

**ПРОЦЕНАТА И УПРАВУВАЊЕТО СО БЕЗБЕДНОСНИТЕ
РИЗИЦИ, КАКО ОСНОВА ЗА ЕФИКАСЕН КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

- Докторска дисертација -

*Со љубов и благодарност,
Ја посветувам на моето семејство!*

Комисија за оценка и одбрана:

Ментор и Претседател на комисија: Проф. д-р Лидија ГЕОРГИЕВА

Универзитет “Св. Кирил и Методиј” - Скопје

Филозофски факултет,

Институт за безбедност, одбрана и мир

Член на комисија: Проф. д-р Марина Митревска

Универзитет “Св. Кирил и Методиј” - Скопје

Филозофски факултет,

Институт за безбедност, одбрана и мир

Член на комисија: Проф. д-р Трајан Гоцевски

Универзитет “Св. Кирил и Методиј” - Скопје

Филозофски факултет,

Институт за безбедност, одбрана и мир

Член на комисија: Проф. д-р Оливер Бакрески

Универзитет “Св. Кирил и Методиј” - Скопје

Филозофски факултет,

Институт за безбедност, одбрана и мир

Член на комисија: Проф. д-р Зоран Милутиновиќ

Универзитет “Св. Кирил и Методиј” - Скопје

Институт за земјотресно инженерство и инженерска
сеизмологија (ИЗИИС) - Скопје

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	11
ГЛАВА I: ТЕОРИСКИ ОСНОВИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	14
1. Формулација на проблемот на истражување	15
2. Истражувачко прашање	22
3. Цели и задачи на истражувањето.....	23
4. Дефинирање на предметот на истражување.....	25
4.1. Теориско определување на истражувањето	25
4.2. Определување на клучните поими	27
5. Операционализација на предметот на истражување.....	28
6. Општа хипотетичка рамка	29
6.1. Хипотези на истражувањето	29
6.2. Варијабли на истражувањето	31
6.3. Индикатори	32
7. Метод на истражувањето	33
7.1. Методолошки пристап во истражувањето.....	33
7.2. Анализа на содржина	33
7.3. Компаративна анализа.....	34
8. Општествена оправданост на истражувањето	35
9. Просторно и временско определување на истражувањето.....	36
ГЛАВА II: ТЕОРИСКА И КОНЦЕПЦИСКА АНЛИЗА НА КЛУЧНИТЕ КОНЦЕПТИ.....	38
1. Управување со безбедноста, заканите и ризиците	39
1.1. Развој на теоријата за безбедност	40
1.2. Безбедносно опкружување (закани, ризици, загрозување)	48
1.3. Заканите во концептот за безбедност.....	50
1.4. Ризиците во концептот за безбедност	52
1.5. Загрозувањето во концептот на безбедност.....	55
2. Управување со ризик (теориски аспекти)	57
2.1. Концептуални аспекти	59
2.2. Генеza на развојот на концептот за управување со ризик.....	63

2.3. Ранливоста во концептот на управување со ризик	68
3. Компоненти (чинители) на ризикот	78
3.1. Опасност (Хазард)	79
3.2. Изложеност (Exposure)	80
3.3. Ранливост (Vulnerability)	81
3.4. Отпорност (Resilience)	83
4. Управување со ризик (Мерки за намалување на ризикот)	84
4.1. Собирање, анализа и синтеза на просторни податоци	84
4.2. Мапирање на опасности, изложеност и ризици	85
4.3. Мониторинг и рано предупредување за опасности и ризици	89
4.3.1. Мониторинг на опасности и рано предупредување	89
4.3.2. Мониторинг и проверка на процените на ранливост на изложените елементи на ризик	90
4.3.3. Мониторинг и проверка на системот за управување со ризици	91
5. Концепт на кризен менаџмент	93
5.1. Дефинирање на кризниот менаџмент	96
5.2. Поим за “криза”	100
5.3. Криза и со неа поврзани концепти	104
5.3.1. Вонредна ситуација/состојба	104
5.3.2. Катастрофа	106
5.3.3. Можност/неможност за разграничување	109
5.4. Задачи на кризниот менаџмент	111
5.5. Концепт за кризен менаџмент и на него слични концепти	113
ГЛАВА III: МЕЃУНАРОДНИ И НАЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ НА ДЕФИНИРАЊЕТО НА РИЗИЦИТЕ И ЗАКАНИТЕ	114
1. Меѓународни аспекти на дефинирањето на ризиците и заканите	115
1.1. Организација на обединетите нации (ООН)	117
1.1.1. Закани за глобалната (колективната) безбедност	119
1.2. Организација за Европска безбедност и соработка (ОБСЕ)	120
1.2.1. Заканите во рамките на ОБСЕ	122
1.3. Европска унија (ЕУ)	124
1.3.1. Безбедносна стратегија на ЕУ (2003) и ризиците по нејзината безбедност	126

1.3.2. Безбедносна стратегија на ЕУ (2010-2014) и ризиците по нејзината безбедност	130
1.4. Северно атлантска алијанса (НАТО).....	134
1.4.1. Предизвиците за НАТО во изменето безбедносно опкружување	135
1.4.2. Стратегиски концепт на НАТО од 2010	139
2. Национални аспекти на дефинирањето на ризиците и заканите	141
2.1. Системско определување на безбедносните ризици во основните документи од националната концепциска и правна рамка	141
2.1.1. Закон за одбрана	142
2.1.2. Национална концепција за безбедност и одбрана на Р.М	144
2.1.3. Стратегиски одбранбен преглед (Политичка рамка)	148
2.1.4. Закон за заштита и спасување	152
2.1.5. Закон за управување со кризи	157
2.1.6. Единствената методологија за проценка на штети од елементарни и други непогоди со кризи	160
2.2. Национална платформа за намалување на ризици од катастрофи.....	166
ГЛАВА IV: ИНТЕГРИРАНО УПРАВУВАЊЕ СО БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	168
1. Нормативни и организациско-функционални аспекти на моделот за управување со кризи во Република Македонија	169
1.1. Потреба од кризен менаџмент во Р. Македонија.....	169
1.2. Нормативно-правна основа	170
1.2.1. Закон за управување со кризи.....	170
1.2.2. Подзаконски акти.....	178
1.3. Организациска, институционална и функционална поставеност на системот за управување со кризи во Р. Македонија	180
1.3.1. Поставеност на системот на национално ниво.....	180
1.3.2. Поставеност на системот на регионално/локално ниво.....	183
1.4. Место, улога и надлежности на субјектите во системот за управување со кризи во Република Македонија	187
ГЛАВА V: ОПФАТ И СОДРЖИНА НА ПРОЦЕНАТА ЗА ЗАГРОЗЕНОСТ НА БЕЗБЕДНОСТА, ВО РАМКИТЕ НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО	

КРИЗИ НА Р. МАКЕДОНИЈА196

1. Системот за управување со кризи на Р. Македонија како основа за “мултисекторски и мултириск пристап” во процената на ризици197
2. Значење и улога на “Процената” во Системот за управување со кризи на Р. Македонија200
3. Институционални надлежности во процесот на проценка на ризици во рамки на системот за управување со кризи на Р. Македонија203
4. Нормативна уреденост и законска основа за процената на ризици во рамки на системот за управување со кризи на Р. Македонија205
 - 4.1. Закон за управување со кризи.....205
 - 4.2. Уредба за методологија за изработка на проценка на загрозеност на безбедноста на Р. Македонија од сите ризици и опасности206
 - 4.2.1. Содржина и структура на процената 209
 - 4.2.2. Опфат и содржина на посебните елементи (точки) од процената 213
 - 4.2.3. Систематизирање на потребните бази на податоци за изработка на процената 245
 - 4.2.4. Употребна вредност на процената во рамките на системот за управување со кризи..... 252
 - 4.2.5. Значење на процената за системот за рано предупредување 253
5. Процената како основа за избор на стратегија за управување со идентификуваниот ризик255
6. Процената како основа за планирање на подготовките во системот за управување со кризи256
7. Функционална поврзаност помеѓу процената на загрозеност и процената на штети и последици260

ГЛАВА VI: МОДЕЛ НА ПРОЦЕНА И УПРАВУВАЊЕ СО “РИЗИК ОД ШУМСКИ ПОЖАРИ” ВО РАМКИТЕ НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ264

1. Шумите како природно богатство и вредност од посебен интерес за Република Македонија265
2. Обем и интензитет на ризикот од шумски пожари во Р. Македонија.....267
3. Потреба од интегриран систем за управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија271

4. Методолошка и концепциска основа на системот за управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија.....	271
4.1. Методологија за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожари во Р. Македонија	273
4.2. Концепциска поставеност на системот за управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија	279
4.3. Дефинирање на учесниците во системот за управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија	281
5. Алатки и продукти на интегрираниот систем за управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија.....	282
5.1. Карта на горливи точки	284
5.2. Карта на сувост на вегетација	286
5.3. Карта на индекс на шумски пожари	287
5.4. Карта на шумска вегетација	291
5.5. Карта на вредност на шумска вегетација	293
5.6. Карта на Автоматски метеоролошки станици.....	294
5.7. Историјат на шумски пожари	295
5.8. Карта на ресурси на системот за управување со кризи	296
5.9. Други функции на интегрираниот систем за управување со ризикот од шумски пожари	297
6. Можности за надградба и проширување на системот	297
ЗАКЛУЧОЦИ	299
ЛИТЕРАТУРА	306

АПСТРАКТ

Денешниот живот се карактеризира со голема динамика и изразена глобализација во комуникацијата и движењето на луѓето низ целиот свет. Брзиот техничко-технолошки развој и примената на високите научи достигнувања, исклучително позитивно влијаеа на квалитетот на животниот стандард во поголемиот дел од светот. Но, во исто време, како никогаш порано, современата цивилизација се соочува и со голем број на закани и ризици по безбедноста, кои сè почесто го загрозуваат животот и здравјето на луѓето и предизвикуваат огромни последици по животната средина и природните богатства.

Глобалните безбедносни заедници (ООН, ОБСЕ, ЕУ, НАТО), како и државите поединечно, остваруваат интензивна соработка заради идентификување на глобалните ризици и преземаат голем број на заеднички иницијативи и активности за нивно превенирање и намалување, со единствена цел, да се избегнат големи катастрофи и страдања на современата човечка цивилизација.

Живееме на крајот од декадата (Нуого 2005-2015) која ООН, како најмасовна светска организација ја посветуваат на јакнење на отпорноста на нациите и заедниците наспроти се почестите појави на различни несреќи и катастрофи, но и во време кога се планира нова временска рамка во која глобалните напори ќе станат поинтензивни и поизразени.

Република Македонија во континуитет ги следи овие иницијативи и ги превзема сите потребни активности за воспоставување и одржување на организиран и институционално воден систем за следење, проценување и управување со сите актуелни и потенцијални ризици по нејзината безбедност и безбедноста на своите граѓани.

Клучни зборови: безбедност, закана, ризик, процена, процена на ризик, управување со ризик, криза, управување со кризи, катастрофа, управување со ризик од катастрофа.

ABSTRACT

Today's life is characterized by large dynamics and expressed globalization in communication and worldwide movement of people. Rapid technological development and application of highly technical achievements, positively impact the quality of life in most part of the world. But, at the same time, like never before, modern civilization faces a number of threats and security risks that increasingly threaten the lives and health of people and cause huge consequences for the environment and natural resources.

The global security community (UN, OSCE, EU, NATO) and the states individually, undertake intensive cooperation for identifying global risks and raises a number of joint initiatives and activities for their prevention and mitigation, with the unique purpose to avoid major disasters and suffering of modern human civilization.

We live at the end of the decade (Hyogo 2005-2015) that the United Nations, as the most massive worldwide organization devoted to strengthening the resilience of nations and communities against increasingly frequent occurrences of various accidents and disasters, but also in time when planning a new timeline in which global efforts to become more intense and more pronounced.

Republic of Macedonia continuously monitor these initiatives and takes all necessary actions to establish and maintain an organized and institutionally based system for monitoring, assessment and management of all current and potential risks for their safety and the safety of its citizens.

Keywords: security, threat, risk, assessment, risk assessment, risk management, crisis, crisis management, disaster, disaster risk management.

ВОВЕД

Современите безбедносни ризици кои произлегоа под влијание на глобалните воено-политички, економски, социјални, еколошки, климатски и други промени во последните триесетина години, предизвикаа темелна ревизија во стратегиските безбедносни концепти и директно влијаа на безбедносните политики, како во рамките на колективните системи за безбедност, така и кај државите, поединечно. Денес, во голема мера се редуцирани или скоро да не постојат традиционалните видови на ризици и закани по мирот и безбедноста, во форма на класични воени судири и превирања, иако тие сеуште и во потполност, не се исчезнати¹. Гледано во потесен гео-политички контекст, на Европскиот континент сè присутни се настојувањата за остварување на висок степен на безбедносна кооперативност, што придонесува за намалување на можностите од класични и поголеми конвенционални судири.

Поблиската историја изобилува со податоци за голем број на несреќи и катастрофи, со несогледиви последици и големи страдања за денешната цивилизација. Ваквите појави не се реткост ниту денес, заради тоа, глобалната заедница, како никогаш досега, се мобилизира и презема заеднички напори за намалување на ефектите од ваквите појави, кои стануваат се позачестени, поагресивни и предизвикуваат големи човечки жртви и материјални загуби, на сите континенти.

Големите светски организации, како што се Организацијата на обединетите нации (ООН), Европската унија (ЕУ), Организацијата за Европска безбедност и соработка (ОБСЕ) и Северно атлантската алијанса (НАТО), во рамките на нивните институционални механизми, посветуваат сè поголемо внимание на планирање и преземање на конкретни мерки и активности насочени кон превенција и намалување на ризиците од несреќи и катастрофи, ширум светот.

¹ Оваа констатација ја потврдуваат вооружените судири во Украина и на Блискиот исток, иако како страни во судирот се јавуваат недржавни, односно нерегуларни воени структури, сепак имаат влијание на перцепцијата на присутноста на воените закани по безбедноста.

Денес сè повеќе се соочуваме со нетрадиционалните видови и форми на безбедносни ризици и закани, како што се тероризмот, организираниот криминал, трговијата со дрога, оружје и луѓе, опасности од употреба на оружје за масовно уништување, инфективни болести од поголем обем, невработеност, сиромаштија, последици од глобалните климатски промени, деградација на животната средина, техничко-технолошки хаварији итн. Основна карактеристика на овие ризици е тоа што нивното дејствување не е насочено директно кон државата, како примарен субјект на безбедноста, туку тие се структурно насочени кон одредени и специфични сегменти, кои претставуваат нови безбедносни субјекти, во рамките на државата.

Високиот степен на комплексност, тешката препознатливост и силната деструктивност на новите безбедносни ризици, како и нивната сè поизразена интернационализација и глобални влијанија, ја наметнаа потребата од проширување на сваќањата за новиот безбедносен контекст и термилошкоото разбирање на самиот поим за безбедноста и сигурноста. Покрај ова, неминовно беше и пристапување кон структурни и институционални реформи, јакнење на системите за рана идентификација, градење на капацитети и можности за мониторинг, анализа и проценување на појавите кои претставуваат било каква форма на ризик и закана по безбедноста, сватена во нејзиното најшироко разбирање и практикување.

Целта на ова истражување, покрај другото, основата ја наоѓа токму во моментот на комплексноста во целосното препознавање на сите аспекти на пошироката безбедносна проблематика, особено на динамичноста во следењето на современите безбедносни ризици и посебно во можноста или неможноста да се обезбеди нивна целосна, навремена и квалитетна *процена*, сè со цел на надлежните безбедносни актери да им се даде оптимален простор и време за избор и примена на соодветна стратегија и политика за успешно управување со проценетиот ризик.

Кризниот менаџмент, како нов пристап во градењето на интегрална безбедност најде високо место во стратегиските концепти на НАТО алијансата, во безбедносната политика на ЕУ, како и кај останатите земји надвор од овие сојузи. Потребата од организирање и развој на систем за кризен менаџмент, како стратегиски одговор за интегрално справување со

современите безбедносни ризици се нагласува во Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија. Како основна цел заради која се воведува системот за управување со кризи во нашата држава, беше воспоставувањето на ефикасен систем за рано предупредување и превенција, кој ќе располага со потребните механизми за навремена идентификација на потенцијалните ризици, нивно следење, анализирање и проценување, како и институционално управување со очекуваните ризици.

Мотивот за мојата докторска дисертација на оваа тема, претставува сплет од лични и професионални околности, кои во изминативе десетина години се акумулираа како знаење, искуство и во краен момент како особена желба, од научна гледна точка и преку една независна анализа, да се придонесе не само од теоретски, туку и од практичен аспект кон подобрување на состојбите во оваа проблематика.

Заради постигнување на целите кои се поставени пред ова истражување, во првиот и вториот дел ќе се даде осврт на теориските основи на истражувањето и теоретските аспекти на клучните концепти кои го детерминираат значењето на безбедноста, безбедносните ризици и закани и нивното управување. Во третиот дел, фокусот на вниманието ќе биде насочен кон елаборирање на меѓународните и националните аспекти, поврзани со дефинирањето на ризиците и заканите. Четвртиот дел од трудот, ќе биде посветен на анализа и приказ на нормативните и организациско-функционалните аспекти на интегрираното управување со безбедносните ризици преку националниот систем за управување со кризи. Во петиот дел ќе биде даден поширок осврт на опфатот и содржината на процената која се изработува во рамките на системот за управување со кризи и во последниот дел ќе биде претставен модел на интегрирано управување со конкретен ризик.

ГЛАВА I

ТЕОРИСКИ ОСНОВИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. Формулација на проблемот на истражување

Глобалните промени во одбранбениот и безбедносниот сектор кои се случуваа кон крајот на минатиот и почетокот на овој век, покрај другото, ги продлабочија дилемите во врска со различните толкувања на терминот *безбедност*, како во теоретска смисла, така и во контекст на нејзиното практично операционализирање и применување. Ваквата состојба повлекуваше недостаток на консензус, и кај истражувачите и кај експертската заедница, поврзано со проблемот на формулирање на одговори на повеќе прашања, како на пример: Што се подразбира под безбедноста? Кои се примарните закани за определениот безбедносен субјект? или безбедност од што, односно од кои и какви форми на ризици? Чија безбедност претствува приоритет? итн.

Овие прашања, всушност ја отворија и фундаменталната дилема, Кој е основниот субјект кој се јавува како примарен консумент на безбедноста?, државата, со нејзините витални вредности, заедницата, пединецот, животната средина, или неминовно се наметнува потреба од градење на механизми преку кои ќе се обезбеди “интегрална безбедност и сигурност” за сите консументи. Одговори на овие и слични прашања, во изминативе години се бараа и нудеа преку повеќе студии, експертски форуми и слично, додека во рамките на безбедносните студии се развиваше и концептот за *проширено и продлабочено* сваќање за новиот безбедносен контекст.

Понудените одговорите на овие прашања и отворените дилеми имаа и сè уште имаат директно влијание на перцепцијата и дефинирањето на *агендата на ризиците*. Исто така, тие имаа детерминирачко влијание на начинот на формулирање на соодветна стратегија за управување со актуелните и потенцијалните ризици и закани и претставуваа основа за водење на сеопфатна национална безбедносна политика, која ќе се гради врз основа на релевантни и потврдени факти, добиени преку *соодветни*

процени² за нивото на загрозеност на референтната листа на утврдените вредности на безбедносниот субјект.

Покрај терминолошкото и поимното определување на безбедноста, се настојува да се одговори и на прашањето, што всушност под неа се подразбира, дали таа претставува настан, појава, состојба, процес, функција и кои се детерминирачките фактори кои истата ја движат низ различни развојни фази. Таа треба да се свати како состојба која се движи од некој минимум до некој максимум, безбедноста може да се зголемува или намалува, односно јакне или слабее, што упатува на заклучок дека безбедноста не е некаква фиксна, односно статична категорија.

Ова остава простор за разгледување на една поширока безбедносна рамка во чија внатрешност се поставува некоја претходно утврдена агенда на вредности, кои ги поседуваат безбедносните консументи, односно субјектите за кои се обезбедува соодветна форма на заштита. Во определени услови и под влијание на идентификуваните ризици и закани, тие вредности можат да се најдат на различни нивоа од “безбедносната скала”. Од тоа произлегува дека, безбедноста претставува *мерлива категорија*, која може да се мери, односно *проценува*, со примена на соодветни методи, постапки, техники и инструменти, кои се својствени и применливи во областа на повеќе научни дисциплини, општествени и природни.

Поширокиот предмет врз кој се применува научниот пристап во проценувањето, претставуваат самите појави кои преку безбедносната политика се дефинирани како ризици и закани и предизвикуваат различни форми на загрозување на безбедноста на поединецот, заедницата, државата и други вредносни елементи. Додека, вниманието на потесниот предмет на опсервација низ процесот на проценување, е насочено кон некои

² Поимот проценка или процена, според речникот на Македонскиот јазик (стр. 659), значи: 1) процес на проценување или оценување или резултат од проценување или оценување и 2) мислење или суд за некој настан, појава или процес.

вредности или состојки на тие појави (индикатори, фактори³ и друго), кои откриваат нешто специфично и мерливо, како интензитет, фреквентност, начин, форма на појавност и слично.

Воспоставувањето на научно поткрепен процес во проценувањето на современите безбедносни ризици, и од теоретски и од практичен аспект претставува мошне комплексно прашање. Истото подразбира примена на соодветен методолошки пристап со употреба на проверени постапки, техники и инструменти во:

- прибирањето на податоците и информациите поврзани за мерливите вредности на појавите кои претставуваат безбедносни ризици,
- подготвувањето и средувањето на собраните податоци за обработка,
- анализа на содржината на собраните податоци и информации,
- корелација на содржината на добиените податоци со други верификувани аргументи и консултација со релевантни субјекти, со цел да се обезбеди пристап на “мултириск анализа”,
- интерпретација и толкување на добиените резултати во форма на заклучоци, препораки и одлуки,
- споделување на податоци и информации со релевантни безбедносни актери(субјекти) заради обезбедување на “мултисекторски пристап” и координација во процесот на управување со проценетиот ризик.

Добиените заклучоци за одреден безбедносен ризик преку вака организиран и спроведен процес претставуваат релевантни сознанија кои се

³ Три групи на фактори претставуваат основа во проценувањето на појавите кои претставуваат одреден ризик или опасност: 1) Структурни фактори: кои се менуваат бавно и претставуваат основа за долгорочно проценување; 2) Динамични фактори или акцелератори: преку нив се проценуваат непосредни причини и истите укажуваат на динамично рано предупредување; 3) Тригери: претставуваат настани или инциденти кои укажуваат дека структурните фактори и акцелераторите создале состојба во која тригерот само ја откочува ескалацијата и системот ги вклучува реактивните мерки. (Пошироко: Георгиева Л. Менаџирање на ризици, Филозофски факултет 2006, стр.145-146).

употребуваат во процесот на донесување на одлуки од страна на надлежните институции, за тоа, какви мерки и активности ќе се покренат и спроведат во рамките на безбедносниот систем, со цел појавата или процесот да се стави во посакувана или контролирана состојба, односно да се воспостави ефикасен механизам за управување со конкретниот ризик.

Денешните безбедносни ризици, кои се актуелни за Република Македонија, Регионот, Европа и пошироко, главно се од невоена природа. Истите не бараат класичен воен одговор, туку претпоставуваат инвестиции во изградба на соодветни институции, сили и капацитети кои применуваат друг пристап и користат поинакви инструменти во процесот со нивното справување. Искуствата покажуваат дека современите ризици дејствуваат преку националните граници, помеѓу ресорските надлежности и ги надминуваат ресурсите и способностите на одделни меѓународни организации, како и владини институции, во чија надлежност се наоѓа одбранбената и безбедносната функција.

Овие закани излегоа од класичната рамка на одбранбено-безбедносна политика и допреа во доменот на останатите ресори, што во практиката значеше, покрај воениот, активно вклучување и на повеќе други сектори, како политичкиот, економскиот, социјалниот, еколошкиот итн. Политиките и инструментите на новите безбедносни актери се насочени кон градење на специфични и посебни способности за справување со овие ризици, кои дејствуваат врз повеќе референтни безбедносни субјекти и продуцираат т.н структурни форми на небезбедност, односно несигурност.

Во изминатите две децении и повеќе, состојбите во Република Македонија во оваа област, на површина ги исфрлија проблемите поврзани со отсуството на воспоставен систем за навремено идентификување и проценување на потенцијалните ризици, како и непостоење на изграден систем за рано предупредување. Со цел одстранување на воочените недостатоци во националниот безбедносен систем, како и постигнување на компатибилност и интероперабилност со НАТО алијансата, Република Македонија пристапи кон темелни реформи во безбедносниот и одбранбениот сектор.

Една од промените која произлезе од новиот пристап во градењето на безбедноста, а со цел преземање на сеопфатни мерки за справување со современите ризици и закани, беше воспоставувањето на национален *Систем за управување со кризи*⁴. Целта за воспоставувањето на еден ваков систем, е обезбедување на континуирано следење (мониторинг) на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија, анализа на податоците и информациите за настанатите промени, проценување на тековните и очекуваните трендови и развивање на систем за рано предупредување и превенција.

Сето ова подразбира воспоставување стандардизиран процес на работа, која наметнува потреба од идентичен пристап и *методологија во проценувањето* на приоритетните ризици, со цел обезбедување на оптимален простор за соодветни подготовки, рационално и економично искористување на националните *ресурси* кои се распоредени во рамките на различни државни институции.

Потребата од воспоставување на систем за кризен менаџмент во Република Македонија е посебно нагласена во Националната концепција за безбедност и одбрана, каде се дадени и основните погледи за начинот на неговото поставување и функционирање, додека целосното негово уредување е направено со Законот за управување со кризи⁵, кој беше донесен во 2005 година.

Од аспект на потесниот интерес на овој труд, понатаму ќе се направи осврт со анализа на содржината на некои одредби од Законот кои имаат тесна врска со проблемот и предметот на истражувањето, а се однесуваат на уредувањето на начинот и постапката за изработка и донесување на Процената на загрозеност на безбедноста на Република Македонија. Со донесувањето на Законот за управување со кризи, се предвидува,

⁴ Воспоставувањето на Системот за управување со кризи во Република Македонија отпочна со донесувањето на Законот за управување со кризи во април 2005 и формирањето на Центарот за управување со кризи, како носител на вкупните организациски, стручни и административни работи за системот. Центарот за управување со кризи со својата работа отпочна на 1 октомври 2005 година.

⁵ Закон за управување со кризи, ("Службен весник на Р. Македонија" бр. 29/2005, 36/2011 и 41/2014)

надлежностите околу изработката на процена од сите ризици и опасности да преминат во надлежност на Центарот за управување со кризи, односно Групата за процена, која е тело на Владата. “Во составот на Групата за процена влегуваат: директорите на Бирото за јавна безбедност, Управата за безбедност и контраразузнавање, Агенцијата за разузнавање, директорите и замениците директори на Дирекцијата за заштита и спасување и Центарот за управување со кризи, заменик на началникот на ГШ на АРМ и раководителот на службата за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана. По потреба во работата на Групата за процена се повикуваат и други претставници на органите на државната управа, општините и на градот Скопје и експерти за определената област које предмет на разгледување и анализа”.⁶

Новото законско решение, со самото предвидување на ваков состав на Групата за процена, овозможува, надлежноста за проценување и донесување на процената, од *потесен ресорски пристап да премине во поширок интегриран процес* и за прв пат се поставува законска основа за мултисекторска процена на ризиците по безбедноста на Република Македонија.

Заради целосна операционализација на законските одредби во врска со процената, Центарот за управување со кризи, како носител на вкупната организациска, стручна и административна поддршка на управувачките тела и субјектите во рамките на системот за управување со кризи, има законска обврска да изработи, а Владата да донесе *Уредба за методологијата на изработка на процената, нејзината содржина, структура, начин на чување и ажурирање, како и определувањето на субјекти во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената*⁷.

⁶ Закон за управување со кризи (“Службен весник на Р. Македонија“ бр. 29/2005, 36/2011 и 41/2014), член 7.

⁷ Уредба за методологијата на изработка на процената, нејзината содржина, структура, начин на чување и ажурирање, како и определувањето на субјекти во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената (“Службен весник на Р. Македонија“ бр. 13/2011).

Критичкиот осврт на претходно наведените моменти од законската уреденост на оваа проблематика е во функција на анализа на оправданоста и издржаноста на ваквата законска уреденост на процесот на изработка, верификација и донесување на Процената на загрозеност на Републиката од сите ризици и опасности, од денешна временска дистанца⁸.

Како и секое друго истражување, кое не може да отпочне доколку не се почувствува некоја потешкотија во теориската и практичната состојба на разгледувањето на одредена проблематика, така и овој труд претставува лична мотивација на авторот, како директен учесник во овие процеси и предизвикот за едно дополнително согледување на сите претходно наведени моменти. Во фокусот на вниманието на овој труд и центарален истражувачки проблем ќе биде една поширока анализа и елаборација на следните работи:

- сваќањето и толкувањето на безбедноста како поим, и нејзино практикување во рамките на нашиот безбедносен систем,
- теориска и концепциска анализа на клучните поими и концепти (закана, ризик, загрозеност и др.) и применливоста на концептот за “управувањето со ризици”, како теорија и пракса,
- меѓународните и националните аспекти на дефинирањето на ризиците и заканите,
- концептот на интегрирано управување со ризиците во Република Македонија и анализа на националниот модел за кризен менаџмент,
- осврт на опфатот и содржината на процената и начинот и постапката за изработка и донесување на процена на ризици во рамките на Системот за управување со кризи на Р. Македонија,
- елаборирање на модел (начелен пример) на процена и управување со конкретен ризик во Република Македонија.

На теми од оваа проблематика, во изминативе години беа изнесувани одредени стручни и научни елаборирања од наши експерти, но фондот на

⁸ Временската дистанца се однесува од октомври 2005 година до денес, период во кој функционира Системот за управување со кризи и Центарот за управување со кризи.

стручна литература која ја разработува оваа потесна проблематика во Република Македонија е скромна, што остава доволно простор за уште еден придонес преку овој труд, со што ќе се оправда неговата научна, општествена и практична цел.

Оттука, преку ова истражување, ќе се направи обид да се дојде до одредени заклучоци со кои ќе се потврдат или отфрлат претпоставките поврзани за теориските и концепциските аспекти на ова истражување, меѓународните и националните аспекти на дефинирањето на заканите и ризиците, нормативната и функционалната рамка на моделот за кризен менаџмент во Република Македонија, институционални надлежности, потребата од развивање на дополнителни капацитети за мониторинг, анализа и проценување на безбедносните ризици, потребата од навремено подготвени и интегрирани процени на ризик, сè со цел да се обезбедат факти и да се дадат одредени препораки за подобрување на ефикасноста на системот за управување со кризи во Република Македонија.

2. Истражувачко прашање

Истражувачкото прашање кое ќе биде во фокусот на вниманието на овој труд, директно е поврзано со “мерливоста на безбедноста”, односно можноста или неможноста да се “процени” очекуваното ниво на загрозеност кое се јавува како резултат на негативните влијанија на определени ризици. Имајќи ја во предвид констатацијата дека мерливоста единствено е остварлива преку системски воспоставен процес на мониторинг на изворите на загрозување (опасностите), прибирање и анализа на сите релевантни податоци поврзани за опасностите и за субјектот кој е изложен на истите, како и извлекување на релевантни заклучоци и *проценување* на очекувано ниво на ризик, основното истражувачко прашање во овој труд ќе биде формулирано на следниот начин:

Дали и на кој начин е остварливо и колку е можно воспоставувањето на системски пристап во проценувањето на веројатноста за појава на ризици по безбедноста на граѓаните,

заедницата, материјалните, природните и културните добра и општата безбедност во Република Македонија?

3. Цели и задачи на истражувањето

Заради комплексноста на истражувачкиот проблем, а со цел добивање на релевентни показатели за истражувачкото прашање, овој труд ќе има своја научна, општествена и практична цел:

Научна цел:

Пошироката научна цел на ова истражување ќе биде во корелација со резултатите од досегашните наши и странски научни истражувања кои се однесуваат на сите аспекти на безбедноста како општ поим и појавите кои претставуваат одредени ризици и опасности и како такви имаат негативни влијанија врз истата. Додека потесната научна цел на ова истражување има интенција да даде придонес во теоретската и во практичната сфера на оваа проблематика, а посебно кон воспоставувањето на ефикасен *системски модел за управување со ризици*, кој ќе располага со потребните механизми за навремена идентификација на потенцијалните опасности, нивно постојано следење, анализирање и проценување, како и институционално управување со очекуваните ризици.

Општествена цел:

Општествената цел на истражувањето произлегува од потребата, важноста и значењето на *Процената на загрозеноста* на безбедноста на Република Македонија, како основа врз која се развива концептот на управување со ризик, преку изработка на потребните секторски стратегии, политики, плански документи за сеопфатни подготовки на сите надлежни субјекти, заради обезбедување на општествена стабилност и одржлив економски и социјален развој на државата.

Практична цел:

Практичната цел на ова истражување ќе биде насочена кон:

- давање конкретен придонес во надополнување на општата и теоретска рамка на оваа област, како основа за нејзино практично применување,

- потенцирање на потребата од концепциско определување на поимот "ризик" и развој на "управувањето со ризици", како основа за ефикасно управување со кризи,

- согледување на причините (од нормативна, процедурална, материјално-техничка и друга природа) кои во моментот придонесуваат за одредени потешкотии во практикувањето на законските одредби и надлежности на субјектите во рамките на системот за управување со кризи, поврзано со процената на ризици и опасности,

- придонес во подобрувањето на методолошката рамка преку која ќе се развиваат практични инструменти за мерење и проценување на безбедносните појави,

- апликативен (практичен) придонес во воспоставувањето на систем за мониторинг, процена и рано предупредување за конкретен ризик на територијата на Република Македонија (шумски пожари),

- аналитички и критички осврт на постоечката регулатива и другите прописи во функција на подобрување на процесот на процената на безбедносните ризици за потребите на системот за управување со кризи,

- практичен придонес за изградба на ефикасен систем за управување со ризици (Risk Management) во рамките на системот за управување со кризи во Република Македонија.

Задачи на истражувањето:

Заради постигнување на наведените цели ова истражување ќе има посебни задачи кои ќе бидат насочени кон следните работи:

- согледување на институционалната и функционалната поставеност на системот за управување со кризи, капацитетите и можностите на неговите субјекти за соодветно мониторирање и идентификување на безбедносните ризици,

- проценување на нивниот интензитет, појавност и фреквентност,
- примена на соодветна методологија и практичен инструментариум за нивно истражување и анализи,
- примена на модели за просторно визуелизирање на елементите на ризикот (Risk Mapping),
- поставување на индикатори за процена на безбедносните појави,
- проценување на вулнерабилноста на безбедносните објекти,
- придонес кон развивање на системски модели за рано предупредување и превенција,
- стратегии за можни одговори, односно третирање на ризиците.

4. Дефинирање на предметот на истражување

Предметот на истражувањето е насочен кон појавите кои претставуваат безбедносни ризици, институционалните капацитети за нивно навремено и соодветно откривање, следење, истражување и проценување, како и можностите за рано предупредување за идентификуваната опасност и ефикасно нивно менаџирање преку механизмите на Системот за управување со кризи на Република Македонија.

4.1. Теориско определување на истражувањето

Имајќи ја во предвид претходно изнесената содржина за истражувачкиот проблем, предметот на ова истражување, ќе се движи во следните теориски рамки:

- Основата на истражувањето е поврзана со структурните поместувања кои произлегоа како последица на глобалните воено-политички, економски, социјални, еколошки и други промени во последната деценија на минатиот и почетокот на овој век. Овие промени ја ревидираа дотогаш традиционалната слика на безбедносните ризици и повлекоа

процес на целосна ревизија во стратегиските безбедносни концепти. Современиот свет, сè повеќе се соочува со нетрадиционални и асиметрични видови и форми на закани по безбедноста.

- Комплексноста, силната деструктивност и *тешката предвидливост* претставуваат основни *карактеристики* на новопројавените безбедносни ризици и закани. Справувањето со нив ја наметнуваше потребата од структурни реформи, градење капацитети за рана идентификација, следење, анализа и проценување на сите појави кои претставуваат потенцијален ризик по безбедноста, како и развивање на системите за рано предупредување и превенција.

- Република Македонија во своите настојувања да биде во чекор со новите безбедносни предизвици пристапи кон донесување на основните концепциски и стратегиски документи како појдовна точка за структурни реформи во одбранбениот и безбедносниот сектор⁹. Во тие документи се определија интересите на Републиката, се даде процена за безбедносното опкружување, беа дефинирани безбедносните ризици и опасности и беа изнесени ставовите и погледите на државата за начинот на креирање и водење на националната безбедносна политика. Концепциските погледи понатаму беа преточени во повеќе законски решенија, со кои отпочна практичниот дел од структурните и институционалните реформи, со цел изградба на ефикасен безбедносен систем, по НАТО критериуми и стандарди. Една од новините во овие реформи беше воспоставувањето на Системот за управување со кризи како нов пристап во градењето на безбедноста. Неговата цел беше зајакнување на капацитетите на националниот безбедносен систем во справувањето со новопројавените безбедносни ризици.

- Управувањето со кризи во Република Македонија, нормативно и организациски се воспоставува како систем. Самата ваква организација упатува на тоа дека станува збор за комплексна организациска структура, каде се предвидува преземање на мерки и активности од сите видови (превенција, рано предупредување, справување итн), од страна на многу

⁹ Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија, Стратегиски одбранбен преглед, Закон за управување со кризи, Закон за заштита и спасување.

учесници (надлежни субјекти) во ситуации и состојби кога треба да се заштити животот и здравјето на луѓето, нивниот имот и материјалните, културните и природни добра на државата. Успешното функционирање на еден ваков систем подразбира развивање на ефикасни механизми за рано откривање и соодветно проценување на ризиците и нивно успешно менаџирање.

- Во овој контекст предмет на посебна анализа и осврт во оперативната рамка на истражувањето ќе претставува имплементацијата на механизмите на кризниот менаџмент, тргнувајќи од законското решение, подзаконската регулатива, практичното воспоставување на управувачките тела, Центарот за управување со кризи, надлежности на субјектите и нивните активности, со посебен акцент на неговите можности за извршување на законската обврска за *постојано следење, анализа и проценување* на безбедносните појави, како и изработка на *Процена на загрозеноста* на безбедноста на Република Македонија од сите ризици и опасности.

- Паралелно со тоа, посебно внимание ќе биде насочено кон анализа на содржината на клучниот подзаконски акт кој произлегува од Законот за управување со кризи, а има посебно значење за предметот на ова истражување, а тоа е Уредбата за методологијата на изработка на процената, нејзина содржина, структура, начин на чување и ажурирање, како и определување на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува во целост или извод од процената.

4.2. Определување на клучните поими

Заради појасно и попрецизно определување на теориската рамка на ова истражување, направен е избор на одредени клучни поими кои имаат тесна поврзаност со проблемот, предметот и целите на истото. Анализата на клучната терминологија¹⁰ и концептите кои имаат посебна важност,

¹⁰ За потребите на појаснувањето и дефинирањето на клучните поими, користена е и консултирана литературата која е наведена во библиографијата кон овој труд, законските и подзаконските акти, како други пишани и електронски извори кои се поврзани со потесната проблематика на појаснетиот или дефинираниот поим. Нивното појаснување и/или

претставена во главата II. од ова истражување (Теориска и концепциска анализа на клучните концепти). Поимите кои посебно ќе бидат појаснети и дефинирани во теориската рамка на истражувањето, се следните: *безбедност, безбедносни ризици, закани, загрозеност, опасност, ранливост, изложеност, процена на ризици, анализа на ризик, безбедносна процена, управување со ризик, превенција, рано предупредување, систем, менаџмент/управување, координација, криза, кризна состојба, кризен менаџмент, вонредна ситуација, катастрофа и други.*

5. Операционализација на предметот на истражување

Заради операционализирање на предметот на истражувањето ќе се изврши посебно елаборирање на неговите основни чинители, кои ќе бидат систематизирани и обработени во неколку истражувачки области:

- теориска и концепциска анализа на клучните поими и концепти и анализа на применливоста на концептот за “управувањето со ризици”, како теорија и пракса,
- меѓународните и националните аспекти на дефинирањето на ризиците и заканите,
- концептот на интегрирано управување со ризиците во Република Македонија и анализа на националниот модел за кризен менаџмент,
- осврт на опфатот на содржината и структурата, начинот и постапката за изработка и донесување на процена на ризици во рамките на Системот за управување со кризи на Р. Македонија,
- елаборирање на модел (начелен пример) на процена и управување со конкретен ризик (ризик од шумски пожари).

Истражувањето ќе биде лоцирано на целокупната норматива, со посебен акцент на прописите или делови од нив каде се регулира надлежноста, начинот и постапките на изработка и донесување на

дефинирање е исклучиво за потребите на овој труд и не претставува обид за нивно општо и универзално појаснување и дефинирање.

Процената на загрозеност на Републиката или нејзини посебни безбедносни елементи, надлежностите на субјектите кои остваруваат одредени функции во системот за управување со кризи, а посебно кај субјектите кои партиципираат во управувачките тела на системот за управување со кризи (Управувачкиот комитет и Групата за проценка).

6. Општа хипотетичка рамка

Сознанијата и заклучоците до кои ќе се дојде при обработката на посебните елементи од структурата и содржината на ова истражувањето ќе бидат насочени кон потврдување или отфрлање на следните хипотетички ставови:

6.1. Хипотези на истражувањето

Општа хипотеза

Проценувањето на појавите кои претставуваат ризици по животот и здравјето на луѓето, природните, материјалните, културните добра и општата безбедност на државата и градењето на капацитети за управување со проценетиот ризик, *претставуваат основа* за ефикасен кризен менаџмент во Република Македонија

Посебни хипотези

1. Концепциските, нормативните, функционалните и институционалните промени и реформи во одбранбено-безбедносниот сектор на Република Македонија, спроведени во изминатиот период, имаа позитивно *влијание* на зајакнување на капацитетите и можностите на надлежните институции за следење и проценување на сите безбедносни ризици и управувањето со проценетиот ризик;

2. Водењето на соодветна безбедносна политика во државата и во нејзини рамки адекватна политика за ризиците (Risks Policies) *придонесува*

за воспоставување на ефикасен и ефективен систем за управување со ризици (Risk Management);

3. Општата безбедност во државата, безбедноста и сигурноста на животот и здравјето на луѓето, природните, материјалните и културните вредности во општеството *се во директна зависност* од појавите кои претставуваат безбедносни ризици;

4. Појавите кои се манифестираат во различни облици на ризици и предизвикуваат загрозување на некоја вредност од безбедносниот систем, претставуваат многу комплексна материја. Ефикасноста во нивното постојано следење и истражување *зависи од* квалитетот на воспоставената законска рамка и дефинираните надлежности;

5. Националниот безбедносен систем во Република Македонија, има потреба од примена на еден поинаков од досегашниот пристап во сферата на следењето на безбедносните ризици, во проценувањето на безбедносната состојба и во предвидувањето на безбедносните трендови. Пристапот и механизмите кои ги предвидува системот за управување со кризи *ќе придонесат* за зајакнување на мултиресорската соработка и координацијата во процесот на процената на ризици и нивно ефикасно управување.

Поединечни хипотези

1. Ефикасноста на процената на безбедносните ризици е во *директна зависност* од примената на соодветни методологии кои ќе располагаат со применливи техники и инструменти за собирање и анализирање на податоците за безбедносните закани, заради проценување на идниот развој и тенденција на безбедносната појава;

2. Развивањето и одржувањето на капацитети за мониторинг и рана идентификација на промените во структурата на безбедносните појави *влијае* на успешноста од навремено и адекватно проценување на нивниот иден развој;

3. Употребата на современите технологии за просторно мапирање¹¹ на податоците за посебните елементи на ризикот¹², директно *придонесува* за зголемување на можноста од обезбедување на квалитетни и употребливи информации во процесот на проценување, симулирање на интензитет на очекуваниот развој, процена на очекуваните последици и ефикасно планирање на оперативните мерки и активности на надлежните субјекти;

4. Воспоставувањето на информациски бази со податоци за посебните елементи на ризикот и употребата на современата информатичка технологија во голема мерка ја *зголемува можноста* за брза и квалитетна институционална комуникација и размена на податоци и *придонесува* за ефикасноста на системот за управување со кризи во Република Македонија;

5. Воспоставувањето на институционална форма и механизми за рано предупредување и превенција за конкретни ризици *директно влијае* на можноста за нивно ефикасно управување.

6.2. Варијабли на истражувањето

Независна варијабла:

Формално-правната, организациската и институционална поставеност на системот за управување со кризи во Република Македонија.

Зависна варијабла:

Ризици и опасности и процена на нивното влијание по безбедноста на државата, животот и здравјето на луѓето, природните, материјалните, културните и други вредности.

¹¹ Денешните современи технологии за прикажување на просторни податоци се потпираат на достигнувањата на развојот во областа на Географските информациона системи (ГИС).

¹² Податоците за посебните елементи на ризикот се однесуваат на податоци поврзани за опасноста, изложеноста, ранливоста и капацитетите на системот.

6.3. Индикатори

Во процесот на ова истражување, предмет на посебна анализа и елаборација ќе бидат повеќе индикатори, кои ќе бидат во корелација со следните аспекти:

Индикатори кои имаат влијание на процесот на процена на безбедносните ризици во рамките на системот за управување со кризи, од *формално-правен аспект*:

- концепциска поставеност и стратешки основи на системот за управување со кризи во Република Македонија,

- индикатори кои произлегуваат од уреденост на општата законска рамка на системот (предметниот закон и законите на субјектите од системот),

- индикатори кои се поврзани со подзаконската рамка која потесно го појаснува начинот и постапката на изработка на процената на ризици и опасности,

- индикатори кои се однесуваат на процедури за меѓуресорска соработка, комуникација и координација на субјектите од системот за управување со кризи,

- формално-правна основа за воспоставување на т.н мултириск пристап на процена или процена од сите ризици и индикатори кои се поврзани со овој аспект.

Индикатори кои имаат влијание на процесот на процена на безбедносните ризици во рамките на системот за управување со кризи, од *политичко-безбедносен аспект*:

- индикатори кои се поврзани со идентификувањето и рангирањето на безбедносните закани,

- индикатори кои произлегуваат од креирањето и водењето на соодветна безбедносна политика во рамките на националниот безбедносен систем,

- историјат на загрозување на вредносните елементи под влијание на безбедносните ризици,

- индикатори кои се поврзани со институционална и организациска поставеност на безбедносните актери (субјекти во системот за управување со кризи),

- капацитети и способности на субјектите на системот и индикатори кои се поврзани со тие елементи,

- индикатори во врска со механизмите и процедурите за меѓуинституционална интероперабилност и компатибилност при превземање на превентивни и оперативни мерки и активности.

7. Метод на истражувањето

7.1. Методолошки пристап во истражувањето

За конкретна реализација на секое истражување потребен е адекватен пристап и примена на соодветени научни методи во постапката. Секако дека изборот на методот пред сè зависи од предметот на истражувањето, но неговиот избор во голема мера зависи и од доброто познавање на неговите практични можности и особини. Изборот на методолошкиот пристап кој ќе биде применет во ова истражување е во тесна врска со поставената хипотетичка рамка, а посебна примена ќе најдат следните методи:

7.2. Анализа на содржина

Оваа постапка ќе се употреби во рамките на конкретното истражување од причина што нуди добра основа за собирање на податоци добиени врз база на истражување на стручна литература, законски и подзаконски акти, списанија, официјалните извештаи и документи кои се однесуваат на оваа проблематика.

- Во прва фаза предмет на анализа ќе претставува содржината на стручната литература од областа на безбедноста, од домашни и странски автори, со посебен акцент на загрозувањето на безбедноста, изворите на загрозување, односно ризиците, процената и управувањето со ризици.

- Во следна фаза ќе се пристапи кон анализа на документи. Во прв ред ќе се анализираат концепциските и стратешки документи од областа на безбедноста и одбраната во Република Македонија, со компаративен осврт на слични документи кај земјите од колективните безбедносни заедници (ООН, ОБСЕ, ЕУ, НАТО). Понатаму ќе се премине кон анализа на нормативните решенија, пред се законите кои ја регулираат областа на безбедноста и одбраната, закони за субјектите (институциите) од посебна важност за системот за управување со кризи, подзаконски акти (Уредби, Правилници, Упатаства), како и интерни процедури.

- Со посебен интерес ќе се пристапи кон анализа на содржината на Уредбата за методологија на изработка на процената, нејзината содржина, структура, начин на чување и ажурирање, како и определувањето на субјекти во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената¹³, како документ во кој се поставуваат деталните основи на процесот за изработка на процената на безбедноста на Република Македонија од сите ризици и опасности.

7.3. Компаративна анализа

Овој метод овозможува следење и споредување на појавите и случаите во времето и просторот со цел да биде откриена нивната динамика и нивното просторно појавување и влијание. Во контекст на конкретниот предмет на ова истражување, методот на компаративна анализа ќе се примени со цел поединечно да се утврдат карактеристиките и обележјата на глобалните, регионалните и националните аспекти во областа на анализа и процена на ризици и развој на теорија и пракса на управување со ризици.

Овој метод во истражувањето ќе се употреби во сите случаи кога ќе треба компаративно да се проучат применети теории и практики од оваа

¹³ “Службен весник на Република Македонија”, бр. 13/2011).

област, што опфаќа потесна анализа на одредени решенија (концепциски, нормативни и практични) во однос на решенијата во други држави, компарација на закони на различни субјекти во рамките на системот за управување со кризи и други подзаконски прописи кои сме се определиле да ги анализираме. Користејќи ја компаративната метода ќе биде извршена квалитативна и квантитативна анализа на собраните податоци и врз основа на тоа ќе се воопштат релевантните факти за потврдување или негирање на поставените хипотетички ставови.

8. Општествена оправданост на истражувањето

Општествената оправданост на ова истражување произлегува од важноста и значењето на *Процената на загрозеноста* на безбедноста на Република Македонија, како основа за градење на сеопфатна безбедносна политика со цел обезбедување на мирен и стабилен развој на Република Македонија и социјално-економска благосостојба на граѓаните.

Општествената оправданост на ова истражување, потесно може да се согледа преку следните аспекти:

- актуелизирање на значењето на навремената идентификација и процена на безбедносните ризици,
- критички осврт и анализа на законската рамка која ја уредува оваа област,
- истакнување на потребата од градење на соодветен системски, институционален и организациски капацитет и експертиза за ефикасно и ефективно следење и процена на безбедносните ризици и опасности,
- актуелизирање на потребата од градење на адекватен технички капацитет, посебно потребата и неопходноста од употреба и примена на современа информатичка технологија за потребите на процената и управувањето со ризиците по безбедноста на Република Македонија.
- потенцирање на неопходноста од мултиресорско ангажирање и соработка на надлежните институции заради обезбедување на интегриран

пристап при процената и управувањето со актуелните и потенцијалните ризици по безбедноста на Република Македонија,

- истакнување на потребата и неопходноста од развивање на соодветна меѓусоседска, регионална и поширока соработка помеѓу надлежните институции и служби за согледување и проценување на прекуграничните, регионалните и пошироки аспекти на негативните влијанија на безбедносните ризици,

- актуелизирање на значењето на концептот за превенција и рано предупредување за идентификуваниот и проценетиот ризик,

- преку начелен пример, докажување дека воспоставувањето на системски пристап на мониторинг и процена на конкретен ризик се обезбедува соодветна превенција и рано предупредување,

9. Просторно, временско и дисциплинарно определување на истражувањето

Фокусот на внимание на ова истражување, *просторно* ќе биде насочен кон Република Македонија и состојбите во оваа област на нашите простори, додека од теоретски аспект ќе биде анализирана стручна литература и регулатива од меѓународните организации, како ООН, ОБСЕ, ЕУ и НАТО.

Од *временски* аспект, со ова истражување ќе бидат опфатени два временски периода, и тоа:

- *периодот од 2003 до 2005 година*. Основна причина за посебен осврт на овој период е заради тоа што тогаш се донесени клучните концепциски, стратешки и нормативни документи¹⁴, кои претставуваа основа за потаномошни организациски, функционални и институционални реформи во одбранбениот и безбедносниот сектор во Република Македонија.

¹⁴ Станува збор за: Националната концепција за безбедност и одбрана на Р. Македонија, Стратегискиот одбранбен преглед, Законот за одбрана (изменет и пречистен), Законот за заштита и спасување, Законот за управување со кризи, подзаконски акти, одлуки и други прописи.

- периодот од 2005 до 2014 година. Како резултат на структурните реформи, во октомври 2005 година се воспостави Системот за управување со кризи. Посебно внимание на ова истражување ќе биде насочено кон анализа на имплементацијата на законските надлежности во делот на процената на безбедноста на Република Македонија, како и анализа на постигнатите формални, институционални и организациски капацитети на системот, за навремено идентификување, процена и управување со ризиците кои се закануваат по безбедноста на државата, нејзините граѓани, културните, материјалните, природните и други богатства.

Дисциплинарното определување: проблемот кон кој е насочено ова истражување, како и предметот на неговото интересирање е поврзан со областа на безбедносните, одбранбените и мировните студии и истражувања.

ГЛАВА II

ТЕОРИСКА И КОНЦЕПЦИСКА АНЛИЗА НА КЛУЧНИТЕ КОНЦЕПТИ

1. Управување со безбедноста, заканите и ризиците

Кога се дебатира за безбедноста, сватена како состојба или функција, првенствено се мисли е дека станува збор за дејност преку која државата ги заштитува своите највисоки вредности и интереси и преку системот за национална безбедност настојува сите безбедносни закани и ризици да ги намали или во целост да ги отстрани. Безбедноста претставува основен предизвик на секоја држава, преку неа се остварува заштита на темелните вредности и интереси и таа се воспоставува како посебна дејност на државата во врска со заштитата на тие вредности, која се темели на соодветна организација, функција, систем или пак сето заедно¹⁵.

Интегралното управување со безбедноста, кое опфаќа превенција, намалување и отстранување на сите потенцијални и актуелни закани и ризици, секоја држава го планира и спроведува преку сопствен национален безбедносен систем, но и со активно учество во механизмите за колективна безбедност, како што се НАТО, Европската унија и други регионални иницијативи.

Во таа смисла, националниот безбедносен систем претставува организиран систем преку кој општеството остварува функција на заштита на своите витални интереси преку организирање и спроведување на специфични активности и мерки од превентивен и репресивен карактер, кои се во функција на зачувување на суверенитетот, уставниот поредок, основните човекови слободи и права од сите облици и видови на згарозување¹⁶.

Ако се направи едно генерално согледување на безбедноста, гледана како состојба и функција, може да се констатира дека таа претставува¹⁷:

¹⁵ Нацев З.: Доктрина и стратегија на националната одбрана, Нип Ѓурѓа, Скопје, 1988, стр. 8-13.

¹⁶ Котовчевски М.: Интегрална безбедност, Македонска ризница, Куманово, 2000, стр. 78-79.

¹⁷ Лазаревски П. И Атанасов П.: Поставеност и остварување на политика на националната безбедност на Р. Македонија, ИСППИ, Скопје. 2002.

- дејност или активност која се организира со цел зачувување на уставниот поредок, основните човекови права и слободи и сите материјални вредности во државата,

- основна заштитна функција на државата, насочена кон обезбедување услови за општ општествен развој,

- организиран систем, високо раководен од државата, насочен кон навремено откривање и сузбивање на сите извори на загрозување на безбедноста (ризичи и закани),

- општествена вредност од посебно значење која преставува основа за изградба на политичката, економската, социјалната и другите општествени сфери,

- состојба во која се обезбедени оптимални услови за нормално живеење и работење и функционирање на сите институции на системот.

Но, кога станува збор за термилошко разбирање, поимот безбедност има многу поширока поставеност. Всушност, тоа претставува предмет на истражување многу години наназад, од страна на многу теоретичари и аналитичари во рамките на посебно развиени безбедносни студии, во чии рамки се одвива развојот на теоријата за безбедност.

1.1. Развој на теоријата за безбедност

Безбедноста, како поим, состојба, функција или поврзано дејствување на луѓето заради заштита на определени интереси, отсекогаш имала високо место на скалата, како на индивидуалните, така и на општествените вредности во еден систем. Колку безбедноста имала и има есенцијално значење за човекот, потврдуваат и ставовите дека таа се перцепира на исто или слично ниво со општите биолошки потреби на луѓето, како хранта, водата и сл.

Дебати за безбедноста се среќаваат уште кај античките мислителите и кај филозофите од подоцнежните години. Овие дебати добиваат на интензитет помеѓу двете светски војни, а особено по втората светска војна и

блоковската поделеност. Секако дека за тоа придонесле големите светски војни, но и судири и конфликти на регионално и субрегионално ниво, чиј основен белег бил големи човечки страдања и отсуство на личната, колективната и општествена безбедност.

Во рамките на глобалните настојувања да се даде општ придонес кон мирот, отсуството на конфликти и судири, како и безбеден економски развој и благосостојба за луѓето, истражувачите и теоретичарите од областа на безбедноста развиваат *меѓународни безбедносни студии*, како дисциплина која во својата основа го поставува проучувањето на концептот за безбедноста.

Со појавувањето на безбедносните студии беше отворено прашањето за истражувачкиот проблем кој ќе биде во фокусот на вниманието. Меѓутоа различни генерации на истражувачи имаат различни гледишта за тоа што е основен субјект на безбедноста, односно кој елемент ќе биде во фокусот на внимание на концептот за безбедност¹⁸.

Постојат доста различни мислења и гледишта и генерално не постои консензус за тоа што навистина изучуваат безбедносните студии. Објаснувањето за различноста во ставовите кое го дава Crame го поврзува со личните перцепции на теоретичарите и поврзување на концептот за безбедност со актуелните настани кои доминираат на безбедносната агенда¹⁹. Според него концепциската еволуција на безбедносните студии поминува низ следните четири периоди: период помеѓу двете светски војни (1925-1945) или ран идеализам, период на стратески студии (1955-1965), период на безбедносни студии (1980-1990) или период на мировни студии, и нов реализам, чиј почеток се поврзува со настанот од 11 септември, односно со нападот на кулите близначки во САД.

Преку следење на еволутивниот развој на безбедносните студии низ наведените периоди може да се бара одговорот што тие истражуваат, како реагираат во периодите на војни и мир, каде е насочен фокусот на внимание и што е најбитно, дали безбедносните студии својот “глас” го даваат со

¹⁸ Георгиева Л.: Менаџирање на ризици, Филозофски факултет, Скопје 2006, стр. 15.

¹⁹ Crame G.: What do we know about security after three generations of security scholars?, 2003.

задоцнување, односно дали се само критичари и аналитичари на актуелните безбедносни случувања и веќе случени настани или може да се обезбеди и проактивен придонес кој ќе биде ви функција на предвидување, превенција и намалување на очекуваните ризици и закани.

а) Традиционални безбедносни студии

Традиционалниот пристап кон проучувањето на безбедноста, кој е актуелен по завршувањето на втората светска војна сеуште е “преокупиран” со воените аспекти и се наоѓа под големо влијание на поствоените проблеми. Основна препознатлива карактеристика на овој период од развојот на безбедносните студии, е фактот дека *државата е приоритетниот објект на безбедноста*. Тоа значи дека во центарот на безбедносното внимание се наоѓа државата и од таа појдовна основа се дефинираат заканите, се утврдуваат причините за нивното постоење (се прави безбедносна проценка), и се утврдува начинот за нивно намалување и отстранување (се креира безбедносна политика).

Во периодот на традиционалните безбедносни студии општата безбедност се поистоветува со воената безбедност, додека индивидуалната безбедност или безбедноста на поединецот има второстепено значење²⁰.

Натамошниот развој на безбедносните студии поминува низ следните неколку генерации:

б) Прва генерација - Ран идеализам во безбедносните студии

Истражувачите кои го одбележуваат овој период од развојот на безбедносните студии, во основа го подржуваат идеалистичкото мислење дека човекот во својата природа не е насилно суштество и дека војната “како главна закана” може да се превенира и/или спречи преку меѓународна арбитража. Ослободувањето на луѓето од перцепцијата дека војната е примарна закана за нивната безбедност, преставува основна цел на безбедносните студии во овој период.

²⁰ Во подоцнежните фази од развојот на безбедносните студии се развива концептот на “хуманата безбедност” каде референтен објект на безбедноста е човекот, односно индивидуата.

в) Втора генерација - Стратегиски студии

Бидејќи во дотогашниот развој на безбедносните студии, основната суштина на небезбедноста произлегува од војната, со појавата на стратегиските студии се истакнува “стратегијата на одвраќање”, преку која тогашните блоковски ривали се обидуваат да воспостават еквивалент на “страв од војна”. Пристапот на страв од војна се промовира преку моќта на нуклеарното застрашување, како начин да се намали или избегне можноста од меѓублоковски воен судир. Но нуклеарното застрашување, како средство да се спречи војната не е единствениот пристап во рамките на стратегиските студии, туку се потенцира и моментот на потребата од изучување на заканите и “употребата и контролата на вооружените сили.”

Во овој период од развојот на безбедносните студии се развива “концептот на национална безбедност” и тој станува централен концепт врз чија основа се развиваат стратегиските студии. Националната безбедност во овој период се разгледува исклучиво од воената димензија, а воениот аспект се поставува како централен проблем на стратегиските безбедносни студии.

г) Трета генерација - Меѓународни безбедносни студии

Меѓународните безбедносни студии како период во развојот на теоријата за безбедност се јавува како резултат на несогласувањата во “рамките на безбедносните студии” околу значењето на концептот за безбедноста. Актуелните случувања во овој период, како што беше Виетнамската војна и советската инвазија во Авганистан ги засилуваат тврдењата дека стратегиските студии не беа во можност навреме да ги предвидат овие значајни настани на меѓународната сцена, а се случија надвор од рамката на дотогаш застапуваната стратегија на “нуклеарно одвраќање” помеѓу блоковите.

Вториот битен момент на периодот на “меѓународните безбедносни студии” е убедувањето дека заканите по безбедноста кои имаат невоена димензија се исто толку сериозни закани како и воените, со што концептот за

безбедност се проширува и продлабочува, иако државата и понатаму останува како централен објект на безбедноста.

Меѓународните безбедносни студии промовираат концепт со кој се обидуваат да ги надминат недостатоците на класичните безбедносни студии, преку:

- *Проширување на концептот* за безбедност со вклучување на заканите од невоена природа (економски, еколошки, проблемите со сиромаштија и нееднаквост и др.), и
- *Продлабочување на концептот* на безбедност, со вклучување на други безбедносни субјекти покрај државата (безбедноста на индивидуата, човековите права и сл.).

Промоцијата на овој концепт предизвика широка дебата помеѓу припадниците на "традиционалната теорија на безбедноста" и проширувачите на концептот²¹.

д) Четврта генерација - Безбедносни студии

Појавата на четвртата генерација или т.н. нов златен период на безбедносните студии е поврзан со настаните од 11 септември 2001 година. Иако со распаѓањето на биполарниот свет исчезнаа заканите поврзани со тој период, сепак предизвиците за глобалната безбедност сè уште беа актуелни. Всушност тоа беше основната причина за појавата на новиот реализам во безбедносните студии кога на безбедносната сцена се појавија нови глобални актери, во форма на недржавни елементи, а дотогашните нуклеарни закани се заменети со заканите од меѓународниот тероризам.

После нападот на кулите близначки во Њујорк, стравот од тероризмот во голема мера стана централен елемент на дебата и во целост го реконструира постојано поставуваното прашање "што претставува безбедноста?". Овој настан, само уште еднаш го потврди влијанието на

²¹ Повеќе кај: Георгиева Л.: Менаџирање на ризици, Филозофски факултет, Скопје 2006, стр. 20.

големите настани не само на светската политика, тука и на природата на глобалната безбедност²².

г) Критички безбедносни студии

Критичките безбедносни студии се јавуваат од потребата за аналитички и критички осврт на традиционалниот пристап кон безбедноста кој се развиваше преку Стратегиските студии и концептот за Национална безбедност и пред сè нивната неможност да ги антиципираат турболентните безбедносни пореметувања кон крајот на минатиот и почетокот на овој век, како што беа распадот на Советскиот сојуз, поранешната Југословенска федерација и неможноста да ги објаснат причините за тие настани.

Критичките безбедносни студии го рedefинираат концептот за безбедност кој беше претходно воспоставен преку традиционалниот пристап и настојуваат да понудат други одговори на прашањата што е безбедноста, безбедност од што, безбедност за кого и која е основната цел на изучување на безбедноста. Со повторното дискутирање за овие прашања, критичките безбедносни студии го поддржуваат *проширувањето* на концептот за безбедност кој покрај воените, треба да ги опфати политичките, економските, социеталните, еколошките и други аспекти на безбедноста, со што се бара одговорот на прашањето Безбедност од што. Истовремено, преку овие студии се *продлабочува* концептот за безбедност, каде државата веќе не е доминантен консумент на безбедноста, односно се рedefинира одговорот на прашањето безбедност за кого.

Критичките безбедносни студии приоритет даваат на човековата безбедност и поединецот како примарен консумент на безбедноста.

е) Копенхагенската теорија и безбедносните студии

Проширувањето и продлабочувањето на концептот за безбедност ја отвори можноста за рedefинирање на безбедносната агенда и обезбеди прифаќање на рамката за критички дискусии на таа тема. Меѓународните

²² Krause Keith and Michael C. Williams, Critical Security Studies, Concepts and Cases, London, 1997.

безбедносни студии, во овој период се наоѓаат под големо влијание на т.н. “Копенхагенска школа” за безбедносни студии, која има голем придонес во определувањето на безбедноста и нејзиното значење во меѓународните односи²³. Исто така под влијание на оваа школа беше прифатена потребата од проширување на секторите за безбедност и продлабочување на безбедносната анализа.

Основната цел на овој пристап била воспоставување на концепт на безбедност кој во безбедносната агенда, покрај воените, ќе вклучи и перцепција на други закани. Но, другите закани, за да станат дел од безбедносната агенда треба да се перцепираат како егзистенцијални закани за референтниот објект на безбедноста²⁴.

Копенхагенска школа за безбедносни студии се темели врз основата на идеите за: секуритизација, безбедносни сектори и регионални безбедносни комплекси. Но, за да се објаснат овие процеси, неминовно е претходно да се формулира концептот на проширена и продлабочена безбедност²⁵.

- *Проширување на безбедноста*: основната идеја на проширувањето на безбедноста е нејзиното разбирање не само преку воениот сектор, туку и со приклучување на политичката, економската, социјалната и еколошката перцепција на безбедноста и заканите и ризиците кои имаат невоена природа.

- *Продлабочување на безбедноста*: воведувањето на нови референтни објекти на безбедноста, односно дефинирање на нови субјекти кои се изложени на ризик и закана, претставува основен интерес на концептот за продлабочена безбедност. За разлика од традиционалните безбедносни студии, каде државата и националната безбедност се централен објект на

²³ “Копенхагенска школа” за безбедносни студии опфаќа трудови од периодот на 1985 година кои се изработени од страна на истражувачката група за Европска безбедност во рамките на институтот за истражување на мирот во Копенхаген: Egbert Jahn, Pierre Lemaitre and Ole Waever.

²⁴ Buzan. B.: Security A new framework for analysis, Boulder CO, Lynne Rienner, 1998.

²⁵ Повеќе кај: Георгиева Л.: Менаџирање на ризици, Филозофски факултет, Скопје 2006, страна 25.

безбедноста со продлабочувањето на концептот се воведуваат нови сфери на интерес, како на пример: меѓународниот систем, меѓународните потсистеми, различни организации и групи, заедници, заклучно со поединецот како крајна и најниска единица – консумент на безбедноста.

е) Човекова (Хумана) безбедност

Поместувањето во разбирањето на основниот концепт за безбедноста, кој одеше паралелно со политичките промени предизвикани од дезинтеграциите и конфликтите по Студената војна, беше реструктуриран и поставен во пошироки и подлабоки теориски параметри. Во тој контекст, сè поизразено беше сфаќањето дека безбедноста како базичен концепт не е само состојба на државата и производ на меѓународното безбедносно опкружување туку претставува и социјална конструкција и последица на фактори кои истовремено влијаат и врз безбедноста на поединецот, односно индивидуата. Ваквото широко разбирање создаде предуслови за воведување на концептот на човековата (хумана) безбедност како ново ниво на разбирање на растечките закани за опстанокот на човештвото и на поединецот во услови на глобализираниот свет.

“Проблемите на концептот за хуманата безбедност се фокусирани околу тоа, како да се пристапи кон современото разбирање на безбедноста доколку и државата и поединецот се сметаат за подеднакво значајни безбедносни субјекти”²⁶.

Во концептот на човековата безбедност, фокусот на внимание е насочен кон човекот, како поединец и се настојува да се дадат одговори на централното прашање, колку се безбедни индивидуите? Во почетните периоди на развојот на хуманата безбедност, од страна на традиционалните безбедносни студии, со скептицизам се гледа на концептот каде државата не е централен елемент на безбедносно внимание. Идејата за човековата безбедност се развивала со цел во рамките на безбедносните студии да се дискутира и бара одговор на следните прашања:

²⁶ Георгиева Л.: Препознавање на хуманата димензија на безбедноста: предизвици и перспективи за концептот во Македонија, во одбрани текстови од Конференции за Превенција и човекова безбедност 2005-2007, Фондација Фридрих Еберт, Скопје, 2008.

- безбедност за кого (кој е централниот безбедносен субјект),
- безбедност на што (за кои вредности),
- безбедност од што (од кои закани), и
- безбедност со што (со кои средства).

Поединецот ја зазема централна позиција во рамките на концептот за хумана безбедност, но со тоа не се намалува значењето на безбедноста на државата, туку се сметало дека доколку се безбедни поединците ќе биде безбедна и државата. Фокусот на внимание на човековата безбедност е личната безбедност на поединецот и човековиот живот. Заради тоа потребно е да се идентификуваат сите закани и ризици кои можат истите да ги загрозат, со цел тие да бидат намалени или отстранети.

Додека крајната цел на концептот за хумана безбедност е да се обезбеди организиран и институционализиран пристап за справување со заканите за човековата безбедност, во рамките на механизмите на националната безбедност и преку институциите на националниот безбедносен систем. Основната премиса на овој концепт е дека човековата безбедност е тесно поврзана со човековиот развој²⁷.

1.2. Безбедносно опкружување (закани, ризици, загрозување)

Теориите за безбедноста, посебно тие, кои безбедноста ја сфаќаат преку концептот за национална безбедност, како основен начин преку кој може во целост да се осознае природата на безбедноста го поставуваат следниот пристап:

- 1) целосно идентификување на заканите и ризиците и природата на загрозувањето кои тие можат да ги предизвикаат, и
- 2) проценување на ранливоста, односно отпорноста на објектот, кон кого заканите и ризиците се насочени.

Водејќи се од претходно изнесеното, несигурноста, односно небезбедноста на објектот (државата, заедницата, поединецот, системот

²⁷ Stoett P.: Human and Global Security: An Exploration of terms, University of Toronto Press.

итн.) преставува причинско-последична врска помеѓу, безбедносните закани и ризици, од една страна и ранливоста (чувствителноста) на безбедносниот објект, од друга страна²⁸.

Вака поставениот пристап на концептот за безбедност кој е насочен кон двата битни елементи на безбедноста, а то се: изворот на несигурност (закани и ризици) и последиците (загрозување – вид, степен итн.), овозможува преземање на целно ориентирани активности на системот за национална безбедност, преку примена на политики за:

- рано откривање и проценување на актуелните закани и ризици и предвидување на потенцијалниот објект кон кого се насочени, со цел превенирање и намалување на очекуваните загрозувања, и
- зголемување на отпорноста, односно намалување на ранливоста на објектите/објектот кој е изложен на конкретни закани и ризици.

Постојано поставуваното прашање во рамките на теоријата за безбедност и дефинирањето на концептот за безбедност преставува проблемот како и на кој начин да се препознае и утврди нивото на ранливост/отпорност на објектот на безбедност и како да се препознаат и утврдат потенцијалните закани и ризици. Приврзаниците на неореализмот го поддржуваат концептот дека ранливоста како елемент на безбедноста е појасно препознатлива и мерлива, додека заканите и ризиците и можните загрозувања претставуваат елемент кој потешко се препознава и утврдува.

Претходно изнесената потешкотија, Бузан (Buzan B.) ја поврзува со две причини:

- 1) Субјективната перцепција која се јавува кај поединецот/индивидуата, кога станува збор за индивидуалната или колективната безбедност и можноста одредени закани и ризици кои се доминантни во нивната безбедносна скала да немаат вистинска реалност, односно можноста за постоење на претеран страв од некои загрозувања,
- 2) Можноста, односно неможноста да се издиференцираат сериозните или егзистенцијалните закани од нормалните или прифатливите,

²⁸ Во современиот концепт на "Risk Management", Ранливоста, како посебен елемент на ризикот има примарно значење.

кои произлегуваат од секојдневното живеење и функционирање на сите сфери на општеството.

Заради целосно разбирање на местото и улогата на заканите, ризиците и загрозувањето во теоријата за безбедност и нивно соодветно применување во сеопфатниот процес на управување со безбедносните состојби, во продолжение на оваа теоретска анализа ќе биде даден посебен осврт на секој од овие елементи на концептот за безбедност.

1.3. Заканите во концептот за безбедност

Природата на современите закани тешко се објаснува доколку како појдовна основа се земе единствено сознанието кон кој субјект (држава, поединец, група, природа и сл.) тие се насочени, без да се има во предвид поширокиот контекст во кој заканите се случуваат, односно без анализа на околностите. Завршувањето на ерата на блоковската поделеност ја намали заканата од конвенционална и нуклеарна војна, но затоа предизвика сосема нов контекст на глобални случувања и развој на нови закани во соема други околности²⁹.

Во тој контекст причините за појавата на новото безбедносно опкружување, не се поврзуваат само со исчезнувањето на биполарниот безбедносен свет, туку и со модернизацијата на светот, која покрај големите позитивни придобивки донесе и многу негативни, кои во концептот на безбедност се врамуваат како елементи на *ризично општество* (risk society) и ја отворија потребата од појава на нови безбедносни провајдери кои ќе се справуваат со новите закани³⁰.

Во рамките на теоријата која се занимава со проучување на проблемот на современите безбедносни појави, многу тешко се наоѓа целосно

²⁹ Ericsson J.: Threat politics: New perspective on security, risk and crisis management, Ashgate Publishing Limited, 2001.

³⁰ Појавата на новите безбедносни провајдери, всушност значи појава на нови институции и агенции, и е карактеристична за постблоковскиот период како замена на функциите кои претходно се извршувале во рамките на системите за одбрана и војските. Едни од серијата на нови безбедносни провајдери се и агенциите за кризен менаџмент.

раздвојување на значењето на термините закана (threat) и ризик (risk). Двата термини денес се употребливи во делот на политичките и експертските дебати поврзани со безбедноста.

Терминот закана, се употребува кога се сака да се објасни некој несакан, намерен или ненамерен настан кој има потенцијал да предизвика повреда или штета врз одреден субјект. Интензитетот на заканата е пропорционален на ранливоста на субјектот, односно заканата е голема колку што е голема ранливоста и обратно.

Секоја перцепција на несигурност може да се дефинира како закана.

Според теоријата на Сјоберг (Sjoberg L), заканата се однесува на опасност, за која постои висока веројатност дека ќе се случи и ќе предизвика последици³¹. Ваквото определување на заканата во себе опфаќа два елементи, прво се врзува за веројатност и степен на веројатност, односно се поставува условна релација (conditional) дека намерата ќе предизвика повреда или штета (последица). За разлика од ризикот кој се врзува за веројатност, “заканата претставува јасно изразена намера за нанесување повреда”³².

Овој автор, понатаму толкувањето на терминот закана го изедначува со терминот ризик, сметајќи дека било која дефиниција преведена и објаснета во различни говорни подрачја создава само дополнителни проблеми и нејаснотии и сугерира двата термини да се употребуваат како синоними. Покрај ова, Сјоберг јасно истакнува дека термините закана и ризик различно се употребуваат и појаснуваат во природните и општествените науки. Истражувачите кои доаѓаат од општествените науки се приврзаници на конструктивистичкиот пристап, додека претставниците на природните науки повеќе се насочени кон реалистичкиот пристап во дискусиите на безбедносните теории.

³¹ Sjoberg L.: Risk perception: Taking on Societal Salience, in Threats politics, New perspectives on security, risk and crisis management, Ashgate, 2001.

³² Дефиницијата дека “заканата претставува јасно изразена намера за нанесување повреда”, под влијание на терористичките напади од 11 септември 2001, се ревидира и упатува на тоа дека “заканата која директно не застрашува е латентна, прикриена и потисната намера за нанесување на повреда”.

1.4. Ризиците во концептот за безбедност

Околностите кои придонесуваат луѓето постојано да се изложени на разновидни опасни ситуации или да имаат чувство на несигурност, придонесоа повеќе теоретичари од областа на безбедноста и пошироко, да се зафатат со истражување на терминот “ризик”, негово дефинирање и вградување во концептот на безбедност.

Најопшто објаснување за поимот ризик е дека тоа претставува можност/веројатност од повреда, предизвикување на штета или загуба ... (дадено според Webster Dictionary)³³, каде најчесто веројатноста и последиците се поврзуваат со физички, технолошки или природни процеси, според тоа дали и како можат објективно да се определат (измерат) преку процесот на процена на ризикот.

При определувањето на терминот ризик забележливи се тенденциите тој да се сфати исклучиво како технички термин, или како очекувана и калкулирана (пресметана) вредност (последица) од некој несакан настан.

Ваквото гледиште, од перспектива на општествените науки, се смета за неприфатливо, тргнувајќи од ставот дека ризикот во суштина претставува субјективна категорија, односно субјективно се доживува како дел од социјалната сфера, и како таков не може да биде само објективна мерка која ќе се изрази преку квантитативни показатели (број на жртви, урнати или оштетени објекти и друга физичка штета). Според Сјоберг, ризикот претставува очекување на (несакан) настан и претставува пред сè социјална конструкција.

Перцепцијата на ризикот се смета како значаен фактор во процесот на определување на значењето на ризикот. Во оваа смисла, во теоријата се развиваат два правци кои се обидуваат да дадат одговор на прашањата за ризикот, тоа се психометричниот модел и теоријата на културата³⁴.

³³ On line достапно на: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/risk>.

³⁴ Sjoberg L.: Understanding the process and Consequences of risk perception, in Mosleh & R.A. Rari, 4th Conference on Probabilistic safety assessment and management, New York, 1984.

Според првиот модел, ризикот претставува субјективно доживување на поединецот, кој е под влијание на мноштво, психолошки, социјални и институционални фактори (Slovic). Но, основниот проблем кој доминира во овој модел е како да се измери влијанието на овие фактори врз перцепцијата на поединецот. Додека преку “теоријата на културата”, се настојува да се разбере влијанието на културата, навиките, обичаите, односно одредени норми и вредности кои се препознатливи за некоја група или заедница, и влијанието на сето тоа врз поединечните/групните перцепции за ризикот³⁵.

Кога станува збор за тоа дека перцепцијата на ризикот влијае на начинот на неговото определување и конципирање, треба да се спомене и т.н “јавна перцепција” и “реална перцепција”. Јавната перцепција е поврзана со разбирањето и доживувањето на ризикот од страна на јавноста (поединци, групи и сл.) и поблиску е до лаичкото разбирање на ризикот. Реалната перцепција за ризиците доаѓа од страна на експертската заедница, која своите ставови ги поставува врз научни и методолошко поставени истражувања. *Ризиците за кои зборуваат експертите се т.н реални ризици и нивното објаснување се поткрепува преку принципите на објективност, аналитичност и сеопфатност. Вториот пристап е релевантен за системите за управување со ризици, како што е системот за управување со кризи.*

Со вклучувањето на сите овие елементи, ризикот се поставува на широка основа, со што се проширува неговото основно значење кое произлегува од чисто техничката основа, а концептот на ризик се настојува да се разбере покомплексно. Основната претпоставка која произлегува од комплексниот концепт на ризикот упатува на тоа дека ниту една активност во општеството не е имуна на ризик, ниту пак дека ризикот може во целост да се елиминира. Ризикот може само да се намали (редуцира) на некое прифатливо ниво, кое е дефинирано во безбедносната скала на поединецот, групата, општеството, државата итн.

³⁵ Slovic P.: The Perception of Risk, Earthscan, London 2000.

Последното упатува на неопходноста ризикот да се управува или менаџира³⁶, како основен предуслов за намалување на несигурноста и избегнување на несакни загуби на човечки животи и други добра. Целисходното управување со ризикот, претставува основа за ефикасен кризен менаџмент и ефикасен систем за управување со ризик од катастрофа (Disaster risk management).

Шроките анализи и дискусии кои интензивно се одвиваат во рамките на безбедносните студии, од крајот на минатиот и почетокот на овој век, укажуваат дека концептот на *закана/загрозување* полека исчезнува и губи од своето значење и сè повеќе се заменуваат со терминот *ризик* и со него присутниот синоним несигурност. Оваа тенденција се поврзува со проширувањето и продлабочувањето на концептот на безбедноста и доминацијата на т.н мека безбедност која е поврзана со неklasичните закани, што произлегуваат од политичката, економската, социјалната, еколошката и слични сфери, како и големите природни непогоди кои се случуваат ширум светот.

Од таа причина, во овој труд, поголемо внимание ќе биде дадено на теоретска анализа и концептуализација на терминот ризик, бидејќи истиот е врамен како во меѓународните правни документи и стандарди, така и во домашните.

Кога станува збор за термилошко разграничување на занчењето на поимите *закана* и *ризик*, и двата поими претставуваат синоним за несигурност. Имајќи ги во предвид некои од дефинициите кои укажуваат дека “заканата претставува јасно изразена намера за повреда, штета итн.”, а ризикот “се поврзува со веројатност, односно можност за последици ...” од аспект на истражувањето на овој труд, може да се констатира дека нивното разграничување треба да се бара во дозата, односно количината на несигурност, која се јавува како последица.

³⁶ Според: James A. Gordon, in Risk assessment and Management in Local Government Emergency Planning, 2001, “Менаџирањето на ризикот е процес на континуирано донесување на одлуки во однос на идентификуваната опасност и вклучување на сите практични и разумни мерки да се минимизира влијанието на таа опасност”.

Со оваа констатација се отвара прашањето како да се измери таа доза или количина на несигурност! Концептот на ризик, гледан од двата аспекта, и како техничка категорија и како социјална категорија, дава многу поголеми можности за мерење, односно проценување на количината на несигурност, преку детална анализа и оцена на поединечните компоненти (состојки) на ризикот (опасност-изложеност-ранливост-капацитет/отпорност), а потоа и синтеза, за да се добие збирна оцена за нивото на ризикот, а со тоа и дозата на несигурност која е поврзана со конкретниот ризик.

Поширока елаборација на ризикот, преку посебен осврт на неговите компоненти, како и генезата на развој на оваа теорија, ќе биде предмет на детална разработка подолу, во точката 2, од оваа глава на трудот.

1.5. Загрозувањето во концептот на безбедност

Загрозувањата претставуваат сегмент од комплексноста на концептот за безбедност. Тие, заедно со заканите и ризиците претставуваат составен дел од терминолошката и суштинската дебата во рамките на безбедносната теорија. Агендата на заканите и ризиците со кои се соочува една држава и нејзината национална безбедност, бараат постојан мониторинг и нивно проценување, со цел да се предвиди размерот на очекуваното загрозување и да се планира конкретна безбедносна акција од страна на соодветната институција.

Кога станува збор за операционализација на загрозувањата, тие вообичаено се разгледуваат во некој контекст и корелација со причините за нивното настанување, односно со заканите и ризиците. Во зависност од тоа кои и какви закани се наоѓаат на безбедносната агенда, за такви форми и видови на загрозувања може да се отвори дебата и дискусија:

- **Воени загрозувања:** поврзани се со најтешките форми на безбедносни закани, кои се насочени кон темелните вредности на државата, како: независноста, територијалниот интегритет и суверенитет. Со оглед на тоа што овој тип на закани може да предизвика најтешки форми на загрозување,

истите имаат висок приоритет во однос на националната безбедност. Исто така, воените загрозувања се наоѓаат високо и на агендата на личната и јавната перцепција на безбедноста.

▪ *Политички загрозувања*: прозилегуваат и поврзани се со закани и ризици кои се насочени кон организациската стабилност на државата, кои започнуваат како притисоци кон легитимните влади, поттикнување на сепарација и сл. Имајќи ја во предвид егзистенцијалната важност на политичката стабилност, политичките закани можат да предизвикаат сериозни загрозувања како и воените.

▪ *Социетални загрозувања*: социеталната безбедност се поврзува со закани кои задираат по идентитетот, културата, јазикот, религијата, ентитетот и други такви вредности, кои една држава, нација ја издвојуваат од друга. Вообичаено загрозувањата кои се поврзани со овие елементи се поврзани со ризици кои произлегуваат од некои внатрешни состојби и процеси во државата, во заедницата или групата.

▪ *Економски загрозувања*: произлегуваат од делокругот на економската безбедност. Во овој случај постои проблем со разграничувањето на економските ризици, од т.н. дозволено агресивно натпреварување кое е својствено за пазарната економија³⁷. Заради тоа, многу е тешко да се разграничи, кога и во кој случај економските закани претставуваат сегмент од националната безбедносна агенда. Националната економија е основа на стабилноста на една држава и извор на финансиска стабилност на националниот безбедносен систем. Заради тоа заканите од економска природа често се преплетени со загрозувања и последици кои задираат и во другите сфери на државните функции.

▪ *Еколошки загрозувања*: се поврзани со ризиците по природните богатства, животната средина и просторот кои во последните години предизвикуваат големи еколошки загрозувања и деградација на животната средина. Во минатото овие појави беа третирани како некои состојби од природната состојба на живеењето, каде “нема потреба” од големо ангажирање на државата и дека природната рамнотежа ќе се врати сама по себе. Но сведоци сме дека, во безбедносните агенди на скоро сите држави,

³⁷ Bienen H.: Power, Economics and Security. The US and Japan in focus, 1992.

па и кај нас, заканите и ризиците по животната средина се наоѓаат доста високо. Во овој контекст ќе ги споменеме само големите глобални напори за намалување на климатските ризици, а со тоа и директните или индиректните еколошки загрозувања.

Операционализацијата на загрозувањата упатува на потребата од нивно постојано редефинирање и поместување на скалата на безбедносната агенда. Тоа во пракса значи дека видот на приоритетните загрозувања за поединецот, групата и заедницата се менува во зависност од актуелните ризици и закани, а тоа редефинирање се утврдува преку процесот на проценување на ризиците во организиран и институционално воден безбедносен систем на државата.

2. Управување со ризик (теориски аспекти)

Управувањето со ризици, односно “Risk Management” претставува една од најстарите човекови активности, тоа го потврдуваат записите уште од делата на Аристотел каде се вели дека “секогаш треба да се очекува нешто неочекувано”.

Управувањето со ризици во најопшта смисла на зборот претставува процес на мониторинг и процена на ризик и избор (развој) на соодветна стратегија за справување со истиот. Најчесто применувани стратегии за оваа намена се стратегијата за трансфер на ризикот, избегнување на ризикот, избегнување на негативните ефекти, односно ублажување на ризикот, стратегија за прифатлив ризик и други.

Управувањето со ризици и како теорија и како пракса е применлив концепт кога станува збор за природни катастрофи, техничко-технолошки несреќи, ризици од финансиски карактер и сл., но во последно време се настојува, управувањето со ризик да стане применлив концепт во сите области. Концептот на кризен менаџмент всушност се темели на концептот на управување со ризик и ги ползува сите негови придобивки.

Еден од поголемите проблеми за имплементација на сеопфатен систем на управување со ризик е стабилна и достаточна алокација на финансиски ресурси, затоа што инвестиција во нешто што во моментот не е

профитабилно или видливо е тешко оправдлива инвестиција. Заради балансирана алокација на финансиските ресурси во процесот на управување со ризик се применува пристапот на приоритетизација, користејќи го критериумот на фреквентност или зачестеност на појава и причинети негативни импликации.

Активностите кои се превземаат со концептот на управување со ризик се применуваат преку следните фази:

- *Идентификација на ризикот*: претставува прв чекор во управувањето со ризик. Ризиците се поврзани со потенцијални настани и ситуации, кои кога ќе се случат предизвикуваат одредени несакани, штетни последици и проблеми. Заради тоа идентификацијата на ризикот вообичаено започнува од изворот на проблемот (опасноста),

- *Анализа на изворот*: изворот на ризик за конкретен елемент изложен на ризик (систем, поединец, заедница, организација, објект и др.) може да биде надворешен или внатрешен. Првите, се поврзани со опкружувањето (risk environment), односно присутни опасности, а вторите се внатрешните карактеристики на изложениот елемент (ранливост/отпорност),

- *Анализа на проблемот*: вклучува процес преку кој се воопштува потенцијалниот проблем кој може да се јави како последица од идентификуваниот ризик и неговиот извор,

- *Процена на ризикот*: кога опасноста е идентификувана, односно утврден потенцијалниот извор и очекуваниот проблем, се пристапува кон процена на веројатноста од негово појавување и предвидување на сериозноста на последиците од неговото настанување. Првиот момент, веројатноста, за некои ризици кои почесто се случуваат може да се утврди, но за помалку веројатните ризици тоа е тешко (на пример, ризик од земјотрес), но затоа процената за сериозноста на последиците или штетите (очекувани) е полесно спроведлива, доколку постојат доволно квантифицирани податоци за изложената средина во близина на изворот на опасноста.

Самиот развој на теоријата и на праксата за “управувањето со ризик”

има свои концептуални аспекти кои во изминатите години поминуваа низ одредена генеза на развој, за да го достигнат денешното ниво на разбирање и применување. Заради тоа, во продолжение ќе се даде поопширен осврт на развојот на теоријата на управување со ризик (Risk Management).

2.1. Концептуални аспекти

Генералната рамка на развојот на концептот за управување со ризик или развојот на “пардигмата за ризик менаџмент”, претставува тема на интерес неколку децении наназад. Најстариот, но некаде сè уште актуелен пристап кон справувањето со присутните ризици, е да се игнорираат нивните закани.

До скоро време, во многу делови од светот, ниту населението ниту властите не сакаа сериозно да ја сфатат опасноста од ризиците кои ги опкружуваат (природни, социјални, еколошки, метеоролошки итн.). Причината за ваквата состојба можеби е поврзана со тоа што последниот “голем деструктивен настан” се случил во далечното минато и секавањата за нив се губат или пак луѓето под влијание на потребата од постојани миграции, често го менуваат местото на живеење, а со тоа се губи континуитетот на нивната перцепција за ризикот.

Најчесто луѓето, посебно во земјите во развој и неразвиените земји, под притисок на егзистенцијалните ризици (сиромаштија, глад, заразни болести и др.) се помируват со природните опасности, бидејќи се разбираат како феномени на “виша сила” и дека тука неможе да се направи многу. Сепак, ако не можат да се спречат, ризиците може да се намалат, односно да се намали нивното негативно влијание врз луѓето и заедниците.

Во раниот период од развојот на концептуалните аспекти за ризикот, беше евидентна присутноста на поистоветување на ризикот со опасност, односно $R = O$ (ризик = опасност), односно целиот индивидуален и општествен капацитет беше насочен кон организација и обезбедување на “физичка заштита” од потенцијалната опасност и отстранување на последиците. Овој пристап кој уште се нарекува “реактивен” и денес е забележлив во многу земји, па и кај нас.

Промените кои ги заговара современиот пристап на управување со ризик, подразбира зголемен проактивен пристап од поединците и заедниците, наспроти класично реактивниот ипостоечката инертност во врска со присутните ризици. Оттука, општествата преку своите специјализирани агенции, имаат одговорност да ги определат и дефинираат ризиците и факторите кои водат кон кризи и катастрофи и да одлучуваат за превземањето на соодветни акции, како би можеле ризиците да се контролираат или да се управуваат (Birkmann, 2006)³⁸.

На конференцијата во Јокохама во 1994 (Стратегија од Јокохама), посебен нагласок беше ставен врз социо-економските аспекти како компонента на ефективното управување со ризик и спречување на катастрофи и беше утврдено дека социјалните фактори, економската состојба и довербата во политичката одговорност, културната традиција, религиозните вредности, се исто така важни елементи во дефинирањето на хуманата и социјалната (човековата и општествената) подложност на ризици.

Во периодот од 1990 до 2000, во рамките на Меѓународната декада за намалување на природните катастрофи (International Decade for Natural Disaster Reduction-IDNDR), а сега и во рамките на нејзиниот наследник, Меѓународната стратегија за намалување на катастрофи (International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), беше потенцирана потребата од посеопфатен пристап во кој ќе се прават обиди за избегнување или ублажување на ризикот пред појавата на несреќата/катастрофата, што истовремено ќе поттикнува на зголемување на свеста на јавноста, поголема посветеност на сите учесници, поголема размена на знаења како и партнерства за имплементација на разните стратегии за намалување на ризикот на сите нивоа (UN-ISDR, 2005).

Овој проактивен концепт е препознатлив и како „циклус на управување со ризикот“, или „спирален“ концепт во кој учењето од катастрофите, може стимулативно да влијае за зајакнување на мерките за адаптирање и измени

³⁸ Birkmann J. Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Conceptual frameworks and definitions, 2006.

во просторното планирање наместо пристапот за едноставно создавање на социјални и физички услови за живот кои претходно постоеле.

Целта на ISDR е да изгради општества отпорни на ризици од катастрофи со промовирање на зголемена свест за важноста на намалувањето на катастрофите како интегрална компонента на одржливиот развој, со цел да се намалат човечките, социјалните, економските и еколошките загуби од природни опасности, техничко-технолошки катастрофи и катастрофи поврзани со животната средина.

На светската конференција за намалување на катастрофи која се одржа во 2005 (WCDR-2005) во Кобе, Хјого, Јапонија, беше усвоена Рамка за акција 2005-2015: Градење на отпорност на народите и општествата на катастрофи. Главните приоритети за акција, од оваа рамка се следните:

1. Да се обезбеди намалувањето на ризикот од катастрофи да биде национален и локален приоритет со солидна институционална основа за имплементација;
2. Да се идентификуваат, проценат и мониторираат ризиците од катастрофи и да се унапреди системот за рано предупредување³⁹;
3. Да се користи знаење, иновација и едукација за градење на култура на безбедност и отпорност на сите нивоа;
4. Да се намалат главните фактори на ризик;
5. Да се зајакне подготвеноста за катастрофи за ефективен одговор на сите нивоа.

На светската конференција од Кобе, 2005, беше нагласено дека управувањето со ризици, посебно со ризици кои имаат потенцијал да прераснат во катастрофи бара длабоко разбирање на главните причини и фактори кои водат кон катастрофи за да се дојде до решенија кои се практични, соодветни и одржливи за општеството кое е изложено на ризик,

³⁹ Вториот приоритет е директно поврзан со темата на ова истражување, а активностите кои се преземени на глобално ниво во врска истото, во голема мера придонесе за развој, како на теоријата во оваа област, така и во практичната имплементација.

како и до формулирање на општа стратегија за намалување на ризикот од катастрофи (DRR⁴⁰), која се засновува врз следните претпоставки:

- Воспоставување на контекст и критериуми за управување со ризик и карактеризирање (опис) на потенцијалните опасности за заедницата и нејзиното опкружување;
- Анализа на социјалната и физичката ранливост и дефинирање на потенцијалните ризици во врска со можните сценарија на опасности;
- Имплементација на мерки за намалување на идентификуваните и потенцијалните ризици.

Една од клучните претпоставки во пристапот кој го промовира и развива UN-ISDR е дека на последиците (несреќи, кризи и катастрофи) не се гледа само како на настани кои се причинети од природни или други опасности, туку и како на контекст од испреплетени односи кои нив ги поврзуваат со организациската и функционалната структура на општеството, односно навлегуваат во социјалната сфера.

Генералниот императив на концептот на управување со ризик кој се развива и промовира во рамките на глобалната иницијатива преку “Рамката за акција 2005-2015”⁴¹ е фокусиран на “градење на отпорност”, индивидуална и колективна/општествена. Ова не значи игнорирање на причините (ризиците), туку напротив, обезбедување на зголемена свесност за нив и преземање на сеопфатни активности за подготвено дочекување и справување со истите. Заради тоа во изминатите години приоритетот на интерес на концептуалниот пристап во управувањето со ризик, беше насочен кон неговите компоненти, како што се ранливост или вулнерабилитет, изложеност, односно дефинирање на елементите на ризик и градење на капацитет за отпорност.

Овој комплексен пристап овозможува подетално осознавање, анализа и процена на секој сегмент засебно и преку нив определување на збирна

⁴⁰ Намалување на ризикот од катастрофи (Disaster Risk Reduction - DRR) се однесува на концептуалната рамка на разгледуваните елементи со можност за минимизирање на ранливоста и ризиците за катастрофа во општеството, со цел да се избегнат (спречат) или намалат (ублажување и подготвеност) негативните влијанија на опасностите, во рамките на широкиот контекст на одржлив развој.

⁴¹ Рамка за акција од Xjoro 2005-2015: <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>.

оцена на ризикот. Врз овој пристап се темелат и насоките, препораките и стандардите врз кои се гради капацитетот во Европската унија и кај многу други земји во светот преку иницијативите на UN-ISDR^{42,43,44}. Република Македонија е во чекор со овие насоки и има евидентен напредок во нивната имплементација, како во нормативната рамка, така и во нивното практикување⁴⁵. Во продолжение ќе се даде аналитички осврт на генезата на развојот на концептот за управување со ризик во контекст на изнесената рамка.

2.2. Генеза на развојот на концептот за управување со ризик

Под влијание на глобалните иницијативи, во периодот на изминатите години, забележливи се промените во однос на пристапот од „одговор на катастрофи и елиминирање на последиците“ кон пристап на „управување и намалување на ризикот“. Промените во перцепцијата воглавно беа врзани со промени на пристапот кој беше фокусиран врз опасноста (хазардот) како главен причинител на ризикот и намалување на ризикот единствено со мерки на физичка заштита од опасноста. Подоцна, управувањето со ризик, поголемо внимание посветува на ранливоста на заедниците и поединците, подготвеност и капацитет за рано предупредување, зголемување на свеста и градење на стратегии за справување со катастрофи.

Некои аспекти од развојот на парадигмата за ризикот се прикажани во Табела 1, а истиот развој илустративно може да се види од Слика 1.

⁴² Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management.

⁴³ Risk mapping a common European methodology.

⁴⁴ ISO 31000:2009, Risk management.

⁴⁵ Види: Глава V, точка 4 од овој труд.

Табела 1: Парадигми на ризик

Технократска или бихејвиористичка парадигма:

Почетните гледишта за ризикот беа такви што истиот го сведуваа/поистоветуваа со опасност (hazard) или воглавно се фокусираа на него. Анлогно на ова, управувањето со ризици или професијата “Риск менаџер” беше ексклузивно право на професионалци од областа на природните и техничките науки (геолози, инженери, метеоролози, итн.). Сепак, ниту едно од овие гледишта, реално не го опфаќаше прашањето за тоа какви услови создава општеството, во кои луѓето на различен начин се соочуваат со опасностите. Првиот период беше непомирливо “натуралистички”, при што целата вина беше префрлена на „суровите сили на природата“, а луѓето и општеството единствено се насочуваа кон физичката заштита од опасностите. Ваквата состојба беше присутна сè до појавата на идејата за “ранливоста” во објаснувањето на катастрофите (Blaikie и соработници 2004)⁴⁶.

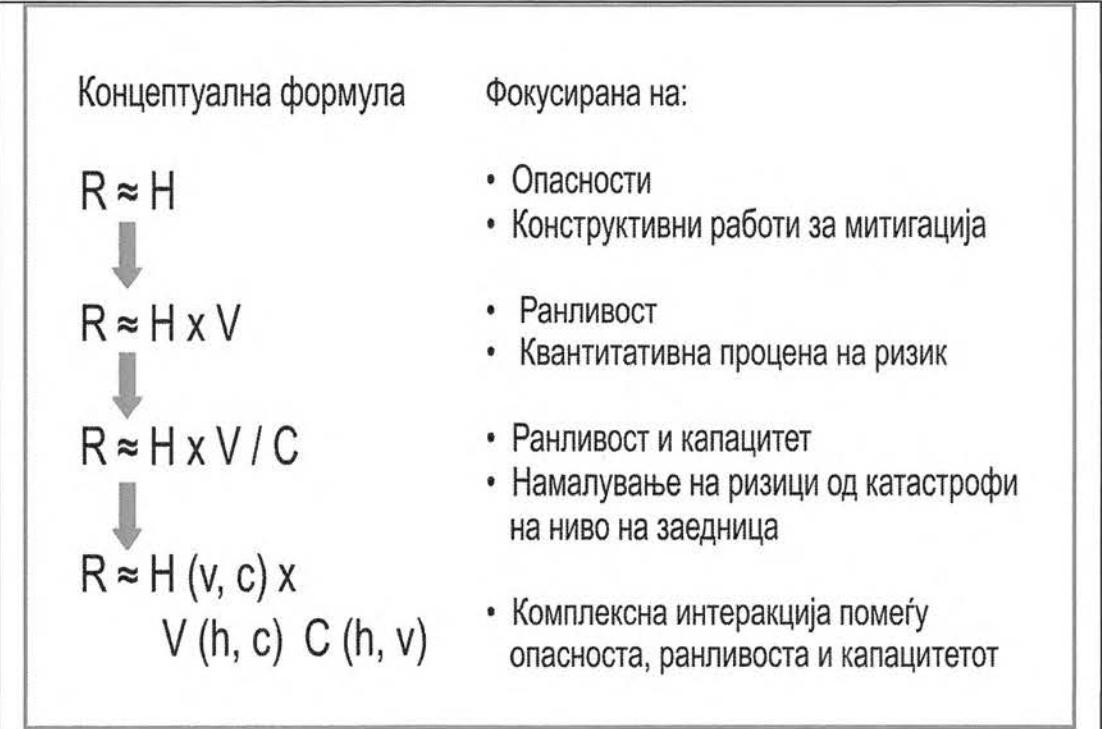
Парадигма на физичка ранливост или структурална парадигма:

Со појавувањето на ранливоста на “сцената на ризикот”, разбирањето на претходно забележливиот фокус на “физичката заштита” на луѓето и изградените системи се проширува кон аспектот на “однесувањето на луѓето”. Овој концепт доведе до проектирање и користење на системи за рано предупредување и едукативни програми за опасностите и подготовка како луѓето да се заштитат од истите. Оваа парадигма траеше две декади и дури беше користена за време на Стратегијата од Јокохама и планот за акција за побезбеден свет (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World 1994), каде сите напори беа фокусирани врз зголемување на научните знаења за причините и последиците од природните опасности и олеснување на широката примена на истите во намалувањето на ранливоста на изложените заедници. Оваа промена во концептот овозможи основа за градење на капацитет за сеопфатно управување со ризикот.

⁴⁶ Blaikie P. At all: At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters, New York, NY: Routledge, 2004, 2nd Edition.

Парадигма на сложеност:

Појавата на ново сфаќање за сложената интеракција меѓу природата и општеството ја предизвика потребата од преземање на нов, сложен приод кон сфаќањето на ризикот. Според парадигмата на сложеност, ранливоста не се однесува само на групи или поединци, туку таа е поврзана и со сложени општествени односи и процеси, што упатува на потребата од вклученост на сите општествени сегменти (политика, економија, право, наука, технологија итн.) во процесот на управување со ризиците и обезбедување на безбедна работна и животна средина во современите услови на живеење.



Слика 1: Промени во парадигмата на управување со ризик од природ фокусиран врз опасност во природ кој ја препознава сложената интеракција меѓу опасностите, ранливоста и капацитетот на заедницата која е изложена на ризик. (Извор: Thea Hillhorst, Disaster Studies Wageningen.)

UN-ISDR ризикот го дефинира како „комбинација од веројатност за појава на еден настан и неговите негативни последици“, што претпоставува, „веројатност за појава на штетни последици, или очекувани загуби (загуба на човечки животи, повреди, загуба на имот, егзистенција, прекинати економски активности или штети врз животната средина) кои резултираат од интеракциите помеѓу опасностите (природни и предизвикани од човекот) и условите на ранливост“.

Основната функција на ризикот која може да се подели на елементите: опасност, ранливост и елементи изложени на ризик од опасност е прикажана на следната слика (Слика 2).



Слика 2: Функција на ризикот која може да се подели на елементите: опасност, ранливост и изложеност

Овој пристап кој се промовира во рамките на иницијативите на UN-ISDR, во концептуалната рамка која ја дава Davidson во 1997, подоцна прифатена од страна на Bollin и соработници во 2003, на ризикот се гледа како на збир од опасност, изложеност, ранливости и мерки поврзани со капацитет. Новиот елемент кој се забележува се однесува на мерки поврзани со капацитет, што подоцна ќе еволуира кон концептот на отпорност. Опасноста се препознава со веројатност и јачина на феноменот, елементите на изложеност се поврзани со физичката и изградената средина, а капацитетот и мерките се однесуваат на урбано планирање, управување, социјален и економски капацитет (Слика 3).



Слика 3: Davidson – Bollin-ова концептуална рамка за идентификација на ризик од катастрофа (Извор: Davidson, 1997; Bollin и сораб., 2003)

“Триаголникот на ризик” на Juan Carlos Villagrán de León исто така ја дефинира ранливоста во контекст на опасноста и ризикот⁴⁷. Овој триаголник на ризик се состои од три компоненти, ранливост, опасност и недоволна подготвеност (отсуство на капацитет). Тој ја дефинира ранливоста како претходно постоечки услови кои ги прават инфраструктурата, процесите,

⁴⁷ <http://www.ehs.unu.edu/image/view/4868>.

услугите и продуктивноста поподложни на влијанието на надворешната опасност. За разлика од позитивната дефиниција на капацитетите за справување, тој го користи терминот „недоволна подготвеност“ за да го опфати недостатокот од капацитети за справување на едно општество или специфичен елемент изложен на ризик.

Врз основа на претходно изнесеното, ризикот концепциски се презентира преку следните функционални равенстава:

1) Ризик = Опасност * Ранливост * Број на елементи изложени на ризик, и

2) Ризик = Опасност * ранливост / Капацитет

Првото равенство [1] повеќе се однесува на проценување на директни (физички, човечки и економски) загуби, додека второто функционално равенство [2] преставува поширока концепциска рамка и овозможува внесување на мулти-димензионални аспекти на ранливоста и капацитетот кои честопати се интегрирани со индикаторите на опасноста.

2.3. Ранливоста во концептот на управување со ризик

Покрај фактот дека процената на опасноста, како и квантификацијата на изложеност се комплексни и мултидисциплинарни аспекти на процесот на процена на ризикот, ранливоста и поврзаните со неа динамички промени во нејзиното толкување и дефинирање, дадоа клучен придонес во промената на парадигмата на управувањето со ризик. Имајќи во предвид дека традиционалниот пристап претставува „технократска“ логистика на процената на ризикот која истата ја фокусира на „сили и дистрибуција на опасноста“ и „квантификација на концентрацијата“ на елементи изложени на ризик, во последните 2 децении примарното фокусирање на риск менаџментот се насочува кон „ранливоста“.

Овој пристап придонесе за промена на пристапот од “Намалување на ризици од катастрофи” (DRR) кон “Управување со ризик од катастрофа” (DRM). Глобалните иницијативи за промовирањето на општества кои се отпорни на катастрофи бараше и промена на парадигмата од нејзиниот

примарен фокус врз опасностите и нивна квантификација кон идентификација, прооцена и рангирање на елементите на ранливост (Maskrey, 1993; Lavell, 1996; Bogardi и Birkmann, 2004).

Во литературата се наоѓаат околу триесетина различни дефиниции, концепти и методи за систематизирање на ранливоста (на пример, Chambers, 1989; Bohle 2001, Wisner и сораб., 2004; Downing и сораб., 2006; UN-ISDR, 2004; Pelling, 2003; Luers, 2005; Green, 2004; UN-Habitat, 2003; Schneiderbauer и Ehrlich, 2004; van Dillen, 2004; Turner и сораб., 2003; Cardona, 2004b). Веб страницата на конзорциумот ProVention вклучува околу 20 прирачници и различни водичи за тоа како да се процени ранливоста и ризикот (ProVention Consortium website)⁴⁸. Овие прирачници исто така вклучуваат различни дефиниции и различни концептуални рамки за ранливоста.

Иако на ранливоста треба да се гледа како на нешто што има повеќестрана природа (Bohle, 2002a, 2002b), различните дефиниции и пристапи покажуваат дека не е јасно што токму значи „ранливост“ како клучен елемент од концептот на процена и управување со ризик. Иако не постои универзална дефиниција за ранливост, неколку дисциплини развија свои сопствени дефиниции и аналитички согледувања за тоа што всушност значи ранливоста. Она што е заедничко од нив се однесува на следното:

- *Ранливоста е повеќе-димензионална*, односно опфаќа/засега различни сегменти (на пример, физичка, социјална, економска, енвиронментална, институционална, и од човековите активности зависна;
- *Ранливоста е динамичка* (ранливоста се менува во текот на времето, во зависност од опаностите и проактивните општествени функции);
- *Ранливоста е зависна од насоченоста* (ранливоста може да се изрази во различен размер која се движи од човек до домаќинство, заедница па се до држава;

⁴⁸ <http://www.proventionconsortium.org/>.

- *Ранливоста е специфична по локација* (за секоја локација ранливоста е различна и специфична во однос на карактеристиките на микропросторот).

Заедничкиот содржател на изнесените гледишта за ранливоста укажуваат, дека таа како компонента на ризикот, се наоѓа во фокусот на интерес и претставува определувачки фактор на вкупниот ефект на ризикот.

Во теоријата од оваа област се зборува за повеќе видови на ранливост (прикажано на Слика 4):

- *Физичка ранливост*: што значи потенцијал за физичко влијание врз изградената средина и населението. Степен на загуба во врска со даден елемент изложен на ризик или група елементи изложени на ризик.

- *Економска ранливост*: потенцијално влијание на опасностите врз економските добра и процеси (односно прекин во деловните активности, секундарни влијанија како што се зголемена сиромаштија и загуба на работни места). Се манифестира преку ранливост на различни економски сектори.

- *Социјална ранливост*: потенцијални влијанија на настаните врз групи како што се сиромашни домаќинства, домаќинства со посебни потреби, хендикепирани, деца, постари, како и врз вкупните социо-економски процеси во општеството.

- *Еколошка ранливост*: потенцијални негативни влијанија на настаните врз животната средина и природните богатства.



Слика 4: Видови на ранливост

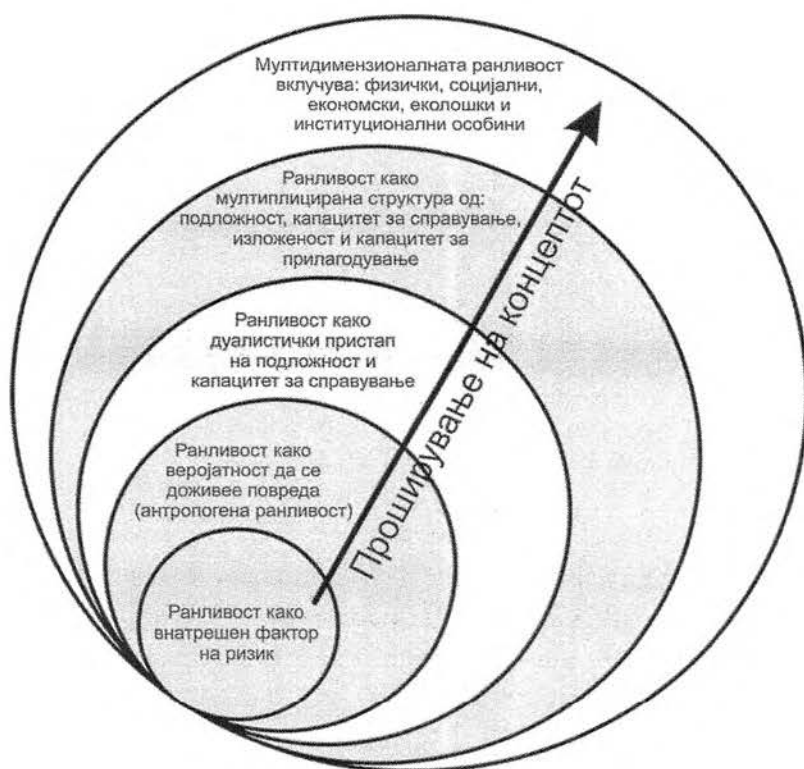
Денес, на способноста да се измери/процени ранливоста сè повеќе се гледа како на клучен чекор кон ефективно намалување на ризикот и промоција на култура на отпорност на катастрофи. Од аспект на зголемената честина на катастрофите и постојаната деградација на животната средина, мерењето на ранливоста е важна задача доколку науката сака да го поддржи концептот за градење на поотпорен свет (Kasperson и соработници, 2005).

Во овој контекст Рамката од Хјого ја потенцира потребата од развивање на индикатори на ранливост како „клучна активност“, односно:

“Да се развијат системи од индикатори на ризик од катастрофи и ранливост на национално и суб-национално ниво кои ќе им овозможат на оние кои донесуваат одлуки да го оценат влијанието на катастрофите врз социјалните, економските и еколошките услови и да ги пренесат резултатите на донесувачите на одлуки, јавноста и народите изложени на ризик”.

Иако меѓународната заедница не формулира водич за тоа како да се развијат индикатори или системи од индикатори за оцена на ранливост (Birkman, 2006), Рамката за акција од Хјого го потенцираат фактот дека влијанието на катастрофите врз (1) социјалните, (2) економските, и (3) еколошките услови треба да се истражи преку таквите индикатори. Бидејќи одржливиот развој се карактеризира со три столба – социјален, економски и еколошки (UN, 1993; WCED, 1987⁴⁹).

Проширувањето на концептот на ранливост илустрирано е прикажан на Слика 5. Истата покажува дека концептот започнал со основно поимање (првиот внатрешен круг), а потоа се отвара процесот на ширење кој на сликата е прикажан со стрелка.



Слика 5: Концентрични сфери на развој на концептот на ранливост,
Извор: Birkmann 2005

⁴⁹ Светска комисија за животна средина и развој (WCED) (1987) Нашата заедничка иднина: Извештај на Светската комисија за животна средина и развој. Извештај Brundtland, Оксфорд: Oxford University Press.

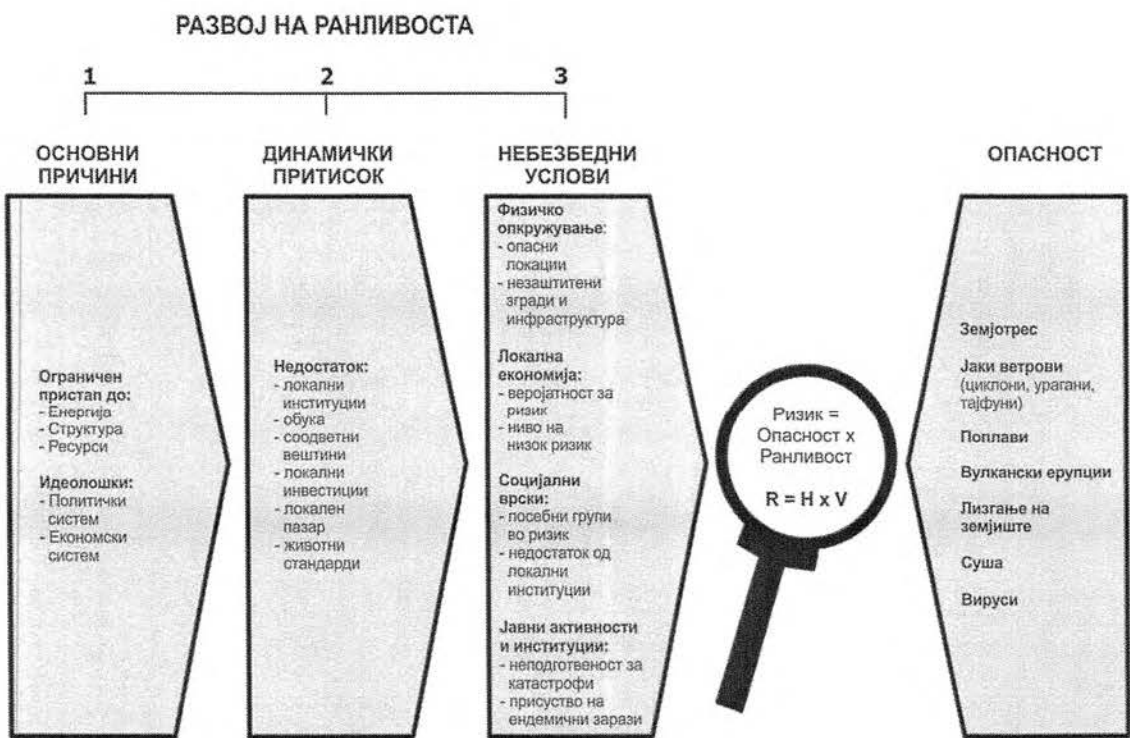
Скоро сите концепти на ранливост, истата ја препознаваат како внатрешна страна на ризикот“, (UN/ISDR, 2004; Cardona, 2004a/b; Wisner, 2002; Thywissen, 2006) и ова може да се дефинира како една општа основа (внатрешниот круг на сликата). Проширување на оваа дефиниција може да се види кај Wisner (2002), според кого, ранливоста се дефинира како веројатност за повреда, смрт, загуба и пореметување на егзистенцијата во услови на екстреман настан, и/или невообичаени потешкотии во надминувањето на негативни влијанија од опасните настани (вториот круг од сликата).

„Веројатноста за повреда“ е проширена со фокусирање врз дуалистичката структура на ранливоста што може да се види во дефинициите дадени од страна на Wisner (2002) како и делумно во дефинициите дадени од страна на Chambers (1989) и Bohle (2001). Wisner јасно ги идентификува „веројатноста за повреда“ и „невообичаени потешкотии во надминување на последиците“ од такви настани како клучни карактеристики на ранливоста. Bohle-овата двојна структура на ранливоста не се однесува само на „изложеноста“ и „справувањето“ туку по прво се однесува на карактеристиките на ранливоста кои се надворешни во однос на изложен елемент. Разликувањето на овие две сфери, односно „надворешна изложеност“ и „внатрешно справување“ има за цел да се нагласи дека, ранливоста се однесува и на карактеристики поврзани со капацитети за предвидување и справување. Во овој контекст, третиот круг може да се поврзе со „дуалистичката структура на ранливоста“ што го потенцира фактот дека ранливоста е обликувана и дефинирана од веројатноста за повреда и способноста и капацитетот за справување и елиминирање на последиците од негативните влијанија од опасниот настан (Wisner, 2002).

Дополнително проширување на концептот на ранливост е промената од двојна во повеќекратна структура. Концептуалната рамка на Bohle (2001) веќе го потенцира фактот дека ранливоста е мултиаспектен концепт. Четвртиот круг на сликата го прикажува концептот на повеќекратната структура на ранливост, која опфаќа изложеност, чувствителност, подложност, капацитет за справување, адаптација и одговор.

Додека традиционалниот инженерски поглед на ранливоста се фокусираше воглавно врз физичките аспекти. Сегашната дебата за ранливоста јасно ја потцртува неопходноста од земање предвид на разни теми и параметри кои ја обликуваат и управуваат ранливоста, како што се физички, економски, социјални, енвиронментални (животна средина) и институционални карактеристики. Дополнително, некои пристапи исто така ја потенцираат потребата од интегрирање на нови елементи кои имаат влијание врз ранливоста како што се глобализацијата и климатските промени (Vogel и O'Brien 2004; O'Brien и Leichenko, 2000). Ова значи дека вниманието е свртено од примарна анализа на физичката структура кон широка интердисциплинарна анализа на мултидимензионалниот концепт на анализа на ризик.

Концептуална рамка која ранливоста и елементите на намалување на ризикот од катастрофа ги поврзува со концептот наречен „одржлив развој“ беше развиена од страна на UN-ISDR (Слика 6). Оваа рамка гледа на ранливоста како на клучен фактор кој го дефинира ризикот.



Слика 6: Модел на притисок и релаксација, Извор: Wisner и сораб. 2004

Моделот на притисок и релаксација (PaR модел) ризикот го гледа како пресек од две главни сили: од една страна, процеси кои генерираат ранливост, а од друга страна, опасноста. Во овој контекст, ранливоста се дефинира во рамките на три прогресивни нивоа: (1) главни причинители, (2) динамички притисоци и (3) небезбедни услови, односно катастрофите се предизвикуваат од спротивставени сили, на динамички притисоци и небезбедни услови од една страна и настанувањето на опасност од друга страна.

Основната цел на овој модел е да се сфатат и објаснат катастрофите со кои се соочуваат луѓето, а кои се предизвикани од настанување на големи опасности како што се поплави, земјотреси, итн. Ранливоста може да биде предизвикана, на пример, од ограничен пристап до средства или причини кои имаат политичка и социјална заднина и истата не мора да е директно поврзана со опасноста. Идејата за релаксација, значи ослободување од тој притисок, а со тоа намалување на ранливоста и справување со основните причини.

Холистички пристап во процената на ризикот и ранливоста

Концептуалната рамка за холистичкиот пристап во процената на ризикот од катастрофа со теоријата на Cardona (1999, 2001) и неговите истражувања заедно со Hurtado и Barbat во 2000. Во нивниот прв концепт, ранливоста се состоеше од изложени елементи при што беа земени во предвид неколку димензии или аспекти на ранливоста кои се однесуваа на три категории или фактори на ранливост:

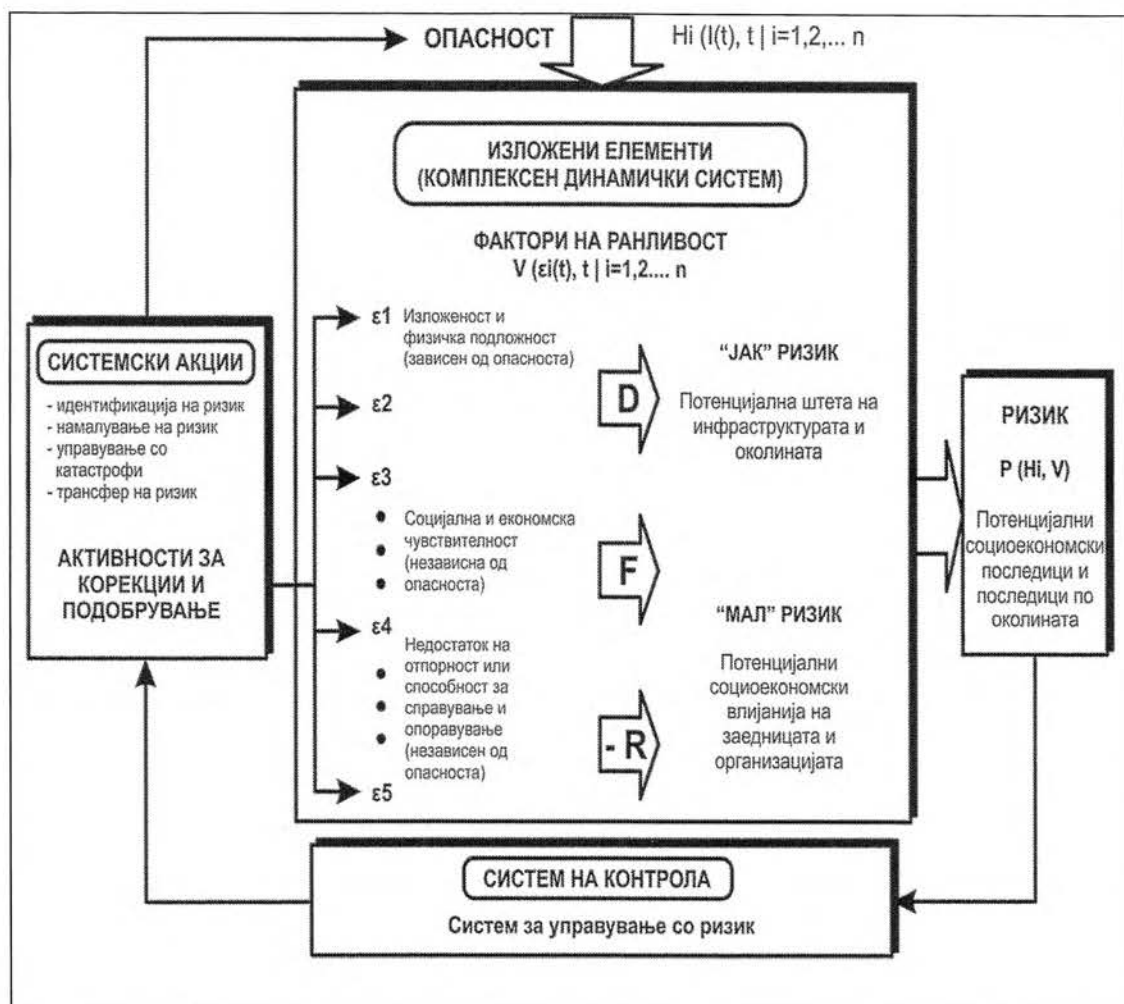
- Физичка изложеност и подложност што е назначено како голем ризик кој зависи од опасноста;
- Чувствителност на социјално-економскиот систем што претставува мал ризик и не зависи од опасноста;
- Недостаток на способност за справување и опоравување што исто така е дефинирано како мал ризик кој не зависи од опасноста.

Според оваа рамка, ранливоста зависи од изложеноста и подложноста на физичките елементи во подрачја изложени на опасности, од една страна,

како и од социјално-економската чувствителност и недостатокот од социјална отпорност и способност за справување, од друга страна. Пристапот го нагласува фактот дека индикаторите или индексите треба да обезбедат мерење на ранливоста од сеопфатна и мултидисциплинарна перспектива и ги посочува *изложеноста и подложноста* како неопходни услови за постоење на физичкиот (голем) ризик. Од друга страна, веројатноста да се почувствуваат негативни влијанија како социјално-економски ефекти, се исто така услови на ранливост кои се сфаќаат како „мал“ ризик.

Во 2006, овој модел беше употребен за проценка на ризикот од катастрофи на национално ниво во рамките на Програмата за индикатори на ризик од катастрофи и управување со ризик за Северна и Јужна Америка (Cardona, 2006) како и на суб-национално ниво и за градовите Барселона и Богота (Carrero и соработници, 2005a, 2005b).

На следната слика (Слика 7) прикажана е рамката на овој модел:



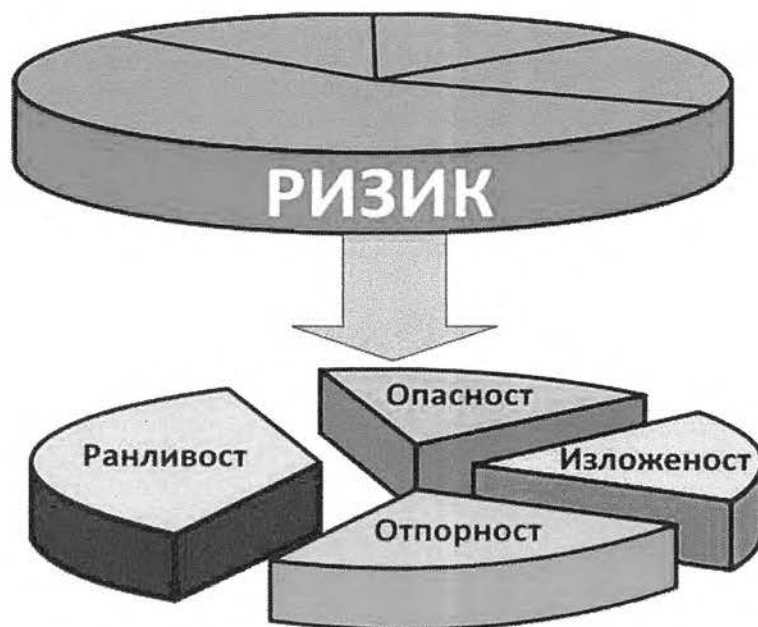
Слика 7: Теоретска рамка и модел за холистички пристап за процена на ризик и управување со катастрофи (Извор: Cardona и Barbat, 2000⁵⁰)

Местото и улогата на “Процената на ризик” во целиот циклус/опфат на управување со ризик и управување со ризик од катастрофа е прикажан на следната слика:

⁵⁰ Превземено од: Holistic Urban Seismic Risk Evaluation of Megacities, Omar D. Cardona and all:
<http://barbat.rmee.upc.edu/papers/%5B56a%5D%20Carre%C3%B1o,%20Cardona,%20Marulanda,%20Barbat.%202009.pdf>.

Ризик = f (опасност, ранливост, изложеност, отпорност)

На следната слика илустративно е прикажана оваа структура на ризикот:



Слика 9: Ризик прикажан како функција од опасноста, ранливоста, изложеноста и отпорноста

3.1. Опасност (Хазард)

Опасноста е дефинирана како веројатност за случување на несреќа/катастрофа во определен период на време, со одреден интензитет и на одредено место/локација (УНЕСКО, 1973). Примери за опасности претставуваат земјотресите, поплавите, сушите, силните ветрови, шумските пожари, епидемиите и други. Опасностите се јавуваат како примарни или секундарни. На пример, во случај на земјотрес, интензитетот на вибрациите на тлото е примарна опасност. Меѓутоа, вибрациите може да предизвикаат лизгање на терен, или цунами ако епицентарот на земјотресот е под вода, кои можат да предизвикаат значително поголеми човечки и материјални загуби од примарната опасност.

Секоја несреќа, кризна ситуација или катастрофа е иницирана од некоја опасност – позната или непозната. Постојат многу начини за категоризирање на опасностите, на пример, природни, технички, антропогени (предизвикани од човечки фактор), нуклеарни, еколошки, итн. Категориите се најверојатно исто толку разновидни како и инволвираните дисциплини и сектори. Но, она што е заедничко за сите нив е потенцијалот да предизвикаат сериозни негативни влијанија кои можат да резултираат со вонредна ситуација, криза и катастрофа.

Важна карактеристика на опасностите е тоа што тие во својот поим содржат веројатност за појава. Опасноста претставува закана, и не е реален настан. Меѓутоа, секоја опасност може и да се манифестира како реален и штетен настан. Со други зборови, доколку опасноста може да се измери од аспект на реални штети или негативни влијанија, истата повеќе не е опасност, туку настан, несреќа или катастрофа.

Опасноста може да се измери (процени) доколку се идентификуваат елементите кои се во нејзина близина, односно се изложени на негативните ефекти, а колку повеќе детали знаеме за изложените елементи (ранливост/отпорност), толку повеќе можности ќе имаме да го измериме негативниот потенцијал на опасноста. Ова значи дека опасноста сама за себе не претставува ризик, односно $O \neq R$ (опасност $\neq$ ризик).

3.2. Изложеност (Exposure)

Изложеноста заедно со опасноста, е следната компонента на ризикот и битен сегмент преку кој се согледуваат димензиите на потенцијалната несреќа/катастрофа. Изложеноста во практична смисла се изразува како број на луѓе и број на објекти од изградената средина, врз кои може да влијае одредена опасност. За да се проценат и разберат ризиците поврзани со низа опасности, важно е да се карактеризира (разоткрие) изложеноста, имотите на населението, инфраструктурата и економските активности присутни на дадената територија.

Елементите на изложеност ја отсликуваат квантитативната страна на процента на ризикот бидејќи преку целосната анализа на сите изложени елементи на ризик (население, природна и изградена средина) се обезбедуваат детални податоци преку кои се проценува степенот на загрозеност и се предвидуваат негативните влијанија на оштетувачките ефекти на дадената опасност.

Во најширока смисла на зборот, преку компонентата на изложеност се определува севкупноста на создадените материјални вредности, и социо-економските процеси и системи кои ја карактеризираат и одржуваат организацијата и опстојувањето на конкретното општество. Во случај на нулта изложеност, ефектите на реализација на опасност од било кој интензитет, дури и максимален, се нулти.

За изложеноста, во литературата од оваа проблематика, често се применува терминот “елементи на ризик (elements at risk)”. Терминот “елемент на ризикот” всушност се однесува само на тие елементи на изложеноста кои се идентификувани како репрезентативни за анализа и проценка на ризикот.

3.3. Ранливост (Vulnerability)

Покрај опасноста и изложеноста, важен предуслов за целосно согледување (проценување) на ризикот, а со тоа и антиципирање на потенцијалот од кризи, поголеми несреќи и катастрофи, претставува и процената на ранливост на присутните (изложени) елементи на ризик на територијата каде се очекува конкретната опасност.

Ранливоста како елемент кој влијае на крајната форма (ефект) на ризикот укажува на потенцијалот за оштетување и претставува варијабла која упатува на можните загуби под влијание на опасноста (физички и финансиски). Ранливоста претпоставува определување на она што може да се случи на еден дефиниран елемент или група на елементи изложени на ризик во услови на одредена опасност или група опасности. Да се дефинира ранливоста значи хипотетички поставување на прашање, што би се случило

доколку одредени настани би погодиле одредени елементи изложени на ризик (поединец, заедница, објекти и сл.).

При процената на можните последици од несреќи и катастрофи, со согледувањето на ранливоста се има за цел да се дефинираат оние фактори кои ги прават одредена заедница, поединци или други елементи од природната и изградената средина, повеќе или помалку подложни на опасности. Тие фактори вклучуваат показатели за: густина и структура на населението, физичка ранливост (на пример, слаба подлога-почва, употребен градежен материјал, лоша градба итн), социјални параметри за стандард, односно сиромаштија итн. Оттука, фокусот на ранливоста преоѓа од “веројатност за последици” од некоја опасност до “идентификувани причини” за штети.

Ранливоста ги претставува внатрешните карактеристики на елементот на ризик, кои секогаш се присутна, па дури и во периодот меѓу настани (несреќи). Таа не се вклучува и исклучува со доаѓањето и одењето на настаните, туку претставува постојана и динамичка карактеристика која се искажува за време на настан и до степен кој зависи од јачината/интензитетот на опасноста. Ова значи дека ранливоста најчесто може да се измери само индиректно и ретроспективно (после несреќа/катастрофа), а мерката која нормално се користи како индиректна мерка се штетите и претрпени загуби (физички и финансиски).

Ранливоста постојано се менува со текот на времето и обично врз неа влијае дури и самиот штетен настан. На пример, истата може да се зголеми доколку со катастрофата се зголемила сиромаштијата, така што следната катастрофа ќе има уште поголем деструктивен ефект врз осиромашената заедница. Или обратно, еден мал настан би можел да ја подигне свеста кај заедницата и на тој начин да ја намали нејзината ранливост, со вложување во зголемување на отпорноста (на физички градби, просторно уредување итн). Ранливоста е „независна“ од било која одредена јачина на конкретен природен настан, но е зависна од контекстот во кој се појавува/случува опасноста.

Во одредени формулации, ранливоста концептуално се расчленува во *подложност* (“susceptibility”) и *капацитет за справување или отпорност*

(“copping capacity” или “resilience”). Со тоа е создава определена контраверза (Birkmann, 2006a)⁵¹ помеѓу техничкиот и социјалниот пристап кон определување на ранливоста. Подложноста го одразува капацитетот на поединците, групите или општествено-економскиот систем да го издржи влијанието на опасноста. Доколку отпорноста е мала, во тој случај, дури и мала опасност може да доведе до пад на системот (Pelling⁵², 2003).

Генералната форма на рedefинираната и социјално димензионирана дефиниција на ранливоста е прикажана преку следната функција:

$$\text{Ранливост} = \frac{\text{Подложност}}{\text{Капацитет за справување (или отпорност)}}$$

3.4. Отпорност (Resilience)

Во реалноста, крајните консеквенци на ризикот не само што зависат од опасноста, ранливоста и изложеноста, туку исто така и од отпорноста на елементот изложен на ризик и капацитетот за справување. Многу дефиниции дадени во литературата укажуваат на големо преклопување меѓу отпорноста и капацитетот за справување кои честопати се користат како синоними. Овие две димензии на настанот кој предизвикува штети, не можат лесно да се одвојат една од друга.

Капацитетот за справување ги вклучува сите стратегии и мерки кои директно влијаат врз контрола на настанот, со олеснување или амортизирање на ударот на опасноста или обезбедување на адаптивилни

⁵¹ “We are still dealing with a paradox: we aim to measure vulnerability, yet we cannot define it precisely” (Birkmann, J. (Editor) “Measuring Vulnerability to Natural Hazards – Towards Disaster Resilient Societies”, edited by: Birkmann, J., New York, United Nations University, 2006).

⁵² Pelling, M. “The Vulnerability of Cities – Natural Disasters and Social Resilience”, Earthscan Publications Ltd., ISBN-185383- 830-6, London, 2003.

стратегии кои ги модифицираат однесувањата или активностите за да ги намалат или избегнат штетните влијанија.

Отпорноста ги отсликува сите наведени работи како капацитет за справување, дополнително асоцира и на способност за одржување на функционалноста на системот за време на настан и комплетно закрепнување после настанот. Оттука, отпорноста вклучува капацитет за справување, но истовремено претставува и повеќе од тоа. Ова илустративно е прикажано на следната слика:



Слика 10: Капацитет за справување и отпорност

4. Управување со ризик (Мерки за намалување на ризикот)

4.1. Собирање, анализа и синтеза на просторни податоци

Собирањето, анализата и синтезата на просторни податоци опфаќаат активности за идентификација и мапирање на следните податоци кои се поврзани за очекуваниот настан, очекуваните последици како и резултатите од проценетото сценарио: локација (каде), почеток и развој (како), и јачина (интензитет, степен).

Преку оваа постапка се обезбедува соодветна печатена карта (мапа), а ако има услов и електронска визуелизација со помош на Географските информационални системи. На овој начин се систематизираат, поврзуваат и визуелизираат податоците за:

- територијата со сите топографски, хидрографски, демографски и други елементи неопходни за потребите на процесот за управување со ризик,
- сите бази на податоци поврзани со компонентите на ризикот, односно информациско-документаристички бази за опасностите, бази со податоци за изложените елементи на ризик (население, изградена средина, природа и друго) и податоци за нивната ранливост,
- сите бази на податоци кои содржат податоци за капацитетите на системот (ресурси и сл.)
- резултатите од различни анализи, симулации и сценарија на опасности,

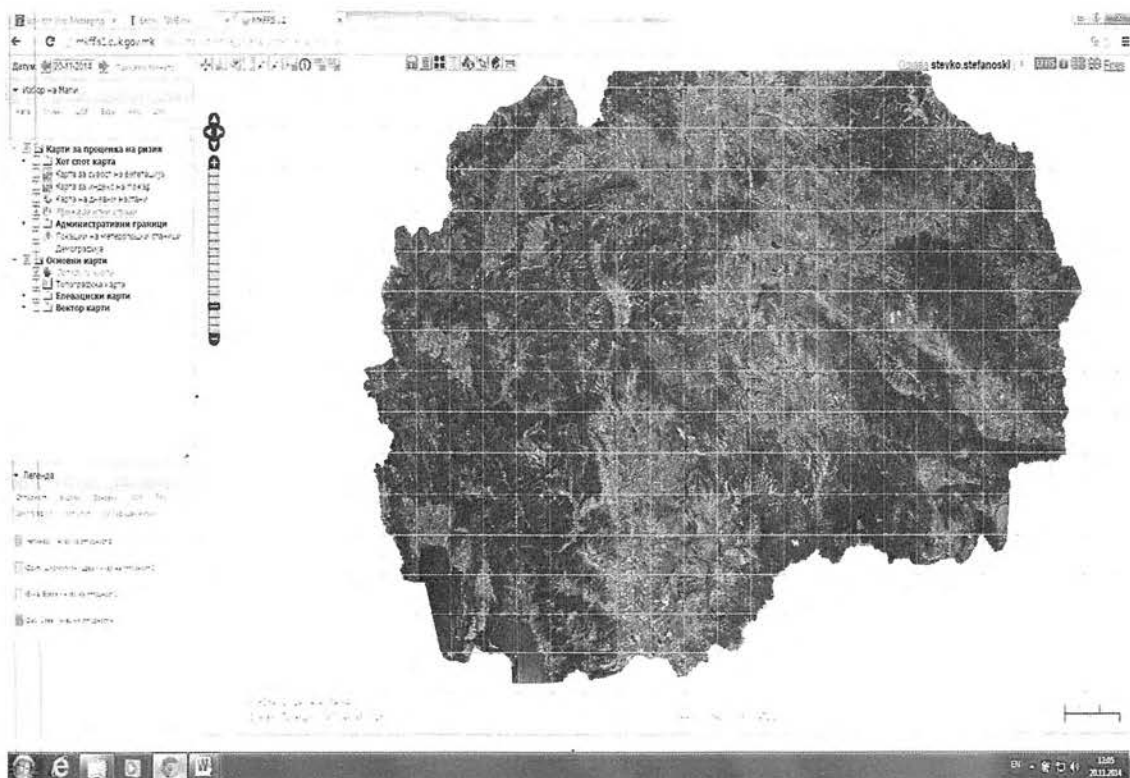
4.2. Мапирање на опасности, изложеност и ризици

За да се воспостави конзистентно и ефикасно мапирање, потребно е да се исполнат повеќе предуслови, како на пример: воспоставување на стандарди за унифицирана дискретизација (опис -расчленување) на анализираната територија во помали територијални единици со големина (размер) адекватен за успешно следење на сите варијабли кои ја карактеризираат дистрибуцијата и концентracијата на опасностите и изложеноста. Размерот на основните дигитални карти треба да биде што помал и адекватен за потребите и резолуцијата којашто е потребна за поставената цел. Во принцип, дискретизацијата започнува од најмалата просторно-административна единица, во согласност со позитивната законска регулатива⁵³.

⁵³ Најмалата просторно-административна единица во Република Македонија според уредувањето на просторот од страна на Агенцијата за државен катастар претставува "катастарската општина". На овој начин уредените дигиталните основи (карти) овозможуваат целата територија на РМ да биде соодветно расчленета и претставува добра подлога за мапирање и прикажување на просторни податоци за потребите на процената и управувањето со ризици.

Друг предуслов за успешно мапирање на просторни податоци, преставува примена та на унифицирана и стандардна координатна мрежа, односно примена на x/y еквидистантна мрежа. Заради компатибилност и интероперабилност со светските стандарди основата мапа треба да биде во WGS84 системот, за да се обезбеди директна комуникација и интеграција на GPS податоците. Соодветно на тоа сите просторни елементи содржани во развиените бази на податоци треба да бидат геореференцирани во WGS84 системот или да имаат обезбедена автоматска трансформација⁵⁴.

На слика 11, прикажан е print screen од интегрираниот ГИС на Центарот за управување со кризи, кој е усогласен со овие стандарди:



Слика 11 :Карта со приказ на основните координатни проекции

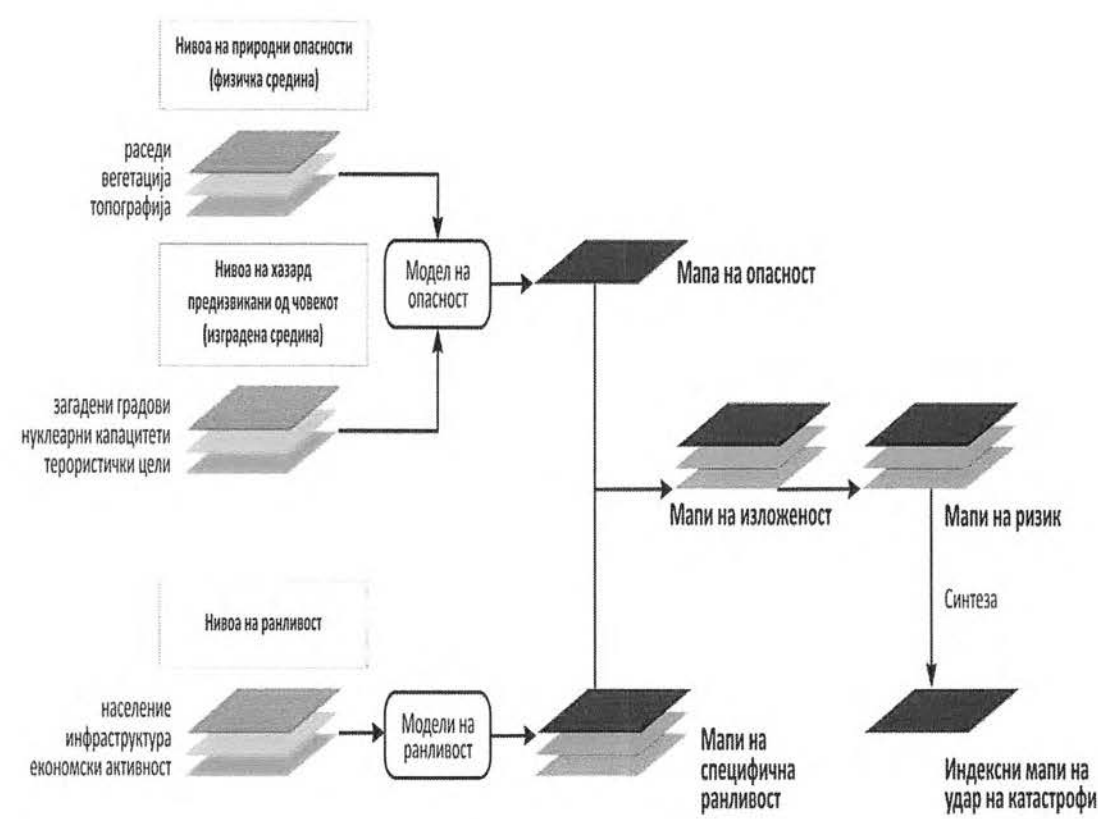
⁵⁴ Интегрираниот географско-информациски систем кој е воспоставен во Центарот за управување со кризи работи и во националната основна проекција и според WGS84, дополнително располага и со мрежа за менаџмент со итни состојби (Emergency Grid Management).

Базите со податоци за опасности, изложените елементи на ризик, ресурси и други капацитети на системот, како основни извори на информации за процесот на процена и со неа поврзаното мапирање, како минимум треба да ги содржат функциите прикажани во табела 2:

Табела 2: Податоци, извори на податоци и функции за процесот на мапирање

Внес на податоци:	Проверка на конзистентноста на податоците и грешки при внес
Модификација:	Подесување на параметрите, овозможување на модификации
Пребарување:	Пребарување на било која локација според било кој податок поврзан за истата (објекти, инфраструктура, користење на земјиште и др. елементи на ризикот
Статистика:	Мултикритериумско пребарување и статистика
Географска или територијална поделба:	Можност да се процесираат податоците за специфична географска површина за покривање на различни потреби за менаџирање на несреќите/катастрофите и подготовка на планови
Експорт на податоци:	Експорт на податоци во стандардни формати (како што се txt, xls, dbf)
Заштита:	Ограничен пристап до некој или до сите податоци со дефинирани кориснички протоколи
Излези:	Релевантни временски и пробабилистички карти (тематски слоеви), други карти, статистика и аналитички извештаи.

На следниот шематски приказ (Слика 12) дадена е визуелизација на поставеноста на потребните бази со податоци и нивната меѓусебна поврзаност за потребите на мапирање и изработка на тематски слоеви за елементите на ризикот, според Насоките за развивање на методологии за процена на ризици и нивни импликации.⁵⁵



Слика 12: Визуелизација на дел од тематски слоеви (мапи) по фази на нивна изработка

⁵⁵ Милутиновиќ З. и други: Насоки за развивање на методологии за процена на ризици и опасности и нивните импликации, Европски центар за повредливост на индустриски и витални системи (ECILS), Скопје 2009, за потребите на Центарот за управување со кризи.

4.3. Мониторинг и рано предупредување за опасности и ризици

4.3.1. Мониторинг на опасности и рано предупредување

Навремената идентификација, процената, мониторингот на ризиците, како и раното предупредување за истите претставуваат клучни постапки во процесот на елиминирање и/или намалување на негативните влијанија на ризиците и со нив поврзаните настани и состојби (вонредни, кризни ситуации и катастрофи). Преку овој процес се реализираат активности поврзани со:

- Идентификување на појавата (опасноста) која претставува клучен проблем за генерирање на вонредна, кризна ситуација и катастрофа;
- Процена на природните и општествените аспекти на опасноста, како и процесите поврзани со ранливоста и капацитетот на заедницата за справување со несреќи/катастрофи;
- Мониторинг/следење на состојбите на ризикот во горните две области, при што мониторингот на опасноста е “по видлив” од мониторингот на ранливоста;
- Рано предупредување поткрепено на резултатите од целиот претходен процес и десиминација на податоците до клучните општествени субјекти со цел истото да генерира/поттикне соодветен одговор на општеството на претстојните опасности.

Раното предупредување станува круцијална компонента во процесот на управување со ризици. Истото може да овозможи “обезбедување” на потребно време за избегнување на деструктивните сили на потенцијалната опасност, а со тоа избегнување на загуба на животи и материјални добра. Современиот технолошки развој на алатките за набљудување и предвидување, можностите за моделирање на климатските и геофизичките настани, заедно со подобрените технологии за комуникација, доведоа до прогресивен развој на техничката основа за мониторинг на опасностите и рано предупредување.

Мониторингот на ризици е строго зависен од опасноста. Методологиите и постапките исто така зависат од видот на опасноста⁵⁶. Тие треба да бидат високо специјализирани и насочени кон мониторинг на карактеристичен индикатор или група на карактеристични индикатори кои, како претохдници, ќе ги индицираат (најават) условите кои, со висока веројатност, можат да предизвикаат реализирање на одредна опасност и материјализација на негативните ефекти на ризикот поврзан со таа опасност.

Истакнувањето на важноста на мониторингот и раното предупредување бара долгорочна посветеност со изразена политичка, финансиска и институционална поддршка и широка рабирање од заедницата. Воспоставувањето на одржлив систем за кризен менаџмент и намалување на ризиците од катастрофи, има потреба од постојано ажурирање на податоците за ризиците. Заради тоа, се бара развој на технологиии за мониторинг на ризикот, што значи проширување на рамката на процена на ризикот. Мора да се напомене фактот дека постои голема неадекватност или отсуството на општо прифатени пристапи кои ќе наметнат одредени стандарди во оваа област, што доведува до неединство во меѓудржавните активности во оваа област.

4.3.2. Мониторинг и проверка на процените на ранливост на изложените елементи на ризик

Процесот на процена на ризикот ќе ја истакне содржината и на другите променливи фактори на ризикот кои со текот на времето можат да ја променат или да ја направат процената нерелевантна. За да бидат следени овие елементи исто така треба да се воспостават процедури за ажурирање на податоците кои се однесуваат на ранливоста и другите карактеристики на изложените елементи на ризикот.

⁵⁶ Во Глава VI од овој труд, ќе биде даден приказ на Методологијата за мониторинг и процена на Ризикот од шумски пожари, со посебен осврт на индикаторите за следење на изложеноста, ранливоста, односно отпорноста.

Оваа потреба од следење и ажурирање на овие елементи произлегува од карактерот на тие податоци и почестите промени поврзани со нив. Овие промени се однесуваат на следните аспекти.

- Првиот аспект е поврзан со изградената средина, каде промените на елементите изложени на ризик (згради, објекти, инфраструктура и друго) се динамички фактори и се подложни на промени под влијание на урбанистичкото и друго уредување на просторот,
- Следниот аспект се однесува на податоците за населението, кои исто така под влијание на економските и социјалните влијанија се доста променливи и подразбира потреба од постојано ажурирање на променливите фактори, како концентрација, густина, структура, дисперзија итн, и
- Третиот аспект е поврзан со капацитетот за одговор, кој исто така е променлив, односно се зајакнува и слабее, а податоците кои влијаат на тоа треба да се следат и евидентираат.

Заради воспоставување на одржлив и организиран процес на мониторинг и проверка на процените на ранливост на изложените елементи на ризик, потребно е дефинирање на соодветни Методологии и постапки, со кои ќе се определи начинот и постапката, времето и носителите на овие процеси.

4.3.3. Мониторинг и проверка на системот за управување со ризици

Преку процесот на процената треба да се идентификуваат субјектите (организациите и службите) кои имаат значителна улога во процесот на управување со ризикот, да се нагласи опсегот и целите на нивното вклучување и да се идентификуваат факторите кои можат да влијаат на нивната ефикасност и ефективност. За да бидат следени, факторите на успешно управување со ризикот, кои зависат од организацијата на системот, треба посебно да се развијат соодветни процедури или методологии за тоа.

Методологиите за следење и проверка на системот за управување со ризици треба да се развијат со цел соодветно да се обезбеди тековно

следење и ревидирање на овие фактори, како би можело рамката за управување со ризикот, политиките и плановите на организацијата, доколку е потребно, да се подобрат и да се обезбеди ефективна и ажурирана национална рамка за управување со ризикот.

Со цел да се обезбеди ефикасност во управувањето со ризикот и континуитет во работата на организациите вклучени во управувањето со ризикот, надлежните субјекти треба:

- да ги усогласуваат своите капацитети со утврдените потреби преку процената на ризикот и да се обезбеди редовен процес на ревидирање;
- да се воспостави временска рамка и динамика на достигнување на проектираните и потебните институционални, материјални и други капацитети (техничко опремување, персонално екипирање и др.);
- да се воспостави редовен процес на подготовка на институционалните и системските капацитети (обука, едукација и сл.);
- да се одржува постојано ниво подготвеност и увежбаност (институционални вежби, системски/меѓусекторски вежби итн.); и
- да се одржува постојано ниво на контакт и соработка со системите за колективна безбедност, регионалната и прекугранична соработка во управувањето со ризиците по безбедноста.

Врз основа на резултатите од следењето и проверката, потребно е донесување на одлуки за подобрување на рамката за управување со ризикот, стратегиите и политиките на организациите. Со овие одлуки треба да се влијае на подобрување на перформансите за управување со ризикот на секој надлежен субјект, како и подобрување на целата национална рамка за управување со ризикот. Делотворноста на контролите исто така треба да биде следена и документирана, со цел да се обезбедат податоци за подобрување на системот, започнувајќи од формалноправната рамка врз која е поставен, преку организациско-институционалната форма на делување, па се до материјалнотехничката страна на подготвеност.

5. Концепт на кризен менаџмент

Сите можности или неможности за решавање на одредени тензии, конфликти и кризни состојби во втората половина од минатиот век, беа директно поврзани со односот на тогашните суперсили, односно воено-политичките блокови и нивните актуелни меѓусебни политички, воени, економски и други односи. Денес, во услови на сосема изменета глобална состојба, сите тие елементи, го изгубија своето значење или нивното влијание е мало, а изворите или причините⁵⁷ кои доведуваат до одредени судири и конфликти, внатре во државите, помеѓу државите и сојузите, целосно се изменети и редефинирани во нивните политички, економски и воено-безбедносни агенди.

По завршувањето на студената војна, воено-политичките сојузи и државите поединечно, пристапија кон измена на клучните елементи во нивните безбедносни и одбранбени стратегии. Појдовна основа за тие измени, беше размислувањето дека опасноста од класичен воен судир, не само помеѓу земјите од двата поранешни спротивставени блока, туку и помеѓу останатите земји, беше минимизирана или целосно исклучена.

Меѓународната безбедносна средина во постблоковскиот период стана сè помалку предвидлива, а основните карактеристики на новопројавените закани и ризици по безбедноста беа поврзани со следните работи:

- прераснување на националната безбедност во меѓународна и обратно, меѓународната во национална,
- поврзаност, испреплетеност и заеднички ефект, предизвикан од воени и невоени закани по безбедноста,

⁵⁷ Под “извори или причини” се подразбираат актуелните и потенцијалните предизвици, закани и ризици кои можат да ги загрозат нивните политички, економски, воени и други и интереси.

- инструментите и механизмите на безбедносната политика неминовно мораа да станат посложени и да се поврзуваат во безбедносен систем, како на национално, така и на наднационално ниво.

Успешноста на политиките и конкретните мерки и активности кои требаше да се преземаат од страна на државите за одговор на новите закани, зависеше од нивната координираност, организација и операбилност. Тоа подразбираше сеопфатно ангажирање и вклученост на сите дејности на државата, како што се економска, дипломатска, одбранбено-воена, внатрешно-безбедносна, социјална, еколошка и друга. Целта на ваквиот повеќедимензионален пристап не беше насочена само кон справување со актуелните закани и ризици по безбедноста, туку и да се влијание на причините за појавување на нови, односно да се промовира проактивниот концепт наспроти реактивниот⁵⁸.

Ефикасното совладување и надминување на новите безбедносни закани, беше условено од постојана меѓуресурска соработка и координација, како на државно, така и на меѓудржавно ниво, како помеѓу сојузниците во рамките на НАТО и Европската унија, така и надвор од нив.

Прашањето за изнаоѓање на нов безбедносен концепт кој ќе располага со доволно капацитети, способности и механизми за соочување со современите предизвици за безбедноста, стануваше сè поактуелно. Од природата на новите закани и ризици, пред сè од нивната сè поизразена интернационализација и меѓусебна глобална поврзаност и активност, се актуелизираше потребата за доизградување на системите за нивна рана идентификација и ефикасна елиминација, но и потреба од заедничко дејствување на државите како на внатрешен, така и на надворешен план во вид на соработка, поврзаност и интегрирање на одделните институции и агенции кои се воспоставени за посебни сегменти од безбедноста.

⁵⁸ "Проактивниот концепт" во кризниот менаџмент и управувањето со ризици, фокусот на внимание го насочува кон процена (антиципирње) на потенцијалните ризици и закани, нивна превенција, градење на механизми и инструменти за рано предупредување и намалување или ублажување на негативните ефекти.

Природата на современите ризици по безбедноста ја наметна потребата од нови стратегиски решенија. Реформите во одбранбените сектори и реструктурирањето на воените капацитети, претставуваше само еден сегмент од неминовната трансформација. Класичните воени мисии и задачи на армиите преминаа во втор план, додека кризниот менаџмент, цивилното итно планирање заедно со цивилната одбрана и заштитата и спасувањето стануваат сè позначајни елементи во агендите на новите национални безбедносни стратегии.

Новите безбедносни предизвици, како и стратешките реформи на глобално ниво, во целиот овој период во континуитет се следеа од страна на нашата држава и беа превземени потребните активности, за концепциска, стратешка, нормативна и практична имплементација на сите потребни мерки. Исто така, Република Македонија на патот кон постигнување на целосна компатибилност и интероперабилност со безбедносните системи на НАТО членките и земјите од Европската унија, пристапи кон сеопфатни и темелни реформи во одбранбениот и безбедносниот сектор.

Едно од решенијата кои произлегоа од новиот пристап на градењето на безбедноста, е воспоставување на систем за кризен менаџмент (управување со кризи) кој се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со евентуални кризи и кризни состојби во државата, предизвикани од современите безбедносни ризици и закани.

Основната цел за воспоставување на системот за кризен менаџмент, е обезбедување на постојано ниво на консултации помеѓу надлежните субјекти, донесување на одлуки на највисоко политичко и институционално ниво, постојана координација и комуникација, навремена реакција, ефикасно и соодветно искористување на расположивите способности и ресурси во случај на појава на криза и кризна состојба на национално, регионално и глобално ниво.

Покрај тоа, преку механизмите на кризниот менаџмент се очекува обезбедување на навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од актуелните ризици и опасности, ефикасна цивилна контрола над безбедносниот систем во кризна состојба (услови кога не постои можност за прогласување на воена или вонредна

состојба), како и координирано преземање и водење на сите потребни активности од страна органите на државната власт.

5.1. Дефинирање на кризниот менаџмент

Во стручната теорија и пракса од оваа област постојат широки дискусии и дебати чија основна цел е да се даде општоприфатлива дефиниција за “кризниот менаџмент” (Crisis management). Посебниот осврт и елаборација на двата клучи термини “менаџмент” и “криза” обезбедува најприфатлива синтеза на нивните засебни дефиниции и поврзување на нивните заеднички својства заради приближување на ставовите и заедничко дефинирање на кризниот менаџмент, како од страна на теоретичарите, така и од страна на стручно-практичната заедница.

“Менаџментот” претставува системски процес, кој целосно ги искористува придобивките од општата теорија на системите и системската анализа. Тој се базира на научни принципи, методи и постапки, врз основа на кои, “менаџерите” ги поставуваат целите и задачите за определено идно време (планираат), ги согледуваат условите за нивно извршување (организираат), преземаат конкретни мерки и активности тие да се остварат (раководат, контролираат и координираат).

Појдовните основи се поврзуваат со разбирањето и толкувањето на принципите и критериумите кои се применуваат во “општиот менаџмент”, а се однесуваат на функциите или фазите: планирање, организирање, раководење, контрола и координација. Истите функции и фази целосно се својствени и применливи во опсегот на кризниот менаџмент.

Денес менаџментот претставува интердисциплинарна системска наука која ги анализира проблемите, одлучувањето и имплементацијата на практични решенија. Исто така, треба да се има во предвид и тоа дека постојат и други ставови, според кои на менаџментот не се гледа како на наука, туку во него препознаваат елементи кои се однесуваат на

снаодливост, чувство за успех, интуиција, односно менаџментот го гледаат како *вештина*⁵⁹.

Имајќи го во предвид фактот дека менаџментот има широка примена, постојат различни гледишта и дефиниции кои може да се сретнат низ литературата која ја обработува оваа област. Од аспект на тоа што претставува менаџментот во областа на управување со системи, ќе ги издвоиме оние на Шуклев Б. според кои⁶⁰:

“менаџментот е процес, серија на постапки или насочување на акциите во правец на остварување на дефинираната цел”,

“поимот менаџмент се однесува на активностите вклучени во извршување на неговите четири општи функции: планирање, организирање на ресурсите, раководење со работите, контролирање и координирање”.

Од другите автори кои го разработуваат општото дефинирање на менаџментот, ќе го споменеме и дефинирањето од страна на Митревска М. и Гоцевски Т, според кои “менаџментот е универзален процес на ефективно извршување на работата со помош на луѓе и ангажирање на ресурсите во остварувањето на однапред дефинираните цели”⁶¹.

Постојат и такви гледишта кои кризниот менаџмент го определуваат како посебна гранка на општиот менаџмент и негова *посебна дисциплина* која добива на актуелност во поново време. Во одредени моменти кризниот менаџмент се поистоветува со внимателно и целосно планирање на работите или настојување да се земат во предвид и најмалку битните работи, со што се обезбедува менаџерот, односно раководителот на одредена организација, систем и слично да има “затоа” на “секое зошто” или одговор на прашањето “што ако ...?”.

Почетоците на употребата на терминот “кризен менаџмент” се поврзуват со економската сфера и банкарскиот сектор, каде ризиците за

⁵⁹ Стефаноски С. “Примена на моделот за планирање, програмирање и буџетирање во функција на ефикасно планирање на системот за управување со кризи во Република Македонија”, Магистерски труд, Филозофски факултет, Скопје, 2008 година.

⁶⁰ Шуклев Б.: Менаџмент, Економски факултет, второ издание, Скопје, 1998 година, стр. 1-5.

⁶¹ Гоцевски Т. И Митревска М.: Кризен менаџмент, Филозофски факултет, Скопје, 2001, стр. 118.

финансиска криза и непрофитни инвестиции почесто се јавуваат. Одтаму овој термин има свое проширување и во другите области, како што се воено-политичката сфера, дипломатијата и слично. Како пример на употреба на кризниот менаџмент се споменува Кубанската криза во 1962 година, кога тогашниот претседател на САД, Џ. Ф. Кенеди го употребил овој термин, сакајќи да потенцира дека станува збор за извонредно сериозна воено-политичка ситуација која може да поприми глобални димензии.

Кризите, од било која прирада да се, претставуваат составен дел од денешното современо живеење, а градењето на капацитет и можности за нивно менаџирање претставува основна задача за современиот кризен менаџмент. Исто така, може да се заклучи дека, кризниот менаџмент, претставува и нов безбедносен концепт и поинаков приод кон спречување на конфликтите⁶².

Во теоријата се среќаваат повеќе обиди за дефинирање на кризниот менаџмент и од различни автори се дефинира на различни начини. Познатиот британски автор David Robertson, кризниот менаџмент го дефинира како добра дипломатија со која се настојува да се реши некоја нестабилна состојба со одбегнување тензии⁶³.

Според American Heritage Dictionary⁶⁴, кризниот менаџмент претставува комплекс на специјални мерки превземени под притисок за решавање на проблеми предизвикани од криза. Исто така под кризен менаџмент се подразбира и однапред планирање на постапките на надлежниот субјект, кои се преземаат со цел да се спречи отпочнување на кризата или да се справат со настаната криза.

Гилиоти и Роналд, кризниот менаџмент го дефинираат “како способност на организацијата да дејствува брзо, ефикасно и ефективно во можни операции кои за цел имаат да ги намалат заканите кои се насочени кон здравјето и безбедноста на луѓето, штети на имотот на организацијата и јавниот имот, како и негативните влијанија за продолжување со нормалниот

⁶² Митревска М, Гоцевски Т.: Кризен Менаџмент, Македонска ризница, Куманово, 2001, стр. 142.

⁶³ Robertson D.: A Dictionary of Modern Defense and Strategy, London, 1987.

⁶⁴ American Heritage Dictionary: New York, 1990, pg. 486.

тек на работите”⁶⁵. Слични концептуални пристапи се наоѓаат и кај други автори, кои кризниот менаџмент го изедначуваат со постапување/делување во непредвидени ситуации (contingency situations).

Во обид да се дефинира кризниот менаџмент за потребите на овој труд, тогаш таа дефиниција би била: “кризниот менаџмент претставува комплекс на системски превземени мерки и активности, од превентивен и реактивен карактер, со кои надлежните институции во системот за управување со кризи, настојуваат сите извори на небезбедност во државата (закани, ризици и опасности), навремено да ги идентификуваат (проценат), да ги превенираат и да го елиминираат нивниот негативен ефект или да го сведат на прифатливо ниво за поединецот, заедницата и државата”.

Од овој аспект на дефинирање може да се постави тезата дека кризниот менаџмент може да го определиме како Проактивен кризен менаџмент и Реактивен кризен менаџмент.

1) *Проактивниот кризен менаџмент* подразбира превземање на адекватни мерки и активности на системот со цел да се спречат или намалат можностите за појава на криза. Во тој правец може да определиме две фази на проактивниот кризен менаџмент:

- антиципативна фаза, што опфаќа предвидување и проценување на причините за криза, а тоа се потенцијалните закани, ризици и опасности, и
- превентивна фаза, што опфаќа планирање и превземање на потребните мерки за сузбивање и намалување на негативните ефекти на идентификуваните причини, а со тоа и нивниот потенцијал да предизвикаат одредена криза.

2) Реактивен кризен менаџмент, подразбира изграден капацитет и подготвеност на системот во што пократко време да ги стави во оперативна состојба сите расположиви ресурси и да се справи со појавата која има потенцијал да предизвика криза и државата да ја стави во кризна состојба.

⁶⁵ Gigliotti, R. and Ronald: J. (1991), Emergency Planning for Maximum Protection, Butterworth-Heinemann, New York.

Имајќи ја во предвид состојбата на целосно различната природа на ризиците со кои денес се соочуваме, кризниот менаџмент во најголем број современи општества се заснова врз принципите што ги имаат усвоено колективните системи за одбрана и безбедност⁶⁶. Заради вака комплексната глобална состојба, кризниот менаџмент се најде многу високо на безбедносните агенди на НАТО и Европската унија. Исто така и Република Македонија настојуваќи да се одржи во чекор со нив ги превзеде сите потребни мерки за имплементација на “национален модел на кризен менаџмент”⁶⁷.

5.2. Поим за “криза”

Определувањето на суштинското значење на кризниот менаџмент, во голема мерка зависи од дефинирањето на поимот “криза”, односно појавата, настанот или состојбата која треба да се менаџира. Заради тоа во овој труд ќе се посвети внимание и на термиолошката елаборација на овој поим.

Истражувањето на кризите од сите аспекти денес во светот е доста актуелно. Кризниот менаџмент претставува проблем и предмет на истражување на бројни факултети и институти во голем број на земји. Издавачката дејност е извонредно развиена, која во рамките на меѓународната соработка организира многубројни конференции, научни симпозиуми и други настани на оваа тема. Исто така, постојат голем број на специјализирани меѓународни организации кои се занимаваат со проучување на кризите.

Зборот “криза” во денешно време претставува многу често употребуван збор. Со неговото користење се настојува да се опише некоја состојба на личен и приватен план на пединецот, или да се потенцира некоја крајно негативна околност во која се наоѓа некоја организација, систем, заедница или општеството во целост. Но и покрај речиси секојдневната употреба на овој збор, не постои еднозначност на терминот “криза”, туку истиот различно

⁶⁶ Митревска М, Гоцевски Т.: Кризен Менаџмент, Македонска ризница, Куманово, 2001, стр. 142-143.

⁶⁷ Националниот модел за кризен менаџмент во република Македонија поопширно ќе биде елабориран во главата IV од овој труд.

се интерпретира во зависност од конотацијата во која се употребува и областите во кои се употребува (политика, економија, безбедност итн.).

Во теоријата постои обемна литература каде се посветува внимание на оваа проблематика, исто така можат да се сретнат многу дефиниции, кои во одредени сегменти се поклопуваат, а во други се разликуваат. Ова доаѓа од самиот факт што појавата или состојбата која се објаснува со поимот “криза” е премногу комплексна и тешко е општоприфатливо да се дефинира.

Зборот “криза” своите етимолошки корени ги има во грчкиот јазик (krisis)⁶⁸. Во своето изворно значење се толкува како „пресврт (преокрет), преодно тешка состојба во природен, општествен и мисловен процес“ или пресуден момент кој одлучува за понатамошниот развој на некоја ситуација или состојба.

Во општа смисла, под поимот “криза” се подразбира секој прекин на континуитетот во некој воспоставен процес или состојба, било тој прекин да е предвиден (антиципиран) или изненаден, додека во потесна смисла, истиот поим означува пресврт од нормален тек на работите кон крајно опасен правец на развој на ситуацијата.

Заради стеснување на опсегот на теоретското дефинирање на поимот “криза”, во понатамошната негова елаборација ќе бидат земени во предвид дефиниции и толкувања кои во својата содржина како заеднички содржател ги имаат елементите кои се поврзани со: пресврт, изненадување, временско ограничување, одлучување, притисок, несигурност, загрозување, закана и слично.

Според Хамблин, “кризата е ургентна ситуација во која сите членови на групата се соочуваат со заедничка закана”⁶⁹. Ваквото дефинирање на кризата има корелација со концептот за перцепција на ризик и закана, поточно со колективната перцепција, што обезбедува одредена применливост кога “кризата” се рагледува како појава или состојба со која директно се засегнати одредени групи, организации или целата заедница.

⁶⁸ Филозофски речник, трето дополнето издание, Накладни завод Матица Хрватска, Загреб 1989 стр. 182. Достапен на: <http://www.ivantic.net/jezik/filozofskirecnik.pdf>, посетено на 18.09.2014.

⁶⁹ Hamblin, R. L.: "Leadership and Crisis", Sociometry 21.

Според Финк, криза “преставува секој настан кој може да ескалира на интензитет и да биде во фокусот на внимание на медиумите и владата, да ги поремети нормалните деловни активности и да го погоди имиџот и профитот на организацијата”⁷⁰. Иако ова дефинирање на поимот повеќе е поврзано со економско-финансискиот аспект на значењето на кризата, битен е моментот кој упатува дека таквиот настан ќе биде во преден план на внимание на медиумите и владата, што е заедничко и со секој друг вид на криза (политичка, безбедносна, еколошка, здравствена итн.).

Од аспект на поврзувањето на поимот “криза” со нејзиниот несејкодневен карактер и веројатноста на настанување, Персон и Клер кризата ја дефинираат “како настан од мала веројатност и големи последици, кои го загрозуваат животот, се карактеризира со нејасни причини, ефекти и средства за решавање, како и потреба од брзо донесување на одлуки”⁷¹.

Во законот за управување со кризи, „кризата“ се дефинира како “појава со која се загрозени основните вредности, трајните и виталните интереси и цели на државата, односно се загрозени уставниот поредок и безбедноста на Републиката”⁷².

Ако се направи семантичка анализа на повеќето дефиниции кои се анализираа за потребите на ова истражување, најблиска до законската дефиниција е дефиницијата која ја дава Пол Харт, според кого кризата преставува “опасна закана по темелните вредности и норми на социјалниот систем, која во услови на временски притисок и многу несигурни околности бара донесување на критични одлуки”, односно “кризата преставува непријатен настан, кој тие што одлучуваат ги предизвикува да постапуваат во услови на загрозеност, временски притисок и неспремност”⁷³.

⁷⁰ Fink, S. Crisis Management: Planning for the Inevitable, (1986), Amacom: New York.

⁷¹ Pearson C. M. and J. A. Clair: "Reaffirming Crisis Management", (1998), Academy of Management Review 23.

⁷² Закон за управување со кризи, член 3 ("Сл. Весник на РМ", бр.29/2005).

⁷³ Rosenthal Uriel, Michel T. Charles and Paul Hart. (1989): The World of Crises and Crises Management. In *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, edited by Uriel Rosenthal, M.T. Charles and Paul Hart.

Преку содржинаска анализа на оваа дефиниција може да се констатира дека таа има две битни карактеристики. Прво, таа има своја применливост при разгледувањето на економски состојби, еколошки несреќи, конфликти во рамките на една држава и меѓудржавни конфликти, природни катастрофи, хаварији во информациско-комуникациските системи и слично, што обезбедува мултидисциплинарен пристап во разбирањето на самиот поим за “криза”. Второ, ваквото дефинирање упатува на моментот на донесување на одлуки, и тоа одлуки под притисок на време и критични одлуки, кои значително го менуваат текот на вообичаените активности на организацијата или системот⁷⁴.

Според анализата на содржината во дефинициите на поимот криза, истата може да се претстави на следниот начин:

КРИЗА = ОПАСНОСТ + ОКОЛНОСТИ

Според наведениот релативитет, кризата како настан, појава или состојба има директна каузална поврзаност со некоја опасност, било да се работи за опасност од природни феномени, техничко технолошки процеси или од човек предизвикани опасности, но како клучен момент се поставуваат *околностите* во кои конкретната опасност се појавува или контекстот на настанување. Од нив зависи дали опасноста ќе прерасне во ризик со потенцијал да предизвика сериозни загрозувања на животот и здравјето на луѓето, материјалните, културните и природните богатства и општата безбедност во државата и да достигне димензии на криза⁷⁵.

⁷⁴ На пример Одлука за прогласување кризна состојба, со која во периодот на нејзината сила се суспендираат редовните процедури на работење и се воведува начин на работа и однесување кој е карактеристичен за такви услови.

⁷⁵ Според образложениот концепт на ризик, опасноста сама по себе не претставува ризик, нејзиното прераснување во ризик за криза или кризна состојба зависи од околностите, пред се од изложените елементи (население, изградена средина, системи и др.), нивната ранливост односно отпорност и капацитетите на системот.

5.3. Криза и со неа поврзани концепти

Во стручната литература која ја третира оваа проблематика и во дебатите на експертската јавност често се соочуваме со проблемот на целосно или делумно поистоветување на терминот “криза” со термините “катастрофа” и “вонредна ситуација/состојба” или имаме моменти на нивно заедничко разбирање (common understanding). Но кога станува збор за нивно вклопување во нормативно-правната рамка врз чија основа се поставуваат современите системи за кризен менаџмент, постои неопходност од нивно концепциско и термилошко разграничување како основ за правилно практикување.

Проблемите во термилошкото недоразбирање многу често се поврзани и со неадекватното преведување на овие поими од англискиот јазик, а потоа и несоодветно користење без доволно чувство за контекстот на нивната употреба.

Во ова истражување ќе се направи обид за концептуално разграничување на овие поими, но без посебна амбиција на авторот за целосно елиминирање на постоечките недоразбирања, туку како мал придонес во термилошкото разграничување како предуслов за “заеднички разбирлива” комуникација во рамките на експертската заедница.

5.3.1. Вонредна ситуација/состојба

Во суштината на разбирањето на термините вонредна ситуација/вонредна состојба заеднички елемент е потребата од итност, односно дека станува збор за “итен случај” (emergency). Основна заедничка карактеристика на ваквиот настан е тоа што од надлежните служби на системот се бара вонредно ангажирање на сили и други ресурси. Додека различниот елемент во нивното разбирање е следниот:

- “вонредна ситуација” термилошки гледано претставува синоним кога се сака да се опише некој настан или ситуација кој бара итна, ургентна реакција од надлежните структури (полиција, пожарникари, прва помош и

сл.) кои можат да одговорат во рамките на редовниот режим и процедури на работење,

- “вонредна состојба” претставува правно дефинирана состојба која се прогласува од надлежен орган на државната власт и вообичаено има последователна поврзаност со вонредната ситуација или настан, како нивен повисок стадиум⁷⁶. Вонредната состојба подразбира и времено функционирање на посебен правен режим со кој се суспендира нормалното функционирање на владата и органите на државната управа, граѓаните се принудени да го променат вообичаениот начин на живот и одредени слободи и права можат да им бидат ограничени со цел да се заштити нивниот живот и имот, а надлежните служби дејствуваат во согласност со плановите за вонредна состојба. Причините кои можат да доведат до вонредна состојба се поврзани со големи природни катастрофи, масовни епидемии, граѓански немири од широки размери или непосредна закана од воена интервенција.

Кога станува збор за термиолошката дистинкција и разграничувањето помеѓу “вонредна состојба” и “кризана состојба”, во Македонски контекст на определување, од формално правен аспект може да се каже дека постои јасно разграничување. Имено, првата е дефинирана со устав, а надлежностите за нејзино прогласување се дадени на законодавната власт, односно Собранието, додека втората е дефинирана со закон и надлежностите за нејзино прогласување се дадени на извршната власт, односно Владата на Република Македонија.

Елементите кои одреден инцидент или појава го карактеризираат како “вонредната ситуација” и го одвојуваат од тоа што значи криза, укажуваат на тоа дека станува збор за прифатлива оперативна ситуација која надлежните служби ја третираат преку редовните процедури и ресурси и кога системот во целост не е ангажиран. Друга разлика може да се најде во доволноста (достатноста) на ресурси за решавање на вонредната ситуација, за разлика од кризата.

⁷⁶ Вонредната состојба во Република Македонија е Уставно дефинирана категорија, како “состојба кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии”, Устав на Република Македонија, член 125, <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nsp.x>.

Секоја вонредна (итна) ситуација не мора да биде криза, тоа зависи од природата на настанот, од опфатот и интензитетот на причината (ризикот) кој го предизвикал настанот/ситуацијата. Некој настан (пожар, поплава, технолошки инцидент и сл.) за одредена локална заедница може да биде криза или дури и катастрофа, а за пошироката заедница само вонредна ситуација.

5.3.2. Катастрофа

Во различни ситуации и состојби често пати се употребуваат термините “криза” и “катастрофа” без да се прави разлика помеѓу нив или тие се употребуваат како синоними еден за друг. Меѓутоа кај експертската фела присутно е силно настојување да се направи што попрецизно разграничување помеѓу нив. Кога стана збор за терминологско определување на поимот криза, беше потенцирано дека не постои универзална дефиниција. Сосема истата констатација може да се даде и за определувањето на поимот катастрофа, што многу е зависно од дисциплината во чии рамки се употребува.

Зборот катастрофа, етимолошките корени ги влече од грчкиот јазик (катастрофо - катастрофо) што значи пресврт, завртување и најчесто се употребува во смисла и симболика на големи настани, како пропаст, слом, големи несреќи кои драстично го пореметуваат животниот тек и ја нарушуваат социјалната, економската и безбедносната стабилност во една поширока заедница.

Проучувањето на теоретските и практичните аспекти на катастрофите претставува доста развиена научна дисциплина, која подеднакво ја истражуваат и социолозите и инженерите од областа на природните науки, како градежници, геолози, сеизмолози итн. Исто така, проучувањето на катастрофите има и силна институционална поставеност во надлежните институции, како министерства за вонредни ситуации, агенции за менаџмент со итни ситуации, агенции за кризен менаџмент и сл.

При определувањето на концептот за катастрофи, како општоприфатлив пристап се користи нивното разгледување (проучување) од повеќе аспекти:

- Од аспект на изворот, односно ризикот (катастрофи предизвикани од природни феномени, од техничко-технолошки хаварии, од човек предизвикани катастрофи итн.),

- Од аспект на последиците (жртви, степен на други загуби, оштетување, времетраење и др.)

- Од аспект на развојот на катастрофата и можноста за нејзино мултиплицирање⁷⁷ (што повлекува интервенции од различни системи, служби и капацитети за одговор), и

- Од аспект на степенот на вклучениот ризик, интензитетот и зафатената површина (катастрофа од локални, регионални, национални размери).

Познатиот Американски социолог Enriko Quarantelli има голем придонес во обидот да се концептуализира “концептот на катастрофа”⁷⁸. И во неговите дефиниции преовладуваат слични или исти елементи:

- Опис на изворот на катастрофата,
- Физичките оштетувања,
- Општествени пореметувања,
- Негативни импликации за развојот.

При дефинирањето на катастрофите воглавно доминираат два концепти, кои зависат од научно-истражувачката дисциплина од каде доаѓаат. Првиот концепт е ориентиран кон проучување на ризикот за катастрофа и физичката штета. Овој концепт е својствен за истражувачите

⁷⁷ Еден од поновите примери на мултиплицирање на една катастрофа е земјотресот кој го погоди источниот брег на Јапонија (префектури Сендаи и Фукушима) во 2011 година со магнитуда повисока од 9 степени. Директните штети од земјотресот беа незначителни, катастрофалните последици беа предизвикани од цунамито кое се појави како секундарен ефект по земјотресот и тоа беше катастрофа за тој дел од Јапонија. Како следен ефект од развојот на катастрофата беше предизвиканата хаварија во нуклеарната електрана – Фукушима, со што катастрофата поприми глобални димензии.

⁷⁸ Quarantelli E., L., (ed.): *What is a Disaster?*, Routledge, NY/London, 1998.

кои доѓаат од природните науки кои првенствено имаат за цел да ја истражат и дефинираат генезата за катастрофа, односно ризикот (геолошки, сеизмолошки, метеоролошки итн.) и да ги предвидат можните оштетувачки ефекти на изградената средина (архитекти, градежници и сл.). Вториот концепт во дефинирањето на катастрофите повеќе е ориентиран кон социјалните и општествените димензии кои се јавуваат како последица на катастрофите и директно е поврзано со личната, односно хуманата безбедност⁷⁹.

Во поново време, под влијание на колективната перцепција на негативните ефекти од катастрофите и под влијание на модерните катастрофи, фокусот на нивното истражување сè повеќе се померува кон социјалните конструкции на катастрофите, бидејќи таму може да се постигне поголема согласност околу термиолошкото определување.

Во таа насока се дава дефиницијата и од страна на Меѓународната стратегија на Обединетите нации за намалување на ризици од катастрофи (УНИСДР): “Сериозно нарушување на функционирањето на заедницата или општеството кое вклучува човечки, економски, материјални загуби или влијанија, а кои ја надминуваат способноста на загрозената заедница или општество да се справат со употреба на сопствените ресурси”⁸⁰.

Во коментарот на оваа дефиниција се вели дека “катастрофите честопати се опишуваат како резултат на комбинација на: изложеност на опасност; присутни услови на ранливост, и непостење доволен капацитет или мерки за намалување или справување со потенцијалните негативни последици”.

Заради сеопфатност во пристапот при определувањето на поимот катастрофа, за потребите на кризниот односно disaster менаџментот, како клучни елементи кои би требало да се имаат во предвид, се: бројот на предизвикани жртви и повредени лица, материјалните и физички штети,

⁷⁹ Ваквата состојба е поврзана со влијанието на “вулнерабилноста” во општиот концепт на управување со ризик.

⁸⁰ UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, UNISDR Geneva, Switzerland 2009, pg. 9.

социјалниот елемент (уништени домови, егзистенција, раселени лица), деградација на природата и обемот на ангажирање на системот.

5.3.3. Можност/неможност за разграничување

Врз основа на претходно изнесеното, може да се заклучи дека кога станува збор за теоретско разграничување на поимите криза, вонредна ситуација и катастрофа можат да се најдат одредени елементи на демаркација, но кога станува збор за нивно практично разграничување, се јавуваат проблеми кои се поврзани со можноста за јасно определување за каква ситуација станува збор, криза, вонреден настан или катастрофа. Во зависност од природата на настанот или ситуацијата, за едни институции и служби тоа ќе претставува вонредна ситуација, а за други тековна криза или катастрофа.

Во настојувањето да се направи разграничување помеѓу овие поими, одредени автори предлагаат моделирање на концепт кој ќе се темели на одговорот кој треба да се обезбеди од страна на надлежните служби⁸¹. Така на пример, вонредните ситуации можат да се определат како ситуации кои бараат итен одговор, и од организациски аспект за надлежните е јасно што се случува (обем и опфат на итната ситуација) и може да се одговори со расположивите ресурси без поголема потреба од дополнително ангажирање.

Кризата е исто така ситуација која бара итен одговор, но јасното дефинирање на ризиците со кои надлежните актери треба да се соочат е потешко, заради сложеноста на ситуацијата. При одговорот на ваквите ситуации надлежните немаат доволно јасна слика за потребниот обем на сили и капацитети и вообичаено во текот на одговорот е потребно да се прават оперативни процени за поадекватен одговор.

Во дадената конотација катастрофите претставуваат само краен резултат од лошо менаџирање со вонредната ситуација или кризата или

⁸¹ Кешетовиќ Ж. Милашиновиќ С.: Безбедност, Теориско стручен часопис на Министерството за внатрешни работи на Србија, бр.1-2, 2008 година.

категоријата катастрофа ги вклучува сите типови на кризи со лош крај (исход). Катастрофата за разлика од кризата се сваќа како одлучувачки пресврт кон лошо, уништувачко и претставува крајна (екстремна) манифестација на кризата, односно кризата која не се менаџира ефикасно има потенцијал да заземе димензии на катастрофа.

Од гледиште на практично делување, поставувањето на јасни граници дали станува збор за итна состојба, криза и катастрофа има големо влијание на начинот на одговорот од надлежниот систем, опсегот на ангажирани ресурси и неминовноста од активирање на правните инструменти, како што е формално прогласување на одредена состојба (вонредна, кризна) како начин на ефикасно решавање на настанатата состојба.

Од гледиште на организациско-институционален аспект и функционирање на системите кои се надлежни за справување со вонредни ситуации, кризи и катастрофи, битно е тоа што се менува нивниот режим (начин) на работа и раководење. Заради илустрација на концептот за разграничување помеѓу овие состојби према моделот на одговор, односно ангажирање, на следната табела (Табела 3) се дава компаративен преглед на карактеристиките на управување со системите во услови на нивно нормално или редовно функционирање и функционирање во итни услови:

Табела 3: Компаративен преглед на карактеристики на системите при нормално функционирање и функционирање во итни услови

Нормално функционирање на системот	Функционирање на системот во во итни услови (вонредна ситуација, криза, катастрофа)
Редовен режим на работење и функционирање	Изменет режим на работење и функционирање
Цврста внатрешна организација и структура и јасна поделба на функциите помеѓу организациските единици на подолг временски период	Потреба од менување на редовната структура и организација за одреден период, потреба од флексибилност и мобилност

Тесна функционална, односно предметна надлежност	Способност за извршување проширен спектар на функции и надлежности
Моноструктура на системот	Полиструктура на системот
Редовно воспоставен режим на проток на информации	Потреба од зголемен и зачестен проток на информации
Проток на точни и прецизни информации	Оперативни и непроверени информации
Прекумерност од информации	Недоволно информации
Низок степен на промени и динамика	Висок степен на промени и динамика
Предвидливост на ситуацијата	Отежната предвидливост, базирана на процени од достапните информации
Целна ориентираност кон исполнување на стратешките (долгорочни) цели на системот	Ориентираност кон исполнување на краткорочни, односно оперативни цели на системот

5.4. Задачи на кризниот менаџмент

Теоријата која се занимава со проучувањето на кризниот менаџмент, во процесот на определувањето на неговите задачи поаѓа од целосно различната природа на предизвиците со кои современата заедница денес се соочува. Имено, актуелните ризици и опасности по својата природа се непредвидливи, нивните појавни облици се тешко препознатливи, а тоа влијае на планирањето на соодветни мерки и задачи за воспоставување на ефикасен систем за кризен менаџмент.

Во најширока смисла на зборот, основна задача на кризниот менаџмент е одговор на појавите кои предизвикуваат криза, односно справување со кризна состојба. Меѓутоа ваквото дефинирање опфаќа само еден дел од задачите на кризниот менаџмент, кои се насочени кон исполнување на само една функција, а тоа е справување со кризи, односно

фазата на реакција на системот. При определувањето на сеопфатните задачи на кризниот менаџмент, повеќе внимание се посветува на превентивната функција, чија улога е да се дејствува во насока на елиминирање на појавите (закани, ризици и опасности) кои доведуваат до кризи. Оттука, спектарот на задачите на кризниот менаџмент е многу поширок и во својот опфат ги интегрира сите фази на управувањето со ризик (Risk management).

Задачите преку кои се остварува сеопфатниот кризен менаџмент треба да се воспоставуваат и да функционираат во рамки на институционално организиран систем, кој ќе располага со доволно механизми за идентификување на сите извори на загрозување, односно нивно проценување. Потоа, да се планираат целосни подготовки во соодветни за тоа институционални рамки, да се организираат потребни капацитети и други ресурси, кои ќе бидат спремни да одговорат на широкиот спектар на задачи на кризниот менаџмент, вклучувајќи рана идентификација на ризиците, нивна превенција и рано предупредување, реакција и посткризно опоравување.

Кога станува збор за определување на задачите на кризниот менаџмент кај нас, тие не се разликуваат многу од тие кои се определени како општи негови задачи. Попрецизно задачите на кризниот менаџмент во Република Македонија се насочени кон исполнување на следните цели⁸²:

- придонес кон општата стабилност во државата, регионот и пошироко,
- ефикасно управување со кризите и спречување на нивна трансформација во повисока фаза,
- обезбедување на цивилна и воена подготвеност на државата,
- навремено и соодветно реагирање во случај на криза,
- во случај на конфликт да се контролира употребата на сила,
- да се обезбеди деескалација на кризата и да се воспостави враќање на сите активности во државата во нормална состојба и друго.

⁸² Митревска М.: Кризен Менаџмент, Македонска ризница, Куманово 2005, стр. 37.

5.5. Концепт за кризен менаџмент и на него слични концепти

Во теријата, а посебно во праксата се јавува потребата од разграничување на кризниот менаџмент и со на него слични, поврзани или последователни концепти, како што се риск менаџментот, менаџментот со катастрофи, безбедносен менаџмент, менаџмент со итни ситуации, цивилна заштита и др. При дефинирањето на кризниот менаџмент беше направена и поширока презентација на концептот за кризен менаџмент. Во точка 2 од оваа глава беше даден поширок осврт на концептот за управување со ризик (risk менаџментот), бидејќи истиот има посебно значење и поврзаност со темата на ова истражување.

ГЛАВА III

МЕЃУНАРОДНИ И НАЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ НА ДЕФИНИРАЊЕТО НА РИЗИЦИТЕ И ЗАКАНИТЕ

1. Меѓународни аспекти на дефинирањето на ризиците и заканите

Скоро во сите дебати поврзани со глобалната безбедност, било тие да се одвиваат на политичко или на експертско ниво, постојано е присутна тезата дека, денес животот се одвива во состојба на “комплексно” и “динамично” безбедносно опкружување:

- *Комплексноста* на безбедносното опкружување претставува синоним за тешко препознатливиот карактер на заканите и ризиците, нивната испреплетеност, потенцијалот за нивно мултиплицирање и присуството на меѓународната сцена на нови безбедносни актери, најчесто како недржавни елементи, додека,

- *Динамичноста* на безбедносното опкружување се поврзува со современите техничко-технолошки достигнувања, модерниот живот, ерата на брза комуникација и движење, брз и голем економски развој, енормно загрозување на животната средина итн. Сето ова создава услови за брза динамика и брзи промени во агендата на безбедносните закани и ризици, што, од друга страна бара исто така брза динамика и потреба од постојано адаптирање на колективните и националните безбедносни системи. Друга битна карактеристика на динамичното безбедносно опкружување е тоа што безбедносните закани се прелеваат, односно ги надминуваат физичките граници на државите како основен безбедносен субјект и со тоа стануваат, прекуграничен, меѓусоседски, регионален и на крајот глобален предизвик.

Вака опишаната состојба, од страна на безбедносните теоретичари се определува како “ново безбедносно опкружување” (New Security Environment), кое за разлика од “традиционалното безбедносно опкружување” се одликува со голема комплексност, динамичност, неизвесност и појава на ризици за кои традиционалните безбедносни системи не можат и немаат капацитет да понудат соодветен одговор.

Карактеристиките на новото безбедносно опкружување и спецификите на несигурност која тие ја продуцираат имаат глобално влијание, односно анализите и процените укажуваат дека се дефинира безбедносна агенда од

“меѓународен интерес”, каде одреден спектар на ризици имаат глобално влијание.

За повеќето аналитичари два битни моменти од меѓународните настани имаа големо влијание за ваквата состојба. Првиот е поврзан со завршувањето на студената војна и распаѓањето на варшавскиот договор и целосното ревидирање на меѓународното безбедносно опкружување. Другиот клучен момент е нападот на Светскиот трговски центар во Њујорк од 9 септември 2001 година. И двата настани имаа силно влијание на редефинирањето на глобалната безбедносна агенда и преставуваа пресвртница за повеќе работи, од кои, во оваа прилика посебно ги издвојуваме следните:

- Се наметна потребата од почесто проценување на безбедноста, не само на национално, туку и на меѓународно ниво, а со тоа навремено препознавање на новопојавените ризици,

- Потребата од целосно осознавање на причините за небезбедност (закани и ризици), односно потребата од осознавање на нивната генеза, како основа за превземање на ефикасни мерки за нивно превенирање и сузбивање,

- Неопходност од реструктурирање и редимензионирање на националните безбедносни институции со силно нагласена потреба од сојузничка и меѓународна кооперативност,

- Потреба од редефинирање на безбедносната политика, национална и меѓународна, како и определување на соодветни механизми за нивна имплементација.

Сите овие случувања имаа силно влијание и придонесоа кон превземање на значителни напори во рамките на меѓународните организации, со единствена цел да се дефинира глобалната безбедносна агенда и да се определат клучните закани по меѓународната безбедност. Ова претставуваше основа за поставување на соодветни агенди на ризиците и закани во политиките кај клучните меѓународни организации, како што се: Организацијата на обединетите нации (ООН), Организацијата за

европска безбедност и соработка (ОБСЕ), Европската унија (ЕУ) и Северно-атлантската алијанса (НАТО).

Во продолжение на овој труд ќе се даде поединечен осврт и анализа на сите аспекти врзани со безбедносната агендата во рамките на овие организации, со цел да се согледаат меѓународните аспекти на дефинирањето на ризиците и заканите и нивното влијание врз нашите национални аспекти, кои ќе бидат предмет на анализа во вториот дел од оваа глава.

1.1. Организација на обединетите нации (ООН)

Организацијата на обединетите нации или “Светската организација” претставува најмасовна организација која врз основа на своите механизми на функционирање, прва се соочи со т.н. ново безбедносно опкружување и новите закани по светскиот мир и стабилност, особено по завршувањето на студената војна и блоковската поделеност на западот и истокот. ООН, преку своите органи и тела, плански и организирано пристапи кон осознавање на новите глобални ризици и причините за нивното појавување.

Генералното собрание на ООН, како највисоко претставничко тело на земјите членки, во почетниот период на новонастанатата безбедносна состојба го предочи фактот дека пред светската организација се наметнува сериозен проблем, а имплементацијата на Повелбата на ОН “да се овозможи колективна безбедност за сите” се наметнува како голем предизвик пред организацијата⁸³. За сериозноста на меѓународната состојба придонесуваше и фактот што во тоа време беше присутна длабока поделеност помеѓу државите, меѓу кои и земјите кои се препознаваа како водечки членки со силно влијание на политиката на организацијата. Оваа поделеност беше подеднакво присутна, како во сферата на дефинирањето

⁸³ “Колективна безбедност”, како термин се употребува со цел да се посочи на концептот според кој употребата на сила во расчистувањето на меѓународните односи и спорови се забранува, а прекршувањето на таа забрана од некоја земја членка на ООН ќе подлежи на санкции од меѓународната заедница.

на спектарот на новите закани по глобалната стабилност, така и во сферата на консензусот за употребата на глобалните механизми за справување со новите закани.

Заради ваквите состојби и со намера да се врати кредибилитетот на светската заедница, од страна на тогашниот генерален секретар (К. Анан) беше инициран т.н. *“Панел на високи претставници, за закани, предизвици и промени”*⁸⁴ со следните цели:

- да се проценат современите закани за мирот и безбедноста,
- да преиспитаат колку постојаните институции и политики биле ефикасни во справувањето со постоечките закани, и
- да утврдат препораки за зајакнување на ООН, кои ќе обезбедат колективна безбедност за сите членки.

Високиот панел за закани, предизвици и промени, го изработил и пред Генералното собрание го поднел познатиот извештај *“Побезбеден свет: наша заедничка одговорност”*⁸⁵ (A more secure world our shared responsibility). Во генерална смисла, овој извештај ги потенцира следните моменти:

- дава едно пошироко сваќање за концептот на безбедност кој треба да се применува во рамките на ООН,
- ги нотифицира заканите кои ќе бидат приоритет за современиот свет,
- поставува нова основа за сваќањето на заканите и ја потенцира нивната меѓусебна поврзаност,
- утврдува постоење на т.н. заедничкаа ранливост на земјите, без земјите да се подвојуваат на јаки и слаби,
- укажува дека новото безбедносно опкружување и новите безбедносни закани ќе имаат соодветно влијание врз институциите и политиките за менаџирање со заканите и ризиците.

⁸⁴ На барање на генералниот секретар Кофи Анан, со овој Панел претседавал поранешниот премиер на Тајланд, Anand Panyarachun.

⁸⁵ Извештај на Високиот панел: *“Побезбеден свет: наша заедничка одговорност”*, достапен на: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf.

Извештајот се состои од 4 целини (глави) и прилози. Во *првиот дел* од извештајот се потенцира потребата од нов глобален консензус за безбедноста (Towards a new security consensus), како одговор на новите закани кои ги надминуваат физичките граници на земјите и нивните можности за заштита како единки. *Вториот дел* од извештајот е посветен на Колективната безбедност и предизвиците за превенција (Collective security and the challenge of prevention) и во него се нотираат заканите и предизвиците за глобалната заедница за дваесет и првиот век.

Во *третиот дел* вниманието се посветува на Колективната безбедност и употребата на сила (Collective security and the use of force), со осврт на правилата и легитимноста за нивна примена. Во овој дел се нагласува и потребата од регионална соработка и важноста од операциите под покровителство на ООН за зачувување на мирот (peace keeping) и градењето на мирот (peace building) во постконфликтни региони. *Последниот дел* од извештајот насловен како Поефективни Обединети нации за дваесет и првиот век, е посветен на организацијата и телата на самата организација и потребата од внатрешни реформи за подобро функционирање во новото безбедносно опкружување.

Од прилозите на извештајот, посебно важни се Препораките кои ги дава Високиот панел, кои се однесуваат на деловите 2, 3 и 4.

1.1.1. Закани за глобалната (колективната) безбедност

Потребата од нов глобален консензус околу значењето и функционирањето на колективната безбедност беше поставен како примарен предизвик за функционирањето на ООН на почетокот на новиот милениум. Извештајот на “Високиот панел за закани, предизвици и промени”, во вториот дел “Колективна безбедност и предизвиците за превенција”,

идентификува пет групи на закани кои претставуваат предизвик меѓународната заедница⁸⁶:

- сиромаштија, инфективните болести и деградацијата на природната средина,
- Конфликти помеѓу земјите и внатре во рамки на земјите,
- Нуклеарно, радиолошко, хемиско и биолошко оружје,
- Тероризам,
- Транснационален организиран криминал.

Краткорочните и долгорочните цели кои ООН ги поставуваат во контекст на наведените закани се однесуваат на превземање на организирани активности за спречување потенцијалните закани да прераснат во непосредни, а непосредните да се манифестираат во конкретни. Со овој пристап се настојува превенцијата, раната и одлучна акција, да заземат централно место во политиките на ООН за справување со заканите по колективната безбедност.

1.2. Организација за Европска безбедност и соработка (ОБСЕ)

Организацијата за Европска безбедност и соработка (ОБСЕ) претставува најголема регионална организација која функционира врз основа на принципот за взаемна безбедност (Common Security). Нејзините почетоци се поставени на Конференцијата за европска безбедност и соработка (КЕБС) од 1973 и Хелсиншкиот документ од 1975 година.

Повелбата за нова Европа од Париз (1994) е основниот документ донесен на "Самитот на шефови на држави и влади" кој ги означил институционалните промени на КЕБС, кој потоа се преименува во

⁸⁶ Редоследот на изнесените закани е превземен од извештајот на Високиот панел и истиот не претставува приоритетизирање на заканите според нивната актуелност.

Повеќе за заканите во "Глава 2" од

Извештајот: (http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf).

ОБСЕ/OSCE⁸⁷. ОБСЕ како организација е воспоставена врз принципот дека сите земји членки се одговорни едни на други, како за меѓусебните односи, така и за начинот на кој ги третираат сопствените граѓани. ОБСЕ функционира како организација за взаемна безбедност и соработка во областа на следните активности⁸⁸:

- Контрола на вооружувањето,
- Гранично управување,
- Борба против нелегална трговија со луѓе,
- Борба против тероризам,
- Превентивна дипломатија (превенција на конфликти и разрешување),
- Демократизација,
- Економски активности,
- Образование,
- Набљудување на избори,
- Активности поврзани со природната средина,
- Родова еднаквост,
- Добро владеење,
- Човекови права,
- Слобода на медиуми, и други.

Активностите на ОБСЕ кои се превземаат заради остварување на целите на заемната безбедност и соработка се насочени кон реализација на различни стратегии кои се однесуваат на: рано предупредување, превенција на конфликти, управување со кризи и постконфликтно опоравување. Овие заеднички активности се опфатени со клучните договори и документи на ОБСЕ, преку кои е формулиран и безбедносниот модел на оваа организација.

⁸⁷ Хелсиншкиот документ со кој е основан КЕБС во 1973 бил потпишан од 35 држави. ОБСЕ денес брои 57 членки и претставува најголема регионална организација која ја поврзува Европа со Северна Америка и Азија, повеќе на: <http://www.osce.org/states>.

⁸⁸ Повеќе за активностите кои се превземаат во рамките на ОБСЕ на: <http://www.osce.org/what>.

Највисокиот форум преку кој ОБСЕ ги донесува потребните заклучоци е Самитот на шефови на држави и влади, кој се организира на секои две години. Другите форми на работа и донесување на одлуки ОБСЕ ги реализира преку: министерски совет, висок совет, постојан совет и форум за соработка. ОБСЕ има и своја институционална форма на постоење изразена преку претседавач, генерален секретар и секретаријат.

Декларацијата од Лисабонскиот самит ја отвори потребата од донесување на Повелба за европска безбедност и соработка, која беше прифатена на самитот во Истанбул во 1999 година. Од оваа повелба произлезени се неколку политички иницијативи:

- Зајакнување на улогата на ОБСЕ во мировни операции,
- Усвојување на платформа за коперативна безбедност,
- Воспоставување на тимови за брза експертска помош и соработка (REACT),
- Јакнење на улогата за вршење на полициски работи,
- Воспоставување на оперативен центар,
- Подигнување на нивото на меѓусебни политички консултации.

На единаесеттиот состанок на Министерскиот совет на ОБСЕ, кој беше одржан од 1-2 декември 2003 година во Мастрихт беше донесена Стратегијата на ОБСЕ за безбедноста и стабилноста во 21^{от} век (“OSCE Strategy to address threats to security and stability in the twenty-first century”)⁸⁹. Во овој документ се констатира дека во регионот на ОБСЕ има поголема веројатност за појава на закани поврзани со политички, економски, и прашања од еколошката и човечката (хуманата) димензија, отколку од класичен вооружен/воен конфликт.

1.2.1. Заканите во рамките на ОБСЕ

Во “стратегијата на ОБСЕ за безбедност и стабилност во 21^{от} век” посебно се истакнуваат следните закани по безбедноста и стабилноста во регионот на ОБСЕ (точка 9 до 15 од документот):

⁸⁹ <http://www.osce.org/mc/17504>.

▪ Закани поврзани со меѓудржавни (Inter State) и внатрешдржавни (Intra State) судири и конфликти. Овие закани можат да прераснат во закани и за земјите надвор од регионот на ОБСЕ, но и да прераснат во други облици на небезбедност, како тероризам, ширење на оружје за масовно уништување, неконтролирано ширење на мало и лесно оружје, влошување на социоекономската состојба и нелагални миграции.

▪ Тероризмот се препознава како една од најголемите закани по мирот и стабилноста во регионот на земјите членки на ОБСЕ.

▪ Организиранiot криминал, изразен во форма на криумчарење на мигранти и трговија со луѓе, нелегалната трговија со опојни дроги, мало и лесно оружје, материјали и технологии за двојна употреба, претставуваат сериозен предизвик за стабилноста во регионот на ОБСЕ и пошироко.

▪ Дискриминација и нетолеранција, како идентификувани закани првенствено имаат хумана димензија и се насочени кон поединецот, но како такви имаат потенцијал да прераснат во поширока форма на конфликт. Истите се поврзани со етнички, верски, национални, расни и други форми на непочитување на човековите права.

▪ Мигрантското население проследено со потешкотии во интегрирање и непочитување на човековите права, се препознава како потенцијална закана по стабилноста во регионот на ОБСЕ,

▪ Економските фактори кои се поврзани со нееднаквоста во економската и социјалната состојба, невладеење на правото, корупција, сиромаштија можат да ја загрозат стабилноста во регионот, но и да бидат основа за други форми на закани. Деградацијата на природната средина, несоодветното искористување на ресурсите, природните и еколошки катастрофи го доведуваат во прашање стабилниот економски развој и како такви претставуваат закани по безбедноста.

▪ Закани кои произлегуваат од политичко-воената сфера, предизвикани со голема акумулација на конвенционално вооружување, нелегалната трговија со оружје, ширењето на оружјето за масовно уништување, сè уште претставуваат сериозна грижа за земјите членки на ОБСЕ.

Во точката 16 од Стратегијата се потенцира потребата од ревидирање на претходно изнесената агенда на безбедносни закани, на следниот начин

“во променливото безбедносно опкружување не е можно сите закани да бидат предвидливи. Рамката на ОБСЕ за постојан политички дијалог и посебно одржувањето на *Годишна конференција за преглед на безбедноста*, ќе помогне новите закани да се идентификуваат, анализираат и да се реагира кога тие ќе се појават”. Со оваа констатација всушност се потенцира потребата од почесто *реоценување на безбедносните закани* (барем еднаш годишно, како редовен процес и по укажана потреба, почесто).

1.3. Европска унија (ЕУ)

Европската унија (ЕУ), денес претставува најголем проект на обединување помеѓу земјите од Европскиот континент. Започнал во далечната 1951 година, како Заедница за јаглен и челик, потоа во 1957 прераснува во Европска економска заедница, а со договорот од Маастрихт од 1992 година се поставува како Европска унија⁹⁰.

Европските безбедносни предизвици во голем дел се совпаѓаат со глобалните безбедносни предизвици, заради значајната улога на неколку европски земји во меѓународната политика (пред сè, во Советот за безбедност на ООН и во НАТО). ЕУ, првично започна да креира политики за справување со закани на својата територија, потоа продолжи во соседството (врз основа на претпоставката дека соседните држави се можни извори на закани и дека воедно се битни во обезбедувањето на границите и севкупно на безбедноста на Унијата) и на крајот разви инструменти за меѓународна интервенција и промоција.

Заедничката надворешна и одбранбена политика (ЗНБП) која беше вградена во Договорот од Маастрихт, непосредно пред неговото стапување во сила (на 01.11.1993 година) беше наменета да ги регулира односите на

⁹⁰ [/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf](#), стр. 38: Идејата за „Европска унија“ беше остварена со Договорот од Маастрихт, за основање на Европската унија од 7 февруари 1992 година. Со овој договор Европската економска заедница се разви во Унија која со новиот Договор за ЕУ ги постави заедничките интереси и во делот на “Заедничката надворешна и безбедносна политика” (ЗНБП) и “Соработката во областа на правдата и внатрешните работи” (СПВР).

ЕУ со други земји во однос на меѓународната политичка соработка и меѓународното право (вклучително и човековите права) и безбедноста.

Според иницијалното дефинирање во Мастрихшкиот договор, основните цели на Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ се однесуваат на следните работи:

- Заштита на заедничките вредности, основните интереси и независноста на унијата,
- Зајакнување на безбедноста на Унијата и нејзините членки, од сите аспекти,
- Зачувување на мирот и зацврстување на меѓународната безбедност,
- Промоција на меѓународната соработка,
- Развој на демократијата, владеење на правото и почитување на човековите права и слободи.

Потоа следуваše идејата/концептот за заедничка (Европска) безбедносна и одбранбена политика (Common Security and Defence Policy - CSDP)⁹¹, која се развиваше како составен дел на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Таа, како концепт обезбедува оперативен капацитет за Унијата, потпирајќи се на цивилни и воени средства. Врз основа на оваа заедничка политика Унијата може да ги искористи тие средства во мисии надвор од својата територија насочени кон одржување на мирот, спречување на конфликт и зајакнување на меѓународната безбедност, во согласност со начелата на Повелбата на Обединетите нации. Овие задачи се извршуваат со капацитетите обезбедени од страна на земјите членки на унијата.

Заедничката безбедносна и одбранбена политика постепено водеше кон обликување на заедничка одбранбена политика на Унијата, што би требало да преставува основа за заедничка одбрана во моментот кога Европскиот Совет со едногласност ќе донесе таква одлука. Политиката на Унијата, во овој сегмент, не е во спротивност со специфичната природа на безбедносната и одбранбената политика на одредени земји-членки, и ги

⁹¹ Повеќе за ЕБОП на: http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index_en.htm.

почитува обврските на своите членки, чија заедничка одбрана се реализира преку механизмите на Северноатланскиот сојуз (НАТО). Всушност оперативноста на политиките на унијата во заедничката безбедносна и одбранбена политика се потпира на капацитетите кои ги има НАТО, со цел да се избегне дуплирање на капацитети и способности кои ги развиваат земјите на ЕУ, кои истовремено својата безбедност ја остваруваат и во НАТО.

Понатамошниот развој на заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ резултираше со донесување на Европската безбедносна стратегија (European Security Strategy), во 2003 година (Solana 2003), под наслов “Побезбедна Европа во подобар свет” (A Secure Europe in a Better World)⁹².

1.3.1. Безбедносна стратегија на ЕУ (2003) и ризиците по нејзината безбедност

Со донесувањето на Безбедносната стратегија, ЕУ јасно го поставува својот концепт и пристап во намерата да прерасне во сериозен актер со кредибилен капацитет за придонес во градењето на подобра не само европска, туку и глобална безбедност. Оваа стратегија имаше за цел и да отстрани некои дилеми кои постоеја во рамките на ЕУ, а беа поврзани со потребата за стратешко репозиционирање на унијата и да ги надмине некои од несогласувањата помеѓу членките на ЕУ, САД и НАТО, посебно во врска со намерата, политиките за заедничка безбедност и одбрана на унијата да прераснат во “Европски одбранбен идентитет”.

Тоа што е посебно важно кога станува збор за определување на меѓународните аспекти на безбедносните закани на европскиот континент, е намерата преку стратегијата да се даде заеднички одговор на земјите членки за актуелните и потенцијалните ризици за унијата. Содржински, стратегијата е структурирана во три целини: 1) Безбедносно опкружување,

⁹² Европската безбедносна стратегија:

http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/security_strategy_for_europe/index_en.htm.

глобални предизвици и клучни закани, 2) Стратешки цели, и 3) Политички импликации за унијата.

1) Безбедносно опкружување: глобални предизвици и клучни закани

Опишувањето на безбедносното опкружување кое се дава во почетните ставови на Стратегијата ги изнесува следните поразувачки бројки за глобалната безбедност: од 1990 година скоро 4 милиони луѓе од кои 90% цивили, ги имаат загубено животите во војни, над 18 милиони биле приморани да ги напуштат своите живеалишта како последица на конфликтите, а скоро половина од светската популација живее со примања помали од 2 евра на ден.

Процесите на глобализацијата и негативните аспекти кои таа ги носи, сиромаштијата, заразните болести, трката по ограничени ресурси, глобалното затоплување, се само некои предизвици кои имаат негативни импликации врз безбедноста на земјите членки на унијата. Европската безбедносна стратегија “безбедноста ја поставува како основен предуслов за развојот”. Во неа се потврдува констатацијата дека можноста за агресија од голем размер на некоја од земјите членки на унијата, во денешни услови не е можна, но се укажува на новите безбедносни закани кои стануваат сè покомплексни, помалку препознатливи и потешко предвидливи.

Клучни безбедносни закани

Во Безбедносната стратегија на ЕУ се идентификувани следните пет клучни безбедносни закани⁹³, кои меѓусебно се поврзани и испреплетени:

- Тероризам,
- Ширење на оружје за масовно уништување,
- Регионални конфликти,
- Распаѓање на државите,
- Организиран криминал.

⁹³ Европска Безбедносна Стратегија, Брисел, 2003, стр. 3-5.

1. *Тероризмот*, во оваа стратегија се препознава како растечка закана не само за територијата на земјите на ЕУ, туку за територијата за цела Европа. Во неа се констатира дека европските држави претставуваат цел на напади, но и база на терористички групации. Заради тоа се истакнува неопходноста за заедничка акција на унијата против тероризмот, што не ги исклучува напорите во тој правец на секоја земја поединечно.

2. *Оружје за масовно уништување*, оваа закана стратегијата ја препознава како голем предизвик за унијата. Деталните политики и конкретните мерки за намалување на ризикот од оружјето за масовно уништување, ЕУ ги регулира и превзема во рамките на Стратегијата на ЕУ против ширење на оружјето за масовно уништување од 2003 година.

3. *Регионални конфликти*, кои се актуелни на меѓународно ниво, а посебно тие кои се во непосредното соседство на ЕУ, стратегијата ги препознава како фактори кои имаат директно или индиректно влијание на интересите на унијата.

4. *Распаѓање на државите*, како последица на лошо владеење, неефикасни и слаби влади, корупција, внатрешни судири кои ги слабеат државите и сл. претставуваат ризик по стабилноста на регионот на ЕУ.

5. *Организиран криминал*, во стратегијата се определува како внатрешна закана за стабилноста на земјите – членки на унијата, а се манифестира во форма на прекугранична нелегална трговија со дрога, оружје, луѓе и тн.

Стратегијата упатува на ризикот од меѓусебна поврзаност и испреплетеност на овие закани и можноста за нивно мултиплицирање. Ваквото сценарио се проценува како најрадикална закана за унијата⁹⁴.

⁹⁴ Европската унија во настојувањето да се почитува принципот на соработка со другите системи на глобалната безбедност, поднесе извештај со кој ги пренесе процените и препораките на ЕУ до Високиот панел на ООН кој беше формиран за утврдување на глобалните закани, предизвици и промени. Извештајот и процените на "Високиот панел" беа предмет на обработка во точка 1.1. од оваа глава на трудот.

2) Стратешки цели

Врз основа на изнесените процени за безбедносното опкружување и идентификуваните клучни закани, заради остварување на безбедноста на подрачјето на ЕУ, Стратегијата утврдува три стратегиски цели:

- Справување со заканите,
- Придонес кон безбедно соседство, и
- Воспоставување на меѓународен поредок, базиран на ефикасен мултилатеризам.

Во однос на првата стратегиска цел, ЕУ превзема конкретни мерки во однос на борбата против тероризмот, особено после нападот на 11 септември 2001, со активно учество во интервенциите на Балканот, Авганистан и други места во светот. Прашањето за стабилизирање на состојбите на Балканот, на југот од Кавказот, Израелско-арапскиот конфликт се само едни од прашањата поврзани со остварувањето на втората стратегиска цел. Третата стратегиска цел е во насока на поддршка на воспоставување на стабилни и функционални меѓународни институции и колективен безбедносен систем заснован на меѓународното право.

Наведените стратегиски цели на унијата треба да претставуваат основа за напредокот во градењето на одржлива заедничка надворешна политика и создавање на ефикасен кризен менаџмент на ЕУ. Посериозни намери за заживување на концептот за превенција на конфликти се поставуваат по договорот од Мастрихт и Амстердамскиот договор, со кои се воведува моделот на управување со кризи.

Пет години по донесувањето на Европската безбедносна стратегија, во 2008 година, од страна на ЕУ беше донесен "Извештајот за спроведувањето на европската безбедносна стратегија - Обезбедување на безбедност во светот на промени"⁹⁵.

⁹⁵Извештај за спроведувањето на европската безбедносна стратегија, Брисел, 2008, достапен на: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf.

Во овој извештај се потенцира моментот дека Европскиот совет, во декември 2003 година, ја усвои Европската безбедносна стратегија, со цел преку неа да воспостави принципи и да постави јасни цели за унапредување на безбедносните интереси на ЕУ врз основа на заедничките вредности на унијата и се потврдува дека таа е сеопфатна во својот пристап и дека останува целосно релевантна. Основната цел на овој извештај е да се информира како стратегијата се применува и да придонесе за нејзина подобра имплементација.

1.3.2. Безбедносна стратегија на ЕУ (2010-2014) и ризиците по нејзината безбедност

Стратегијата за внатрешна безбедност⁹⁶, која беше донесена на почетокот од 2010^{та} година, за време на шпанското претседателство со ЕУ, ги утврдува предизвиците, принципите и дава насоки за тоа, како унијата да се справи со безбедносните предизвици, и ја повика Комисијата да предложи мерки за спроведување на стратегијата. Ова се базира на тоа што земјите-членки и институциите на ЕУ веќе претходно се согласија, и предлага како во текот на следните четири години (2010-2014) да работат заедно за да бидат поефикасни во борбата и спречување со следните безбедносни закани: организирани криминал, тероризам и компјутерски криминал, управување со надворешните граници на унијата и градењето на отпорност на природни и од човек предизвикани катастрофи.

“Стратегија за внатрешна безбедност на ЕУ - во акција”, пред себе ја става споделената агенда на земјите-членки и телата на унијата, како Европскиот парламент, Комисијата, Советот, специјализираните агенции, вклучувајќи го граѓанското општество и локалните власти. Истовремено се нагласува дека внатрешната безбедност во унијата не може да се постигне во изолација од остатокот од светот, и затоа е важно да се обезбеди кохерентност и комплементарност меѓу внатрешните и надворешните аспекти на безбедноста на ЕУ. Стратегијата посебно ја нагласува потребата

⁹⁶The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, достапна на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2>.

од градење на соработка и добри односи со партнерите на ЕУ, особено со САД, бидејќи истите се од фундаментално значење во борбата против организираниот криминал и тероризмот.

Во овој документ се идентификуваат "најитните предизвици за безбедноста на ЕУ (Most urgent challenges to EU security)", во годините што доаѓаат. Се предлагаат пет стратешки цели и конкретни акции за 2011-2014 кои, заедно со тековните напори и иницијативи, ќе придонесат регионот на ЕУ да се направи побезбеден. За справување со идентификуваните безбедносни закани како што се: организиран криминал, тероризам, компјутерски криминал, гранична безбедност и природни и од човек предизвикани катастрофи, стратегијата предвидува *пет стратешки цели*.

ЦЕЛ 1: Нарушување на меѓународните криминални мрежи

И покрај растечката соработка помеѓу органите на прогонот и судството во рамките на ЕУ, како и во секоја од земјите-членки, меѓународните криминални мрежи сепак се многу активни, создавајќи огромни криминални профити. Заедно со корупцијата овие профити често се користат за да се проникне во економијата на подрачјето на унијата и да се намали довербата на јавноста. За остварување на оваа цел, стратегијата предвидува спроведување на следните активности:

- Акција 1: Идентификација и рушење на криминалните мрежи,
- Акција 2: Заштита на економијата од криминална инфилтрација,
- Акција 3: Одземање на криминално стекнат имот

ЦЕЛ 2: Превенирање на тероризмот, спречување на радикализацијата и регрутирање

Заканата од тероризмот на тлото на унијата останува значајна и постојано се развива. Заканите доаѓаат подеднакво, од организирани терористи и од т.н. "осамени волци", кои ги развиле своите радикални убедувања врз основа на екстремистичка пропаганда или на друг начин.

Земјите-членки имаат примарна улога во обезбедување на оваа цел, преку координирани и ефикасни напори, со целосна поддршка од Комисијата, и со помош на ЕУ координатор за борба против тероризмот. Во врска со оваа цел, стратегијата предвидува спроведување на следните активности:

- Акција 1: Зајакнување на заедниците за да се спречи радикализацијата и регрутирањето,
- Акција 2: Пресекување на пристапот за финансирање на терористите и следење на нивните трансакции,
- Акција 3: заштита на транспортот,

ЦЕЛ 3: Подигнување на нивото на безбедност за граѓаните и бизнисите во сајбер просторот

Безбедноста на ИТ мрежите е суштински фактор за добро функционирање на информатичкото општество. Оваа констатација е потенцирана во т.н Дигитална агенда за Европа⁹⁷, која се однесува на прашања поврзани со компјутерскиот криминал, сајбер безбедноста, побезбеден интернет и приватноста како главни компоненти во градењето на довербата и безбедноста за корисниците на “мрежите во просторот”. За подигнување на безбедноста на граѓаните во сајбер просторот, се предвидува превземање на следните акции:

- Акција 1: Изградба на капацитети во спроведување на законот и судството,
- Акција 2: Работа со индустријата за да се зајакне заштитата на граѓаните,
- Акција 3: Подобрување на способноста за справување со сајбер напади,

ЦЕЛ 4: Зајакнување на безбедноста преку гранично управување

⁹⁷ COM(2010) 245: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>.

Со стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, ЕУ е во подобра позиција да ги применува политиките за гранично управување, што опфаќа движење на лица и стоки, во духот на солидарноста и заедничката одговорност на сите земји - членки. За спроведување на оваа цел, стратегијата предвидува превземање на следните акции:

- Акција 1: Експлоатација на целосниот потенцијал на EUROSUR⁹⁸,
- Акција 2: Подобрување на придонесот на Frontex⁹⁹ на надворешните граници на унијата,
- Акција 3: Заедничко управување со ризикот од движење на стоки преку надворешните граници,
- Акција 4: Подобрување на меѓагенциската соработка на национално ниво.

ЦЕЛ 5: Зголемување на отпорноста на Европа кон кризи и катастрофи

Оваа цел од стратегијата за внатрешна безбедност на ЕУ има посебна поврзаност со темата на ова истражување, а посебно Акцијата 2: која промовира пристап за “процена на ризикот од сите опасности”, што е сосема компатибилно со надлежностите и определбите на Македонскиот модел за кризен менаџмент, каде се применува пристапот за процена на сите ризици и опасности.

Во петтата цел на стратегијата се истакнува дека ЕУ е изложена на низа потенцијални кризи и катастрофи, како што се оние поврзани со климатските промени и тие предизвикани од терористички и сајбер напади на критичната инфраструктура. Овие меѓусекторски закани бараат солидарност во одговорот, потреба од превенција и подготвеност со акцент

⁹⁸ “EUROSUR: претставува механизам преку кој надлежните органи на земјите-членки ги споделуваат потребните информации поврзани со надзор на границата заради подобра соработка со Frontex и едни со други, на тактичко, оперативно и стратешко ниво

⁹⁹ “Frontex”: промовира, координира и развива Европско гранично управување во согласност со Повелбата на основните права на ЕУ и примена на концептот за интегрирано гранично управување. Повеќе за мисијата и задачите на Frontex на: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>.

на подобра проценка на ризикот и управување со ризиците. За реализација на оваа цел се предвидени следните акции:

- Акцијата 1: Да се обезбеди целосна употреба на клаузулата за солидарност,
- Акција 2: Пристап за проценка на сите ризици и опасности (all-hazards approach),
- Акција 3: Да се поврзат различни центри за подигнување на свест,
- Акција 4: Развивање на Европски капацитети за одговор и справување со катастрофи.

Во поглед на определувањето на механизми за имплементација на ова стратегија во самиот документ се истакнува дека “реализација на Стратегијата за внатрешна безбедност во акција е заедничка одговорност на институциите на ЕУ, на агенции на унијата, но и на секоја земја-членка, поединечно”.

1.4. Северно атлантска алијанса (НАТО)

Северно атланската алијанса или North Atlantic Treaty Organization (НАТО), своето развивање како регионален систем за колективна безбедност го темели на членот 51 од Повелбата на Обединетите нации. Основната цел за неговото формирање беше “да овозможи мултирателарна одбранбена соработка помеѓу државите потписнички на договорот, со цел да се обезбеди систематска и трајна соработка заради одвраќање од вооружена агресија насочена кон една или повеќе држави членки или ако дојде до агресија, обезбедување на заедничка, координирана воена соработка”.

На почетното формирање на НАТО во 1949 година му претходеа одредени тогаш актуелни настани и состојби, кои ги вклопија односите помеѓу истокот и западот и ја оформија деценската глобална стратегиска

констелација на светските односи, која беше актуелна до распадот на Варшавскиот договор¹⁰⁰.

Во својата 7^{ма} деценија од постоењето, НАТО и понатаму претставува стабилен договор за колективна одбрана и безбедност, кој успеа да ги надмине сите предизвици на трансформации и прилагодувања на новонастанатото безбедносно глобално опкружување кое започна кон крајот на деведесетите години од минатиот век.

НАТО како глобална организација има своја комплексна внатрешна организациска структура која се дефинира и адаптира на актуелните и потенцијалните закани и ризици врз политиките и интересите на алијансата. Во основа, структурата на НАТО е поделена на цивилна и воена, а највисоко тело е Северноатлантскиот совет¹⁰¹. Периодот на трансформација на НАТО, кој започна после завршувањето на студената војна, опфаќаше процеси на внатрешни реформи кои се однесуваа на големи и драстични промени пред сè во воениот сегмент, а потоа и во цивилниот дел, како би можело да се одговори на новите задачи на НАТО.

1.4.1. Предизвиците за НАТО во изменето безбедносно опкружување

Со цел алијансата целосно да се трансформира и да одговори на новото безбедносно опкружување беа отворени преговорите помеѓу европските држави (членки на НАТО и поранешни членки на Варшавскиот договор). Овие преговори се одвива во рамките на форумот на КЕБС (подоцна ОБСЕ), а резултираа со потпишувањето на Париската повелба за нова Европа во 1990 година. Подоцна следеше Лондонската декларација и Декларацијата на Северноатлантскиот совет од Самиот во Рим, што

¹⁰⁰ Иницијалниот договор за НАТО во 1949 година го имаат потпишано 12 држави. Со последното проширување на НАТО во 2009 година, вкупниот број на земји членки алијансата изнесува 28. Повеќе информации на: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52044.htm.

¹⁰¹ Повеќе за организациската структура на НАТО на: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm>.

претставуваа претходница на новиот Стратегиски концепт на НАТО од 1991 година.

Стратегиски концепт на НАТО од 1991

Основните претпоставки од кои тргнува новиот Стратегиски концепт на НАТО од 1991 година, се однесуваат на следното:

- За НАТО како воено-политички сојуз и за земјите членки, веќе не постои закана за масовен напад од страна на членките на Варшавскиот договор и ризикот од вооружен судир во средна Европа е значително намален,

- Безбедноста на НАТО сојузниците во новото безбедносно опкружување, се проценува дека повеќе може да биде загрошена преку политички, економски, меѓунационални и територијални судири на интереси,

- И покрај најавената состојба на кооперативност и добри односи помеѓу земјите од НАТО и поранешните членки на Варшавскиот договор, потенцијалот и моќта (конвенционален и нуклеарен) кој го имаат земјите од поранешниот Советски сојуз сè уште претставува прашање за безбедноста на Алијансата,

За справување со изменетите закани, НАТО ги поставува следните основни цели:

- Заштита на мирот во Европа,
- Промивирање на дијалогот, како форма на соработка,
- Промовирање на партнерството, како форма на соработка, и
- Управување со кризите и превенирање на конфликтите.

Основна карактеристика на новиот стратегиски концепт на алијансата, е тоа што тој сè уште е под длабоко влијание на традиционалното сфаќање на безбедноста. И покрај тоа, во периодот кој доаѓа, НАТО предвидува нови форми на соработка¹⁰², преку:

¹⁰² Повеќе за соработката на НАТО и други земји на: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/51288.htm>.

▪ *Евроатлантски партнерски совет (ЕАПС)*: претходно препознатлив како северноатлантски совет за соработка, во чии рамки се одвива процес на заеднички политички и економски консултации и размена на информации помеѓу партнерите и сојузниците. Во рамките на соработка на ЕАПС се промовира идејата, а подоцна се прифаќа формирање на Евроатлантски координативен центар за реакција при непогоди и Евроатлантска единица за реакција при непогоди¹⁰³.

▪ *Партнерство за мир (ПЗМ)*: е формирано во 1994, а сите земји кои се членки на ПЗМ воедно се и членки на ЕАПС, но рамката за соработка преку ПЗМ е поширока од рамката за соработка преку ЕАПС¹⁰⁴. Соработката во ПЗМ се дефинира како форма на повисоко ниво на соработка, односно како формален процес на подготовка за членство во НАТО. Целите на соработка преку ПЗМ се насочени кон постигнување на потребните критериуми и стандарди за членство во алијансата, особено во: планирањето и одобрувањето на буџетот за одбраната, обезбедување на демократска/цивилна контрола на вооружените сили, подготвеност да се учествува во операции предводени од НАТО, ООН и ОБСЕ, заедничко планирање, оспособување и вежби. Улогата и рамката за соработка на ПЗМ е проширена на Вашингтонскиот самит, каде се воведува и механизмот на “Акционен план за членство”.

Основата на концептот за проширување на НАТО со нови членки, тргнува од потребата за проширено сфаќање на безбедноста и потребата за изградба на нова безбедносна архитектура на просторот на Северноатлантската алијанса. Проширувањето на НАТО практично се остварува преку воспоставените форуми на соработка, пред сè ПЗМ, од каде соработката прераснува во целосна интеграција.

Практично, проширувањето на НАТО значи прием на нови земји – членки, кои во процесот на подготовка треба да исполнат одредени обврски и да задоволат зададени политички и воени критериуми.

¹⁰³ Со ова НАТО не само што го менува опсегот на задачите (од класично воени кон цивилни), туку и реструктурира и гради соодветни капацитети за поддршка на цивилните авторитети во услови на природни и елементарни непогоди.

¹⁰⁴ Република Македонија станува членка на ПЗМ една година подоцна од неговото формирање, во 1995 година.

НАТО, како воено-политички сојуз, практично од завршувањето на Студената војна па наваму, се наоѓа во постојан процес на реконструкција. Овој процес произлегува од проценувањето на заканите и ризиците за земјите-членки, но и за целите на НАТО. По донесувањето на Стратегискиот концепт од 1991 година, алијансата се соочува со постојани и сериозни безбедносни предизвици, како што беа распадот и конфликтите во поранешна Југославија, Заливската криза, терористичките напади од 11 септември, интервенцијата во Авганистан и Ирак. Сета оваа динамика, како и опасностите кои произлегуваа од невоените закани, ја наметнуваше потребата од постојано реценување на безбедносната агенда на НАТО алијансата.

Како резултат на постојаните анализи и процени на ризиците кои влијаат на безбедноста во НАТО регионот, на самитот во Вашингтон се определуваат следните *пет групи на безбедносни предизвици за Алијансата*:

1) Иако безбедносниот развој во стратегиското опкружување на НАТО се оценува како позитивно и без можност за конвенционална воена агресија, сепак опасноста од ваква појава не се исклучува и понатаму се оценува како возможна. Ова проценка се темели на случувањата на границите на алијансата, како и пошироко во зоните на стратешки интерес на алијансата и можноста од нивно прелевање и проширување.

2) Како извонредно сериозна закана за безбедноста на земјите од Алијансата се проценува и постоењето на моќни нуклеарни сили, надвор од влијанието на контролните механизми на НАТО.

3) Ширењето на нуклеарното, биолошкото и хемиското оружје и средствата за нивно пренесување, исто така се оценува како закана за безбедноста на членките на НАТО, посебно што ова оружје може да биде достапно до т.н. “недржавни актери”.

4) Високиот развој и достапноста на современа технологија за производство на оружје и развој на софистицирана воена техника, исто така се оценува како закана за Алијансата, посебно што со овој развој

информатичките системи стануваат цел на намерни операции за нивно нарушување.

5) Безбедноста на Алијанста се поврзува и со ризици од пошироко значење, вклучувајќи го тероризмот, организираниот криминал, саботажии, како и ограничување на пристап до витални ресурси.

1.4.2. Стратегиски концепт на НАТО од 2010

На НАТО самитот на шефови на држави и влади, кој се одржа во ноември 2010 година, во Лисабон, беше усвоен новиот Стратегиски концепт за одбрана и безбедност на НАТО¹⁰⁵. Врз основа на овој концепт ќе се реализира понатамошната фаза во еволуцијата на НАТО, со цел тој да биде ефикасен во изменетиот свет, против новите закани, со нови можности и со нови партнери.

Во делот на определувањето на основните цели и принципи, Стратегискиот концепт и понатаму останува на својата основна мисија, Алијансата да обезбеди заштита и безбедност за своите членки со сите политички и воени средства и понатаму да преставува основен столб на безбедноста во непредвидливиот свет.

Современото безбедносно опкружување содржи широк спектар на предизвици за безбедноста на територијата на НАТО. Заради обезбедување на сугурноста за граѓаните на земјите членки, Алијансата, во согласност со меѓународното право ќе се подготвува за исвршување на *три клучни задачи*, и тоа:

- *Колективна одбрана*: членките на НАТО секогаш ќе се помагаат меѓусебно во својата одбрана, во согласност со членот 5 од Вашингтонскиот договор. НАТО ќе се бори против сите закани од агресија и против загрозување на безбедноста на некоја земја членка и на целата Алијанса.

¹⁰⁵ Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization:
http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

- *Управување со кризи*: НАТО на располагање има уникатен и гломазен спектар на политички и воени способности да се справат со целиот циклус на кризен менаџмент (пред, за време и по кризата). За таа цел НАТО активно ќе одржува соодветни политички и воени инструменти за да помогне во управувањето со кризи, кои имаат потенцијал да влијаат врз безбедноста на Алијансата.

- *Кооперативна безбедност*: Алијансата не може да остане имуна на политичките и безбедносните случувања надвор од нејзините граници. Заради тоа таа активно ќе придонесува за подобрување на меѓународната безбедност, преку партнерство со соодветни земји и другите меѓународни организации, активно ќе придонесува за контрола на вооружувањето, како и со одржување на отворена врата за членство во Алијансата за сите европски демократии кои ги исполнуваат стандардите на НАТО.

Клучните предизвици по безбедноста кои ги зема во предвид овој стратешки концепт не се разликуваат многу од претходниот, а се однесуваат на следното¹⁰⁶:

- Зголемувањето на бројот на нуклеарното и друго оружје за масовно уништување;
- Амбициите на меѓународните терористички групи;
- Опасност од регионални, национални, етнички и верски ривалства;
- Зголемена опасност за потенцијална ранливост на информациските системи;
- Конкуренција за нафта и други стратешки ресурси (со истакнување на важноста на поморската безбедност);
- Демографски промени кои можат да ескалираат во глобални проблеми, (како сиромаштија, глад, нелегалната имиграција и пандемија на болеста);
- Последици од деградацијата на животната средина, вклучувајќи ги и климатските промени.

¹⁰⁶ НАТО 2020: Assured security, dynamic engagement, достапно на: <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>.

Ако се направи компаративно согледување на ризиците и заканите кои се определуваат/проценуваат во рамките на меѓународните организации за колективна безбедност, кои беа предмет на анализа во претходните точки, може да се заклучи дека истите, во многу мала мера се разликуваат, како во пристапот, така и во приоритетот на нивното определување.

Ова упатува на фактот дека процените кои се прават во рамките на една меѓународна организација имаат влијание или се усогласуваат со согледувањата на другите меѓународни колективни системи на безбедност, со што се обезбедува компатибилност и интероперабилност на капацитетите кои се градат за справување со идентификуваните безбедносни закани.

Ваквата состојба, секако имаше и има влијание во стратешкото поставување на нашите национални аспекти во определувањето на ризиците и заканите, како во националните стратешки и концепциски документи, така и во законската рамка. Ова состојба, всушност произлегува од потребата на постигнувањето на потребните норми и стандарди, кои Република Македонија треба да ги постигне кон своите Евроатлантски интегративни процеси.

2. Национални аспекти на дефинирањето на ризиците и заканите

2.1. Системско определување на безбедносните ризици во основните документи од националната концепциска и правна рамка

Во овој дел на ова истражување предмет на потесна анализа и обработка ќе бидат концепциските, стратешките и други правни акти, во кои Република Македонија ги изнесува основните погледи и ставови наспроти целокупниот спектар на ризици, кои можат да го загорзат животот и здравјето на граѓаните, материјалните, културните и природните добра, и општата безбедност на земјата, како и нивната усогласеност со меѓународните аспекти на дефинирањето на ризиците и заканите, што беше

предмет на истражување и анализа во претходната точка од оваа глава на трудот.

Веднаш по осамостојувањето од поранешната заедничка федеративна држава, Република Македонија пристапи кон воспоставување на сопствен национален систем за одбрана и безбедност, со основната цел, заштита на уставниот поредок, територијалниот суверенитет и обезбедување на услови за мирен развој на новото демократското општество. Во овој период креирањето на националната безбедносна политика, а со тоа и определувањето на клучните ризици и закани по безбедноста на државата, беше под големо влијание на актуелните случувања на пошироките простори на Југоисточна Европа и Балканот.

Исто така во овој временски период на прв план доминираа ризиците од воена природа и логично на тоа стратешките процени на државата беа насочени кон градење на соодветен одбранбен систем со респектибилни капацитети кои ќе овозможат заштита на самостојноста на државата, нејзиниот суверенитет и интегритет.

2.1.1. Закон за одбрана

Република Македонија во 1992 година го донесе својот прв Закон за одбрана¹⁰⁷, кој покрај Уставот, претставуваше сеопфатен системски акт со кој целосно се уреди одбранбената функција на државата. Со овој закон се уредија правата и обврските на сите институции од законодавната, извршната и судската власт, јавните претпријатија, установи и служби, до граѓаните, како најширока основа врз која беше поставен националниот систем за одбрана.

Иако во тоа време доминатни беа ризиците од воена природа, со овој закон беше уреден и делот на “Цивилната заштита”, која во тоа време како посебен сегмент се градеше и функционираше во рамките на системот за одбрана, а носител на сите плански и организациски работи беше

¹⁰⁷ Закон за одбрана “Сл. Весник на Р. Македонија” бр.8/92.

Министерството за одбрана. Цивилната заштита беше воспоставена како континуитет на системот од поранешната федерација, која беше организациски, материјално и персонално изградена, покрај другото, и заради справување со последици од елементарни и природни непогоди, односно “невоени” ризици и опасности, иако тогаш термилошки не беа така препознатливи.

Гледано од овој аспект, за Република Македонија, карактеристично беше тоа што многу долг период од осамостојувањето, институциите на системот не донесоа документ од стратешки карактер во кој јасно ќе бидат изразени определбите и ставовите во поглед на уредувањето и перспективите на системот за одбрана и внатрешната безбедност на државата. Тоа се случи дури во 1998 година со донесувањето на Стратегијата за одбрана на Република Македонија.

Оваа Стратегија ја нагласува доминација на ризиците од воена природа кои можат да ги загрожат виталните вредности на државата и препораките кои истата ги дава се однесуваат пред сè на градење на одбранбен систем, способен за целосна заштита на земјата од надворешна воена агресија. Меѓутоа под влијание на стратешките определби на нашата држава, за членство во НАТО, во овој документ веќе можат да се забележат одредени ставови кои упатуваат на потребните реформи во одбранбениот систем заради достигнување на бараните стандарди и критериуми за полноправно членство во НАТО алијансата.

Во сите документи од пошироката област на националната безбедност, во периодот од осамостојувањето до 2001 година, забележливо е идентично третирање на појавите кои претставуваат ризици и опасности по безбедноста на граѓаните и државата. Класичните воени закани и ризиците поврзани со нив и понатаму остануваат доминантни. Меѓутоа забележливо е тоа што како причинители за т.н “елементарни непогоди и други несреќи” се подразбираат останатите ризици кои се генерирани од природни феномени, од различни активности на човекот (намерни и ненамерни), техничко-технолошки процеси и сл.

Глобалните случувања од 2001-та па наваму, предизвикаа интензивен процес на редефинирање на дотогаш класичното сваќање на “концептот на

ризик”. Во новите тоерии на дефинирањето на спектарот на ризици и опасности, доминантно место заземаат т.н неklasични или “асиметрични закани”. Одтогаш па наваму стратешките документи на НАТО и на останатите земји се во еден постојан процес на редуфинирање на приоритетите во однос на очекуваните ризици кои можат да предизвикаат сериозни загрозувања и последици, а не се генерирани или поврзани со класичната воена природа.

Република Македонија водена од сопствените искуства и под влијание на глобалните случувања¹⁰⁸, во тој период доста сериозно пристапи кон редуфинирање на стратешките погледи и ставови и презема конкретни чекори во поглед на реформирање на националниот безбедносен систем.

2.1.2. Национална концепција за безбедност и одбрана на Р. Македонија

Прв документ со кој се прави голем квалитативен исчекор во оваа област преставува “Националната концепција за безбедност и одбрана”¹⁰⁹, која беше донесена во јуни 2003 година од страна на Собранието на Република Македонија. Концепцијата претставува основен документ на државата од областа на безбедноста и одбраната, која се заснова врз процената на опкружувањето и положбата на Република Македонија во соседството, регионот и пошироко, како и потенцијалните и очекуваните ризици кои можат да ги загрозат виталните вредности и интереси на државата.

При дефинирањето на безбедносното опкружување, Концепцијата тргнува од фактот дека светот го карактеризираат брзи и динамични промени кои со себе носат нови и често непредвидливи ризици и опасности по безбедноста на државите. *Невоените закани* не само што добија на

¹⁰⁸ Внатрешниот вооружен конфликт од 2001 година и терористичкиот напад на Светскиот трговски центар во Њујорк, имаа покренувачки влијание во редуфинирањето на стратешките цели и погледи во однос на националниот безбедносен систем на Р. Македонија.

¹⁰⁹ http://arhiva.vlada.mk/files/Vladina_koncepcija_za_bezbednost.pdf, посетено на 06.09.2014 г.

разновидност, туку и се зголемија по интезитет, простор и време. Трендот на глобализација на светот, покрај предностите, донесе и ризици, предизвикани најмногу од продлабочувањето на јазот помеѓу богатите и сиромашните и интернационализацијата на одредени опасности, од кои најекстремни се меѓународниот тероризам и организираниот криминал. Покрај нив, во експанзија беа големите последици предизвикани од природни опасности, кои се должеа на зголемената ранливост и слабиот капацитет кој го имаа државите за справување со овие појави.

Основните начела од кои тргнуваше Националната концепција се однесуваат на поврзаноста на безбедносните ризици со секојдневното живеење на човекот, како поединец и припадник на различни социјални колективитети и одвивањето на целокупните, општествено-политички, економски и други процеси во државата во услови на постојано присуство на ризици од различни форми на безбедносни влијанија.

Евидентен е напредокот кој може да се воочи во овој документ во однос на објаснувањето и толкувањето на ризиците. Имено, тие се поврзуваат со одреден степен на *веројатност и очекување* дека некоја опасност ќе се случи и ќе предизвика загрозување на одредени вредности, а *концептот на ризик*, се разбира како политика и култура на живеење и се поставува како начин преку кој безбедносните актери и луѓето како поединци, ги перцепираат ризиците и преземаат проактивни и реактивни мерки и активности. А во зависност од тоа како ќе бидат сватени и толкувани појавите кои претставуваат ризици за безбедноста, се определуваат политики и инструменти за остварување на целите на националната безбедност и се конципираат нормативните решенија за нејзино практикување.

Националната концепција за безбедност и одбрана ги определува ставовите и ги искажува погледите на Република Македонија за нејзините национални интереси, нејзиното безбедносно опкружување, политиката на национална безбедност, како и целите, насоките, областите и инструментите за нејзино остварување. Исто така, концепцијата ги утврдува погледите и

ставовите во однос на одбраната, менаџментот (управувањето) со кризи¹¹⁰, со посебен акцент на оптимализацијата на безбедносните ресурси, организацијата и насоките за зголемување на можностите и подготвеноста на Република Македонија за одговор на сите ризици и опасности по безбедноста на земјата.

Од посебно значење за темата на ова истражување е погледот кој Концепцијата го дава за идниот Систем за кризен менаџмент во Република Македонија, кој треба да се воспостави: “заради постојани консултации и донесување на одлуки на највисоко ниво, максимална координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположивите способности и ресурси во случај на кризи и кризни ситуации, како и навремена, квалитетна и реална *процена* на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од сите ризици и опасности”.

Со вака поставената цел на идниот систем за кризен менаџмент¹¹¹, се определува и широкиот спектар на ризици и опасности кои треба да бидат предмет на следење и анализа при изработката и донесувањето на Процената на загрозеност на Републиката од сите ризици и опасности.

Националната концепција за безбедност и одбрана, за разлика од претходните документи од ваков карактер, посветува посебно внимание на погледите на државата во однос на актуелните и очекуваните ризици и опасности на кои може да биде изложена целата територија на Републиката или одреден нејзин дел. Така, како ризици и опасности по безбедноста на Република Македонија, согласно точка 24 од концепцијата, се определуваат:

- можните манифестации на екстреман национализам, расна и верска нетрпеливост;
- облиците и активностите сврзани со меѓународниот тероризам, организираниот криминал, нелегалната миграција, нелегалната трговија со

¹¹⁰ Национална концепција за безбедност и одбрана, глава 3: “Политики на националната безбедност”, посебно внимание посветува на поставувањето на основите на Системот за кризен менаџмент во Република Македонија.

¹¹¹ Системот за кризен менаџмент во Република Македонија се воспоставува две години подоцна (во 2005) со донесувањето на Законот за управување со кризи.

дрога, оружје, луѓе, стратегиски и материјали за двојна употреба, како и последиците од употребата на средства за масовно уништување;

- поседувањето на големи количини илегално оружје;

- транзиционите проблеми како што се: корупцијата, тешкиот криминал, вклучувајќи, уцени, рекетирања, убиства и напади врз сопственоста на граѓаните, економскиот криминал, даночната евазија, недоизграденоста на институциите на демократскиот систем, проблемите во функционирање на судството, социјалните проблеми и невработеноста;

- активностите на странските специјални служби насочени кон влошување на безбедносната состојба, а со тоа и забавување на демократските и интегративните процеси, особено на оние кон НАТО и ЕУ;

- последиците од судир на интереси за користење на изворите и патиштата на стратегиските енергенси, како и попречување и блокирање на нивниот увоз во Република Македонија;

- елементарните и други непогоди, техничко-технолошките катастрофи, заразните заболувања на луѓето и животните предизвикани од домашни и/или надворешни чинители;

- компјутерскиот криминал, пиратството и злоупотребата на информатичката технологија, посебно во делот на личните податоци на граѓаните, деловната, службената и државната тајна;

- деградацијата и уништувањето на животната средина.

Со ваквиот начин на дефинирање на спектарот на ризици и опасности, Концепцијата упатува на неопходноста од принципот на т.н. *мултириск* пристап во нивното следење, и предвидување, односно проценување. Покрај ова, другата битна квалитативна карактеристика на овој документ произлегува од главата 3, каде се поставуваат основите на “Политиката на националната безбедност”. Имено, како инструменти за остварување на “општата политика на националната безбедност” се предвидува водење на посебна надворешна, економска, одбранбена, социјална, политика на

внатрешна безбедност, политика на заштита на животната средина и др., што упатува на определбата за *мултиресорски* пристап од страна на сите државни субјекти, во планирањето и преземањето на превентивни и други мерки и активности за справување со вака широкиот спектар на ризици и опасности.

За спроведување на ваквата комплементарна политика на националната безбедност во делот на управувањето со кризи, Концепцијата исто така ја согледува потребата од воспоставување на посебен државен орган кој ќе обезбедува постојана меѓуресорска комуникација, координација и соработка, а во точката 56 ја истакнува потребата од формирање на самостоен орган на државната управа - Центарот за управување со кризи.

2.1.3. Стратегиски одбранбен преглед (Политичка рамка)

Националната концепција за безбедност и одбрана, претставуваше основа за планирање и преземање на конкретни чекори за практични реформи во одбранбениот и безбедносниот сектор кои се случија во следните две години по нејзиното донесување (2004 и 2005). Конкретните подготовки за реформа и реструктуирање во тогашниот Систем за одбрана се направија со донесувањето на Стратегискиот одбранбен преглед.

Стратегискиот одбранбен преглед се базира на погледите, ставовите и насоките дадени во Националната концепција за безбедност и одбрана, која пак е заснована врз процената на новите стратегиски реалности, меѓународното опкружување и положбата на Република Македонија, како и новопројавените форми на загрозувања на нејзината безбедност. Овој документ претставува политичка рамка и дава насоки, со временска динамика за водење на натамошните реформи во одбранбениот сектор.

Во точката 3 од Политичката рамка на Стратегискиот одбранбен преглед се нагласува дека новите глобални безбедносни реалности во светот и во Европа, во прв план истакнаа нови предизвици и закани и потреба од нови одговори за нивно разрешување. Од овие реалности не беше заобиколен регионот на Југоисточна Европа, Балканот ниту Република

Македонија. Безбедносните ризици денес се главно од невоена природа и како такви не бараат традиционален воен одговор, туку одговор со други капацитети. Овој пристап подразбира инвестиции во силите за обезбедување на границата, ресурсите за внатрешна безбедност, царинските служби, силите за заштита и спасување, инструментите за менаџмент со кризи, како и јакнење на капацитетите на локалните власти и заедници.

Ако се направи компаративна анализа на овој документ со Националната концепција, во делот на утврдувањето и проценувањето на безбедносните ризици и опасности, може да се констатира дека истиот посветува поголемо внимание, со тоа што издвојува посебно поглавје за оваа проблематика. Иако станува збор за документ во кој се дадени политички процени, сепак квалитативно постои евидентен напредок.

Така во точката 29 од Политичката рамка на Стратегискиот одбранбен преглед се проценува дека на почетокот на новиот милениум не постои веќе стравот од масовни инвазии и тотална војна. Република Македонија на подолг рок *не е под закана* од конвенционална војна. Но, сепак, во Европа постојат нови предизвици и закани за мирот и стабилноста, предизвикани од распаѓањето на биполарниот свет, последиците од распаѓањето на одделни поранешни социјалистички држави, негативните последици од глобализацијата, националната, верската, големодржавната и територијалната конфронтација.

Според овој документ, нашата држава иднина ќе се соочува со следните форми на ризици и опасности:

- можни манифестации на екстреман национализам, расна и верска нетрпеливост, меѓународен тероризам, организиран криминал, нелегална миграција, нелегална трговија од сите видови, вклучувајќи ја и трговијата со стратегиски и материјали за двојна употреба, недоволно обезбедени и ефикасни граници и друго;

- поседување на големи количини на илегално оружје, транзициски проблеми како што се: корупцијата, урбаниот тероризам, тешкиот криминал, економскиот криминал, даночната евазија и друго;

■ активности на странски специјални служби насочени кон влошување на безбедносната состојба, последици од судир на интереси за користење на изворите и патиштата на стратегиските енергенси; елементарни и други непогоди, техничко-технолошки катастрофи, епидемии и сл; комјутерски криминал со големи штети, како и деградација и уништување на животната средина.

Како посебно важен елемент за развојот на одбранбениот систем, во овој документ се нагласува потребата од една реална, објективна и долгорочно насочена процена која ќе ги опфати сите ризици и опасности.

Во Стратегискиот одбранбен преглед за разлика од Националната концепција, каде само се наведува спектарот на ризици и опасности, се врши нивно временско определување, во три димензии: *во моментот, на среден и долг рок*, како и определување на ниво на интензитет: *многу низок, низок, среден и висок интензитет*, и врските на ваквото определување се поставуваат во табеларна матрица, која може да се види од табелата 4:

Табела 4: Процена на ризици според Стратегискиот одбранбен преглед

ЗАКАНИ, РИЗИЦИ И ОПАСНОСТИ	СТЕПЕН НА ИНТЕНЗИТЕТ		
	Во моментот	Среден рок	Долг рок
Конвенционална војна-агресија	МНОГУ НИЗОК	МНОГУ НИЗОК	МНОГУ НИЗОК
Можни манифестации на екстремн национализам, расна и верска нетрпеливост, меѓународен тероризам, организиран криминал, нелегална миграција, нелегална трговија од сите видови вклучувајќи трговија	ВИСОК	СРЕДЕН	НИЗОК

со стратегиски и материјали за двојна употреба, недоволно обезбедени и ефикасни граници и друго			
Поседување на големи количини на илегално оружје, транзициони проблеми како што се: корупцијата, урбаниот тероризам, тешкиот криминал, економскиот криминал, даночната евазија и друго	ВИСОК	СРЕДЕН	НИЗОК
Активности на странски специјални служби насочени кон влошување на безбедносната состојба, последици од судир на интереси за користење на изворите и патиштата на стратегиските енергенси;	СРЕДЕН	СРЕДЕН	НИЗОК
Елементарни и други непогоди, техничко-технолошки катастрофи, епидемии и сл;	НИЗОК	НИЗОК	НИЗОК
Деградација и уништување на животната средина	СРЕДЕН	СРЕДЕН	СРЕДЕН
Комјутерски криминал со големи штети	НИЗОК	СРЕДЕН	ВИСОК

Мора да се напомене моментот, дека вака поставената процена на наведените ризици и опасности се однесува на националниот безбедносен систем како целина, што упатува на потребата од понатамошни подетални

ресорски анализи и процени за ризиците од нивна “потесна надлежност”. Прашањето на определување на посебна владина институција која ќе има законска обврска за согледување на целосната процена, со која ќе се опфатат сите ризици и опасности, овој документ попрецизно не го елаборира.

Основната придобивка од Политичката рамка на стратегискиот одбранбен преглед се однесува на утврдување на рокови и динамика за трансформација на Министерството за одбрана и Армијата на Република Македонија со утврдување на нови мисии и задачи и насоки за градење на капацитет за справување со ваквиот опсег на безбедносни ризици. Клучна работа од аспект на предметот на ова истражување, е тоа што со овој документ се определи начинот на издвојување на: а) обезбедувањето на државната граница, б) цивилната заштита и в) менаџментот со кризи, во посебни државни функции, а со тоа се отвори и можноста за градење на посебни капацитети и институции кои ќе се носат со новите безбедносни предизвици и ризици (Гранична полиција, Дирекција за заштита и спасување и Центарот за управување со кризи).

2.1.4. Закон за заштита и спасување

Како резултат на забрзаниот процес на реформите во одбранбениот сектор, во 2004 година се донесе Законот за заштита и спасување¹¹², со што се постави основата на Системот за заштита и спасување и се основа посебен орган на државната управа, Дирекција за заштита и спасување, која е надлежна за планирање, организирање и извршување на работите од областа на заштитата и спасувањето на луѓето и материјалните добра од “природни непогоди, епидемии, епизоотии, епифитотии и други несреќи”.

Законот за заштита и спасување, заштитата и спасувањето во Република Македонија ја поставува како работа од јавен интерес за граѓаните. Мерките и активностите на заштитата и спасувањето ги

¹¹² Закон за заштита и спасување (пречистен текст), (Сл. весник на Р. Македонија, бр. 93/2012 и 41/2014, член 34).

организираат и спроведуваат органите на државната управа, органите на единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија, јавните установи и служби, трговски друштва, здруженија на граѓани, граѓаните и силите за заштита и спасување, на начин кој е уреден со овој закон.

Законот за заштита и спасување, во основните одредби, подетално ги елаборира ризиците и опасностите кои излегуваат надвор од дотогашниот одбранбен ресор и со тоа упатува на градење на цивилни механизми и капацитети за нивно третирање. Така во членот 2, точка 1, и 2, законодавецот дава појаснување за тоа што се подразбира под “природни непогоди, и други несреќи”:

- „Природни непогоди“ се земјотреси, поплави, лизгање на земјиште, снежни лавини и наноси, голомразица, град, суша кои со природни неконтролирани сили ја загрозуваат животната средина, животот и здравјето на луѓето, материјалните добра, животинскиот и растителниот свет и културното наследство;

- „Други несреќи“ се настани кои се резултат на одредени превиди и грешки во извршувањето на секојдневните стопански и други активности, како и невнимание при ракување со опасни материји и средства при производство, складирање и транспорт на истите (пожари, големи несреќи во патниот, железничкиот и воздушниот сообраќај, несреќи во рудници, индустриски несреќи предизвикани од експлозии и други техничко-технолошки причини, паѓање на радиоактивни врнежи, прашини и талози, излевање на нафта и нафтени деривати и други отровни хемикалии, експлозии на гасови, запаливи течности и гасови, како и други горливи материји кои со воздухот создаваат експлозивни смеси и други експлозивни материјали од поголем размер).

Во истиот член од законот, точка 12, законодавецот прави обид да го определи и самиот термин „Ризик“ на следниот начин: како “веројатност за настанување на загуби, повреди или штети од природни непогоди и од други несреќи, на кои би биле изложени граѓаните, природните богатства,

растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба како и предметите и објектите од особено културно и историско значење”.

Во оваа прилика посебно го напоменуваме моментот, што Законот за заштита и спасување пропишува обврска на надлежниот орган (Дирекцијата за заштита и спасување), за погоре изнесениот опсег на ризици и опасности, да се изработува Процена и врз нејзина основа План за заштита и спасување.

Врз основа на Законот за заштита и спасување, Собранието на Република Македонија на предлог на Владата на Република Македонија, донесува Национална стратегија за заштита и спасување за временски период од пет години¹¹³. Оваа стратегија подетално ги обработува содржи следните елементи:

- планирање и подготвување на активности за спроведување на мерките за заштита и спасување;
- утврдување на стратешки среднорочни цели за заштита и спасување;
- истражувачко-нормативни и развојни проекти и
- организирање на дејства, активности и постапки од превентивен и оперативен карактер кои ги спроведуваат органите на Републиката, единицата на локалната самоуправа, трговските друштва, јавните претпријатија, установи и служби и здруженија на граѓани.

Заради организирано спроведување на заштитата и спасувањето, врз основа на законот, се донесува План за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи кој се изработува врз основа на Процена на загрозеност од природни непогоди и други несреќи¹¹⁴.

¹¹³ Национална стратегија за заштита и спасување. (“Сл. весник на Република Македонија” бр. 23 од 19/09)

¹¹⁴ Процена на загрозеност на Република Македонија од природни и други несреќи. (Сл. весник на Република Македонија бр. 117/10)

Процената на загрозеност од природни непогоди и други несреќи за територијата на Републиката ја донесува Владата на Република Македонија, додека процената на загрозеност од природни непогоди и други несреќи за подрачјето на општината ја донесува советот на општината, односно Советот на Градот Скопје. Процената на загрозеност од природни непогоди и други несреќи за потребите на трговските друштва, јавни претпријатија, установи и служби ја донесува органот на управување во истите.

Со законот за заштита и спасување се уредуваат надлежностите на органите на државната власт и надлежностите на органите на локалната власт во остварувањето на мерките и активностите од значење за заштитата и спасувањето. Следејќи го принципот на “локална одговорност” при справувањето со присутните ризици и опасности, во продолжение ќе се даде краток осврт и анализа на одредбите од законот кои се однесуваат на надлежностите на органите на локалната власт во извршувањето на заштитата и спасувањето.

Во остварувањето на заштитата и спасувањето *Советот* на единицата на локалната самоуправа ги врши следните работи¹¹⁵:

1) одлучува за воспоставување на потребна организација за заштита и спасување и за спроведување на мерките за заштита и спасување;

2) донесува одлука за формирање на просторни сили за заштита и спасување;

3) заради отстранување на последиците од настанатите природни непогоди и други несреќи, ги утврдува обврските на јавните претпријатија, установи и служби од локален карактер кои тие ги основале во гаснење на пожари и спасување на луѓе и имот при сообраќајни, техничко- технолошки и други несреќи;

4) ја следи подготвеноста на единицата на локалната самоуправа за заштита и спасување;

¹¹⁵ Закон за заштита и спасување (пречистен текст), (Сл. весник на Р. Македонија, бр. 93/2012 и 41/2014, член 34).

5) одлучува за висината на средствата потребни за заштита и спасување од буџетот на единицата на локалната самоуправа;

6) одлучува за висината на средствата од буџетот на единицата на локалната самоуправа за надомест на штета од природни непогоди и други несреќи, и

7) одлучува за распределба на хуманитарна помош наменета за настраданото население во единиците на локалната самоуправа.

Во остварувањето на заштитата и спасувањето на подрачјето на единицата на локалната самоуправа, *градоначалникот* ги врши следните работи:

1) го предлага планот за заштита и спасување;

2) ја следи состојбата во врска со реализацијата на донесените одлуки од Советот на единицата на локалната самоуправа за спречување на настанувањето и за отстранувањето на последиците од природните непогоди и други несреќи;

3) одговорен е за подготвеноста на силите за заштита и спасување кои единицата на локалната самоуправа ги формирала;

4) одлучува за ангажирање на силите за заштита и спасување кои единици на локална самоуправа ги формирала;

5) раководи и ги координира активностите за заштита и спасување што ги спроведува единицата на локалната самоуправа до активирање на подрачните штабови;

6) го следи остварувањето на акциите за расчистување на локални патишта, улиците и другите инфраструктурни објекти во случај на настанување на природни непогоди и други несреќи на подрачјето на единицата на локалната самоуправа;

7) бара помош во ангажирање на просторните сили за заштита и спасување, формирани кај правните лица од подрачјето на единицата на локалната самоуправа и

8) во услови кога со локалните сили за заштита и спасување не можат да се отстранат последиците од природните непогоди и други несреќи, бара ангажирање на републичките сили за заштита и спасување.

Со законот за заштита и спасување, Глава VIII, се уредуваат и мерките за заштита и спасување. Организацијата на мерките за заштита и спасување опфаќа планирање и подготвување на активности за нивно спроведување. Мерките за заштита и спасување се остваруваат преку организирање на дејства и постапки од превентивен и оперативен карактер, кои ги подготвуваат и спроведуваат органите на државната управа во областите за кои се основани, единиците на локалната самоуправа, трговските друштва, јавните претпријатија, установите и службите.

Мерките за заштита и спасување се поделени како урбанистичко-технички и хуманитарни и други мерки за заштита и спасување. Начинот и постапката на спроведување на секоја посебна мерка за заштита и спасување кои ги предвидува овој закон, се уредува со уредба на Владата.

2.1.5. Закон за управување со кризи

Со продолжувањето на реформите во одбранбениот и безбедносниот систем, во 2005 година се донесе Законот за управување со кризи¹¹⁶, врз основа на кој се уредува Системот за управување со кризи во Република Македонија. Истиот се воспоставува заради: предлагање на одлуки и обезбедување постојани консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположивите ресурси во случај на кризна состојба, како и обезбедување навремена, квалитетна и реална

¹¹⁶ Закон за управување со кризи, ("Службен весник на Р. Македонија" бр. 29/2005, 36/2011 и 41/2014).

процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката од сите ризици и опасности.

Со донесувањето на овој закон се отвара можноста за прогласување на “кризна состојба во државата”, како нова категорија, покрај уставно предвидените категории на воена и вонредна состојба. Целосните законски овластувања и механизми на дејствување при прогласена кризна состојба, со овој закон се доделуваат на Владата. „Кризната состојба” во законот е дефинирана како состојба предизвикана од ризици и опасности кои можат да ги загорат добрата, здравјето и животот на луѓето и животните и безбедноста на Републиката, за чија превенција и/или справување е потребна употреба на поголем обем на ресурси.

Опсегот на ризиците и опасностите кои ги опфаќа Законот за управување со кризи се однесува на:

- можни манифестации на национализам и верска нетрпеливост и омраза;
- облици и активности поврзани со меѓународниот тероризам, организиран криминал, недозволена трговија со дрога, оружје и луѓе, последици од средствата за масовно уништување;
- поседување на големи количини на илегално оружје; корупција; урбан тероризам; тежок криминал, вклучувајќи уцени, убиства и напади врз граѓаните и на нивната сопственост;
- активности на странските специјални служби насочени кон влошување на безбедносната состојба;
- последици од судир на интереси за користење на изворите и патиштата на стратегиските енергенси, како и попречување и блокирање на нивниот увоз во Републиката;
- елементарни и други непогоди, техничко-технолошки катастрофи, епидемии на карантински и други заразни заболувања кај луѓето и животните, како и деградација од поголем обем и уништување на животната средина.

Ако се направи споредбена анализа на содржината на ризиците и опасностите кои се определуваат во Националната концепција за

безбедност и одбрана, во Политичката рамка на Стратегискиот одбранбен преглед и во Законот за управување со кризи ќе се констатира дека не постои поголемо отстапување. Клучната разлика се однесува во доделувањето на надлежностите и уредувањето на процесот на нивното проценување.

Во членот 21 од Законот за управување со кризи покрај другите обврски се вели дека, Центарот за управување со кризи “изработува и ажурира единствена процена за ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката”, а во членот 45 се вели: “заради планско, навремено, целесообразно и координирано донесување на одлуки, насоки и препораки за преземање на мерки за превенција, како и за најоптимално справување со кризна состојба се изработува и донесува процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката од сите ризици и опасности”.

Имајќи ги во предвид општите задачи на кризниот менаџмент и ваквите надлежности на Центарот за управување со кризи може да се констатира дека законодавецот настојува да обезбеди систем на донесување на Процена во која ќе бидат интегрирани согледувањата, заклучоците и препораките за сите ризици и опасности кои ги опфаќа законот (мултириск пристап), кои ќе бидат донесени од страна на предметно надлежните институции во еден координиран процес на меѓуресурска комуникација и соработка (мултисекторски пристап). Составот на Владините тела кои управуваат со Системот за управување со кризи, Управувачкиот комитет и Групата за процена, исто така упатува на целосен партиципаторен и инклузивен пристап со учество на клучните државни институции во процесот на предлагање и усвојување на процената која се однесува на целиот спектар на ризици и опасности.

Од претходното може да се констатира дека Процената од сите ризици и опасности која се изработува и донесува во рамките на системот за управување со кризи, треба да претставува сеопфатен документ кој ќе обезбеди интегрирање на посебните процени кои се однесуваат на поединечните ризици и опасности, а се изработени од страна на надлежните државни институции, кои се специјализирани за следење, проценување и третирање на поединечните ризици и опасности.

Анализирајќи ги одредбите од Законот за управување со кризи, може да се констатира дека Центарот за управување со кризи во еден вака воспоставен систем на постојано согледување и проценување на ризиците и опасностите, ја има улогата на обезбедување на условите за постојана комуникација, координација и соработка во размената на потребните информации и документи кои се однесуваат на ресорските процени, како и нивно обединување во *единствен документ*, кој ќе претставува “Интегрирана проценка од сите ризици и опасности” кои можат да предизвикаат загрозување на животот и здравјето на луѓето, материјалните, културните и природните добра, како и општата безбедност на Република Македонија.

Со ваквата законска, организациска и институционална поставеност на телата и органите во рамки на националниот систем за управување со кризи, во Република Македонија се создадени услови и можности за имплементација на концептот на “интегрирано управување со ризици”, кој ќе почива врз принципите на организациски воспоставен систем за меѓуинституционална комуникација, координација и размена на информации.

2.1.6. Единствената методологија за проценка на штети од елементарни и други непогоди

Единствената методологија за проценка на штети од елементарни и други непогоди¹¹⁷, претставува документ кој е донесен од Владата на Република Македонија, чија основна намена е да го уреди делот на проценка на штети, предизвикани од елементарни и други непогоди. Методологијата претставува алатка која го пропишува начинот и постапката за утврдување на висината и обемот на штети, односно ги поврзува причините (ризикот) со последиците (штети).

¹¹⁷ (“Сл. Весник на РМ”, бр. 75/01).

Целта на процената која се спроведува врз основа на оваа методологија е да се утврди видот и големината на предизвиканата штета во вредносни и физички показатели, по територија на случување и по оштетени објекти, инфраструктура, средства и други блага, кои се утврдени со детална номенклатура¹¹⁸. Резултатите од процената, надлежните субјекти ги користат за отстранување на штетите, ублажување и отстранување на последиците, како и превземање на мерки за рехабилитирање од настаната елементарна непогода.

Покрај претходно наведените документи во кои се определуваат националните аспекти на дефинирањето на ризиците, оваа Методологија има посебен придонес во овој сегмент бидејќи покрај уредувањето на процесот на проценка на штети, придонесува во дефинирањето на причините за штетите, односно *ги дефинира ризиците и опасностите*.

Во следната табела (Табела 5) се дадени дефинициите на ризиците или “описите за причините за штети”, кои се опфатени во Единствената методологија за проценка на штети од елементарни и други непогоди:

Табела 5: Дефиниции и/или описи за причините за штети, од Единствената методологија за проценка на штети од елементарни и други непогоди

Точки: 2-3а “Елементарни и други непогоди”
2. Како елементарни непогоди во смисла на оваа методологија се сметаат: природните катастрофи, земјотресите, поплавите, лизгањето на земјиште, снежните лавини, наносите, луњите, уривањето и прелевањето на високи брани и насипи, сушата, атмосферските и други непогоди кои можат да го загрозат животот и здравјето на луѓето, или имотот во поголем обем.

¹¹⁸ Номенклатурата на објекти, инфраструктура, средства и други блага, е составен дел на Единствената методологија за проценка на штети, и претставува функционална алатка преку која може да се дефинира “изложеноста” на конкретна опасност. Врз основа на оваа номенклатура се спроведува “Инвенторизација на објекти, инфраструктура, и други добра” за потребите на процената која се изработува во системот за управување со кризи. Подетално за ова ќе стане збор во главата V од овој труд.

3. Под *елементарни непогоди* во смисла на точка 2 се подразбираат и: пожарите, експлозиите на гасови, запални и други експлозивни материјали, рударските и сообраќајните несреќи, епидемиите и епизоотиите, растителните болести и штетници, штети од јонизирачки зрачења и штетни опасни материји, кои можат да го загрозат животот и здравјето на луѓето, или имотот во поголем обем.

3а. Под *други непогоди* се третираат оние кои не се спомнати како елементарни, а предизвикуваат штети на имотот или го загрозуваат животот и здравјето на луѓето (јавни демонстрации или манифестации, терористички акти, сторени насилни казниви дела ако сторителот е непознат, штета направена од меѓународна воена или друга организација, воен конфликт, воена состојба и сл.

Точка: 35 “Дефиниции и/или описи за причините за штета”

I. ПРИРОДНИ НЕПОГОДИ (ОПАСНОСТИ)

01. *Земјотрес* е природна појава која предизвикува помало или поголемо помсстување на земјиштето поради што доаѓа до уривање и оштетување на објекти, уреди и други блага, а често има и загинати и ранети лица.

02. Како *поплава од дејства на надворешни води* се смета (повремено) стихиско поплавување на теренот (долини на поголеми водотеци), поради излевање на големи води од природни и вештачки водотеци, преливање на вода преку одбранбени насипи и брани или продор На насипи односно уривање на брани и други заштитни хидроградежни објекти, вклучувајќи и поплави што настануваат при создавање на ледени бариери на водотеците.

03. Како *поплава од дејство на внатрешни води* се смета поплавување на теренот (низиски подрачја) од одвишни површински води и високи подземни води поради ненормална хидролошка ситуација, како и од бавно одведување на тие води (неизграденост и недоволен капацитет на одводната мрежа).

04. Како *поплава од поројни и ридски води* се смета неочекувано поплавување на теренот со водена маса која се формира на поројните текови и поради концентрација на ридски води, поради нагли надоаѓања на вода, голема количина на камен нанос и тиња и голема урнувачка сила непосредно по силни

локални поројни дождови и нагло топење на снег, што може да предизвика штети и на вакви водотеци.

0.5 Како *суша* се смета подолг период без доволни количини на врнежи за нормален развој и узревање на земјоделските култури, чиито последици негативно се одразуваат врз височината на приносите и квалитетот на производите со битно отстапување од тригодишниот просек.

06. Како *луња* се смета ветар со брзина од 17,2 метра во секунда односно 82 км. на час (јачина 8 степени по Бофоровата скала) или повеќе, кој крши гранки и стебла, ги соборува и крши посевите, ги истресува плодовите од овошките и нанесува штета на добро одржувани градежни објекти.

07. *Град* е атмосферски врнеж во цврста состојба (mraz) со пречник од 5 мм или повеќе, кој со својот удар предизвикува големи оштетувања или уништувања на земјоделските култури, а може да предизвика штети и на други објекти (градежни и сл.).

08. *Мраз*, слана и сињак настануваат при температура на воздухот пониска од 0°C. Тогаш се формираат ледени кристали кои во различни видови се фаќаат и редат на водорамни и вертикални површини. На страните свртени кон ветерот ледот може да формира мошне дебели наслаги. Мразот, сланата и сињакот можат да предизвикаат значителни штети на земјоделските култури и градежните објекти.

09. Како *лизгање на земјиштето* се сметаат ненадејни геолошки движења на земјишната површина на коси терени, а со јасни манифестации на кршења на површината на земјиштето и урнувања кои, со појава на силни деформации и широки пукнатини на градежните објекти, настануваат во краток временски интервал.

10. *Други елементарни непогоди.* Со овој поим се офатени елементарните непогоди кои почесто се јавуваат (снежни наноси, лавини - снежни и камени, ерозии на земјиште и сл.).

11. Како *епидемија* се смета пораст на заболувања од заразна болест, невообичаен по бројот на случаи, времето, местото и опфатеноста на

населението, како невообичаено зголемување на бројот на заболувања со компликации или смртен исход. Како, епидемија се смета и појава на две или повеќе меѓусебно поврзани заболувања од заразни болести што никогаш или повеќе години не се појавувале на едно подрачје, како и појава на поголем број заболувања чиј што причинител е непознат, а ги придружува фебрилна состојба. Масовната појава на тие болести може да доведе до намалени активности во стопанските и нестопанските дејности и да предизвика значителни штети.

12. Како *епизоотија* се смета невообичаен пораст на заболувања на животни од заразни болести што можат да предизвикаат големи економски штети.

13. *Растителните штетници и болести* предизвикуваат штети кои се јавуваат како последица од појава на наезда на црничовец, губар, скакулци и сл, како и штети од растителни болести кои ги нанесуваат штетни инсекти, молци (грињи), стоногалки, нематоди, полжави, цицачи и птици.

14. Како *пожар* се смета секој оган што настанал надвор од контролирано огниште, или оган кој го напуштил ова место и е способен понатаму да се развива со сопствена сила, при што нанесува материјална штета.

II. ТЕХНОГЕНИ НЕСРЕЌИ (ОПАСНОСТИ)

15. *Загаденост на земјиштето* се јавува поради изливање на загадени и отровни води од руднички флотации и од разни други производствени постројки, поради неадекватна употреба на хемиските средства во земјоделското производство и од други причини. Овие загадувања, кога ќе ги надминат мерите за дозволената концентрација, предизвикуваат големи, па дури и долготрајни штети на земјиштето, флората и фауната, водата и здравјето на населението.

16. *Загаденост на водите* настанува како резултат од природно и многу поинтензивно загадување од индустријата, земјоделството и други производство и услуги, од урбаните средини итн. со внесување на органски супстанции, разни хемиски соединенија, радиоактивни и други опасни материји (тешки метали, пестициди, хербициди итн.) било тие да се намерни или случајни акцидентни хавариски загадувања. Сето тоа предизвикува намалување на употребливоста на водата не само за пиење туку и за други намени. Неповратно или за подолг период ја уништува и фауната во водите и го загрозува здравјето и животот на населението.

17. Загаденост на воздухот настанува со емитување на гасовити материи и цврсти честички од процеси на согорување, од индустриски процеси и моторни возила. Поради емитување на загадувачк материи во атмосферата (воздухот) се јавуваат кисели дождови и смог. Загадениот воздух предизвикува штети на објектите, на површинските и подземните води, на шумите и другата вегетација, водените растенија и животни, а го нарушува и здравјето на населението.

18. Технички недостатоци, застарена технологија, недоволни мерки на заштита и погрешна примена на материјали се јавуваат во разни видови хаварии (дефекти) поради што доаѓа до експлозии, пожари, прскање на садови и излевање на нивната содржина и рушење и можат да предизвикуваат значителни материјални штети во рудници, стопански постројки и други стопански и јавни објекти. Некои од наведените причини можат да настанат со судири. потслизнување и превртување на друмски и жлезнички превозни средства, паѓање на воздухопловни летала. Поради наведените причини може да дојде и до озрачување на предмети, населението, флората и фауната.

III. ДРУГИ НЕПОГОДИ

19. Под јавни собири се подразбира собирање на отворен или затворен простор заради остварување на забавни, културни, верски, хуманитарни, социјални, политички, економски, спортски или слични интереси на граѓаните, организирани заради јавно изразување на мислење или протест .(протести, митинзи штрајкови и манифестации).

20. Тероризмот се дефинира како кривично дело против одреден државен поредок или легитимна власт, на законска употреба на сила или насилство врз лица или имот и врши застрашување или принуда врз Владата, цивилно население или било кој јавен сегмент во интерес на исполнување политички или социјални цели. Како терористички акти се сметаат кривичните дела "тероризам", "вооружен бунт. "саботажа", "диверзија", како и убиство и грабнување на претставници на највисоки државни органи.

Впечатливо кај оваа Методологија е тоа што во дефинирањето на ризиците, односно причините за штети, излегува од опсегот на "елементарни

непогоди” и под категоријата “*други непогоди*” се третираат оние кои не се спомнати како елементарни, а предизвикуваат штети на имотот или го загрозуваат животот и здравјето на луѓето (јавни демонстрации или манифестации, терористички акти, сторени насилни казниви дела ако сторителот е непознат, штета направена од меѓународна воена или друга организација, воен конфликт, воена состојба и сл.

2.2. Национална платформа за намалување на ризици од катастрофи

Во духот на Меѓународната стратегија за намалување на ризици од несреќи и катастрофи на Обединетите нации (UN ISDR)¹¹⁹, како и генералните насоки на Рамката за акција од Хјого, усвоени на конференцијата за намалување на катастрофи, организирана од страна на ООН, Центарот за управување со кризи во периодот 2007-2009 година ги реализира потребните активности за почетно воспоставување на Национална платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи (НП за НРК), а во 2011 година го изработи, а Владата го усвои нејзиното трето ревидирано издание¹²⁰.

Националната платформа се воспоставува како широка рамка на зајакната меѓуресурска соработка и консултации и форум за размена на информации и искуства помеѓу сите релевантни субјекти во државата, во функција на превенција и намалување на ризиците и преставува дополнителен мултисекторски механизам кој обезбедува анализа и советување по прашања од оваа област¹²¹.

¹¹⁹ <http://www.unisdr.org>, посетено 07.09.2014,

¹²⁰ http://www.seecclimateforum.org/upload/document/nacinalna_platforma- iii_revidir.pdf,

¹²¹ Органите и телата во рамките на Системот за управување со кризи претставуваат основен механизам во областа на намалувањето на ризици од катастрофи, додека НП за НРК е дополнителен форум во функција на зајакнување на меѓуресурската соработка во оваа област.

Очекуваните придобивки од воспоставувањето на националната платформа како концепт за намалување на ризиците од несреќи и катастрофи, преку вложување на систематски напори за анализирање и управување со причинителите за истите, се однесуваат на:

- Намалување на изложеноста на ризици од катастрофи, намалување на ранливоста на поединците и заедниците, одговорно управување со просторното уредување и животната средина, подобрена подготвеност за можни несреќи и сл.,

- Ефективно вградување на пристапот за намалување на ризици од катастрофи во политиките, плановите и програмите за одржлив развој на сите нивоа, со посебен акцент на превенцијата и намалувањето на ризиците, ублажувањето на последиците и намалувањето на ранливоста,

- Развој и јакнење на институциите, механизмите и капацитетите на сите нивоа, посебно на нивото на локалните заедници, кои можат да дадат систематски придонес кон градењето на отпорност од катастрофи,

- Систематско вградување на пристапите за намалување на ризиците од катастрофи во плановите и програмите за кризи и кризни состојби, одговор и опоравување на заедниците кои се погодени од несреќи и катастрофи

Целта на воспоставувањето на Националната платформа е обезбедување интегриран, ефикасен и ефективен пристап за превенција, намалување на ризиците, надминување на последици од природни и од човек предизвикани несреќи и катастрофи, притоа обезбедувајќи функционално единство на државната власт, локалната самоуправа, невладиниот сектор, академската и бизнис заедницата.

ГЛАВА IV
ИНТЕГРИРАНО УПРАВУВАЊЕ СО БЕЗБЕДНОСНИ
РИЗИЦИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Нормативни и организациско-функционални аспекти на моделот за управување со кризи во Република Македонија

Основата на моделот за управување со кризи во Република Македонија е дадена во Националната концепција за безбедност и одбрана¹²², каде, управувањето со кризи е поставено како сопствен дел од Политиките на националната безбедност (глава 3 од документот). Во точка 54 од овој стратешки документ се вели: “Заради постојани консултации и донесување на одлуки на највисоко ниво, максимална координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположивите способности и ресурси во случај на кризи и кризни ситуации, како и навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од ризици и опасности, - системот за менаџмент со кризи треба да има три основни целини: управувачки комитет, група за проценка и служба за поддршка на првата и втората целина, односно Центар за менаџмент со кризи”.

Со ваквото концепциско определување Системот за управување со кризи во Република Македонија, се поставува како комплементарен сегмент, односно потсистем на националниот безбедносен систем. Преку механизмите на овој систем треба да се обезбеди: навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од сите форми на загрозувања (закани, ризици и опасности), ефикасна цивилна контрола над безбедносниот систем во кризна состојба (услови кога не постои можност за прогласување на воена или вонредна состојба), како и плански и координирано преземање и водење на сите активности од страна на субјектите кои учествуваат во системот за управување со кризи.

1.1. Потребa од кризен менаџмент во Република Македонија

Основната цел на воспоставувањето на кризниот менаџмент или системот за управување со кризи во Република Македонија, произлегува од

¹²² Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија е донесена од страна на Собранието на Република Македонија на 11.06.2003 година, достапна на: http://arhiva.vlada.mk/files/Vladina_koncepcija_za_bezbednost.pdf.

потребата за обезбедување на високо ниво на консултации и комуникација помеѓу сите надлежни субјекти, донесување на одлуки на највисоко ниво, максимална координација, навремена реакција, ефикасно и соодветно искористување на расположивите способности и ресурси, во случај на настанување на криза или кризна состојба во државата.

Управувањето со кризи, како активност од висок државен интерес, се воспоставува заради превенција, рано предупредување и справување со појави кои претставуваат ризик за животот и здравјето на луѓето и животните, материјалните, природните и културните добра, како и општата безбедност во државата. Воспоставувањето на кризниот менаџмент во Република Македонија е во функција на подобрување на општите механизми на Националната безбедносна политика.

1.2. Нормативно-правна основа

Појдовната основа за уредување на оваа област е дадена во точката 55 од Националната концепција за безбедност и одбрана, каде се вели дека “поради сложеноста на оваа материја потребно е истата да се уреди со закон”.

Причините кои придонесоа за потреба од единствено нормативно уредување на оваа проблематика во Република Македонија, беа поврзани со следните работи¹²³:

- постоење разновидност во регулирањето на оваа материја со повеќе закони и други прописи и непостоење на посебен закон,
- непостоење на посебен државен орган чија основна функција ќе биде водење на работите од областа на кризниот менаџмент,
- постоење на ресорен, односно парцијален пристап во проценувањето на состојбите, и немање единствена процена од сите ризици, закани и опасности,

¹²³ Основните причини за воспоставување на кризниот менаџмент во Република Македонија беа дадени во образложението при поднесувањето на Законот за управување со кризи во 2005 година.

- подигнување на координацијата и ефикасноста во употребата на ресурсите ангажирани од повеќе државни институции.

Наведените, а и други причини предизвикуваа некоординираност и тромост во превземањето на потребните мерки и активности од страна на институциите надлежни за спроведување на механизмите на кризниот менаџмент во рамките на националната безбедносна политика во државата. Заради целосно регулирање на оваа област, воспоставување на институционален систем, како и постигнување на потребната стандардизација во нормативните решенија со земјите членки на НАТО и Европската Унија, Република Македонија донесе Закон за управување со кризи, на седницата на Собранието, одржана на 22 април 2005 година¹²⁴.

1.2.1. Закон за управување со кризи

Законот за управување со кризи, од нормативно-правен аспект исполнува две основни функции, уредувачка и оснивачка. Имено, со законот се уредува¹²⁵ системот за управување со кризи и истовремено се оснива¹²⁶ посебен орган на државната управа задолжен за извршување на работите во врска со управувањето со кризи. Овој закон претставува основа за понатамошна изградба на системот за управување со кризи во Република Македонија. Основните цели кои треба да се постигнат со законот се однесуваат на следните работи:

¹²⁴ Закон за управување со кризи, ("Службен весник на РМ"), бр. 29 од 2005 година.

¹²⁵ Закон за управување со кризи, ("Службен весник на РМ"), бр. 29/2005, член 1: "Со овој закон се уредува системот за управување со кризи во Република Македонија, и тоа: организацијата и функционирањето, одлучувањето и употребата на ресурсите, комуникацијата, координацијата и соработката, процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката, планирањето и финансирањето, како и други прашања сврзани со системот за управувањето со кризи".

¹²⁶ Закон за управување со кризи, ("Службен весник на РМ"), бр. 29/2005, член 20: "(1) Во системот за управување со кризи се основа самостоен орган на државната управа по положба и функција на дирекција, со својство на правно лице. (2) Називот на самостојниот орган на државната управа од ставот 1 на овој член е Центар за управување со кризи".

- подобрување на координацијата на разузнавачката заедница, а со тоа и на квалитетот на информациите кои служат за процена на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија;

- изградба на систем за управување со кризи кој ќе обезбеди навремена, брза и ефикасна превенција и реакција во случај на загрозеност на луѓето, нивниот имот и живот и загрозување на безбедноста на државата од сите ризици, закани и опасности;

- координирана, рационална и ефикасна употреба на ресурсите во случај на кризни ситуации.

Законот е структуриран во десет тематски целини (глави) и предвидува повеќе подзаконски акти, како уредби на Владата, Правилници и друго. Во продолжение ќе се направи содржинска анализа на секоја глава од законот, а посебен осврт ќе биде даден на одредбите кои имаат тесна поврзаност со темата на ова истражување:

1) Првата глава е посветена на “Основните одредби”. Во членот 1 потенцирана е уредувачката функција на законот (став 1), а во став 2 се истакнува целта на системот: “Системот за управување со кризи се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, 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 воена или вонредна состојба”. Во точката 3 од првиот член, на следниот начин се уредува опфатот на системот за управување со кризи “Системот за управување со кризи опфаќа и прибирање на информации, *процена*, анализа на состојбата, утврдување на целите изадачите, развој и спроведување на потребните дејствија за превенција, рано предупредување и справување со кризи”. Во членот 2 од оваа глава на законот се определуваат и субјектите кои го остваруваат системот за управување со кризи.

Членот 3 е посветен на дефинирање на одредени поими кои се од клучно значење за законот, како: “загрозеност на безбедноста на Републиката”, “ризици и опасности”, “ресурси”, “криза”, “кризна состојба” и “превенција”. *Од аспект на темата на овој труд, основен недостаток на овој член е тоа што недостасува дефинирање на поимот “процена”, односно проценувањето на ризиците и опасностите, како една од клучните функции на системот за управување со кризи и една од основните цели за кои истиот се воспоставува.*

2) Втората глава ги обработува “Посебните одредби”. Во членовите од втората глава на законот поблиску се определува местото, улогата и надлежностите на субјектите кои го остваруваат системот за управување со кризи: министерствата и другите органи на државната управа, општините и градот Скопје, Армијата на Република Македонија, силите на заштита и спасување, јавните претпријатија и јавните установи и служби и меѓународните организации и институции.

Поврзано со темата на овој труд, посебно се нагласува членот 5, каде во став 1 се утврдува дека “Општините и градот Скопје, во рамките на нивните надлежности утврдени со закон, имаат обврска за свои потреби, заради ефикасна превенција и рано предупредување од потенцијална кризна состојба *да вршат проценка на ризиците и опасностите на локално ниво*, да ги утврдуваат потребите и да ги планираат ресурсите.” Во ставот 2, алинеја 2, од истиот член се определува дека општините и градот Скопје “донесуваат проценка на загрозеноста од ризици и опасности за настанување на кризна состојба на подрачјето на општините и на градот Скопје”, а во став 3 законот определува дека “Процената од ставот 2 алинеја 2 на овој член ја изработуваат регионалните центри за управување со кризи”. Оваа недореченост на законот, во смисла на тоа, дали општините и градот Скопје “вршат проценка на ризиците и опасностите на локално ниво” или “донесуваат проценка .. “ која стручно ја изработуваат

Регионалните центри за управување со кризи, е доуредена со Уредба на Владата¹²⁷.

3) Третата глава ја обработува „Организацијата и функционирањето на органите и телата во системот на управување со кризи“. Во членот 12 од оваа глава законот предвидува дека “заради предлагање на одлуки и обезбедување на постојани консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположливите ресурси во случај на кризна состојба, како и обезбедување навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката од ризици и опасности, во системот за управување со кризи се формираат *Управувачки комитет и Група за процена и се основа Дирекција за управување со кризи*”.

Управувачкиот комитет (УК) и Групата за процена (ГП) со законот се дефинирани како тела на Владата на Република Македонија. Првото (УК), како тело за координација и управување со системот за управување со кризи (член 13, став 1), а второто (ГП) како тело за постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката и предлагање на мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризна состојба (член 17). Во другите одредби од оваа глава на законот се определува составот на овие две владини тела и работите кои ги извршуваат за потребите на системот за управување со кризи.

Во членот 20 е дефинирана оснивачката функција на овој закон, каде се предвидува формирање на самостоен орган на државната управа, по положба на дирекција и со назив – Центар за управување со кризи, кој се формира заради обезбедување на стручна, организациска и стручна поддршка на Владините тела (УК и ГП) и системот во целина. Надлежностите на Центарот за управување со кризи се определени во членот 21, а директна

¹²⁷ Уредба за методологијата за изработка на процената, на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од сите ризици и опасности, нејзината содржина и структура, начинот на чување и ажурирање, како и определувањето на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената (Сл. весник на Р. Македонија, бр.13/2011).

поврзаност со темата на оваа дисертација има следната надлежност: “изработување и ажурирање на единствена процена за ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката”.

Во понатамошните одредби од оваа глава на законот се предвидува формирање на Регионални центри за управување со кризи, заради информирање, следење на состојбата, размена на информации, изработка на процена и давање на предлози за управување со кризи и кризни состојби на локално ниво, како и формирање на Главен штаб при Центарот за управување со кризи, како оперативно и стручно тело кое раководи со активностите за превенција и справување со кризни ситуации. При Регионалните центри за управување со кризи, законот предвидува формирање на регионални штабови со исти надлежности на локално ниво.

Во последните членови од третата глава законот определува дека раководењето со Центарот за управување со кризи се врши од страна на директор и заменик директор кои ги именува Владата, ги пропишува посебните критериуми и го определува статусот на вработените лица.

4) Четвртата глава „Одлучување и употреба на ресурсите“ се однесува на употреба на ресурсите на органите на државната управа, органите на општините и на градот Скопје, како и управување со нив во случај на кризна состојба. Во оваа глава се определува прогласувањето на “кризна состојба”, како нова категорија, покрај уставно определените вонредна и воена состојба, нејзиното траење, информирањето на Собранието и Претседателот на Републиката од страна на Владата и сл. Исто така, се уредува одлучувањето на употребата на ресурсите на субјектите од системот за управување со кризи, при прогласена кризна состојба, висината на надоместокот за употребените ресурси и начинот на нивната употреба.

Со одредбите на оваа глава се уредува и начинот и постапката на употреба на силите ресурсите на територијалните противпожарни единици, единиците за заштита и спасување и декларираниите единици на Армијата на Република Македонија.

5) Во петтата глава „Комуникација, координација и соработка” поблиску се определува начинот на обезбедување континуирана меѓусебна комуникација и соработка на учесниците во системот за управување со кризи, прибирањето на податоци и информации, нивна анализа, доставување и информирање за ризиците и опасностите кои можат да ја загорзат безбедноста на Републиката. Во ова глава посебно се регулира и организацијата и спроведувањето на “известување и тревожење”, кое се спроведува заради следење на состојбата, навремена идентификација на ризиците и опасностите, известување и тревожење на надлежните субјекти во системот за управување со кризи и населението.

Предмет на уредување во оваа глава од законот е и воспоставувањето на комуникациско-информативен систем со единствен повикувачки телефонски број во случај на итни појави и ситуации¹²⁸.

6) Шесттата глава од законот „Процена на загорзеноста на безбедноста на Република Македонија” е директно поврзана со темата на овој труд. Оваа глава има само два члена каде се дадени основните належности, додека целосното уредување на оваа област, законодавецот предвидел да биде извршено од страна на Владата со донесување на “Уредба за методологијата за изработка на процената, на загорзеноста на безбедноста на Република Македонија од сите ризици и опасности, нејзината содржина и структура, начинот на чување и ажурирање, како и определувањето на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената”¹²⁹.

Во согласност со членот 45 од оваа глава на законот се изработува и донесува проценка на загорзеноста на безбедноста на Републиката од сите ризици и опасности, заради планско, навремено, целесообразно и координирано донесување на одлуки, насоки и препораки за преземање на

¹²⁸ При Центарот за управување со кризи функционира повикувачкиот број 195 кој е оперативен непрекинато 24 часа, секој ден од неделата и на него можат да се дојават или да се добијат информации и насоки во случај на итни ситуации и состојби. Овој број се очекува да биде заменет со единствениот Европски број за итни повици Е-112. Повеќе на: <http://cuk.gov.mk/index.php?content=182>, посетено на 14.09.2014 год.

¹²⁹ “Сл. весник на Р. Македонија”, бр.13/2011.

мерки за превенција и справување со кризна состојба. Процената по предлог на Групата за проценка, ја изработува Центарот, ја разгледува Управувачкиот комитет, а ја донесува Владата. Од аспект на координирани и сеопфатни подготовки на сите субјекти, посебно значење има законската обврска, во рамките на системот за управување со кризи да се изработува процената од сите ризици и опасности, централизирано и од едно место.

Поширока анализа и елаборација на начинот и постапката на изработка на процената и управувањето со ризици во рамките на системот за управување со кризи на Република Македонија ќе биде дадена во петтата глава од овој труд.

7) Во седмата глава „планирање и финансирање“ се уредува планирањето и начинот на финансирањето на системот за управување со кризи. Планирањето на развојот, оперативното и тековното планирање на краток, среден и долг рок на системот за управување со кризи, учесниците во системот за управување со кризи го водат и реализираат според принципите, нормите и постапките кои важат во Системот за планирање, програмирање, буџетирање и извршување (СППБИ).

Воведувањето на СППБИ претставуваше еден од примарните критериуми и стандарди кои Република Македонија требаше да ги исполни во одбранбениот и безбедносниот сектор, заради целосна компатибилност и интероперабилност со НАТО алијансата. Центарот за управување со кризи има целосна имплементација на овој систем и планирањето на својот развој и развојот на системот за управување со кризи го спроведува врз неговите принципи и критериуми¹³⁰.

8) Со осмата глава „инспекциски надзор“ се уредува начинот на вршењето на инспекциски надзор во спроведувањето на одредбите на овој закон и подзаконските актив кои произлегуваат од него. Заради целосно

¹³⁰ Повеќе: Стефаноски С. Систем за планирање, програмирање, буџетирање и извршување (СППБИ) и негова примена во Центарот за управување со кризи. “Управување со кризи”, бр. 2, издавач, Центар за управување со кризи, 2008 година, достапно на: <http://cuk.gov.mk/Images/godisnik2008.pdf>, посетено на 14.09.2014 год.

спроведување на надлежностите во врска со „инспекцискиот надзор“, во Центарот за управување со кризи, во рамките на Секторот за правни и општи работи, инспекциски надзор и медиумска продукција, систематизирано е посебно одделение за Инспекциски надзор¹³¹.

9) Деветтата глава “прекршочни одредби” ги пропишува висината на казните на учесниците (субјектите) во системот за управување со кризи за неприменување на одредбите од овој закон и подзаконските акти поврзани со него, како и одлуките, препораките и насоките издадени од владините тела кои управуваат со системот за управување со кризи (Управувачки комитет и Група за проценка).

10) Десетата глава ги обработува „преодните и завршни одредби” каде се даваат рокови за имплементација на системот, во смисла на отпочнување со работа на Центарот за управување со кризи, преземање на вработените, опремата, простории и друго од Министерството за одбрана, динамиката на донесување на предвидените подзаконски акти и друго.

Центарот за управување со кризи, како носител на вкупните административни, организациски и стручни работи на системот за управување со кризи, со своја работа отпочна на 5 октомври 2005 година.

1.2.2. Подзаконски акти

Покрај основните одредби од Законот за управување со кризи, системот го доуредуваат и појаснуваат повеќе подзаконски акти¹³², како што се уредби на Владата, Правилници и слично. Од позначајните, за потребите на ова истражување ќе ги изнесеме следните:

1. Уредба на Владата за определување на трговски друштва од посебно значење за работа во кризна состојба,
2. Уредба на Владата за определување на подрачјата на Регионалните центри,

¹³¹ <http://cuk.gov.mk/index.php?cat=100>.

¹³² Повеќе на: <http://cuk.gov.mk/index.php?cat=54>, посетено на 14.09.2014 година.

3. Уредба на Владата за пропишување на знаци за тревожење,
4. Уредба на Владата за примена на мерки за криптозаштита, противелектронско обезбедување и други мерки,
5. Уредба на Владата за обврските, видот и начинот на организирање, планирање и спроведување на обуката и вежбите, како и процедурите кои задолжително се спроведуваат во системот за управување со кризи,
6. Уредба на Владата за видот на ресурсите од органите, организациите и поединците и за начинот на водењето на евиденцијата и за поблиско определување на висината на надоместокот за нивно користење и уништување,
7. Уредба на Владата за видот на податоците и информациите, носителите и извршителите кои имаат обврска за доставување, како и начинот и постапката за доставување до Центарот за управување со кризи,
8. Уредба на Владата за методологијата за изработка на процената, на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од сите ризици и опасности, нејзината содржина и структура, начинот на чување и ажурирање, како и определувањето на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената,
9. Уредба на Владата за видот на планови, програми, потпрограми, активности и потребни ресурси за нивна реализација и финансиските средства, начинот на изработка, содржината и структурата на истите,
10. Правилник на директорот на центарот за начинот и постапката за издавање, изгледот и образецот на одобрението-пропусницата за движење и работа во подрачјата зафатени од криза,

Од аспект на темата на ова истаржување, посебно значајна е Уредбата со реден број 8, со која се уредува методологијата за изработка на процената, содржината и структурата на процената, нејзиното ажурирање, чување и доставување досубјектите во системот за управување со кризи.

Одредбите од оваа уредба подетално ќе бидат обработени во главата V од овој труд.

1.3. Организациска, институционална и функционална поставеност на системот за управување со кризи во Република Македонија

Управувањето со кризи во Република Македонија, нормативно и организациски се воспоставува како *систем*, што упатува на тоа дека станува збор за комплексна структура од органи и тела, преку кои се превземаат мерки и активности од сите видови од страна на многу учесници во системот, во различни ситуации и состојби. Успешното функционирање на еден ваков систем подразбира развивање на ефикасни механизми на негова контрола и управување, во услови кога постои зголемено ниво на загрозеност на безбедносната состојба на одредена територија или во целата Република.

Заради непречено функционирање на системот за управување со кризи во Република Македонија, предлагање на одлуки и обезбедување на постојани консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположивите ресурси во случај на кризна состојба, како и обезбедување навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката, во системот за управување со кризи, согласно Законот за управување со кризи, се формираат Владините тела (Управувачки комитет и Група за процена), Центар за управување со кризи, Регионални центри за управување со кризи, Главен штаб и Регионални штабови¹³³.

1.3.1. Поставеност на системот на национално ниво

Управувачки комитет (УК)

¹³³ Закон за управување со кризи, глава III. Организација и функционирање на органите и телата во системот за управување со кризи ("Службен весник на Р. Македонија" бр. 29/2005, 36/2011 и 41/2014).

Управувачкиот комитет е највисокото тело на Владата на кое Законот му го доверува управувањето со системот за управување со кризи и координацијата помеѓу субјектите на системот. Него го сочинуваат министрите на министерствата за: внатрешни работи, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи и раководителот на Групата за процена. Во работата на управувачкиот комитет, законодавецот предвидел и учество на претставник на Собраниската комисија за одбрана и безбедност и претставник на Претседателот на државата. Исто така во согласност со законот, а во зависност од состојбата што се разгледува, во работата на Управувачкиот комитет можат да бидат вклучени функционери кои раководат со други органи на државната управа.

Во согласност со членот 15 од законот, предлог за утврдување на кризна состојба, до Управувачкиот комитет може да поднесе функционер кој раководи со некој орган на државната управа, член на Управувачкиот комитет, раководителот на Групата за процена и директорот на Центарот за управување со кризи.

Управувачкиот комитет го разгледува предлогот и утврдува постоње на услови за прогласување на кризна состојба и до Владата доставува предлог одлука за прогласување на кризна состојба и подрачје кое е зафатено со кризната состојба или на целата територија на државата. Во зависност од природата на кризната состојба (видот на ризиците и опасностите), Управувачкиот комитет дава предлог за активирање на механизми за нејзино разрешување во согласност со законот за управување со кризи и другите законски прописи. Со Управувачкиот комитет раководи лице од неговиот состав, кое го назначува Претседателот на Владата.

Група за процена (ГП)

Групата за процена е исто така тело на Владата кое врши постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката и предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризна состојба. Групата за процена согласно Законот за управување со кризи ја сочинуваат: директорите на Бирото за јавна безбедност, Управата за безбедност и контраразузнавање, Агенцијата за

разузнавање, директорите и замениците на директорите на Центарот за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување, заменикот на началникот на Генералштабот на Армијата, како и раководителот на Службата за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана.

По потреба во работата на Групата за проценка се повикуваат и други претставници на органите на државната управа, општините и на градот Скопје и експерти за определена област. Со Групата за проценка раководи лице од составот на Групата за проценка, кое го определува претседателот на Владата.

Центар за управување со кризи

Врз основа на законот за управување со кризи, во системот за управување со кризи се формира самостоен орган на државната управа, по положба и функција на дирекција, со својство на правно лице. Називот на самостојниот орган на државната управа е Центар за управување со кризи, истиот е задолжен за обезбедување на потребната административна, организациска и стручна поддршка на телата и субјектите во системот за управување со кризи. Неговите основни надлежности се дадени во членот 21 од законот, а се состојат во¹³⁴:

- обезбедување континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи;
- изработување и ажурирање на единствена проценка за сите ризици и опасности по безбедноста на Републиката;
- предлагање на мерки и активности за разрешување на кризна состојба,
- извршување на други работи утврдени со закон.

Од аспект на искуствата на досегашното инволвирање на Центарот за управување со кризи во извршувањето на својата законска надлежност, како

¹³⁴ Повеќе информации за надлежностите и актуелните активности на Центарот за управување со кризи, може да се видат на неговата интернет страна: www.cuk.gov.mk.

посебно важен период во неговото функционирање е летото 2007 година, кога за прв пат Владата на Република Македонија ги искористи механизмите на системот за управување со кризи, а Центарот ја превзема главната улога и успешно координираше со националните ресурси во справувањето со тогаш прогласената кризна состојба заради големиот обем на ризикот од шумски пожари.

Главен штаб

Законот предвидува формирање на Главен штаб при Центарот за управување со кризи, како оперативно-стручно тело кое раководи со активностите за превенција и справување со кризни состојби. Главниот штаб го сочинуваат претставници од учениците во Управувачкиот комитет. Негови членови се и раководителот на итната медицинска помош во Скопје, директорот на Дирекцијата за заштита и спасување, претставници на Армијата, Агенцијата за разузнавање и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации. Со Главниот штаб раководи директорот на Центарот.

1.3.2. Поставеност на системот на регионално/локално ниво

Заради информирање, следење на состојбата, размена на податоци и информации, давање на предлози за управување со кризна состојба и изработка на процена, системот за управување со кризи се организира на целата територија на Република Македонија, а неговата локална организациска структура, согласно членот 23 од Законот за управување со кризи, се воспоставува во 35 Регионални центри, вклучувајќи го и градот Скопје.

Регионалните центри за управување со кризи (РЦУК) се формираат со седиште во следните општини: Берово, Битола, Валандово, Велес, Винаца, Гевгелија, Гостивар, Дебар, Делчево, Демир Хисар, Кавадарци, Кичево, Кочани, Кратово, Крива Паланка, Крушево, Куманово, Македонски Брод, Неготино, Охрид, Прилеп, Пробиштип, Радовиш, Ресен, Свети Николе,

Струга, Струмица, Тетово, Штип, Гази Баба, Карпош, Кисела Вода, Центар, Чаир и градот Скопје.

Подрачјето што го зафаќаат регионалните центри е определено со “Уредба на Владата за определување на подрачјата на Регионалните центри”¹³⁵, а нивната просторна поставеност и границите е прикажани на следната слика:

Слика 13: Просторна поставеност и граници на Регионалните центри за управување со кризи



Извор: <http://cuk.gov.mk/index.php?cat=108>, посетено на 16.09.2014 година.

¹³⁵ Посочена на реден бр. 2 во точката 1.2. Нормативно правна основа, потточка 1.2.2. Подзаконски акти, кои се обработени во оваа глава од трудот.

Заради рационалност и ефикасност во работењето, регионалната координација и оперативната организација на Системот за управување со кризи е воспоставена во 8 Подрачни одделенија за регионална координација и оперативни активности (ПОРКОА)¹³⁶:

- 1) ПОРКОА РЦУК Скопје, надлежен за северниот регион,
- 2) ПОРКОА РЦУК Куманово, надлежен за северо-источниот регион,
- 3) ПОРКОА РЦУК Тетово, надлежен за северо-западниот регион,
- 4) ПОРКОА РЦУК Охрид, надлежен за југо-западниот регион,
- 5) ПОРКОА РЦУК Битола, надлежен за јужниот регион,
- 6) ПОРКОА РЦУК Велес, надлежен за централниот регион (повардарие),
- 7) ПОРКОА РЦУК Струмица, надлежен за југо-источниот регион и
- 8) ПОРКОА РЦУК Штип, надлежен за источниот регион.

Организацијата на работата во овие центри е непрекинато 24 часа 7 дена во неделата. Дежурните служби во овие центри можат да се добијат на карактеристичниот и бесплатен телефонски број 195, кој треба да биде заменет со Европскиот број за итни повици Е-112. Просторната поставеност и границите на Подрачните одделенија за регионална координација, прикажани се на следната слика:

Слика 14: Просторна поставеност и граници на Подрачните одделенија за регионална координација (ПОРКОА)

¹³⁶ Повеќе на: <http://cuk.gov.mk/index.php?cat=100>, посетено на 06.09.2014 година.



Извор: <http://cuk.gov.mk/index.php?cat=108>, посетено на 16.09.2014 година.

Регионални штабови

Како оперативно-стручни тела за потребите на регионалните центри за управување со кризи, се формираат регионални штабови. Во согласност со законот, со регионалните штабови раководат раководителите на Регионалниот центар. Регионалните штабови при Регионалните центри се составени од претставници од подрачните единици на министерствата и другите органи од државната управа кои партиципираат во Управувачкиот комитет, како и по еден претставник на општините и на градот Скопје, чии подрачја се опфатени во територијалната надлежност на Регионалниот центар.

Регионалните штабови се активираат со одлука на директорот на Центарот за управување со кризи.

Целосната организациска и институционална поставеност на телата и органите во Системот за управување со кризи во Република Македонија, е претставена на следниот шематски приказ¹³⁷:



Шема1: Организациска и институционална поставеност на системот за управување со кризи во Република Македонија

1.4. Место, улога и надлежности на субјектите во системот за управување со кризи во Република Македонија

Во рамките на системот за управување со кризи, со посебно место и улога, како и определени надлежности, Законот ги определува: органите на државната управа и органите на државната власт, вооружените сили на Армијата и силите за заштита и спасување, органите на општините и градот

¹³⁷ Стефаноски С. “Примена на моделот за планирање, програмирање и буџетирање во функција на ефикасно планирање на системот за управување со кризи во Република Македонија”, Магистерски труд, Филозофски факултет, Скопје, 2008 година.

Скопје, јавните претпријатија и установи, трговските друштва, граѓаните и нивните здруженија, невладините организации и по потреба други субјекти.

Надлежности на Владата и државните органи:

Според законот за управување со кризи, целосните негови механизми се во надлежност на Владата и Владините тела кои со истиот се формираат. Тоа значи дека Владата има законска можност да прогласи кризна состојба во колку ризиците и опасностите се од таков карактер што директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Република Македонија или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба.

Врз основа на Законот за управување со кризи, Владата донесува одлука за постоење на кризна состојба, го определува подрачјето зафатено со кризна состојба и соодветно на тоа ги активира механизмите за разрешување на кризната состојба. За донесената одлука веднаш ги известува Собранието и Претседателот на Република Македонија. Владата, за активностите поврзани со одлуката, во рок од 48 часа усмено, а еднаш неделно писмено ги известува Собранието и претседателот, додека најдоцна за 30 дена по завршувањето на активностите утврдени со одлуката за прогласување кризна состојба изготвува и доставува писмен извештај до Собранието и Претседателот.

Одлуката за постоење на кризна состојба не може да трае подолго од 30 дена. Ако кризната состојба продолжи да трае подолго од 30 дена, Владата треба да побара одобрување од Собранието за продолжување на рокот или да предложи прогласување на воена или вонредна состојба.

За прв пат од осамостојувањето на Република Македонија, врз основа на одредбите на законот за управување со кризи, во јули 2007 година беше прогласена кризна состојба, заради надминување на проблемите кои беа предизвикани со масовните шумски пожари¹³⁸.

Тогашните искуства од примената на механизмите на делување кои се презедоа во прогласена кризна состојба се покажаа како ефикасни, а

¹³⁸ Одлука за постоење на кризна состојба заради пожарите од широки размери (Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 90/07).

координираните мерки и активности преземени од сите надлежни структури во државата покажаа многу високи резултати и успеси.

Владата, како носител на извршната власт во државата, во системот за управување со кризи ги извршува следните надлежности:

- Донесува одлука за постоење на кризна состојба, го определува подрачјето кое е зафатено со кризната состојба и презема потребни мерки и активности за нејзино разрешување,

- За сите активности поврзани со кризната состојба ги известува Собранието и Претседателот на Република Македонија,

- По завршувањето на кризната состојба поднесува писмено известување до Собранието и Претседателот на Република Македонија со кое ги известува за сите преземени мерки,

- Донесува одлука за употребата на ресурсите на органите на државната управа, органите на општините и градот Скопје и одлучува за начинот на управување со нивната употреба,

- Поднесува предлог до Претседателот на државата за употреба на делови од Армијата на Република Македонија, заради справување со кризната состојба,

- Определува начин на користење на ресурси во сопственост на јавните претпријатија и установи, трговките друштва од посебен интерес и граѓаните и утврдува надоместок за нивната употреба,

- Одлучува за прифаќање и испраќање на хуманитарна помош и соработка заради справување со кризи,

- Донесува *единствена процена* од сите ризици и опасности кои можат да го загрозат животот и здравјето на граѓаните, нивниот имот, материјалните, природните и културните добра на државата, како и нејзината општа безбедност¹³⁹,

¹³⁹ Оваа надлежност на Владата на Република Македонија, директно е поврзана со темата на овој труд.

- Одлучува за висината на средствата од буџетот на Република Македонија, намените за превенција, рано предупредување и справување со кризи,

- Го уредува видот и начинот на планирање и спроведување на обуките и вежбите, како и процедурите кои задолжително се спроведуваат во системот за управување со кризи,

- Врши други работи во согласност со законските прописи.

Министерствата и другите органи на државната управа, учествуваат во превенцијата, раното предупредување и справувањето со ризиците и опасностите кои можат да предизвикаат криза и кризна состојба во државата, во согласност со Законот за управување со кризи и законите кои ја уредуваат нивната предметна надлежност и ги извршуваат следните обврски:

- Ги преземат потребните мерки на подготовки за остварување на непречена функција на областа за која се надлежни во услови на постоење на криза и кризна состојба во државата,

- Планираат и обезбедуваат средства во рамките на своите буџети за преземање на подготвителни мерки, како и мерки за надминување на предизвикани последици од кризи и кризна состојба,

- Должни се на барање на телата и органите кои управуваат со системот за управување со кризи да ги стават на располагање сопствените ресурси, заради справување со кризи,

- Остваруваат други обврски согласно законските прописи и постапуваат по донесени одлуки од страна на Владата.

Од посебно значење за системот за управување со кризи е местото и улогата на Дирекцијата за заштита и спасување, која е надлежен орган за планирање и организирање на Системот за заштита и спасување во Републиката и формирање, обука и одржување на силите за заштита и спасување, кои своите надлежности продолжуваат да ги извршуваат и во услови на кризи и прогласена кризна состојба, заради справување со сериозни несреќи и катастрофи.

Основните работи кои претставуваат предмет на надлежност на институциите на Законодавната и Извршната власт во сеопфатниот пристап на управување со кризи во Република Македонија, почнувајќи од највисоко до најниско ниво, ги опфаќаат активностите кои се насочени кон:

1) Поставување (дефинирање) на долгорочна визија за тоа како треба концепциски да се уредува кризниот менаџмент во државата на подолг рок, (Национална стратегија);

2) Изработка на посебни стратегии, во кои ќе се предвиди креирање на политики и инструменти за постигнување на посебните цели на националниот кризен менаџмент. Тука пред сè, се мисли на изработка на Стратегија за одбрана, Воена стратегија, Стратегија за внатрешна безбедност, Економска стратегија, Стратегија за заштита и спасување, Стратегија за надворешна политика, Стратегија и политики за заштита на животната средина, Социјална политика, како и сеопфатна национална Стратегија за намалување на ризици од катастрофи како основа за воспоставување на инструменти за ефикасна превенција и управување со кризи;

3) Поставување на опции и можни варијанти на остварување на потесните цели на кризниот менаџмент, во смисла на изработка на планови и програми од предметна надлежност на институциите, преземање на широки и опсежни мерки и активности за подготовки на субјектите од системот, притоа водејќи сметка за потребните ресурси за нивна имплементација;

4) Одржување на потребно ниво на способност (обука и увежбување) на субјектите на системот, извршување на поставените задачи, согледување на слабости, утврдување на потреби од измени и предлагање на истите;

Имајќи ги во предвид предходно изнесените надлежности и активности поврзани со системот за управување со кризи, обврските и активностите на институциите од законодавната и извршната власт се прикажани на следниот шематски приказ:



Шема бр. 1: Приказ на функции и надлежности на субјектите во системот за управување со кризи

Надлежности на Јавните претпријатија и установи и трговките друштва од посебен интерес

Јавните претпријатија, јавните установи и служби, како и трговските друштва од посебно значење за работа во кризна состојба, кои ќе ги определи Владата на Република Македонија, во согласност со законот за управување со кризи, имаат обврска да се подготвуваат за извршување на нивните функции и задачи, но и за превенција и справување со ризици и опасности кои можат да предизвикаат криза или кризна состојба на подрачјето каде делуваат и на целата територија на државата, доколку за тоа имаат капацитет и способност. Нивните посебни надлежности и обврски се однесуваат на следното:

- На барање на телата и органите кои управуваат со системот за управување со кризи и по одлука на Владата, должни се да ги стават на располагање сопствените ресурси заради справување со кризи и отстранување на последици од кризи, а за тоа имаат право на соодветен надомест,

- Во случај на настанување на ненадејна несреќа или друга кризна појава, без повик на надлежен државен орган, должни се да преземат активности во рамки на нивните можности и за тоа да го известат надлежниот орган или Центарот за управување со кризи на бесплатниот телефонски број за итни повици,

- Во рамките на своите предметни надлежности или деловните процеси должни се да ги испланираат и преземат потребните превентивни мерки и да подготват капацитети за справување со кризи и непогоди од поголем интензитет,

- Јавните претпријатија, јавните установи и служби, како и трговските друштва од посебен карактер на дејност, кои со своето работење можат да предизвикаат сериозни загрозувања за луѓето, животните и средината, должни се да ги преземат сите мерки на превенција и истите ги финансираат од сопствени извори,

- Остваруваат други обврски согласно законските прописи и постапуваат по донесени одлуки од страна на Владата.

Надлежности на Единиците на локална самоуправа и граѓаните

Законот за управување со кризи, посебно место и улога им дава на Единиците на локалната самоуправа и граѓаните, како најмасовен субјект во системот за управување со кризи. Заради постојано информирање и следење на состојбите на целата територија на Републиката, се формираат 35 регионални центри за управување со кризи, со седишта во општините утврдени со членот 23 од Законот за управување со кризи.

Врз основа на Законот за локална самоуправа, а во согласност со начелото на субсидијарност, општините имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес и од локално значење, како што се работите од областа на управувањето со кризи и заштитата и спасувањето, пред се на животот и здравјето на граѓаните и сите материјални добра на територијата на општината.

Од поголемата листа на надлежности на единиците на локалната самоуправа, во оваа прилика ги издвојуваме следните:

- Урбанистичко планирање, градење на објекти од локално значење утврдени со закон и уредување на просторот;
- Заштита на животната средина и природата;
- Планирање на локалниот економски развој, утврдување на развојните и структурните приоритети, водење на локална економска политика и др.;
- Комунални дејности: снабдување со вода за пиење, испорака на технолошка вода, одведување и пречистување на отпадните води, одведување и третман на атмосферските води, снабдување со природен гас и топлинска енергија, регулација, одржување и користење на речните корита, мостови и други инфраструктурни објекти;
- Социјална заштита и Здравствена заштита;
- Спроведување на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив;

- Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици.

Градот Скопје, како специфична единица на локална самоуправа и главен град на Република Македонија ги координира активностите во областа на управувањето со кризи, преку посебен Регионален центар на град Скопје.

ГЛАВА V

ОПФАТ И СОДРЖИНА НА ПРОЦЕНАТА ЗА ЗАГРОЗЕНОСТ НА БЕЗБЕДНОСТА, ВО РАМКИТЕ НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ НА Р. МАКЕДОНИЈА

1. Системот за управување со кризи на Р. Македонија како основа за “мултисекторски и мултириск пристап” во процената на ризици

При разработувањето на моделот/системот за кризен менаџмент кој е имплементиран во Република Македонија, беше споменато дека основната цел на неговото воспоставување е поврзана со потребата од обезбедување на високо ниво на консултации, комуникација и координација помеѓу сите надлежни субјекти, размена на информации, донесување на одлуки на највисоко ниво и рационално и функционално искористување на националните ресурси за превенирање на појавите кои можат да доведат до криза или кризна состојба во државата и нивно ефикасно елиминирање.

Системот за управување со кризи во нашата држава, се воведува и заради потребата од постојаното следење и проценување на безбедносните ризици и опасности, во законски организиран и координиран процес со вклучување на сите надлежни субјекти (мултисекторски пристап), и изработка на Процена на загрозеноста на Република Македонија од сите ризици и опасности (мултириск пристап), која ќе биде верификувана од надлежните Владини тела кои координираат и управуваат со системот за управување со кризи (Управувачки комитет - УК и Група за проценка - ГП) и истата ќе биде донесена од страна на Владата на Република Македонија. Ваквиот пристап во процесот на проценувањето на ризиците и опасностите, треба да овозможи оформување на “целосна слика” за спектарот на безбедносни ризици и опасности, кои можат да го загрозат животот и здравјето на граѓаните, материјалните и природните богатства, како и општата состојба во државата.

Управувањето со кризи во Република Македонија има широка поставеност, го сочинуваат сите органи на државната власт, приватниот и граѓанскиот сектор, високообразовните институции и други субјекти. Ваквата системска организација подразбира уредување на односи и врски на функционирање помеѓу сите вклучени страни, без разлика дали нивната улога е како обезбедувачи на информации или како корисници на информациите.

Функционирањето на системот за управување со кризи во Република Македонија се темели на принципите кои се карактеристични за “управувањето со системи или системскиот менаџмент” каде се подразбира извршување на сите функции (планирање, организирање, раководење, координација и контрола) и работење на менаџерите во услови кога организацијата ги исполнува критериумите на систем составен од повеќе слоеви (потсистеми) во негов состав, но кога и самиот ситем претставува потсистем на некој поголем систем.

Во илустративна смисла, претходно изнесеното значи, дека за потребите на системот за управување со кризи се користат врските со останатите системи, како што се: системот за одбрана, системот за внатрешна безбедност, системот за заштита и спасување итн, и во случај на негово активирање (кризна состојба) истите функционираат како негови потсистеми, но во исто време сите тие се потсистеми на националниот безбедносен систем.

Во практичната примена, функционирањето на овој системски модел предвидува обезбедување на услови за: влез, процес (обработка), излез и повратни информации за функциите на системот. Кога станува збор за процена на безбедносните ризици во рамките на системот за кризен менаџмент, овие процеси се однесуваат на следното:

- *влезот* го претставуваат информациите кои се однесуваат на заканите, ризиците и опасностите и конкретно настанатите ситуации и состојби,

- *процесот (обработката)* се извршува преку функциите на телата и институциите од системот (ГП, ЦУК, субјекти итн.), заради добивање на процени, анализа, заклучоци, препораки и сл,

- *излезот* претставува конкретна активност, преземена мерка, реализирана задача (превентивна, реактивна) во насока на намалување на ризикот и подобрување на состојбата, и

- *повратните информации*, претставуваат повратна спrega која повторно преку функциите на менаџментот овозможува корекции за следниот циклус на влезни информации.

Овој процес илустративно е прикажан на следниот шематски приказ:

Надворешно опкружување



Шема 3: Функции на системски модел

Вака поставениот принцип на системски менаџмент се остварува како процес во кој најпрво се поставува дијагноза и идентификација на ситуацијата (процена), потоа се дефинираат основните проблеми, се поставуваат приоритните цели на субјектите на системот, се утврдуваат техники за решавање на проблемот и се презема конкретна активност. Потоа следи анализа на факторите кои влијаеле на појавата на ситуацијата и повратни информации за потребните корекции и промени.

Основните причини заради кои беше воспоставен системот за управување со кризи во Република Македонија, се однесуваа на отсуството во меѓуресорската комуникација и координација при мониторингот и процената на безбедносните ризици, а аналогно на тоа и мерките кои се превземаа беа нецелосни и поединечно спроведени. Заради ваквата состојба постоеја парцијални согледувања (процени) за безбедносните ризици, без да се има во предвид можноста за мултипликација на пројавените ризици и без нагласена потреба од повеќеинституционално настапување и во фазите на превенција и во фазите на справување со актуелните и потенцијалните ризици по безбедноста.

Во функција на отстранување на овие евидентни недостатоци, при воспоставувањето на системот за управување со кризи, законодавецот се води од принципите на мултисекторска соработка и пристап кон ризиците од повеќе аспекти. Исто така, при воспоставувањето на системот, не е изоставен основниот предуслов за успешно функционирање на ваквиот пристап, а тоа е ефикасен систем на координација, комуникација и управување со процесите.

Сето ова е утврдено во законот за управување со кризи, со предвидувањето на двете Владини тела (УК и ГП) кои управуваат со системот за управување со кризи. Кога станува збор за обезбедувањето на “мултисекторскиот пристап” во проценувањето на ризиците, законот, го поставува на највисоко ниво. Имено Групата за проценка е тело на Владата, чија основна функција е координирано разгледување и проценување на безбедносните состојби. Предвидениот состав на групата за проценка, ги поставува основните предуслови за примена на мултисекторскиот пристап при процената на безбедносните ризици во Република Македонија, што претставува основа за превземање на соодветни и организирани мерки на подготовка на сите институции кои имаат споделени надлежности во процесот на превенција и справување, при што се обезбедува и принципот за “мултириск пристап” во целосниот спектар на управувањето со безбедносните предизвици и ризици.

2. Значење и улога на “процената” во системот за управување со кризи на Република Македонија

Процената на загрозеноста на безбедноста од сите ризици и опасности, за Република Македонија и за подрачјата на општините и на градот Скопје, претставува документ кој е во функција на планирање и организација на системот за управување со кризи, го помага процесот на одлучувањето на надлежните носители, на национално и локално ниво, ја поддржува комуникацијата, координацијата, соработката, партнерските односи и употребата на ресурсите заради превенција, рано предупредување и справување со сите ризици и опасности кои можат да го загорзат животот и

здравјето на луѓето, материјалните и природните богатства, како и општата безбедност на Република Македонија или одредени нејзини делови.

Секојдневното живеење на човекот како поединец и припадник на различни општествени структури се одвива во услови на постојани закани од различни форми на ризици и опасности. Ризиците се однесуваат на одреден степен на веројатност и очекување дека одредена закана ќе прерасне во конкретна опасност и ќе предизвика загрозување на одредени вредности, кај поединецот, локалната заедница или државата во целост.

Процената како *процес* претставува континуирано и систематизирано согледување за нивото на безбедност на заштитените вредности, наспроти веројатноста од загрозување под влијание на конкретни опасности, во корелација со степенот на изложеност на елементите на ризик и нивната ранливост, односно отпорност. Во процената како *пишан документ*, се презентираат сознанијата, заклучоците и препораките, поврзани со актуелните и очекуваните ризици за одреден простор и време. Процената не е статичен или еднаш донесен документ, нејзината содржина се ажурира (редовно и вонредно) во согласност со динамиката на промени со која се манифестираат безбедносните појави. Процената претставува основа за планирање, организирање и спроведување на превентивни мерки и активности, рано предупредување и координација помеѓу надлежните субјекти во системот за управување со кризи.

Проценувањето на безбедносните ризици се остварува во плански, организиран, целисходен и методолошки воспоставен процес во рамките на системот за управување со кризи, преку кој се доаѓа до одредени сознанија и заклучоци за состојбите и тенденциите на појавите кои претставуваат ризици и опасности за животот и здравјето на граѓаните, природните, материјалните и културните богатства и општата безбедност на државата. Процената и процесот на проценување во рамките на системот за управување со кризи, добива на значење затоа што преку него надлежните субјекти спроведуваат: (1) Идентификување на опасностите и нивно рангирање (по интензитет, зачестеност, можни последици и др.); (2) Предвидување на објектот кој може да биде загрозен (изложеност) и како (неговите слабости - ранливост); (3) Истражување на идентификуваните опасности, собирање на податоци и

информации за истите, нивна анализа и евалуација и мерки на контрола; (4) Документирање на состојбата; (5) Ажурирање – следење на промените (редовно и вонредно - по укажана потреба).

Друго значење на процената е тоа што преку процесот на изработка на процената, се спроведува постојано истражување на податоци и информации кои ќе најдат своја понатамошна употреба. Во таа смисла истражувањето на безбедносните ризици претставува процес на систематски, контролиран и критички осврт на сите претпоставки (хипотетички ставови) за можните врски и движења врзани за самата појава која генерира конкретна опасност. Додека податоците и информациите кои се однесуваат на безбедносните ризици и опасности претставуваат одредени вредносни показатели за поединечните карактеристики на истражуваната појава. Низ процесот на анализа и обработка, истите од првичниот или изворен облик се преобразуваат во применливи и употребливи категории кои отсликуваат некои својства за безбедносната појава која се истражува и е предмет на обработка за потребите на процената.

Основата за успешно управување со кризи (кризен менаџмент) е поврзана со квалитетно воспоставен систем за управување со ризици (risk management). Процената од сите ризици и опасности претставува темелен документ врз кој се планираат, организираат и спроведуваат потребните мерки и активности во процесот на управувањето со ризиците кои можат да предизвикаат загрозување на вредностите кои се предмет на заштита. Идеален систем кој ќе ги неутрализира сите ризици, не постои, така да водечки императив на надлежните државни институции е, актуелните и потенцијалните ризици, кои предизвикуваат одредени несреќи и катастрофи, да ги сведат на толерантни и прифатливи граници, со цел да се избегнат големи економски, социјални и друг вид пореметувања во функциите на државата.

Општата задача на управувањето со ризици, во основа вклучува две работи, *процена* на веројатноста и големината/интензитетот на одредениот ризик и вреднување на важноста која општеството ја придава на тој ризик. Оттука, процесот на управување со ризикот се состои од две фази: (1)

Процена на ризикот, што претставува негова квантификација, со користење на валидни и проверени податоци и (2) *Вреднување на ризикот*: што опфаќа социјални, економски, политички, еколошки и други размислувања за сериозноста на ризикот, балансирање на трошоците за негово третирање (превентивно, оперативно) наспроти потенцијалната корист/штета за локалната заедница, општините и државата во целост.

3. Институционални надлежности во процесот на проценка на ризици во рамките на системот за управување со кризи на Р. Македонија

„Процената на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од сите ризици и опасности“, која се изработува во рамките на системот за управување со кризи, треба да претставува документ во кој се интегрирани процените на надлежните државни субјекти, за ризици и опасности од нивна надлежност, како и поодделните процени за загрозеноста на подрачјата на општините и која е во функција на планско, навремено, целесообразно и координирано донесување на одлуки, насоки и препораки за преземање на потребните мерки и активности на субјектите на Системот за управување со кризи на национално и локално ниво.

Законот за управување со кризи, претставува основен закон врз чија основа се уредени сите функции и процеси кои се одвиваат во системот за управување со кризи. Но, овој закон во ниеден момент не ги исклучува институционалните надлежности на субјектите во системот за управување со кризи, кои се остваруваат врз основа и во согласност со нивните предметни закони.

Кога станува збор за поединечните системи кои остваруваат посебни задачи во рамките на националниот безбедносен систем, како што се системот за одбрана, системот за безбедност, системот за заштита и спасување и други, институциите кои се нивни носители¹⁴⁰, планираат и

¹⁴⁰ Се мисли на институциите како што се: Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи, Дирекцијата за заштита и спасување, кои во согласност со предметните закони се носители на административните, организациските и стручните работи за наведените системи.

остваруваат посебни активности во различни сегменти, вклучително и во процесот на проценка на безбедносните ризици кои се во нивна предметна надлежност.

Гледано од овој аспект, институционалните надлежности во процесот на процената на ризици во рамки на системот за управување со кризи на Република Македонија, се уредени со предметните закони, што пфаќа надлежности, начин и постапки при изработката на процените. Законот за управување со кризи, со предвидувањето на Владините тела (Група за проценка и Управувачки комитет) има за цел да обезбеди интегрално согледување на сите процени за ризиците по безбедноста на Републиката, координирано и од едно место.

Со други зборови, ова значи системски пристап преку кој се поставува законска основа, процените за посебните безбедносни ризици кои се изработуваат засебно во рамки на надлежните институции, да се споделат и интегрираат преку надлежностите на Групата за проценка, со што би се добиле интегрирани сознанија, односно проценка за сите ризици и опасности, *без притоа да се има интенција еден систем или институција да се стави над другите*. Со ова уште еднаш се потенцира потребата од меѓуресорската соработка, која ќе се одвива врз принципите за меѓусебно почитување и градење на партнерски односи на соработка.

Ако се направи содржинска анализа на останатите законски решенија, од областа на одбраната, безбедноста, заштитата и спасувањето и др., кои пропишуваат и уредуваат слични надлежности на други државни органи, не може да се најде иста или слична законска обврска која упатува на изработка на *“единствена проценка на загрозеноста од сите ризици и опасности”*. Заради тоа, Процената која се изработува во рамките на системот за управување со кризи, во координација на Центарот за управување со кризи, претставува законски поткрепена активност.

Оваа проценка по содржина и структура е единствена (глава II од Уредбата), по обем е поширока од останатите и посеопфатна, затоа што е ориентирана кон проценка на “Ризикот”, како поширока категорија од опасноста.

4. Нормативна уреденост и законска основа за процената на ризици во рамки на системот за управување со кризи на Р. Македонија

Формално правните основи за процена на ризиците и уредувањето на начинот и постапката за изработка на процените во рамките на системот за управување со кризи¹⁴¹, во основа се дадени со Законот за управување со кризи, а детално се пропишани со Уредба на Владата за “Методологијата за изработка на процената, на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од сите ризици и опасности, нејзината содржина и структура, начинот на чување и ажурирање, како и определувањето на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената”.

Изработката на оваа процена претставува законска обврска и една од основните надлежности на Центарот за управување со кризи¹⁴².

4.1. Закон за управување со кризи

Основните одредби за изработка на процената на ризици во рамки на системот за управување со кризи на Република Македонија, се дадени во Законот за управување со кризи. Законот е структуриран во десет тематски целини (глави) и предвидува повеќе подзаконски акти. Во првата глава од законот, во делот каде се даваат основните дефиниции, воопшто не се определува значењето на поимот “процена” или “процена на ризици”. Во втората глава, законот предвидува одредби со кои предвидува изработка на локални процени, односно процени за загрозеноста на подрачјата на општините и градот Скопје. Третата глава од законот го регулира воспоставувањето и функционирањето на Владините тела во системот за управување со кризи (Управувачки комитет и Група за процена) кои имаат

¹⁴¹ Во согласност за Законот за управување со кризи и наведената уредба, во рамките на системот за управување со кризи се изработуваат процени за: 1) подрачјата на општините, 2) подрачјето на градот Скопје и 3) Република Македонија.

¹⁴² Во членот 21 од Законот за управување со кризи, каде се дадени основните надлежности на ЦУК, покрај другото стои “изработување и ажурирање на единствена процена за сите ризици и опасности по безбедноста на Републиката”.

посебно место и улога во поставувањето на формално-правната рамка за изработка, верификување и донесување на процената за загрозеност на Република Македонија.

Додека главата 6 од законот е целосно посветена на „Процената на загрозеност на безбедноста на Република Македонија“, и директно е поврзана со темата на овој труд. Во оваа глава има два члена каде се дадени основните наележности, додека целосното уредување на оваа област, законодавецот предвидел да биде извршено од страна на Владата со посебна уредба.

4.2. Уредба за методологија за изработка на проценка на загрозеност на безбедноста на Р. Македонија од сите ризици и опасности

“Уредбата за методологијата за изработка на процената, на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од сите ризици и опасности, нејзината содржина и структура, начинот на чување и ажурирање, како и определувањето на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената”¹⁴³, претставува подзаконски акт со кој Владата целосно го уредува делот на „Процената на загрозеност на безбедноста на Република Македонија”.

Оваа уредба е донесена во 2011 година, односно околу шест години од формирањето на Центарот за управување со кризи. Самата оваа временска дистанца упатува на комплексноста и тежината на оваа материја, за чие усогласување беше потребно подолг период¹⁴⁴. Квалитативната анализа на оваа уредба укажува на тоа, дека истата претставува сеопфатен правен документ кој предвидува воспоставување на холистички пристап во процесот на изработка на процената за загрозеност, каде целосно се применети меѓународните стандарди и критериуми од оваа област. Пристапот во изработката на процената кој е уреден со оваа уредба е во целосна

¹⁴³ “Сл. весник на Р. Македонија”, бр.13/2011.

¹⁴⁴ Анализата на одредбите од оваа уредба, кои се однесуваат на терминологскиот дел, како и делот на содржината и структурата, укажува дека истата е компатибилна и усогласена со светските стандарди и критериуми од оваа област.

согласност со сите аспекти на меѓународните искуства и добри практики, кои теоретски беа елаборирани во главата II од овој труд.

Уредбата е структурирана во пет глави, со вкупно 16 члена. Првата глава е посветена на дефинирање на одделни изрази употребени во уредбата, а се од фундаментално значење за самиот процес на изработка на процената. Ова значење добива на поголема тежина ако се земе во предвид фактот дека во законот за управување со кризи, воопшто не се дадени дефиниции во врска со процената и клучните термини кои се поврзани со неа и од тој аспект оваа уредба има голем придонес во заокружувањето на националната правна рамка која го уредува управувањето со ризици и управувањето со ризици од катастрофи во Република Македонија.

Клучните термини од значење за процената, во уредбата се дадени на следните начини:

- *“Ризик”* е комбинација од повеќе меѓусебно зависни фактори кои влијаат на веројатноста, одредена опасност да прерасне во несреќа или катастрофа и да се реализираат нејзините негативни последици.

- *“Опасност”* е природен феномен, човечка активност, техничко-технолошка хаварија или друг вид на појава која може да предизвика: загуба на живот, повреди или други влијанија врз здравјето, имотна штета, загуба на средствата за егзистенција и услуги, општествено и економско пореметување, како и штета врз животната средина.

- *“Ранливост”* е присуството на посебни карактеристики, специфики и околности на поединецот, заедницата, системите или објектите кои ги прават подложни на негативните влијанија и оштетувачките ефекти на дадената опасност.

- *“Изложеност”* е присуството на луѓе, материјални добра, природни богатства, системи, објекти или други елементи во зоните на опасност и кои со тоа присуство и сопствената ранливост се подложни на потенцијални загуби, оштетувања и други негативни влијанија.

- *“Процена на ризик”* е утврдена методологија/постапка со која се одредува природата и обемот на ризикот со анализа на потенцијалните опасности и со оценување на постоечките услови на ранливост кои заедно

би можеле потенцијално да им наштетат на изложените луѓе, имот, услуги, средства за егзистенција и животната средина од која зависат.

- *“Анализа на ризик”* е дел од процесот на процената на ризикот (и со тоа поврзаното мапирање на ризик) која вклучува преглед на техничките карактеристики на опасностите, како што се нивната локалција, интензитет, зачестеност и веројатност; анализа на изложеноста и на ранливоста вклучително и физичките, социјалните, здравствените, економските и еколошките димензи (последници); и оценка на способноста на преовладувачките и алтернативните капацитети за справување во однос на веројатните сценарија на ризикот.

- *“Превенција”* е збир на планирани, организирани и институционално раководени активности насочени кон намалување или целосно избегнување на неповолните влијанија од опасностите и со нив поврзаните несреќи и катастрофи.

- *“Отпорност”* е способност на системот за управување со кризи, локалната заедница или општеството кои се изложени на опасности, да пружат отпор, да абсорбираат негативни влијанија, да се прилагодат на промените и да отпочнат процес на опоравување од ефектите од опасноста, и тоа навремено и ефикасно, преку одржување и обновување на нивните основни структури и функции.

- *“Управување со ризик”* е систематски процес на употреба на правни механизми, организациски и оперативни способности и капацитети за спроведување стратегии, политики, како и конкретни мерки и активности за превенција и справување со цел да се намалат негативните влијанија на опасноста и можноста истата да прерасне во поголема несреќа или катастрофа.

Ако се направи споредбена анализа на овие дефиниции со толковникот на поими кој го дава Меѓународната стратегија на обединетите нации за намалување на ризици од катастрофи (УНИСДР)¹⁴⁵ и со Меѓународниот стандард ИСО 73:2002 – “Речник за Управување со ризик”¹⁴⁶, ќе се воочи дека постои усогласеност со дефинициите и коментарите кои се дадени

¹⁴⁵ Повеќе на: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf.

¹⁴⁶ Повеќе на: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en>.

таму, што упатува на висок степен на компатибилност на националната со меѓународната формално правна и оперативна рамка на процесот на проценка на безбедносните ризици..

4.2.1. Содржина и структура на процената

Главата II. Содржина и структура на процената, го претставува носечкиот дел од уредбата. Всушност во оваа глава се дефинирани сите елементи кои процената треба да ги содржи во себе. Генерално процената е поделена на два дела, *Општ дел* и *Посебен дел*.

▪ *Општиот дел* на процената ги опфаќа елементите кои се однесуваат на: генералниот опис на целите на процената; територијалниот опфат на процената (подрачјата на општините и градот Скопје и Република Македонија); геостратегиските карактеристики; административно-управните единици на територијата и институциите на системот за управување со кризи; нивна меѓусебна интеракција, комуникација, координација и соработка; извори на податоци и информации, вреднување и употреба на истите, како и механизми за нивна размена; географски, демографски и социјално-економски податоци како елементи на ризикот, поврзани со номенклатурата на средства и други добра изложени на ризик. Општиот дел, претставува статичен или помалку променлив дел во Процената, кој во себе ги содржи карактеристиките и спецификите на територијата на која се однесува процената.

▪ *Посебниот дел* од процената, се однесува на променливите категории, ја содржи динамичната фаза, која е насочена кон следење, идентификација, откривање, детална анализа и проценка на присутните опасности на дадената територија, утврдување на присутните елементи изложени на опасностите и нивната ранливост (објекти, инфраструктура, население, животна средина итн.), со квантитативна и квалитативна анализа и проценка на способноста на системот за управување со кризи, да превенира, рано да предупреди, да информира и алармира, како и да координира со оперативен одговор и надминување на последици од различни појави на кризи и кризни состојби.

Деталната содржина на процената која се изработува во рамките на системот за управување со кризи е дадена во следната табела (Табела 6)¹⁴⁷:

Табела 6: Содржина и структура на процената

Општ дел	
Вовед	
I	Генерален опис на целите на Процената
1	Територијален опфат (територија на Република Македонија, подрачје на општините и на градот Скопје) на Процената
2	Геостратегиски карактеристики и положба
3	Цел на Процената
4	Предмет и задачи на Процената
II	Процес на анализа
1	Идентификација на територијата/подрачјето и административно-управните единици вклучени во анализата
2	Институции/субјекти во системот за управување со кризи кои се вклучени во процесот на анализата
3	Интеракција со другите институции/субјекти од системот за управување со кризи (координација, комуникација, соработка)
4	Извори на податоци, и процес/процедури за нивна размена
5	Механизми на координација со други институции/субјекти кои спроведуваат активности од сличен карактер, (изработуваат процени за одреден вид на ризици и опасности од нивна надлежност или за различен/ист територијален опфат).
III	Елементи на ризикот
1	Географски карактеристики
1.1	Географска положба и големина
1.2	Релјефни карактеристики
1.3	Пошуменост и друга вегетициска покриеност
1.4	Основни карактеристики на земјиштето
1.5	Климатски услови
1.6	Хидрографска мрежа, вид и количина на атмосферски и други води
1.7	Друго
2	Организација и користење:
2.1	Социо-економски карактеристики

¹⁴⁷ "Сл. весник на Р. Македонија", бр.13/2011, Уредба за методологија за изработка на процената, Глава II. Структура и содржина на процената, член 2-5.

2.2	Природни ресурси (земјоделско земјиште, шуми и шумско земјиште, минерални ресурси и рудници, водни ресурси и водостопанска инфраструктура, енергетски извори и енергетска инфраструктура и друго)
2.3	Население и организација на населбите и дејностите (урбанизација и мрежа на населби, уредување на селските населби и подрачја, домување, и сл.)
2.4	Комуникациска мрежа, сообраќај и врски
2.5	Животна средина и природни богатства
2.6	Културно-историско наследство
2.7	Патна мрежа, по видови на патишта
2.8	Останата инфраструктура, по видови
2.9	Друго
3	Населени места:
3.1	Имиња, големина и граници на секој град и поголеми населени места
3.2	Урбана – рурална структура на населбите
3.3	Демографски профил: број и карактеристики на населените места, број и структура на населението (национална застапеност, старосни групи, родова припадност, образование, економска активност, лица со посебни потреби и други демографски параметри, вклучувајќи ги промените кои се случиле во последните 2-3 децении), вкупно и посебно, по населени места
3.4	Друго
4	Економски профил:
4.1	Стопанска развиеност
4.2	Присутна индустрија и други производни капацитети (по градови и населени места)
4.3	Индустрија со хазарден потенцијал (со посебно елаборирање на потенцијалот за загрозување)
5	Генерални карактеристики на развојот:
5.1	Актуелната намена на земјиштето и развојните карактеристики
5.2	Развојни цели за територијата/подрачјето, како дел од националните/локални планови (Просторен план на Република Македонија, Генерален/детален урбанистички план и сл.)
6	Сумарен и детален опис на застапените елементи на ризикот според номенклатурата на средства и други блага од Единствената методологија за процена штети од елементарни непогоди (Службен весник на Република Македонија, бр.75/01)
Посебен дел	
I	Процена на ризикот-постапки и активности:
1	Процена на опасност
1.1	Истражување, документирање и анализа на информации и документи за случените во минатото несреќи и непогоди предизвикани од опасностите карактеристични за територијата/подрачјето која е опфатена со процената

1.2	Определување/профилирање на потенцијалните извори на загрозување-опасности, кои можат да предизвикаат одредено загрозување на безбедноста на Републиката или подрачјето на општините и на градот Скопје
1.3	Проценување на веројатноста за нивно случување (по време, место, интензитет), со научно и методолошки поткрепен процес на обработка на верификувани информации во организирана и координирана меѓуресурска соработка со сите вклучени субјекти од системот за управување со кризи
1.4	Визуелизација на резултатите/наодите од процената, на карти/мапи за опасностите, матрици на опасност и други форми за визуелизација, поддржано со соодветна информатичка технологија, како Географски информacionи системи-ГИС и сл.
1.5	Други постапки и активности
2	<i>Процена на ранливост и изложеност на посебните елементи кон кои е насочен ризикот</i>
2.1	Процената на ранливоста и изложеноста опфаќа анализа и дефинирање на посебните карактеристики, специфики и околности на поединецот, заедницата, објектите и системите кои ги прават подложни на негативните влијанија на оштетувачките ефекти на дадената опасност
2.2	Квалитативна и квантитативна анализа на создадените вредности, идентификација на типологијата на објектите и нивниот број, на инфраструктурата и на критичните објекти кои се чувствителни на конкретната опасност/, со мапирање (до колку е можно)
2.3	Квалитативна и квантитативна анализа на изложеното население (родова структура, старосни групи, групи со посебни потреби итн), со мапирање (до колку е можно)
2.4	Процена на влијанието (ранливост и изложеност) од конкретната опасност врз објекти и инфраструктура:
2.4.1	<i>Оштетувањето на објекти, по конструктивни типови, степен на оштетување и број</i>
2.4.2	<i>Оштетување на инфраструктурата, по различни категории на инфраструктура и степен на оштетување</i>
2.4.3	<i>Критични објекти по категории на намена, конструктивна типологија, степен на оштетување и број</i>
2.4.4	<i>Останати објекти и инфраструктура, по типологија, степен на оштетување, број и други релевантни карактеристики</i>
2.5	Процена на влијанието (ранливост и изложеност) од конкретната опасност врз населението
2.5.1	<i>Живот и здравје</i>
2.5.2	<i>Смртност и повреди, (по типологија и интензитет)</i>
2.5.3	<i>Појава на болести и зарази</i>
2.6	Процена на влијанието (ранливост и изложеност) на институциите/субјектите на системот за управување со кризи (капацитет и способности)
2.7	Процена на директните, индиректните и долгорочните физички и економски

	загуби по категории, на разгледуваните елементи на ризикот
2.8	Збирна оцена и економски биланс на потенцијалниот ризик со процена на неговото влијание врз економијата на територијата/подрачјето
2.9	Процена за други елементи на ризикот
3	<i>Капацитет и способност на Системот за управување со кризи за превенција, рано предупредување и одговор на проценетиот ризик:</i>
3.1	Осврт на секторски стратегии, политики и планови за намалување/превенција, односно справување со проценетиот ризик
3.2	Осврт на ресурсите за одговор (човечки, материјални, технички и др;) кои се наоѓаат на територијата на која се однесува процената
3.2.a	Процена на потреби (опрема) и секторски подготовки (обука, вежби) за спроведување на потребните мерки и активности насочени кон превенција, рано предупредување и справување со проценетата состојба
3.3	Координација, комуникација и одлучување за примената на мерките и ресурсите, преку стандардни оперативни постапки
3.4	Мерки за справување и отстранување на последиците од случени несреќи и катастрофи
3.5	Процена на штети со изразени финансиски импликации
3.6	Управување со ревитализација по елиминирањето на кризата
4	Прилози на Процената, (карти и други елементи за визуелизација на содржината од Процената)

Како што може да се види од табелата, станува збор за една многу детална и сеопфатана содржина и структура на процената, која по наведениот пристап треба да се изработува за секоја општина, градот Скопје и за целата територија на Републиката. Вака конципираната содржина на процената овозможува изработка на еден навистина содржаен документ (процена), каде на едно место има податоци за целосната слика на подрачјето за кое се однесува процената, почнувајќи од генералниот опис на подрачјето, профилот на карактеристични опасности за подрачјето, опис на изложените елементи на ризик, податоци за ранливоста на утврдените елементи на ризик и податоци за капацитетите со кои располага системот за управување со кризи на даденото подрачје.

4.2.2. Опфат и содржина на посебните елементи (точки) од процената

Во процесот на изработка на процената за подрачјето за кое се однесува (општина, град Скопје, РМ), Центарот за управување со кризи во

организиран и координиран процес на соработка со сите надлежни субјекти од системот за управување со кризи, на локално и национално ниво, прибира и обработува податоци и информации кои се однесуваат на секоја точка кој е предвидена со уредбата. Сите точки предвидени во главата II, од уредбата, како содржина и структурата на процената, се задолжителни.

Опфатот на содржината која секоја точка, како минимум треба да го содржи е даден во продолжение на овој текст. Овој опфат на содржина е гледиште на авторот на овој труд, кое може да биде земено во предвид и да послужи како придонес кон практичниот сегмент на изработката на процената во рамките на системот за управување со кризи.

Вовед на процената

Во воведот на процената се опфаќаат основните елементи поврзани со содржината на текстот на процената. Се изнесуваат некои работи кои се однесуваат на правната основа и законската обврска за нејзиното изработување и донесување, вклучените субјекти во процесот на изработка и донесување, во кратки црти се потенцираат капацитетите и можностите на системот за управување со кризи и сл. Понатаму во воведот се дава осврт за состојбите и тенденциите кои се карактеристични за територијата на која се однесува процената, поврзано со присутните опасности за одреден временски период (историски осврт) преку кој се потенцира подложноста на таа територија на специфичните ризици, било да се поврзани со природни и климатски феномени, техничко технолошки, општествени или од човек предизвикани причини. Исто така, се дава краток осврт на предизвиканите штети и последици на таа територија од случени непогоди во минатото, се наведуваат основните употребни вредности на процената, како и други посебни карактеристики кои треба да бидат дел од воведната содржина на Процената.

I. Генерален опис на целите на процената:

Во рамките на оваа точка се дава генерален опис на целите на процената за даденото територијално подрачје за кое се однесува Во

генерален опис понатаму процената опфаќа точки со кои се појаснува територијален опфат на процената, геостратегиските карактеристики и положба, цели, предмет и задачи на Процената.

(1) *Територијален опфат на Процената*, во овој дел се дава опис на територијалниот опфат на процената, се опишуваа границите на територијата со податоци за големината на просторот и се наведуваат други особености поврзани со дескрипција на подрачјето кое е опфатено со предметната проценка.

(2) *Геостратегиски карактеристики и положба*: Во зависност од тоа за која проценка се работи, се дава краток опис на: *положбата на РМ* во регионот на Балканот, Југоисточна Европа, Европа и пошироко и вкрстувањето на стратешките регионални и глобални интереси, како и карактеристични и идентификувани извори на загрозувања на безбедноста кои се со геостратешки интерес и прекугранични последици, присуство на стратешки патаишта и коридори и сл. Доколку станува збор за локална проценка, се опишува *положбата на општината, односно градот Скопје*, во однос на микрорегионот на кој припаѓа, територијално разграничување со соседните општини или соседни држави, доколку станува збор за гранични општини, влијанија – негативни и позитивни од местоположбата, други засебни елементи од геостратегиски карактер.

(3) *Цел на Процената*: во кратки црти се потенцира која е основната цел на процената за дадениот територијален опфат. Да се прикаже и сублимира присуството на карактеристичните опасности кои биле/се присутни на таа територија, со цел да се запознаат надлежните авторитети и носители на одлуки заради креирање на одржливи политики на уредување на просторот, превенирање и намалување на идентификуваните ризици, креирање на јавна светст за намалување на последиците од несреќи и катастрофи. Целта на процената може да се постави во два дела, како општа цел на процената и посебни цели.

(4) *Предмет и задачи на Процената*: предметот и задачите на процената се поврзани и произлегуваат од поставената цел/и на процената. Предмет на процената е поврзан со анализа и евалуација на релевантните податоци за сите опасности кои се карактеристични за територијата на која

се однесува процената, детален опис на таа територија, како: географски карактеристики, организација и користиње, демографски, економски, социјален профил и друго. Предметот на процената се поврзува со општата цел на процената, а задачите на процената се поврзуваат со посебните цели на процената. Како задачи на процената се: идентификување на изворите на присутните опасности, определување на елементите (вредностите) кои се изложени и можат да бидат загрозени, со детална анализа на нивната изложеност и ранливост; утврдување на потребите (организациски, институционални, материјални) за нивно следење и превенирање, информирање на надлежните субјекти и јавноста итн.

I. Процес на анализа:

Овој процес опфаќа собирање на податоци, нивно средување и подготовка за анализа, анализа, претставување на резултатите од анализата и нивна употреба. Во процесот на анализата преку објективен пристап, со проверливост, прецизност и систематичност во изборот на податоците за анализа се пристапува кон анализа на податоците кои се однесуваат на: почетно препознавање или идентификација на присуството на конкретната опасност, утврдување на насоченоста на конкретната опасност, кон одредено добро или вредност (елемент изложен на опасност), како и капацитетот и способноста на системот за управување со кризи, да превзема соодветни мерки, препораки и одлуки, со цел да го стави под контрола идниот развој и димензии на идентификуваната појава на ризик и опасност.

(1) Идентификација на територијата на подрачјето и административно-управните единици вклучени во анализата:

Во оваа точка, во рамките на територијалниот опсег на процената (Р. Македонија, општина, град Скопје) се определуваат административно-управните единици кои се присутни на дадената територија и претставуваат учесници (субјекти) во понатамошната комуникација и координација при изработката на процената. Оваа анализа се спроведува врз основа на законските одредби за територијална поделба и законската регулатива за

локалната самоуправа. Се врши идентификација на управните органи и институции во системот за управување со кризи, кои се вклучени во понатамошната анализа како даватели/приматели на информации и податоци, како и изработувачи на анализи и процени од своја предметна надлежност.

(2) Институции/субјекти во системот за управување со кризи кои се вклучени во процесот на анализата:

Системот за управување со кризи го сочинуваат институции/субјекти кои остваруваат различни надлежности и извршуваат посебни задачи и функции во меѓусебната соработка и координација. Кои институции/субјекти ќе бидат опфатени во процесот на анализата зависи од опфатот на процената. При определувањето на вклучените институции во процесот на анализата треба да се имаат предвид нивните законски надлежности. На пример: Собранието на Р. Македонија остварува парламентарен надзор над функционирањето на системот, Владата на РМ има надлежност во остварувањето на извршните надлежности на системот, Владините тела (Управувачкиот комитет и Групата за проценка) имаат посебно место и улога во процесот на изработка, разгледувањето и донесувањето на процената, органите на државната управа комуницираат и разменуваат информации и податоци за различни ризици и опасности, кои се од интерес за процената која се изработува во системот за управување со кризи, локалните органи и институции остваруваат извршни, надзорни и други надлежности кои се поврзани со изработка на процените на загрозеност на општините и на градот Скопје. Сите институции/субјекти во системот за управување со кризи добиваат свое место во процесот на анализата, во зависност од тоа на кое ниво/територија се однесува процената и кои институции (министерства, агенции, дирекции, ЈП, подрачни одделенија, единици на локална самоуправа, нивни органи, и др.), се присутни на тоа територијалното ниво.

(3) Интеракција со другите институции/субјекти од системот за управување со кризи (комуникација, координација, соработка):

Интеракцијата или взаемното дејство со другите институции/субјекти од системот за управување со кризи е битна заради ефикасноста и меѓусебната поврзаност при создавањето на аналитичките производи

(анализи и процени) за загрозеност на безбедноста од сите ризици и опасности на национално и локално ниво. Оваа интеракција, особено се остварува преку меѓусебната:

- *комуникација*: што подразбира размена на податоци и информации (редовни и вонредни), со взаемно почитување на своите надлежности и компетенции и меѓусебно разбирање дека *процената* претставува заеднички документ во кој ќе бидат идентификувани сите присутни опасности на даденото територијално ниво и основа за понатамошно меѓуресорско планирање и сеопфатно управување со сите идентификувани ризици.

- *координација*: изразена преку синхронизирана работа на поединци, стручни тимови, работни тела, комисии и други организациски облици во рамки на институциите/субјектите кои се вклучени во процесот на анализа и евалуација на информации и податоци и изработка на процената за загрозеноста на општините, градот Скопје или Република Македонија во целост.

- *соработка*: помеѓу институциите во рамките на системот за управување со кризи, преку заеднички постапки, поврзани со изработка на процената, заради планско и навремено превземање на потребните мерки и активности за превенција и намалување на идентификуваните извори на опасности, јакнење на отпорноста на локалните заедници и капацитетите на законски надлежните субјекти.

(4) Извори на податоци и процес/процедури за нивна размена:

Основен предуслов за добро организирани и плански водени активности за изработка на Процената е идентификувањето, пронаоѓањето, користењето и почитувањето на изворите на податоци и информации. Овие извори, во секојдневното работење, се препознатливи како: примарни или од прва рака (пишани или говорни извештаи, информации, записи и друго), секундарни или од втора рака (статии, написи, објавени извештаи и сл.), јавни, тајни или ограничени (за корисниците во системот за управување со кризи и другите безбедносни системи), отворени или достапни и затворени или недостапни. Битен момент во употребата и користењето на информациите и податоците

за анализа и процена е вреднувањето на изворите. Процесот на размена на информации и податоци помеѓу субјектите во системот за управување со кризи, за потребите на изработката на процената од сите ризици и опасности, во основа опфаќа: идентификување на потребните информации и податоци за процената; дефинирање на процедури или протоколи за постојан проток и размена на тие информации; активен однос на соработка со институциите; работа со избрани поединци и стручни тимови за анализа и процена на одредени и специфични појавни облици на ризик и опасност за безбедноста на државата, општина, градот Скопје; постојана функција и употребливост на информатичка технологија за несметан прием и обработка на потребните информации и податоци; користење на посебени комуникациски протоколи на размена информации и податоци, преку пристап на комуникациски системи на домашни и меѓународни институции и органи.

(5) Механизми на координација со други институции/субјекти кои спроведуваат активности од сличен карактер, (изработуваат процени за одреден вид на ризици и опасности од нивна надлежност или за различен/ист територијален опфат):

Механизмите за координација со институциите/субјектите кои спроведуваат слични активности, односно изработуваат анализи и процени за посебни и специфични ризици и опасности во својата област на надлежност (јавна безбедност, државна безбедност и заштита на уставниот поредок, заштита и спасување на луѓе, животни, имот, други материјални, природни, културно-историски добра, животна средина и природни богатства и др.), произлегуваат од законските надлежности и улога на Центарот за управување со кризи за изработка на единствена Процена на загрозеност на безбедноста од сите ризици и опасности, на национално и локално ниво. Како формално правна основи за координација во овој сегмент, претставуваат Законот за управување со кризи, подзаконските акти, Стандардни оперативни процедури за комуникација и соработка помеѓу субјектите во системот за управување со кризи и сл.

III. Елементи на ризикот

Во овој дел од содржината на процената се пристапува кон детален опис на територијата/покрајината кое е опфатено со процената, со посебен осврт на (1) Географските карактеристики, (2) Организацијата и користењето на територијата, (3) Населените места, (4) Демографскиот профил, (5) Генералните карактеристики на развојот и (6) Сумарен и детален опис на застапените елементи на ризикот според Номенклатурата на средства и блага од Единствената методологија за проценка на штети од елементарни непогоди.

(1) Географски карактеристики:

Во овој дел на процената се обработуваат содржини поврзани со Географските карактеристики на покрајината за кое се однесува процената, а опфаќаат основни показатели за географската положба и големина, релјефните карактеристики, пошуменоста, основните карактеристики на земјиштето, климатските услови, хидрографијата и друго.

1.1. Географска положба и големина:

Овој дел ги опфаќа основните показатели за географските карактеристики на територијата која е опфатена со процената, со изразена големина на територија (км²), граници, опис на положбата на територијата во однос на опкружувањето (соседни општини-држави, регион и пошироко) и други параметри. Определувањето на географската положба на територијата претставува битен фактор за подложноста и изложеноста, која во комбинација со другите елементи, влијание на присуството и интензитетот на ризиците и опасностите кои се карактеристични за таа географска положба.

1.2. Релјефни карактеристики:

Релјефните карактеристики на територијата која е опфатена со процената се однесуваат на опис на основните релјефни елементи (планини, котлини, речни долини и др.). Релјефната структура на една дадена територија е во директна зависност со профилот на опасности кој е

присутен. На пример релјефните карактеристики влјаат на присуството на специфични опасности, како лизгање на земјште, одронувања, раседи и земјотреси.

1.3. Пошуменост и друга вегетициска покриеност:

Пошуменоста и вегетициската покриеност претставува богатство од општ интерес за Републиката Македонија, и како такво претставува предмет на посебна заштита. При изработката на процената на загрозеноста на Републиката, општините и градот Скопје, во овој дел, треба да се изнесат податоците за пошуменоста и вегетициската покриеност за дадената територија. Податоците во врска со богатството со шуми и друга вегетација се обезбедуваат преку надлежните институции (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерство за животна средина и просторно планирање, ЈП Македонски шуми, општините и др.).

1.4. Основни карактеристики на земјиштето:

Земјиштето со своите карактеристики, претставува битен елемент од општиот дел на процената на општините, градот Скопје и Република Македонија, бидејќи во корелација со присутните извори на опасности на таа територија го зголемува нивниот негативен ефект на влијание. Заради тоа, потребно е во овој дел од процената да се изнесат сите расположиви податоци поврзани со основните карактеристики на земјиштето, кое со единствената Номенклатура¹⁴⁸ се класифицира како: земјоделско земјиште-земјоделски површини, шумско земјиште; градежно земјиште и друго земјиште. Податоци за категоризацијата на земјиштето на територијата на општините, градот Скопје и Р. Македонија се обезбедуваат преку процесот на соработка со предметно надлежните институции.

1.5. Климатски услови:

Климата претставува многу важен фактор за територијата на која се однесува процената и детерминирачки влијае на количеството на врнежи, водостојот на реките, богатството и разновидноста на растителниот и животинскиот свет и придонесува за вкупниот благодет. Климатските услови

¹⁴⁸ Номенклатура на средства и другите блага, Член 73, став 2 од „Единствената методологија за процена на штети од елементарни непогоди“ (Сл. Весник на РМ, бр. 75/01).

на одредена територија се определени од климатските фактори, како: географската положба, релјефот, близината на околните мориња, атмосферските струења и активностите на човекот. Климата и климатските фактори претставуваат елемент кој битно влијае на изложеноста на ризици од природни несреќи и катастрофи кои можат да предизвикаат посериозни последици по животот на луѓето, како и материјалните и природните богатства. Тука од особена важност е комуникацијата и координацијата со надлежната хидрометеоролошка служба која е клучен сервис провајдер за овие податоци.

1.6. Хидрографска мрежа, вид и количина на атмосферски и други води:

Хидрографијата на одредена територија ги опфаќа сите податоци кои се однесуваат на: подземните и надземните води, мрежа на постојани и повремени водотеци, реки, понорници, потоци, езера (природни, вештачки), извори на чиста вода за пиење, водоводи, хидро-мелиоративни системи за наводнување и одводнување и друго. Како податоци за хидромрежата се битни и следните елементи: сливни подрачја, должина и проток на води по сезони (зима-лето) на реки во км., акумулации-езера природни и вештачки и нивна поврзаност за потребите на човекот и другиот жив свет. Хидрографските податоци претставуваат значаен елемент во процената. Истите во анализата можат бидат земени во предвид како ресурс за превенција и намалување на ризиците (на пр. од суши), но во исто време можат да бидат и елемент на опасност, ако дојде до израз негативниот аспект на хидропотенцијалот, во смисла на излевање на водите и поплави од поголеми размери.

1.7. Друго:

По внесувањето на расположивите податоци за географската положба и големина, релјефните карактеристики, пошуменоста и вегетациската покриеност, основните карактеристики на земјиштето, климатските услови и хидрографските карактеристики, под категоријата “друго”, се обезбедуваат и сите други податоци за географските карактеристики на територијата за која се изработува процената, а претходно не биле опфатени.

(2) Организација и користење

По описот на “Географските карактеристики” на просторот, се преминува на изнесување на елементите поврзани за “Организација и користење” на територијата на која се однесува процената¹⁴⁹. Во овој дел посебно се изнесуваат податоци за: социо-економските карактеристики на подрачјето, организацијата на населените места, комуникациската мрежа и сообраќајот, културно-историското наследство, патната мрежа и другата инфраструктура. Показателите за географските карактеристики и организацијата и користењето на просторот, во спрега со присутните извори на опасности на дадаената територија, го оформуваат целосниот профил на ризици, што е од посебна важност за градењето на “посебниот дел” од процената.

2.1. Социо-економски карактеристики:

Овие карактеристики го отсликуваат економскиот профил на територијата, кој има влијание на социјалниот сегмент. Тука се изнесуваат податоците за економската развиеност, присутните стопански гранки, кои се двигатели на социјалниот, културниот и другите моменти од секојдневниот живот. Економската состојба на подрачјето претставува предуслов за планска организација на населбите, добра инфраструктура, комуникациска и сообраќајна уреденост и друго, што придонесува за безбедна животна средина за граѓаните, каде нивото на ризиците е сведено на минимални граници или прифатливи граници.

2.2. Природни ресурси (земјоделско земјиште, шуми и шумско земјиште, минерални ресурси и рудници, водни ресурси и водостопанска инфраструктура, енергетски извори и енергетска инфраструктура и друго):

Природните ресурси како водите, земјоделското земјиште, шумите и шумското земјиште, енергетските извори, минералните и рудните

¹⁴⁹ Од аспект на процената на загрозеност, географските карактеристики на просторот се обележја кои се “природно дадени”, додека “организацијата на просторот” алудира на изградената средина, каде човекот преку своите одлуки придонесува во намалување или зголемување на присутните ризици кои се поврзани со природните фактори на подложност.

наоѓалишта, флората и фауната се значаен дел на информации и податоци за анализата на моменталната состојба, како и за соодветна проекција и процена на идните состојби за териториите на општините, градот Скопје и Република Македонија. Со податоците кои се однесуваат на овие елементи се збогатува сликата за состојбите и перспективите на територијата за која се однесува процената. Овие податоци, подоцна при формулирањето на посебниот дел од процената, се користат како основа во определувањето на присутни елементи кои треба да бидат предмет на заштита во услови на зголемен ризик или, како такви, во спрега со природни феномени, техничко-технолошки причини и човекови активности можат да бидат генератори на одредени несреќи и катастрофи.

2.3. Население и организација на населбите и дејностите (урбанизација и мрежа на населби, уредување на селските населби и подрачја, домување, и сл.):

Во овој дел се изнесуваат општи податоци за бројот на населението, организацијата на населбите, што опфаќа мрежа на населените места (урбани и рурални), како и дејностите на територијата која е опфатена со процената.

2.4. Комуникациска мрежа, сообраќај и врски:

Комуникациската мрежа, сообраќајот (патен, воден и воздушен) и другите средства и начини на врски претставуваат значаен вредносен капацитет на општините, градот Скопје и Републиката. Во оваа точка од општиот дел на процената се внесуваат податоци за присутната комуникациска и сообраќајна мрежа и другите средства за врски кои се присутни на дадената територија. Овие податоци се потребни и од значење за посебниот дел на процената и планирањето на капацитетите и способностите на системот за управување со кризи за исполнување на законските надлежности и функции.

2.5. Животна средина и природни богатства:

Животната средина претставува простор кој од страна на човекот, преку плански и организациски мерки е уреден за живеење во согласност со

неговите потреби и можности. Природното опкружување на дадениот простор (географски и релјефни карактеристики, вегетација, клима, хидрографија и друго) и изградената животна средина (урбана и рурална) детерминистички влијаат на определувањето на присутниот профил на ризици, на конкретната општина, градот Скопје или Републиката во целост. Природните богатства кои се присутни на просторот, претставуваат посебна вредност која треба да биде заштитена во услови на несреќи и катастрофи, предизвикани од природни, елементарни, техничко-технолошки или други причини. Заради тоа, во оваа точка се изнесува краток опис за квалитетот на животната средина на територијата на која се однесува процената, присутните форми на нејзино загрозување, присутните природни богатства, нината изложеност на различни форми на ризици и слично.

2.6. Културно-историско наследство:

Културно-историското наследство и спомениците во Република Македонија, општините и градот Скопје се од непроценлива вредност и обврска која произлегува од највисокиот правен акт во државата – уставот и од многу други законски и подзаконски акти. Културно-историското наследство претставува врска на сегашноста со историјата на нашата држава и народ. Заради тоа има посебно место при планирањето на мерките за нивна заштита од различни форми на загрозување. Во оваа точка од општиот дел на процената се внесуваат податоците за присутното културно-историско наследство на територијата за која се однесува процената, како што се: споменици од минатото, археолошки локалитети, историски објекти, верски и други културно-историски објекти.

2.7. Патна мрежа, по видови на патишта:

Патната мрежа и постоечките патишта на територијата на општините, градот Скопје и Р. Македонија, го претставува капацитетот и способноста за проток и движење на луѓе и материјални добра, секојдневно, кога нормалните услови за работа и живеење не се нарушени, но и во услови на настанати несреќи и катастрофи, кога истите се од посебно значење за функционирање на системот за управување со кризи. Заради тоа во оваа точка се изнесуваат податоците за општата состојба на патната мрежа која е присутна на дадената територија, се наведува присутната патна мрежа

изразена во км., категоризирана по видови (автопати, магистрални, регионални, локални и други патишта), квалитет и оцена на општата состојба.

2.8. Останата инфраструктура, по видови:

Во овој дел од процената се изнесуваат податоци за останатата инфраструктура која е присутна на територијата за која се изработува процената, а се однесува на: комунална, водоводна и водостопанска, канализациона, пречистително-колекторска, телекомуникациска, електро-енергетска, техничко-технолошка-информациска и друга. Овие податоци се од понатамошно значење при изработката на процената на изложеност на посебните елементи на присутните опасности кои се карактеристични за таа територија.

2.9. Друго: Во оваа точка се внесуваат податоци за “други” елементи, поврзани со описот на организацијата и користењето на територијата на подрачјето, кои не се споменати во претходните точки, а имаат значење за понатамошниот тек на изработката на општиот и посебниот дел на процената.

(3) Населени места:

Населените места претставуваат организирани и уредени простори каде што луѓето постојано или привремено живеат и домуваат остварувајќи ги своите права на мир, слобода на избор, движење, работа, образование и друго. Од тој аспект во процената се евидентираат сите расположиви податоци за населените места кои се присутни на подрачјето кое го покрива процената.

3.1. Имиња, големина и граници на секој град и поголеми населени места:

Имињата, големината и границите на градовите и поголемите населени места претставуваат важни елементи во процесот на процената и планирањето на мерките за превенција, раното предупредување, елиминација и намалување на штетите и последиците, односно ефикасна функција на системот за управување со кризи. Во овој дел се изнесуваат податоци поврзани за имињата, големината на населените места (изразена

во број на жители, квадратни километри површина), граници помеѓу населените места и друго. Овие податоци претставуваат битен показател за посебниот дел од процената, посебно кога се има во предвид бројот на население, површина на населен простор кој е изложен на одредена опасност или при процена на капацитетот и способноста на механизмите на системот за управување со кризи на територијата за која се однесува процената.

3.2. Урбана – рурална структура на населбите:

Преку анализата на структурата на населбите, било да станува збор за урбани или рурални, се согледува целосната слика за сите составни елементи на тој организиран простор за живеење. Се врши дескрипција на населените места (населбите) на просторот за кој се однесува процената, од повеќе аспекти, како на пример: колку од населбите се наоѓаат во планински, во ридско-планински, рамничарски предел, колку се покрај водотеци, езера или вештачки акумулации, дали населбата е плански уредена со потребната инфраструктура (патна, водоводна, одводна, електрична, комуникациска и други видови на мрежи), близина на индустриски капацитети, објекти со опасни материи, важни комуникациски правци, шуми и друга вегетација и слично.

3.3. Демографски профил:

Демографскиот профил на населението на просторот кој е опфатен со процената претставува многу важен елемент во процесот на нејзината изработка, а во основа треба да ги опфати следните елементи: број и карактеристики на населените места: градски, приградски, селски и др.; број и структура на населението: национална застапеност, старосни групи (деца, малолетни, стари и изнемоштени лица); родова припадност: мажи и жени (како ранлив родов дел); образование: без образование, основно, средно, високо; економска активност: невработени, вработени, (по области: стопанство, индустрија, земјоделство, државна управа, јавни претпријатија итн), пензионери, друга економска активност; лица со посебни потреби на дадената територија, било да се организирано сместени во посебни установи за таа намена или живеат во индивидуални домови. Податоците и информациите за демографскиот профил на населението во Република

Македонија, општините и градот Скопје се најверодостојни како резултати од официјалните статистичките операции – пописите, како и други извештаи и истржување на Државниот завод за статистика¹⁵⁰.

3.4. Друго:

Во оваа точка се наведуваат други податоци поврзани со Населените места на територијата за која се изработува процената кои не биле опфатени или изнесени во претходните точки, а се од значење за понатамошната анализа и изработка на процената. Тука своја важност би нашле податоците за социјалната структура, со посебни елементи на асоцијални и други појави.

(4) Економски профил:

Економскиот профил претставува исто така значаен елемент од процената, бидејќи преку неговата анализа се согледува присуството на економските субјекти на дадената територија, како генератори на економската и финансиската моќ, но и како потенцијални причинители на одредени загадувања и други поголеми штети и последици. Анализата на економскиот профил опфаќа податоци за бројот и видот на присутната индустрија, енергетиката, земјоделието, шумарството, туризмот и угостителството, трговијата, сообраќајот и транспортот и други економски активности.

4.1. Стопанска развиеност:

Стопанската развиеност на поделни области се согледува со анализа на присуството на економските субјекти, по големина, категории, стопански гранки, активности и други критериуми. Спроведената анализа треба да обезбеди категоризацијата на подрачјето кое е опфатено со процената, дали ќе биде во категорија на стопански развиено, подрачје во развој или неразвиено подрачје. Овие податоци пак во понатамошната анализа се поврзуваат со другите анализирани елементи, како: загаденост и заштита на животната средина (воздух, почва, вода), концентрација на

¹⁵⁰ <http://www.stat.gov.mk/>.

население, социјален статус и економски стандард на населението.

4.2.Присутна индустрија и други производни капацитети (по градови и населени места):

Индустриските капацитети обезбедуваат егзистенција и економски просперитет не само за регионот-подрачјето каде се наоѓаат, туку и за економијата на целата држава. Ова може да се обезбеди само ако се обезбедат услови за добра синергија помеѓу индустријата, животната и работна средина на човекот. Обезбедувањето на тие услови започнува со добра процена на таа меѓузависност, односно меѓусебните позитивни и негативни ефекти, со цел навремено да се идентификуваат сите потенцијално негативни ефекти од индустријата и производството врз околината и општеството и да се предложат ефикасни мерки за нивно отстранување и ублажување.

4.3.Индустрија со хазарден потенцијал (со посебно елаборирање на потенцијалот за загрозување):

Во оваа точка од општиот дел на процената се согледуваат индустриските капацитети со хазарден потенцијал кои се наоѓаат на територијата која се обработува со процената, по: видови на индустрија, обем на производство, нивната микролокација (близина до населени места, водотеци, вегетација и др.), начина на производство (стара технологија, современа технологија, заштитна технологија), начин на транспорт, чување на производствените сировини (посебно хемикалии со можност на двојна намена), начина на чување-испорака на готови производи, постапка со отпадните материи и сл. Исто така, се земаат во предвид историските факти за причинети загрозувања со испуштање или емисија на хазардни материи во околината (воздух, вода, почва).

(5) Генерални карактеристики на развојот:

Во овој дел се изнесуваат основните информации и податоци поврзани со генералните карактеристики на развојот на подрачјето-територијата кое е опфатено со процената, и тоа:

5.1. Актуелната намена на земјиштето и развојните карактеристики:

Во рамките на меѓуресорската комуникација и соработка се доаѓа до информации за актуелната намена на земјиштето кое е присутно на територијата, како и развојните планови за иднина. Категоризацијата на земјиштето (градежно, земјоделско, шумско, паркови и зеленило), развојните карактеристики (просторни и урбанистички) претставуваат елементи кои во корелација со хазардниот профил на дадената територија го предефинираат карактерот на изложеност и ранливост/отпорност, а со тоа го определуваат и вкупното ниво на ризик на територијата во контекст на специфичната опасност.

5.2.Развојни цели за територијата/подрачјето, како дел од националните/локални планови:

Во соработка со надлежните институции и органи на државно и локално ниво се согледуваат развојните цели за дадената територија, краткорочни, среднорочни и долгорочни и друго.

(6) Сумарен и детален опис на застапените елементи на ризикот според номенклатурата на средства и други блага од Единствената методологија за проценка штети од елементарни непогоди (Службен весник на Република Македонија, бр.75/01):

Територијата на општините, градот Скопје и Република Македонија, претставува збир или композиција од елементи кои се создадени од природата (животна средина) и елементи кои се создадени од страна на човекот, заради задоволување на различни свои потреби (изградена средина). Ваквата структура на просторот претставува синергија од природните вредности (шуми и друга вегетација, хидрографија, релјефни облици и сл.) и од човек создадени вредности (просторно и градежно уредување, изградба на населби - урбани/рурални, инфраструктура од патна, комуникациска и друга мрежа и сл.), која трпи интерактивно влијае од присутниот спектар на опасности. Номенклатурата на средства и други блага е дел од Единствената методологија за проценка на штети од елементарни непогоди и катастрофи. Во неа се категоризирани сите елементи (објекти,

инфраструктура и други блага) кои се изложени на различни ризици и трпат оштетување во случај на несреќи и катастрофи.

Со поврзувањето на Номенклатурата на средства и други блага, во двете методологии (Единствената методологија за проценка на штети од елементарни непогоди од 2001 и Методологијата за изработка на процената на загрозеност на безбедноста на РМ од сите ризици и опасности од 2011), се поврзува причинско-последичниот круг помеѓу ризикот (како веројатност за негативни последици) и штетите (како крајна последица од негативното влијание на ризикот) изразена на конкретен објект, инфраструктура или друга вредност на просторот кој е опфатен со процената. *Номенклатурата има изградена единствена категоризација на средствата (нумеричка и дескриптивна) и врз основа на истата, за потребите на процената во Центарот за управување со кризи се развиени потребните бази на податоци¹⁵¹ во кои се врши Инвенторизација на објектите, инфраструктурата и други добра и се врши евиденција на ресурсите.*

Номенклатурата овозможува сумарно согледување на елементите на ризик, (објекти и други блага), по видови: земјиште, градежни објекти, хидро-градежни објекти, сообраќајни објекти, електро-енергетски, транспортни објекти, стопански згради и објекти, вонстопански згради и објекти, опрема за транспорт, врски, внатрешна пловидба, воздухопловен сообраќај, како и други средства и блага. Номенклатурата претставува корисна алатка за целосно и детално опишување на сите елементи на ризикот кои се присутни на просторот за кој се изработува процената.

Посебен дел на процената:

Со активностите кои се поврзани со изработка на точките од Посебниот дел од процената, практично се прави поврзување на т.н. “статички” или помалку променливи елементи кои беа изнесени во општиот

¹⁵¹ За потребните бази со податоци и нивната систематизација, повеќе ќе стане збор во следната точка од ова истражување (4.2.3. Систематизирање на потребни бази со податоци за потребите на процената).

дел, со “динамичките”, односно променливите елементи, кои се поврзани со присутните опасности, како и нивото/степенот на ранливост и изложеност на сите елементи на ризик (население, објекти, инфраструктура, природни, културно-историски богатства и др.), на таа територија.

I. Ризици и опасности:

Територијата на која се однесува процената има свој изграден или препознатлив профил на ризици и опасности. Заради целосна и сеопфатна анализа и изработка на процената од сите ризици и опасности, на почетокот се врши јасно профилирање или утврдување на: (1) сите опасности кои биле/се карактеристични за територијата, (2) евиденција и анализа на сите елементи на ризик на таа територија (население, природна и изградена средина) кои се изложени на конкретната опасност (поплава, земјотрес, пожар и сл.), (3) анализа на елементите кои ја определуваат нивната ранливост, односно отпорност на опасноста која им се заканува и (4) предвидување на веројатните загуби/последивици и анализа на постоечките капацитети на системот за управување со кризи за превенирање, ублажување, справување и надминување на последиците од ризикот кој се заканува.

II. Процена на ризикот – постапки и активности

Процената на ризикот опфаќа посебни постапки и активности кои се насочени кон проценка на: (1) опасности, (2) ранливост и изложеност на елементите кон кои е насочена опасноста и (3) проценка на капацитетот и способноста, односно отпорноста на системот. “Посебниот дел” од процената посветува одделно внимание и простор на сите овие елементи.

(1) Проценка на опасност:

Секоја несреќа, криза или катастрофа започнува со опасност - позната или непозната, генерирана од природни, елементарни, техничко-технолошки, човечки, еколошки или други фактори. Околностите во кој се

случуваат опасностите претставува променлива или динамична категорија, тие се менуваат со текот на времето (природната и изградената средина се менува под влијание на човековите активности).

1.1.Истражување, документирање и анализа на информации и документи за случените во минатото несреќи и непогоди предизвикани од опасностите карактеристични за територијата/подрачјето која е опфатена со процената:

Процесот на проценка на ризикот започнува со собирање на податоци за влијанието на исти или слични опасности и условите во кои тие се појавиле/случиле во минатото. Идентификувањето и сфаќањето на причините, влијанијата и процесите на минатите несреќи и катастрофи, се од големо значење за процената на веројатноста на идните негативни настани. За да се добијат разбирливи и прецизни процени за идните ризици, на проценителите на ризикот им се потребни веродостојни податоци за слични настани во минатото како и податоци за околностите во кои истите се случиле. Некои ризици полесно се квантифицираат од други. На пример ризиците од влијанија на помали поплави и земјотреси се полесни за предвидување отколку оние поврзани со катастрофални настани, заради тоа што првите се случувале почесто и за нив постојат повеќе податоци. Додека ризиците од настани кои се ретки или нема на нив слични, немаат историска статистика или таа е сиромашна, поради што треба да се проценуваат преку теории на веројатност и предвидувања.

Истражувањето и документирањето на различни записи за опасности и анализата на документи, научни трудови, написи во медиуми, претставуваат важен дел од активностите за определување на профилот на опасности (Hazard profile) и профилот на ризик (Risk profile) за територијата која е опфатена со процената. Истражувањето на минатото е процес на познавање и разбирање на случени настани (несреќи и катастрофи), зависен од: социјалните, економските, политичките и други околности во моментот на случување.

1.2. Определување/профилирање на потенцијалните извори на загрозување-опасности, кои можат да предизвикаат одредено

загрозување на безбедноста на Републиката или подрачјето на општините и на градот Скопје:

Определувањето, односно профилирањето на потенцијалните извори на загрозување на безбедноста на подрачјата на општините, градот Скопје и Републиката во целост, започнува со идентификација или препознавање на опасностите кои биле/се присутни на таа територија. Идентификацијата на опасностите е првата фаза во процесот на процената на ризикот. Преку овој процес всушност се определува кои опасности треба да бидат содржани во Националната и Локалната процена, според утврдени критериуми на приоритет. Идентификацијата на опасности е процес кој треба квалитативно да укаже и приоритетизира кои опасности треба да бидат вклучени во процената за загрозеност на безбедноста. При определувањето на профилот на ризици за националната процена, фокусот на внимание на аналитичарите треба да се води од опсегот, “интензитетот” на опасностите кои можат да предизвикаат големи физички и/или финасиски штети и загуби на целата, или на значителен дел, од територијата на Р. Македонија и кои ќе предизвикаат посериозни економски, социјални, еколошки и други пореметувања во редовните функции на државата. При определувањето на профилот на ризици за потребите на локалните процени, приоритет претставува опсегот на ризиците кои своето негативно влијание го манифестираат локално, односно потенцијално ќе предизвикаат штети на територијата на една или неколку соседни општини, регион, градот Скопје и сл.

1.3. Проценување на веројатноста за нивно случување (по време, место, интензитет), со научно и методолошки поткрепен процес на обработка на верификувани информации во организирана и координирана меѓуресурска соработка со сите вклучени субјекти од системот за управување со кризи:

Првиот чекор во било која анализа за процена на ризик е да се истражи секоја поединечна опасност од аспект на достапни просторни (реални) податоци за веројатност од појава или големина, како и веќе изработени и документирани процени и други статистички податоци. Заради тоа, неопходно е во организиран процес на комуникација и соработка со

надлежните органи на државно и локално ниво, да се обезбеди размена на потребните податоци и документи (анализи, процени), кои се однесуваат или имаат допирна точка со процена на веројатноста за одредени опасности, што произлегува од нивните законски надлежности.

1.4. Визуелизација на резултатите/наодите од процената, на карти/мапи за опасностите, матрици на опасност и други форми за визуелизација, поддржано со соодветна информатичка технологија, како Географски информатички системи-ГИС и сл.

Техниките и методите за визуелизацијата на истражуваните и аналитичките резултати од процесот на процената на појавите на опасност и ниво на загрозеност на безбедноста, како мапи на опасност, карти и матрици на опасност и други форми подржани со соодветна информатичка технологија, особено со Географските информациски системи – ГИС, претставуваат неопходна и мошне корисна поддршка на процената како процес и како документ.

1.5. Други постапки и активности: Во оваа точка од посебниот дел на процената се внесуваат податоци за други превземени постапки и активности, кои не биле опфатени во другите точки во кои се обработува процената на опасностите.

2. Процена на ранливост и изложеност на посебните елементи кон кои е насочен ризикот:

Покрај процената на опасноста, важен предуслов за целосно проценување на ризикот, а со тоа и антиципирање на потенцијалот од кризи, поголеми несреќи и катастрофи, претставува и процената на ранливост и изложеност на присутните елементи на ризик на територијата која е опфатена со процената. *Ранливоста* како елемент кој влијае на крајната форма (ефект) на ризикот укажува на подложноста за оштетување и претставува варијабла која упатува на можните загуби (физички и финансиски). *Изложеноста* заедно со ранливоста и опасноста, е друг предуслов за проценување на ризикот и согледување на димензиите на

потенцијалната несреќа/катастрофа. Изложеноста во практична смисла се изразува како број на луѓе и број на објекти врз кои може да влијае одреден настан (опасност). Од економски аспект, ранливоста претставува проекција за тоа дека, на пример, во даден настан (земјотрес, поплава) едно семејство веројатно ќе изгуби одреден процент од својот имот. Од изложеноста ќе се види колку семејства ќе бидат погодени и ќе го изгубат тој процент од своите имоти (број на семејства $\times$ % на загуба на едно семејство = вкупна загуба на одредена територија – индекс за изложеност).

2.1. Процената на ранливоста и изложеноста опфаќа анализа и дефинирање на посебните карактеристики, специфики и околности на поединецот, заедницата, објектите и системите кои ги прават подложни на негативните влијанија на оштетувачките ефекти на дадената опасност:

Елментите на ранливост и изложеност ја отсликуваат квантитативната страна на процента на загрозеност на територијата на општините, градот Скопје и Р. Македонија, бидејќи преку целосната анализа на сите изложени елементи на ризик (население, природна и изградена средина) се обезбедуваат детални податоци од кои се проценува степенот на загрозеност и се предвидуваат негативните влијанија на оштетувачките ефекти на дадената опасност. Заради што произведена евалуација на ризикот, при изработката на процената потребно е детално и сеопфатно анализирање на сите присутни елементи на ризикот (население, објекти, инфраструктура и др.) кои се наоѓаат на дадениот простор, со цел информирање за нивните специфики и карактеристики преку кои се осознава нивната ранливост во различен контекст на изложеност на опасности.

2.2. Квалитативна и квантитативна анализа на создадените вредности, идентификација на типологијата на објектите и нивниот број, на инфраструктурата и на критичните објекти кои се чувствителни на конкретната опасност/, со мапирање (до колку е можно):

Квалитативната и квантитативната анализа на создадените вредности (изградената средина), типологијата на објектите и нивниот број претставува основа врз која се спроведуваат анализи и процени за нивната ранливост и изложеност и детерминанта која влијае на потенцијалот за загуби и штети,

изразени во физички и финансиски показателите. Заради тоа, како многу битен предуслов за изработката на процената треба да биде формирање на бази со податоци за изградената средина на територијата на која се однесува процената, врз основа на “Номенклатурата на средства и други блага од Единствената методологија за проценка штети од елементарни непогоди од 2001 година”. За квантитативниот дел на анализата и процената, потребни се податоци за: бројот на објекти, број по структура и типови, број на витални објекти, број на критични објекти, стопански и вонстопански објекти, број на објекти за производство на храна и снабдување, здравство, образование, детска заштита, заштита на стари лица, верски објекти, објекти на културата, на одбраната и безбедноста, меѓународни и странски претставништва, број на објекти кои работат или чуваат опасни и експлозивни материји и оружје, стопански објекти со хазарден потенцијал и друго.

2.3.Квалитативна и квантитативна анализа на изложеното население (родова структура, старосни групи, групи со посебни потреби итн), со мапирање (до колку е можно):

Оваа квалитативна и квантитативна анализа на изложеното население, претставува продолжение на прелиминарната анализа која е дадена во општиот дел од процената, дел III Елементи на ризикот, точка 3 Населени места, потточка 3.3 Демографски профил. Меѓутоа во оваа точка, анализата е со друга цел, да се определи степенот на изложеност на населението на конкретната опасност и локацијата каде се очекуваат негативните ефекти, заради проценување на можните загуби на човечки животи и повреди. Квалитативната анализа треба да опфати податоци кои се однесуваат на составот (профилот) на населението кое е присутно на одредена територија, како: национална застапеност во број и процент, старосни групи (деца, малолетни, стари и изнемоштени лица), родова припадност (мажи и жени), образование (без образование, основно, средно, високо), економска активност (невработени, вработени, пензионери), лица со посебни потреби и друго. Додека квантитативната анализа се фокусира кон обработка на бројот на население по сите наведени категории кои го сочинуваат профилот.

2.4. Процена на влијанието (ранливост и изложеност) од конкретната опасност врз објекти и инфраструктура:

Процена на влијанието, односно утврдувањето на ранливоста и изложеноста на конкретно присутна опасност, е во корелација со присутниот профил на опасности и карактерот на изградената средина на дадена територија. Битен елемент за проценка на ранливоста и изложеноста на објектите и инфраструктурата е можноста, односно веројатноста за нивно оштетување во целост или на одредени делови, врз основа на податоците за утврдените ранливи или осетливи делови. Во понатамошните точки од процената се изнесуваат подетални анализи кои се однесуваат на процената за можните оштетувања, пред сè на објектите и инфраструктурата. За овие потреби се остварува соработка и координација со надлежните органи на државно ниво кои се надлежни за урбано и градежно уредување на просторот.

2.4.1. Оштетувањето на објекти, по конструктивни типови, степен на оштетување и број:

Можното оштетување и степенот на оштетување на објектите како дел од факторската структура на ранливоста и изложеноста и последичен елемент на одредена опасност е зависно од: конструкцијата и конструктивниот тип на објектот (зграда, кука, мост, фабрика, спортска сала, училиште, детска градинка, болница, брана и др.); составот/структурата на градбата; поврзаност на конструктивните делови; време на градба; местоположба, зафатнина, видлива состојба на конструкцијата; сеизмички и други мерки на одржливост и заштита и други посебности.

2.4.2. Оштетување на инфраструктурата, по различни категории на инфраструктура и степен на оштетување:

Инфраструктурата како важен дел од енергетски, електро, телекомуникациски, информациски, сообраќајни, водоводни и други системи, има економско, безбедносно, социјално и политичко значење за дадена општина, градот Скопје или Републиката во целост. Оттука одржувањето на нивната функционалност претставува посебен приоритет за субјектите на системот за управување со кризи. Се проценува можноста за нивно

оштетување, педизвикано од опасностите кои се утврдени во профилот за таа територија. Оштетувањето на инфраструктурата, посебно тн. “животни системи”, има големо значење за човекот и заедницата, а е поврзано со капацитетите и отпорноста, можноста за снабдување со основни потреби како: вода, електрична енергија, храна и др. Продукти.

2.4.3. Критични објекти по категории на намена, конструктивна типологија, степен на оштетување и број:

Анализата на податоците и информациите за издвојување на критичните објекти преку вредносно мерење на факторите на ранливост и изложеност, ни овозможува да ги определиме критичните објекти преку поставени критериуми, како близина на извор на опасност, утврдена ранливост, објекти по вредност и намена и друго. Носителите на активностите за изработка на процената за општините, градот Скопје и Републиката, врз основа на воспоставената комуникација и соработка со субјектите во системот за управување со кризи, ги идентификуваат критичните објекти, кои се присутни на нивната територија, по категории, намена и други праметри.

2.4.4. Останати објекти и инфраструктура, по типологија, степен на оштетување, број и други релевантни карактеристики:

Сите останати објекти и инфраструктура која се користи за различни потреби: домување, работа, спорт и рекреација, забава, паркови, хотели, кампови, плоштади, историски, културни и верски објекти, странски и меѓународни претставништва, банки, пошти, пазари, бензиски пумпи, автобуски и такси станици и други каде што времено или постојано има присуство и движење на поголем број на луѓе, се вклучуваат во анализата за определување на степенот на нивна загрозеност од влијанието на присутните опасности.

2.5. Процена на влијанието (ранливост и изложеност) од конкретната опасност врз населението:

Оваа точка од посебниот дел на процената претставува поврзување на претходно спроведените анализи поврзани со демографскиот профил на населението кое е присутно на територијата која е опфатена со процената.

Во овој дел се анализира и проценува влијанието на конкретни опасности врз изложеното население. Претходно определениот профил на опасности, карактеристичен за тој простор, се зема како извор на негативно влијание врз структурата на населението. Се врши анализа на влијанието на секоја идентификувана опасност (земјотрес, поплава, присуство на хазардни материји и др.) врз населението кое е изложено на тоа влијание. Процената на ранливоста и изложеноста на населението и влијанието на конкретна опасност е особено битна за мерките на превенција и намалување на штетноста по животот и здравјето на населението.

2.6. Процена на влијанието (ранливост и изложеност) на институциите/субјектите на системот за управување со кризи (капацитет и способности):

Постојаната анализа на податоците и информациите за функционирањето на институциите/субјектите на системот за управување со кризи, изразени преку сите органи на државната управа, јавни претпријатија, установи и служби, органи на локалната самоуправа и други, упатува на степенот на нивниот капацитет и способност да превенираат, ублажат и да се справат со конкретно настаната појава на несреќа, криза или катастрофа. Во оваа точка треба да се даде краток осврт на влијанието на присутните опасности, врз капацитетот на субјектите на системот за управување со кризи, на локално и централно ниво.

2.7. Процена на директните, индиректните и долгорочните физички и економски загуби по категории, на разгледуваните елементи на ризикот:

Следењето и анализите на вредносниот систем на територијата која е опфатена со процената, со категоризација на целните области или елементи на ризикот: социодемографскиот дел, земјиштето, објектите и инфраструктурата (по Номенклатура), културното наследство, комуникациската и сообраќајната мрежа, индустријата и друго, претставува основа за проценувањето на директните и индиректните физички и економски загуби, под влијание на присутните опасности. Процената на ризикот е поврзана со предвидување на можните последици и штети кои ќе ги претрпат елементите кои се изложени на конкретна опасност. На пример:

при анализа на последици од шумски пожар, не е доволно да се земат во предвид само податоците за можен опожарен простор во хектари и опожарена дрвна маса во метри кубни, туку треба да се земат во предвид и други моменти кои се јавуваат како индиректни, а тоа се: ерозија на земјиште, губење на зелена маса, последици за екосистемот, флората и фауната итн.

2.8. Збирна оцена и економски биланс на потенцијалниот ризик со процена на неговото влијание врз економијата на територијата/подрачјето:

Во случај на одредени несреќи и катастрофи, предизвикани од различни видови на опасности, доаѓа до прекин на економските и стопанските функции на зафатената територија, а со тоа се предизвикуваат директни штети за економските субјекти, за населението и за локалната, односно централната власт, која губи одреден процент од својот БДП. Затоа во анализата потребно е да се имаат податоци за вкупниот економски биланс за општината, градот Скопје и Републиката во целост, за во случај на прекин на работата или оштетување на одредени економски капацитети, да се има сознание за процентот на економска загуба, моментална и одложена(долгорочна).

2.9. Процена за други елементи на ризикот:

Во оваа точка од посебниот дел на процената се изнесуваат содржини поврзани со други елементи на ризикот, кои не биле воопшто или биле недоволно опфатени во претходните точки.

3. Капацитети и способност на Системот за управување со кризи за превенција, рано предупредување и одговор на проценетиот ризик:

Кога станува збор за капацитет и способност на системот за управување со кризи, треба да се има во предвид поединечниот капацитет и способност на секој негов субјект.

3.1. Осврт на секторски стратегии, политики и планови за намалување/превенција, односно справување со проценетиот ризик:

Во оваа точка од процената се дава опсежен осврт на постоечките и потребните секторски стратегии, политики и планови за спроведување на мерките на превенција, намалување на ризикот, справување со појавите и надминување на последиците. Институциите кои остваруваат посебни надлежности во системот за управување со кризи имаат изработено и применуваат повеќе секторски стратегии и политики со кои ги предвидуваат и уредуваат активностите од своја надлежност. Во оваа точка се прави пресек на секторските стратегии, политики и планови и истите се поврзуваат со целите и задачите на процената од сите ризици и опасности.

3.2. Осврт на ресурсите за одговор (човечки, материјални, технички и др.) кои се наоѓаат на територијата на која се однесува процената:

Освртот за ресурсите, човечки, материјални, технички и други, се значаен дел на вкупните капацитети на отпорноста на системот за управување со кризи на национално и локално ниво. За потребите на процената и изработката на превентивните и оперативните планови за потребите на системот за управување со кризи, неопходна е потребата од сеопфатни бази со податоци за сите расположиви ресурси, по територијална припадност.

3.2.a. Процена на потреби (опрема) и секторски подготовки (обука, вежби) за спроведување на потребните мерки и активности насочени кон превенција, рано предупредување и справување со проценетата состојба:

Процената на загрозеноста на безбедноста на оштините, градот Скопје и РМ од сите ризици и опасности, треба да ги идентификува потребите од опрема и подготовки (обуки, вежби) за превенција, рано предупредување и справување со проценетите ризици. Процената на загрозеноста на општините и градот Скопје, претставуваат основа за донесување на одлуки од страна надлежните авторитети за видот на потребната опрема, видот на потребната обука и подготовки, во зависност од идентификуваните опасности кои се закануваат на нивната територија.

3.3. Координација, комуникација и одлучување за примената на мерките и ресурсите, преку стандардни оперативни постапки:

Мерките и ресурсите на системот за управување со кризи, се активираат и применуваат со стандардни оперативни постапки кои се утврдени со подзаконски акти поврзани и соодветни процедури за меѓусебна комуникација и координација за прашања поврзани со превенцијата и справувањето со ризици и опасности кои можат да предизвикаат поголеми несреќи, кризи и катастрофи.

3.4. Мерки за справување и отстранување на последиците од случени несреќи и катастрофи:

Во оваа точка од процената се предвидуваат мерките за справување и отстранување на последиците од проценетите ризици кои можат да предизвикаат несреќи и катастрофи. Овие мерки се планираат и организираат во согласност со законските прописи и со ангажирање на сите расположиви сили и средства од системот за управување со кризи.

3.5. Процена на штети со изразени финансиски импликации:

Процената на штетите се спроведува врз основа на Единствената методологија за процена на штети од елементарни непогоди, во согласност со законските одредби дадени во законот за заштита и спасување. Всушност преку поврзувањето на Номенклатурата од оваа методологија со процесот на процена на ранливост и изложеност на присутните елементи на ризик, се прави поврзување на причините со последиците. Единствената база во која преку процесот на инвенторизација се евидентираат сите категории на објекти, инфраструктура и други добра, треба да претставува мултифункционален извор на податоци, кои ќе можат да ги користат надлежните комисии за процена на штети, на општинско и национално ниво.

3.6. Управување со ревитализација по елиминирањето на кризата:

Елиминацијата на кризата како резултат на применетите мерки и активности на системот за управување со кризи, претставува основа и услов за примена на понатамошните планови и мерки за спроведување на ревитализацијата на подрачјето погодено со криза. Покрај општите животни услови, безбедност и остварување на основните човекови права, ревитализацијата го опфаќа згрижувањето и сместувањето на подолг рок на поединци, групи незгрижени и социјално незаштитени, обнова на објекти и

инфраструктура непосредно зафатени со кризата за минимално физичко и функционално закрепнување, издвоени битни објекти за сообраќај и комуникација - мостови, патишта, улици, болници, училишта и воспоставување на редовна функција на целокупниот систем на загрозеното подрачје.

(4) Прилози на Процената, (карти и други елементи за визуелизација на содржината од Процената):

Процената за загрозеност на безбедноста од сите ризици и опасности на национално и локално ниво е единствен документ во кој аналитички треба да се презентирани податоци за присутните опасности, изложените елементи на тие опасности, како и капацитетот и способноста на системот за управување со кризи. Како прилози на процената се изработуваат повеќе форми за визуелизација и попрегледно прикажување на одредени податоци. Тука спаѓаат различни карти (физички и административни, карти на опасности, карти за преглед на ресурси), сезонски календари на одредени опасности, матрици на опасност и ризик, табели и сл. Прилозите ја означуваат целината на документот и ги потврдуваат содржинските податоци и информации кои се евидентирани во поделни точки на процената.

Во втората глава од уредбата (член 6) се пропишува и начинот на означување на степенот на загрозеност на безбедноста на Република Македонија и на подрачјето на општините и на градот Скопје, кое се определува преку процената, и тоа:

1. Прв степен (зелено) означува редовна состојба (нема ризик).
2. Втор степен (сино) означува низок ризик (редовна состојба со ретко манифестирани појави на загрозеност),
3. Трет степен (жолто) означува покачен ризик (можен почеток на криза или кризна состојба),

4. Четврт степен (портокалово), означува висок ризик и веројатност за почеток на криза или кризна состојба,
5. Петти степен (црвено), означува највисок ризик и загрозеност на виталните вредности (создадени услови за прогласување на криза или кризна состојба).

Со пропишувањето на начинот на определување и означување на степен на загрозеност се обезбедува унифициран и стандардизиран процес на работа во оваа област и се избегнува можноста од неидентично обележување и опишување на резултатите од процената на загрозеност на безбедноста за подрачјата на општините, грдот Скопје и Република Македонија.

Во третата глава од уредбата се регулира процесот и постапката на изработка на процената, четвртата глава е посветена на начинот на чување, ажурирање и определување на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената и последната глава ја опфаќа завршната одредба во уредбата.

4.2.3. Систематизирање на потребните бази на податоци за изработка на процената

Пристапот на систематизирање на потребните бази на податоци за процесот на изработка на процената во системот за управување со кризи, се темели на методолошки поставениот концепт, со кој процената на ризикот се спроведува преку сеопфатна анализа и процена на застапените елементи на ризикот, како што се: опасноста, изложеноста, ранливоста и отпорност и капацитет на системот (илустративно прикажан на слика 9, во глава II).

Ваквиот пристап има и соодветна законска основа која е дефинирана со уредбата за методологијата за изработка на процената, во последната точка (точка 6) од содржината на Општиот дел на процената, каде се предвидува: “Сумарен и детален опис на застапените елементи на ризикот според номенклатурата на средства и други блага од Единствената методологија за процена штети од елементарни непогоди (Службен весник на Република Македонија, бр.75/01).”

Заради обезбедување на потребните предуслови поврзани со систематизирање на податоците во современи и информатички поддржани бази на податоци, Центарот за управување со кризи, како носител на организациските и стручните работи при изработката на процената за загрозеност на безбедноста, во изминатиот период има постигнато евидентни резултати.

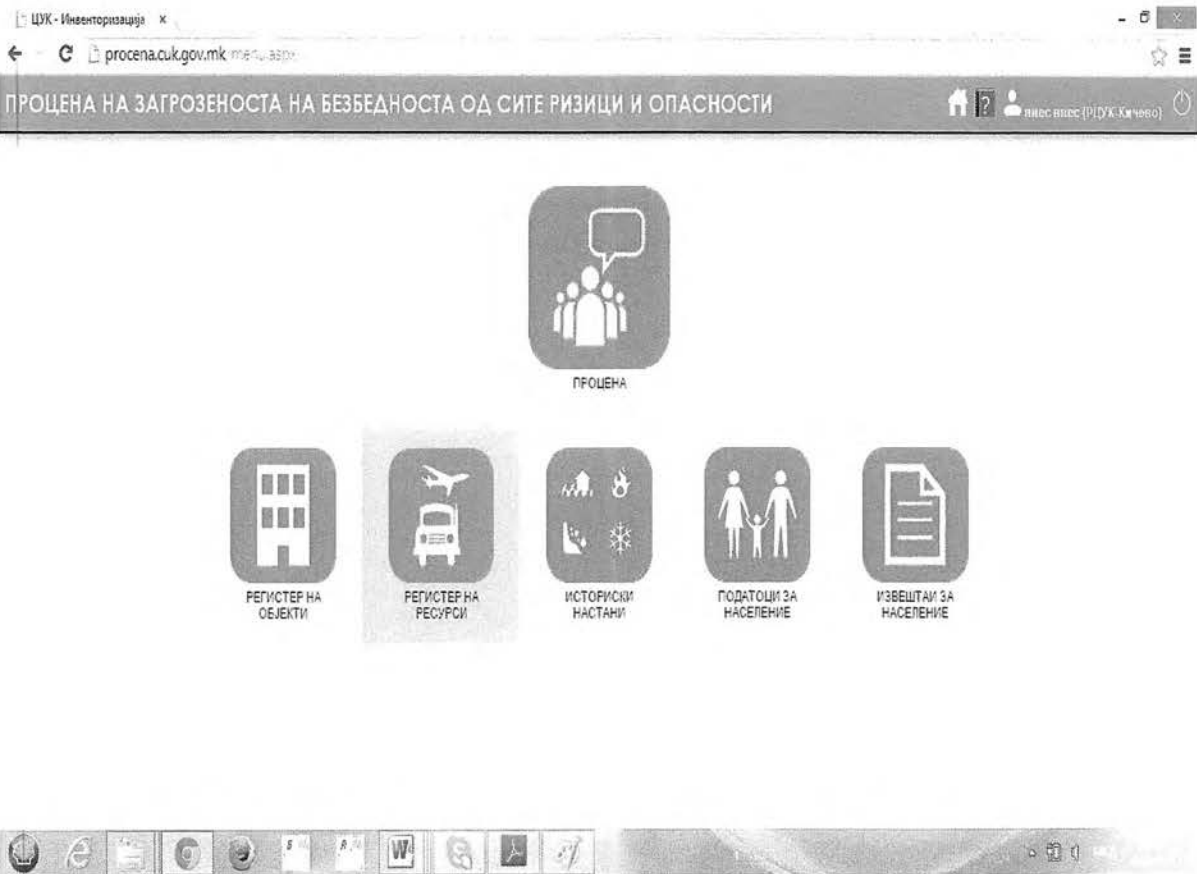
Имено, целиот процес на изработка на процените, за подрачјето на општините, градот Скопје и Република Македонија, го има организирано на современ и единствен начин, со воспоставување на Веб базиран апликативен систем, преку кој се поврзани сите учесници во процесот на изработка на процената, почнувајќи од локално па до национално ниво. Овој апликативен систем ги исполнува потребните услови за обезбедување на Е-услуги од оваа област за сите субјекти во системот за управување со кризи. Достапен е на следната веб адреса: <http://procena.cuk.gov.mk>¹⁵².



¹⁵² <http://procena.cuk.gov.mk>, веб базирана апликација на Центарот за управување со кризи за изработка на процената за загрозеност на подрачјата на општините, градот Скопје и Република Македонија.

Слика 16: Приказ од најавниот екран на веб апликацијата за изработка на процената¹⁵³

Ова апликативно решение ги интегрира и потребните бази со податоци кои се во функција и корелација со оштиот и посебниот дел од содржината на процената. На следната слика е прикажана страната за пристап до базите на податоци:



Слика 17: Приказ од најавниот екран на веб апликацијата за пристап до базите со податоци

Како што може да се забележи од најавниот екран, за потребата на процената, систематизирани се следните бази со податоци:

¹⁵³ Од најавниот екран на оваа Веб апликација се забележува дека истата е наменета за авторизирани учесници во изработката на процената, од разбирливи причини заради ограничување на пристапот до податоците и информациите кои се систематизирани во базите со податоци.

- Евиденција на случени настани во минатото (информациско-документаристичка база на податоци),
- Инвентризација на објекти, инфраструктура и други добра (според Номенклатурата од „Единствената методологија за процена на штети од елементарни непогоди“ (Сл. Весник на РМ, бр. 75/01)),
- Регистар на ресурси – капацитет на системот (според Номенклатурата од „Единствената методологија за процена на штети од елементарни непогоди“ (Сл. Весник на РМ, бр. 75/01)),
- База со демографски податоци (според категоризација и публикација на Државниот завод за статистика).

Секоја од наведените бази со податоци има своја намена за различни содржински делови од процената:

- *Информациско-документаристичката база на податоци за случени настани во минатото:* има за цел на едно место да обезбеди систематизирани податоци за несреќи и катастрофи од изминатите години, категоризирани по причината што ги предизвикала (вид на опасност), по место и време на случување, интензитет, причинети штети и последици, начин на реагирање/справување од страна на системот, период на ревитализација итн. Преку фреквентна анализа на овие податоци се утврдува подложноста на одредено подрачје во однос на опасностите кои се карактеристични за него, се изработуваат анализи за предизвиканите негативни импликации и со помош на овие податоци се утврдува “профилот на опасности” за подрачјето на кое се однесува процената.

- *Инвентризација на објекти, инфраструктура и други добра:* во оваа база се ситематизирани податоци кои ја дефинираат изложеноста на т.н. “изградена средина”. Податоците се категоризирани во согласност со Номенклатурата од „Единствената методологија за процена на штети од елементарни непогоди“. Овие податоци се обезбедуваат во соработка со субјектите од системот за управување со кризи, во зависност од нивната надлежност, по однапред дефинирани атрибути (показатели) кои

систематизирано се внесени во базата на податоци¹⁵⁴. Ваквата состојба овозможува брз и лесен начин на брзо пребарување на објектите и инфраструктурата која се наоѓа на одредена локација каде има појава на одредена опасност, односно утврдување на изложеноста.

- *Регистар на ресурси – капацитет на системот*: претставува база каде се евидентирани податоци за расположивите ресурси, кои се во сопственост на органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија и установи, трговските друштва и други. Со помош на овие податоци се утврдува капацитетот на системот за управување со кризи, на локално и национално ниво, за превенирање и справување со проценетите ризици и опасности.

- *База со демографски податоци*: податоците за населението претставуваат битен сегмент во утврдувањето на изложеноста на луѓе на локацијата која се очекува да биде погодена или е погодена од одредена опасност. Во оваа база се систематизирани податоците за населението и тоа: како вкупен број, структура по старост, образование, економска активност, национална, родова припадност, лица со посебни потреби итн. Врз основа на овие податоци се спроведуваат потребните квалитативни и квантитативни анализи за потребите на процената.

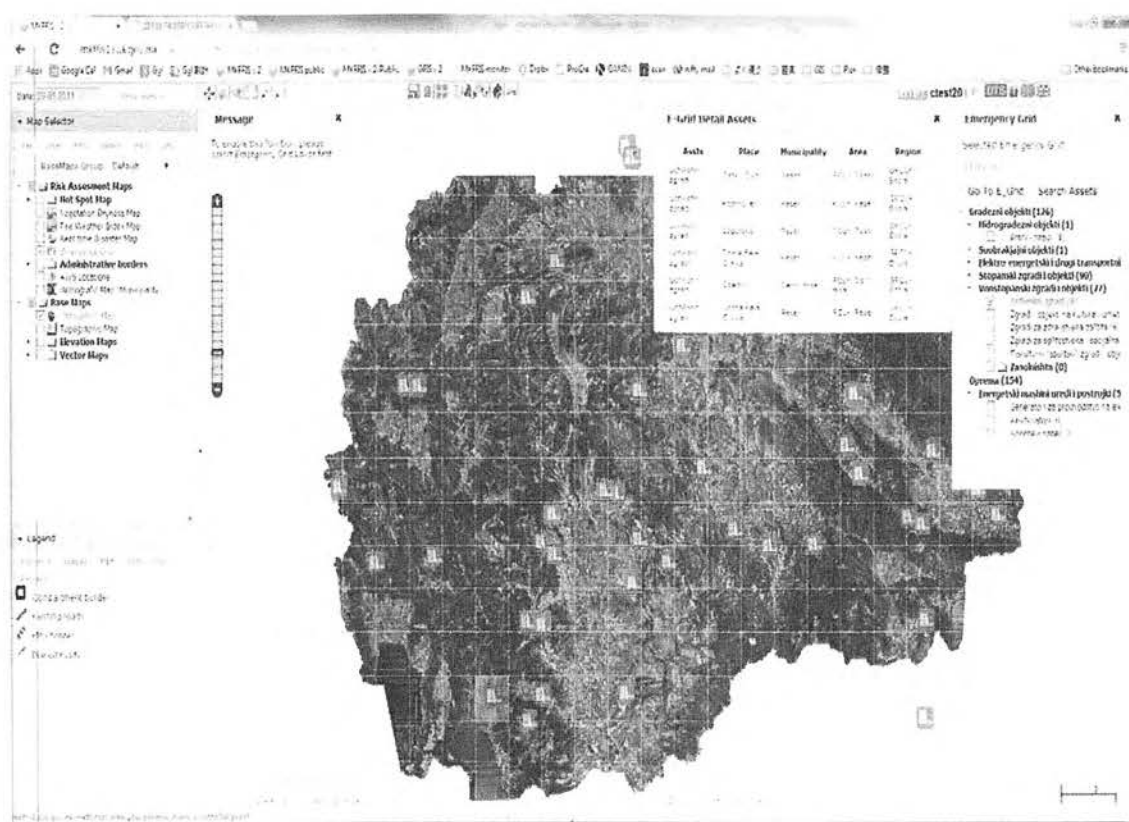
Сите наведени податоци кои се наоѓаат во базите, покрај за процената, своја употребна вредност имаат и во процесот на оперативно справување со настанати итни ситуации и состојби. Истите обезбедуваат можност за брзи анализи за состојбите на просторот и се во функција на поддршка на системот за донесување на одлуки.

Заради повеќефункционална употреба на податоците, наведените бази се интегрирани во единствен Географски информациски систем (ГИС), каде пристапот е обезбеден преку Веб базирана платформа и сервиси. Со ова, системот за управување со кризи, се здобива со квалитетна

¹⁵⁴ На пример: податоците за објектите од образовниот систем се обезбедени во соработка со општините, градот Скопје и Министерството за образование и наука, податоците за објектите од здравствениот систем во соработка со медицинските центри и Министерството за здравство, итн.

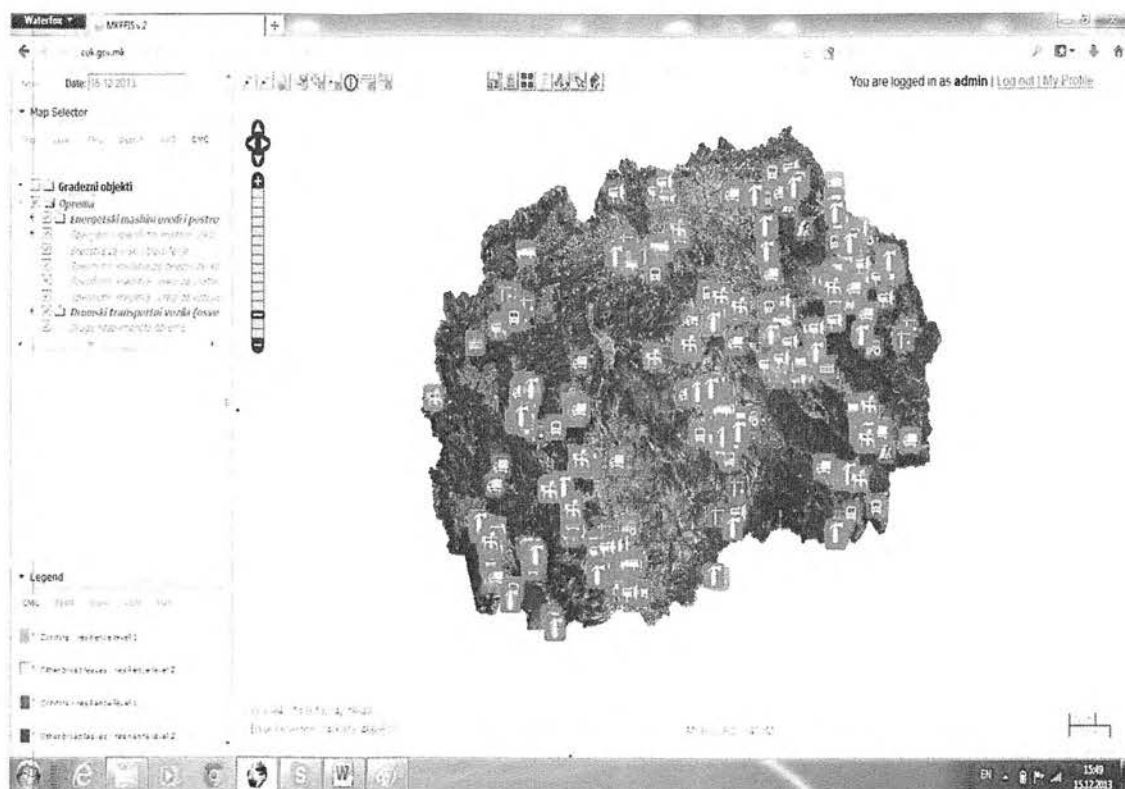
инфраструктура на просторни податоци за потребите на целиот спектар на управувањето со ризици (процена, превенција, справување, итн.).

Во продолжение се дадени слики на карти од ГИС – системот¹⁵⁵, со цел да се согледа употребната вредност на базите со податоци од инвенторизацијата на објекти и инфраструктура и ресурсите на системот, кои се користат за потребите на процената, но и за други потреби на системот за кризен менаџмент.

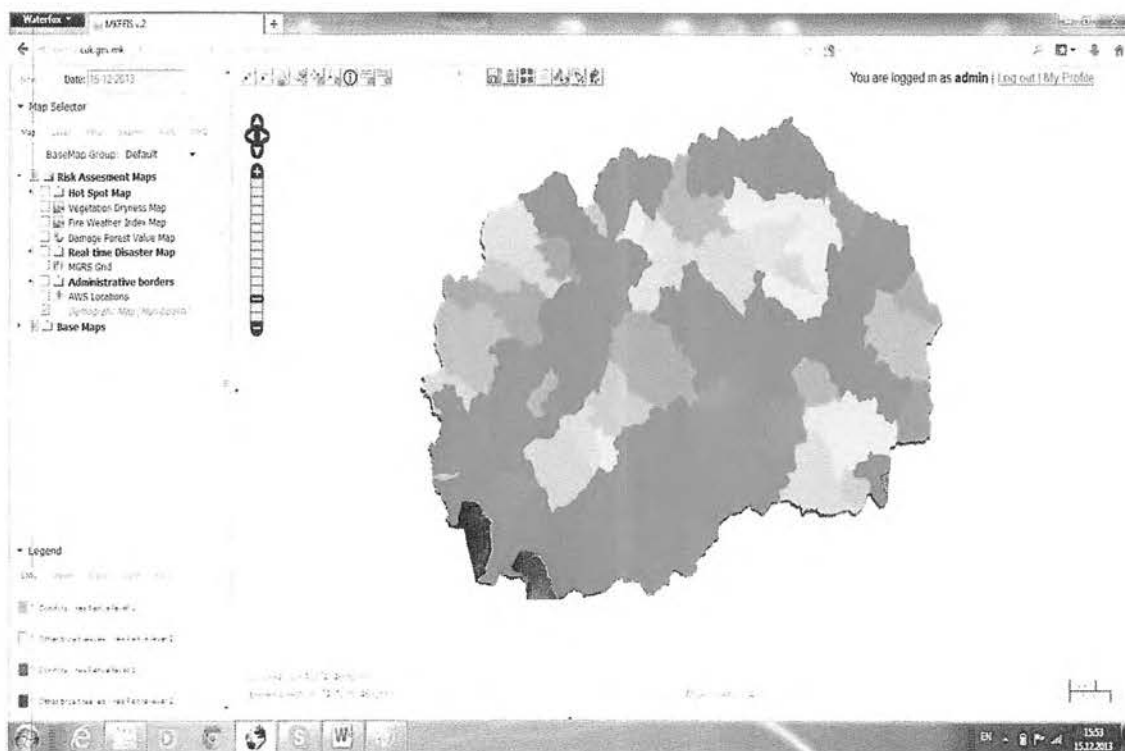


Слика 18: Карта на инвенторизација на објектите

¹⁵⁵ Овие слики (18, 19 и 20) се превземени од Промотивната брошура: "Македонски информативен систем за шумски пожари - МКФИС 2", м-р Стефаноски С. и Сато Е., издавач Проект за техничка поддршка за развој на Интегриран систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари, имплементиран од JICA и ЦУК, Скопје 2014.,



Слика 19:Картата на ресурси



Слика 20. Картата на демографски профил на населението

4.2.4. Употребна вредност на процената во рамките на системот за управување со кризи

Процената за загрозеност на безбедноста од сите ризици и опасности е дел од институционалниот систем на организирани мерки и активности на Република Македонија, општините и градот Скопје, за управување со кризи, рано предупредување, превенција и справување со ризиците по безбедноста кои можат да доведат до криза и кризна состојба.

Оваа процена како единствен документ со ваква содржина и структура, во системот за управување со кризи, може да ги има следните употребни вредности:

- *стратешка вредност*, претставува основа за долгорочно планирање за потребите на системот за управување со кризи (изработка на стратегии, политики, планови за опремување, обучување и друго);

- *тактичка и оперативна вредност* - активирање на системот за управување со кризи, во целост или негови делови;

- *поддршка на системот на носење на одлуки* (стратешки, тактички, оперативни) на локално и национално ниво;

- *кооперативна вредност* – комуникација, координација и споделување на податоци и информации помеѓу субјектите во системот за управување со кризи;

- *партнерска вредност* - исполување на своите ингеренции и надлежности и почитување на ингеренциите и интересите на другите институции, како субјекти во системот за управување со кризи и соработници.

- *информативна вредност* - информирање и запознавање со состојбите и тенденциите за безбедносните појави (ризичи и опасности) на различни целни групи (институции, јавноста исл.);

- *употребна вредност* во целиот процес на управување со кризи.

Земајќи ги во предвид наведените, а и други можни вредности на процената, може да се заклучи дека таа претставува исклучително важен

документ¹⁵⁶ и процес¹⁵⁷, во системот за управување со кризи на Република Македонија, бидејќи по содржина е сеопфатна и во себе интегрира податоци и информации од значење за целиот циклус на управувањето со ризици.

4.2.5. Значење на процената за системот за рано предупредување

На конференцијата за рано предупредување во Потсдам, 1998 и Втората меѓународна конференција за рано предупредување во Бон, 2003 (EWC-II) беа дадени насоки во врска со системите за рано предупредување и беше истакната потребата од добро познавање на ризиците.

Основните предуслови за решавањето на проблемот на ризиците, мониторингот и раното предупредување се поврзани со потребната политичка и институционална поддршка, стратегија, финансии, професионална компетентност како и учество на пошироката заедница. Состојбите во врска со ризиците бараат постојано ажурирање на податоците и поврзаните со нив аналитички алатки. Во тој контекст, се бара развој на инструменти за мониторинг на ризикот, што значи проширување на процената на ризикот. Постои широка свест за неадекватноста или отсуството на општо прифатени приоди кон ваквиот мониторинг и незнаењето за тоа како да се одржуваат национални и меѓународни збирки на податоци поврзани со опасности, ризици, ранливост и влијанија од катастрофи.

Раното предупредување, кое во центарот на вниманието ги става луѓето, преставува широко прифатена компонента на намалувањето на ризикот од катастрофи. Доколку се воспостави, истото може да овозможи избегнување на загуба на човечки животи. Континуираниот развој на технологиите за опсервација и предвидување, преку се поголемите научни сознанија и можности за моделирање на метеоролошките и хидролошките

¹⁵⁶ Процената како “документ”, претставува законска обврска кој во утврден временски период се изработува и донесува од надлежните институции и органи во системот за управување со кризи.

¹⁵⁷ Процената, гледана како “процес”, го отсликува континуитетот и потребата од постојано следење на безбедносните ризици (како жива или променлива материја) и потребата од постојано ажурирање на влезните податоци и информации.

појави, климатските промени, другите геофизички услови, заедно со подобрените технологии за комуникација, доведоа до прогресивен развој на технолошката основа за мониторинг и рано предупредување.

Ризикот не претставува константен фактор. Истиот се менува во текот на времето. Процената на ризикот ќе обезбеди моментална слика за ризикот во одредено време и место, но таа мора да се подобрува со инструменти кои ќе овозможат мониторинг на динамиката на ризикот. Во идеален случај, овие инструменти ќе обезбедат информации за предвидување на ризикот со што ќе се добијат неопходните алатки за проектирање на идните планови за управување со ризици.

За ефективен систем за мониторинг и рано предупредување потребна е институционална и политичка рамка во која истиот ќе функционира. Потребно е дефинирање на протокот на комуникација и планови за акција со што параметрите и информациите од мониторингот како и предупредувањето не само што ќе стигнат до целната структура (граѓани, институции), туку исто така и ќе резултираат во соодветна акција која ќе следи по предупредувањето.

Мониторингот на параметрите на знаците за брзо започнување на некоја појава не даваат елементи или простор за веродостојно рано предупредување. На пример, сеизмичкиот мониторинг (мрежа на сеизмолошки станици, мрежи на акцелерографи, системи за мониторинг на состојбата на конструкции, итн.) се проектирани да обезбедат податоци за параметрите на настаните кои веќе се случиле како и квантитативно да ја проценат просторната дистрибуција на параметрите и/или ефектите на настаните врз изградената средина.

Мониторингот на ризици е строго зависен од опасноста. Методологиите и постапките исто така зависат од опасноста. Тие се високо специјализирани и насочени кон мониторинг на карактеристичен индикатор или група на карактеристични индикатори кои, како претохдници, ќе ги препознаат и индицираат условите кои, со висока веројатност, можат да предизвикаат реализирање на одредна опасност и материјализација на ризикот поврзан со истата.

Во следната глава од овој труд ќе биде прикажано функционирањето на практичен и реален систем за превенција и рано предупредување за ризикот од шумски пожари во Република македонија, кој е поставен на современа техничка платформа за сателитски и земјен мониторинг на опасноста од шумски пожари и поврзување во единствен систем на комуникација на сите институции кои имаат споделена надлежност во управувањето со ризикот од шумски пожари.

5. Процената како основа за избор на стратегија за управување со идентификуваниот ризик

После спроведената постапка за идентификација и процена на ризикот, во понатамошната фаза од концептот за управување со ризик се пристапува кон примена на соодветна стратегија (пристап) и превземање на една од следните конкретни активности:

1. *Избегнување на ризик (Risk avoiding)*: подразбира избегнување на активности кои би можеле да бидат ризични. Избегнувањето на ризик звучи како применлив концепт за сите ризици, но примената на овој концепт во многу случаи ќе значи отстапување од некои работи што треба да се реализираат. Пример за избегнување на ризик е не градење во зона на плавен бран на река каде често имаме излевање и поплавување.

2. *Редукација или ублажување на ризик (Risk mitigation)*: подразбира примена на методи за намалување на последиците. Овој концепт првенствено подразбира преземање на такви активности преку кои се намалува ранливоста, односно се зголемува отпорноста на изложениот елемент на ризикот (заедница, систем, објект и др.)

3. *Прифаќање на ризик (Risk acceptance)*: пристапот за прифаќање на ризик подразбира прифаќање на загубите, односно штетите. Овој пристап е применлив за ризици од мал интензитет каде цената на инвестиција во превенција и заштита е поголема од вкупните загуби и штети и врз основа на трошоочно ефективна (cost benefit) анализа, се утврдува дека поисплатливо е очекуваниот ризик да се прифати.

4. Трансфер на ризик (*Risk transferring*): овој пристап предвидува стратегија на трансфер на ризикот и негово прифаќање од друга страна, што најчесто се прави со договор за осигурување од штета. Трансферот на ризик или осигурувањето од ризик во поново време е актуелен пристап во настојувањето да се примени сеопфатен процес на управување со ризик. И Република Македонија, на овој план има направено одреден напредок преку имплементација на соодветни политики во оваа област, но секако дека има простор за нејзино унапредување.

Наведените стратегии или пристапи во управувањето со идентификуван и проценет ризик во практиката најчесто се применуваат во комбинација на едни со други, додека поретки се примерите каде со примена на само еден пристап може да се постигнат позитивни резултати.

6. Процената како основа за планирање на подготовките во системот за управување со кризи

Кога се зборува за управувањето (менаџментот) како општ процес и во тој контекст управувањето со кризи (кризен менаџмент), планирањето се определува како прва и појдовна фаза од целиот процес. Со цел да се добие вистинска слика за местото и улогата на планирањето во системскиот менаџмент или управувањето со системи, како што е системот за управување со кризи, во продолжение ќе бидат изнесени некои општи работи за планирањето.

Во најширока смисла на зборот под планирање се подразбира организирана активност насочена кон согледување на идните настани со цел тие да бидат свесно регулирани.

Одредени теоретичари од ова област на планирањето гледаат како “на процес преку кој се гледа во иднината и се откриваат нови, алтернативни правци на акција”¹⁵⁸. Според Стејнер (Steiner) “планирањето претставува иднина на сегашните одлуки”¹⁵⁹. Според некои наши автори (Шуклев)

¹⁵⁸ Massie L.J.: Essentials of Management, fourth edition, New Jersey, USA, Prentice Hall/nc, 1987, str. 69.

¹⁵⁹ Steiner G.: Strategic Planning, New York, London, Toronto, 1997, str. 58-72

“планирањето е дел од процесот на одлучување, обезбедува одговори на прашањата, што да се прави и како нешто да се направи, пред да се превземат одредени акции” или “планирањето е одлучување однапред за тоа што треба да се направи, кога да се направи, кој да го направи и како да се направи¹⁶⁰”.

За планирањето како битен елемент од нашето секојдневно живеење и работење, постојат и уште многу други гледишта, кои се во зависност од потребите и целите за кои истото се организира. Од аспект на интересот на ова истражување, ќе биде разгледан пристапот според кој планирањето се поставува како: *процес, содржина и ментална активност*¹⁶¹.

- Планирањето претставено како “процес” укажува на потребата дека истото треба да има континуитет и непрекинато да се одвива. Ова пред сè произлегува од потребата да се направи разлика од “планот”, како документ (скица, проект, елаборат) или некој друг вид на документ, кој претставува статичен поим. Во овој контекст планирањето претставува *непрекинат процес* на утврдување на цели и поставување на задачи со нудење најповолни варијанти, како можни решенија за истите. Со планирањето како процес се одредува *што, кога, каде, како и кој* треба да превземе некоја активност или нешто да направи во некој период што претставува иднина.

- Планирањето по “содржина” треба да обезбеди функционална намена на плановите, со тоа што ќе бидат наменски по содржина ориентирани. Планирањето во системот за управување со кризи има свои долгорочни, среднорочни и краткорочни цели и е ориентирано спрема секоја фаз од управувањето со ризик (планови за превенција, намалување на ризик, планови за подготовка на субјектите, оперативни планови итн.). Секако дека издвојувањето на плановите по содржина, не претставува и нивно неповрзување во реалноста, туку напротив, плановите се поддржуваат и надополнуваат еден со друг.

- Планирањето како “ментална активност” се дефинира како процес на размислување, начин на однесување, навики, и во основа интелектуален процес, со цел работите да се осмислат пред да се постапува или дејствува. Секако дека ова не треба да претставува субјективна работа

¹⁶⁰ Шуклев. Б. : Деловно Планирање, Економски факултет, Скопје, 1993, стр. 29-31.

¹⁶¹ Стамнековски А. : Планирање на одбраната, Ѓурѓа, Скопје, Скопје, 1996, стр. 91-92.

на поединци, туку напротив, нивната умешност и знаење треба да биде поткрепене со објективни податоци и информации, поврзани за релевантните состојби и тенденции.

Процената на загрозеност на безбедноста што се изработува во системот за управување со кризи, претставува појдовна основа за изработка на плановите и со својот опсег на информации и податоци обезбедува поддршка на планирањето во петходно наведените сегменти:

- Преку *процесот* на процената се обезбедува постојан проток на информации и податоци, кои обезбедуваат основа за редовни активности во ажурирањето на плановите, а со тоа обезбедуваат планирањето да има форма на континуитет и процес,
- Процената изобилува со податоци и информации од различен *содржински* карактер, со што обезбедува поддршка во изработката на потребните тематски планови за потребите на системот за управување со кризи,
- Процената, како содржински сеопфатен документ обезбедува доволно податоци и информации, кои преку соодветна *ментална активност* на експертите како поединци и тимови, треба да се стават во соодветна корелација и наменски да се искористат во процесот на планирање.

Имајќи го во предвид фактот дека планирањето во сите претходно наведени форми е присутно во секојдневната реалност и работа, истото се остварува со одредена цел. Во најопшта смисла, целта на планирањето е насочена кон избегнување и елиминирање на појавите на случајност или „ad hoc” постапки во процесот на работењето, намалување на факторот на ризик и свесно преземање на сите активности на соодветен начин и во потребен обем, со што ќе се обезбеди максимална ефективност и ефикасност во функционирањето на системот.

Покрај постигнување на општата цел, постојат и други специфични цели кои претставуваат предмет на достигнување на процесот на планирањето, како што се следните:

- Дејствување однапред, смислено и координирано во правец на остварување на поставените цели,

- Согледување на идните настани и определување на инструменти за прилагодување на влијанието на истите,
- Намалување на ризикот и неизвесноста што ги носат тие (идните настани),
- Оптимално искористување на сите ресурси (имајќи ја предвид ограниченоста на повеќето од нив),
- Намалување на последиците од факторот изненадување,

Двата процеса во системот за управување со кризи, и процесот на планирање и процесот на изработка на процената се наоѓаат во меѓузависна релација, произлегуваат и се дополнуваат еден со друг. Кога станува збор за системот за национална безбедност и системот за кризен менаџмент, како негов подсистем, предмет на планирањето претставува определување на вредностите и интересите на државата кои се највисока цел на заштита. Додека преку процесот на проценка се врши идентификување (лоцирање) на изворите што претставуваат нивна закана (ризици и опасности), определување на веројатноста и очекуваниот интензитет на нивно влијание и проценување на потребен капацитет и соодветна организација на системот за одговор на идентификуваните закани.

Неопходноста од планирањето за потребите на системот за управување со кризи, произлегува од повеќе причини, од кои позначајни се:

- да се зголеми подготвеноста за адекватни одговори на брзите промени во опкружувањето (внатрешно и надворешно и со тоа поврзаните ризици),
- да се придонесе за рационално и ефикасно искористување на расположивите ресурси,
- да се зголеми способноста на системот, како целина и неговите посебни сегменти, за полесно совладување и адаптирање на промените,
- да се поврзат сите активности на субјектите во системот во логичен редослед на одговор (превентивен, оперативен итн.),

- да се придонесе во преземањето на системски организиран одговор, и да ја намали појавата на превземање на парцијални активности и мерки,
- донесувањето на одлуки да биде поткрепено со претходна анализа на состојбите,
- да придонесе во остварување на повисок степен на комуникација, координација и контрола во функционирањето на системот, и др.

Во крајна смисла функцијата на планирањето е да се избегне неизвесноста од иднината и непредвидените настани кои таа ги носи и да се согледа вистинската потреба од активности кои треба да се превземат, со цел минимизирање или отстранување на нивните штетни влијанија. Процената, како документ, а пред сè како процес овозможува целосна поддршка на планирањето и претставува сеопфатен извор на потребните влезни информации и податоци. Од тој аспект може да се заклучи дека колку квалитетна и функционална процена ќе има во рамките на системот за управување со кризи, толку квалитетни и содржински функционални планови ќе може да се изработат.

7. Функционална поврзаност помеѓу процената на загрозеност и процената на штети и последици

При теоретската и концептуалната анализа за ризик, која беше дадена во втората глава од ова истражување, беше потенцирано дека одредена појава се перцепира како ризик, доколку се обезбедат сознанија (преку анализа и процена) за очекуваните негативни влијанија, изразени како штети и последици према населението, материјалните добра, природата и друго. Тоа значи дека, крајната цел на процената на ризик е ориентирана кон предвидување на потенцијалните штети, со цел да се превземат потребните мерки на превенција, да се намали изложеноста на луѓе и материјални добра и да се зајакне нивната отпорност и капацитетот на системот.

Во претходните точки од оваа глава беше потенцирана поврзаноста на подзаконските акти кои ја регулираат методологијата за процена на

загрозеност на безбедноста, од сите ризици и методологијата за процена штети од природни и други непогоди. Оваа поврзаност законодавецот ја поставува заради причинско-последичната поврзаност помеѓу овие две активности. Проценувањето на штети во Република Македонија, од законска гледна точка е сосема добро регулирано. Единствената методологија за процена на штети, иако е донесена во 2001 година, располага со квалитетно поставен механизам на прибирање и обработка на податоците кои се однесуваат на предизвикани штети од елементарни и природни непогоди.

Од аспект на функционалната поврзаност на процената на ризик и процената на штети, врз основа на анализираниот модел на процена на загрозеност на безбедноста која се работи во рамките на системот за управување со кризи, може да се заклучи следното:

- процената располага со сеопфатна содржина која обезбедува информации и податоци преку кои може да се антиципира/процени евентуалната штета и последици,
- базите на податоци кои се систематизирани во Центарот за управување со кризи, посебно базата со инвенторизација на објекти и инфраструктура овозможува доста прецизно предвидување на очекуваните последици, врз изградената средина, од одредена опасност на конкретна локација.
- Просторната инфраструктура на податоци која ја обезбедува Географскиот информациски систем овозможува просторна визуелизација и можност за лоцирање на потенцијално ранливите подрачја и идентификување на изложеноста на таа локација (луѓе, објекти, материјални и природни богатства и сл.) и врз основа на методологијата за процена штети и други квантитативни методологии да се пресмета очекуваниот обем на штети и последици.

На табелата во продолжение ќе биде изнесен пример со класификација на очекувани (предвидени) последици кои се добиваат преку спроведен процес на процена на одреден безбедносен ризик:

Табела 7:Пример со класификација на очекувани (предвидени) последици

Ниво	Последици	Опис
1	Многу ограничени	Помали директни влијанија врз животот и здравјето на луѓето, многу ограничени прекини на општествените функции, мала и минлива недоверба во една општествена институција.
2	Ограничени	Умерени директни влијанија врз животот и здравјето на луѓето, ограничени прекини на општествени функции, минлива недоверба во неколку општествени институции.
3	Сериозни	Значителни директни или умерени индиректни влијанија врз животот и здравјето на луѓето, сериозни прекини во општествените функции, перманентна недоверба во повеќе општествени институции.
4	Многу сериозни	Големи директни или значителни индиректни влијанија врз животот и здравјето на луѓето, многу сериозни прекини во општествените функции, постојана недоверба во повеќе општествени институции и промена во однесување.
5	Катастрофални	Катастрофални директни или големи индиректни влијанија врз животот и здравјето на луѓето, екстремни прекини во општествените функции, длабоко вкоренета недоверба во општествените институции и генерална нестабилност.

Овој пример на категоризација на предвидувањето на очекуваните последици и штети при процената на ризици може да најде своја применливост во моделот на проценка кој се спроведува во рамките на системот за управување со кризи на Република Македонија, особено од аспект на проценка на капацитетот на надлежните институции на системот¹⁶².

¹⁶² Примерот е заснован врз генералните цели на Шведската безбедносна служба која смета дека последиците од една ситуација може да го загрозат животот и здравјето на човекот, да претставуваат закана за фундаменталните вредности како и да им нанесат штета на општествените функции што последователно води кон поткопување на демократското општество и услови за криза. Извор: СЕМА препораки 2008:3 „Водич во анализата на ризик и ранливост за владините агенции”.

ГЛАВА VI

МОДЕЛ НА ПРОЦЕНА И УПРАВУВАЊЕ СО “РИЗИК ОД ШУМСКИ ПОЖАРИ” ВО РАМКИТЕ НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ

1. Шумите како природно богатство и вредност од посебен интерес за Република Македонија

Природните карактеристики на Република Македонија кои се поврзани со нејзината географска местоположба, релјефот, структурата на почвата и теренот, климата, хидролошко-хидрографските карактеристики и друго, овозможуваат опстанок и развој на голем број растителни видови. Според податоците кои се презентирани во Монографијата на ЈП „Македонски шуми“ 1998-2008¹⁶³, на категоријата шумско земјиште припаѓаат 1.091.857 хектари, од кои 835.055 хектари се под шуми.

Шумите во Република Македонија се категоризирани како природно богатство и добро од општествен интерес. Заради тоа шумите се предмет на посебна заштита, која е предвидена и пропишана со повеќе законски и подзаконски акти, меѓу кои и во највисокиот правен документ, Уставот на РМ, каде е нагласено дека “сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон, се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита”¹⁶⁴.

Имплементацијата на оваа уставна определба е уредена во повеќе закони за чие спроведување се надлежни исто така повеќе субјекти, кои ги планираат, организираат и спроведуваат посебните мерки и активности за превенција, рано предупредување и заштита на шумското богатство, од сите ризици кои можат да ги загорзат, вклучително и од ризикот од шумски пожари.

Стратегијата за одржлив развој на шумарството во Република Македонија, која ја е донесена од страна на Владата ги дава определбите за долгорочната политика во областа на шумарството во Република

¹⁶³ Монографија на ЈП Македонски шуми 1998-2008, издавач ЈП “Македонски шуми”, Скопје 2008, стр.15-16.

¹⁶⁴ Устав на Република Македонија, член 56, (“Службен весник на Република Македонија” бр. 52/1991).

Македонија, за период од 20 години. Оваа стратегија претставува плански документ, кој во согласност со Просторниот план на Република Македонија, обезбедува мултифункционално стопанисување со шумите и одржлив развој на шумарството, зголемување на придонесот на шумите, зголемување на јавните и социјалните функции на шумите и шумарството преку заедничка стратегија за развој, со севкупна валоризација на нејзините општокорисни функции и зголемување на свеста за еколошките и социјалните вредности на шумите.

Планирањето, стопанисувањето, чувањето на шумите и шумското земјиште, правата и обврските на користењето на шумите, како и други прашања од таа област, се уредени со Законот за шумите, додека стопанисувањето со шумите и шумското земјиште во Република Македонија се регулира преку: Посебни планови за стопанисување со шумите, Програма за стопанисување со шумите и Годишни планови за стопанисување со шумите. Шумарството, како посебна земјоделска гранка е под управа на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство кое ја надгледува имплементацијата на плановите и програмите за стопанисување со шумите и ги врши другите работи поврзани со шумите и шумското земјиште во Републиката¹⁶⁵.

Поголемиот дел од шумскиот фонд во Р. Македонија се наоѓа во сопственост на државата (90,14%), а со нив стопанисува Јавното претпријатие за стопанисување со шумите во државна сопственост ЈП "Македонски шуми"¹⁶⁶. Овие две институции се од посебно значење за воспоставување на одржлив и ефикасен систем за заштита на шумите, вклучувајќи и нивна заштита од пожари.

¹⁶⁵ http://www.mzsv.gov.mk/files/Zakon_za_shumite_0.pdf: Закон за шумите („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/09, 24/11, 53/11, 25/13, 79/13, 147/13 и 43/14).

¹⁶⁶ ЈП "Македонски шуми" е формирано со одлука на Владата на Република Македонија од 15.12.1997 година, а со работа започна на 01.07.1998 година.

2. Обем и интензитет на ризикот од шумските пожари во Р. Македонија

Ако се направи анализа на зачестеноста и интензитетот на појавување, шумските пожари во последните 15-20 години преставуваат еден од доминантните ризици во Република Македонија, кој сериозно го загрозува шумскиот фонд, неповратно го уништува шумскиот потенцијал во земјата, предизвикува големи финансиски штети и доведува до тешка деградација на природната и животната средина во Републиката.

Мора да се напомене фактот дека постои сериозен проблем кога станува збор за обезбедување квалитетна и сеопфатна анализа на состојбите со шумските пожари во Република Македонија, бидејќи обезбедувањето на точни и навремени податоци од страна на надлежните институции, не е на соодветно ниво. Скоро сите институции кои имаат споделени надлежности во управувањето со ризикот од шумски пожари оперираат со различни податоци, за бројот на шумските пожари, зафатената површина, изгорена дрвна маса, причинети штети и друго, што доведува до неусогласеност и разноликост во информирањето како пред домашните, така и пред меѓународните релевантни фактори.

На следната табела прикажана е состојбата со шумските пожари во Република Македонија за периодот од 1998 до 2013 година. Како клучни параметри на разгледување се земени: вкупниот број на шумски пожари на годишно ниво, опожарена површина во хектари, изгорена дрвна маса во м3 и проценета директна финансиска штета¹⁶⁷.

Табела 8: *Преглед на настанати шумски пожари за период од 1998 до 2013 година*

¹⁶⁷ Стефаноски С. и Сато Е.: Интегриран систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари во Република Македонија, Македонски информативен систем за шумски пожари – MKFFIS 2, Project for Technical Assistance for Development of Integrated System for Prevention and Early Warning of Forest Fires, implemented by JICA and CMC, Скопје 2014.

Година	Број на пожари	Опожарена површина во (ha)	Опожарена дрвна маса (m ³)	Причинета директна штета во денари
1998	151	2,859	26,104	43,580,628
1999	90	1,465	5,687	9,494,447
2000	398	32,939	562,303	938,764,859
2001	255	7,312	84,451	140,990,945
2002	121	1,726	9,145	15,267,578
2003	193	2,282	15,328	25,589,261
2004	161	2,034	15,13	25,259,535
2005	260	3,361	7,313	12,208,900
2006	185	3,065	23,517	39,261,139
2007	620	39,162	392,914	655,961,705
2008	339	10,587	69,418	115,892,400
2009	104	2,582	3,123	5,182,100
2010	105	2,282	4,013	6,746,900
2011	390	20,857	65,043	105,725,546
2012	430	22,65	158,433	263,045,099
2013	170	6,379	16,236	26,711,484
ВКУПНО	3,972	161,541	1,458,158	2,429,682,524

Извор на податоци: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Во дадениот преглед прикажани се само директните штети од шумските пожари, додека индиректните штети, како опаѓање на производната способност на оштетените насади и дрвја, штети предизвикани врз другиот животински и растителен свет, нарушување на структурата на земјиштето, штети од загрозување и нарушување на бројните општокорисни функции на шумите, претставуваат проблем кој не може да се процени ниту пак измери во физички или финансиски показатели.

Во анализираниот период најголемите штети на шумите се штетите предизвикани од шумските пожари. Заради големината на штетите коишто ги предизвикуваат и опасностите кои ги носат со себе, шумските пожари често

пати можат да предизвикаат елементарни непогоди, кризни состојби и еколошки катастрофи, со долгорочни последици.

Посебно значење за издигнување на сериозноста на ризикот од шумски пожари во Република Македонија има летото 2007 година, кога поради големиот број на пожари за првпат во Републиката беа покренати механизмите на системот за управување со кризи и Владата на РМ донесе Одлука за прогласување на кризна состојба на целата територија на државата¹⁶⁸, по што следеше координирано справување со пожарите од едно место (Центарот за управување со кризи), со ефикасна и рационална употреба на сите расположиви национални ресурси и искористување на механизмите за меѓународна помош.

За времетраењето на кризната состојба, Центарот за управување со кризи координираше со ангажирањето на расположивите ресурси кои беа во сопственост на сите релевантни институции во Републиката, како и со меѓународната помош која беше обезбедена. Обемот на шумските пожари во периодот на прогласената кризна состојба беше катастрофален. Опсегот на дневното ангажирање на ресурси, во просек се одвиваше на околу 30 пожари од поголем размер на отворен простор, а интензитетот на пожарите достигнува кулминација на 25.07.2007 година, кога ресурсите истовремено биле ангажирани на 67 активни шумски пожари¹⁶⁹.

Табела 9: Преглед на бројот на пожари по денови, за периодот од 18 јули до 05 август 2007 година

Дата	Број на пожари
18.јул	23
19.јул	19
20.јул	11
21.јул	13
22.јул	25

¹⁶⁸ Службен весник на РМ бр.90/2007

¹⁶⁹ Анализа на Центарот за управување со кризи во 2007 година.

23.јул	37
24.јул	48
25.јул	67
26.јул	54
27.јул	44
28.јул	48
29.јул	29
30.јул	19
31.јул	15
01.авг	20
02.авг	11
03.авг	15
04.авг	13
05.авг	1

По завршувањето на кризната состојба во 2007 година, беа спроведени опширни анализи во врска со појавата на ризикот од шумски пожари и националните капацитети и недостатоци во поглед на справувањето со овој ризик. Владата на Република Македонија во согласност со резултатите од анализите, тогаш донесе одлука за зајакнување на материјално-техничките капацитети на надлежните институции, а како резултат на тоа се спроведе набавка на специјални противпожарни возила, воздухоплови за гаснење на пожар и друга наменска опрема. Ова зајакнување придонесе за намалувањето на обемот на штетите од шумските пожари во наредните години.

Од аспект на темата на ова истражување може да се заклучи дека состојбите во летото 2007 година и прогласената кризна состојба заради обемот и интензитетот на појавените шумски пожари преставуваат клучен момент од кога *ризикут од шумски пожари како појава придобива посебно внимание од надлежните институции во Република Македонија, а со тоа се придонесе во изградбата на респектибилен национален капацитет за превенција и рано предупредување за ризикот од шумски пожари.*

3. Потреба од интегриран систем за управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија

Шумските пожари, како појава имаат голема деструктивна моќ. Тие можат за многу кратко време да уништат непроценливо природно богатство кое со децении неможе да се надомести. Заради тоа мерките и активностите за превентивната заштита на шумите од шумски пожари, треба да имаат примарно место и улога во процесот на управување со ризикот од шумски пожари, а истите да се планираат и превземаат во организиран процес со постаојана координација, комуникација и размена на информации помеѓу надлежните институции.

Еден од поголемите идентифукавани недостатоци на националниот систем за управување со ризикот од шумски пожари е недоволната комуникација и координација помеѓу институциите, во сите фази. Исто така и меѓусебната размена на информации не се одвива на начин кој е формално воспоставен преку пропишани процедури, туку се одвива по принципот на “ад хок реакција” и во функција на решавање на конкретно настаната состојба.

Исто така и анализите кои беа спроведени по завршувањето на кризната состојба во 2007 година, упатуваа на неопходноста од воспоставување и изградба на интегриран систем за превенција и рано предупредување за ризикот од шумски пожари. Во 2011 година Центарот за управување со кризи на Република Македонија во соработка со Агенцијата за меѓународна соработка на Јапонија - JICA, започна со техничка соработка за реализација на проект за воспоставување на интегриран систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари.

4. Методолошка и концепциска основа на системот за управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија

Основен предуслов за ефикасно управување со било кој, а во случајот со ризикот од шумски пожари, во сите негови фази (превенција, рано предупредување, справување и опоравување) е добро воспоставен систем

за комуникација, координација и размена на информации помеѓу сите вклучени институции. Во рамките на програмата за техничка соработка помеѓу Владата на Р. Македонија и Владата на Јапонија, во периодот мај 2011-мај 2014 година, Центарот за управување со кризи во соработка со Агенцијата за меѓународна соработка на Јапонија – JICA и други релевантни национални институции се реализираше проектот за воспоставување на "Интегриран систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари".

Во рамките на овој проект се реализираа повеќе активности кои овозможува да се обезбеди интегриран информациски систем кој ги поврзува сите надлежни институции и базите на податоци кои тие ги имаат, заради брз пристап и споделување на информации и податоци од значење за управување со ризикот од шумски пожари во Република Македонија¹⁷⁰. Овој систем се темели на современ веб-базиран Географски информациски систем (ГИС), кој овозможува испорака на високо квалитетни сервиси и услуги до сите заинтересирани страни во системот за управување со кризи.

По завршувањето на сите активности од проектот, во мај 2014 година, овој систем беше и официјално промовиран под свое препознатливо име "Македонски информативен систем за шумски пожари (МКФФИС)" и е достапен на следната веб адреса: www.mkffis.cuk.gov.mk. Со воспоставувањето на овој систем Република Македонија воведува високи стандарди во оваа област, по примерот на Европскиот информативен систем за шумски пожари (EFFIS), кој е воспоставен од страна на Европската унија и кој во изминатите години претставува форум во чији рамки се организираат и одржуваат многу меѓународни активности со цел да се превенира и намали ризикот од шумски пожари пред сè за земјите од ЕУ, но и за земјите кандидати за членство ЕУ¹⁷¹.

¹⁷⁰ Во процесот на управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија, вклучени се повеќе институции, кои остваруваат различни задачи и улоги. Од аспект на обезбедување на потребните податоци и информации, едни се наоѓаат во улога на нивни "сервис провајдери", други во улога на "корисници", но основен предуслов за успешност е обезбедувањето на единствен систем за брза и квалитена комуникација и размена на податоците.

¹⁷¹ Повеќе на: <http://cuk.gov.mk/index.php?content=616>, посетено на 20.07.2014 година.

Во текот на реализацијата на активностите од овој проект, беа искористени сите искуства од експертите кои работат на Европскиот информативен систем за шумски пожари.

4.1. Методологија за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожари во Р. Македонија

Воспоставувањето на посебна методологија за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожари беше основен предуслов за имплементација на еден ваков комплексен интегриран систем. Заради тоа на самиот почеток на проектот беше реализирана активност за утврдување на оваа методологија. Заради воведување на најдобрите светски искуства и практики од оваа област и дефинирање на соодветни методолошки алатки, беа извршени консултации со повеќе странски и домашни научни институции¹⁷².

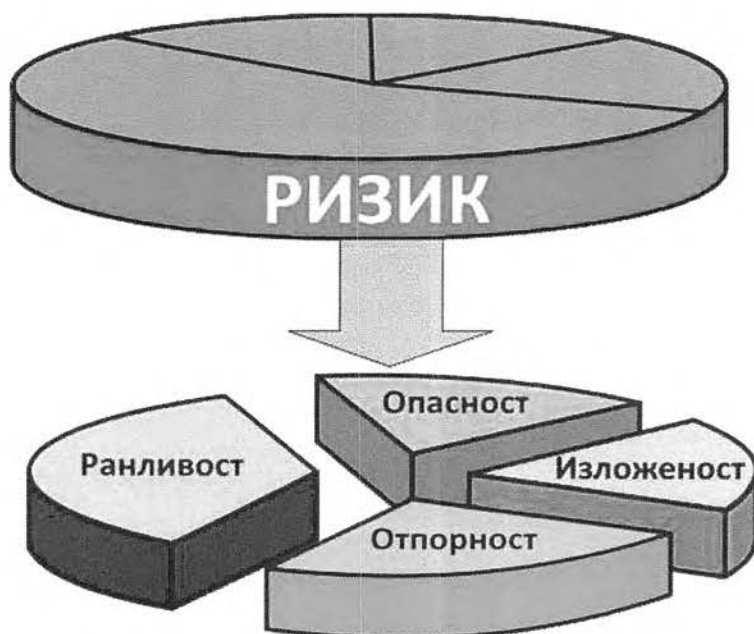
Основен водич при определувањето на методологијата за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожари, беше концепцискиот пристап за разбирањето и практикувањето на поцената на ризик, кој е анализиран и елабориран во втората глава од овој труд, како и законското вградување на концептот за процена на ризик во законската рамка по која учесниците во системот за управување со кризи применува постапка за процена на ризик.

Имено, и според општоприфатениот концепт и според Уредбата за методологија на изработка на процената на загрозеност на безбедноста на подрачјата на општините, градот Скопје и РМ, Ризикот се разбира и како комбинација од неговите елементи (состојки), а тоа се: опасност, изложеност, ранливост и отпорност изразена преку капацитет и мерки на системот, односно ризикот претставува меѓузависна функција од овие елементи:

¹⁷² Во овој проце беше остварена соработка со Факултетот за технологии за далечинска контрола од Токискиот универзитет, и Институтот за земјотресно инженерство и инженерска сеизмологија и Шумарскиот факултет од Универзитетот Св. Кирил и Методиј од Скопје

$$P = \text{Опасност} \times \text{Изложеност} \times \text{Ранливост} \times \text{Отпорност (Капацитет)}$$

Овој концепт илустративно е прикажан на сликата 9 во втората глава на ова истражување:



Воспоставената методологија за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожари, посветува внимание на секој посебен елемент од ризикот за шумски пожари, ги утврдува потребните влезни податоци за секој елемент, го утврдува изворот на тие податоци и предвидува развивање на посебни алатки и продукти за мониторинг и процена на секој засебен елемент. Гледано од овој аспект, ова методологија, петставува одлична основа за понатамошен развој на системот и на единствен начин го поставува Македонскиот модел за управување со ризикот од шумски пожари¹⁷³. На следната табела се дадени елементите кои го чинат ризикот од шумски пожари и алатките (tools) за мониторинг и процена на секој елемент посебно:

¹⁷³ Методологија за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожари, беше изработена од меѓународен тим, предводен од д-р Милутиновиќ З., во рамки на "Project on Development of Integrated System for Prevention and Early Warning of Forest Fires", имплементиран од Центар за управување со кризи-JICA, Скопје 2012.

Табела 10: Елементи на ризикот од шумски пожар и алатки за мониторинг и процена

Ризик од шумски пожар	Елемент на ризик	Алатка за мониторинг и процена на ризик
	Опасност	1) Карта на жаришта 2) Карта на историјат на шумски пожари
	Изложеност	1) Карта на шумска вегетација 2) Карта на вредност на опожарена шума
	Ранливост	1) Карта на сувост на вегетација 2) Карта на временски индекс на пожар
	Отпорност (Капацитет и мерки)	1) Топографска и други картографски основи 2) Карта на ресурси за гаснење

Од предвидената методолошка рамка за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожар, може да се забележи следното:

- *Опасноста за шумски пожар*: ќе се следи и проценува преку Картата на жаришта (Hot spot map) и преку Картата на историјат на шумските пожари (регистар на настанати шумски пожари),
- *Изложеноста на опасност од шумски пожар*: ќе се следи и проценува преку Картата на шумска вегетација и преку Картата за вредност на опожарена површина,
- *Ранливоста на шумски пожар*: системот ќе ја следи и проценува преку Картата на сувост на вегетација (Vegetation Dryness map) и Карта на временски индекс на пожари (Fire Weather Index map),
- *Отпорност (Капацитет на системот)*: Капацитетот на системот за управување со кризи, ќе може да се следи и пребарува преку Картата со ресурси и преку сите основи на карти кои се акумулирани во системот (векторски и растерски податоци).

Со методологијата, покрај тоа што се определени потребните алатки за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожари, се идентификуваат и неопходните податоци за секоја алатка посебно, изворот на тие податоци, како и потребната временска и просторна резолуција за нивен влез во системот. На следната табела даден е приказ на податоците врз чија основа се креираат алатките за процена на ризик.

Табела 11: Податоци за создавање на алатките за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожари

Карта	Неопходни податоци	Извор на податок	Временска/ просторна резулција
1) Карта на жаришта	3900 and 10800 nm channel of MSG-SEVIRI (-IR039*, -IR108*, -PRO*)	EUMETSAT ftp://ftp.eumetsat.int/pub/OPS/out/simon/FIRE/	На секои 15 минути; 3x3km
	Fire Products of Terra/Aqua-MODIS (MOO14*, MYO14*)	ftp://nrt2.modaps.eosdis.nasa.gov	2 до 4 пати на ден; 1x1km
2) Карта на вегетациска сувот	Индекс на вегетација и индекс на вода кои се собира од страна на Terra/Aqua-MODIS	Преку веб- страница на посебна агенција од САД	Еднаш неделно
3) Карта на индекс на пожар	Брзина на ветер, правец на ветер, темпаратура, влажност, врнежи	Автоматски, метеоролошки станици (УХМР)	Дневно
4) Карта на шумска вегетација	Видови, старост, дијаметар, дрвна маса, наклон и др,	ЈП "Македонски шуми"	Еднаш годишно
5) Карта на историјат на шумски пожари	Извештај за пожар	ЈП МШ, МЗШВ	По секој случен пожар
6) Топографски и други карти	Дигитални карти	АКН	По секоја промена на основите
7) Карта на ресурси	Опрема за гасење на пожар,пожарникари	ЈПМШ, ДЗС, ТППЕ, други	
8) Карта за процена на штети од шумски пожар	Цена на кубен метар дрва, волумен на оштетена дрвна маса	ЈП "Македонски шуми"	По секој случаен пожар

Во дадената табела се презентира начинот преку кој се идентификува изворот на податоци за секоја алатка која е предвидена за мониторинг и процена на елементите на ризикот од шумски пожар, и тоа:

- *Карта на жаришта*: неопходните податоци кои се потребни за создавање и одржување на оваа алатка (продукт) на системот се добиваат преку два сателитски канали (SEVIRI и MODIS)¹⁷⁴, извор за првиот е Еуметсат мрежата, а другиот е отворена http. страна. Во системот се поставени два канали за детекција на жаришта бидејќи едниот (SEVIRI) има поголема временска, а помала просторна резолуција, додека другиот (MODIS) има помала временска, но поголема просторна резолуција. Со паралелно и споредбено следење се обезбедува искористување на јаките страни и елиминирање на слабите страни на двата извори на податок.

- *Карта на вегетациска сувост*: податоците кои методологијата ги има утврдено за добивање на оваа алатка, се утврдуваат преку калкулација на индекс на вегетација и индекс на вода кои се собираат од преку каналот на Terra/Aqua од MODIS сателитот. Преку овие два индекса системот определува и еднаш неделно публикува карта на сувост на вегетација, која се зема како индикатор за “горлив материјал” при процената на ризикот од шумски пожар.

- *Карта на индекс на пожар (Fire Weather Index map)*: овој продукт е поставен врз основа на познатиот Канадски систем за индекс на пожар (Canadian Forest Fire Weather Index System)¹⁷⁵, кој врз основа на метеоролошките параметри како што се: брзина на ветер, правец на ветер, температура, влажност и врнежи, калкулира карта на временски индекс на шумски пожар со просторна локација. Извор на овие податоци е земјениот мерен систем на Автоматски метеоролошки станици на Управата за хидрометеоролошки работи. Измерените податоци, автоматски се обновуваат во системот на определен временски интервал.

¹⁷⁴ **SEVIRI** (Spinning Enhanced Visible and Infrared Imager), повеќе на: <http://www.eumetsat.int/website/home/Satellites/index.html>. **MODIS** (Moderate-resolution Imaging Spectroradiometer), повеќе на: <http://nsidc.org/data/modis/>.

¹⁷⁵ Повеќе: <http://cwfis.cfs.nrcan.gc.ca/background/summary/fwi>.

▪ *Карта на шумска вегетација*: податоците за создавањето на овој продукт во системот се добиваат во соработка со ЈП “Македонски шуми”, кои методологијата ги идентификува како клучен сервис провајдер. Податоците автоматски се генерираат во системот од базата на податоци преку која се изработуваат и ажурираат Плановите за стопанисување со шумскостопанските единици во Република Македонија. Податоците поврзани со шумската вегетација кои се добиваат во системот се однесуваат на следното: видови на шуми, старост, дијаметар на дрвјата, дрвна маса, наклон и други податоци, кои се битни за процената на ризикот од шумски пожар.

▪ *Карта на историјат на шумски пожари*: Оваа карта се генерира од единствената база која во системот се создава за историјатот на настанати шумски пожари. Во создавањето на оваа база учествуваат повеќе институции кои врз основа на законски дефинирани процедури ги внесуваат податоците преку кои се документира секој настанат шумски пожар. Со ова се добива можност за поседување на една информациска база, до која преку Веб платформа ќе имаат пристап сите надлежни и заинтересирани страни (институции и јавност).

▪ *Топографски и други карти*: интегрираниот систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари, ги содржи сите потребни дигитални основи, како векторски, така и растерски, чиј провајдер е Агенцијата за катастар на недвижности на Република Македонија. Со помош на овие дигитални основи се креираат сите тематски карти кои се користат во процесот на мониторинг, проценка и справување со ризикот од шумски пожари.

▪ *Карта на ресурси*: оваа карта со податоци се снабдува преку единствената база со податоци за расположивите ресурси на системот за управување со кризи, кои се употребуваат во сите фази од управувањето со ризикот од шумски пожари. Истата овозможува брзо пребарување и просторна локација на расположивите ресурси за потребите на реагирање при шумски пожар или друг ризик.

▪ *Карата за процена на штети од шумски пожари:* оваа алатка основните податоци ги повлекува од базата за инвентар на шумите, односно од картата на шумска вегетација. Истата се темели на Методологијата за процена на штети од шумски пожари и овозможува првична процена на штета со ицртување на полигони на опожарена површина.

Повеќе детали со слики од сите наведени алатки (карти) со кои располага интегрираниот систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари, ќе бидат изнесени во точката 5 од оваа глава.

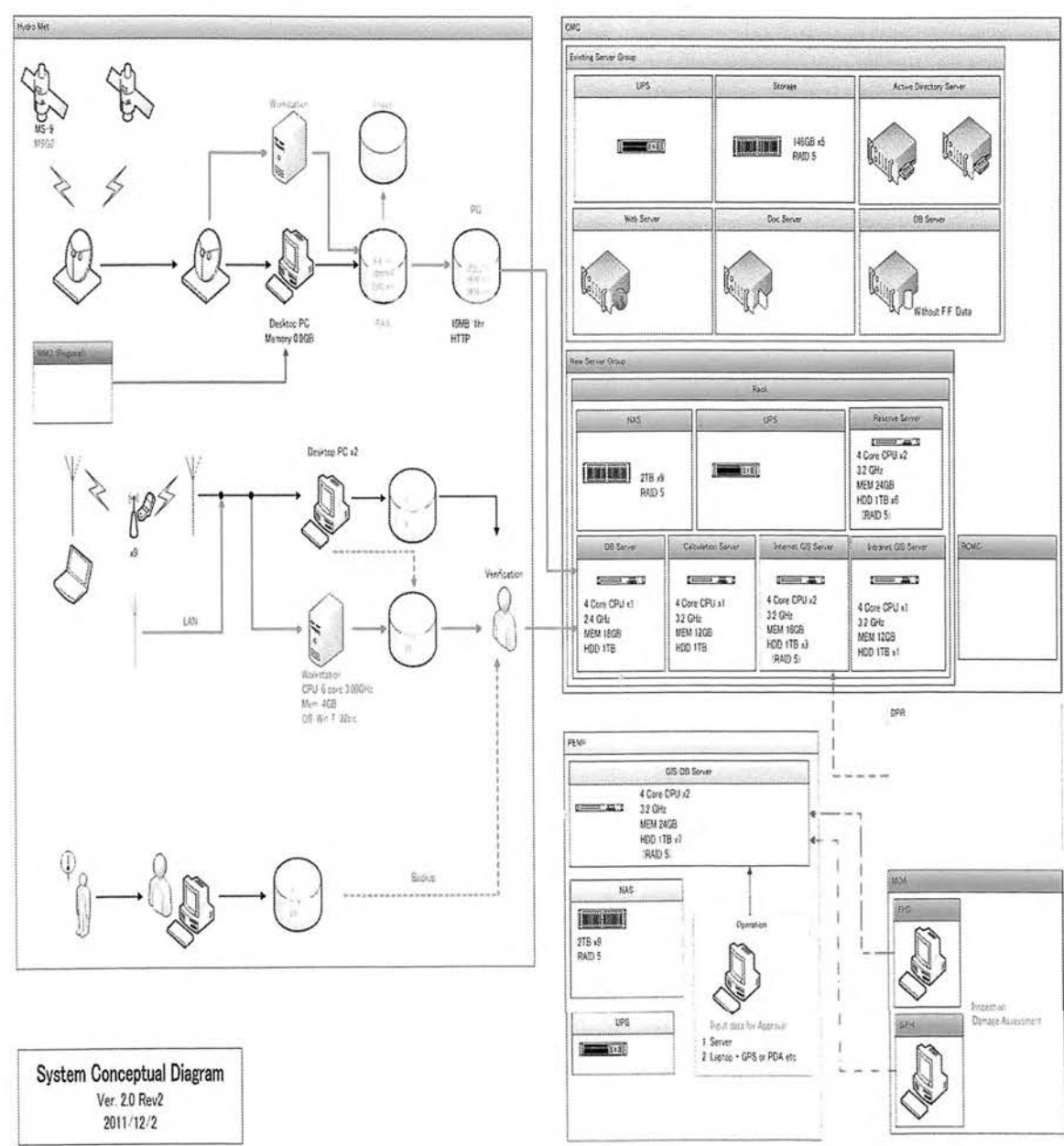
Методолошката поставеност на следењето и процената на ризикот од шумски пожари која е воспоставена со овој систем ги следи светските искуства и практики од оваа област, а споредбата со алатките кои ги има Европскиот информативен систем за шумски пожари (EFFIS) покажува дека Македонскиот информативен систем за шумски пожари е многу посодржаен и располага со повеќе алатки и продукти со кои се добиваат и споделуваат информации за состојбите со шумските пожари во Републиката.

4.2. Концепциска поставеност на системот за управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија

Методолошката основа на системот која беше претходно презентирана, претставуваше основа да се пристапи кон следните фази од развојот на системот. Овие активности се однесуваа на анализа на состојбите и капацитетот (материјално-технички, персонален и друг) на секоја институција која беше идентификувана како обезбедувач на податоци, со цел да се утврди способноста за извршување на улогата и задачите која од нив се бара и очекува.

Со овој процес беше спроведена и анализа на информатичко-техничките капацитети на секоја вклучена институција, со цел истите да се зајакнат и со вклучување на домашни и странски експерти беше утврдена концепциската поставеност на интегрираниот систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари. Потоа следеа активности за

исполнување на секој предвиден сегмент од системот (алатки и продукти).
На следната слика даден е шематски приказ од концепцискиот дизајн на системот:



Слика 21. Концепциски дизајн на системот

Според потребните податоци се идентификуваат и институциите кои се надлежни за овие податоци. Метеролошките податоци, кои делумно се добиваат преку сателиската, а делумно преку земјената мерна мрежа, се обезбедуваат преку Управата за хидрометеоролошки работи (прикажано во левиот дел од шематскиот приказ). Податоците за шумската вегетација (изложеноста) се предвидува преку плановите на шумско-стопанските единици, и овие податоци се добиваат од Јавното претпријатие Македонски шуми. Системот предвидува и поврзување на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, а централната серверска компонента се наоѓа во Центарот за управување со кризи.

Врз основа на методолошката поставеност и утврдениот концепциски дизајн, утврдена беше потребата од соодветен хардвер, софтвер и друга опрема, со што се обезбедија предусловите за техничка конфигурација на системот.

4.3. Дефинирање на учесниците во системот за управување со ризикот од шумски пожари во Р. Македонија

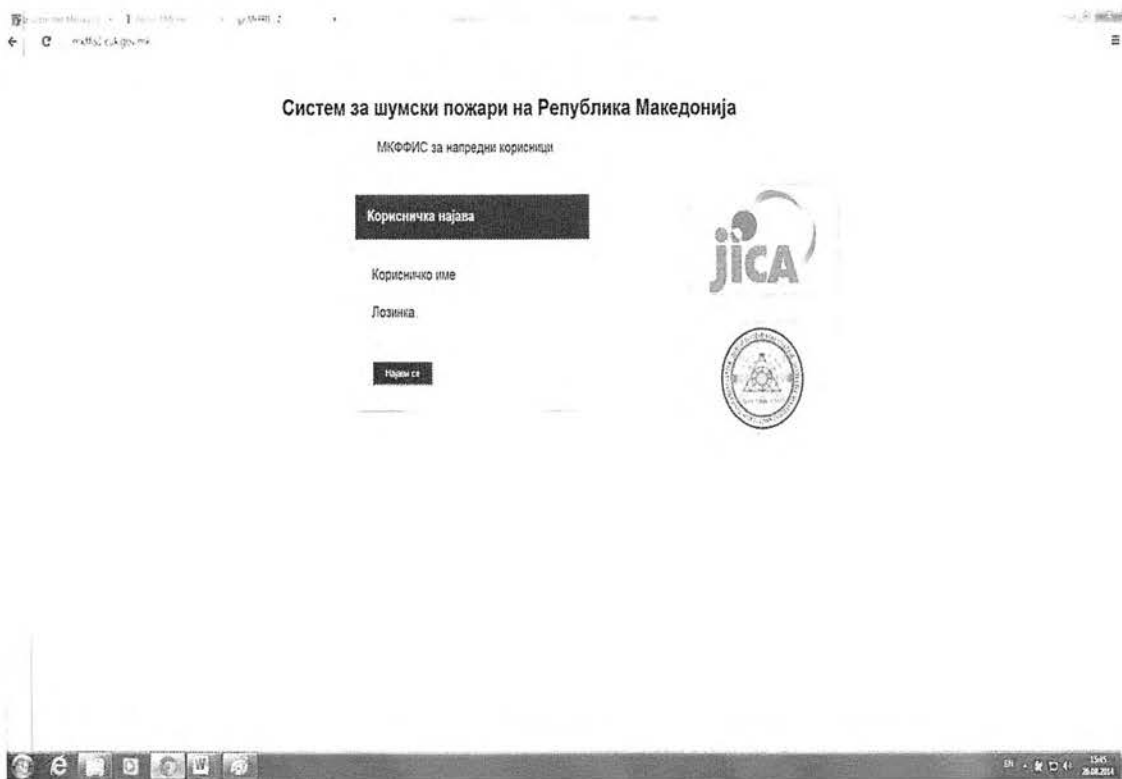
Институциите кои се опфатени со воспоставувањето на интегрираниот систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари, генерално се утврдени со Концептуалниот дизајн на системот. Како даватели на податоци (сервис провајдери) се јавуваат Управата за хидрометеоролошки работи, која ги обезбедува метеоролошките податоци и ЈП “Македонски шуми”, за податоците за шумската вегетација. Други институции кои ќе имаат пристап до МКФФИС се Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за животна средина и просторно планирање, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, Противпожарните бригади, Единиците за локална самоуправа и други субјекти од системот за управување со кризи, по укажана потреба и со дефинирано корисничко право.

пожари, заинтересираните корисници можат да ги добијат основните информации за состојбата со шумските пожари во Република Македонија. На овој портал се објавуваат/публикуваат три продукти:

- картата на жаришта (hot spot map),
- картата на сувост на вегетација (Vegetation Dryness map), и
- картата на индекс на шумски пожар (Fire Weather Index map),

На отворениот дел од системот, покрај картите што се превземени од Агенцијата за катастар на недвижности, како дигитални основи се користат и Google карите, заради побрзо прикажување на продуктите од системот и заради добивање на брзина при пристапувањето до истиот.

Додека до делот од интегрираниот систем за шумски пожари кој е наменет за напредни корисници и до базите на податоци се пристапува со внесување на дадено корисничко име и доделена лозинка од страна на администраторот на системот. На сликата подолу прикажан е корисничкиот интерфејс за логирање на корисниците:



Слика 23: Приказ на екранот од МКФФИС за корисничка најава

Извор: <http://mkffis1.cuk.gov.mk>, состојба 26.10.2014 година

Функционалноста на овој систем се одвива врз основа на принципите кои се својствени за напредните Географски инфомациски системи (ГИС). Системот располага со сите класични алатки кои може да се најдат кај такви и слични апликативни решенија. Целиот работен простор на системот е поделен во неколку работни делови. Лев панел, за основното мени, десен панел е екран за приказ на картите, горен панел со функционални копчиња за избор на алатки и задавање на функции за работа и долен динамичен панел за табеларен приказ на резултати од пребарувања.

Продукти на МКФФИС за напредни корисници

Затворениот дел од системот за мониторинг и проценка на ризикот од шумски пожари, е наменет за корисници од институции кои стручно се инволвирани во проблематиката со шумските пожари. На овој портал покрај продуктите кои се публикуваат на отворениот дел, дополнително се наоѓаат следните продукти:

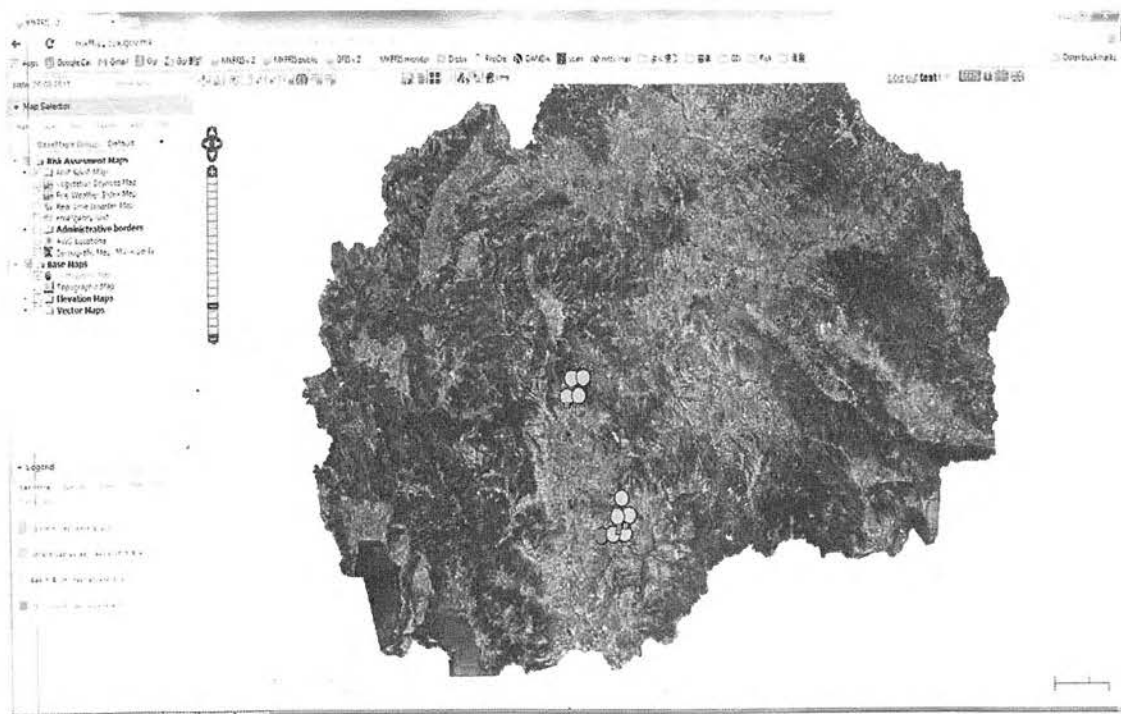
- Карта на жаришта (горливи точки)
- Карта на сувост на вегетација
- Карта на индекс на шумски пожари
- Карта на шумска вегетација
- Карта на вредност на шумска вегетација
- Карта на Автоматски метеоролошки станици
- Историјат на шумски пожари
- Карта на ресурси на системот за управување со кризи
- други функции на интегрираниот систем за управување со ризикот од шумски пожари

5.1. Карта на жариште (горливи точки)

Жариште или горлива точка (Hot spot) на шумски пожар значи место кое рефлектира/зрачи висока термална инфрацрвена енергија. Картата на

жариште ја покажува локацијата/подрачјето каде веројатноста за отпочнат пожар е голема. Веројатните жаришта, во согласност со поставената методологија се продуцираат преку два сателитски канали SEVIRI и MODIS. Жариштата кои ги прикажува SEVIRI се со црвена и розова боја во леерот (слојот) од картата на жаришта. Во согласност со поставената (сетирана) временска резолуција на зановување на податоците во системот, податоците од каналите на SEVIRI се ажурираат (обновуваат) на секои 15 минути. Додека податоците за жариштата добиени преку каналите на MODIS, во леерот на Хот спот картата се прикажани во жолта. Овие податоците за MODIS - жариштата се обновуваат два до четири пати дневно.

SEVIRI каналот има повисока временска резолуција, но пониска просторна резолуција, додека MODIS, има повисока просторна резолуција, а помала временска резолуција. Според тоа, податоците од двата канала се користат компаративно, така што се надополнуваат едни со други. На следната слика прикажани се идентификувани SEVIRI и MODIS жаришта на шумски пожари преку Македонскиот информативен систем за шумски пожари.



Слика 24: Карта на жаришта – Seviri и Modis

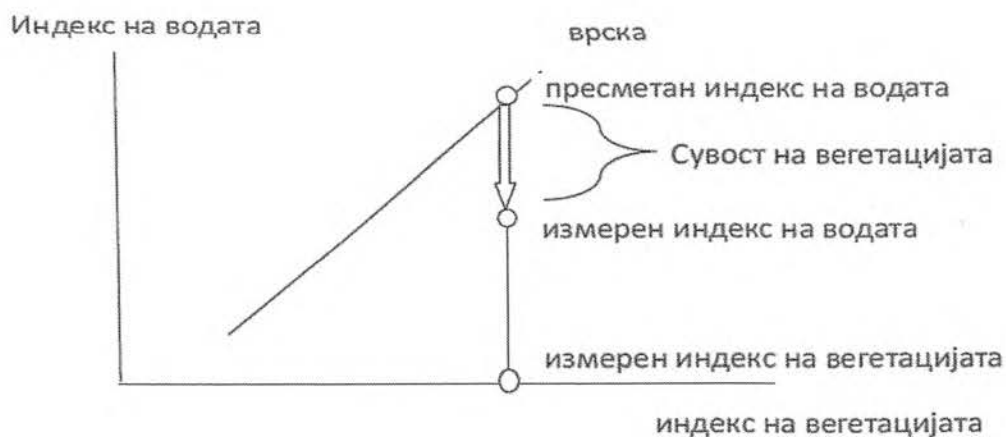
5.2. Карта на сувост на вегетација

Во услови на поголеми сушни периоди со зголемена температура на воздухот во подолг временски период доаѓа до сушење на шумската и друга вегетација. Картата на сувоста на вегетацијата го покажува индексот губење на влагата и зелената маса од вегетацијата и нејзината сувост, со што станува потенцијално горлив материјал. На местата каде системот идентификува висок степен на сувост постои голема веројатност од избувнување на пожар, бидејќи условите за запалување се високи, останува само моментот кога опасноста за пожар (која може да биде предизвикана од природен, технички или човечки фактор) ќе се појави.

Овој продукт во МКФФИС се добива преку сателитски генерирани податоци, според следната формула:

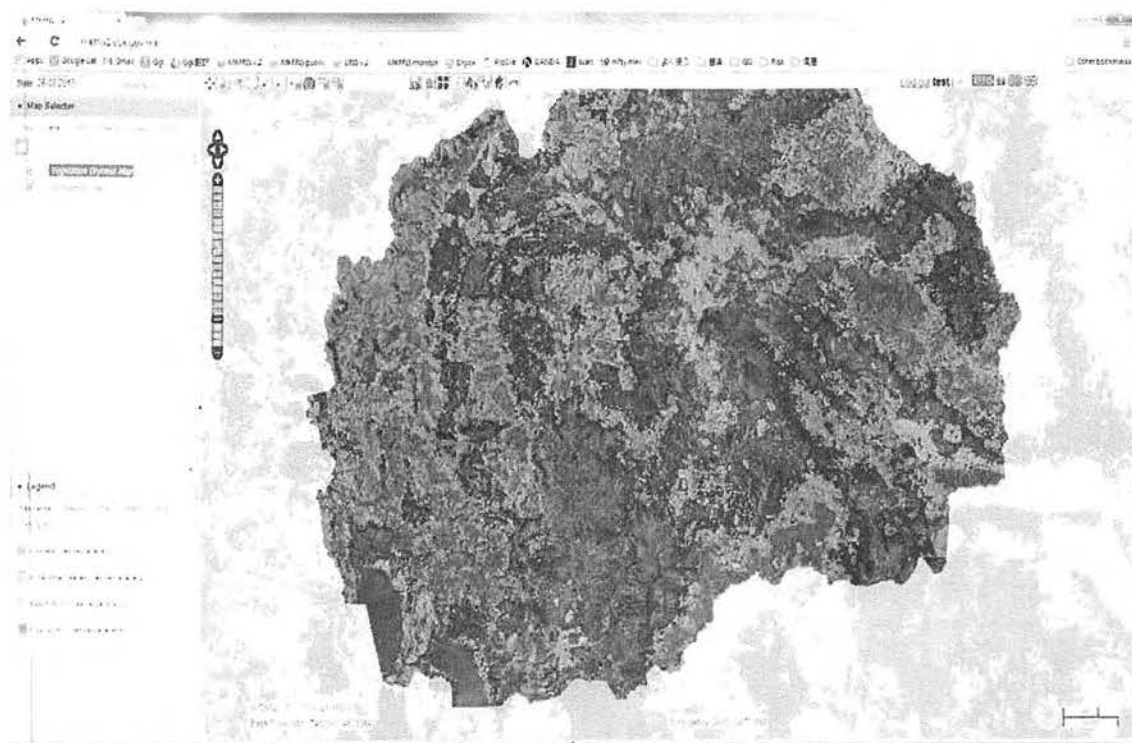
$$\text{сувост на вегетацијата} = \frac{\text{измерен индекс на водата}}{\text{пресметан индекс на водата}}$$

Во прикажаната равенка, факторот "измерен индекс на вода", значи измерена влага преку каналите на Aqua/Terra MODIS сателитот. Преку измерениот индекс на влага на вегетацијата, со примена на одреден алгоритам може да се добие пресметаниот индекс на водата, бидејќи постои специфична врска меѓу индексот на вегетацијата и индексот на водата. На следниот дијаграм прикажана е корелацијата помеѓу индексот на водата и индексот на вегетацијата:



Дијаграм 1: Корелација помеѓу индексот на водата и индексот на вегетацијата

На следната слика даден е приказ на картата од МКФФИС за сувост на вегетација. Сликата е преземена од промотивната брошура.



Слика 24: Слика од картата за сувост на вегетација од МКФФИС

Скалата на сувост на вегетација која се генерира преку системот се определува во три нивоа, ниска, висока и многу висока. Црвената и темноцрвената (браон) боја означуваат локации каде постои високо и многу високо сува вегетација. Заради целосно проценување на ризикот од шумски пожари овој тематски слој (леер), компаративно се анализира (со преклопување) со слоевите за индекс на шумски пожар, картата на шумска вегетација и картата на метеоролошки мерења (параметри).

5.3. Карта на индекс на шумски пожари

Индексот на пожари (FWI - Fire Weather Index) го покажува очекуваниот интензитет, односно сила на оган, доколку одредена шумска површина ја

зафати пожар. На сликите подолу прикажан е степенот на пожар кога FWI е 9, 17, 24 и 34. Сликите се превземени од истата промотивна брошура.



Слика 25: Слика од индекс на пожар кога FWI е 9



Слика 26: Слика од индекс на пожар кога FWI е 17

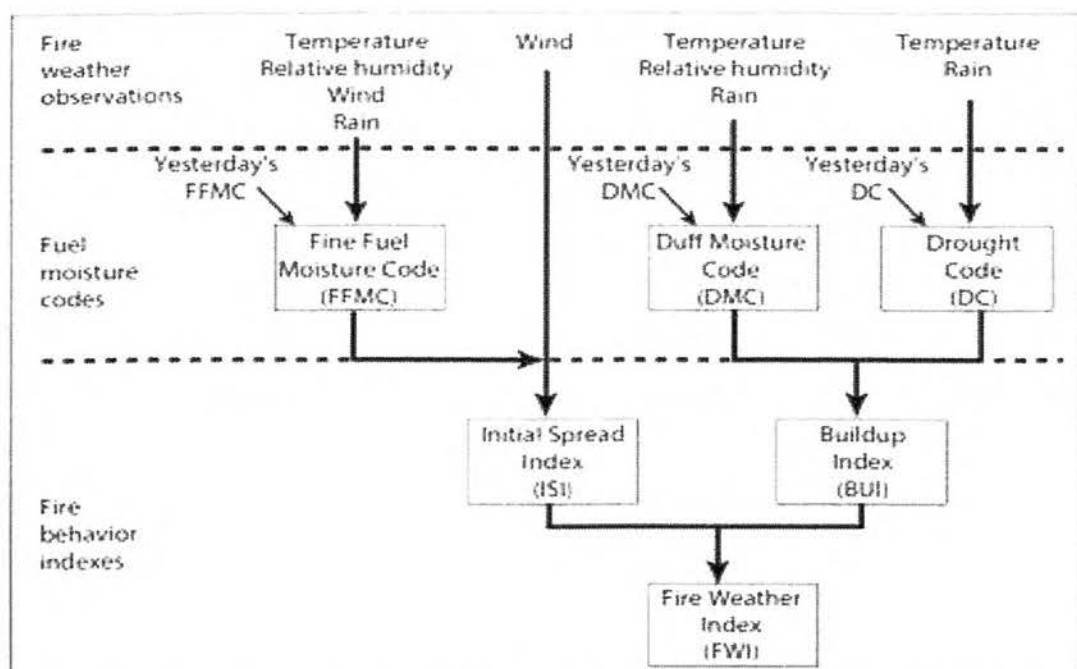


Слика 27: Слика од индекс на пожар кога FWI е 24



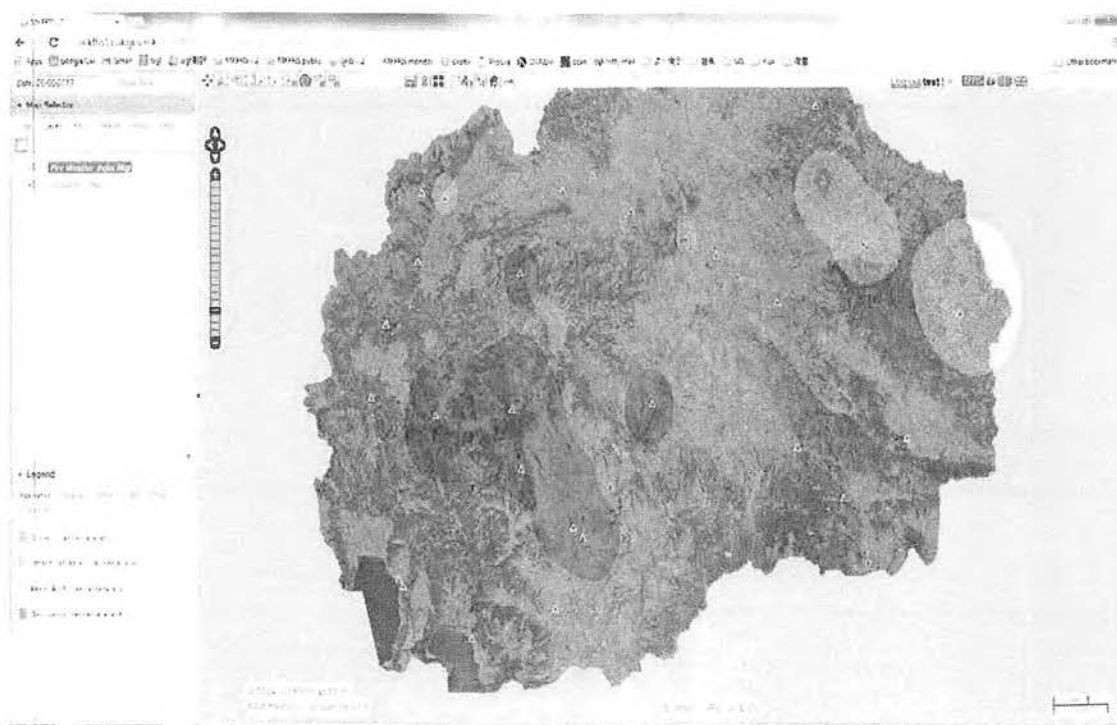
Слика 28: Слика од индекс на пожар кога FWI е 34

Индексот на пожари се пресметува на дневна основа, врз основа на метеоролошките параметри, како температура, релативна влажност, брзина на ветерот и врнежи од дожд, кои се добиваат преку Автоматските метеоролошки станици.



Дијаграм 2: Дијаграм за пресметување на FWI¹⁷⁷

На следната слика даден е приказ на карта од МКФФИС за индексот на шумски пожари:



¹⁷⁷ Повеќе за структурата на FWI на: <http://cwfis.cfs.nrcan.gc.ca/background/summary/fwi>.

Слика 29: Слика од картата за индекс на шумски пожари од МКФФИС

5.4. Карта на шумска вегетација

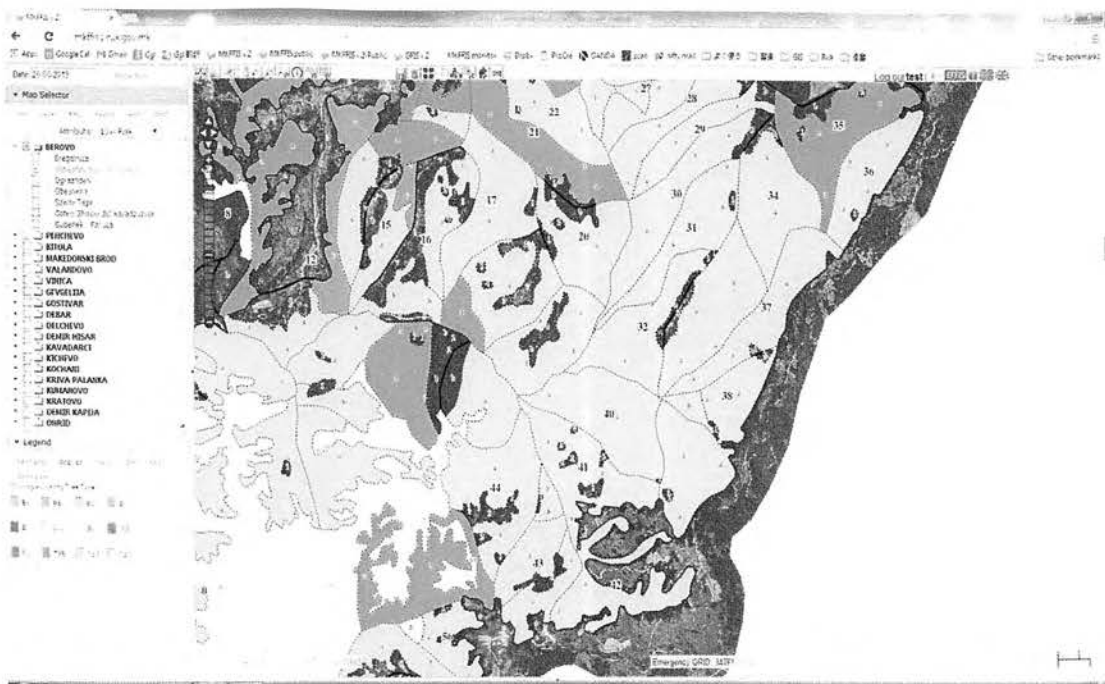
Картата на шумска вегетација во рамките на МКФФИС се генерира со користење на податоци за шумскиот фонд кои се добиваат од ЈП „Македонски шуми“. Преку овие податоци се добиваат основните информации за изложеноста на шумската вегетација на опасноста од шумски пожар. На оваа карта, шумската вегетација е прикажана на ниво на пододдел, оддел, шумско стопанска единица и подружница на ЈП „Македонски шуми“, во согласност со Правилникот за уредување на шумите.

Со овој проект, во ЈП „Македонски шуми“ воведена е нова веб базирана апликација за изработка на плановите на шумско-стопанските основи, со вклучена ГИС компонента за просторна визуелизација на податоците за шумската вегетација. Овие податоци за потребите на МКФФИС се внесуваат и ажурираат од страна на ЈП „Македонски шуми“.

Картата со шумска вегетација е еден од најсодржајните продукти од интегрираниот систем за мониторинг и процена на ризикот од шумски пожари. Во продолжение ќе бидат презентирани слики од два тематски слоја од картата со шумска вегетација:



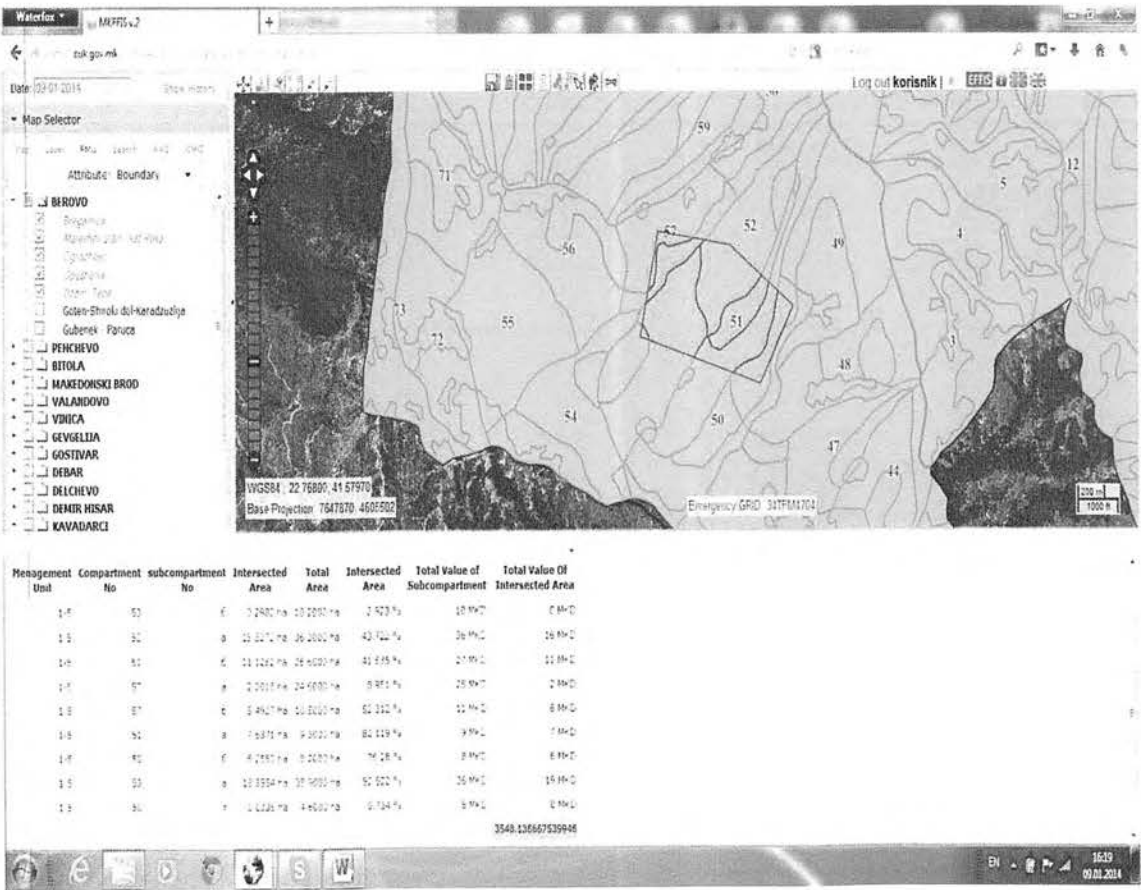
Слика 30: Слика од картата за шумска вегетација – приказ на шумски видови



Слика 31: Слика од картата за шумска вегетација – приказ на 10-годишен ризик

5.5. Карта на вредност на шумска вегетација

Картата на вредност на шумската вегетација основните податоци ги повлекува од базата со инвентарот на шумската вегетација. Со помош на оваа карта корисниците на системот имаат можност да извршат првична брза процена на штета, после настанат шумски пожар. ЈП “Македонски шуми” во своите десетгодишни планови внесуваат проценета вредност на дрвната маса по дрвни видови и процена на дрвната маса во м³. Врз основа на овие проценети вредности и утврдените ценовници со исцртувањето на полигон на опожарената локација со помош на функционалните алатки на МКФФИС, системот калкулира првична процена на штетата. На следната слика прикажана е карта на вредност на шумска вегетација.

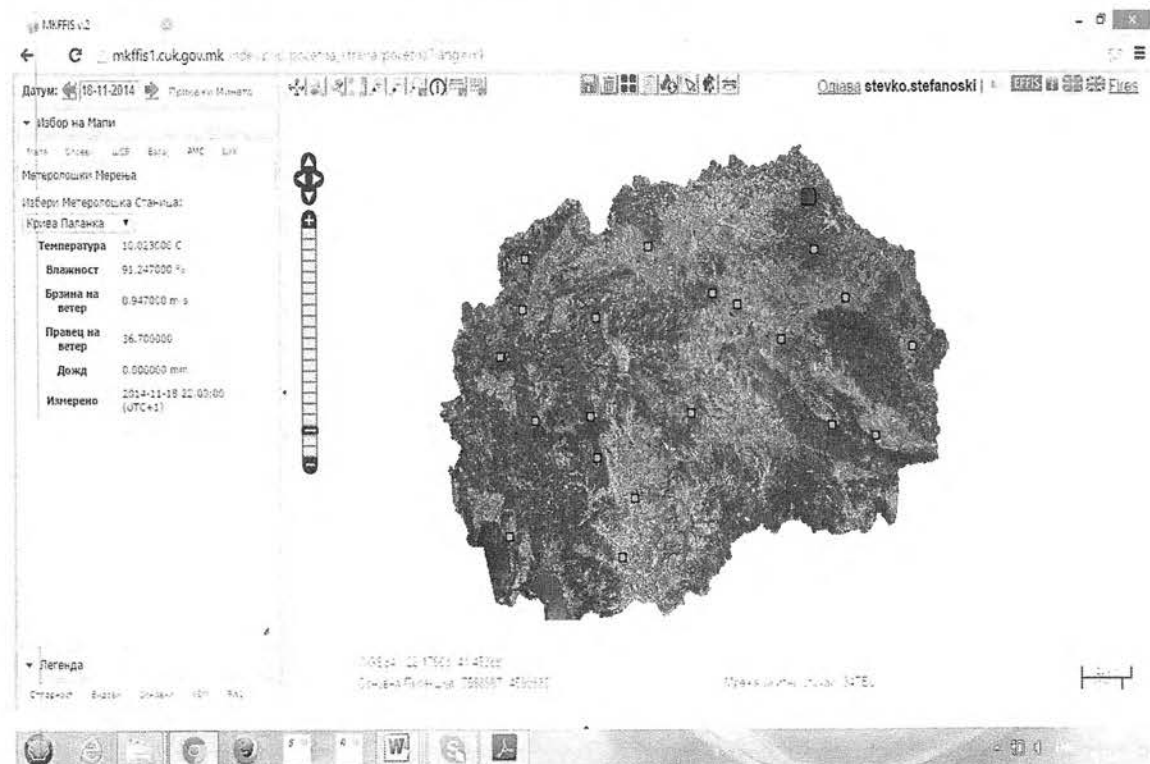


Слика 32: Слика од картата на вредност на опожарена шума од МКФФИС

5.6. Карта на Автоматски метеоролошки станици

Оваа карта го покажува распоредот на автоматски метеоролошки станици, кои се основен извори на метеоролошки податоци на овој систем, добиени од мерната мрежа на автоматски станици која беше воспоставена и интегрирана со овој проект. Преку овој продукт на МКФФИС може да се добијат податоци за последните измерени параметри за температурата, ветерот, влажноста и врнежи, за секоја станица посебно.

На сликата подолу која е преземена од информативната брошура на проектот, може да се види како преку овој продукт од Македонскиот информативен систем за шумски пожари може да се добијат податоци за измерените параметри. Информациите се добиваат со избор на локација од листата на автоматски станици. Во системот се интегрирани 21 автоматска метеоролошка станица од мерната мрежа на Управата за хидрометеоролошки работи на Р. Македонија.



Слика 33: Слика од карта на Автоматски метеоролошки станици од МКФФИС

5.7. Историјат на шумски пожари

Податоците за настанатите шумски пожари се многу важни за анализа и создавање на база со податоци за историјатот на шумските пожари. Во рамките на МКФФИС постои посебен модул за внесување на податоците за настанати шумски пожари на единствен и унифициран начин (образец) со што во иднина ќе се овозможи сите учесници во системот да имаат идентични податоци во врска со шумските пожари. Почетно податоците за настанат шумски пожар во системот се внесуваат од страна на Јавното претпријатие „Македонски шуми“, потоа врз основа на овие податоци, Регионалните центри за управување со кризи ги дополнуваат овие податоци и се добива конечниот извештај за секој шумски пожар поодделно.

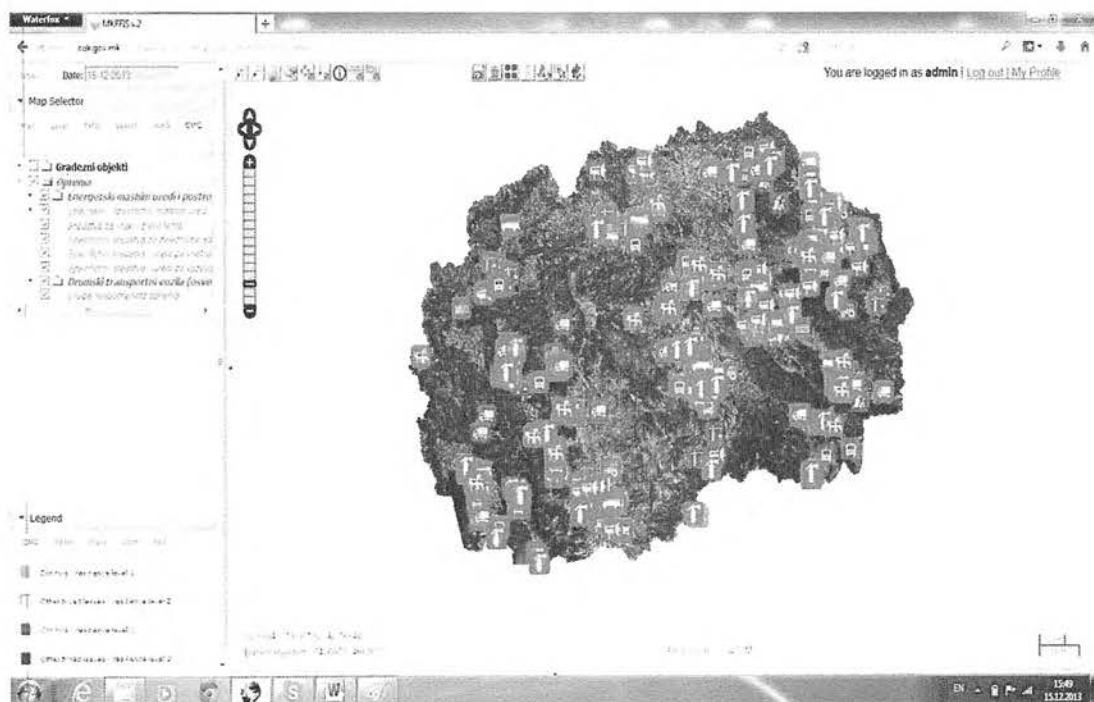
На следната слика даден е приказ од картата на историјат на шумски пожари која се води во рамките на МКФФИС.



Слика 34: Слика на карта на историјат на шумски пожари од МКФФИС

5.8. Карта на ресурси на системот за управување со кризи

Со помош на оваа карта од системот се генерираат потребните прикази кои ги прикажува сите ресурси, кои можат да се употребат при справување со ризикот од пожари или некоја друга кризна ситуација. Овие податоци се внесуваат во базата преку Веб базирана апликација со помош и соработка на субјектите од системот за управување со кризи. Во МКФИИС овие податоци се прикажани како посебен леер, а атрибутните податоци за секој ресурс, се прикажуваат во информативна табела на работниот екран од системот.



Слика 35: Слика на карта на ресурсина системот за управување со кризи

Сликите од број 23 до 35 се превземени од Промотивната брошура: “Интегриран систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари во Република Македонија, Македонски информативен систем за шумски пожари- МКFFIS 2”, М-р Стевко Стефаноски и останати, издавач: Проект за

техничка поддршка за развој на Интегриран систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари, имплементиран од JICA и ЦУК, Скопје 2014,

5.9. Други функции на интегрираниот систем за управување со ризикот од шумски пожари

Интегрираниот систем - Македонски информативен систем за шумски пожари, располага и со други алтаки и функции кои во голема мера придонесуваат за неговата мултифункционалност. Останатите продукти на системот во оваа прилика само ќе бидат наведени и нема да се појаснува нивната поставеност и функционалност. Овие продукти се: Картата на дневни настани, Карта со податоци за евиденцијата на објекти и инфраструктура, Карта со демографски податоци, Мрежата за итни состојби и други. Истите овозможуваат МКФФИС-от да биде повеќенаменски информативен и употреблив систем во управувањето не само ризикот од шумски пожари во република Македонија, туку и со други ризици.

6. Можности за надградба и проширување на системот

Интегрираниот систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари, претставува современ Веб базиран Географски информациски систем, со солидни технички и апликативни перформанси. Неговата методолошка и концепциска поставеност е во согласност со пристапот на мониторинг и процена на ризик кој се применува во системот за управување со кризи. Современиот концепт на управување со ризик посветува посебно внимание на секој елемент од ризикот. Од тој аспект во овој систем почетно се поврзани неколку бази на податоци кои може да се користат и за мулти риск анализа и процена.

Овие бази се однесуваат на инвенторизацијата на објекти и инфраструктура, регистарот на ресурси, базата со демографски податоци, информациско-документаристичката база за случени настани во минатото, картата на дневни настани, мрежата (гридот) за итни ситуации и други. Овие продукти можат да бидат употребливи и во процесот на управување со други

ризичи, а самиот систем е модуларен и на него може да се надградат функции за мониторинг и процена на други ризичи. Од тој аспект во иднина Центарот за управување со кризи треба да покрене иницијатива за проширување на овој систем и негово надополнување со други функционални модули.

ЗАКЛУЧОЦИ

1. Глобалните промени во безбедносната сфера по завршувањето на блоковската конфронтација, предизвикаа темелни реконструкции и реформи во одбранбениот и безбедносниот сектор, како во рамките на колективните заедници, така и кај повеќето земји, поединечно. Овие промени, како приоритет, неминовно ја наметнаа потребата од реоценување и редефинирање на спектарот на закани и ризици кои добиваа на актуелност, како на глобално, така и на регионално и субрегионално ниво. Во новонастанатата констелација на воени и политички односи, светот сè повеќе се соочуваше со нетрадиционални безбедносни закани, кои не беа примарно насочени кон државата и нејзините темелни вредности, туку засегаа во останатите општествени и други структури.

Во текот на овие преструктурирања доаѓа до отварање на широка научна и експертска дебата со цел да се даде придонес во глобалните настојувања за дефинирање на концептот на безбедноста и да се утврдат неопходните промени во тој правец. Како резултат на овие активности доаѓа до проширување и продлабочување на теоријата за безбедност, а нејзината хумана димензија добива примарно значење. Човекот, како поединец, станува централен субјект на безбедноста, а обезбедувањето на индивидуалната и социјалната сигурност станува предизвик кака за националните, така и за меѓународните безбедносни системи.

Република Македонија од самиот почеток на своето осамостојување се соочи со новата безбедносна реалност. Заради тоа беше повеќе од неопходно да се пристапи кон воспоставување на сопствен одбранбено-безбедносен систем, кој ќе се темели на реална процена на безбедносните закани и на соодветна формално правна основа. Врз основа на теориската и концепциската анализа на клучните термини и концепти која се направени во рамките на овој труд, како и анализата на меѓународните и националните аспекти на определувањето на ризиците и заканите, може да се заклучи дека:

- Република Македонија, преку вклучување на своите високо-научни институции и експертската заедница обезбеди простор за научна и

експертска дебата поврзано со рedefинирањето на поимот на безбедноста, закните и ризиците како клучни основа за нивно правно и институционално вградување,

- Во клучните национални, концепциски, стратешки и правни документи поставена е соодветна рамка на безбедносните закани, која се темели на спроведена анализа и процена на внатрешното и надворешно безбедносно опкружување,

- Во процесот на исполнувањето на потребните критериуми за евроатлантската асоцијација на Република Македонија, се пристапи кон усогласување на националната безбедносна политика, пред сè со стандардите на НАТО и се достигна потребното ниво на меѓусебна компатибилност и интероперабилност,

- Спроведувањето на националната безбедносна политика беше поткрепено со донесување на потребната законска рамка и со воспоставување и изградба на соодветни системски и институционални капацитети кои ќе ги спроведуваат потребните мерки и активности.

2. Кризниот менаџмент, како нов пристап во градењето на интегрална безбедност најде високо место во стратешкиот концепт на НАТО алијансата и во одбранбената и безбедносна стратегија на ЕУ. Потребата од организирање и развој на систем за кризен менаџмент во Република Македонија, се идентификува со Националната концепција за безбедност и одбрана. Основната цел на воведувањето на системот за управување со кризи во нашата држава, беше заради обезбедување на високо ниво на меѓуинституционална комуникација и координација и градење на национални капацитети кои ќе располагаат со потребните механизми за навремена идентификација на потенцијалните ризици, нивно следење, анализирање и проценување. Од спроведената анализа на нормативните, организациските, функционалните и други аспекти на моделот за управување со кризи во Република Македонија, може да се изнесат следните констатации:

- Потребата од воспоставување на системот за управување со кризи како дел од националниот безбедносен систем се поврзува со неопходноста

од градење на интегрирано управување со безбедносните ризици и е во согласност со концептите на колективните безбедносни системи,

- Националниот модел за управување со кризи се воспоставува како систем, каде посебно место и улога имаат органите на државната власт и државната управа и голем број на субјекти кои обезбедуваат широка основа за негово функционирање и примена на мултисекторскиот пристап во управувањето со безбедносните ризици во република Македонија,

- Со законската рамка за управување со кризи се предвидува посебен орган на државната управа, Центар за управување со кризи, со надлежности за обезбедување на потребната административна, организациска и стручна поддршка на управувачките тела и структурата на системот. Со формирањето на посебна институција за управување со кризи во голема мера се придонесува за имплементација на механизмите на кризниот менаџмент во Р. Македонија,

- Механизмите на системот за управување со кризи, целосно се во ингеренции на Владата, со што се обезбедува основа за донесување на одлуки и координирано превземање на мерки и активности за превенција и справување со ризиците кои можат да предизвикаат криза и кризна состојба во државата,

- Од аспект на темата на трудот посебно место и улога во системот за управување со кризи има Групата за процена, каде се обезбедува повеќесекторска анализа и процена на безбедносните ризици, координација на надлежните институции и размена на податоци. Со овој пристап се обезбедува правна и институционална рамка за надминување на недостатоците кои се поврзани со парцијални процени и се обезбедува основа за интегрално согледување на целосниот спектар на ризици и закани по општата безбедност во Република Македонија.

3. Централното прашање поврзано со основните аспекти на безбедноста произлегува од ризиците и закани кои детерминистички влијаат на истата. Заради тоа, посебен императив за институциите кои се задолжени за спроведување на безбедносната политика во државата е да изградат потребен капацитет за навремено идентифукивање и проценување

на безбедносните ризици, како основа за понатамошно нивно успешно управување. Од таа гледна точка може да изнесат следните заклучоци:

- Законската рамка на моделот за управување со кризи во Р. Македонија посветува посебно внимание на Процената на загрозеност на безбедноста од сите ризици и опасности, со предвидување на посебна глава во Законот за управување со кризи. Ваквото законско решение обезбедува компатибилност со насоките и препораките на Европската унија и Меѓународната стратегија за намалување на ризици од катастрофи за обезбедување на пристап на процена за сите ризици и опасности или All hazard Approach,

- Законот за управување со кризи предвидува донесување на посебна уредба на Владата на РМ, со која ќе се пропише методологијата за изработка на процената, нејзината содржина и структура, начинот на изработка и учесниците во процесот на изработката. Од тој аспект може да се заклучи дека овој пристап и процес ги обезбедува сите формално-правни предуслови за организирано и координирано идентификување и проценување на сите ризици кои можат да го загорзат животот и задрвјето на луѓето, материјалните и културните добра, како и општата безбедност на државата,

- Со уредбата за методологијата за изработка на процената, целосно се внесува концептот на ризик и процена на ризик кој е разработен во теориската анализа на клучните концепти и кој се препорачува со насоките на Европската унија и Меѓународната стратегија за намалување на ризици од катастрофи. Со овој пристап се обезбедува законска основа за надминување проблемот на “хазардно ориентираните” процени кои се изработуваат во рамките на институциите од безбедносниот и заштитниот сектор (Дирекција за заштита и спасување) и внесување во процената на останатите компоненти на ризикот (изложеност, ранливост, отпорност),

- Преку анализата за опфатот и содржината на процената на загрозеност може да се согледа сеопфатноста на процената, која се изработува на три нивоа: за подрачјата на општините, градот Скопје и Република Македонија. Со овој пристап се избегнува можноста за генерализирање на профилот на ризици и се обезбедува основа за

изработка на детален профил на ризици кој е карактеристичен за подрачјето на секоја општина посебно, што овозможува процената да стане корисна алатка на локалните авторитети во градењето на сопствени капацитети за превенција и намалување на карактеристичните за нив опасности и избегнување на досегашниот пристап на генерално ист профил за цела република. Со овој пристап се овозможува примена на моделот на работа “од долу нагоре” (From bottom to up).

- Уредбата обезбедува дефинирана содржина и структура на процената, која е поделена во две генерални целини, општ и посебен дел. Првиот дел ги работува доминантно статичките или помалку променливите елементи на ризикот, како што се опис на територијата со сите карактеристики и специфики кои ја определуваат природната “подложност” на одредени ризици, додека вториот дел е фокусиран на динамичките елементи, поврзани со идентификување (профилирање) на актуелните и потенцијалните опасности за то подрачје, дефинирање на изложеноста (од физичката и изградената средина), ранливоста на изложените елементи на ризик, како и капацитетот за справување. Ваквата поставеност обезбедува аналитички пристап и детално анализирање на посебните компоненти на ризикот,

- Анализата на начинот на изработка на процената во рамките на системот за управување со кризи, покажува дека се применуваат високи стандарди во овој процес, со голема примена на современата информатичка технологија и мапирање на елементите на ризикот со употреба на Геграфските информациски системи (ГИС). Присутно е формирање на посебни бази со податоци за сите компоненти на ризикот (опасност, изложеност, ранливост, капацитет на системот), каде пристапот до податоците се овозможува преку Веб сервиси, што овозможува брз начин на анализи, пребарување и поддршка на системот за донесување на одлуки,

- Со ваквата организација на изработка на процената се обезбедува повеќеенаменската функција на истата, напуштање на концептот на имање на процена како “документ” чија размена е спора и ограничена во содржината на податоци, и примена на моделот на електронски услуги (Е-услуги) преку брз пристап и размена на податоци.

- Оваа процена по содржина и структура е единствена по обем, поширока и посеопфатна од останатите, затоа што е ориентирана кон процена на “Ризикот”, како поширока категорија од опасноста.

4. Во последната глава од ова истражување даден е осврт на начелен пример за управување со конкретен ризик (ризикот од шумски пожари) во Република Македонија, со цел да се прикаже апликативноста на анализираниот и понудениот модел на процена и управување со проценет ризик. Од дадениот приказ, може да се извлечат следните заклучоци:

- Моделот на процена на ризик кој е прифатен и вграден во законската рамка со уредбата за методологија за изработка на процената, е целосно применлив за конкретниот ризик,

- Пристапот за процена на ризикот од шумски пожари е поставен на солидна методолошка основа која е во согласност со општата методологија која е пропишана со уредба на Владата на Р. Македонија. Дополнително, при утврдувањето на методологијата за процена на ризикот од шумски пожари, утврдени се потребните влезни податоци, утврден е изворот на тие податоци, како и временската и просторна резолуција за нивна десиминација. Ова овозможува понатамошно целосно автоматизирање на процесите на работа (дефинирање на алгоритам) со употреба на современа ИТ опрема,

- Врз основа на дефинирана методологија поставен е концепцискиот дизајн на системот каде се утврдува местото и улогата на вклучените институции во системот, од аспект на доставувачи на податоци (servis providers) и крајни корисници на податоците (end users). Овој поставен модел во целост го одразува мултисекторскиот карактер на проценувањето на ризици,

- Во рамките на утврдената методологија целосно е применет моделот на посебно согледување на компонентите на ризикот (изложеност, ранливост, капацитет и отпорност) и дефинирани се индикатори и други праметри преку кои системот ги изработува предвидените продукти, како што се: карта на сувост на вегетација, карта на индекс на пожари, карта на горливи точки и други,

- Овој начин на организирање на мониторинг и проценка на ризикот од шумски пожари овозможува целосно исполнување на законските надлежности на центарот за управување со кризи во делот на превенцијата и раното предупредување, како и информирање на јавноста, преку отворениот веб сервис,

- Со воведувањето на овој интегриран систем за мониторинг и проценка на ризикот од шумски пожари, република Македонија воспоставува високи критериуми и стандарди во оваа област, по примерот на Европскиот систем за мониторинг и информирање за шумски пожари (EFFIS).

5. Имајќи ги во предвид постевните хипотетички ставови од кои се водеше ова истражување и претходно изнесените заклучоци, може да се дадат следните завршни констатации:

- Изнесениот став во општата хипотеза дека “Процената на ризиците претставува основа за ефикасен кризен менаџмент во Република Македонија” во целост се потврдува, бидејќи квалитетната и целосна проценка на ризикот е појдовната основа за организирање на сеопфатен процес на управување со ризикот што доведува до ефикасност на целиот систем за кризен менаџмент,

- Исто така, може да се констатира дека ставовите кои беа изнесени во посебните и поединечните хипотези во голема мера се потврдени преку теоретскиот и оперативниот дел од истражувањето. Истите беа поврзани со неопходноста од градење на соодветна првна, институционална и друга основа за имплементација на системот за управување со кризи и во негови рамки организирање на потребните предуслови за ефикасно спроведување на процес на проценка на ризиците по безбедноста на Р. Македонија.

Како генерален заклучок, кој се темели на изнесените посебни заклучоци, може да се констатира дека темата на ова истражување е релевантна од сите аспекти кои беа определени со методолошката рамка и се очекува да даде општ и посебен придонес во областа на процената на безбедносните ризици, како основа за нивно интегрирано управување во рамките на националниот систем за кризен менаџмент.

ЛИТЕРАТУРА:

1. American Heritage Dictionary: New York, 1990
2. Бакрески О. Координација на безбедносната заедница во РМ, Филозофски факултет, Скопје, 2005.
3. Бакрески О. Координација на безбедносниот сектор, искуства и практики, Филозофски факултет, Скопје, 2006.
4. Birkmann, J. (Editor) "Measuring Vulnerability to Natural Hazards – Towards Disaster Resilient Societies", edited by: Birkmann, J., New York, United Nations University, 2006).
5. Birkmann J. Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Conceptual frameworks and definitions, 2006,
6. Bienen H.: Power, Economics and Security. The US and Japan in focus, 1992,
7. Blaikie P. At all: At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters, New York, NY: Routledge, 2004, 2nd Edition,
8. Buzan. B.: Security A new framework for analysis, Boulder CO, Lynne Rienner, 1998,
9. Бучковски В.: „Управување со кризи во Република Македонија“, Министерство за одбрана на Република Македонија, 2005, стр.13,
10. Ванковска Б. и Цветковски Ц. Правото и одбраната, Графохартија, Скопје. 1996
11. Vrsec M. Pojam sigurnosti, opasnosti i ugrozenosti, priricnik br. 6, Zagreb, 1991.
12. Георгиева Л.: Кризен менаџмент: регионално искуство и дилеми за Македонија, „Современа македонска одбрана“, бр. 10, Скопје, 2004,
13. Георгиева Л. Творење на мирот, второ дополнето и изменето издание, Виладорф, Скопје, 2005.
14. Георгиева Л. Менаџирање на ризици; Филозофски факултет, Скопје, 2006,
15. Георгиева Л.: Препознавање на хуманата димензија на безбедноста: предизвици и перспективи за концептот во Македонија, во одбрани текстови од Конференции за Превенција и човекова безбедност 2005-2007, Фондација Фридрих Еберт, Скопје, 2008,
16. Gigliotti, R. and Ronald: J. (1991), Emergency Planning for Maximum Protection, Butterworth-Heinemann, New York,

17. Гоцевски Т. „Современи тенденции во одбраната“, Македонска ризница, Куманово 2000,
18. Гоцевски Т. Митревска Марина, „Кризен менаџмент“, Македонска ризница, Куманово 2001,
19. Гоцевски Т. Основи на системот на националната одбрана, Скопје, 4-то дополнето и изменето издание, 2006.
20. Гоцевски Т. и Бакрески О. Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Р. Македонија, Скопје, Универзитет “Св. Кирил и Методиј”, 2005.
21. Гризолд А: Словенија во изменета безбедносна средина, Министерство за одбрана на Република Македонија, 2006
22. Димишковски С. „Основи на националната одбрана на Р. Македонија“, Глобус, Скопје 1996,
23. Ericsson J.: Threat politics: New perspective on security, risk and crisis management, Ashgate Publishing Limited, 2001,
24. EU Crisis Response Stapability: Institutions and Processes for Conflkt PREVENTION AND Management, ICG Issues Report No 2, June 2001, Brussels,
25. James A. Gordon, in Risk assessment and Management in Local Government Emergency Planning, 2001,
26. Civilian Crisis Management, EU External Relations, Conflict Prevention & Civilian Crisis Management, November, 2001,
27. Crisis Management: Planning for national and international Contingencies” Part 1, George C. Marshal, College of international and Security Studies, Senior Executive Course 2004, NATO/EAPS UNCLASISFIED,
28. Котовчевски М. „Интегрална безбедност“, Македонска ризница 2000,
29. Котовчевски М. „Извори на загрозување на мирот и националната безбедност“, Балкански центар за мир, Скопје, 1999,
30. Котовчевски М. „Националната безбедност на Република Македонија(1,2,3,)“, Македонска цивилизација, Скопје 1999,
31. Кешетовиќ Ж., Милашиновиќ С. :Безбедност, Теориско стручен часопис на Министерството за внатрешни работи на Србија, бр.1-2, 2008 година,
32. Crame G.: What do we know about security after three generations of security scholars?, 2003,

33. Krause K. and Michael C. Williams, Critical Security Studies, Concepts and Cases, London, 1997,
34. Кралев Т. Теорија на системите, информациите и информативните системи, Студентски центар, Скопје, 1984,
35. Clemen T. R. (1996), Making Hard Decisions (2nd Ed), Pacific Grove, CA,USA, International Thomson Publishing Inc,
36. Кузев С. Збирка документи од областа на безбедноста и одбраната, Југореклам, Скопје, 2002,
37. Quarantelli E., L., (ed.): What is a Disaster?, Routledge, NY/London,1998,
38. Лазаревски П. Политика и стратегија, НИК „Лист“, Скопје, 1995,
39. Марковски Б. Кризи и транзиција, „Балкански форум за безбедност“, Скопје, 2007,
40. Massie L.J.: Essentials of Management, fourth edition, New Jersey, USA, Prentice Hall/nc,1987,
41. Митревска М. Менаџирање на кризи; Македонска ризница; Куманово, 2005,
42. Митревска М. Кризен менаџмент, Македонска ризница, Куманово, 2005,
43. Митревска М. Цивилна одбрана, Кочани, Европа 92, 2003,
44. Микуновиќ Љ. Современ лексикон на странски зборови и изрази, Наша книга, Скопје, 1990,
45. Милутиновиќ З. и други: Насоки за развивање на методологии за проценка на ризици и опасности и нивните импликации, Европски центар за повредливост на индустриски и витални системи (ECILS), Скопје 2009,
46. Монографија на ЈП Македонски шуми 1998-2008, издавач ЈП “Македонски шуми”, Скопје 2008,
47. Нацев З. „Теоретски основи на доктрината и стратегијата на националната одбрана“, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1994,
48. Нацев З. Теоретски основи на доктрината и стратегијата на националната одбрана, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1994,
49. Новачевски Д. Основи на теорија за системите на информации, Скопје, Наша книга, (1987),

50. „Перспективите на Република Македонија на патот кон НАТО и ЕУ“, Коста Абраш, Охрид, 2006,
51. Pelling, M. “The Vulnerability of Cities – Natural Disasters and Social Resilience”, Earthscan Publications Ltd., ISBN-185383- 830-6, London, 2003,
52. Pearson C. M. and J. A. Clair: "Reaffirming Crisis Management", (1998), Academy of Management Review 23,
53. Robertson D. A Dictionary of Modern Defense and Strategy, London, 1987,
54. Rosenthal U., Michel T. Charles and Paul Hart. (1989): The World of Crises and Crises Management. In Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism,
55. Sjoberg L.: Risk perception: Taking on Societal Salience, in Threats politics, New perspectives on security, risk and crisis management, Ashgate, 2001,
56. Sjoberg L.: Understanding the process and Consequences of risk perception, in Mosleh & R.A. Rari, 4th Conference on Probabilistic safety assessment and management, New York, 1984,
57. Slovic P.: The Perception of Risk, Earthscan, London 2000,
58. Спасески Ј., Аслимоски П.: Дефендологија, Универзитет “Св. Климент Охридски” - Битола, 2002, стр. 27-46,
59. Стаменковски А. Менаџмент со одбраната, Ѓурѓа, Скопје, 2004,
60. Стаменковски А. Планирање на одбраната, Ѓурѓа, Скопје, 1996,
61. Станковиќ Т. Планирање, Факултет цивилне одбране, Београд 2004,
62. Steiner G.: Strategic Planning, New York, London, Toronto, 1997,
63. Стефаноски С. “Примена на моделот за планирање, програмирање и буџетирање во функција на ефикасно планирање на системот за управување со кризи во Република Македонија”, Магистерски труд, Филозофски факултет, Скопје, 2008 година,
64. Стефаноски С. и Сато Е., “Македонски информативен систем за шумски пожари - МКFFIS 2”, издавач Проект за техничка поддршка за развој на Интегриран систем за превенција и рано предупредување за шумски пожари, имплементиран од JICA и ЦУК, Скопје 2014,
65. Стојчев В., Методологија на воените науки, Скопје, Воена академија “Генерал Михајло Апостолски”, (2004),

66. Stoett P. Human and Global Security: An Exploration of terms, University of Toronto Press,
67. Управување со кризи во Република Македонија”, БМ-АБА-Струмица, 2005,
68. Филозофски речник, трето дополнето издание, Накладни завод Матица Хрватска, Загреб 1989,
69. Fink,S. Crisis Management: Planning for the Inevitable, (1986), Amacom:New York,
70. Hamblin, R. L.: "Leadership and Crisis", Sociometry 21,
71. Шуклев Б.: Менаџмент, Економски факултет, второ издание, Скопје, 1998 година,
72. Шуклев. Б. : Деловно Планирање, Економски факултет, Скопје, 1993,

Закониски и други документи:

73. Устав на Република Македонија, (“Службен весник на Република Македонија” бр. 52/1991).
74. Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија, 2003,
75. Стратегиски одбранбен преглед 2003,
76. Рамка за акција од Хјого 2005-2015,
77. Европска Безбедносна Стратегија, Брисел, 2003,
78. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe,
79. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization,
80. СЕМА препораки 2008:3 „Водич во анализата на ризик и ранливост за владините агенции”,
81. Извештај на Високиот панел:“Побезбеден свет: наша заедничка одговорност,
82. UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, UNISDR Geneva, Switzerland 2009,
83. Закон за управување со кризи, (“Службен весник на Р. Македонија“ бр. 29/2005, 36/2011 и 41/2014),

84. Закон за одбрана “Сл. Весник на Р. Македонија” бр.8/92,
85. Закон за заштита и спасување (пречистен текст), (Сл. весник на Р. Македонија, бр. 93/2012 и 41/2014, член 34),
86. Уредба за методологијата на изработка на процената, нејзината содржина, структура, начин на чување и ажурирање, како и определувањето на субјекти во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената (“Службен весник на Р. Македонија” бр. 13/2011)
87. Ослука за постоење на кризна состојба заради пожарите од широки размери (Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 90/07),
88. Номенклатура на средства и другите блага, од „Единствената методологија за процена на штети од елементарни непогоди“ (Сл. Весник на РМ, бр. 75/01).
89. Единствената методологија за процена на штети, (“Сл. Весник на РМ”, бр. 75/01),
90. Национална стратегија за заштита и спасување. (“Сл. весник на Република Македонија” бр. 23 од 19/09),
91. Процена на загрозеност на Република Македонија од природни и други несреќи. (Сл. весник на Република Македонија бр. 117/10),

Веб страници:

92. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/risk>,
93. <http://www.sobranie.mk/>,
94. <http://www.un.org>,
95. <http://www.unisdr.org>,
96. <https://www.iso.org>,
97. <http://www.osce.org>,
98. <http://www.sep.gov.mk>,
99. <http://www.stat.gov.mk/>
100. <http://www.eeas.europa.eu>,
101. <http://www.consilium.europa.eu>,
102. <http://eur-lex.europa.eu>,

103. <http://frontex.europa.eu>,
104. <http://www.nato.int>,
105. <http://arhiva.vlada.mk>,
106. <http://www.mzsv.gov.mk>,
107. <http://cuk.gov.mk>,
108. <http://procena.cuk.gov.mk>,
109. <http://mkffis.cuk.gov.mk>,
110. <http://www.eumetsat.in>,
111. <http://nsidc.org>,
112. <http://cwfis.cfs.nrcan.gc.ca>,