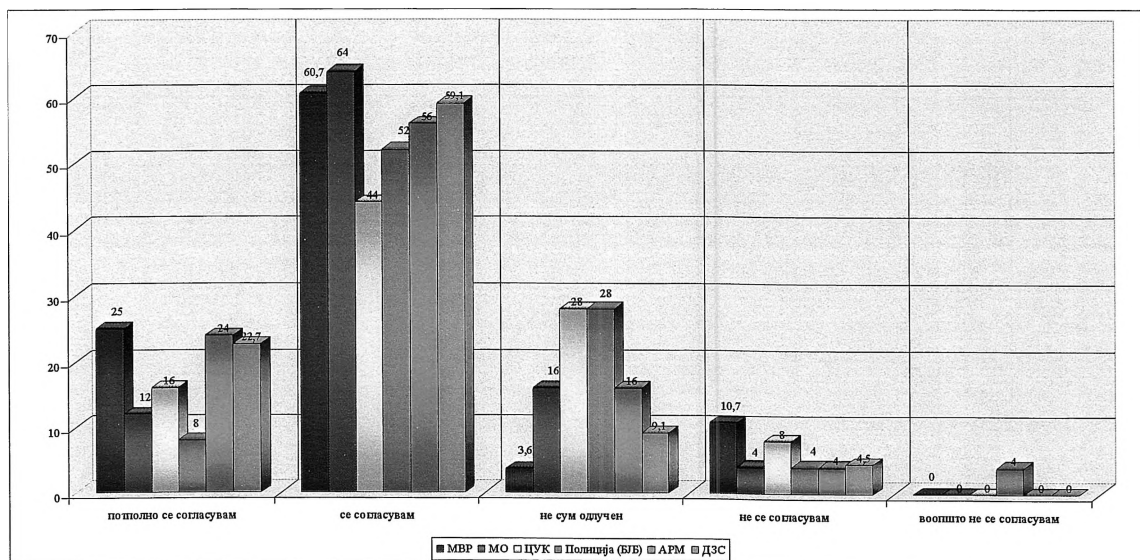
Оваа распределба на одговорите ни укажува на еден многу интересен податок. Големата разлика помеѓу согласноста за влијанието на моделот за рано

предупредување на Европската унија, која е забележителна помеѓу вработените во МВР и ЦУК се должи на познавањето на инструментите, институциите и легислативата на Унијата во рамките на превенцијата на конфликтите. На тоа ни укажуваат и одговорите на прашањето број 10. Во оваа прашање 39,3% од вработените во МВР се изјасниле дека воопшто не ги познаваат или многу малку ги познаваат инструментите, институциите и легислативата на Унијата во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување. Додека, кај испитаниците вработени во ЦУК 16% се изјасниле дека ги познаваат или добро ги познаваат. Разликата е голема кај испитаниците кои се изјасниле дека делумно ги познаваат, и која кај вработените во ЦУК изнесува 44%.

Воедно сметаме дека разликата од 26% помеѓу испитаниците вработени во ЦУК и МВР се должи на различното разбирање и пред се непосредно познавање на влијанието на Унијата врз безбедносната политика на Република Македонија.

Сепак, распределбата на одговорите на прашањето број 11, според институцијата во која се вработени испитаниците, детално можеме да ја видиме на следниот графикон:

Графикон бр.39  
приказ на добиените одговори на прашањето број 11, „Моделот за рано предупредување на Европската унија влијае врз градењето на безбедносната политика на Република Македонија” Според институциите во кои работат испитаниците.



## Заклучок

Одговорите на прашањето број 11 директно се однесуваат на насловот на овој труд: **„Моделот за рано предупредување на Европската унија и неговото влијание врз безбедносната политика на Република Македонија”**.

Анализата на одговорите компарирана со некои од одговорите на претходните прашања, како и компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија, ни покажа дека *моделот за рано предупредување на Европската унија влијае врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија*.

Во колкав степен е изразено тоа влијание, евидентно е во Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон Унијата.

На каков и да е начин тоа влијание да го чувствуваат испитаниците, вработени во институциите на системот за безбедност на Република Македонија, влијанието врз креирањето на безбедносната политика на државата е забележително. Имајќи го пред вид фактот, дека испитаниците имаа претходно дивергентни одговори во однос на нивниот административен капацитет, потребно е да заклучиме дека позитивните одговори на оваа прашање се должат и на други фактори како:

- ангажираноста на институцијата во која работата во процесот на евроинтеграциите,
- непосредното влијание кое го чувствуваат вработените во своето опкружување,
- неразграничувањето на влијанието врз безбедносната политика на Република Македонија преку други инструменти на Европската унија,
- познавањето или непознавањето на безбедносниот систем на Република Македонија,
- познавањето или непознавањето на европската безбедносна стратегија и
- личното искуство од периодот на деескалација на етнополитичкиот конфликтен процес во Република Македонија.

**Со оглед на овие заклучоци, сепак може да кажеме дека, прашањето број 11 преку добиените одговори ја потврди генералната хипотеза.**

## 5.1. Заклучок од тестирањето на генералната хипотеза

Согледувајќи ги заклучоците од останатите хипотези и нивните помошни хипотези, како и од анализата на одговорите на прашањата број 11 и 13 и компаративната анализа на Извештаите на Европската унија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон Унијата, можеме да кажеме дека тврдењето дадено во Генералната хипотеза, при нејзиното тестирање укажа на:

**Прво**, моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти не Европската унија претставува дел од програмата за превенција на конфликти.

**Второ**, како дел од програмата за превенција на конфликтите, која е во состав на Европската безбедносна политика (ЕБП), моделот за рано предупредување, претставува инструмент за спроведување на ЕБП.

**Трето**, моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, својата функција ја темели врз индикаторите. Преку следење на индикаторите, мерење и анализа се собираат информациите, кои укажуваат на можната ескалација на конфликтите. За проценка и анализа на податоците добиени од индикаторите на моделот за рано предупредување, во составот на Унијата постои посебна административна единица која се нарекува „Единица за политичко планирање и рано предупредување“. Тоа ни укажува, на значењето на моделот за рано предупредување и неговата поврзаност со безбедносната политика.

**Четврто**, како дел од индикаторите на моделот за рано предупредување се и индикаторите кои се однесуваат на состојбата на личната и јавната безбедност.

**Петто**, во рамките на Европската унија, личната и јавната безбедност се дел од поглавјето Правда, слобода и безбедност. Покрај тоа директно се поврзани и со поглавјето Заедничка надворешна и безбедносна политика.

**Шесто**, Европската унија на поглавјето Правда, слобода и безбедност гледа како на значајно поглавје кое **влијае врз јавната и личната безбедност**, не само во Република Македонија, туку и во целост на целокупниот безбедносен простор на Унијата.

**Седмо**, причината за оваа е барањето на правна, судска, обвинителска и полициска соработка, за сузбивање на сите облици на криминал на целата територија на Унијата. Тоа е во согласност со **европската безбедносна**

**стратегија во делот за создавање на заеднички европски безбедносен простор.**

**Осмо,** во однос на приближувањето на Република Македонија кон Европската унија, во Извештаите за нејзиниот напредок, континуирано се забележуваат барањата за подобрување на состојбата и подготвеноста на државата во областите кои се однесуваат на личната и јавната безбедност.

**Девето,** забележителна е слабата подготвеност на Македонија во приближувањето кон Унијата во делот на прифаќањето на законските основи преку ратификацијата на меѓународните конвенции, протоколи и договори во оваа област. Тоа е предмет на постојани препораки на Унијата, а претставува основа за детално хармонизирање на законодавството.

**Десето,** најголемите **забелешки кои континуирано се повторуваат** во сите четири извештаи се однесуваат на создавањето на **дата база системот, меѓуресорската соработка особено на разузнавачките и безбедносните служби, парламентарната и демократската контрола на безбедносните и контраразузнавачките служби и високата политизација во полициската структура на високо ниво, како резултат на слабиот административен капацитет.**

**Единаесето,** Република Македонија од една страна е соочена со притисокот на Унијата, пред се преку препораките за хармонизација на законодавството, додека од друга страна ја **покажува слабата капацитетност на администрацијата** и неразбирањето на начинот како да се создаде соодветен модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во Република Македонија и на кој начин ќе се овозможи негово влијание врз безбедносната политика на државата.

**Дванаесетто,** вработените во институциите на системот на безбедност во Република Македонија, немаат доволно познавање за институциите, инструментите и законската легислатива на Унијата.

**Тринаесетто,** оваа непознавање е исклучително изразено во однос на превенцијата на конфликтите и моделот за рано предупредување од ескалацијата на насилни конфликти. Видливо е непознавањето на неговите индикатори и значењето во превенцијата на конфликтите, како дел од градењето на безбедносната политика на државата во однос на проценката на ризиците и заканите.

**Четиринаесетто**, недостатокот на административен капацитет, во однос на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти, неговите индикатори и програмата за превенција на конфликтите е особено забележлив кај испитаниците вработени во ЦУК.

**Петнаесетто**, ЦУК не ги има прифатено позитивните искуства од примената на моделот за рано предупредување на Европската унија и *во пракса ги нема издиференцирано раното предупредување од ескалацијата на конфликти и тревожењето и предупредувањето од појавата на природни катастрофи*. Тоа влијае врз разбирањето на моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и неговото влијание врз безбедносната политика.

**Шеснаесетто**, воспоставувањето на нов систем за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување како негов составен дел, е во согласност со потребите и приоритетите на Европската безбедносна стратегија. Тоа ќе овозможи подобра безбедносна политика на Република Македонија, како и воспоставување на нови индикатори во однос на проценката на ризиците и заканите врз безбедноста на Република Македонија.

*Со оглед на сите овие заклучоци, можеме да ја потврдиме Генералната хипотеза дека, моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти на Европската унија како дел од програмата за превенција на конфликтите, претставува инструмент на Европската безбедносна политика, и истиот влијае врз креирањето и зајакнувањето на безбедносната политика на Република Македонија во однос на превенцијата на конфликтите.*

## **6. Резиме на истражувањето**

**Истражувањата спроведени за потребите на трудот, се состојат од:**

*-компаративна анализа на Извештаите на ЕК за периодот од 2006 до 2009 година, односно по добивањето на кандидатскиот статус на Република Македонија и*

*-теренско истражување за влијанието на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија.*

Компаративната анализа на Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон Европската унија, беше направена во две поглавја кои во рамките на областите кои ги содржат ја имаат клучната улога во однос на моделот за рано предупредување.

Во делот 1.5 дадени се заклучните согледувања во однос на анализата на Извештаите. Во текот на промената на овој метод на истражување и во овој дел на истражувањето не се сретнавме со поголеми проблеми.

Воглавно, може да кажеме дека Извештаите на ЕК кои се јавно достапни, содржат голем број информации за напредокот на Република Македонија, како и за забележаните недостатоци и дадените препораки. Но, во делот за реализацијата на НПАА неможевме да најдеме информации за подзаконските акти кои треба да овозможат имплементација на реализираните обврски на Република Македонија, односно донесените или усогласените закони со *aquis*. Особено во однос на било каква анализа на имплементирани закони, договори и протоколи и позитивните или неативните резултати од истите, како и реализацијата на препораките и проблемите во нивната имплементација при спуштањето од Владино и Собраниско ниво на пониско ниво на имплементација и нивните ефекти.

Динамиката на приближувањето на Република Македонија кон Унијата во однос на поглавјата правда, слобода и безбедност и ЗНБП, како и препораките на ЕК, прегледно по години може да се видат на крајот од трудот во табеларните прилози (глава пет).

Теренското истражување се спроведе врз 150 испитаници вработени во институциите на системот за безбедност во Република Македонија. Во текот на спроведувањето на истражувањата, се појавија проблеми кои дополнително бараа ангажман. Овие проблеми, беа изразени во однос на спроведувањето на теренското истражување и се карактеризираа со следното:

1. До испитаниците без дистрибуирани 180 анкетни прашалници, од кои беа вратени 156 прашалници. Од вратените 156 прашалници, 5 анкетни прашалници не беа потполни и не можеа да се употребата во истражувањето. Со тоа се исполни потребниот примерок на истражување од 150 испитаници.
2. Предвидениот примерок од по 25 испитаници од секоја институција, не можеше да се оствари. Се појави разлика во однос на анкетните прашалници

вратени од Дирекцијата за заштита и спсување и МВР. Од МВР беа вратени 29 прашалници, додека од ДЗС 23. При тоа од ДЗС, еден прашалник воопшто не можеше да се употреби. Како резултат на оваа се појави разликата во однос на бројот на испитаници во МВР кој изнесува 28 и ДЗС со 22 испитаници.

3. Се покажа дека, процентуалната застапеност на вработените во институциите на безбедносниот систем на Република Македонија, во однос на нивната етничка и полова припадност не соодветствува со резултатите од пописот од 2001 година. Тоа е карактеристично особено во однос на етничките заедници кои во истражувањето ги сведовме под заеднички именител **останати**. Таков е случајот со ДЗС, каде што најголемиот дел од испитаници останати се Роми.

4. Како проблем се покажа не познавањето на поимите рано предупредување, превенција на конфликти и безбедносна политика. Нивното разбирање и согледување во институциите е различно и влијае врз дадените одговори. Ова е дополнително искуство од повратните информации добиени од анкетарите.

5. Исклучително тешко беше спроведувањето на истражувањето во МВР односно органите на МВР поврзани со меѓународната соработка и евроинтеграциите. Тоа се должи првенствено на големата затвореност како заштитна мерка од истекување на доверливи информации.

*Во текот на обработката на податоците од теренското истражување се појавија следните проблеми:*

1. Замислата да се изврши тестирање на хипотезите со вкрстување на четири варијабли за секое прашање, беше премногу амбициозна и во текот на анализата на податоците од теренското истражување, дојдовме до заклучок дека вкрстувањето на варијаблите на полот и религиската припадност нема да ни дадат различни податоци од оние кои се однесуваат на вкупниот број на испитаници. Затоа, во текот на обработката на податоците се задржавме на тестирањето на хипотезите преку вкрстувањето на две варијабли и тоа: етничката припадност на испитаниците и институцијата во која се вработени.

2. Индикаторите кои ги применивме во однос на личната и јавната безбедност беа во целос, односно сите четири тестирани.



## ЧЕТВРТ ДЕЛ

### *Заклучок и препораки*

## **1. Заклучни согледувања и препораки од трудот – Влијанието на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија**

### **1.1. Заклучок**

Трудот, опфати една специфична област од Европската безбедносна политика. Се однесува на превенцијата на конфликтите како извори на загрозување на безбедноста. Нејзините два составни и пред се нераздвојни дела се: *моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликтите и проценката на ризиците.*

Иако програмата за превенција на конфликтите е донесена пред да се воспостави Европската безбедносна стратегија (ЕБС), таа е нераздвоен дел од неа. Нејзината улога е евидентна во рамките на креирањето, дефинирањето и спроведувањето на ЕБС како дел од Европската безбедносна политика. Се однесува на создавањето на единствен европски безбедносен простор. Откривањето, идентификацијата и проценката на новите ризици и закани по Европската унија и нејзиното непосредно опкружување е резултат на новите политики на Унијата. Европската унија цели кон достигнувањето на улогата на глобален актер. Таа улога не може да ја постигне доколку не обезбеди сигурен европски безбедносен простор и во однос на тоа навремена реакција на загрозувањата и ризиците по безбедноста кои доаѓаат однадвор. За остварување на оваа долгорочна цел на Унијата, неопходна е примената на системот за превенција на конфликти и инструментите во однос на ЕБП кои овој систем ги овозможува. Тие инструменти се моделот за рано предупредување (early warning) и проценката на ризици (risk assessment).

И двата инструменти се меѓусебно поврзани во рамките на системот за превенција на конфликти, но функционираат врз следењето на индикаторите кои им укажуваат на појавата и ескалацијата на конфликтите, како и ризиците и заканите од истите.

Во овој труд го обработувавме моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и неговото влијание врз безбедносната политика на Република Македонија. Немајќи намера да претендираме кон воспоставување копиран модел за рано предупредување во Република Македонија од оној на Европската унија, во рамките на трудот, на неговиот почеток се посветивме на теорискиот модел на раното предупредување во Унијата. Покрај тоа, се обидовме да дадеме еден краток преглед на неколку модели за рано предупредување. Издвоивме една дефиниција на моделот за рано предупредување дадена според Кармент<sup>207</sup>, и ризиците и заканите кои предизвикуваат потреба од создавање и имплементирање на модел за рано предупредување. Моделите за рано предупредување мораат да имаат свои елементи, како што тоа во теорискиот дел го кажуваат Гур и Дејвис, при што покрај својта основна намена на истражување, развој, детекција и предупредување, потребно е да искажат и соодветни инструменти за одговор. Затоа моделот за рано предупредување, како што вели Шнабел е подложен на политичките одлуки и програми, но зависи од имплементацијата и евалуацијата за да може да се изврши анализа на постигнатите резултати. Тоа пак на моделот за рано предупредување му дава развојна компонента која насочува кон повторна внимателност и предупредување, затварајќи го кругот на моделот во постојано координирано следење и истражување на ризиците и заканите, особено во однос на можноста од ескалација на конфликтите<sup>208</sup>.

Како дел од теорискиот модел разгледавме и неколку модели на рано предупредување во зависност од потребите на безбедноста, а како резултат на проценката на ризиците и заканите во градењето на безбедносната политика на институциите, државите или меѓународните организации кои ги употребуваат. Во таа насока ги дефиниравме проценката на ризиците како и индикаторите кои споменатите модели за рано предупредување ги употребуваат во детекцијата и истражувањето на загрозувањето на безбедноста и ескалацијата на конфликти.

Понатаму во трудот се задржавме на дефинирањето на моделот за рано предупредување на Европската унија, неговиот развој како потреба во однос на современиот европски безбедносен концепт и неговото етаблирање како инструмент на Европската безбедносна политика. Задржувајќи се на моделот за

---

<sup>207</sup> Дефиницијата може да се види на стр.30, во делот 2.1.1.

<sup>208</sup> Кругот на моделот за рано предупредување според Алберт Шнабел, стр. 34, во делот 2.1.1.

рано предупредување на Европската унија во рамките на Програмата за превенција на конфликтите, забележлива е неговата теориска поврзаност со принципите и елементите на функционирањето на повеќето други модели за рано предупредување, кои ги споменавме во теорискиот дел.

Основната карактеристика на целите поради кои овој модел функционира е содржна во неговата намена за надворешна употреба. Односно, Унијата го употребува во однос на рано предупредување од ескалација на конфликти во регионите и земјите, согласно Програмата за превенција на Европската унија. Тоа укажува дека воспоставувањето и развојот на овој модел, Европската унија го насочува во улога на инструмент на својата безбедносна политика како глобален актер.

Моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти на Европската унија ги содржи во себе елементите на истражување и развој. Пред се, како начин на прибирање на информациите поврзани со ризиците и заканите по европската безбедност предизвикани од или во трети земји, на границите на унијата или регионите од посебен интерес на Унијата. Во тој контекст е и развојот на моделот што претставува постојана потреба со оглед на динамиката и промените на ризиците и заканите и потребата од нивна детекција. Како најзначајни елементи се агендите и каналите за одговор, како и механизмите за одговор. Сето оваа моделот за рано предупредување на Европската унија го содржи во себе како етаблиран инструмент на Европската безбедносна политика со постојан развој и прилагодување. Покрај етаблираниот модел за рано предупредување на Европската унија, државите-членки во рамките на своите национални безбедносни системи и за потребите на креирањето на сопствената безбедносна политика, имаат изградени различни модели на рано предупредување. Сепак, тие модели не претставуваат копија на оној на Унијата, туку се насочени и креирани кон ризиците и заканите според предизвиците на националната безбедносна политика, иако учествуваат во давањето и користењето на информациите од и за моделот за рано предупредување на Унијата. Во тој контекст, земјите-членки понекогаш не ги перцепираат истите закани и ризици како што ги перцепира Европската унија.

Имајќи ги во вид специфичните активности и особено во делот на заедничките надворешни активности предвидените цели на Унијата, проценката на основните причини за појавата на конфликтите и целите на Унијата за настап

како глобален актер, а со цел подигање на свеста на земјите-членки за безбедносната улога на Европската унија како глобален актер.

За остварувањето на своите воспоставени цели во однос на моделот за рано предупредување на Европската унија, а со цел создавање на модел кој ќе може да ги користи ресурсите на сите земји-членки, Европската комисија изготви листа на индикатори за рано предупредување. Оваа листа содржи 120 индикатори групирани во осум групи, значајни за интересите на Унијата и сите земји-членки.

Секако, дека деталната елаборација на целокупниот модел и неговите индикатори е многу поголема. Ние се задржавме исклучиво на индикаторите на личната и јавната безбедност и тоа на: насилниот криминал, илегалната миграција, нелегалното оружје и корупцијата. Силината на овие индикатори во Република Македонија и нивното влијание врз безбедноста на државата ги поврзавме со влијанието на Европската унија во однос на нивното прифаќање како индикатори на раното предупредување.

Ова влијание на Европската унија е поврзано со пристапувањето на Република Македонија кон Унијата за полноправно членство во неа. Пристапувањето на Република Македонија во Европската унија е поврзано со усогласувањето на законодавството на државата со онаа на Унијата. Тој процес се нарекува *acquis* и во него составен дел е личната и јавната безбедност како дел од ЕБП и ЕБС. Личната и јавната безбедност во рамките на Европската унија се поврзани со ЗНБП на Унијата. Тие се сместени во поглавјето Правда, слобода и безбедност и поглавјето Заедничка надворешна и безбедносна политика. Усогласувањето на законодавството со Унијата во овие две поглавја ќе овозможи воспоставување на модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во Република Македонија.

Токму во однос на успешноста на хармонизацијата на законодавството на Република Македонија со онаа на Унијата во двете поглавја кои веќе ги споменавме, е заснован и првиот дел од применетите техники на истражувањето во рамките на методолошкиот пристап и примерокот на истражувањето, како дел од трудот. Со овој дел извршивме поврзување на теорискиот модел и практичното влијание кое моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти на Европската унија го остварува врз безбедносната политика на Република Македонија. Покрај анализата на содржината на Извештаите на

Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на пристапување кон Унијата, како втора техника во истражувањето го применивме анкетниот прашалник. Истиот беше спроведен на истражувачки примерок од 150 испитаници, експерти припадници на институциите на безбедносниот систем на Република Македонија.

Во одговорите на прашањата од анкетниот прашалник, преку кои ги тестиравме поставените хипотези и ги компариравме со анализите од Извештаите на ЕК за периодот од 2006 до 2009 година, дојдовме до заклучоци кои се однесуваат на непосредното влијание на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија. Но, се покажаа и дискрепанците во однос на практичното имплементирање на *aquis* во безбедносната политика на Република Македонија и капацитетот за создавање на сопствен модел за рано предупредување. Тоа воедно влијае врз можноста Република Македонија да во рамките на ЗНБП на Унијата, како полноправен член учествува во специфичната процедура на креирањето на безбедносната политика кон трети земји и региони и донесувањето на одлуки. Во оваа фаза Република Македонија е предмет во безбедносната политика на Унијата врз која се применуваат инструментите и механизмите со кои Европската унија влијае во однос на зачувувањето на одржливата безбедност на своите граници.

Европската унија, низ своето присуство во Република Македонија, континуирано го применува раното предупредување како инструмент на својата безбедносна политика. Со тоа на повеќе, пред се посредни начини, влијае врз безбедносната политика на Република Македонија.

Споредбата на влијанието на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија преку препораките дадени во Извештаите на ЕК, и имплементацијата на истите, како и на усогласените закони и прифатени договори и протоколи во рамките на безбедносната политика на Република Македонија, а преку одговорите добиени во анкетниот прашалник ни дава многу информации за непосредното влијание на моделот за рано предупредување. Овие податоци, односно заклучоци во еден дел се дадени во заклучоците при тестирањето на хипотезите.

Сепак, на крајот од трудот, уште еднаш ќе ги поврземе теорискиот модел на раното предупредување со забелешките во Извештаите на ЕК и анализата на

одговорите на прашањата во анкетниот прашалник и како моделот влијае врз безбедносната политика на Република Македонија.

Научно прифатените теориски основи на моделот за рано предупредување, врз кои се заснова и моделот за рано предупредување на Европската унија не се применети во Република Македонија. Тоа е една од основните причини зошто во Република Македонија и покрај изразеното присуство на повеќе ризици и закани по безбедноста, и постојаната латентност од ескалација на конфликти, не постои модел за рано предупредување.

Основните непознавања на теориската поставеност на моделот за рано предупредување и целите на моделот за рано предупредување на Европската унија во рамките на Европската безбедносна политика, претставуваат основен недостаток на експертите во институциите на системот за безбедност на Република Македонија. Од тука произлегува и недостатокот од соодветен капацитет на администрацијата да изврши проценка на ризиците и закани по безбедноста на Република Македонија и создаде соодветен модел за рано предупредување. Тој модел би ја подобрил безбедносната политика на Република Македонија, со што би се овозможило согледување на неопходноста од усогласувањето на *aquis* со Унијата. На тој начин Република Македонија не би била предмет во однос на примената на моделот за рано предупредување на Европската унија, туку со својот модел би учествувала во поддршката на моделот на Унијата и донесувањето на одлуките во креирањето на безбедносната политика кон трети земји и региони во согласност со ЗНБП.

Покрај непознавањето на теорискиот модел за рано предупредување, компарацијата на податоците од анализата на Извештаите на ЕК и одговорите на испитаниците (експерти) ни укажуваат на недоволно познавање на законите, институциите и инструментите и механизмите на Европската унија во однос на раното предупредување и превенцијата од конфликти, како инструмент на безбедносната политика. Тоа го има воочено и ЕК поради што дава сопствени препораки за негово надминување. Спроведувајќи дел од тие препораки, во опреелени сегменти во Република Македонија, како што полициската соработка, може да се забележи напредок во однос на превенцијата од конфликти, но не како воспоставување на соодветен модел за рано предупредување.

Европската унија инсистира на примената на одредбите од Охридскиот рамковен договор за правична застапеност во институциите на системот за безбедност на Република Македонија. На тој начин сезголемува бројноста на јавната администрација, но и нејзиниот капацитет за извршување на задачите. Од овој аспект примената на моделот за рано предупредување на Европската унија во Република Македонија покажа недостатоци и потреба да биде подложен на развој и усовршување.

Во тој контекст може да кажеме дека истражувањата кои ги спроведовме за потребите на трудот укажуваат на недостаток на административен капацитет за спроведување на препораките на Унијата, како и во однос на воспоставувањето на соодветен модел за рано предупредување и подобрувањето на безбедносната политика на Република Македонија. Наспроти тоа, експертите кои беа опфатени во истражувањето, покажуваат дека моделот за рано предупредување влијае врз безбедносната политика на Република Македонија. Особено преку позитивните искуства од примената на механизмите на Унијата. Тоа не значи зголемен административен капацитет, туку едноставно, чувство за директното влијание на Унијата врз безбедноста на Република Македонија во однос на етнополитичкиот конфликтен процес. Зголемувањето на квантитетот на јавната администрација не го зголеми и нејзиниот капацитет. За спроведување на заедничките политики и стратегии на Европската унија, а кои директно влијаат врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија неопходен е силен административен капацитет. Силниот административен капацитет бара постојано стручно образование во чии рамки е неопходно и основното познавање на теорискиот модел за рано предупредување, неговите елементи и постојаната евалуација заради развој на истиот.

Токму развојот на моделот за рано предупредување бара примена на позитивните искуства кои Република Македонија ги стекна преку влијанието на моделот на Европската унија. Врзувајќи се за законските одредби и целите поради кои е формиран и функционира ЦУК, неговата експлицитна насоченост кон тревожењето и предупредувањето од појавата на природни катастрофи претставува неразвојна компонента. Изоставувањето на раното предупредување од ескалацијата на конфликтки, и воспоставувањето на листа на индикатори кои може да посочат кон загрозување на безбедноста на државата ги сведува

активностите на ЦУК на ниво на активностите на Цивилната заштита. Од тука може и да ја потенцираме Националната стратегија на ЦУК (2010-2012)<sup>209</sup> и поврзувањето со Европската унија единствено преку приближување кон механизмите за цивилна заштита на Унијата. Секако дека и во случај на природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти не се исклучуваат ризиците и заканите во однос на појавата и ескалацијата на конфликтите, што дополнително ја загрозува безбедноста.

Европската унија преку препораките и постојаното присуство во Република Македонија, употребувајќи ги своите механизми се обидува да го надомести недостатокот кој Република Македонија го има во однос на постоењето на систем за превенција од конфликти и модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти. На тој начин Европската унија ја остварува својата безбедносна политика во трета земја, а во интерес на зачувувањето на безбедноста на европскиот безбедносен простор, како заедничка политика и цел на сите земји-членки на Унијата.

Моделот за рано предупредување во себе ги содржи индикаторите преку кои се проценуваат ризиците од ескалацијата на конфликтите. Иако во теорискиот модел на моделот за рано предупредување на Европската унија предвидени се индикаторите од областа на личната и јавната безбедност, тоа не значи дека Унијата не ги употребува другите извори на информации и индикатори за навремено предупредување. Еден од изворите на информации кои го употребува Унијата во однос на Република Македонија е извештајот за навремено предупредување изготвен од УНДП. Овој извештај го обработивме во теорискиот модел и врз неговото искуство како индикатори во истражувањето ги употребивме индикаторите на личната и јавната безбедност во Република Македонија. Токму на овој начин, сакаме да го издвоиме од буквално пресликување моделот за рано предупредување на Европската унија во специфичниот модел кои би требало да се воспостави во Република Македонија.

Спроведувајќи го истражувањето во однос на индикаторите на личната и јавната безбедност, дојдовме до сознанија кои не насочуваат кон различните перцепции на испитаниците за улогата на личната и јавната безбедност.

---

<sup>209</sup> Шема бр.6, на стр.126



Воглавно, испитаниците како највлијателни индикатори на личната и јавната безбедност ги сметаат насилниот криминал и корупцијата. Во потполност постои препознавање на значењето на личната и јавната безбедност и нејзините индикатори во однос на раното предупредување од ескалацијата на конфликти од страна на испитаниците. Доколку оваа констатација по однос на анализата на одговорите на анкетниот прашалник ја споредиме со анализата на Извештаите на ЕК, може да забележиме дека Европската унија преку препораките за спроведување на заедничките политики ја насочува Република Македонија кон вклучувањето на индикаторите на личната и јавната безбедност во креирањето на безбедносната политика. Оваа е насока на засилувањето на внатрешната безбедност на државата чии индикатори влијаат врз зголемувањето на ризиците и заканите од ескалација на конфликтите.

Самиот модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти е дел од програмата за превенција на конфликти на Европската унија. Тој се однесува кон раното предупредување од ескалацијата на конфликти во трети земји и региони кои се од интерес на унијата. Не е наменет за анализа и навремено предупредување внатре во Унијата. Таа цел ја остваруваат земјите-членки преку своите системи на национална безбедност. Како дел од индикаторите на моделот за рано предупредување се и индикаторите на личната и јавната безбедност. Овие индикатори во однос на креирањето на безбедносната политика на Унијата се во рамките на поглавјето правда, слобода и безбедност, а во непосредна поврзаност со ЗНБП. Како земја кандидат за членство во Унијата, Република Македонија има потреба да воспостави свој модел за рано предупредување како инструмент на својата национална безбедност. Целта која е потребно да се оствари преку воспоставувањето на модел за рано предупредување треба да биде насочена кон навремено откривање на изворите на загрозување, а преку индикаторите со кои ќе се мери нивото на загрозување и ќе се проценуваат претстојните ризици. На тој начин Република Македонија ќе овозможи во рамките на својата безбедносна политика навремено да реагира на претстојните ризици и закани, да ги „менаџира и „пробави“ низ системот на институциите на државата во насока на спречување на ескалацијата на конфликтите. Институционалните недостатоци влијаат врз неизграденоста на модел за рано предупредување во Република

Македонија. Една од клучните институции која треба да го развие моделот за рано предупредување во Република Македонија е Центарот за управување со кризи. ЦУК, нема развиен и имплементиран механизам за навремено предупредување. Уште помалку е разработен систем за превенција на конфликти и во негов состав модел за рано предупредување. Тоа ни укажува и на недостатокот од индикатори, меѓу другото и личната и јавната безбедност како индикатор, кои ќе укажуваат на појавата на конфликти и нивна ескалација. Во тој контекст недостасува и моделот за проценка на ризици и перцепцијата на ризиците и заканите, меѓу кои е и загрозувањето на личната и јавната безбедност.

## 1.2.Препораки

Пред да го дадеме крајниот заклучок во врска со самиот наслов на темата на докторската дисертација, врз основ на поставениот теориски модел, моделот за рано предупредување на Европската унија, состојбата со личната и јавната безбедност во Република Македонија и нејзината безбедносна политика, како и спроведените истражувања и тестирањата на хипотезите, и заклучоците од севкупниот труд, ќе дадеме неколку препораки кои се однесуваат на воспоставувањето модел за рано предупредување во Република Македонија. Овие препораки се однесуваат на изградбата на соодветен и специфичен модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и негово имплементирање во Република Македонија. Основната цел на овој модел е засилување на безбедносната политика на Република Македонија во контекст на современите ризици и закани по безбедноста. Како и градење на безбедносната политика во согласност со ЕБП и ЕБС како нов безбедносен концепт.

-Република Македонија има потреба да воспостави модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти. Овој модел треба да биде дел од системот за превенција на конфликти во кој како втор дел ќе биде содржан моделот за проценка на ризиците.

-Моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти не треба да се поистоветува со системот за тревожење и навремено предупредување од природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти.

-Тој не треба да биде супститут во однос на управувањето со кризи, туку инструмент на безбедносната политика кој навремено ќе предупреду на претстојни конфликти и нивна ескалација.

-Во рамките на моделот за рано предупредување мора да се воспостави листа на индикатори, преку кои ќе се следи можноста за ескалација на конфликтите и загрозувањето на безбедноста на Република Македонија.

-Составен дел на оваа листа на индикатори мора да бидат индикаторите кои се однесуваат на личната и јавната безбедност.

-Моделот мора да овозможи употербата на сите расположливи извори на информации, кои ќе укажуваат на трендот на движењето на состојбата во однос на можноста за ескалација на конфликтите и загрозување на безбедноста поврзано со сите индикатори од листата.

-Оваа следење треба да биде континуирано, а засновано на проценката на ризиците и заканите.

-Следењето на индикаторите на раното предупредување од ескалацијата на конфликти, мора да овозможи употреба на информациите на Европската унија и непосредните теренски информации.

-Моделот за рано предупредување треба да биде воспоставен многу брзо и имплементиран во надлежност на Центарот за управување со кризи, кој во овој момент е единствено најпогодна институција под надлежност на Владат на Република Македонија.

-Неопходно е да биде поврзан со механизмите и инструментите за справување со ризиците и заканите од природните катастрофи и техничко-технолошките акциденти, како состојби при чие појавување не се исклучува можност од ескалација на конфликтите и појава на други ризици и закани по безбедноста.

-Моделот за рано предупредување треба да овозможи поврзување со моделот за рано предупредување на Европската унија, односно да овозможи учество на Република Македонија во спроведувањето на заедничките стратегии и политики на Европската унија.

-Во таа насока моделот за рано предупредување треба да овозможи непречено учество на Република Македонија како полноправен член на Унијата во реализирањето на Европската безбедносна политика во однос на трети земји и региони. Потребно е да овозможи навремено предупредување од ризиците и

заканите врз безбедноста на Република Македонија, а во однос на учеството во меѓународните мировни оперции, или заедничките акции на Унијата што ќе претставува активно учество на Република Македонија во ЗНБП на Унијата.

-За воспоставувањето и имплементирањето на моделот за рано предупредување неопходно е засилување на капацитетот на јавната администрација, особено во институциите на системот за безбедност на Република Македонија.

-Со цел постигнување на соодветен административен капацитет неопходно е засилување на селекцијата при вработувањето во институциите и постојано дообразување на администрацијата во соодветните области.

-Контрола на познавањето на работните цели и задачи и спроведувањето на обврските преку постојано евалуирање на постигнатите резултати од примената на моделот за рано предупредување.

-Постојан развој на моделот насочен кон негово прилагодување на новите ризици и закани, а пртеку развој на истражувањето, имплементацијата, мониторингот, постојаните анализи и внимателност.

-Моделот за рано предупредување мора да овозможи навремени препораки во однос на донесувањето соодветни политички одлуки за градењето на безбедносната политика, а тоа пред се зависи од административниот капацитет во рамките на институциите на системот за безбедност.

### **Крајниот заклучок на трудот е дека:**

*Моделот за рано предупредување на Европската унија, позитивно влијае врз безбедносната политика на Република Македонија. Своето влијание го остварува преку насочувањето на Република Македонија кон прифаќањето на процедурите на донесувањето одлуки, проценката на ризиците и заканите и пред се превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти.*

*Целта на оваа влијание е овозможување Република Македонија да создаде сопствен специфичен модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликтите, а за потребите на сопствениот систем на национална*

*безбедност. Воедно, да овозможи Република Македонија инструментите и механизмите од својот модел за рано предупредување, по потреба, да ги става на располагање во рамките на моделот за рано предупредување на Европската унија, како дел од инструментите на Европската безбедносна политика.*

*Во делот на легислативата на Унијата и усогласувањето со *acquis*, влијанијата на моделот за рано предупредување на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија се забележливи преку препораките и насоките дадени во Извештаите на Европската комисија. Недостаток во влијанието е забележливо во имплементацијата на дадените препораки на ЕК и во тој аспект тешко се постигнуваат резултати. Тоа ја отежнува хармонизацијата на законодавството на Република Македонија со онаа на Унијата и создава привидна слика за напредок на државата во процесот на приближување кон Европската унија.*

*Од тој аспект моделот за рано предупредување на Европската унија не влијае во потполност позитивно врз безбедносната политика на Република Македонија, туку ја прави инертна и неспособна за донесување на самостојни и издржани одлуки. Оваа негативно влијание се должи пред се на недоизграденоста на моделот за рано предупредување на Европската унија, во однос на механизмите со помош на кои ќе изврши влијание врз институциите на системот за безбедност на Република Македонија за директно и ефикасно имплементирање на усогласените закони, договорите и протоколите кои ќе ја засилат безбедносната политика на Република Македонија.*

Научниот придонес на докторската дисертација, претставува научната дескрипција и анализа на моделот за рано предупредување на Европската унија, преку инструментите на личната и јавната безбедност, а преку примената на неговите влијанија врз безбедносната политика на Република Македонија.

Моделот за рано предупредување на Европската унија влијае преку:

- донесувањето на законите и нивна хармонизација со ЕУ,

- пренесувањето на нормите и принципите во донесувањето на одлуките и креирањето на безбедносната политика,
- промената на однесувањето, безбедносната култура и прифаќањето на нормативното однесување на институциите на системот за безбедност на Република Македонија и
- потребата за примената на нормативните акти со нивно пренесување од владино и собраниско ниво, на пониско ниво за имплементација.

## ПЕТТИ ДЕЛ

### Анекси (Прилози)

#### 1. Примерок од анкетниот прашалник

##### Прилог број 1

## АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК

ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА ВЛИЈАНИЕТО НА МОДЕЛОТ  
ЗА РАНО ПРЕДУПРЕДУВАЊЕ НА ЕУ ВРЗ БЕЗБЕДНОСНАТА ПОЛИТИКА  
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

(засновано врз индикаторите за лична и јавна безбедност)

### Почитувани!

Овој анкетен прашалник претставува социолошко истражување за ставовите на *вработените во државните институции кои работат на прашањата од областа на безбедноста*, а се однесува на влијанието на моделот за рано предупредување од ескалација на конфликти на Европската унија врз безбедносната политика на Република Македонија, како и утврдувањето на степенот на познавање на овој модел, неговиот начин на функционирање и легислативите на Унијата и воопшто другите правни норми на ЕУ сврзани со зачувувањето на безбедноста и раното предупредување од ескалацијата на конфликти и превенцијата од конфликти во Европската унија. Истиот е **анонимен**, а ќе се користи во рамките на научно истражување за изработка на докторска дисертација на оваа тема, но и за компаративна анализа и собирање податоци за превенцијата од конфликти и раното предупредување од ескалацијата на конфликти во нашето општество. Во прашалникот се користат индикатори за личната и јавната безбедност, кои се однесуваат на состојбата во Република Македонија.

Прашањата прочитајте ги целосно и со разбирање, а доколку некое од прашањата не ви е јасно побарајте дополнително објаснување од лицето кое ве анкетира.

Ве молам на поставените прашања во овој прашалник да одговорите искрено и според вашето лично убедување и реално сознание.

**Однапред Ви благодарам на соработката!**

Прашалник број \_\_\_\_\_

Датум на анкетирањето \_\_\_\_\_

**1. Пол:**

1. Машки
2. Женски

**2. Возраст:**

1. 18-29 години;
2. 30-39 години;
3. 40-49 години;
4. 50-59 години;
5. 60-65 години;

**3. Национална припадност:**

1. Македонец;
2. Албанец;
3. Друга \_\_\_\_\_

**4. Религиска (верска) припадност:**

1. Православна;
2. Муслиманска;
3. Останата (друга) \_\_\_\_\_

**5. Место на престој (живеалиште):**

1. Град
2. Село;

**6. Степен на образование**

1. III степен на образование
2. IV степен на образование (Целосно средно образование)
3. VI степен на образование (Вишо образование)
4. VII/1 степен на образование (Високо образование)
5. VII/2 степен на образование (Магистратура)
6. VIII степен на образование (Докторат)

**7. Вработен сум во:**

1. Министерство за внатрешни работи (УБК и органите на МВР со исклучок на БЈБ)
2. Министерство за одбрана
3. Центар за управување со кризи
4. Полиција (Биро за Јавна Безбедност)
5. АРМ (ГШ на АРМ или друга единица)
6. Дирекција за заштита и спасување



**8. Во колкав степен ги познавате, законите, институциите и инструментите на Европската унија?**

1. Воопшто не ги познавам
2. Многу малку ги познавам
3. Делумно ги познавам
4. Ги познавам
5. Добро ги познавам
6. Во потполност ги познавам

**9. Во колкав степен ги познавате моделот за рано предупредување од ескалацијата на конфликти и програмата за превенција на конфликти на Европската унија.**

1. Воопшто не го познавам
2. Многу малку го познавам
3. Делумно го познавам
4. Го познавам
5. Добро го познавам
6. Во потполност го познавам

**10. Во колкав степен ги познавате инструментите, институциите и легислатива на Европската унија во рамките на превенцијата на конфликтите и раното предупредување од ескалацијата на конфликти?**

1. Воопшто не го познавам
2. Многу малку го познавам
3. Делумно го познавам
4. Го познавам
5. Добро го познавам
6. Во потполност го познавам

*Внимателно прочитајте го секое тврдење и одговорете дали сте согласни со него или не. Секој одговор кој го изразува степенот на вашето лично мислење или став без разлика дали се согласувате со тврдењето или не се согласувате е добар и исправен.*

		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам
11.	Моделот за рано предупредување на ЕУ влијае врз градењето на безбедносната политика на Р.М.	1	2	3	4	5
12.	Кандидатскиот статус на Р.М. за членство во ЕУ е многу различна состојба од добивањето на конкретен датум за почеток на преговорите за полноправно членство во ЕУ.	1	2	3	4	5
13.	Добивањето на датум за преговори за полноправно членство на Р.М. во ЕУ, позитивно ќе влијае врз безбедносната политика на Р.М.	1	2	3	4	5
14.	Во Р.М. постои изграден модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти кои е компатибилен со оној на ЕУ.	1	2	3	4	5

15.	Центарот за управување со кризи на Р.М. е во состојба навремено да предупреди на појавата на ризици и ескалацијата на конфликти во државата и нивна превенција во согласност со програмата за превенција на конфликти и моделот за рано предупредување на ЕУ.	1	2	3	4	5
16.	Позитивните искуства кои Р.М. ги стекна како резултат на примената на моделот за рано предупредување и посредништвото на ЕУ во справувањето со кризите ја засилија стабилноста на државата.	1	2	3	4	5
17.	Досегашните воени и полициски мисии на ЕУ во Р.М., во периодот од 2001 година до денес дадоа позитивни резултати.	1	2	3	4	5
18.	ЕУ ја засили својата безбедносна улога и влијание преку постојано присуство во Р.М. и регионот.	1	2	3	4	5
19.	Прилагодувањето на домашните закони и примената на искуствата од моделот за рано предупредување на ЕУ ќе ја зајакне безбедносната политика на Р.М.	1	2	3	4	5
20.	Република Македонија има потреба од воспоставувањето на нов систем за превенција на конфликти и модел за рано предупредување од ескалација на конфликти.	1	2	3	4	5
21.	Прилагодувањето на моделот за рано предупредување во Р.М. со истоветниот модел на ЕУ ќе овозможи подобра безбедносна политика на Р.М.	1	2	3	4	5
22.	Република Македонија во целост ги има хармонизирано своето законодавство и казнените одредби кои се однесуваат на заштитата на личната и јавната безбедност со законодавството и казнените одредби на ЕУ.	1	2	3	4	5
23.	Разузнавачката и полициската соработка на меѓународно ниво, особено со ЕУ во заштитата на личната и јавната безбедност се на високо операционално ниво во Р.Македонија.	1	2	3	4	5

Во овој прашалник наведовме неколку различни мислења во врска со состојбата на индикаторите на личната и јавната безбедност во Република Македонија. Внимателно прочитајте го секое тврдење и одговорете дали сте согласни со него или не. Секој одговор кој го изразува степенот на вашето лично мислење или став без разлика дали се согласувате со тврдењето или не се согласувате е добар и исправен.

		Потполно се согласувам	Се согласувам	Не сум одлучен	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам
24.	Во Р.М. постои изразен проблем со илегалната миграција на население од различни региони во светот и поради разни причини кои доаѓаат или транзитираат низ државата.	1	2	3	4	5
25.	Илегалните мигранти кои во Р.М. доаѓаат или транзитираат по различни основи ја загрозуваат личната и јавната безбедност на граѓаните на Р.Македонија.	1	2	3	4	5
26.	Поседувањето на нелегално оружје во услови на загрозна лична и јавна безбедност на граѓаните на Р.М. и нивна лична заштита е оправдано.	1	2	3	4	5
27.	Насилниот криминал во сите свои облици (убиства, обиди за убивања, нанесување на тешки телесни повреди, разбојништва, учени, грабнувања и изнуди) е во пораст во Р.М.	1	2	3	4	5
28.	Присутноста на корупцијата во Р.Македонија е во голема мерка намалена.	1	2	3	4	5
29.	Јавната и личната безбедност во Р.Македонија е добра и не постои можност граѓаните и нивниот имот да бидат загрознени.	1	2	3	4	5
30.	Значењето на личната и јавната безбедност на граѓаните влијаат врз потребата за воспоставување на нов модел за рано предупредување од ескалацијата на конфликти во Р.М.	1	2	3	4	5
31.	Република Македонија ги ратификуваше сите меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на борбата против нелегалното оружје, илегалната миграција, насилниот криминал, корупцијата и другите области на личната и јавната безбедност.	1	2	3	4	5

**32. Според Вас, во кој степен институциите на системот во Република Македонија се во состојба да се справат успешно со:**

*(за секоја од понудените опции заокружете едно од бројките на скалата, при што "0" означува немање капацитет, а "10" највисок степен на способност)*

1. Насилниот криминал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. Нелегалното оружје	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Илегалната миграција	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Корупцијата	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

**33. Како се чувствувате по прашањето на вашата лична безбедност во Република Македонија, додека престојувате надвор од вашиот дом?**

1. Многу безбедно
2. Малку безбедност
3. Малку небезбедно
4. Многу небезбедно
5. Немојам да одговорам

**34. Според Вас, како загрозувањето на личната безбедност влијае врз појавата и ескалацијата на конфликти во Република Македонија?**

- |                      |                 |
|----------------------|-----------------|
| 1. Воопшто не влијае | 2. Малку влијае |
| 3. Многу влијае      | 4. Незнам       |

**35. Дали во Република Македонија постои интегриран разузнавачки модел во однос на заштитата на личната и јавната безбедност?**

- |       |       |            |
|-------|-------|------------|
| 1. Да | 2. Не | 3. Не знам |
|-------|-------|------------|

**36. Како ја оценувате меѓусебната соработка на полицијата, обвинителството и судството во Република Македонија во борбата против криминалот за заштита на личната и јавната безбедност на граѓаните?**

*(заокружете една од бројките на скалата, при што "0" означува немање соработка, а "10" највисок степен на соработка)*

0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10

**37. Кој од следните наведени индикатори кои влијаат врз личната и јавната безбедност го сметате за најсилен?**

- |                                     |                          |
|-------------------------------------|--------------------------|
| 1. Насилниот криминал               | 2. Нелегалната миграција |
| 3. Нелегалното оружје кај граѓаните | 4. Корупцијата           |

## 2. Табеларен приказ на Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2006 година

### Прилог број 2

Табела бр. 53: Преглед на хармонизираните закони со *acquis*, склучените договори, ратификувани конвенции и протоколи, спроведените заеднички политики и стратегии и добиени препораки од Европската унија според Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2006 година.

	Донесени закони	Склучени и ратификувани договори	Ратификувани спогодби, конвенции и протоколи	Спроведени заеднички политики, стратегии и акциски планови	Препораки	Забелешки
1	2	3	4	5	6	7
1.				Предлог-национална програма за усвојување на правото на Европската унија	потребни финансиски и човечки ресурси	
2.				Статрегијата за реформа во полицијата од 2003 година	Донесување на нов Закон за полиција	извршено реструктурирање во Министерството за внатрешни работи и во полицијата, но не целосно во согласност со стратегијата
<i>Анти корупциска политика</i>						
3.	измени во Изборниот законик			Почитувањето на препораките од Групата на држави за борба против корупцијата (ГРЕКО) на Советот на Европа	1. да се ратификува Конвенцијата на ООН против корупција 2. да се потпише Конвенцијата на ОЕЦД за спречување на поткуп на странски јавни службеници при меѓународните деловни трансакции 3. потребен е дополнителен напредок во спроведувањето на правилата за спречување на перење на пари	Недостатокот од добро владеење, од транспарентност и одговорност кај јавната администрација, како и од добро поставени правила за конфликт на интереси, ја олеснуваат корупцијата.  Потребен е дополнителен капацитет за истражување и судско гонење против корупцијата
4.	донесен е Законот за слободен пристап до јавни информации					
5.	Закон за Академија за обука на судии и јавни обвинители				подобрувањето на независноста и ефикасноста на судството и понатаму останува	

6.	Законот за судовите				најголемиот предизвик	изменети се правилата за назначување на судии
7.	Законот за Судскиот совет					
8.	Законот за медијација					
<b>Правда слобода и безбедност</b>						
<i>Илегална миграција</i>						
9.				Стратегија за борба против нелегалната имиграција и трговијата со луѓе	неопходно е понатамошно усогласување со негативната визна листа на ЕУ	
10.		Ратификуван е договорот за статусот и активностите во однос на Регионалната иницијатива за миграција, азил и бегалци				
11.	Закон за странци					
<i>Азил, визна политика и Шенген</i>						
12.					1. неопходно е понатамошно усогласување на законодавството и административното 2. зајакнување воспоставување на национален информатички систем за управување со визниот режим 3. спроведувањето на стратегијата за интегрирано управување со границите непосредно да се следи	1. недостатокот на законодавството за спроведување на Законот за азил и привремена заштита 2. Законодавството то во голема мера е во согласност со <i>acquis</i> , во врска со Законот за странци
13.	Закон за странци					
14.				акциски план за интегрирано управување со границите		
15.	Законот за контрола на државната граница					
<i>Судска соработка на кривични и граѓански предмети</i>						
16.						одредени прашања остануваат отворени што се однесува до квалитетот на спроведувањето на <i>acquis</i> , како и целокупното функционирање и ефикасност на правосудниот систем

Полициска соработка и борба против организиранот криминал						
17.				Стратегијата за реформи на полицијата	1. донесување на Законот за полиција 2. напредок во однос на подготовките за поблиска соработка со ЕУРОПОЛ, особено во однос на придонесот кон европските проценки на закани за организиран криминал и капацитетите за проценка.	
18.			ратификувани се Конвенцијата на ОН за борба против организиранот криминал и два од нејзините протоколи		3. да се воспостави интегриран разузнавачки систем за внатрешна употреба на органите во борбата против организиранот и финансискиот криминал 4. прилагодување на законодавството во кривичните предмети 5. вклучување кон Конвенцијата за взаемна помош и соработка меѓу земјите-членки (Неапол II) и Конвенцијата за користење на информатичката технологија за потребите на царината (Конвенцијата ЦИС) 6. ратификување на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување на тероризам	
19.	Закон за заштита на сведоци					се спроведува преку донесување на правила и прописи во сила од јануари 2007 година
20.	Закон за оружје					недостатоци во Кривичниот законик што се однесува до дефинирањето на терористички напади и во Законот за кривична постапка во однос на специјални средства за истрага
21.				стратегиска спогодба со ЕУРОПОЛ во однос на борбата против дрога	Донесување на национална стратегија во согласност со Стратегијата на ЕУ за дрога 2005-2012 и Акцискиот план на ЕУ за дроги	
<b>Надворешна, безбедносна и одбрамбена политика</b>						
22.				реализирање на безбедносната политика на Европската унија	1. донесување на Протоколот на ОН	

23.				учество во цивилните и воените мисии во рамките на ЕБОП	против нелегално производство и трговија со мало оружје и муниција  2.засилување на напредокот на административниот капацитет и засилување на структурите на ЗНБП  3.усогласување на меѓународните рестриктивни мерки	
24.	Закон за надворешни работи					
25.			ратификувана е Конвенцијата за спречување на терористички бомбардирања и за спречување на финансирање на тероризам			
26.			Конвенцијата за нуклеарна безбедност			
27.			Конвенцијата за спречување на активности на нуклеарен тероризам			
28.	Закон за забрана на развивање, производство, складирање и употреба на хемис. оружје					
29.		ратификување на повеќе билатерални договори со земјите членки на Европската унија, како и со други земји				



### 3. Табеларен приказ на Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2007 година

#### Прилог број 3

Табела бр. 54: Преглед на хармонизираните закони со *acquis*, склучените договори, ратификувани конвенции и протоколи, спроведените заеднички политики и стратегии и добиени препораки од Европската унија според Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2007 година.

	Донесени (изменети) закони	Склучени и ратификувани договори	Ратификувани спогодби, конвенции и протоколи	Спроведени заеднички политики, стратегии и акциски планови	Препораки-Инструменти на Унијата	Забелешки
1	2	3	4	5	6	7
1.				национална Програма за усвојување на правото на ЕУ	1. Засилена финансиска помош за приближување кон ЕУ 2. посветување на поголемо внимание во развојот на администрацијата и институциите со соодветен капацитет	поддршка за справување со шумските пожари во летниот период, а преку Центарот за следење и информирање за заштита на граѓаните (ЦИС)
2.			Спогодбата за реадмисија помеѓу ЕУ и Република Македонија			
<i>Демократија и владеење на правото</i>						
3.	Закон за регионален развој				1. засилување на административните капацитети на државата и финансиска и кадровска поддршка и екипираност во Собранието 2. Пополнување со соодветни човечки и финансиски ресурси за спроведување на ССА и на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) 3. поголеми напори за да се обезбеди одговорност на разузнавачките и безбедносните служби во однос на Собранието и	1. некавалитетот на законите и судирите во Собранието предизвикаа и недонесување на деловникот за работа на Собранието 2 Структурата на ресорните министерства е прилагодена со формирање на сектори за европски прашања, со цел справување со подготовките за пристапување во ЕУ. 3. се изгуби време и стручност во реорганизацијата и големите преместувања на персоналот
4.	Влегување во сила на Законот за полиција					

					да се разјаснат нивните надлежности, особено во однос на активностите за надзор	во јавната администрација а 4. јавната администрација сè уште е слаба и неефикасна
<b>Судски систем</b>						
5.				спроведување на стратегија за реформи во судството	неопходно е комплетирање на законодавната рамка со донесување на Законот за Јавно обвинителство	потребен широк политички консензус за да се продолжи и спроведе реформата
<b>Антикорупциска политика</b>						
6.			ратификувана е Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата		1. Спроведен е поголемиот дел од препораките на Групата држави на Советот на Европа за борба против корупцијата (ГРЕКО) 2. Зајакнување на капацитетот за истражување на корупцијата и координацијата меѓу агенциите за примена на законите 3. донесување на Законот за општа управна постапка и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер	не постои единствена методологија, ниту систем за собирање и размена на разузнавачки информации и за заеднички пристап до бази на податоци
7.	изменет е Законот за спречување на корупцијата			Акциски план за активностите на Државната комисија за спречување на корупцијата		
8.	донесен е Закон за спречување на судир на интереси					
<b>Правда слобода и безбедност</b>						
<b>Миграција и азил</b>						
9.	спроведен е Законот за вработување на странци					1. Сè уште не е целосно остварена соодветната примена на политиката за миграција. 2. Визните одредби сè уште не се усогласени со „црната листа“ на ЕУ 3. постапките за азил сè уште не се целосно усогласени со европските стандарди
10.		потпишани се вкупно 14 договори за реадмисија со 16 земји-членки на ЕУ и 6 договори за реадмисија со земји кои не се членки на Унијата		заеднички акции на Република Македонија и Европската унија, а во соработка со ФРОНТЕКС за да се идентификуваат главните маршрути за		
11.		потпишан е Договор за реадмисија со ЕЗ				

12.	измени и дополнувања на Законот за азил и привремен престој		потпишана е спогодба за визни олеснувања со Европската унија	нелегална миграција		4.Сè уште не е развиена централна база на податоци за странци каде што би биле опфатени и азилот, миграцијата и визите
<i>Шенген и надворешни граници</i>						
13.				спроведување на Акцискиот план за интегрирано управување со границите	натамошна обука за тоа како да се применува Законот за надзор на државната граница	
14.	донесено е секундарно законодав. за спроведува. на Законот за надзор на државната граница					
<i>Судска соработка во граѓански и кривични предмети</i>						
15.					ратификување на: Конвенцијата од 19 октомври 1996 година во врска со надлежноста, важечкото право, признавањето, спроведувањето и соработката во однос на родителската одговорност и мерките за заштита на децата, Конвенцијата од 29 мај 1993 година за заштита на децата и соработка во однос на посвојување деца меѓу земјите, Конвенцијата од 15 ноември 1965 година за услугите во странство со судски и вонсудски документи во граѓански и стопански предмети. и Конвенцијата од 18 март 1970 година во врска	

					со собирањето докази во странство при граѓански или стопански предмети	
<i>Полициска соработка и борба против организираниот криминал</i>						
16.				спроведување на заедничките политики на Унијата и тоа преку подобрување на соработка со ЕВРОПОЛ	Спроведување на Европската процена на заканата од организиран криминал	
17.	донесување на Законот за оружје				ратификување на Конвенцијата на Советот на Европа од 2005 година за спречување на тероризмот	1. празници во Законот за кривична постапка 2. не е оперативен интегриран разузнавачки систем за употреба меѓу агенциите во нивната борба против организирано т криминал
18.				Стратешката спогодба со Европол		
19.	спроведувањето на Законот за следење на комуникациите					
20.				донесена е националната Стратегија за борба против дроги		
<b>Надворешна безбедносна и одбрамбена политика</b>						
21.	влезе во сила Законот за надворешни работи					
22.	Донесен е и влезе во сила Законот за меѓународни рестриктивни и мерки.					1. Спроведување на политиката на Унијата за добрососедски односи и регионална стабилност
23.		ратификувани се дополнителни протоколи на Конвенцијата за забрана и ограничувања на употребата на одредено конвенционално оружје, како и дополнителните Протоколи кон Спогодбата меѓу Република Македонија и Меѓународната агенција за атомска енергија во врска со Договорот за неширење на нуклеарно оружје		воспоставување на Сертифицирана компјутерска единица за пристап до ЕУ мрежата за електронска размена на класифицирани информации од ЗНБП (АЦН)	2. да се донесе Закон за упатување на персонал во меѓународни мисии и меѓународни организации	3. подобрување на административните капацитети и спроведувањето на правната рамка во однос на креирањето на безбедносната политика во

24.	изменет е Законот за класифицира ни информации				согласност со заедничките политики на Унијата	
-----	--	--	--	--	--	--

## 4. Табеларен приказ на Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2008 година

### Прилог број 4

Табела бр. 55: Преглед на хармонизираните закони со *acquis*, склучените договори, ратификувани конвенции и протоколи, спроведените заеднички политики и стратегии и добиени препораки од Европската унија според Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2008 година.

1	Донесени закони	Склучени и ратификувани договори	Ратификувани спогодби, конвенции и протоколи	Спроведени заеднички политики, стратегии и акциски планови	Препораки	Забелешки
1	2	3	4	5	6	7
1.	Закон за Јавно правобранителство				1. реформирањето на државната Администрација  2. потреба од целосно спроведување на Законот за пристап до информациите	1. недостаток од административен капацитет 2. Основан е Национален совет за евроинтеграции (НСЕИ) 3. несоодветни структури и несоодветен административен капацитет за управување со човечките ресурси, креирање политики, стратешко планирање, и внатрешна координација и планирање 5. Сè уште недостасуваат соодветни човечки и финансиски ресурси за имплементација на <i>acquis</i> (НПАА)
2.	Закон за Совет на јавни обвинители					
3.	Закон за Комитет за меѓуетнички односи					
4.				нов Деловник за работа на Собранието		
5.				Акциски план за исполнување на клучните приоритети од Партнерството за пристапување, како и ревидирана Национална програма за усвојување на правото на Европската унија		
6.	влезување во сила на Законот за регионален развој					
7.	спроведување на Законот за државните службеници					
8.				нов Деловник за работа на Владата		
9.	влезе во сила Законот за полиција					
<i>Судски систем</i>						
10.				стратегија за реформи во судството		
<i>Анти корупциска политика</i>						
11.	зајакнат е Законот за спречување на корупцијата				Препораките на Групата на земји за борба против корупцијата (ГРЕКО) се следат	1. фрагментирани правен систем 2. Недостатоци во законската рамка со кои се регулира финансирањето на политичките партии и изборната
12.				нова програма и акциски план за судир на интереси		
13.	измени на Законот за кривична постапка					

14.	измени на Законот за следење на комуникациите					кампања 3.празнини во Законот за судир на интереси
<b>Правда, слобода и безбедност</b>						
<i>Миграција и азил</i>						
15.	имплементирачко законодавство кон Законот за вработување на странци					1.Донесување на измените на Законот за азил и привремена заштита  1.неусогласеноста на процедурите за азил со оние на европските стандарди
16.	влегувањето во сила на Законот за странци					
17.				влегувањето во сила на договорот за реадмисија со Европската унија		
<i>Визна политика, надворешни граници и Шенген</i>						
18.				соработка преку воспоставувањето на контакт со ФРОНТЕКС (FRONTEX)		1.Позитивни резултати од воведувањето на биометриските пасоши  2.подигнат степенот на безбедност на ниво на меѓународните безбедносни стандарди
19.	влегоа во сила Законот за странци и подзаконските акти					
20.		влезе во сила Договор за олеснување на визниот режим со ЕЗ				
<i>Судска соработка во граѓански и кривични предмети</i>						
21.						1.Ратификување на Конвенцијата од 19 октомври 1996 год. за заштита на децата, и потпишување или ратификување на другите конвенции споменати во овој дел од минатогодишниот извештај 2.да се ратификува Вториот дополнителен протокол кон Европската конвенција за меѓусебна помош во кривичната материја
<i>Полициска соработка во борбата против организираните криминал</i>						
22.				влезе во сила Стратешкиот договор со ЕВРОПОЛ		1.Прописите за приватно поседување  1.непостоењето на систем за развој на

23.	изменет кривичниот законик за да се воведат поостри казни за трговците и за оние коишто користат услуги на тргуваните жртви				оружје сеуште недоволно се спроведуваат	кариерата во Полицијата	
24.	измени во Законот за кривична постапка				2.да се ратификува конвенцијата на Советот на Европа за борба против трговијата со луѓе	2.политизацијата особено на повисоките полициски службеници	
25.	нов Закон за следење на комуникациите				3.да се донесе Законот за опојни дроги	3.степенот на недозволена поседување оружје е алармантно висок	
26.	влезе во сила Законот за спречување на перење пари и финансирање тероризам					4.сериозни недостатоци во судскиот и парламентарен надзор врз Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање	
27.	донесен е Законот за финансирање на тероризмот					5.не постои интегриран систем за разузнавање	
28.				ратификувана Конвенцијата на Советот на Европа од 2005 год. за превенција на тероризам			
<i>Царинска соработка</i>							
29.				ефективна соработка со регионалните разузнавачки канцеларии за врски (Regional Intelligence Liaison Offices -RILO)			
<b>Надворешна безбедносна и одбрамбена политика</b>							
30.				спроведување на заедничките позиции и изјави на Европската унија во однос на трети земји и региони	1.Потребно е да се инсталира Сертифицирана компјутерска единица за пристап до ЕУ мрежата за електронска размена на класифицирани информации од ЗНБП (АЦН)		
31.				Прифатена е Заедничката позиција на советот 2008/104/ЗНБП за рестриктивни мерки против екстремисти на нејзината територија			



32.				ратификуван е Протоколот за борба против недоволно производство и трговија со огнено оружје, нивните делови и компоненти и муниција	2. Потребно е засилување на административ ниот капацитет	
-----	--	--	--	--	---	--

## 5. Табеларен приказ на Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2009 година

### Прилог број 5

Табела бр. 56: Преглед на хармонизираните закони со *acquis*, склучените договори, ратификувани конвенции и протоколи, спроведените заеднички политики и стратегии и добиени препораки од Европската унија според Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2009 година.

	Донесени закони	Склучени и ратификувани договори	Ратификувани спогодби, конвенции и протоколи	Спроведени заеднички политики, стратегии и акциски планови	Препораки	Забелешки
1	2	3	4	5	6	7
1.					потребно е дополнително и значително засилување на административниот капацитет за користење на инструментите на финансиска помош	
<i>Демократија и владеење на правото</i>						
2.	усвоен е и Законот за Собрание					Законот за привремено вработување што не потпаѓа под Законот за државни службеници, го нарушува вработувањето врз основна заслуга и квалитет
3.				донесе е годишната ревизија на Националната програма за усвојување на <i>acquis</i> (НПАА)	Потребно е планирање на човечките ресурси кое што за целата државна служба треба да се засили	
4.	донесен е Законот за меѓуопштинска соработка					
5.	изменет е Законот за Јавна администрација					
6.				спроведувањето на стратегијата за реформи во судството	потребни се континуирани заложби за обезбедување на независност на судството	
<i>Антикорупциска политика</i>						
7.	измени на Изборниот законик				1. Потребно е потпишување на Конвенцијата на ОЕЦД за борба против поткупувањето на странски	корупцијата е распространета и продолжува
8.	измени на Законот за финансирање на политичките партии					

9.	измени на Кривичниот законик				јавни службеници 2.воспоставува ње на регулаторна рамка за утврдување на статусот и етичките принципи што се применуваат за јавни службеници коишто не се државни службеници 3.спроведување на мерките за борба против корупцијата на повисоките нивоа преку проверката на анкетните листови и имотната состојба	да претставува сериозен проблем во многу области
10.	Законот за судир интереси					

### Правда, слобода и безбедност

#### Миграција, азил и визна политика

11.				усвоена е Резолуција за миграциска политика	1.Да се усогласи законодавство со негативната листа на Европската унија 2.потребата од подготовка на база на податоци за странците кои привремено претстојуваат во земјата 3.целосно спроведување на политиката за реинтеграција на повратниците 4.Законот за азил не е во целост усогласен со acquis 5.Потребно е на Уставниот суд со закон да му се дадат надлежности за вршење на независна судска ревизија на содржината на решенијата	
12.	изменет е Законот за странци					
13.				воспоставување на систем за размена на статистичките податоци во врска со нелегалната миграција и за учество во регионалниот систем на рано известување		
14.		ратификувани се шест договори за реадмисија со земји кои не се членки на Унијата				
15.	измени во Законот за азил и привремена заштита					
16.			ратификувана е Конвенцијата на Советот на Европа против трговијата со луѓе			
17.				спроведена е Стратегијата и акцискиот план за борба против трговијата со луѓе		

18.	измени во Кривичниот законик				за азил 6.целосно усогласување на постапките за азил со оние според европските стандарди 7.усвојување на нов акциски план за периодот од 2009-2013 година 8.засилувањето на административ ниот капацитет	
19.	донесен е Закон за социјална заштита					
<i>Надворешни граници и Шенген</i>						
20.		работен договор со FRONTEX		стратегија за интегрирано гранично управување		недостатокот од вкупен систем за анализа на стратегиски и оперативен ризик
21.				нов акциски план за шенгенското acquis за периодот 2009-2011 година		
<i>Судска соработка и борба против организиранiot криминал</i>						
22.		ратификација на Договорот за соработка со Европска (Eurojust)	ратификуван е вториот Дополнителен протокол кон Европската конвенција за заемна помош во кривичните работи			
23.			ратификувана е и Конвенцијата од 29 мај 1993 година за заштита на децата и за соработка околу меѓусебното усвојување од страна на земјите			
24.			ратификувана е Конвенцијата од 18 мај 1970 година за прибавување на докази во странство во граѓански или трговски работи			
25.			ратификуван е Дополнителниот протокол кон Конвенцијата за заштита на поединците во поглед на автоматската обработка на личните			

			податоци во однос на надзорните органи и прекуграничниот проток на подат.			
<i>Полициска соработка и борба против организианиот криминал</i>						
26.			спроведена е Конвенцијата на Советот на Европа за компјутерски криминал		зголемување на административниот капацитет и засилување со потребната опрема за теренска работа	напредок во подобрување то на парламентарната контрола врз безбедносната и контраразузнавачката администрац
27.				Стратегија за спречување на перење пари и финансирање на тероризам		
28.			ратификувана е Конвенцијата на Советот на Европа од 2005 година за перење, откривање, заплена и конфискација на приноси од казниво дело и финансирање тероризам			
29.	Законот за хемикалии и измената на Законот за прекурзори и негово усогласување со acquis					
30.	Донесен е Законот за опојни дроги					
<i>Царинска соработка</i>						
31.			ратификувани се измените во Конвенцијата за формирање на Совет за царинска соработка на Европската унија			
<b>Надворешна, безбедносна и одбрамбена политика</b>						
32.				усогласеност со Декларацијата за распоредување на мисијата на Европската унија за владеење на правото	Потребни се продолжителни напори за спроведување на рестриктивните	Подобри се безбедносните мерки со инсталирање то на

33.			потпишана е Конвенцијата за касетна муниција	(ЕУЛЕКС) на Косово	мерки во обезбедувањет о неширење на оружјето	Овластена компјутерска единица за пристап до мрежата на ЕУ (АСН) за електронска размена на класифицира ни информации од ЗНБП
-----	--	--	---	--------------------	--	---

## 6. Библиографија

1. Абдулахи, Јахи, „Социјалните промени и корупцијата во земјите во развој”, (Прегледен труд), Факултет за Јавна Администрација, Универзитет на Југо-Источна Европа, Тетово, 2005
2. Bailes, Alfred, J.K., „*A world of risk*”, SIPRI Yearbook 2007, Oxford university press, Oxford, 2007
3. Биљали, Мерсел, Георгиева, Лидија, Иванов, Ѓорѓе, Узунов, Владо, „*Извештај за навремено предупредување*”, UNDP, дел 4 – Лична и Јавна безбедност, Скопје, Јули, 2007
4. Бикс, Карен и Амир, Дилајла, „*Глобалната секс-индустрија и препродажбата на луѓе*”, Датапонс, Скопје, 2009
5. Biscop, Sven, „*The European security strategy*”, Ashgate Publishing Company, Burlington-USA, 2005
6. Biscop, Sven, Andersson, Jan, J., „*The EU and European security: forging a global Europe*”, Routledge, New York-USA, 2005
7. Bollens, Scott, A., „*Comparative Research on Contested Cities: Lenses and Scaffolding*”, Crisis States Research Centre, University of California, Irvine, 2007
8. Brecke, Peter, „*Risk Assessment Models and Early Warning Systems*”, Internationale Politik, Berlin, 2000
9. Bretherton, Charlotte, Vogler, John, „*The European Union as a Global Actor*”, Routledge, New York, 2006
10. Buzan, Barry, Waever, Ole, de Wilde, Jaap, „*Security: a new framework for analysis*”, Lynne Rienner Publishers, Inc., Colorado-USA, 1998
11. Carment, David, „*Approaches to Country Risk Analysis and Early Warning*”, 2008
12. Carment, David, Albrecht, Schnabel, „*Conflict prevention from rhetoric to reality*”, Lexington books, Maryland, 2004
13. Carment David, Albrecht Schnabel, „*Conflict prevention: path to peace or grand illusion?*”, UN University press, New York, 2003
14. Cini, Michael, „*Early Warning units in EU*”, European Union Politics, Oxford, 2007
15. Coen, Luis, Mannion, Lorens, „*Action study, Transforming Qualitative Data : Description, analysis and interpretation*”, Thousand Oaks, Sage, London, 1994
16. Coglianese, C., „*Is Consensus an Appropriate Basis for Regulatory Policy*”, John F. Kennedy School of Government Harvard University, Cambridge, 2001
17. Deutsch, Morton, Coleman, Peter, T., Marcus, Eric, C., „*The handbook of conflict resolution: theory and practice*”, Jossey Bass, San Francisco, USA, 2006
18. Димитрова, А., Маниокас, К., „*Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU*”, NISPA, Annual Conference in Vilnius, 2004
19. Димовски, Зоран, „*Тероризам*”, Графотранс, Скопје, 2007
20. Dokos, Teodoros, „*Integrating Grece into the European security architecture*”, Greek Security policy in the 21-st century, ELIAMEP, Atehens, 2007
21. Guzzini, Stefano, Jung, Deitrich, „*Contemporary security analysis and Copenhagen peace research*”, Routledge, London, 2004
22. Galtung, Johan, „*From Early warning to Early action*”, Directorate Crisis Platform and Policy Coordination in CFSP, European Commision (External relations), Luxembourg, 2008

23. Gariup, Monica, *„European Security Culture: Language, Theory, Policy”*, Ashgate Publishing Company, Burlington, USA, 2009
24. Георгиева, Лидија, *„Од рано предупредување до менаџирање: Значењето на концептот за ризик за справување со кризи”*, Управување со кризи, Центар за Управување со кризи, година I, број 1, Скопје, 2006
25. Георгиева, Лидија, *„Менаџирање на ризици”*, Филозофски факултет, Скопје, 2006
26. Георгиева, Лидија, *„Партнери во мир и превенција- Регионалната стабилност преку човековата безбедност”*- избрани текстови, Скопје, 2008
27. Георгиева, Лидија, *„Творење на мирот: мирот, безбедноста и конфликтите по студената војна”*, Филозофски факултет, Скопје, 2007
28. Георгиева, Лидија, *„Европската безбедносна политика”*-Авторизирани предавања, Филозофски факултет, Скопје, 2009
29. Георгиевски, Петре, *„Методологија на истражување на општествените појави”*, (воведен текст и избор текстови за интерна употреба), Филозофски факултет, Скопје, 1998
30. Гоцевски, Трајан, *„Еден поглед врз реформите во безбедносниот сектор во Република Македонија”*, Предизвици во реформите на безбедносниот сектор на Република Македонија: согледувања и препораки, Филозофски факултет, Скопје, 2003
31. Гоцевски, Трајан, Георгиева, Лидија, Славески, Стојан, Бакрески, Оливер, *„Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност”*, МАНУ-Центар за стратегиски истражувања и Филозофски факултет, Скопје, 2008
32. Гоцевски, Трајан, Бакревски, Оливер, Славески, Стојан, *„Европската Унија низ призмата на европската безбедност”*, Македонска ризница, Куманово, 2007
33. Гоцевски, Трајан, Котовчевски, Митко, Нацев, Зоран, Начевски, Ратко, *„Дефендологија”*, Македонска ризница, Куманово, 2002,
34. Hagemeyer-Gaverus, Gerd & Weissmann, Mikael *„Early Warning Indicators for Preventive Policy”*, - a new approach in Early Warning research, Working Paper, 2003
35. Harf, Barbara, Gurr, Ted, R., *„Journal of Peace Research”*, Sage Publications Ltd, London, vol.35, No 5, 1998
36. Horvath, Zoltan, *„Handbook on the European Union”*, HVG-ORAC Publishing House Ltd., Budapest, 2005
37. Hofmann, S. C., *„Institutional Overlap in the Realm of Security: The Case of NATO and ESDP”*, Cornell University, New York, 2008
38. Камбовски, Владо, *„Правда и внатрешни работи на Европската Унија“*, Правен факултет-Јустинијан Први, Скопје, 2005
39. Камбовски, Владо, *„Организиран криминал”*, 2-ри Август С – Штип, Скопје, 2005
40. Камбовски, Владо, Наумовски, Петар, *„Корупцијата”*, Правен факултет, Скопје, 2002
41. Каракамишева, Тања, Ефремова, Весна, *„Поимник на терминологијата на Европската унија”*, Винсент графика, Скопје, 2009
42. Котовчевски, Митко, *„Национална безбедност на Република Македонија”*, I дел, Македонска Цивилизација, Скопје, 2000



43. Koundouraki, Eva „*The information cycle in the European Commission's policy-making process*”, Manchester Metropolitan University, Department of Information and Communications, Manchester, 2007
44. Kronenberger, Vincent, Wonters, Jan, „*The European Union and conflict prevention: policy and legal aspect*”, Cambridge University Press, Cambridge, 2004
45. Лабовиќ, Миодраг, „*Корупција*”, Македонска ревија за казнено право и криминологија, Полициска академија, Скопје, 2004
46. Lavoix, Henry, „*From Early warning to Early action*”, Directorate Crisis Platform and Policy Coordination in CFSP, European Commission (External relations), Luxembourg, 2008
47. Маслеша, Р., „*Теорије и системи сигурности*”, Магистрат, Сарајево, 2001
48. Merlinger, Michael, Ostrauskaite, Rasa, „*European security and defence policy: an implementation perspective*”, Routledge, New York, 2008
49. Мек-Кју, Колин, „*Проучување податоци и предвидувачка анализа*”, Табернакул, Скопје, 2009
50. Митревска, Марина, „*Кризен менаџмент*”, Македонска ризница, Куманово, 2005
51. Николовски, Томе, „*Основи на статистиката во психологијата*”, Студентски збор, Скопје, 1982
52. Панов, Никола, „*Developing a civil security concept*”, Center for National Security and Defence Research, Bulgarian Academy of Sciences, Bansko, 2007
53. Pavlovic, Nada, J., Blackler, Kristen, Mandel, David, R., „*Conflict and security indices*”, Defence R&D Canada, Toronto, September 2008
54. Пеливанов, Годор, „*Методологија на правните и политичките истражувања*”, Просвета, Куманово, 1995
55. Петз, Борис, „*Основне статистичке методе за нематематичаре*”, Наклада Слап, Јастребарска, 1997
56. Петровска-Бешка, Виолета, „*Анкетирање-што, зошто, кој, како*”, Филозофски факултет, Скопје, 1999
57. Peers, Steve, „*Third pillars acquis*”, after the Treaty of Lisbon enters into force-statewatch analysis, University of Essex, Essex, 2009
58. Пуцелиќ, Мирослав, Милиќ, Владимир, „*Методологија друштвених наука*”, НИУ, Београд, 1991
59. Richmond, Oliver, P., „*Peace in international relations*”, Routledge, New York, 2008
60. Ристова-Астеруд, Каролина, „*Општите критериуми за пристапување во членство со Европската унија*”, тркалезна маса: Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на Република Македонија, Македонска ризница, Куманово, 2002
61. Sandole, Dennis, J.D., Byrne, Sean, Sandol-Staroste, Ingrid, Senehi, Jessica, „*Handbook of conflict analysis and Resolution*”, Routledge, New York, USA, 2009
62. Силобрчиќ, Влатко, „*Како саставити и објавити знанствено дјело*”-друго издање, ЈУМЕНА-Југословенска медицинска наклада, Загреб, 1989
63. Славески, Стојан, „*Безбедносен систем*”, Цетис, Скопје, 2009
64. Smith, Adam, „*Nacionalni Identitet*”, XX-ti vek, Beograd, 1998.
65. Спенцарова, А.Б. „*The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics*”, University of North Carolina at Chapel Hill, 2003,
66. Стојановски, Трпе, „*Предизвици за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија - Република Македонија-реформи во областа на*

- внатрешните работи*”, Институт за одбрамбени и мировни студии, Филозофски факултет, Скопје, 2003
67. Stewart, Emma J., „*The European Union and Conflict Prevention-Policy Evolution and Outcome*”, LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster, 2006
68. Супек, Руди, „*Испитивање јавног мислења*”, Наклада, Загреб, 1968
69. Таталовиќ, Синиша, Гризолд, Арнолд, Цвртила, Влатко, „*Современе сигурносне политике – државе и национална сигурност почетком 21.стољеча*”, Голден маркетинг-Техничка књига, Загреб, 2008
70. Трапанс, Ј.А., „*Безбедносните реформи во Македонија*”, Предизвици во реформите на безбедносниот сектор на Република Македонија: согледувања и препораки, Филозофски факултет, Скопје, 2003
71. Ванковска, Билјана, „*Институции на Европската унија*”, Филозофски факултет, Скопје, 2008
72. Ванковска, Билјана, „*Институции на ЕУ: од Лисабон и по него*”, Филозофски факултет, Скопје, 2010
73. Vadlamudi, Sundara, „*Architecture for Early Warning at the U.N. Based on Human Security Indicators*”, Security and Development, Dr. Ed Laurance Monterey Institute of International Studies, 2004
74. Вајденфелд, Вернер, Веселс, Волфганг, „*Европа од А до Ш*” (прирачник за европска интеграција), Сојузна централа за политичко образование, Фондација Конрад Аденауер, Секретаријат за европски прашања на Владата на Република Македонија, (второ издание), Скопје, 2009
75. Xenakis, D., Tsakonas, P., Chrysochoou, D., „*Greece and the Mediterranean: Shifting Foreign Policy*”, The Model of Foreign Policy-Making in Greece, Athens, 2006
76. Зејнели, Имер, „*Некои карактеристики на корупцијата во Македонија и нејзино спречување*”, (Прегледен труд), Универзитет на Југо-источна Европа, Правен факултет, Тетово, 2005
77. Зиројевиќ, Мина, „*Неконвенционална безбедност*”, Ревиија за безбедност, година III, број 5, Белград, 2009

### **Интернет страници**

78. <http://www.seep.ceu.hu>
79. <http://unpoh1.un.org>
80. <http://www.carleton.co/cifp/getstarted/gstart.html>
81. <http://ec.europa.eu/eulargement/pdf/>
82. <http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/pdf>
83. <http://cuk.gov.mk/index>.
84. <http://www.cbs-css.org/pdf/RB>
85. <http://www.bezbednost mladih.org/pojmovi>
86. <http://projects.sipri.org/ewi/>
87. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s05001.htm>
88. <http://www.eda.europa.eu>
89. <http://www.idec.gr>
90. <http://www.sep.gov.mk/publikacii>
91. <http://police.umich.edu>
92. <http://www.mvr.gov.mk>

93. <http://www.worldbank.org>  
 94. <http://www.crisisgroup.org/home/inex>  
 95. <http://www.transparency.org>  
 96. <http://www.unodc.org.palermo/convmain.html>  
 97. [http://europa.eu.int/pol/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/pol/index_de.htm)  
 98. <http://europa.eu/scadplus/lg/en/lvb>  
 99. [http://europa.eu.int/pol/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/pol/index_de.htm)  
 100. <http://sand.miis.edu>  
 101. <http://www.eel.nl/documents/ectreaty.html>  
 102. [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)  
 103. <http://www.mass.gov>  
 104. <http://www.cuk.gov.mk>  
 105. CIFP-[www.carleton.ca/cifp](http://www.carleton.ca/cifp)  
 106. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties>

### **Закони, договори, препораки, протоколи и други документи и публикации**

107. Собрание на Република Македонија, **„Национална концепција за Безбедност и Одбрана на Република Македонија”**, Скопје, 11.06.2003  
 108. Laeken European Council, 14- 15 Dec. 2001, **Presidency Conclusions**, SN 300/1/01 REV 1, Annex II  
 109. Council Regulation (EC) No. 381/2001, 26 February 2001  
 110. **„Европската унија и Западен Балкан”**, извештај на Европската комисија, Август 2004  
 111. Закон за Управување со кризи, **„Службен весник на Република Македонија”**, број 07-1537/1, 5/2005  
 112. Закон за одбрана, **„Службен весник на Република Македонија”**, број 42/01, 5/2003  
 113. Закон за внатрешни работи, **„Службен весник на Република Македонија”**, број 19, година LI, од 06.04.1995 година  
 114. Закон за внатрешни работи, **„Службен весник на Република Македонија”**, број 92/2009, од 24.07.2009  
 115. Извештај на Генералниот Секретар на ОН, **„Трговија со жени и деца”**, 58. Седница на Комисијата за човекови права во Женева, 2002 година  
 116. **„Конвенција на ООН против транснационалниот организиран криминал”** ( I дел)  
 117. **„Протокол на ООН за превенција, спречување на трговијата со луѓе, особено со жени и деца”** (прв дел)-Протокол од Палермо од 05.10.2003 година  
 118. **„Протокол на ООН против шверцување на мигранти по копно, воздух или море”** (втор дел)-Протокол од Палермо од 05.10.2003 година  
 119. **„Стратешки документ за соработка со трети земји во областа на миграциите и азилот во периодот 2007-2010 година”**, Европска унија, 25 Септември 2007 година.  
 120. **„Резолуцијата за миграционата политика на Република Македонија за периодот од 2009 до 2014 година, број 07-298/1”**, објавена во Службен весник на Република Македонија, број 6 од 15.01.2009 година,  
 121. Национална комисија за борба против трговијата со луѓе, **„Службен весник на Република Македонија”**, број 18/2001

122. Report on the Implementation of the European Security Strategy- Providing Security in a Changing World-Brussels, 11 December 2008, S407/08
123. *“The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2006-2009 progress report”*, Brussels, SEC(2006-2009)
124. *„Реформи на Македонската полиција”*, EU funded project managed by the European Agency for Reconstruction, Brussel, 2003
125. Устав на Република Македонија со Амандманите на Уставот I-XIX, *„Службен Весник на Република Македонија”*, Скопје, 2004
126. *„Национална платформа за надминување на ризиците од несреќи и катастрофи”*, документ на Владата на Република Македонија, изготвен од Центарот за Управување со Кризи, Скопје, 19.11.2009
127. Закон за управување со кризи, *„Службен весник на Република Македонија”*, број 29/2005, од 22.04.2005
128. Закон за внатрешни работи, *„Службен весник на Република Македонија”*, број 92/2009, од 24.07.2009 година
129. Статистички прегледи 1953-2008, Републички завод за статистика, Скопје, 2005
130. European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, *„Civilian instruments for EU crisis management”*, Brussels, April 2003
131. *Treaty on European Union* (Maastricht Treaty on 7 February 1992) Official Journal C191, 29 July 1992
132. *Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union* (Amsterdam, on 2 October 1997) Official Journal C340, 10 November 1997
133. *Treaty of Lisbon* (Lisbon, 13 December 2007), Official Journal C 360, 17 December 2007
134. Андонов, Оливер, *“Етнополитичката мобилизација и конфликтниот процес во Република Македонија”*, Магистерски труд, Филозофски факултет, Скопје, 2007
135. *Declaration* on practical arrangements in the field of the common foreign and security policy
136. *Declaration* on police cooperation
137. *Declaration* on the establishment of a policy planning and early warning unit
138. *Protocol* integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union
139. *Declaration* on Article 2-6 of the *Protocol* integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union
140. *Treaty of Nica amending the treaty on European Union* (Nica, 26 February 2001), Official Journal C 80, 10 March 2001