

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ КИРИЛ И МЕТОДИЈ“  
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ  
ИНСТИТУТ ЗА ОДБРАНБЕНИ  
И МИРОВНИ СТУДИИ  
СКОПЈЕ

**КООРДИНАЦИЈАТА НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ ВО  
ФУНКЦИЈА НА ЕФИКАСНА ОДБРАНА  
И ЕВРОАТЛАНТСКИТЕ ИНТЕГРАЦИИ**  
– докторска дисертација –

**ИЗРАБОТИЛ:**  
*М-р Оливер БАКРЕСКИ*

**МЕНТОР:**  
*Проф.Д-р Трајан ГОЦЕВСКИ*

СКОПЈЕ, 2004 ГОДИНА

# СОДРЖИНА

Вовед.....	iv
------------	----

## ПРВ ДЕЛ

<b>1. Координација .....</b>	<b>10</b>
1.1 Општо за координацијата.....	10
1.2 Дефинирање на координацијата.....	15
1.3 Видови координација .....	18
1.4 Субјективниот фактор во координацијата.....	21
1.5 Информираноста и координацијата.....	27
1.6 Активната комуникација како предуслов за добра координација.....	29
<b>2. Одбраната како атрибут и како функција на државата.....</b>	<b>32</b>
2.1. Потреба за организирање на одбрана .....	36
2.2. Актуелни и потенцијални безбедносни закани и предизвици.....	40
<b>3. Остварување на меѓусебна координација и соработка меѓу органите на државната власт во системот на одбрана .....</b>	<b>48</b>
3.1. Собрание на Република Македонија.....	52
3.1.1 Улози и функции на Собранието на Република Македонија.....	52
3.1.2 Правни инструменти за вршење на надзор во областа на одбраната и безбедноста.....	60
3.1.3 Комисија за одбрана и безбедност.....	62
3.2 Положба и функции на Претседателот на Република Македонија.....	67
3.2.1 Положба и функции на Претседателот на Република Македонија во доменот на одбраната.....	67
3.2.2 Претседателот во улога на врховен командант и координатор на безбедноста заедница.....	73
3.2.3 Совети за безбедност.....	77
3.3 Положба и функции на Владата на Република Македонија.....	80
3.3.1 Координирачките улоги на владата како варијабли кои ги оцртуваат политичко-административните и безбедносните релации.....	89
3.4 Органи на државната управа – положба и функции во областа на одбраната.....	93
3.5 Министерство за одбрана на Република Македонија.....	99
3.6 Генералштаб на Армијата на Република Македонија.....	109
3.7 Правосудните органи и нивното значење во областа на одбраната.....	112
<b>4. Националната координација во безбедноста и одбраната на РМ .....</b>	<b>117</b>
<b>5. Координацијата на државните органи во функција на ефикасна одбрана.....</b>	<b>128</b>
5.1 Резултати од спроведеното истражување.....	133
5.1.1 Теоретски осврт.....	163
5.2 Реформите во безбедносниот сектор како предуслов за остварување добра координација.....	167

## ВТОР ДЕЛ

<b>I. НАЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ЕВРОАТЛАНТСКИТЕ ИНТЕГРАЦИИ .....</b>	<b>180</b>
<b>I. Северноатлантска договорна организација – НАТО.....</b>	<b>180</b>
1.1 Трансформацијата на НАТО.....	183
1.2 Одбраната на Македонија и НАТО .....	196
1.3 Координација на активностите на национално ниво со цел побрзо интегрирање во НАТО .....	202
<b>II. ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – СОСТОЈБА И ПЕРСПЕКТИВИ.....</b>	<b>206</b>

<b>2. Европска Унија</b> .....	<b>207</b>
2.1 Трансформацијата на Европската заедница во Европска Унија .....	211
2.2 Структура на Европската Унија.....	214
2.3 Проширувањето на Европската унија.....	217
2.4 Европската унија и одбранбениот идентитет.....	225
2.5 Република Македонија и Европската Унија.....	239
2.5.1 Спогодба за стабилизација и асоцијација.....	242
2.5.2 Координација на активностите на национално ниво со цел побрзо интегрирање во Европската Унија .....	245
2.5.3 Регионалната соработка и координацијата како предуслов за побрзо членство во ЕУ и во НАТО .....	249
2.6 Односите ЕУ-НАТО.....	254

### ТРЕТ ДЕЛ

<b>ИСКУСТВАТА НА ПОДЕЛНИ ДРЖАВИ НА ПОЛЕТО НА КООРДИНАЦИЈАТА</b> .....	<b>263</b>
---	------------

#### **I. ИСКУСТВАТА НА ПОДЕЛНИ ВОДЕЧКИ ЗЕМЈИ ЧЛЕНКИ НА НАТО НА ПОЛЕТО НА КООРДИНАЦИЈАТА**.....

1. Координација на системот на национална безбедност на САД .....	267
2. Координација на системот на национална безбедност на Велика Британија .....	274
3. Координација на системот на национална безбедност на Франција .....	279
4. Координација на системот на национална безбедност на Германија.....	283

#### **II. ИСКУСТВАТА КАЈ НЕКОИ ОД СОСЕДНИТЕ ДРЖАВИ НА ПОЛЕТО НА КООРДИНАЦИЈАТА** .....

1. Координација на системот на национална безбедност на Грција .....	287
2. Координација на системот на национална безбедност на Република Бугарија .....	291
3. Координација на системот на национална безбедност на Државната заедница Србија и Црна Гора .....	295

### ЧЕТВРТИ ДЕЛ

#### **4. КООРДИНАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСНАТА ЗАЕДНИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**.....

4.1 Можен модел на национална координација на безбедносниот сектор во Република Македонија.....	298
Заклучни согледувања.....	315
Прилози.....	332
Литература.....	338

## ВОВЕД

Во современите меѓународни односи државите настојуваат да ја обезбедат својата перспектива низ промоцијата на своите политички и општествени вредности. Оние држави кои тоа го прават помалку успешно ризикуваат да ја загубата својата моќ, честопати независноста, а понекогаш и опстојувањето. Меѓутоа, превземањето мерки и активности да се заштитат овие вредности, со себе носи ризик од конфликт со другите држави но постои опасност од избувнување на конфликт во рамките на сопствената држава.

Општеството, организирано во држава, функционира преку организација која е регулирана со Устав и институции кои произлегуваат од неа. Покрај многуте институции во државата функционираат уште многу недржавни и други организации, институции и слично, но за одбраната најбитни се државните институции. Од друга страна луѓето со нивното минато, традиции, историско-социолошко наследство и слично, често донесуваат прописи (закони и сл.) кои не секогаш се доволно прецизни и конзистентни едни со други што често доведува до несохранизираност на акциите во одредени области. Во сферата на безбедноста и одбраната тоа е најочигледно и најизразено, бидејќи истата се протега во сите организирани делови на државата и ги засега речиси сите нејзини граѓани. Од организираноста односно неорганизираноста на системот на одбрана можат да зависат и човечки животи, па затоа е потребно уште во мир добро координирање на активностите за да може да се избега евентуална криза, а со тоа крајниот резултат да биде мерен во големи човечки и материјални загуби. Безбедноста, до скоро имаше само воено-политичко значење, а сега вклучува и други аспекти и до неа се доаѓа како резултат на долготраен процес на изградба на доверба, конструктивно учење и институционализација на колективната акција.

Денес се смета дека војната побргу може да се изгуби заради доцнењето во оценките на состојбата од страна на политичкиот врв, вклучувајќи ја и самата координација на пооделните актери кои се

ангажираат за извршување на одредени безбедносни задачи, отколку од недостаток на благовремени информации кои укажуваат на војна или неподготвеност на безбедносните структури. Следствено на тоа, покритичен момент за подготовките за одбрана од евентуална војна или справување со криза е одлуката и начинот на остварување на координација на политичкиот врв, која не секогаш е благовремена. Прерано или предоцна донесена одлука на политичкиот врв може да биде опасна и пресудна. Непостоењето координација меѓу државните органи може да доведе до редица негативни ефекти во процесот на планирање и остварување на активностите поврзани со безбедноста и со одбраната на земјата, а со тоа и во процесот на донесување клучни одлуки.

Не е сеедно на кој начин носителите на клучните функции во државата размислуваат односно како гледаат и ги интерпретираат јавните проблеми и на каков начин реагираат на нив. Не е сеедно ни тоа како тие се однесуваат во самиот процес на креирање, а потоа и на спроведување на политиката за одбрана. Ниту пак е небитен одговорот на прашањето што од нив може да се очекува да направат при кризни ситуации. Од друга страна пак, останува отворено прашањето како размислуваат и се однесуваат при кризни ситуации, како го доживуваат минатото и како ја доживуваат и дефинираат сопствената одговорност која е поврзана најчесто со нивната улога во таква ситуација, но и за она што се случува околу нив. Ако нивниот ангажман не може да придонесе кон надминување на одредени проблеми тогаш тие се приморани својата ментална енергија ја користат за барање оправдувања за неуспесите и за јалово опишување на тешкотиите во кои западнале или пак за барање решенија за проблемите со кои се соочуваат.

За да може да се понуди кохерентно објаснување кое ќе биде приспособено за изучување на сложените структурни, институционални, социјални и други промени кои ја оптоваруваат нашата држава, нашето стојалиште е дека најдобрата основа за анализа е истражувањето на координацијата на државните органи и воопшто на безбедносната заедница која се покажа како доста чувствителна за време на кризата во 2001 година,

кога Македонија беше втурната во конфликт. Република Македонија се соочи со реална криза каде се појави потреба од нејзино менаџирање, но не постоеше институционално решение кое ќе ги обедини ресурсите за поефикасно справување со кризата.

Предмет на истражување во докторската дисертација беа државните органи и како тие ги координираат активностите во областа на безбедноста и одбраната. Оттука, истражувањето на координацијата во рамките на проектот „Координација на државните органи во функција на ефикасна одбрана и евроатлантските интеграции“ се движеше во правец на согледување на некои општи тенденции во односот меѓу координацијата и државните органи. Сегментот прашања што по тој повод е анализиран во овој труд е во контекст на согледувањето дали и како се остварува координацијата меѓу државните субјекти за прашањата од националната безбедност и одбрана. Ако ги разглобиме овие прашања, би можеле да ги очекуваме следниве согледувања на поставениот проблем; постоење или непостоење на координација и лоцирање на проблемот и давање препораки за подобрување на координацијата.

Докторската дисертација во основа има намера да укаже на некои незавршени работи кои треба да се завршат на полето на националната координација во областа на безбедноста и одбраната – прашање кое беше доста чувствително посебно во 2001 година, што директно се рефлектирало врз ефикасноста на одбранбено-заштитниот и безбедносниот систем во Република Македонија.

Периодот после завршувањето на конфликтот од 2001 година е една временска рамка која ќе ни биде репер во нашите настојувања на проблемот да му пријдеме со фактот дека Република Македонија во периодот по завршувањето на воениот конфликт се наоѓа во една видоизменета општествено-политичка, безбедносна и економска состојба, која во голема мера ги модифицира не само случувањата на полето на безбедноста и одбраната, туку ја модифицира и свеста на македонскиот граѓанин и неговите ставови по прашањата од општествено значење.

Истражувањата за координацијата на органите на државната власт во сферата на безбедноста и одбраната подразбираат дефиниран интерес и подготвеност за ефикасна соработка на клучните носители на овластувања во доменот на националната безбедност. Притоа треба да се нагласи и да се има предвид дека се работи за комплексни истражувања и за мошне осетлива проблематака од витално значење за државата.

Концепциската замисла на докторската дисертација „Координацијата на државните органи во функција на ефикасна одбрана и евроатлантските интеграции“ е поставена така, да одговори на поставените задачи и да ги исполни поставените цели. Целите кон кои беше првично насочено ова истражување беа следните:

- да се утврди степенот на координација односно непостоење на координација и како таа влијае на конкретната ситуација во Република Македонија;
- утврдување на фактичката состојба во органите на државната власт од значење за системот на национална безбедност на планот на раководењето, екипираноста, организациската структура итн;
- државните органи и начинот на кој тие ги координираат активностите за подобрување на ефикасноста на системот на одбраната;
- утврдување на основните фактори кои доведуваат до непостоење на координација и соодветно на тоа да се одредат факторите кои влијаат за подобрување на координацијата во смисла на подобрување на степенот на ефикасност на одбраната, како и факторите кои придонесуваат за побрзо интегрирање во евроатлантските структури;
- врз основа на добиените сознанија да се понудат решенија за да се подобри местото и улогата на државните органи и нивните надлежности во рамките на еден практичен модел на ефикасна одбрана и пофункционално поврзување со евроатлантските структури;

- да се направи компарација со пооделни држави-членки на НАТО за да се види како кај нив е решена координацијата на системот на национална безбедност;
- да се анализираат некои од соседните држави и начинот како се остварува националната координација на полето на безбедноста и одбраната.

За постигнување на посочените цели беше планирано да се изврши следното:

1. Анализа на овластувањата што конкретните државни органи ги имаат во доменот на одбраната;
2. Анализи и интерпретација на податоци (добиеени со нестандардизирано интервју) кои ќе бидат ограничени на дескриптивно ниво и инференцијална статистичка обработка со експликација, со правење на претходна селекција и категоризација во зависност од претходно утврдените критериуми (потполн консензус, неутралност);
3. Синтеза на сознанијата и искуствата на пооделни држави поврзани со координацијата на безбедносната заедница.

Реализацијата на наброените анализи требаше да даде одговори на следните прашања што логично произлегуваат од поставените цели на истражувањето:

- дали координираноста на државните органи ќе придонесе да се зголеми способноста истите да можат да одговорат на новите предизвици што неминовно ги наметнуваат внатрешните но и меѓународните состојби и процеси;
- кои се начините за перманентно подобрување на начинот на кој се остварува самата координација и кои чекори треба да се превземат во перспектива за да се подобри истата;
- што треба да се превземе за подобрување на нивото на координација на активностите во функција за наша побрза интеграција во евроатлантските структури;



- дали одредени решенија на поделни држави на полето на националната координација се прифатливи и за нашата држава.

Понатаму се пристапи кон:

- консултирање на релевантна литература;
- изготвување на инструменти за анализа на третираниот проблем и потсетници за разговор со испитаниците;
- спроведување на истражувањето.

Во обидот да ги изнесиме првичните констатации од истражувањето, би упатиле на следново:

- координацијата на системот на национална безбедност во Република Македонија и понатаму останува многу болно и чувствително прашање;
- не постои интегриран пристап на државните институции кој би го зголемил колективниот напор на државата за поскорешно зачленување во евроатлантските интеграции.

## 1. КООРДИНАЦИЈА

### 1.1 ОПШТО ЗА КООРДИНАЦИЈАТА

Од постанокот на човековото општество до денес, самата природа на општествениот живот создава спонтани автономни социјални механизми преку кои се одвива и обезбедува развитокот на општествените односи. Примарните општествени групи развиваат спонтани регулативи, координации и други механизми на усогласување на поединците во целината.<sup>1</sup>

Силните промени кои се евидентни во сите сегменти на општеството можат да се следат и да се осмислат само преку институциите на системот во чии рамки треба да се остварува и основната функција која се однесува на обезбедување на мирот и стабилноста на државата. Извршувањето на таа функција подразбира и да се наметне потребата од концентрација на материјали и човечки потенцијал, потреба од координација, поврзување и насочување на многубројните знаења и умешности, ефикасна употреба и распоред на времето во однос на човечките активности и особено потребата од организирано реализирање на поставените цели.

Координацијата има за цел повторно да ги интегрира деловите на задачите кои биле разделени со поделбата на работата. Координирањето се однесува на акцијата и се случува во временска димензија. Поделбата на работата ја дели работата на делови со кои треба да се изврши вкупната задача на серија поврзани работи. Координирањето се случува во временска димензија, бидејќи еден вид на работа треба да се изврши пред следната да може да биде извршена.

Потребата за организација и координација на планираните активности меѓу извршителите на определени функции е повеќе од евидентна зошто отсекогаш од развојот на најмалите човекови заедници во кои се одвивал ссојдневниот живот, па се до најмоќните институции во современата цивилизација, феноменот на организацијата и координацијата е основна рационална претпоставка за нивно постоење.

---

<sup>1</sup> Види: Чокрески Т., *Организационо општество*, НИО Студентски збор, Скопје, 1995, 22

Координацијата го обезбедува функционалното поврзување на деловите едни со други. Координацијата во институцијата треба да биде постојана, позната и најчесто формална врска преку која поединците комуницираат со институцијата и меѓу себе, со чија помош се обезбедува тек на информацијата и потребните пораки неопходни за функционирање на соодветната институција. Истата треба да овозможи сите задачи и улоги да можат непречено да се ползуваат.

Координацијата произлегува од меѓузависноста на компонентите на институцијата. Во некои институции координација се постигнува преку стандардизација која воспоставува рутина и правила што секоја организациона единица и секој поединец во него ги присилува на дејност да функционираат на ист и постојан начин. Координација преку стандарди нема потреба од чести комуникации, од голем број решенија за време на специфичен период на операциите.<sup>2</sup> Таа повеќе или помалку ги елиминира и разните конфликти што на разни нивоа искрснуваат во организацијата. Од многубројните конфликти, природно присутни во сложената структура на организацијата, три посебно се однесуваат на координативниот процес, а тоа се: конфликт на лични интереси и интересите на организацијата односно делот на организацијата, второ, конфликт на интересите на разните делови од структурата и трето, конфликт на интересите на целата организација. Координацијата не може да ги реши конфликтните состојби што имаат подлабока социјална заднина, туку до извесен степен ги ублажува и поуспешно ги разрешува оние што произлегуваат од сложеноста на организационата активност.<sup>3</sup>

Во самиот процес на извршување одредени активности своевидна улога има и менаџерската функција.

Менаџерската функција се јавува како своевиден катализатор, кој преку координацијата ги каналзира судирите на различните интереси и ги насочува кон општата цел на институцијата. Во тој процес, кој е негативен за

---

<sup>2</sup> Thomson J., *Organization in Action*, McGraw Hill, New York, 1967, p.5

<sup>3</sup> Види: Чокрески Т., *Организационо општествено*, НИО Студентски збор, Скопје, 1995, 109-110

успехот на сите, едноставно, подобрувањето на координацијата може да ги елиминира негативните појави кои произлегуваат од судирот на интересите. Во спротивно, практиката покажува дека доколку координацијата не успее, иднината на институцијата е хаосот и падот, од кој никој нема интерес.<sup>4</sup>

Менаџерите ја остаруваат координацијата на два начина: прво, тие добро го потпомагаат координирањето преку адекватна организациона структура и избирање способни и извежбани поединци, понатаму преку објаснување на интегралните планови и програми кои подредените ќе ги извршуваат, како и воспоставување средства за определување дали плановите и програмите се извршени адекватно. Второ, тие треба да се убедени дека нивните подредени ги разбираат принципите на координирање и важноста на делување во согласност со нив.<sup>5</sup>

Координирањето функционира погрешно и неефикасно поради неколку причини за тоа: избор на погрешна личност за соодветно место, несоодветно искуство, слаба комуникација, неефикасна контрола или неуспех во создавањето на адекватни системи и постапки.<sup>6</sup>

Од личноста која ќе биде назначена како координатор во голема мерка зависи ефикасноста на функционирањето на самиот систем, организација и сл.

Според Б.Шуклев за да може личноста што е определена ефикасно да ја врши координацијата мора најнапред да размислува за следните работи<sup>7</sup>:

1. да ја поедностави организацијата;
2. да ги хармонизира програмите и постапките;
3. да определи подобри методи за комуницирање;
4. да иницира доброволна координација;
5. да овозможи координирање преку водење на кадрите.

<sup>4</sup> Гоцевски Т., *Образовен менаџмент*, Македонска ризница, Куманово, 1997, 319

<sup>5</sup> Thomas A. Petit: *Fundamentals of Management Coordination*, New York, 1975, p.52

<sup>6</sup> Thomas S. McAlpine: *The Process of Management*, Business books limited, London, 1973, p.43

<sup>7</sup> Шуклев Б., *Менаџмент*, АД ГИТ Гоце Делчев, Скопје, 1998, 214

Постојат голем број на фактори кои влијаат на самата координација. Како најчести фактори кои влијаат на координацијата се споменуваат:

1. посредничката положба на одделението за координирање;
2. влијанието на координаторот;
3. наградувањето на координаторот за непосредното извршување;
4. високото влијание на организацијата;
5. влијанието на определеното ниво;
6. начинот на решавање на конфликтите.

Значењето на координацијата се огледа во тоа што таа го организира и го ангажира човечкиот потенцијал и другите материјални средства наменети за потребите на институцијата; го обезбедува креативното и осмислено поврзување на определени проекти кои се наменети за развојот; понатаму ефикасно и организирано го програмира временскиот фактор, но здружува и луѓе кои поседуваат определени знаења од различни профили од чија размена на информации во голема мера зависи исполнувањето на конкретните задачи.

За остварување добра координација потребно е членовите да можат да се надополнуваат во реализирањето на заеднички поставената цел. Некои од генерализациите можат да бидат сумирани во следното:

1. Високата реализација многу повеќе и многу почесто зависи од заедништвото на мнозинството, отколку малите интерперсонални интеракции;
2. Малите групи настојуваат да бидат супериорни над големите кога материјата се посветува на формирањето на мислењето; поголемите настојуваат да бидат подобри кога е пожелно најбрзо да се отфрлат некоректните предлози;
3. Тенденцијата за разлика од договорот се намалува за сметка на порастот во нејзините димензии;
4. Подобра и послободна дискусија донесува и подобри резултати. Секоја забелешка на членовите треба да биде разгледувана според

нивните сопствени мерила и секој треба да се чувствува слободен да го каже своето мислење јавно пред сите членови од групата, дури и ако тоа се однесува на него лично, односно е дел од неговата приватност.

5. Проучувањето на разликите треба да биде поплодносно за разлика од договорот како заокружен крај од дискусијата.<sup>8</sup>

Практиката покажува дека координативната функција е поуспешна таму каде постојат современи субјекти со искуство, каде активностите се одвиваат плански, според однапред утврден редослед, односно, кај субјекти без искуство, координативната функција се одвива отежнато, непостојано и без особени резултати.

Оттука, без постоење на постојани напори во насока на координацијата, извесно е преклопувањето и дуплирањето на работата и работењето во вкрстени цели.<sup>9</sup>

Идеалната организација според Вебер, во која човекот на врвот може да донесува одлуки со сигурност дека групите под него ќе се трудат со прецизност и брзина да ги реализираат истите, сè уште претставува цел на многу практични реализатори. Многу од нив го прифаќаат неговото гледиште дека организацијата мора да се базира на (1) специјализација, (2) хиерархија на авторитет, (3) правила, (4) претставителност, и (5) менаџери обучени за нивните задачи.

Меѓутоа, Вебер не посветува доволно внимание на потребата за координација, вообразувајќи дека таа може да биде постигната со хиерархијата на менаџерите и почитување на правилата. Така, ако А е над Б и Ц, тогаш А ќе може да ја координира работата на Б и Ц, а неговата работа и на другите на негово ниво би била координирана од нивниот заеднички претпоставен. На хартија ова е многу логично, но во пракса издвоеното

---

<sup>8</sup> John Cohen, *Humanistic Psychology*, George Allen & Unwin, Ltd., London, 1958, pp.141-154

<sup>9</sup> Ernest Dale. *Management: Theory and Practice*, Mc Graw - Hill Book Company, 1965, 301

значење на координацијата често се покажало како неадекватно и специјалните системи се наоѓаат во ситуација да кружат околу проблемот.

## 1.2 ДЕФИНИРАЊЕ НА КООРДИНАЦИЈАТА

Координацијата се одвива од институција до институција, од човек до човек. Во организацијата постојат повеќе приемници на пораки, а помалку емисари (извори) на комуникациони процеси. Кога комуникациите се простираат неправилно низ разни делови на организацијата постои потреба за нивно координирање.<sup>10</sup>

Одделните елементи и субјекти на организационата структура за рационално и успешно остварување на функцијата на целата организација меѓусебно ги координираат своите активности. Координацијата е основа и фундамент за опстанокот и за успешното функционирање на секоја организација. Координацијата ја обезбедува динамичката рамнотежа на организацијата преку заемното поврзување на нејзините компоненти. Координацијата се одвива во сите дејности на одделните делови или поединци. Најчесто координативната улога и припаѓа на раководната односно управната единица и претставува една од најважните улоги.

Во институциите секојдневно се вршат мноштво активности кои ги извршуваат организаторите, соработниците, управувачите, помошно-техничките кадри и други. Ефикасното извршување на овие активности зависи од тоа дали постои усогласеност и синхронизираност помеѓу вршењето на бројни активности, како и помеѓу самите извршители, што во литературата е познато под поимот **координација**.

Поимот координација потекнува од латинскиот збор *координаре* и означува усогласување на повеќе дејности заради поуспешно работење и остварување одредени цели.<sup>11</sup>

Координацијата е дефинирана на различни начини.

<sup>10</sup> Harold Gustzkow, *Communication in Organization*, Handbook of Organization, ed. March J., Rand McNally Company, Chicago, 1965, p.537-538

<sup>11</sup> Љ.Микуновиќ, *Современ лексикон на сѝрпански зборови и изрази*, Наша книга, Скопје, 1990, 330

Така, според И.Симеонов координирањето е онаа постојана осмислена дејност во управувањето во институцијата, преку која се внесува хармонија, паралелност, пропорционалност и ритмичност во работата на извршителите, со цел да се постигне посакуваниот резултат во строго определено време.<sup>12</sup>

Според Џ.Муни координирањето се смета како посебна функција на менаџментот и тоа може да се дефинира како точно доведување во ред на напорот на групата за да се обезбеди единство на акцијата следејќи ја општата цел.<sup>13</sup>

Џ.Мајнер смета дека координацијата значи синхронизирање на акциите на луѓето во организацијата, а додека една од главните цели на секој менаџмент е да оствари таква синхронизација. Координирањето се дефинира и како процес на управување со конфликтите со цел да ги спречи да постанат жестоки и да го прекинат остварувањето на задачите.<sup>14</sup> Од ова се гледа дека координацијата има големо значење за опстанокот и за успешното функционирање на секоја институција, односно на државата во целост.

Понатаму координирањето може да се дефинира како процес на обединување на напорот помеѓу различни подсистеми во остварувањето на задачите на организацијата.<sup>15</sup>

Проф. Т.Чокрески координацијата ја подведува како општ организационен процес, фундаментален за успешно и рационално функционирање на секоја организација. Координацијата за основна цел го има усогласувањето на повеќе компоненти и фактори во однапред замислено дејствување. Во исто време, таа ги елиминира можните пречки што искрснуваат во нејзината активност. Исто така, таа повеќе или помалку ги елиминира и разните конфликти што се појавуваат на разни нивоа во институцијата.<sup>16</sup> За разлика од координацијата, според истиот автор,

<sup>12</sup> И.Симеонов, *Основи на организацијата и управувањето во училиштето во прелома на пазарна економија*, Универзитетско издателство, Софија, 1995, стр. 35-89

<sup>13</sup> James D. Mooney: *The Principles of Organization*, Harper and Row publishers, New York, 1947, p.5

<sup>14</sup> John B. Miner: *Management Theory*, The Macmillan Company, New York, 1971, p.392

<sup>15</sup> Paul R. Lawrence, Jay W. Lorsch: *Differentiation and Integration in Complex Organizations*, Administrative Science Quarterly, vol.12, No.1, June 1967, p.45

<sup>16</sup> Т. Чокревски, *Организационо општествено*, НИО Студентски збор, Скопје, 1995, 109



координативниот процес ги опфаќа активностите во организацијата со чија помош се усогласуваат специјализираните улоги и елементи меѓу себе со намера да се остварат целите на организацијата или координативниот процес претставува усогласување на активностите на поединците, деловите и на целата организација, според однапред определен план, програма или постапка, со намера смислено да се поврзе определен труд.

Според професорот Т.Гоцевски, координацијата претставува функција на современиот менаџмент што подразбира постапки за остварување на формулираните цели, комуницирање со сите со цел да се обезбеди синхронизираност, усогласеност и кооперативност, да обезбеди добри работни односи, единство во активностите и сл.<sup>17</sup>

Координацијата е тесно поврзана со одбраната. Различни автори различно ја интерпретираат оваа меѓузависност. Така за некои автори, координацијата е заедничко поврзување на задачите на државните органи потребни за остварување на одбраната. Според други, координацијата е свесен процес на синхронизирање и составување различни активности за одбрана со цел органите на државната власт да можат да функционираат како една хармонична целина во процесот на остварување на одбраната. Според трети, координацијата се дефинира како процес на управување со конфликтите со цел да се спречи нивната жестокост, а со тоа и стремежот за попречување на нормалното функционирање на системот.

Според тоа, ако се направи обид да се дефинира координацијата може да се каже дека *џаа е неоџходноџ љри шџџо во извршувањето на оџределени задачи се анџажираатџ џодем број на извршителџ кои се џојавуваатџ и џрактџикуваатџ различни мислења за иденџични џрашања. Координацијата е неоџходна заради џриближување на мислењата со цел да се обезбеди оџстварување на џосџавениџте цели.* Ваквата компелација на размислувања има одлучувачко значење во непреченото функционирање на безбедносниот систем во мирновремени услови, или пак за негово преживување во кризни ситуации.

### 1.3 ВИДИВИ НА КООРДИНАЦИЈА

Координацијата е важна функција во воената организација. Таа во исто време е и дисперзирана по територијата на целата земја, со единствена примена на постоечките прописи и регулативи во специфичен простор, климатски и други особености на локалитетите во кои се лоцирани нејзините подсистеми. Тоа ја наметнува посебната важност на координацијата како елемент на раководењето да ги ускладува активностите, целите и интересите меѓу поединците и органите, меѓу поединечните делови внатре во самиот орган, меѓу деловите и целината, меѓу поединецот и воената организација, итн.

Суштината на координацијата значи преку надминување на недостатокот и грешките кои се појавуваат во самата работа, да се надоградат проектираните цели поставени во претходните фази и елементи на раководењето. Тоа значи дека е невозможно да постои заедничка работа ако не постои координација, односно да се ускладат активностите по место, време и приоритети.

Во литературата постојат различни мислења за тоа колку видови координација постојат.

Најчесто координацијата може да биде:

- а) вертикална;
- б) хоризонтална; и
- в) дијагонална.

**Вертикалната координација** се практикува во сите видови организации. Таа се одвива помеѓу различни нивоа на управување и на раководење. Нејзината суштина е да ги усогласува плановите, задачите, целите и интересите меѓу високото и ниското организациско ниво, односно интеграција кон целите кои се извршуваат меѓу претпоставените и потчинените. Оваа координација доминира во воената организација, па

---

<sup>17</sup> Т.Гоцевски, *Образовен менаџмент*, Македонска ризница, Куманово, 1997, 320-321

затоа истата има поголема специфична тежина во однос на другите видови координација.

**Хоризонталната координација** се одвива помеѓу единиците на исто организациско ниво и поставеност. Хоризонталната координација е усогласување на активностите на исто организациско ниво. Многумина сметаат дека оваа координација е вистинската која постои во воената организација, зошто се заснива по линија на исто хиерархиско ниво.

**Дијагоналната координација** се појавува и се остварува помеѓу различни нивоа на функции на институцијата. Оваа координација повеќе се однесува на информирањето, давањето поддршка, давањето на идеи или соработката меѓу различни делови во институцијата кои не се хоризонтално или вертикално поврзани, но се наоѓаат во функционални односи.

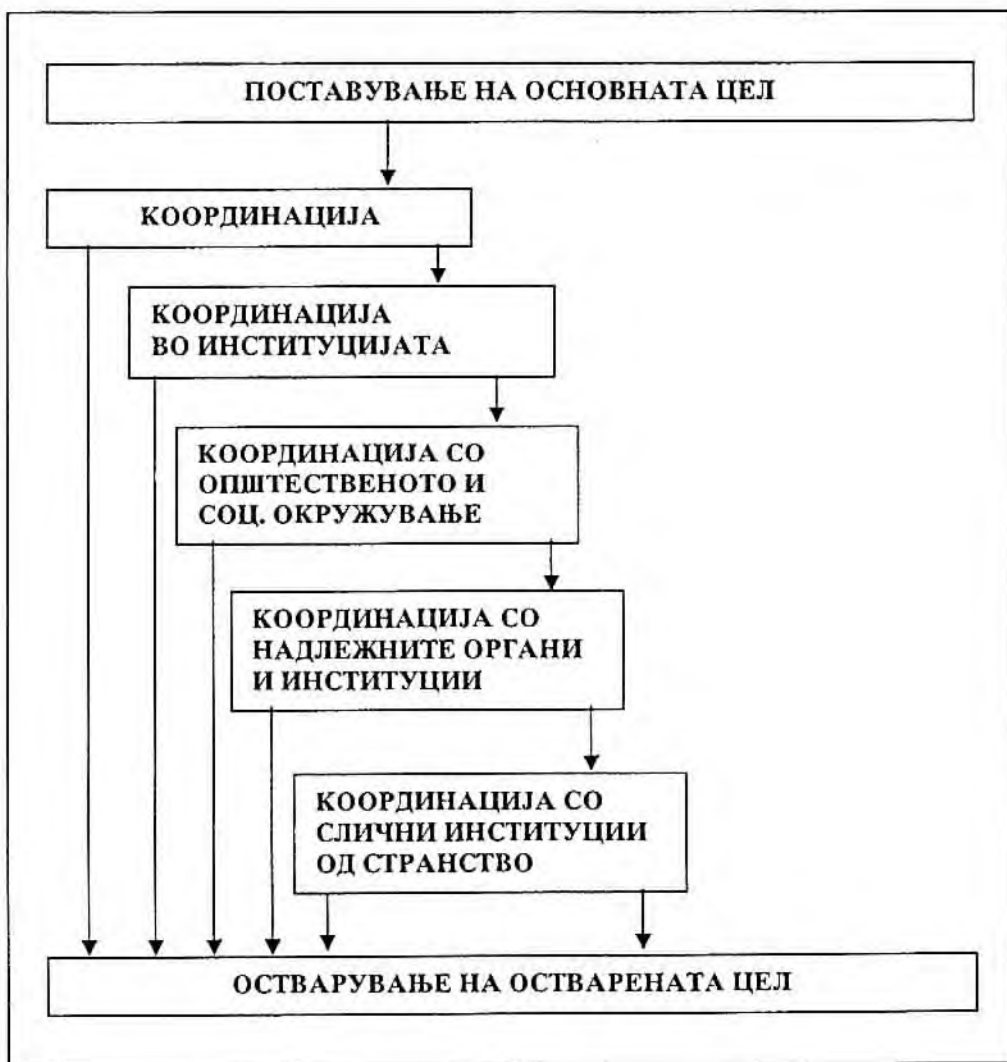
Во современи услови, покрај институцијата, координацијата претставува значаен процес кој го практикуваат менаџерските кадри за да можат поуспешно да ги постигнат поставените цели на соодветната институција.

Според процесот во кој координација може да се остварува постои:

1. координација во самата институција;
2. координација со општественото опкружување;
3. координација со надлежните органи и институции;
4. координација со слични институции од странство.

Проблемот со координацијата се поставува во рамките на големите системи. Кај овие системи се јавува проблем на усогласување на дејствата меѓу деловите и функциите. Во големите системи каков што е и одбранбено-заштитниот и безбедносниот систем во рамките на самите подсистеми постои поголемо ниво на автономност на поедини делови, со што се зголемува потребата од координација. Тие извршуваат поделни функции во рамките на системот. Тоа е поволно затоа што во таква ситуација се зголемува интересот за разбирање на самата координација.

Графички, процесот на координација може да се покаже на следниот начин:



#### 1.4 СУБЈЕКТИВНИОТ ФАКТОР ВО КООРДИНАЦИЈАТА

Според Хобс луѓето се мотивирани од нивните апетити и антипатии, од нивната желба да избегнуваат болка и да земат удел во различните форми на задоволство. Задоволството бара моќ. Хобсовото решение беше да се лимитира политиката на една желба, една збирка на апетити и антипатии. Ова е изворот на уникатност за секој владетел или владејачка група. Постојат поединечни апетити и антипатии што не ги почитуваат законите, институциите и нормите на општеството.

Да се живее чесно за оние кои со правото на својот ранг раководат со државата и да се слушаат како што треба нивните преповеди – тоа според Леонид XIII, го учи не само природното право, туку и Христовото. А за да биде тоа достоинство на христијанинот, треба да се исполнува со духот и обврските, т.е. со свеста.

Единствената суштински важна интерпретација на општествената природа на човекот е принципот според кој човекот е дел од општествената целост која има заедничка цел што е изградена хиерархиски и бара апсолутна покорност од своите делови кои заедно го сочинуваат идиличното богатство на заемната помош, на совршената органска власт, каде секој го има она што го заслужил, сразмерно на својот ранг, каде хармониската согласност ги спојува сите разлики на деловите.

Република Македонија во периодот од своето осамостојување (1991), како независна и суверена држава, до денес, поминува низ турбулентни транзициони процеси во сите сфери од општествениот живот. Во споменатиот период, во поглед на трансформацијата, осовременувањето или „обременувањето“ на македонската држава, сведоци сме на процеси кои бараат од нас голема политичка и културна зрелост.

Општеството во транзиција се наоѓа во една противречна, би рекле драматична состојба.

Во современиот развој на општеството противречи една тенденција која е изразена преку човековиот субјективитет. Тука се поставува прашањето дали институцијата ги наметнува објективните потреби како

рационалност во постигнување на општествените цели или пак се актуелизира прашањето во кое на многу нешта поединците природно се подредени и има ли место за човечки субјективитет? Барањето на одговор на вака поставената цел се покажа како многу сложена задача. Пред сè, самата институција претставува мошне сложена творба во која се испреплетуваат многубројни социјални односи, но од друга страна корените на некои од нив се во самите извршители на раководни функции кои се поврзани и добро етаблирани во самата поширока општествена заедница.

Субјективитетот е карактеристичен најчесто за држави кои се наоѓаат во период на транзиција. Верувањето дека транзиционите процеси ќе се случат во своевиден „институционален вакуум“ и целосна слобода на изградба на новите институции, се чини повеќе или помалку наидува на големи тешкотии. Субјективитетот најмногу се манифестира во делот на размислувањето. Одредени поединци потешко можат одредени размислувања (мислења и ставови) да ги прилагодуваат на конкретната ситуација. Општеството во кое живееме уште долго ќе остане обременето од наследството што го остави социјализмот во свеста, вредностите и однесувањето на луѓето, во сите сфери на човековото живеење. Периодот на премин во една општа определба се поима како време на рационални промени на институциите и воопшто на основните правила на регулативата.

Субјективитетот се должи на неизградена правна и друга регулатива согласно демократските стандарди, при што произлегува произволно толкување и гледање на тоа како треба да се развива една област – во случајов одбраната.

Терминот субјективизам потекнува од латинскиот збор *subjectum* што во превод значи лежи под нешто.<sup>18</sup> Во тесното филозофско значење, субјективизам се нарекуваат сите оние гносеолошки теории кои субјектот го сметаат за единствена реалност, а личното искуство на секое Јас, за единствен критериум на познанието. Субјективистичката филозофија ја

---

<sup>18</sup> Јовановски К., *Филозофски речник*, ТНИД Ѓурѓа, Скопје, 2002, 172

негира секоја општост и објективност на познанието. Според неа, нема објективни вистини, туку постојат само субјективни вистини на самиот субјект.

Субјективитетот е одреден од личните сфаќања, од интересите или од вкусот на субјектот.<sup>19</sup>

Значи, факторот „човек“ е клучен чинител на субјективната активност. Со својот психолошки, културен, интелектуален и мотивациски профил, човекот е вистинската детерминанта на политиката третирана како активен однос кон реалноста. Затоа, актуелизирајќи ја важноста на овој чинител, всушност зборуваме за неговата етика, целно-мотивациона рамка и нивото и насоката на личните аспирации; за неговото доживување на опкружувањето; за доживувањето на сопствената политичка мисија; за неговата политичка визија; за познавањата, вештината и искуството што ги има; за интелектуалното и културното ниво со кое се одликува; за интелигенцијата и способноста за антиципирање и/или за динамичко приспособување кон новонастанатите ситуации; за темпераментот и способноста за самоконтрола и за целно сообразена активност; за карактерните црти, вклучувајќи ја и димензијата на личната одговорност и способноста да се донесе одлука.

Субјективитетот деструктивно дејствува во средината<sup>20</sup> бидејќи го разорува заедничкиот напредок, го дезориентира, го парализира и го забавува развојот. Тој внесува немир кај луѓето, безволност и апатичност спрема личноста. Кај личноста која раководи со персоналот се поттикнуваат негативните човекови особини и истата е спремна да се раководи според сопственото убедување, измамата, суровоста, самобендисувањето. Во една

---

<sup>19</sup> Миќуновиќ Љ., Современ лексикон за странски зборови и изрази. Наша книга, Скопје, 1990, 567

<sup>20</sup> Во голема мера може да се каже дека средината има големо влијание врз личноста на човекот ако се земе во предвид општествената ситуација, т.е. одреден дел на целокупната општествена средина на поединецот што дејствува во одреден момент. Поимот општествена средина се разликува изразито од поимот општествени односи, кои претставуваат организација на дејствување во одредено време. Ситуацијата е структура квалитативно многу сложена и истовремено нестрајна; тоа е одреден исечок на целиот систем на односи што дејствуваат во дадениот момент.

таква ситуација најчесто се манипулира со луѓето и се создава страв. Луѓето во исчекување и страв изгледаат несигурни, нестабилни и неоредени. Ова доведува до замор на човечкиот потенцијал кој живее во неизвесноста што ќе донесе наредниот ден. Човековата личност не е бескрајно пластична и пасивна. Таа не се потчинува напoлно на секоја нова ситуација, но ја украсува со својот сопствен тон. Во дадена ситуација обично му се стеснува на поединецот широко поле на творечка дејност и како резултат на ситуацијата тој реагира или премолчува. Наместо во тоа, на личноста треба да му се овозможи да ги истакнува своите креативни особини. Без креативен пристап во работењето не е можно позитивно да се влијае врз персоналот и истиот да се мотивира да придонесува за професионалниот развој во работењето.<sup>21</sup>

По правило, раководителите користат повеќе моќ со која располагаат, но се разликуваат по тоа кој вид на моќ ја преферираат.<sup>22</sup>

Но меѓу поголемиот број можни начини, се истакнуваат два начина на раководење, различни по видот на моќ која ја користат и по начинот на кој, раководителите се однесуваат спрема членовите. Тоа се автократски и демократски начини на раководење.<sup>23</sup>

Проблемите во раководењето настануваат во оној момент кога ќе се постави прашањето: кое е тоа добро, какво е тоа добро и чие е доброто. Конкретизирање на одговорот на ова прашање овозможува да се проценат улогите и влијанието и односите на поединецот.<sup>24</sup>

Субјективитетот во најопшто значење тргнува од една поинаква вистина која ја пропагира поединецот и не се базира на пишана конструкција која ја пропагира државата. Во делот на однесувањето тоа е таа ситуација

---

<sup>21</sup> Креативноста на личноста се толкува како надареност, а надареноста е резултат на надпросечна интелигенција и мотивација. Креативноста може да се протолкува и како способност за брзо, флексибилно и рационално размислување, анализирање и заклучување.

<sup>22</sup> Рот Н., *Психологија ѓрупа*, ЗУНС Београд, 1983, 239

<sup>23</sup> Исто., 240

<sup>24</sup> Поединецот не секогаш се изразува со силата на субјектот (неговиот индивидуален интелект, снаодливоста во работата, неговото знаење итн.), туку и со неговата свест и со односот во обврските спрема другите луѓе, спрема општеството, неговата општествена активност, неговото поврзување со пошироките интереси на заедницата итн.



која се базира на субјективното проценување на случувањата, ситуациите и постапките.

Поединецот мора нужно да се осознае, да стане свесен за тие односи, при што пак свеста добива решавачко значење за иднината на човекот, а со тоа и односите конечно добиваат поинаков аспект, бидејќи стануваат сознаени во својата законитост. Свеста за законитоста ја прави дејноста на човековата личност успешна и ослободувачка.<sup>25</sup>

Системското прекршување на принципите или нивно занемарување во изменети околности често доведува до намалување на легитимноста. Вертикалната и хоризонталната легитимност се состојат од чувства или навики кои се засновани на различни институции, правила и норми.

Во основа вертикалната и хоризонталната легитимност е договорот меѓу сите сектори на општеството за основните правила на политичката игра, која Бузан ја нарекува институционален израз на државата.<sup>26</sup>

Субјективитетот постои од стручно ниво до извршно ниво на власта, вклучувајќи ги и ресорните министри особено во делот на меѓуресорската координација. Ова е особено важно затоа што одбраната има допирни точки со другите ресори (МВР, МНР, Министерството за образование и др). Дел од оваа ресорна некоординираност произлегува од немањето правен инструмент при постоење коалиции и министри од повеќе партии. Како резултат на тоа произлегува непостоење на соработка, соодветна комуникација, ниско ниво на планирање на активностите, отсуство на заеднички акции итн.

Втората димензија е непознавање на материјата на луѓето кои се поставуваат на одредена позиција (во случајот со Република Македонија без разлика дали можат да се носат со одредена позиција, тие прифаќаат да бидат на такви истурени и многу чувствителни раководни функции). На некои од нив им треба да помине време за да можат да се прилагодат на новите

---

<sup>25</sup> Види: Синадиновски Ј., *Општествено и личност*, Македонска книга, Скопје, 1988, 114-115

<sup>26</sup> Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London: Harvester Wheatsheaf, 1991, pp. 65

ситуации. Ова подразбира прилагодување на новите вредности кои се поинакви и поразлични од претходните.

Во еден момент поединецот може да се задоволи само една од неговите потреби иако искушенијата можат да бидат поголеми. Но во задоволувањето на таа една потреба може во потполност да се изгуби поединецот.<sup>27</sup>

Треба да се знае дека не треба да постојат поединечни интереси, туку неопходно е да преовладува одговорноста за заедничко добро. Поимот „заедничко добро“, таа лажна формулација што треба да докаже дека државата се грижи за општата среќа на целиот народ, претставува враќање на „личната“ основа, зошто, „заедничкото добро... е пред сè морално добро“. Но „заедничкото добро“ не е збир на индивидуалните добра туку добро на „целоста составена од поединци“, тоа е дури инструмент за постигање на највисоката цел на секој поединец посебно.<sup>28</sup> Во Република Македонија виталната смисла за генерализирана одговорност како и да не постои бидејќи одделни одговорни раководители промовираат друг начин на живот познат само на нив самите, а нивните амбиции растат прекумерно и разуздано а би се рскло и себично.

Во секој случај субјективитетот не е неодминлив и истиот може да се надмине само со фокусирање на целта која треба да се постигне односно треба да е сврзано ткиво, но за тоа секако дека се потребни многу јасни и обврзувачки прописи за тоа како треба да се работи и организационо и функционално со што се стеснува просторот за субјективно гледање за развојот на одредена област.

Имајќи ја во предвид фазата во која се наоѓаме субјективитетот и понатаму ќе биде присутен. Истиот ќе се намалува како што ќе се зголемува бројот на пропишани норми и правила за одредена област.

За да се надмине истиот треба да се работи да се стесни просторот и нешто што е недоречено нема да има можност да се интерпретира кој како

<sup>27</sup> Види: Ćurčić Č., *Politika i zlo*, ĆIGOJA ŠTAMPA, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1997, 149

<sup>28</sup> J.Maritain, *Humanisme intégral*, Paris, 1936, 145

што сака, односно ако просторот е доволно јасен не создава можност истиот да се крше, а тоа подразбира дека не можеш да се повикаш на нешто ако за тоа нема пропишано соодветен пропис. Конкретно како причини за појава на субјективизам во министерството за одбрана можат да се посочат следните: немањето Правилник за работа, Програма за работа, Правилник за набавки, Правилник како ќе се изработува стратегија за одбрана што сето оди во прилог на претходно изнесената констатација. Субјективизам постои и кај Министерот особено во донесување на одредени одлуки, решенија и упатства. Понатаму како причина е немањето критериум на кој би се повикал тој во носење на ваквите акти).

Сите споменати работи односно отсуството на јасни и концизни критериуми создаваат претпоставка работите да се градат како нешто помеѓу, а со тоа и простор за субјективно однесување.

## **1.5 ИНФОРМИРАНОСТА И КООРДИНАЦИЈАТА**

Информацијата претставува најсилно оружје на секој кој умее и може да ја дофати во вистинско време и да ја искористи на вистински начин за да може да ја координира определената задача која треба да ја материјализира со успех.

Информацијата денес претставува поле на кое податоците интерпретирани на овој или оној начин го имаат главниот збор. Располагањето со вистинска, брза и лесно разбирлива информација е од голема важност за справување со некоја конкретна ситуација. Од информираноста во голема мера зависи ефикасноста на системот на одбрана. Функционирањето на државата реално се намалува односно реално се зголемува како резултат на квалитетната информација.

Во современите услови за живот и работа, координирањето може да биде успешно доколку се заснова на соодветна информација. Може да се каже дека еден од основните предуслови за непречено извршување на предвидените активности е да се располага со неопходни податоци и информации врз основа на кои може да се координираат поделните задачи.

До информации се доаѓа преку податоци. Со обработка и анализирање на податоците се добиваат информации кои овозможуваат да се конципираат поквалитетни плански одлуки.

Информациите кои придонесуваат за донесување издржани и плански одлуки не мора секогаш да бидат детални. Тоа се прави најчесто преку нарачани студии и проекти. До податоци и информации се доаѓа само преку системско истражување и анализирање на одделните фактори од кои зависи идното работење. Постојат повеќе фактори кои придонесуваат за успешно планирање и донесување на плански одлуки. Посебно место им припаѓа на природните услови, на институционалните услови, на политичките услови итн.

После добивање на неопходните информации и податоци потребен е лидер кој ќе знае како да ги насочи и да ги проследи потребните информации до крајните корисници.

Успешниот лидер треба да биде добар комуникатор. Да комуницираш значи, јасно да го кажеш тоа што мислиш (да бидеш сфатен), вниматено да слушаш и јасно или кратко да одговориш кога ќе бидеш прашан. Да се комуницира значи да се работи заедно.<sup>29</sup>

Се има впечаток дека во Република Македонија недостасува еден систем за доставување на информации. Овој систем мора да постои и во основа треба да значи континуитет во функционирањето на одбранбено-заштитниот и безбедносниот систем кој треба да овозможи понатамошно превземање координативни активности на сите нивоа во рамките на системот за реализирање на конкретната активност.

Изградбата на еден ваков систем за доставување информации е повеќе од неопходна затоа што со новите партиски прегрупирања се менуваат многу кадри, а новите луѓе кои се поставуваат на раководни позиции треба да имаат претстава за она што ги очекува и да се запознаат со тековните работи. Ако не бидат добро информирани за претстојните активности и за она што

---

<sup>29</sup> Пошироко види: Додевски З., *Лидерството во армијата*, 2-ри Август С - Штип, 2001, 85

претстои, тешко може да ги координираат претстојните активности во рамките на она што значи започнати процеси.

Постоењето на еден ваков систем нема да значи ништо друго туку продолжување и надоплонување на предвидената активност која во основа ќе нуди квалитет, координација и синхронизирање на активностите за постигнување на саканата цел. САД се доста добар пример за тоа што значи да се има квалитетен и доста добар и разработен систем за доставување на информација. Така, Претседателот на САД пред почетокот на работата го чита извештајот кој ја отсликува ситуацијата во светот и покасно тој ги координира активностите за надминување на некој проблем. Истото важи и за државната администрација која му ја става на располагање секоја информација која ќе ја побара претседателот.

Денес може да се каже дека речиси целосно е можно да се контролира и искористува секоја информација. Оттука, напорите се насочени во добивање и дознавање на информација; да го спречиш другиот да дојде до сознанија и да го насочиш другиот да дојде до лажни сознанија.<sup>30</sup>

## **1.6 АКТИВНАТА КОМУНИКАЦИЈА КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ДОБРА КООРДИНАЦИЈА**

Комуникацијата во основа претставува едно од основните средства со чија помош се остваруваат организационите цели.

Комуникацијата во вистинска смисла на зборот му овозможува на човекот да го реконструира минатото, да ја разбере сегашноста и тековните случувања и да ја предвиди иднината и идните случувања.

Комуникацијата денес има повеќеструко значење и претставуваат континуиран процес. Најважно е тоа што тој процес течи меѓу два простори на кои се наоѓа изворот или праќачот и корисникот на информацијата. Тоа значи дека комуникацијата во основа е успешна трансмисија на порака, која во себе има определена информација.

---

<sup>30</sup> Волков В. *Дезинформација*, Наш дом, Београд, 2001, 206

Разликуваме три видови на комуникација, и тоа: традиционален начин, професионален и активен.

1. **Традиционалниот тип** на комуникација не бара никакви специјални знаења, а нема ни посебни разлики во нивото на известување. Карактеристичен е за средини и меѓу луѓе кои веќе се познаваат. Се работи за секојдневна комуникација во локална средина.

2. **Професионалната** комуникација се одвива во рамките на професионалниот израз, на предавање, во масмедиумите. Неговиот недостаок се огледа во тоа што во најголем број примери недостасува повратна информација.

3. **Активниот тип** на комуникација е најсложен и најпродуктивен и тука сите учесници во овој тип на комуникација се рамноправни соговорници.<sup>31</sup>

Во поглед на организационата структура, комуникацијата може да биде **хоризонтална** и **вертикална**. Хоризонталната комуникација се остварува помеѓу деловите или поединците на исто ниво и организационен ранг. Вертикалната комуникација се одвива од повисокото ниво кон пониското ниво. И двете комуникациски насоки вршат определена функција во самата организација. Може да се каже дека хоризонталната комуникација има за цел да ја обезбеди кохезионата функција внатре во одделните делови или во одделните нивоа, а додека вертикалната комуникација треба да го обезбеди поврзувањето на целокупната организациона структура и може да се каже дека таа има интергациона функција.

Комуникацијата исто така може да биде и непосредна (лична) и посредна (масовна).

**Непосредната или лична** комуникација се гледа преку непосредната врска меѓу тој што ја доставува информацијата и тој што ја прима истата. Овие два субјекти остваруваат директен меѓусебен личен контакт и по правило комуникацијата е усна.

**Посредната или масовната** комуникација се обезбедува најчесто преку мас-медиумите и во последните години е многу ефикасна.<sup>32</sup>

Ако се анализираат овие два видови на комуникација може да се заклучи дека посебно и значајно место и припаѓа на личната комуникација. Тоа е постојана задача на секој човек на овој план да се усовршува и постепено да создава сопствен имиџ. Но сепак личната комуникација има неколку битни карактеристики, а тоа се: јазичната и стручната компетентност, концентрацијата, објективноста, функционалноста, практичноста, мотивираноста, флексибилноста, индивидуалноста итн.

Не случајно јазичката и стручната компетентност се на првото место во рамките на карактеристиките на личната комуникативност. Јазичната и стручната компетентност денес обезбедуваат модерно, ефикасно и организирано настапување во разновидните контакти кои човекот ги остварува.

---

<sup>31</sup> Цветковиќ В., *Руководилац у интерактивном комуницирању*, ВИЗ, Београд, 2001, 10-11

<sup>32</sup> Исто., 16-17

## 2. ОДБРАНАТА КАКО АТРИБУТ И КАКО ФУНКЦИЈА НА ДРЖАВАТА

Основната цел заради која човекот ги организирал своите заедници во држава бил да обезбеди мир.<sup>33</sup>

Тоа бара некоја форма на влада, како и закони за да се обезбедат редот и мирот. Бидејќи редот и мирот се целта заради која сите држави егзистираат, овластувањето на владателот не може легитимно да се состои од одлуки што се однесуваат на таа цел, туку само на средствата со кои оваа цел може да биде остварена.<sup>34</sup>

Може да се каже дека државата е принципислен актер во меѓународните односи и не го негира постоењето на други индивидуални и колективни актери. Државата е принципислен актер така што природата на државата и односот меѓу државите се најважните детерминати во меѓународните односи. Терминот „држава“ се употребува во повеќе различни значења.

Државата во меѓународна правна смисла претставува меѓународен признат субјективитет кој е суверен на одредена територија, односно, под поимот држава во потесна смисла на зборот се подразбираат трите институции на власта (законодавна, извршна и судска) кои се посматраат во рамките на политичкиот систем. Во поширока смисла под поимот држава (население, територија и власт) се подразбира територија на која се врши или практикува власта, а населението директно учествува во спроведувањето на власта.

Државата претставува формален претставник на општественото единство која врши низа неопходни функции во општеството како организирана целина. Од тоа произлегува дека основната функција на секоја држава е заштита на општите услови за постоење на општествениот поредок, било на внатрешен, било на надворешен план.

---

<sup>33</sup> Paul Christopher, *The Ethics of War and Peace, An Introduction to Legal and Moral Issues*, Prentice Hall, 1994, p.37

<sup>34</sup> *Ibid.*, 53



Дефинициите за суверенитет и национални интереси драматично се прошируваат за да ги вклучат човековите вредности. Како општествена конструкција ниту една дефиниција не е конкретна туку се менува со текот на времето како одговор на новите околности и човечкото општество.<sup>35</sup>

Како резултат на вкупниот цивилизациски развој, во значителна мерка се зголемени можностите за загрозување на виталните вредности на општеството.

Значајно за сите држави е тоа што одбраната пред сè е насочена кон:

- зачувување на суверенитетот;
- зачувување на територијалниот интегритет;
- зачувување на независноста;
- остварување на слободите и правата на граѓаните итн.

За севкупната заштита на општеството неопходно е да се познаваат разните облици и извори на општествени судири, разните деструктивни дејствувања, како и суштината на сите општествени, природни и технички појави кои во определени варијанти и облици го појавуваат своето разорно дејство насочено кон загрозување на интегралната безбедност на даденото општество.<sup>36</sup>

Државата има заштитна функција од своето настанување, без оглед на тоа дали ја сфаќаме како самостојна функција или како дел од единствената функција на државата. Дотолку, некои автори сметаат дека и државата настанала како творба со која некое општество се спротивставува на сите форми и извори на надворешното или внатрешното загрозување. Низ историјата заштитата на државата се остварувала низ различни форми иако нејзината суштина и цел не се менувале.

Поделбата на работата и вишокот на вредност условиле изградба на заштитни механизми кои преку државата би се остварувале низ нејзината заштитна функција.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> *Security Dialogue*, SAGE Publications/PRIО, vol.31, no. 1, March 2000, p.15

<sup>36</sup> Види: М.Котовчевски, *Извори на загрозување на мирот и националните безбедности*, Филозофски факултет-Балкански центар за мир, Скопје, 1999, 9

<sup>37</sup> Стајин Љ., *Основи Безбедности*, Полициска Академија, Београд, 1999, 12

Значи, основната функција на државата е да го обезбедува мирот и стабилноста на државата. Улогата на државата во спроведувањето на оваа функција се одвива во повеќе насоки: јакнење на одбранбените капацитети и создавање на потенцијал кој ќе биде во состојба да се справи со потенцијалните закани, па се до создавање на одредени вредности што без принуда ќе го наметнуваат нејзиниот интерес во општеството како нешто што се прифаќа само по себе. Во таа смисла државата ги заштитува оние општествени услови во кои непречено се одвиваат општествените односи.

Следната компонента на одбраната како атрибут и функција на државата се гледа во тоа што државата се појавува и како репрезент на општиот општествен интерес и како чувар на општите услови за опстанокот на општеството, а се остварува преку реализирање на потребните активности за обезбедување и осигурување на потребниот мир од сите безбедносни предизвици и закани.

Безбедносно-одбранбената функција е неразвоен атрибут на државата и подразбира вршење на работи од безбедноста, поради заштита на одредени вредности без оглед на општественото уредување, политичкиот систем и формата на власт.

Во определувањето на државните функции најопшто прифатена поделба на функциите е онаа што ги дели на две групи:

- класични (војската, јавниот поредок, заштитата, надворешната политика, финансиите, законодавството);
- општествени (стопанството, културата итн.).<sup>38</sup>

Во таа смисла постоењето на безбедносната функција (дејност) на државата има две форми на делување:

- а) превентивно – каде што таа со своето постоење претставува инструмент на одвраќање од сите облици и извори на загрозување и
- б) репресивно – со отстранување на причините на загрозување и елиминирање на нивните носители по пат на сила на правно дозволен начин.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> М.Котовчевски, *Националнија безбедност на Република Македонија – прв дел*, Македонска цивилизација, Скопје, 2000, 13

Значи, одбраната како атрибут има примарна функција за секоја држава. Со нејзе се обезбедува опстанокот како примарна цел на секој поединец, група или национална заедница. После обезбедување на опстанокот може да се зборува за другите цели кои се наметнуваат како императив и потреба на општеството.

Следи дека државната функција е дел на државните активности кои имаат заеднички начела и формални и материјални карактеристики на акти кои се носат за извршување на тие активности, без разлика дали се тие истоврсни или различни по својата природа. Со изградувањето заштитни механизми кои дејствуваат преку државата се остварува нејзината заштитна функција.

Заради остварување на нејзината заштитна функција државата е приморана да ангажира големи човечки и материјални потенцијали односно сите расположливи средства за да се заштити од потенцијалните закани. Во остварување на дејноста примарно се ангажираат војската и полицијата. Војската, како и полицијата низ вековите биле најдолго задолжени за остварување на заштита на државата, односно општеството. Со подоцнежниот развој на државата, односно на нејзините државни органи, некои задачи од заштитен карактер кои порано ги имале војската и полицијата се доверуваат на поголем број субјекти, односно на други државни органи (надворешни работи, правосудство, царина, финансии, инспекции и сл.).

Во основа може да се каже дека одбраната се остварува преку низа на одредени активности и делување на државните органи и на другите субјекти кои се задолжени да ја остваруваат безбедноста и одбраната кои на еден или на друг начин се вклучени во нејзиното извршување.

Во поглед на новите околности одбраната треба да ја рedefинира својата функција, но во основа останува нејзината првична поставеност.

---

<sup>39</sup> Стајић Љ., *Основи Безбедности*, Полициска Академија, Београд, 1999, стр.14

Не треба посебно да се објаснува дека функцијата на системот на одбраната во текот на целата човечка историја, а и денес е загрозна. Од кога постои човекот тој постојано е загрозен и постојано морал да бара начини за да се заштити. Појавата за војните е постојано следена и познатиот футуролог А.Гофтер кој ќе го констатира следното: од 2.340 недели кои се изминати во периодот од 1945 до 1990 година, во светот се живеело само три недели без војна.

Насилството врз планетата во годините што ќе следуваат не само што нема да се намали, туку напротив тоа ќе се интензивира. Од наша перспектива, бројот на деструктивни и интерактивни сили ќе бидат сè повеќе во ситуација да креираат многу чувствителен свет. Растот на популацијата, слабите политички институции, како и етничките тензии се меѓу силите што ќе ги брануваат идните децении.

Се чини дека и понатаму останува убедлив фактот за тоа дека човечкиот род станува се повеќе циничен околу неговата иднина затоа што силите што го осигуруваат оптимизмот од изминатите векови докажаа дека има многу негативни ефекти исто како и позитивни.

## **2.1 ПОТРЕБА ЗА ОРГАНИЗИРАЊЕ НА ОДБРАНА**

Живееме во еден свет со правила кои сè почесто се игнорирани од поголемиот број на држави. Трговијата и инвестициите го прават полесно создавањето на богатството и не бараат редистрибуција на богатството што е создадено. Земјите постојано соработуваат, но кога има недоразбирање меѓу нив, тие сè уште помислуваат, а во одредени ситуации и се потпираат на оружјето.

Денес цивилизацијата е следена со постојано мултиплицирање на силата од сите нејзини видови, расте арсеналот на средствата за масовно уништување, сè уште силата се јавува како главен арбитер во решавањето на споровите меѓу државите, а војната како најретрограден општествен

феномен останува на сцена речиси без ниту еден ден прекин од Втората светска војна до денес.<sup>40</sup>

Расправите за многуте напади од технолошките пронајдоци во областа на информациите, комуникациите, транспортот и одбраната се корисни и вредни. Афирмацијата на жените, критиките на религиозниот екстремизам, грижата за социјалниот живот, културниот идентитет, порастот на населението и деградацијата на животната средина се често инспиративни и убедливи благодарение на горенаведените пронајдоци.<sup>41</sup>

Во не толку далечното минато за одделни нации вооружениот судир беше вообичаена опасност. На преминот од второто во третото илјадатие во светот се зборува за некои нови форми на опасност поврзани со глобализацијата и економската дестабилизација.

Аспектите на меѓуетничките тензии, политичките судири, индустриските спорови и прашањата чие нерешавање може да биде извор на криза, чинат сеопфатен збир на клучните социоекономски и политички индикатори.<sup>42</sup>

Повторното појавување на старите идеологии за кои се сметаше дека веќе одамна се минато претставуваат доста сложен проблем. Тешко е да се негира нивната појава, иако тие сè уште не претставуваат сериозна закана за демократијата и стабилноста на Европа, но сепак, потенцијално ги загрозуваат достигнуањата во последниве декади.

Во оваа смисла се надоврзуваат и предупредувањата на некои аналитичари за комплексноста на односите што се карактеристични за периодот на демократските трансформации на државите во транзиција кои укажуваат на осетливоста на политичката, на економската, на социјалната и

---

<sup>40</sup> Пошироко види: Гоцевски Г., *Современи тенденции во одбраната*, Македоска ризница, Куманово, 1997, 13

<sup>41</sup> Matthew A. Richard, *Dichotomy of Power, Nation versus State in World Politics*, Lexington Books, 2002, p.3-4

<sup>42</sup> Кузмановски С., *Додека конфликтите се уште ирааеие*, Ворлдбук 2000, Скопје, 2003, 5

особено на односите во сферата на меѓуетничкото егзистирање како потенцијален извор на нестабилност.<sup>43</sup>

Најголеми причини кои доведоа до интензивирање и зголемување на војните и на другите воени конфликти во последната декада на минатиот век беа резултат на завршувањето на Студената војна и самиот процес на создавање нови држави.

Се сметаше дека процесот на формирање на нации и национални држави карактеристичен за периодот на XX век е завршен. Меѓутоа, објективниот историски процес потврди дека оваа појава на почетокот на XXI век е сè уште актуелна и се појавува како феномен кој битно влијае на обликувањето на односите во светот, загрозувајќи ја при тоа вкупната безбедност и интегритетот на секоја држава. И покрај интензивирање на процесот на меѓузависност, соработка и интеграција како објективен израз на самите држави, и понатаму може да се каже дека се интензивираат некои сепаратистичко-партикуларистички интереси на некои поединци и групи кои со превземање на одредени активности се потенцијална закана за државите.

Големиот квантум на воена сила со која располагаат некои од новосоздадените држави ги зголемува нивните апетити и настојувања да прераснат во големи регионални сили. Колку поголема сила во рацете на овие политичко-воени олигархии, толку поголема можност за нарушување на регионалниот мир, стабилност и безбедност. Нестабилноста на политичките и економските системи на некои од овие држави континуирано ја дестабилизираат позицијата на некои актуелни влади кои со отворање на нови конфликти го продолжуваат својот век на траење.<sup>44</sup>

Во наредниот период може да се каже дека недостатокот на ресурси ќе биде директна причина за конфронтација, конфликт и војна. Денес поимот војна за ресурси го наведува мислењето за помислата дека тоа е војна за

---

<sup>43</sup> Mangold P. *National Security and International Relations*, Rotledge, London and New York, 1990 p.25-73, Hollins H.B.; Powers A.L. and Sommer M., *Alternative Strategies for Global Security*, Westview Press, Boulder, San Francisco & London, 1989 p.45-62

<sup>44</sup> Види: Котовчевски М., *Националната безбедност на Република Македонија – III дел*, Македонска цивилизација, Скопје, 2000, 176

нафта, но водата ќе биде основна потреба на некои држави. Ние имаме потреба да ги чуваме дождливите шуми, но популациите кои се прошируваат се повеќе создаваат регионални недостатоци за храна – посебно кога природата станува непостојана. Ние влегуваме во век на „недоволно“ и ќе крвариме за работи кои претходно сме можеле да ги купиме.

Друг проблем би бил растечкиот интернационализам на тероризмот и опасноста по целиот свет, глобализацијата и ранливоста на општествата од нејзините придобивки и можноста за неконтролираното поседување и употреба на оружје за масовно уништување.<sup>45</sup>

Оружјето за масовно уништување во рацете на некои авторитарни, диктаторски режими претставува мошне сериозна закана за сите современи држави, посебно за големите држави кои имаат огромна концентрација на популација во нивните мегалополиси.

Можеби, заради промените што настанаа во современиот свет, се чини дека потребите за изучувањето на карактеристиките и принципите на делување на нуклеарното оружје се надминати. Меѓутоа, треба да се истакне дека овој тип оружје не е повеќе ексклузивно право на петте големи сили (САД, бившиот СССР, Велика Британија, Франција и Кина). Голем е бројот и на други земји кои се во состојба да произведат ваков тип оружје, со што се зголемува веројатноста за негова употреба.<sup>46</sup>

За да можат да се надминат сите причини кои произведуваат латентни опасности за државите, решението е во процесот на обединување на светот кој може да се одвива преку настојувањето да се развива потесна соработка меѓу државите за справување со новите закани.

Одбраната од сите закани мора едноставно да биде превентивна и исцрпна со вклучување на сите капацитети и ресурси на државата. Во физичка смисла, таа треба да ги покрие сите можности кои треба да послужат како платформа за постигнување на крајните ефекти.

---

<sup>45</sup> Горески В., *Да се реализираат реформите во безбедносниот сектор*, Предизвиците за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, Македонска ризница, Куманово, 2003, 56

<sup>46</sup> Пошироко види: Анастас Лакоски, *Нуклеарно оружје*, Филозофски факултет, 2002, i

Република Македонија има посебни причини за организирање и усовршување на одбранбено-заштитниот и безбедносниот систем кој треба да гарантира стабилен и безбеден развој на земјата. Постојат повеќе причини за тоа. Така, денес и покрај определбите на државите за граѓанскиот концепт за уредување на државата, демократските принципи, определбите за развивање на добрососедските односи меѓу државите, почитувањето на демократските принципи и на човековите права, меѓународните правни принципи, определбите за засилена регионална соработка меѓу државите итн., и понатаму останала низа контроверзности кои можат негативно да влијаат и да ги загрозат мирот и стабилноста меѓу државите. Секако дека и нашата држава не е имуна на ваквите процеси и подлежи на потреси кои се закануваат да одат во крајни граници.

Согласно претходно искажаните забелешки, не може да се исклучи опасноста дека регионот, во кој егзистира и нашата земја, ги сумира сите останати односи во доменот на промените што настанаа во сите држави.<sup>47</sup>

Република Македонија се соочува со многу важни задачи: таа мора повторно да ги зајакне своите политички, економски и општествени институции за да ѝ служат подобро на нејзината однесана здобиена независност и притоа да го избегне насилството кое владее на овие простори.

По серија конфликти, може да се каже дека Балканот се наоѓа во релативно стабилен период. Државите и границите сè уште не се доволно стабилни и потребни се дополнителни напори за да можат да бидат самоодржливи.

## **2.2 АКТУЕЛНИ И ПОТЕНЦИЈАЛНИ БЕЗБЕДНОСНИ ЗАКАНИ И ПРЕДИЗВИЦИ**

Јавните разговори за безбедноста се одликуваат со драматизирање на темата како таа да има апсолутен приоритет. Нешто се претставува како огромна закана: ако не се справиме со неа по пат на изненадување, се друго ќе биде неважно. Означувајќи го ова како тема на безбедност, учесникот си

<sup>47</sup> М. Митревска, *Цивилна одбрана*, НИГП „Европа 92“, Кочани, 1998, 179



зема за право да се справи со него со исклучителни средства да ги прекрши вообичаените правила на политичката игра.

Евидентно е дека меѓународниот поредок во минатиот век имаше суштествено поинаков „квалитет“ отколку денес. Нерамномерноста во развојот на пооделни високоразвиени држави се манифестираше во вид на се попродлабочен јаз меѓу државите кои го креираат денешниот свет и може да се каже дека тоа се суштински противречности што го потресуваат современиот свет.

Живееме во свет во кој се присутни непредвидливи ризици и опасности по мирот и стабилноста на државите. Се повеќе сме убедени дека класичната воена закана не е можна, но за разлика од неа се повеќе се веројатни асиметричните закани кои сè повеќе добиваат во интензитет.

Глобализацијата покрај предностите донесе и закани, кои се резултат на разликите кои се јавија меѓу богатите и сиромашните. Глобализацијата е феномен карактеризиран од неколку процеси и услови, вклучувајќи ја доминантноста на капитализмот и слободната трговија, интеграција на економски и политички системи, технолошки прогрес, глобални комуникации и отсуство на бариери на протокот на информации, ресурси, идеи и вредности. Глобализацијата го зголемува просперитетот на учесници во процесот, но во исто време наметнува ризици и закани на општествата и државите. Ова донесе и интернационализација на одредени опасности од кои посебно се издвојуваат организираниот криминал и тероризмот.

Државата и општеството во XXI век стануваат проблематични поради државниот интервенционализам во економијата; релативирањето на приватната сопственост преку институциите на социјалната демократија и партиципацијата на вработените; изградбата на социјалната држава (државата на благосостојба); влијание на интересните организации врз работата на парламентот и државната управа; со настанувањето на корпоративистичките политички структури кои го дополнуваат или заменуваат дејствувањето на државните органи.

Во не толку далечното минато, карактеристичната закана за стабилноста на општеството многу често произлегуваше од надворешни вооружени конфликти. Во изминативе десет години се појавија нови форми на закани поврзани со социјалните, економските и меѓуетничките прашања, кои би можеле да го исфрлат од колосек нормалното функционирање на државата, наспроти најдобрите намери и напори на нејзините институции и граѓаните.

Ова ме наведува да истакнам дека денешните глобални предизвици можат да се најдат во четири области:

- мир и што се однесува на тоа, сигурна стабилност;
- човековите права и хуманитарните прашања;
- природните извори и животната средината и
- економскиот и социјален развој.

Сепак, основните извори на војните во иднина нама да произлегуваат од карактерот на односите меѓу државите, туку од она што ќе се случува во самите држави.<sup>48</sup>

Во последно време сè повеќе се препознаваат недржавни елементи кои сакаат да ја наметнат својата моќ. Многу недржавни елементи изигруваат држава. Тие ги наметнуваат своите одлуки над владините одлуки и со тоа стануваат битен фактор во решавањето на одредени прашања. Се чини дека нема инструменти за новите играчи во меѓународниот поредок (мултинационалните корпорации, медиумите, организираниот криминал, тероризмот итн.). Се поставува прашањето како човек да се носи со новите инструменти, како да се справи со новите предизвици кои се од големи размери.

Светската поларизација на богатството ќе покаже несовладливост. Пост-државните организации од криминалните империи до меѓународните медиуми ќе го прекинат интегритетот и положбата на државите. Недржавните елементи развиваат повеќе форми, од медиумски конгломерати што

---

<sup>48</sup> Snuder J., *Nationalism and the Crisis of the Post-Soviet State*, in Michael Brown, ed., *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton: Princeton University Press, 1993, page 81

решаваат што светот треба да гледа или знае, преку многу миротворни мултинационални корпорации, до мрежи од прекуокеански криминални проширувања. Нивните амбиции се сега глобални. Нивните одговорности – исто така. Некои бизнисмени повеќе не се колебаат да речат дека тие попрво би го изгубиле пазарот отколку да ги прекршат нивните етички кодекси. Тие ќе бидат меѓу идните освојувачи.<sup>49</sup> Во светот меѓународните криминалци често соработуваат многу поефикасно и покреативно отколку самите држави. Организираниот криминал има длабоко навлезено во сржта на општеството. Денес се сраќаваме со меѓудржавни судири и судири меѓу локални групи, но и со судири во кои од една страна се државите, а од друга страна нерегуларните сили. Овие нерегуларни сили ретко се потчинуваат под било какви морални или политички ограничувања; нивните цели се анархични и непредвидливи. Тие можат да се здужат со криминални групи за вршење на некаков притисок. Податокот дека е тешко да се обезбеди информација за организираниот криминал и облиците на организираниот криминал, ги кочи обидите да се концептуализира овој проблем. Сепак, организираниот криминал може да се каже дека останува синоним за наднационална организираност и концентracија на огромна финансиска моќ.<sup>50</sup>

Организираниот криминал во современи услови со сите свои карактеристики и белези, со својата огромна виталност и флексибилност, со огромната финансиска и друга моќ што ја поседува, секако дека е еден од најсилните центри на моќ во сенка на легалните национални и меѓународни институции. Така, по серијата војни во регионот, феноменот на организираниот криминал доби исклучително поволен амбиент за своето дејствување и практично успеа да го постигне тоа што не им успеа на легалните државно – правни ентитети, а тоа е вмрежување и постигнување на респектибилно ниво на интероперабилност, што му овозможува брза

---

<sup>49</sup> Cornelio Sommaruga, *New Security Challenges: Some Reflections on Globalisation of Responsibilities*, Copying with the New Security Challenges of Europe, Proceedings of 4<sup>th</sup> International Security Forum Ulrich Lehner and Fred Tanner, Peter Lang, 2001, p. 62

<sup>50</sup> Види: О.Бакрески, *Нов меѓународен поредок*, списание одбрана, вол.ХII, бр.91, ноември 2003, стр. 14

трансформација зависно од политичката конјуктура и интензитетот на реакциите против службите за промена на законот.<sup>51</sup>

Проширувањето на организираниот криминал не ги заменува на листата на приоритети преостанатите закани од т.н. конвенционален тип за безбедноста на државите во регионот. Тој само го засили впечатокот за отсуството на механизмите за правната држава, што на силите надвор од законот им овозможува да доминираат во делови на посткомунистичките земји на полуостровот за кои нивните граѓани имаат перцепција дека вечно се во процесот на транзиција.<sup>52</sup>

Покрај организираниот криминал и тероризмот денес претставува глобална опасност. Тој има големи цели и настојува да ги оствари по секоја цена. Тероризмот е политички значаен пред сè поради тоа што прерасна во континуирана пракса.

На почетокот на оваа деценија тероризмот по пат на многубројни и разни акции на сите континенти, претставен е како организиран облик на борба на определени сили за конкретизирање на политички цели.<sup>53</sup>

Проблемот на државите е што против овие видови на закана, барем во овој момент, немаат ефикасен систем за одбрана или превенција. Порастот на ваквите недржавни закани е голем проблем за државите и нивните влади, затоа што тие де факто не се легално подготвени да се спротистават на една ваква закана. Сведоци сме кога државите односно нивната моќ и средства се повеќе слабеат и додека тие се плашат од метастаза сè понаметливо глобализирајќи ја државата, светот се крши и владите ја губат контролата врз однесувањето на граѓаните.

Ако ги анализираме гореспоменатите елементи ќе дојдеме до заклучок дека заедничко кај сите е тоа што нив никој не ги контролира и никој не влијае на нивните одлуки, што им го дава приматот на потенцијални закани за современиот свет. Ако кон овие елементи ги додадеме и информациите и

---

<sup>51</sup> Пендаровски С., *Прилози кон системот на национална безбедност*, Процес 2002 – Безбедноста на Република Македонија, Кабинет на Претседателот на РМ, Скопје, 2002, 22

<sup>52</sup> Исто., 22-23

<sup>53</sup> О.Бакрески, *Нов меѓународен поредок*, списание одбрана, вол.ХII, бр.91, ноември 2003, стр. 14

комуникациите тогаш може да кажеме дека полска се оформува сликата за актуелните и потенцијалните закани по безбедноста на државите.

Новите ризици за меѓународниот поредок можат да се манифестираат и во областа на информациите и комуникациите. Новиот светски поредок во информирањето и комуникациите може прецизно да се дефинира како процес отколку како каков било даден збир на услови и практики. Посебностите на процесот постојано ќе се менуваат, иако неговите цели ќе бидат трајни – повеќе праведност, повеќе непристрасност и реципрочност во размената на информациите, помалку зависност во процесот на комуникации, помалку напади во ширењето на пораките, повеќе потпирање врз сопствените сили и врз сопствениот идентитет, повеќе ползи за општеството.

Посебно ќе биде изразен сајбер криминалот, пиратството и злоупотребата на информатичката технологија, посебно во делот на личните податоци на граѓаните, деловната, службената и државната тајна. Покрај тоа и понатаму може да се каже дека најголемата потенцијална опасност по државите ќе биде располагањето со нуклеарно оружје.

Со сигурност може да се каже дека обновувањето на старите предрасуди кои се базираа на веќе застарените идеологии и понатаму ќе претставуваат сериозна закана за државите. Кога владите вршат голем степен на насилство врз човештвото или врз малцинските права на нивните територии, исклучително тешко ќе им биде да се спротивстават на меѓународната изопаченост со повикување на неповредливиот/светиот принцип на суверенитетот на државата. Би можело да се каже дека оваа закана не е третирана како сериозна од страна на европските држави, но ги загрозуваат достигнувањата на поедини држави, каков што беше и нашиот случај кога конфликтот од 2001 година повторно не врати на самиот почеток.

Меѓународната заедница покажа неспособност во справување со овие конфликти. Во најдобар случај, таа е способна да креира или да воспостави

примирје или затишје, но мал прогрес е направен кон решавањето на овие конфликти.<sup>54</sup>

Гледано во тој контекст треба да се посочи дека заканите доаѓаат до израз посебно во денешниот интегриран и меѓузависен свет, каде секоја закана претставува општ светски проблем кој силно влијае врз развојот, врз мирот и безбедноста во светот, но и врз опстанокот на државите и народите. Меѓузависноста и интензивната соработка меѓу државите на регионален и глобален план во сите области ќе овозможи просперитет и побогат општествен развој и ќе претставува основна одредница и ориентација за новиот развој.

Остварувањето на овие процеси во меѓународните односи суштествено ќе влијае врз меѓународниот мир и безбедноста, а во тие рамки и врз одбраната и безбедноста на сите држави. Тоа ќе создава услови и претпоставки за надминување на конфронтациите како модел на однесување меѓу државите, а од друга страна ќе создаде простор за комуникација и соработка на бројни организации и движења на кои основен императив ќе им биде конструктивниот пристап за решавање на напластените егзистенцијални проблеми и зајакнување на нивното влијание врз меѓународното јавно мислење.

Преостанува да констатираме дека траен мир на планетата нема да има уште долго време, се разбира, ако дотогаш има луѓе на неа.<sup>55</sup>

Реалната состојба во светот, а особено во Европа, е таква што нема место за претеран оптимизам, зошто сè уште се присутни мошне длабоките поделби и противречности кои мошне често се артикулираат како кризи и отворени судири. Сепак може да се насети дека соработката на глобален и на европски план е природна тенденција и посакувана појава. На таквиот развој основен печат му даваат интеграционите процеси кои императивно се

---

<sup>54</sup> Гарнамати И., *Реформа на безбедносниот сектор против опасности од новиите закани*. Предизвиците за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, Институт за одбранбени и мировни студии и Центар за демократска контрола на вооружените сили. Македонска ризница, Куманово, 2003, 102

<sup>55</sup> Ѓорески В., *Ситие војски на светиот*, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1995, 19

намстнуваат со логиката на развојот на производните сили, технологијата, информатиката и на сите други комуникации што тие ги овозможуваат меѓу народите и државите.

Се знае дека веќе неколку години наназад нашата планета и официјално брои 6 милијарди жители. Но не секој поединец ги ужива истите изгледи за иднината – всушност, далеку сме од тоа. Секој нема ист пристап до знаењето и изворите или ги има истите можности во однос на образование и грижа за здравјето на нивните деца. Можеби е банално да се каже ова повторно, но, глобалните одговорности подразбираат и глобално размислување. Ние секогаш мораме да имаме на ум дека повеќето мажи и жени не се службеници во убавите административни згради, ниту офицери добро опремени со модерни оружја и технологија, ниту пак директори во динамични и успешни компании; повеќето не се поврзани со интернет и не ги следат подемите и паѓањата на берзата, иако последните можат да имаат пресуден ефект врз нивните животи.<sup>56</sup>

Кога станува збор за Република Македонија секако дека таа не може да биде имуна на ваквите ризици и опасности по безбедноста и одбраната на државата. За справување со тероризмот Република Македонија ќе треба да ги пренасочи своите капацитети и сите напори кон отстранување на оваа глобална закана што секако дека ќе биде изразито тешка задача. За да може Македонија да биде подготвена да се спротистави на новата закана, таа мора да развие нови дополнителни капацитети. Македонија мора да ги следи актуелните и потенцијалните закани за да не биде во ситуација, поради немоќта на државата, да функционира како делотворен систем за распределба и контрола и да доживее неуспех и крах во целиот систем. Денес, Република Македонија се соочува со создавање криза многу поблиску т.е. дома со длабоки стратегиски и воени сплетки.

---

<sup>56</sup> Cornelio Sommaruga, *New Security Challenges: Some Reflections on Globalisation of Responsibilities*, Copying with the New Security Challenges of Europe, Proceedings of 4<sup>th</sup> International Security Forum Ulrich Lehner and Fred Tanner, Peter Lang, 2001, pp. 62

### 3. ОСТВАРУВАЊЕ НА МЕЃУСЕБНА КООРДИНАЦИЈА И СОРАБОТКА МЕЃУ ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО СИСТЕМОТ НА ОДБРАНА

Државите можат да се категоризираат според степенот на сила што ја имаат. Од една страна тоа се силните држави кои имаат цврсти врски меѓу физичките, институционалните компоненти и ставовите и висок степен на хоризонтална и вертикална легитимност<sup>57</sup>, а од друга страна се неуспешните држави, политички целини кои пропаднале. Во нив има минимален јавен ред и мир или пак воопшто го нема, раководството нема авторитет, ниту пак предизвикува лојалност, а многубројните вооружени групи и фракции даваат отпор на оние кои би можеле да се обидат да ја интегрираат заедницата и да воспостават ред. Војната меѓу заедниците и локалната власт на одредени воени водачи, банди и фракции го претставуваат редот.<sup>58</sup>

Државата мора да го заслужи и да го задржи своето право на власт преку обезбедување на безбедност, закон и ред, правда и други мерки потребни за државната добросостојба.

Државните институции ја претставуваат машинеријата на власта и нејзиниот режим, важечките закони, норми и администрација. Тие претставуваат многу ризична точка во конструкцијата на државата и се постојано на удар на јавноста.<sup>59</sup> Значи, државните институции не ги чинат само правилата испишани на хартија или шемите за дистрибуција на надлежностите и меѓусебните односи на носителите на одредени овластувања во нивни рамки. Државните институции ги чинат живи луѓе кои во структурите на власта стасуваат по политичко-партиски линии, по пат на избор или именување. Во рамките на тие структури, конкретно претствувајќи ги партиите што „инвестирале“ во нив и апстрактно претставувајќи ги граѓаните што гласале за нив, тие се носители на најразлични улоги и

<sup>57</sup> Силата на државата може да се мери според способностите и силата на државата. Се дефинира како способност владата да ги имплементира своите политички визии, да пенетрира во општеството, да регулира итн. Односно силната држава е способна да си ги собере даноците, а слабата не е моќна во тоа.

<sup>58</sup> Holsti K. J., *The State War and the State of War*, Cambridge University Press, 1996, p. 90-100

<sup>59</sup> Нацев З., *Доктрина и сѝрапиеџија*, Нип Гурџа, Скопје, 1998, 168



овластувања, од највисоки до најниски. Тие се од различно потекло и се на различна возраст, имаат различни лични карактеристики и животно искуство, носат различни животни фрустрации и предрасуди.

Промените што се случуваа во 90-те години на минатиот век во економската, политичката и културната структура во Република Македонија отворија нова политичка реалност со мноштво на проблеми што започнуваат да пливаат на површина во однос на организацијата на власта во новата проекција на парламентарната легитимност.<sup>60</sup>

Донесувањето на Уставот во 1991 година го означило создавањето нов политички систем во Република Македонија со кој се вовеле парламентарна демократија. Тоа значеше воспоставување на еден суштински нов политички амбиент (радикално поинаква положба на политичките субјекти: граѓаните, политичките партии и органите на власта) во која парламентот се промовира во средишна политичка институција.<sup>61</sup>

Ако се земе предвид сложеноста и мултидисциплинарноста на одбранбената и безбедносната функција, карактеристично за секоја држава е воспоставување бројни институции и органи кои директно или индиректно се поврзани со остварувањето на оваа витална функција за граѓаните, за државата во целина и за самата регионална безбедност што се јавува како рамка во која се практикува оваа функција.<sup>62</sup>

Во сите држави значајно внимание се посветува и на улогата на државните органи во одбраната. Од ова произлегува дека сите одбранбени системи се потпираат на државата и државните органи кои се носители на организацијата на одбраната. Положбата и улогата на државните органи во одбраната се определени пред сè, од природата на политичкиот систем и во основа се утврдуваат различни задачи на носителите на законодавната, на извршната и на судската власт.

<sup>60</sup> Пошироко види: Гаговска Б., *Општоинтересен мирис на власта*, Просвета, Куманово, 1992, 22

<sup>61</sup> Види: Бакрески О., *Државните органи и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 37

<sup>62</sup> Гоцевски Т., *Положба и функции на Министерството за одбрана на Република Македонија*, Современа Македонска одбрана, Министерство за одбрана, година I, број 2, декември 2000, 52-53

Често се поставува прашањето „Дали државните органи се способни да го осигураат владеењето на законот?“, „Дали се способни да ги штитат човечките и имотните права?“ и „Дали се способни да ја осигураат безбедноста и уставниот поредок во државата?“.

Секако дека безбедноста и заштитата на вредностите се најважната задача на органите на државната власт на државата. Од прописите и законите можат да се извлечат сознанија за обврските на одделни институции во однос на идентификување на опасностите и/или нивно следење, анализирање и преземање мерки за нивна елиминација. Во областа на одбраната во Република Македонија свое место имаат: Собранието; Претседателот на Републиката; Владата; Советот за безбедност; Министерството за одбрана. Во основа, Собранието се јавува како фактор на контрола врз надлежностите на Владата на Република Македонија во областа на одбраната и како фактор што одлучува за буџетските средства наменети за одбраната и вооружените сили. Претседателот на Републиката се јавува како врховен командант, но повеќе со нормативни, отколку со командувачки функции. Владата на Република Македонија предлага одлуки од интерес за одбраната и донесува уредби за регулирање на бројни организациони прашања од областа на одбраната. Најпосле, Министерството за одбрана располага со најдолга листа на овластувања, вклучувајќи го и командувањето со Армијата, унапредувањето на офицерскиот кадар како и со уредувањето на други статусни прашања на Армијата.

Ако се обидиме да направиме мала синтеза на носителите на политиката на национална безбедност и нивните главни документи и нивоата на донесување одлуки, може да заклучиме дека генерално постојат три нивоа на функционирање (остварување на системот на национална безбедност):

1. политичко-безбедносно ниво:
  - донесување закони;
  - донесување стратешки документи и одлуки.
2. одбранбено-безбедносно ниво:
  - план за одбрана;

- документи за употреба на Армијата;
- документи за употреба на Полицијата.

3. организациско-институционално ниво:

- претседател, влада, министер.<sup>63</sup>

Органите на државната власт своите активности во одбраната ги остваруваат како во мир така и во воена состојба. Првиот вид активности овозможува да се зачува мирот, да се избегне војната како најголемо зло на човештвото и да се спроведат подготовките за одбрана.

Вториот вид активности се однесуваат за воена состојба и тие треба да овозможат континуирано функционирање на органите на државната власт во такви услови. Потоа, секој во рамките на своите надлежности треба да остварува комуникација со меѓународната заедница за положбата во која се наоѓа државата и да обезбеди услови за продолжување на спротивставувањето што би траело до конечното справување со заканата и обезбедување на потребниот мир.

---

<sup>63</sup> Лазаревски П., и Атанасов П., *Поставеност и остварување на политиката на национална безбедност на Република Македонија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, 97-98

### 3.1 СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

#### 3.1.1 УЛОГА И ФУНКЦИИ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Кога станува збор за државите кои се засноваат на модерна парламентарна демократија, највисоката и суверена власт во државата тие ја лоцираат во парламентот. Државите со поголема парламентарна традиција ќе забележат дека основниот принцип на парламентот не е да владее со земјата, туку да ја контролира владата.<sup>64</sup>

Во конституционална теорија постои карактеристична поделба, која не се заснова на моќта, туку само на функциите. Министерите се одговорни за водење на земјата, а Парламентот е одговорен за повикување на одговорност на министрите, како и за законодавството.<sup>65</sup> Во периодот од XIX век Парламентот можеше да се опише како владател со земјата, но бројни фактори значеа дека во XX век моќта на владеење премина во извршување. Овие фактори вклучуваат пораст на демократијата преку принципот еден човек – еден глас, развој на политичките партии, растечка важност на партиските лидери, медиумите и над сè растечки и комплексен бизнис на управување со модерната држава.<sup>66</sup>

Во денешните демократии, политичките одлуки не се донесуваат директно од граѓаните, туку од нивните избрани претставници. Тие ја практикуваат нивната законодавна власт во рамките на репрезентативните институции како што е Парламентот. Значи, Парламентот е политичка институција, репрезентативен инструмент каде во принцип се практикуваат законодавните операции и контролата на Владата (парламентарна контрола). Метаморфозата на Парламентот од репрезентативен инструмент, единствено задолжен за законодавната работа, во модерна, комплексна политичка и организациска демократска институција е резултат на нараснатите потреби.

<sup>64</sup> Бакрески О., *Државниите оргџани и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 39

<sup>65</sup> Anthony H. Birch, *The British System of Government*, Ninth edition, London and New York, 1993, 168

<sup>66</sup> Paul Silk with Rhodri Walters, *How Parliament Works*, Second edition, Longman, London and New York, 1989, p.39

Една од основните причини поради која на Парламентот (собранието) му се придава толкаво значење се должи на фактот што станува збор за единствената институција во рамките на поделбата на власта на која може да ѝ се довери донесување најважни политички одлуки, а која тоа ќе го стори прску отворена, јавна и рационална дискусија. Секако, тоа го овозможува начинот на неговото конституирање (на непосредни избори) и разновидниот пратенички состав, што ја создава претставата за Парламентот како народно претставништво.<sup>67</sup> Парламентот има обврска да обезбеди извршната власт, да работи за доброто на граѓаните. Тоа значи дека треба секој предлог добро да се анализира и да се поддржат само оние предлози кои се во интерес на државата односно се согласуваат со националниот интерес неместо некој елитен или фракционен интерес.

*Собранието на Република Македонија* е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт како најзначајна сфера од легислативната власт во Република Македонија.

Легислативната власт ги опфаќа нормативните функции на државата (уставотворна, законодавна и подзаконска нормативна власт). Со овие функции, државата го создава нормативниот поредок односно правните правила за функционирање на државната власт. Во креирањето на овие правила, притоа клучна улога има Парламентот како уставотворен и законодавен орган, пришто оваа улога тој ја остварува пред се со донесувањето на Уставот и законите како најопшти правни акти.<sup>68</sup>

Собранието на Република Македонија е еднодомно претставничко тело<sup>69</sup>. Бројот на пратениците што го сочинуваат Собранието не е фиксно утврден, така што тој може да изнесува од 120 до 140 пратеници. Пратениците во Собранието се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно

---

<sup>67</sup> Види пошироко: Б. Ванковска и Ц. Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 265-266

<sup>68</sup> Шкарик С., *Уставно право*, втора книга, Унион-траде, Скопје, 1995, 358

<sup>69</sup> Претставничките тела историски настанале како еднодомни. Значително подоцна, особено во XIX век, а некаде и порано се јавуваат дводомни претставнички тела. Познати се и повеќедомни собранија составени од три и од повеќе собори.

гласање, за време од четири години. Мандатот на пратениците го верификува Собранието и тој почнува да тече од конститутивната седница на Собранието. Уставот на Република Македонија предвидува можност за продолжување на мандатот само ако настане воена или вонредна состојба. Новоизбраното Собрание се состанува на конститутивна седница најдоцна 20 дена по одржаните избори. Организацијата и функционирањето на Собранието се уредуваат со Уставот и со Деловникот за работа на Собранието.

Основна функција на Собранието е да ги донесува законите и другите одлуки кои се утврдени со Уставот на Република Македонија. Покрај тоа, Собранието ја изразува општата политичка волја на македонската држава преку посебни акти, како што се: декларации, резолуции, препораки и заклучоци.

Улогата на Собранието како претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката особено се огледа во неговата надлежност. Надлежноста на Собранието е утврдена со Уставот и таа е изворна. Надлежноста се остварува како законодавна власт.<sup>70</sup>

Собранието има мноштво надлежности кои претставуваат збир на уставни овластувања, како и средства врз чија основа тоа ја остварува законодавната власт. Надлежностите на Собранието, односно најголем дел од нив се наведени во членот 68 од Уставот на Република Македонија. Основите за анализа на функциите на Собранието на Република Македонија ќе ги разгледаме низ призмата на неговата улога во одбранбениот систем. Така, функциите на Собранието гледајќи од тој аспект можат да се определат преку следниве констатации:

**Уставнотворната функција,** Собранието ја остварува како негово право да го донесува и да го изменува Уставот. Тоа значи дека Собранието има право не само да го менува и да го дополнува Уставот со уставни амандмани, туку и право како редовно (законодавно) Собрание да донесува нов Устав.

---

<sup>70</sup> Види: С.Климоски, *Уставен и политички систем*, Просветно дело, Скопје, 1998, 315

Одредбите на Уставот на Република Македонија што ја регулираат основната функција – донесувањето на законите – сосема остануваат во рамките на вообичаените ингеренции на законодавната власт во системот на парламентарната демократија.<sup>71</sup>

Значењето на Уставот произлегува и од фактот што тој ги дефинира правните граници во вршењето на власта подеднакво кога станува збор за самото Собрание или за некоја друга институција во системот. Уставните одредби што се однесуваат (ин)директно на одбраната на земјата претставуваат основа и рамка за организирањето и функционирањето на одбранбениот систем.<sup>72</sup>

Покрај уставотворната функција посебно место зема и **законодавната функција**. Донесувањето закони претставува гаранција на положбата на Собранието како законодавна власт. Собранието дава автентично толкување на законите. Автентичното толкување на законите Уставот го утврдува како исклучиво право и должност на Собранието, што е сосема разбирливо, затоа што автентичното толкување, со тоа што ја утврдува вистинската смисла на законите, истовремено доаѓа на местото на определбата на која се однесува и со тоа станува дел од законот од самиот почеток.<sup>73</sup> Исто така, Собранието дава автентично толкување и на законските одредби од областа на одбраната. Тоа распишува и референдум што е негово општо право изрично предвидено со Уставот, а дава и амнестија за сите кривични дела што се одредени со закон.

Собранието има повеќе функции во делот на одбраната. Така, со законска функција го регулира системот за одбрана, за безбедност, за разузнавање. Уставот на Република Македонија определува прашања кои се однесуваат на одбраната и заштитата на државата да бидат разработени во посебен системски пропис познат како Закон за одбрана. Законот за одбрана

---

<sup>71</sup> Л. Китаноски, *Поделба на власта*, Анископ, Скопје, 1996, 197

<sup>72</sup> Види: Б. Ванковска и Ц. Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 266

<sup>73</sup> С. Климовски, *Уставен и политички систем*, Просветно дело, Скопје, 1998, 316

се донесува со посебна постапка. Тоа доволно говори за актуелноста, но и за значењето на оваа материја што е предмет на законска регулатива.

**Буџетската функција** е значајна функција на Собранието на Република Македонија. Буџетот на земјата во основа претставува годишен план на јавни приходи и на јавни расходи кои се очекуваат да се остварат во годината за која е донесен буџетот.<sup>74</sup> Зборот буџет има француско потекло. Потекнува од старофранцускиот збор *bougette* што значи кожна торба. Во Англија тој збор означува кожно ковчеже во кое се чуваат податоците за приходите и расходите на државата, а подоцна тој збор служел да го означи оној документ во кој бил содржан предлогот за приходите и расходите што се поднесувал до претставничкиот орган.

Во основа Собранието преку финансирањето и буџетирањето ја утврдува материјалната основа за безбедносниот сектор како и финансиската рамка, но со тоа придонесува и кон јакнење на развојната функција во позитивна или негативна смисла. Ова значи дека кога претстои некоја расправа за буџетот на одбраната треба да се изложат сите околности и истиот да биде во согласност со декларативната политика или управување на ресурсите со кои располага државата, а при тоа да не трпи одбраната на државата.

Собранието на Република Македонија има обврска да изработува и да донесува буџет кој се однесува за услови на воена состојба. Воениот буџет на Републиката обезбедува средства за остварување на функциите на органите на државната власт во услови на воена состојба. Со него се утврдуваат изворните приходи од кои ќе се обезбедуваат средствата, висината на средствата што треба да се обезбедат од изворните приходи, динамиката според која ќе се обезбедуваат средствата и сл. Воениот буџет, исто така, ги определува и висината на расходите, корисниците на буџетот и средствата кои им припаѓаат, намените на средствата определени со воениот буџет, динамиката на трошење на средствата и слично. Со тоа може да се каже дека

---

<sup>74</sup> Пошироко види: Гоцевски Т., *Економика на одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2003, 87



ефикасноста на системот на одбраната е детерминирана, меѓу другото и од планирање на потребите за висината на средствата, начинот на нивното обезбедување, конкретната распределба според корисниците и намената.

**Функцијата на одлучување за прашања од меѓународните односи се остварува преку ратификација на меѓународни договори, односно нивно усвојување и имплементирање во нашето законодавство.**

Според член 17 од Законот за одбрана, Собранието ратификува меѓународни договори кои се однесуваат на влегување, поминување или престојување на странски вооружени сили на територијата на Републиката заради вежбовни активности, обука и учество во мировни или хуманитарни операции, како и за учество во тие активности и операции на единиците на Армијата на Републиката во странство.

Ратификацијата на меѓународните договори од областа на одбраната и безбедноста се врши со закон кој го содржи текстот на меѓународниот договор. На текстот на меѓународниот договор не се вршат измени и дополнувања. Тоа значи дека пратениците првпат се сретнуваат со неговата содржина. Се наметнува потребата извршната власт претходно да го информира Собранието за основите и причините поради кои се предлага ратификација на меѓународниот договор, како и за тоа дали договорот наметнува потреба од донесување на нови или измена и дополна на постојните закони.

Најважно уставно овластување на Собранието е да **одлучува за војната и за мирот**. Имено, Собранието, почитувајќи ја уставната процедура е овластено да воведи воена состојба, односно да утврди дали се исполнети уставните претпоставки за нејзино прогласување (согласно член 124 од Уставот). Всушност, оваа општа уставна одредба Законот ја расчленува на неколку компоненти: утврдување на постоење непосредна воена опасност од напад врз Републиката; прогласување воена состојба кога Републиката е нападната или кога и е објавена војна; прогласување престанок на воена состојба.

Собранието покрај тоа што е овластено за воведување воена состојба, тоа е овластено и за воведување на вонредна состојба односно утврдување дали се исполнети уставните претпоставки за нејзино прогласување. Ова уставно решение не создаде можност за справување со опасноста со која се соочи Република Македонија во 2001 година.

За време на кризата во Република Македонија дојде до недоразбирање за тоа дали се исполнети условите за прогласување воена состојба. Според Уставот на Република Македонија во делот за прогласување воена состојба (или утврдување на постоење непосредна воена опасност) постои правна лимитираност без оглед на степенот на загрозеност и нарушување на нормалните текови на општествениот систем. Според Уставот на Република Македонија, воена состојба настанува кога претстои непосредна воена опасност од напад на Републиката, кога е нападната или кога ѝ е објавена војна. Уставот не е доволно јасен кога станува збор за т.н. претстојење непосредна воена опасност, односно во што е разликата од постоење на опасност. Оттука, се наметна и потребата од поинаква формулација, односно уставни промени во делот што се однесува на воената и на вонредната состојба. Како едно од решенијата кое ќе го сублимира пропустот, може да биде дополнување со формулацијата кризна состојба која ќе го допрецизира Уставот и ќе овозможи непречено дејствување на безбедносните сили во справување со сите ситуации во кои би се нашла Република Македонија. Оваа потреба се јавува дотолку повеќе што постои одредена неусогласеност помеѓу уставните и законските одредби околу дефинирање на категоријата непосредна воена опасност.

Како следна многу важна надлежност на Собранието е неговата **изборна функција**, и тоа: избор на Влада на Република Македонија и избор, именување и разрешување на други носители на јавни и други функции, избор на судската власт, избор на судии на Уставниот суд и избор и разрешување на судиите.

Од ова може да се заклучи дека во Собранието на Република Македонија се концентrirани сите позначајни изборни функции. Посебно внимание

заслужува изборот на Владата. За разлика од повеќето западноевропски парламентарни демократии, во кои мандаторот има обврска само да го соопшти составот на кабинетот, изборот на македонската Влада е строго уставно формализиран. Владата се избира на седница на Собранието по предлог на мандаторот и по ислушувањето на нејзината програма.<sup>75</sup>

Во рамките на изборната функција, Собранието има можност преку именување носители на јавни функции во делот на безбедноста и одбраната да влијае на изборот на високите носители на ресорот одбрана и безбедност, а со тоа да влијае и на кадровската политика на Владата.

**Политичкоконтролната функција** во основа значи вршење политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавните функции што се одговорни пред Собранието. Контролната функција е најглавна во доменот на Собранието и таа се остварува низ расправа на Собранието преку комисиите (во делот на одбраната и безбедноста првенствено преку Комисијата за одбрана и безбедност) и преку Анкетните комисии по одредени прашања кои имаат исклучителни надлежности во остварувањето на цивилната контрола над безбедносните структури. Во областа на одбраната, како што утврдува законот, Собранието врши надзор врз остварувањето на надлежностите на Владата во одбраната и ја следи подготвеноста за одбрана на Републиката.

Во Република Македонија може да се констатира дека извршната власт и нејзините органи имаат поголем авторитет и моќ отколку комисиите и самиот парламент. Во основа се очекува со развојот на демократијата во нашата држава да јакне и улогата на комисиите како фундаментална задача на парламентот.

Во однос на одбраната Парламентот донесува одредени декларации, како одобрување на нормативни и политички документи кои претставуваат јасна визија за безбедноста и одбраната (безбедносното опкружување, безбедносниот сектор, менаџментот и контролата). Овие документи мора да

---

<sup>75</sup> Владата која е пред избор има обврска да состави програма во која ќе бидат дефинирани активностите за време на нејзиниот мандат.

се јавни, широко дискутирани и да се постигне јавна поддршка. Релевантни одлуки и јавна поддршка може да биде заснована само на мултиваријантна анализа на можните алтернативи.

Постои основна потреба Собранието перманентно да се грижи за максимална подготвеност на Републиката за одбрана во сите области и за обезбедување организација и мобилизација на сите материјални и човечки сили и средства. Оваа задача Собранието ја остварува со донесување на Националната концепција за безбедност и одбрана. Собранието донесува заклучоци и резолуции во врска со остварувањето на системот на одбраната, прави планови за развој на одбраната, опременоста и борбената готовност на АРМ. Интересно е да се спомне дека до денес на Собранието ниту му е доставен, ниту е донесен, каков било документ за овие надлежности во однос на одбраната (со исклучок на Националната концепција за безбедност и одбрана).

Подобрувањето на местото и улогата на Собранието во одбраната, покрај неговите уставни и законски надлежности, треба да е насочено кон поактивно учество во конципирањето на одбраната, донесувањето на буџетот за одбрана балансиран со другите потреби на државата, како и перманентно информирање за состојбата и тенденциите за развој на одбраната.<sup>76</sup>

### **3.1.2 ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ВРШЕЊЕ НА НАДЗОР ВО ОБЛАСТА НА ОДБРАНАТА И БЕЗБЕДНОСТА**

Собранието во основа ги обединува различните политички партии кои имаат речиси целосно раздвоени димензии. Од една страна, тоа претставува мноштво од релации помеѓу повеќето партии некои и внатрешноповрзани, но сепак со спротивставени интереси. Испреплетувањето на интересите на повеќе мнозински партии го создава критичното јадро за формирање Влада. Владините одлуки се имплементирани од индивидуални министерства и агенции чија одговорност лежи врз министрите. Во однос на нивната работа, Собранието има можност да покрене механизам на одговорност. Најголем

<sup>76</sup> *Синтезија за одбрана на Република Македонија*, септември, Скопје, 1998, 13

проблем се јавува околу прашањето „Каде мора да помине границата на егзекутивната хиерархија помеѓу Претседателот и Владата за да се обезбеди потребниот баланс на одговорност?“. Од друга страна се наметнува прашањето „Како овие два субјекта да ја поделат моќта“? и „Која е нивната актуелна тежина во распределувањето на вредностите и ресурсите во политичкиот процес?“. <sup>77</sup> Прекумерното политизирање на работите е главен проблем, бидејќи тоа би ја ограничило (спречило) мисијата на извршната власт како архитект на политиката да ги брани своите политички одговорности.

Собранието има механизми кои може да ги употреби за да се побара одговорност од извршната власт. Се чини дека пратениците не ги познаваат доволно механизмите со кои се врши надзор над извршната власт. Оттука, се наметнува потребата посебно во делот на одбраната и безбедноста од суштинска и подетална разработка на постојните законски одредби за надзорот во областа на одбраната и безбедноста, бидејќи пратениците не се доволно сигурни за да ги користат правните инструменти кои ги имаат на располагање.

Постојат повеќе инструменти со кои се врши надзор над извршната власт за прашања од областа на одбраната и безбедноста. Така, во согласност со уставната и законската регулатива се познати следните форми на парламентарен надзор:

- обврска на Претседателот на Републиката да го известува Собранието за прашањата од неговата надлежност најмалку еднаш годишно;
- интерпелација за работата на носителите на јавни функции, Владата на Република Македонија и секој нејзин член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи;
- пратеничко прашање;
- прашање за доверба на Владата;

---

<sup>77</sup> Ch. Pollitt & G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000, p.134-148.

- барање на пратеник во Собранието до Министерството за одбрана да организира негова посета на единици, команди и штабови на Армијата, заради запознавање со активностите на Армијата.

Парламентарниот надзор над безбедносниот сектор не е сам по себе цел. Во суштина, главната цел на парламентарниот надзор е да ја држи власта одговорна и да ја осигура рамнотежата меѓу безбедносната политика и општеството во обединување на целите, политиката и процедурите на воените политички раководители.

Собранието и граѓаните на Република Македонија имаат право да знаат што се случува во одбраната и безбедноста, што значи треба да се обезбеди транспарентност во работата на извршната власт.

### **3.1.3 КОМИСИЈА ЗА ОДБРАНА И БЕЗБЕДНОСТ**

Парламентарните комисии се најмоќните организации на работа во Парламентот. Имајќи ја во предвид комплексноста на безбедносниот сектор, развиената структура на комисиите е неопходна ако Парламентот сака да има вистинско влијание врз Владата. Комисијата е важна затоа што овозможува директна комуникација меѓу парламентарците од различни политички партии.

Формирањето на работните тела во парламентот е правило во сите држави чија функција се остварува на две основни подрачја: законодавството и законодавната процедура и контрола над извршната власт. Комисиите стануваат центар на оној дел од работниот процес во Парламентот кој му претходи на одлучувањето во самиот Парламент и нивната работа ќе има смисла доколку тие подготвуваат „материјали“ за расправа во Парламентот врз основа на проверени факти, а не да нудат готови предлози за усвојување. Тоа значи дека таа треба да иницира и да ги елаборира можните алтернативи со можните последици, создавајќи услови за одговорно одлучување во Парламентот.

Во основа комисиите треба да бидат составени од пратеници што ја познаваат проблематиката од делокругот на комисијата со застапеност на партиите што имаат пратеници во Парламентот и избрани членови од редот на научните и стручни експерти. За плодотворна работа во комисиите неопходно е да бидат повикувани експерти кои треба со својата докажана експертиза да помогнат во работата на комисијата и да нудат алтернативи во изнаоѓањето на одредени одговори. Тоа е потребно затоа што и покрај тоа што е пожелно пратениците да ја познаваат материјата, сепак најчесто тие се од различни профили и некогаш во недостаток на стручен и компетентен пратеник или уште полошо како резултат на политичката волја на политичката партија во некоја од постоечките комисии кои егзистираат во Парламентот се става пратеник кој не е соодветен во таа област. Рационалните предлози и решенија треба да бидат резултат на мудроста на пратениците, а погрешните резултати условно може да се каже, на „незнаењето“ на науката претставена преку експертите кои се повикани да помогнат во изнаоѓањето на вистинските решенија.

Комисиите се можност но и еден од начините за поширока расправа каде постојат предуслови за конструктивни дискусии и можност за поголема легитимност во расправата на пооделни прашања, затоа што во основа тука ќе се испрелстат односите меѓу партиите кои се партиципанти во Парламентот. Координацијата на политичкото ниво за овој сегмент е особено важна и во основа ќе се релативизира преку меѓупартискиот консензус.

Високо политизираните Влади се обидуваат да ги избегнат комисиите, бидејќи тие не сакаат да доверат политички осетливи прашања на решавање на други тела. Но, тие се многу нестрпливи да формираат неформални ад хок комисии каде тензиите можат да омекнат преку директни преговори очи во очи и моментни спогодби.

Собранието на Република Македонија заради подготвување и разгледување на предлози на закони и на други акти; следење на извршувањето на актите на Собранието, како и проучување и претресување

на други прашања од своја надлежност, образува постојни и повремени работни тела – комисији. Во Собранието има повеќе комисији задолжени да расправаат за определени области. Прашањата кои се поврзани со одбраната и безбедноста и се доверени на Комисијата за одбрана и безбедност.

Комисијата за одбрана и безбедност учествува во подготовките на сите законски акти од областа на одбраната и врши надзор врз остварувањето на законитоста и уставните одредби за одбраната како и одредбите на Законот за одбрана.

Во таа смисла, функционирањето на Комисијата за одбрана и безбедност (претходно Комисија за внатрешна политика и одбрана) која ја покрива сферата на одбраната и безбедноста на државата и нејзините легални димензии, е исклучително значајно.<sup>78</sup>

Заради ефикасно извршување на задачите од својот делокруг, Комисијата за одбрана и безбедност, може да бара податоци и информации од Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи и другите органи и организации во областа на одбраната и безбедноста. Во нејзина надлежност се следните прашања: заштита на поредокот утврден со Уставот; остварување на надзорот во доменот на одбраната и безбедноста; одбрана на Републиката и цивилната заштита; соработка со колективните системи за безбедност и одбрана во кои Републиката пристапила; заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните загарантирани со Уставот; производство, промет, набавување, поседување и носење на оружје, делови за оружје и муниција; обезбедување на личности и објекти; државјанство; одржување на јавниот ред и мир; јавните собири и јавните приредби; премин на државните граници и движење и престој во граничниот појас; движење и престој на странците итн.

Комисијата за одбрана и безбедност е клучната компонента на секоја здрава институционална рамка за ефикасно работење по прашањата од националната безбедност. Комисијата има ексклузивна можност да биде

---

<sup>78</sup> Со одлука на Парламентот од 12.11.2002, Комисијата за внатрешна политика и одбрана е преименувана во Комисија за одбрана и безбедност.



вистински финансиски контролор на работењето на клучните институции кои ја остваруваат одбраната и безбедноста и можност постојано да ја следи ефективната односно неефективната употреба на ресурсите во одбраната. Меѓу другото, со ова се обезбедува редовната одговорност за официјалната политика во оваа област да се совпадне со годишната примена на финансиската одговорност што го претставува земањето на буџетот во предвид. Контролата врз буџетот е во срцето на парламентарната контрола. Клучот на правилен буџет е транспарентноста и одговорноста.

Транспарентноста е најважно средство и може да се постигне само преку учество на повеќе цивили во безбедносните структури и со поделба на одговорностите за креирање на политиката и нејзина имплементација. Оваа поделба значи во главно јавни политички одлуки, кои се имплементирани од администрацијата (цивилно-воена), а резултатите повторно се јавни со највисокото можно ниво на транспарентност во областа на буџетирањето, набавките, персоналната политика па дури и операциите.<sup>79</sup>

Сепак, во работата на комисијата клучна е политичката волја на поединечните парламентарци. Исто така, клучни се и прашања „Дали парламентарците внимателно ги следат своите надзорни овластувања“?, „Дали парламентарците прописно ги користат надзорните овластувања, посебно кога во Владата се наоѓаат нивните „политички пријатели“?, „Дали се ангажираат доволно за да ги согледаат комплексните прашања“? и „Дали се волни да вложуваат време, енергија и политичка волја за воспоставување систем на правилна власт во безбедносниот сектор“?.

Услови за добра и ефикасна комисија се следните:

- нејзиното функционирање и овластувања да се базираат на строги правила и процедури;
- да постои постојана координација меѓу комисиите кои се релевантни за безбедносниот сектор, какви што се: Комисијата за

---

<sup>79</sup> Velizar Shalamanov, *Security Sector Reform Does It Work?: Problems of Civil-Military and Inter-Agency Cooperation in the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and George C. Marshall – Bulgaria, Sofia, 2003, p.90

одбрана и безбедност, Комисијата за разузнавање, Комисијата за финансии, Комисијата за надворешна политика итн.

- комисијата да има право да побара расправа на било која тема за која смета дека е приоритет. Исто така, комисијата да може да побара од министерот за одбрана да биде присутен на состаноците на комисијата;
- комисијата да може да ги користи експертизите од научните институции и невладините организации, кои се надвор од Владата.
- комисијата треба да има своја служба и буџет.

## 3.2 ПОЛОЖБА И ФУНКЦИИ НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

### 3.2.1 ПОЛОЖБА И ФУНКЦИИ НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ДОМЕНОТ НА ОДБРАНАТА

Со артикулација на различните интереси, сфаќања, погледи и идеи низ политичката и културната плурализација се создаваат услови за нова институционална архитектура на општеството, која треба да се одликува со рационалност, ефикасност и економичност. Овие начела претставуваат водечки идеи и во државата за организација на рационален механизам на власта, а во тој склоп не може да биде изземен шефот на државата.<sup>80</sup>

За современите парламентарни системи е карактеристична поделбата на извршната власт меѓу шефот на државата, како нејзин титуларен и Владата, како нејзин политички и оперативен носител. Шефот на државата (монархот или Претседателот на Републиката), традиционално, претставува иконосен орган чија основна функција е да ја претставува државата во нејзините односи со странство. Така, во меѓународните односи тој се јавува како највисок орган кој ја олицетворува државата, а во рамките на внатрешните политички односи му се доверува остварувањето на еден дел од извршната власт.<sup>81</sup>

Улогата на шефот на државата, без разлика на моделот на политичкото уредување кој е доминантен во државата е да ги претставува и да ги наметнува државните интереси, како и да ја заштити државата од волјата на другите држави.

Граѓаните сакаат и треба да знаат кој им е шеф на државата што ги води во пропаст или успех, а шефовите на другите држави сакаат да знаат, при средбите на високо ниво, со кого разговараат, преговараат и се договораат и од кого треба да очекуваат извршување на договореното.

Теоретски, институцијата Претседател на Републиката е неопходно потребна и рационална во процесот на институционализација на политичката

<sup>80</sup> Пошироко види: Гаговска Б., *Општински мирис на власта*, Просвета, Куманово, 1992, 19

<sup>81</sup> Б. Ванковска и Ц. Цветковски, *Привито и одбраната*, Графокартија, Скопје, 1996, 303

власт што произлегува од широкиот мозаик на односи и околности – актуелни, историски, културни, национални.

Со член 79 од Уставот на Република Македонија е воведена институцијата Претседател на Републиката со широки овластувања, права и должности. Оттука, неговата улога има значење на суштинска компонента на организацијата на системот на власта. Според некои анализи, според начинот на кој е уставно дефинирана и начинот на остварување во политичкиот систем, позицијата на оваа институција е понагласена во однос на другите институции на власта, така што може да се констатира дека во Македонија постои полупарламентарен, односно полупретседателски систем.

Според функциите што ги остварува, согласно Уставот и според реалното политичко влијание и авторитет со кој располага, очигледно е дека не станува збор за носител на титуларни или на церемонијални туку на значајни политички овластувања.<sup>82</sup>

За положбата на Претседателот на Републиката особено е значаен начинот на неговиот избор. Претседателот на Републиката се избира на општи и непосредни избори, со тајно гласање. На таков начин, Претседателот на Републиката го добива мандатот непосредно од избирачите, како што е тоа случај и со пратениците на Собранието. Со тоа тој обезбедува легитимитет на неговите функции и се потенцира неговата самостојност во системот на власта. Со мандат од пет години – кој за една година го надминува оној на законодавното тело – се обезбедува она што во теоријата се посочува дека функцијата на шеф на државата е гарант на институциите. За Претседател на Републиката исто лице може да биде избрано најмногу два пати. Одредувањето на долниот лимит на староста за Претседател на Републиката произлегува од општоприфатената потреба вршителот на таа функција да биде зрела и стабилна личност, со значително политичко и животно искуство зад себе.<sup>83</sup> Изборот за Претседател на

---

<sup>82</sup> Исто., 304

<sup>83</sup> Кандидатот за Претседател треба ден пред изборите да има наполнето најмалку 40 години. Според член 81 од Уставот на РМ, кандидат за Претседател на Републиката можат да

Републиката, како што одредува Уставот, се врши во последните 60 дена од мандатот на претходниот Претседател. Во случај на престанок на мандатот на Претседателот на Републиката од кои било причини, изборот на нов Претседател се врши во рок од 40 дена од денот на престанокот на мандатот. Начинот на избирање на шефот на државата ја определува неговата положба. Неговата политичка позиција се извлекува од политичкото влијание на партиската структура. Според Уставот, во член 83 постои инкомпатибилност на должноста Претседател на Републиката со истовремено извршување друга јавна функција, односно професија или функција во политичка партија.

Претседателот на Републиката не е орган кој е над Уставот. Тој, како што спомнавме, своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите. Според тоа, подреденоста на Претседателот на Републиката на уставноста и законитоста сама по себе веќе содржи елементи на негова одговорност. Но, Уставот децидно го пропишува прашањето на одговорност на Претседателот на Републиката и постапката за утврдување одговорност. Во тој контекст, Уставот истакнува дека Претседателот на Републиката е одговорен за кршење на Уставот и на законите во вршење на своите права и должности. Исто така, во член 83 од Уставот се одредува дека за одземање на неговиот имунитет одлучува Уставниот суд, како независна судска власт. Постапка за утврдување одговорност на Претседателот на Републиката покренува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, а за одговорноста на Претседателот на Републиката одлучува Уставниот суд со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии. Ваквата определба обезбедува постигнување рамнотежа помеѓу извршната власт и судската власт како автономен сегмент на власта. Со тоа се оневозможува политичките амбиции на парламентарниот состав да бидат инволвирани во одземањето на имунитетот на Претседателот на Републиката.

---

предложат најмалку 10.000 избирачи или најмалку 30 пратеници. Изборот на Претседателот на Републиката се врши во еден, односно во два круга на гласање.

Претседателот на Републиката има бројни функции, односно права и должности утврдени во член 84 од Уставот на Република Македонија. Така, Претседателот ги има следните права и должности: го определува мандаторот за состав на Влада на Република Македонија во согласност со изборните резултати; ги поставува амбасадорите и пратениците од Република Македонија во странство; ги прима акредитивните и отповикувачките писма на странските дипломатски претставници во нашата земја; доделува одликувања и признанија; помилува осудени лица; има право на предлагање избор, именување и разрешување, и тоа: предлага двајца судии на Уставниот суд, двајца членови на Републичкиот судски совет, именува тројца членови на Советот за безбедност<sup>84</sup>, како и други функционери во согласност со Уставот и со законите; понатаму дава предлози за влсгување на земјата во сојузи или во други меѓународни асоцијации или институции, како и предлози за излегување од нив, за што одлука донесува Собранието; врши и други работи од делокругот на неговите надлежности.

Реалната власт на Претседателот на Републиката одредена со Уставот можеме да ја систематизираме во повеќе домени, и тоа:

1. во меѓународните односи;
2. во доменот на одбраната на земјата;
3. во воена и во вонредна состојба.

Во *меѓународните односи* како носител на значајни овластувања во областа на надворешната политика, Претседателот на Републиката има можност реално да влијае на меѓународната позиција на земјата, како и на односите на нашата држава во односите со другите држави во сите сфери на општественото живеење.

Тоа значи дека Претседателот на Републиката има маркантна улога во претставувањето на Републиката и во комуникацијата со други држави, како

---

<sup>84</sup> Согласно Рамковниот договор Претседателот е должен при именување на тројцата членови, да обезбеди составот на Советот, како целина, соодветно да го одразува составот на населението во Република Македонија.

и во преземањето на некои меѓународни обврски.<sup>85</sup> Освен што ја претставува Републиката (член 79), тој ги склучува и меѓународните договори во името на Република Македонија. Исто така, тој може да поднесе и предлог за стапување во сојуз или во заедница со други држави или истапување од сојуз или заедница со други држави, како и предлог за стапување во членство или за истапување од членство во меѓународни организации, за што решава Собранието. Претседателот на Републиката ги отповикува со указ амбасадорите и пратениците на Република Македонија во странство.

Во областа на меѓународните односи евидентни се честите недоразбирања помеѓу Владата и Претседателот. Клучот е кој всушност треба да ја води суштински кадровската политика за избор на амбасадори во странство, во врска со поставување наши преставници надвор од земјата, во одредување мисии итн. Во меѓународните односи има недоразбирања околу склучување меѓународни договори, дали тоа треба да го направи Претседателот или Владата. Причини за тие меѓусебни недоразбирања или популарно едната страна навлегува во надлежност на другата, произлегува од фактот што во областа на меѓународните односи не е донесен Закон за надворешни работи. Се чини дека законот не се носи затоа што тој прецизно ќе ги дефинира односите меѓу Претседателот и Владата во однос на кадровската политика и меѓународните договори и ќе мора да се респектира една посуштинска функција, бидејќи Уставот на Република Македонија не ги има дадено на Претседателот на Републиката како техничко-формално протоколарните, туку како заеднички компетенции со Владата. Значи, Претседателот и Владата мора да се договарат, односно усогласат во кадровската политика. Со донесување на законот ќе се средат меѓународните односи како поделена надлежност помеѓу Претседателот и Владата.

Претседателот на Републиката во областа на одбраната на Републиката, води грижа која е заеднички интерес за сите граѓани во државата.

---

<sup>85</sup> Л. Китаноски, *Поделба на власт*, Анископ, Скопје, 1996, 246

Овластувањата на Претседателот на Републиката се утврдени во членовите 79 став 2, 124 став 2 и 3, 127 и 128 од Уставот на Република Македонија. Тргувајќи од овластувањата и од должностите утврдени со Уставот и со Законот за одбрана, Претседателот на Република Македонија и врховен командант на Армијата, во остварувањето на системот на одбраната може да ја донесува стратегијата за одбрана на Републиката; да донесува план за одбрана на Републиката; да ги пропишува мерките на приправност и да наредува нивно спроведување; да ја пропишува организацијата и формацијата на Армијата на Република Македонија; да ги донесува документите за употреба на Армијата и да наредува нејзина употреба; да дава согласност на документите за развој на Армијата; да ги определува мерките за зголемување на борбената готовност на Армијата и да наредува нивно спроведување; да ја наредува мобилизацијата на Армијата; да го пропишува командувањето во Армијата; да донесува прописи што се однесуваат на борбената готовност, вооружената борба и мобилизацијата на Армијата; да поставува старешини на формациски места генерали и да унапредува и разрешува генерали; да поставува и отповикува воени претставници на Републиката во странство.<sup>86</sup>

Во областа на одбрана имаме прецизни надлежности и како надлежен функционер тој ги определува воените аташеа и воените претставници во странство. Во однос на изборот и назначувањето на овие претставници праксата во Република Македонија покажа дека има спротивставување помеѓу Претседателот и Владата. Препукувања постојат ако Претседателот како врховен командант и Владата се од различни политички партии и второ по линија на претенциозност кога Владата или министрите сакаат да ја контролираат кадровската политика и на тој начин да го истиснат Претседателот при избор на воени аташеа и воени претставници.

Претседателот на Републиката се јавува во улога на еден од овластените предлагачи за прогласување воена и вонредна состојба. Тоа претставува битен елемент, а суштински е фактот што тој во ситуација кога Собранието

---

<sup>86</sup> Закон за одбрана, „Службен весник на Република Македонија“, бр.42/2001, 3129



всма можност да се состане и да одлучи за „војна и мир“, Претседателот има право да донесе таква одлука. Кон ова треба да се додаде и правото на Претседателот на Републиката за време на воена состојба, ако Собранието не може да се состане, тој да може да именува и да разрешува Влада и да именува и да разрешува функционери чиј избор е во надлежност на Собранието (Устав на РМ, член 127).

Прашањето за прогласување вонредна состојба спаѓа во редот на деликатните теми како што е случајот и со прогласувањето на воената состојба. Улогата на Претседателот и тука е условна и тој донесува одлука во ситуации кога Собранието не е во состојба да се состане. Ова уставно решение е повеќе од потребно, затоа што преку оваа уставна клаузула се обезбедува континуитет во вршењето на најважните политички функции во државата и кога законодавното тело не е во состојба да се состане.

Согласно уставната позиција, Претседателот на Републиката е врховен командант на вооружените сили и претседава со еден посебен советодавен орган – Советот за безбедност, кој го сочинуваат клучни функционери на државната власт.

### **3.2.2 ПРЕТСЕДАТЕЛОТ ВО УЛОГА НА ВРХОВЕН КОМАНДАНТ И КООРДИНАТОР НА БЕЗБЕДНОСНАТА ЗАЕДНИЦА**

Воената организација на војската и е подредена на основната цел на нејзиното постоење, а тоа е водење војна. Заради тоа и постои потчинување на голема маса луѓе на еден човек – врховниот командант. Тој постои за извршување на таа цел, но постои и поради спречување на можноста војската да се истргне од контролата или да се осамостои надвор од рамките кои се определени со Уставот и законите на една држава. Врховниот командант е цивил кој, меѓу другото, треба да обезбеди војската да биде „апарат на државата“ а не да се претвори во „апарат против државата“.<sup>87</sup> По дефиниција, како носител на функцијата врховен командант се јавува она лице во

---

<sup>87</sup> Види: Ѓорески В., *Ситџе војски на својтој*, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1995, 33

државата на кое му се доверува раководење со вооружената сила. Функцијата врховен командант може да постои, односно да се остварува ефективно: во мир, во војна или само во војна.<sup>88</sup>

Претседателот на Републиката како врховен командант на вооружените сили има одлучувачка улога во рамките на раководењето и командувањето со Армијата. Тоа претставува комплексна и сложена активност за чие остварување освен Претседателот на државата се ангажираат соодветни лица кои придонесуваат за успешно извршување на оваа специфична активност. Во рамките на ингеренциите на Претседателот спаѓа и донесување бројни акти кои понатаму се проследуваат до Министерството за одбрана (ГШ на АРМ) заради нивно понатамошно спроведување. Оваа соработка јасно ја рефлектира меѓузависноста помеѓу Претседателот и Министерството.

Но, постојат и ситуации кога се појавуваат проблеми во спроведување на одлуката. Така, на пример, врховниот командант на вооружените сили својата одлука директно ја спроведува до Началникот на Генералштабот, при тоа заобиколувајќи го Министерството за одбрана, т.е. министерот. Ситуацијата дополнително се комплицира и во делот на командувањето со армијата поради членот 28 од Законот за одбрана, според кој Претседателот на државата командувањето со Армијата го остварува преку министерот за одбрана, што како солуција е присутна во други земји, меѓутоа без дополнително прецизирање на оваа одредба во законски или подзаконски прописи се создава простор за различни, па дури и директно спротиставени толкувања околу начинот на нејзината практична имплементација. Оваа правна ситуација не е докрај јасна околу методологијата на практикувањето на надлежностите на Претседателот на државата и министерот за одбрана. Ваквата практика може да предизвика негативни последици, ако министерот за одбрана не се запознае со одлуката на врховниот командант. Министерството за одбрана има полно право да ја знае содржината на одлуката, бидејќи тоа дава логистичка поддршка на Армијата. Контрадикторноста се јавува со фактот што Претседателот на Републиката е

---

<sup>88</sup> Б. Ванковска и Ц. Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 307- 308

тој што го поставува Началникот на Генералштабот, кој пак од друга страна, освен тоа што ги извршува задачите од Претседателот, добива задачи и од министерот за одбрана. Ова во принцип се надминува со тоа што и министерот за одбрана е член на Советот за безбедност каде по правило се донесуваат одлуките. Но, покрај тоа, постојат и други можности во кои тие меѓусебно комуницираат во насока за надминување на некоја ситуација.

Значи, Министерот за одбрана е во синцирот на командувањето. Како што потенциравме Претседателот ја спроведува својата командна власт преку Министерот (Чл. 28 од Законот за одбрана). Како резултат на Уставните законски одредби кои ја прават Владата одговорна пред Парламентот, Претседателот може само да го дава своето мислење за наменувањето на Министерот, но не може ни да го именува, ни да го разреши. Ако има некаков проблем во синцирот на командувањето, Претседателот може само да побара Парламентот да го разреши Министерот. Во текот на овој процес, додека Парламентот не донесе одлука, Претседателот може да го спроведува командувањето директно преку Началникот на Генералштабот. Очигледно е дека законодавното тело, остварувајќи ја јасно својата намера да го постави Министерот во синцирот на командувањето, истовремено не сакало да ја покаже таквата јасна намера да ја прифати одговорноста на Министерот во таа улога пред Уставниот имател на командната власт. Затоа, Парламентот одлучил побрзо да ја избере опцијата која на Претседателот ќе му даде можност да ја злоупотреби својата власт, отколку на Претседателот да му даде власт за разрешување на Министерот. И покрај тоа, ваквото решение ни малку не би ја намалило одговорноста на Владата како целина пред Парламентот.

Од другата страна пак, штом Претседателот нема можност да добие мнозинска поддршка во Парламентот делумно затоа што треба да се откаже од своето партиско членство откако ќе биде избран и делумно затоа што Претседателот може да биде избран и од редовите на релативно мала партија врз основа на сопствениот личен персонален имиџ и кредибилитет, не се очекува дека тој ќе може да постигне разрешување на Министерот само

затоа што бара од Парламентот да го стори тоа. За да се надмине оваа пречка, Претседателот би требало да врши голем притисок и ограничување барајќи од Парламентот да го разреши Министерот, а Парламентот би требало да развие исто толкаво високо ниво на политичка култура и одговорност за да сфати дека Претседателот и Министерот не можат веќе да работат заедно без оглед на фактот дека Министерот може да биде и обично ќе биде наменет од редовите на Парламентарното мнозинство.

Следната потешкотија кај Претседателот во остварувањето на неговата функција се јавува во делот кој се однесува на изготвувањето финансиска конструкција за одбраната. Претседателот нема свој збор во подготовката на буџетите за безбедносните структури. Исто така, тој не може да влијае врз долгорочниот развоен план на Армиските сили и покрај тоа што е Врховен командант на Армиските сили и ја носи одговорноста за одбраната на државата и на нејзиниот територијален интегритет. Успешно изведување на двете задачи силно зависи од нивото на операционализирачките капацитети на Армиските сили. Тие пак уште повеќе зависат силно од структурите на воениот буџет и од приоритетите поставени во долгорочниот развоен план на Армиските сили. Оваа ситуација би можела да се спореди со позицијата на менаџерот. Главниот извршен орган во една голема компанија е одговорен пред Супервизорскиот борд за успехот на компанијата, но не може да влијае врз финансиите или развојот на компанијата.

Република Македонија има парламентарен систем со Влада која е јасно одговорна пред Парламентот, но исто така и многу јасна и важна улога на Претседателот за сите прашања поврзани со националната безбедност и одбрана на нацијата. Апсолутно е јасно дека таквата поделба на надлежности и одговорности може да дејствува само ако најзначајните државни институции работат напорно во правец на заемна соработка и координација. Секоја безбедносна и одбранбена структурна реформа е неможна без координирани усилби на сите горе наведени институции. Без обезбедување на

потребната координација се јавува двојство околу креирањето на политиката во безбедносниот сектор и нејзиното спроведување.

### 3.2.3 СОВЕТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ

Советот за безбедност на Република Македонија е нова институција во уставниот систем.<sup>89</sup> Советот за безбедност е посебен орган на Републиката, а не помошно или работно тело на некоја од институциите на власта.<sup>90</sup> Оттука, во остварувањето на системот на одбраната значајно место му припаѓа на овој орган.

Претседателот на Републиката е претседател на Советот за безбедност на Република Македонија. Советот за безбедност го сочинуваат: претседателот на Републиката, претседателот на Собранието, претседателот на Владата, министрите кои раководат со органите на државната управа во областите на безбедноста, одбраната и надворешните работи и тројца членови кои ги именува Претседателот на Републиката. При именувањето на тројцата членови, согласно измените на Уставот, Претседателот треба да обезбеди составот на Советот, како целина, соодветно да го одразува составот на населението во Република Македонија.

Ако се погледне составот на Советот за безбедност ќе се забележи дека тој е репрезентативен, но очигледна е доминантната позиција на Претседателот на државата кој има право на сопствен избор.

Советот за безбедност на Републиката ги разгледува сите актуелни прашања сврзани со безбедносните состојби во Република Македонија, како и актуелните прашања сврзани со одбраната и заштитата на земјата.<sup>91</sup> По разгледувањето на прашањата сврзани со оваа значајна проблематика, Советот гради мислења, ставови и предлози кои ги доставува до Претседателот на Републиката, до Собранието на Република Македонија и

---

<sup>89</sup> Поранешното решение беше содржано во Советот за народна одбрана.

<sup>90</sup> Б. Ванковска и Ц. Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 313

<sup>91</sup> Види пошироко: Т.Гоцевски и М.Митревска, *Кризен менаџмент*, Македонска ризница, Куманово, 2001, 213

до Владата, кои понатаму треба да ги усвојат, да прифатат или да ги имаат предвид при вршењето на нивните функции.<sup>92</sup>

Ова тело е воведено со намера да претставува конкретен облик на соработка и да ја остварува потребната координација и комуникација помеѓу клучните политички фактори во областа на безбедноста и одбраната, надвор од односите што се воспоставуваат меѓу институциите чии претставници се тие. Но сепак тој нема некоја цврста, координирачка, а посебно наредбодавачка и обврзна улога во однос на прашањата што ги разгледува, бидејќи дава само мислење и предлози, а тоа само по себе не носи акција, ниту пак некаде е регулирано дека неговите предлози и препораки се обврзни за другите гранки на власта.

Иако навидум Советот се појавува во улога на советодавен орган, со оглед на неговиот состав и прашањата по кои расправа и гради ставови, мислења и донесува заклучоци, несомнено е дека се работи за исклучително значаен орган од кој зависи крсирањето на политиката за одбраната и безбедноста на земјата, за изградбата и за функционирањето на системот за одбрана и заштита, како и за вкупните односи во оваа сфера. За таа цел поради неговото значење при изборот на личности како надворешни членови, пожелно е Претседателот на Републиката во составот на Советот за безбедност да вклучи експерти од наведените области кои со нивната потврдена експертиза ќе дадат максимален придонес за потребите на државата. Со новото решение при именување на тројца членови од страна на Претседателот се има впечаток дека Советот за безбедност стана место за пазарење меѓу политичките партии немасто да се зајакне експертската компонента.

Во текот на 2001 година Советот за безбедност ја покажа својата различност и немоќ при соочување со кризни состојби. Иако составот е импозантен со учество на највисоки државни авторитети што му ја даваат улогата на респектибилен, неговото сведување на советодавно тело

---

<sup>92</sup> Види: Т.Гоцевски, *Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија*, Графо Б&С, Скопје, 2001, 124

допринесуваше да се маргинализира наговото значење па дури и во одредена ситуација се проблематизираше неговото постоење. Во недостиг на легално дефиниран орган, што би бил во функција на координирање на активностите за одбрана на државниот суверенитет и територијален интегритет, седниците на Советот за безбедност не можеа да бидат попродуктивни отколку што беа заради недефинираната структура на учесниците и форматот на одлуките, чија тежина лежеше единствено во моралниот авторитет на присутните и чие спроведување не беше законски задолжително.<sup>93</sup>

Советот за национална безбедност сè уште го нема заземено вис-тинското место во остварувањето на безбедноста на земјата. Потребно е да се надополни начинот на неговото конституирање во смисла на ангажман на Началникот на ГШ на АРМ и Директорот на Агенцијата за разузнавање, како и воведување Советник за национална безбедност како член на Советот. Исто така, неопходно е законски или со друг акт да се дефинираат положбата, функциите и улогата на Советот за безбедност.

---

<sup>93</sup> Види: Пендаровски С., *Прилози кон системски за национална безбедност*, Процес 2002 – Безбедноста на Република Македонија, Кабинет на Претседателот на РМ, Скопје, 2002, 44

### 3.3 ПОЛОЖБА И ФУНКЦИИ НА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Политиката е уметност за сетирање приоритети, уметност за правење разлика помеѓу концептуални и идеолошки важни и практични одлуки. Во оваа смисла политиката е „одлучувачки и промислен аспект на Владите во акција“ т.е. можност на Владата да спроведува одредена политика.<sup>94</sup> Владата како политички авторитет е креатор на стратегијата и улогата на структурите кои ја потпомагаат Владата да ја операционализира владината политика.

Не постои ни една Влада, ниту еден владател кој може да опстои ако луѓето чувствуваат дека таа Влада нема да ја брани безбедноста на земјата.<sup>95</sup> Организацијата на владеење е парадокс кој истовремено изразува единство и различност. Идејата за Владата го нагласува единството на националните институции и интереси.

Речиси во секоја држава Владата е оптоварена со насочување на националните афери, надгледување на спроведувањето на политиката, мобилизација на формите за поддршка за постигнување на политичките цели и обезбедување координација за кризно раководење со државата.

Ефикасноста на Владата се мери во однос на целата нација, односно во однос на ефикасноста на политиката на вработување, економски развој, заштита на животната средина, решавање на социјалните проблеми итн.<sup>96</sup>

Значи, смислата на Владата е да обезбеди стабилност на општествената заедница со релативно трајни и квалитени услови во кои ќе може да се планира, создава и живее. По изборната победа избраните победници ја превземаат одговорноста за организирање и водење на власта.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Lowi T.J. and B.Ginsberg. *American Government. Freedom and Power*. New York, W.W. Norton&Company. 1990, p.652.

<sup>95</sup> Lewis D. Eigen and Jonathan P.Siegel, *Dictionary of Political Quotations*, Robert Hale, London, 1994, 102

<sup>96</sup> Dawn Oliver, *Government in the United Kingdom, The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes - Philadelphia, 1991, 94

<sup>97</sup> Политичката партија или коалицијата која го има управувачкото мнозинство формира тим на министри-влада или администрација или извршно тело кое се наоѓа под министерот кој најчесто е лидерот на најголемата или доминантна партија во Собранието. Оваа личност понатаму станува Премиер.



Во Владата треба да се соберат луѓе со докажани способности, со потребното знаење, амбициозни, ангажирани, оперативни, реални и со изразено чувство за одговорност во водењето на јавни работи.<sup>98</sup>

По правило секогаш е голема разликата меѓу предизборните ветувања и она што значи практикување на власта.

Во парламентарниот систем основната власт е Парламентот. Владата не може да „владее“ ако постојано не ужива доверба од Парламентот. Во македонскиот случај како по некое непишано правило на положбата на Владата силно влијание имаат меѓупартиските односи. Секогаш останува отворено прашањето за конципирањето на Владата и сега веќе не се поставува прашањето за тоа каква Влада и треба на Република Македонија, туку каква е можна? Коалициона Влада – од содржината на партиските програми на победничките партии скоро да е невозможна, но со политички компромис меѓу партиите во Собранието може да се создаде компетентна Влада.

Уставот на Република Македонија ѝ посветува значајно внимание на Владата. Тоа е сосема разбирливо затоа што власта не може да се замисли без извршување, а извршувањето е витален услов на власта. Освен тоа, извршната власт е од основен интерес и значење како за карактерот и суштината на уставното уредување, така и за неговата ефикасност, а особено за ефикасноста на власта. Извршната власт е основен лост на механизмот на власта и основен облик во кој се открива карактерот на власта на секоја држава. Поради тоа, извршната власт секогаш била и останува едно од централните прашања што ги решаваат уставите, независно од тоа колку одредби ѝ посветуваат.<sup>99</sup>

Владата на Република Македонија е основен носител на извршната власт заедно со Претседателот на Републиката. Во согласност со тоа, извршната власт во Република Македонија е бифедална, односно двоглава

---

<sup>98</sup> Види: Гаговска Б., *Општоинтересен мирис на власта*, Просвета, Куманово, 1992, 46

<sup>99</sup> Види: В. Митков и С. Климовски, *Политички и уставен систем*, Просветно дело, Скопје, 1995, 171

извршна власт карактеристична за парламентарниот систем на државната власт. Владата е носител на ефективната извршна власт, а не претседателот на Републиката.<sup>100</sup> За разлика од Претседателот на Републиката, кој во двојната структура на извршната власт, пред сè, ги има политичките функции на претставување на државата и улогата на креатор во поглед на законодавната и на судската власт, извршната власт Уставот изречно ѝ ја доверува на Владата на Република Македонија. Дури и во областите во кои шефот на државата има определени ингеренции, како што се одбраната и безбедноста, неговата самостојност е делумна. Тој е многу зависен од управните ингеренции дадени од Владата, но и од одговорноста што управата ја има кон Владата.

Владата е креатор на политиката на извршување на законите и на другите прописи на Собранието и е одговорна за нивното извршување. Со тоа може да се каже дека Владата ја има егзекутивната власт. Егзекутивната власт ги опфаќа извршните функции на државната власт, односно функциите на државата сврзани со извршувањето на законите.<sup>101</sup>

Владата на Република Македонија е орган кој работите од својата надлежност ги извршува самостојно, во рамките на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори, а врз основа на принципите на транспарентност, ефикасност и заштита на човековите слободи и права.<sup>102</sup> Владата и секој нејзин член за својата работа одговараат пред Собранието. Тоа значи дека одговорноста на Владата е непосредна, колективна и индивидуална.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> С. Шкарик, *Уставно право*, Унион-трејд, Скопје, 1995, 393

<sup>101</sup> Оваа власт опфаќа две групи функции: функции на Владата и функции на Управата. Функциите на Владата кореспондираат со пошироките интереси на општеството, а функциите на Управата со непосредното извршување на законите во конкретни случаи. Така, Владата ги донесува битните одлуки во извршната сфера, а Управата ги извршува катадневните задачи на државната власт.

<sup>102</sup> *Закон за Владата на Република Македонија*, „Службен весник на Република Македонија“, бр.59/2000

<sup>103</sup> Утврдувањето на политичката одговорност на Владата се врши со изгласување недоверба. Тоа се обезбедува со поставување на прашањето за нејзината доверба од најмалку 20 пратеници. Уставот поставува само еден процедурален услов – гласањето не може да се изврши пред истекот на третиот ден од поставувањето на прашањето за доверба.

Прашањето за составот на Владата е еминентно политичко прашање. Низ него се прекршуваат и се вкрстуваат доминантните политички процеси на внатрешниот партиски живот. Од друга страна, во системите на парламентарните демократии е нагласена улогата на мандаторот кој, во крајна линија, ја презема одговорноста за функционирањето на политичката извршна власт. Од неговата вештина да ги усогласи амбициите на определените внатрешни партиски групи многу ќе зависи компактноста на владиниот тим.

Неприкосновено правило е Претседателот на доминантната партија да биде мандатор за состав на Владата.<sup>104</sup> Во државите со воспоставен повеќепартиски плурализам евидентно е учеството на повеќе партии во политичкиот живот. Нивното меѓусебно приближување или усогласување е дополнително отежнато поради интересите и потребата да се задоволат политичките и персоналните апетити на коалиционите партнери.

Степените на одговорност кои постојат во самата Влада, често ѝ се познати на јавноста и понекогаш се користат како средства за жртвување на еден министер со цел да се отргне одговорноста од целата Влада.<sup>105</sup>

Во основа овластувањата на Владата навидум изгледаат малубројни, но тие во самата политичка пракса се засилуваат. Извршната власт во секојдневниот живот на државата е многу повеќе од власт во споредба со уставниот концепт за неа. Извршната власт е активна власт и како таква со своите манифестациони облици добива израз на вистинска власт.

Во остварувањето на извршната власт Владата во своја надлежност има поголем број прашања што ги реализира со правни и со други средства. Така, Владата во прв ред има право да ја утврдува политиката на нивното извршување. Исто така, Владата е носител на бројни предлози, односно иницијативи во Собранието. Во таа смисла таа предлага закони, републички буџет и други прописи што ги донесува Собранието, предлага просторен план на Републиката, одлуки за резервите на Републиката и др. Кога Владата не е

<sup>104</sup> Л. Китаноски, *Поделба на власта*, Анископ, Скопје, 1996, 280

<sup>105</sup> R. M. Punnett, *British Government and Politics*, Sixth edition, Dartmouth, 1979, 197

подносител на предлози на закони, односно на други прописи, тогаш таа има право да дава мислења за предлози на законите и другите прописи кои на Собранието му ги доставуваат други овластени предлагачи.

Според природата на ингеренциите, односно доменот на нивното остварување, Владата на Република Македонија врши повеќе функции. Во рамките на системот на одбрана, Владата на Република Македонија се раководи и не отстапува од нејзината уставно утврдена позиција. Ганерално, Владата ги врши следните функции, инаку определени во член 91 од Уставот на Република Македонија:

а) **политичка функција** се изразува низ активностите на Владата во формулирањето на политиката на државата во разни области на општествениот живот. Не се ретки случаевите од парламентарната практика кога пратениците, односно парламентарното мнозинство е ставено во ситуација само формално да ги изгласува најважните политички одлуки, чии вистински инспиратори и креатори се членовите на Владата.<sup>106</sup>

Во областа на безбедноста и одбраната, Владата раководи со клучните ресурси со кои се остварува безбедноста и одбраната, па според тоа се создадени и елементарните предуслови за практикување на својата извршна власт во овој сегмент. Со тоа, таа станува многу значаен и неодминлив фактор во формулирањето на политиката на одбрана и други документи од областа на одбраната и безбедноста. Владата ја има примарната одговорност за националната безбедност и безбедносниот сектор, така што јасниот систем за донесување одлуки на ова колективно и индивидуално ниво е клучно. Кога ќе се постигне политичка одлука, има потреба од сериозна подготовка од страна на администрацијата за добри алтернативи и имплементација.

б) **Владата во функција на овластен учесник во законодавниот процес.** Извршувањето на утврдената политика, законите и другите прописи е една од основните функции на политичко-правниот систем и облик на неговото оживотворување. Доколку политиката и прописите не се извршуваат или не

---

<sup>106</sup> Пошироко види: Б. Ванковска и Ц. Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 278-279

можат да се извршуваат тие изумираат, а процесите во општеството се одвиваат стихийно со општа конфузија. Во таква состојба извршната власт или пропаѓа или се одржува на сила.

Учеството на Владата во создавањето и спроведувањето на законите е едно од нејзините ексклузивни права.

Владата својата функција на извршување на законите и другите прописи што ги донесува Собранието ја остварува преку донесување на подзаконските општи акти-уредби и други прописи за извршување на законите, но и со нивна операционализација и реализација во општеството, преку органите на државната управа чија работа ја насочува и контролира.<sup>107</sup>

в) **Нормативна функција.** За надлежноста на Владата особено се значајни нејзините нормативни овластувања. Владата има генерално овластување да донесува уредби и други прописи за извршување на законите.

Нормативна функција на Владата, од формално-правен аспект, може да се третира како дел на претходно наведената функција на извршување на актите на Собранието, меѓутоа бидејќи реално ги надминува овие уставни рамки, ја извојуваме како посебна функција.<sup>108</sup>

Владата на Република Македонија има обврска во безбедносната сфера, но нејзините обврски се разработени во законските решенија во областа на одбраната. Оттука, Владата се потпира на широко поставени законски овластувања за донесување на значителен број прописи во ова област.

Во таа смисла, Законот за одбрана ја утврдува обврската на Владата да донесе **уредби** за: спроведување на мерките за приправност; обезбедување резерви за потребите на одбраната во случај на воена состојба; планирање на одбраната; обучување за одбрана; утврдува критериуми за распоредување и приоритет при распоредувањето на граѓаните во одбраната; утврдува критериуми за опремување на органите на државната власт за работа во воена состојба; уредувањето на територијата за потребите на одбраната;

---

<sup>107</sup> Исто., 280

<sup>108</sup> Исто., 281

организација и функционирање на системот за набљудување, известување и тревожење во Републиката; организација и функционирање на врските за раководење; организација и функционирање на криптозаштитата во Републиката; противелектронско обезбедување; начинот на користење на податоци и информации што се пренесуваат и се обработуваат со комуникацискоинформационен систем во областа на одбраната; критериуми за евакуација на населението.

Владата донесува и одлуки за методологијата за спроведување на подготовките за одбрана на Републиката; за формирање единици и штабови на цивилната заштита; за формирање центар за обука за одбраната; за определување на објектите и на зоните од значење за одбраната и на зоните во кои се ограничува слободата на движењето; за престојот или населувањето.

Освен уредби и одлуки, согласно Законот за Владата, во текот на својата работа околу извршување на законите и другите прописи и општи акти, таа е овластена да донесува и упатства, решенија, програми и заклучоци.

Покрај гореспоменатите уредби кои се донесуваат во мирновременски услови, Уставот на Република Македонија ја овластува Владата да донесува **Уредби со законска сила** при постоење воена или вонредна состојба. Уредбите со законска сила се општи акти и со нив може да се уредува материја што била уредена со закон на поинаков начин и да се уредува материја што не била уредена со закон. За донесување уредби со законска сила по правило се овластува извршната власт. Уредбите со законска сила се од времен карактер и во точно определени услови, односно при постоење воена или вонредна состојба. Овластувањето на Владата да донесува такви уредби трае до завршувањето на воената или на вонредната состојба за што одлучува Собранието на Република Македонија.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Бакрески О., *Државниите органи и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 59

г) **надворешно-политичка функција.** Владата има во надлежност и прашања што се однесуваат на меѓународните односи, а тие се: одлучува за признавање држави и Влади; воспоставува дипломатски и конзуларни односи со други држави; донесува одлуки за отворање дипломатскоконзуларни претставништва во странство; предлага именување амбасадори и пратеници на Република Македонија во странство и именува шефови на конзуларни претставништва. Владата, исто така, може да склучува меѓународни договори кога тоа е определено со закон. Таа може да поднесе предлог за стапување во сојуз или заедница со други држави, или истапување од сојуз или заедница со други држави, како и предлог за стапување во членство или за истапување од членство во меѓународни организации, за што решава Собранието.

Во областа на одбраната, Владата во согласност со ратификуваните меѓународни договори, одлучува за влегување, престојување или преминување на странски вооружени сили на територијата на Републиката заради вежбовни активности, обука и учество во мировни или во хуманитарни операции; одлучува за примање и давање воено-техничка помош со други држави; одлучува за испраќање во странство во вежбовни и во хуманитарни активности на силите на цивилната заштита што ги формира Републиката;

д) **изборната функција** и овозможува на Владата да даде предлози за именување носители на разни функции чие реализирање е во надлежност на Собранието. Владата и поодделно секој министер поднесува предлог за именување и разрешување на повеќе носители на функции во соодветниот ресорен орган со што влијае директно или индиректно на кадровската политика што самата ја креира.

ѓ) **контролна функција.** Уставот покрај тоа што ги прецизира односите меѓу Собранието и Владата и ја става Владата под парламентарна контрола, сепак создадена е можност извршната власт во себе да ја вклучи и целокупната мрежа на органи, организации, служби и други институции кои вршат многу разновидни функции и работи и имаат силно влијание во социјалниот живот на луѓето, а тоа е *државната управа*. Така, според член 91

алинеја 6 од Уставот, Владата утврдува начела за внатрешната организација и за работата на Министерствата и другите органи на управата, ја насочува и врши надзор над нивната работа, а според член 96 од Уставот, органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни пред Владата.

Кога е во прашање односот меѓу Владата и државната управа се поставува важно прашање кое бара да биде решено во законот за државната управа, а тоа е – односот меѓу политиката и администрацијата. Од успешното разрешување на тој однос нормативно и функционално ќе зависи и доминацијата и успехот во извршувањето на власта. Власта може да се извршува како активна и инвентивна или да има ориентација на принуда и арбитрерност.

За структурата на Владата значајни се три проблеми: проблемот на стабилност и трајност на власта; проблемот на основните составни елементи на власта; и проблемот кој се однесува на интеракциите меѓу елементите кои ја практикуваат власта.<sup>110</sup> Доволен доказ за демократијата е да постои одговорна, отворена и транспарентна Влада. Тоа подразбира дека прашањата кои се во интерес на државата, вклучувајќи ги и оние од одбраната треба да бидат водени и решавани без голема тајност во Парламентот, а со тоа и граѓаните треба да бидат информирани за главните насоки и приоритети на владата. Транспарентноста треба да биде понагласена на полето на националната безбедност. Секако дека министрите за одбрана и оние кои ја предводат војската се амбивалентни кон тоа, потпирајќи се на непишаното правило и сметајќи ја одбраната како премногу чувствителна за да биде отворена за сите прашања кои ќе бидат во фокусот на интересот на сите граѓани. Се разбира дека има одредени податоци кои заради специфичноста треба да бидат заштитени и недостапни како информации, но сосема може да биде непрактично и да постојат практични ограничувања за поголемиот број

---

<sup>110</sup> Čurčić Č., *Politika i zlo*, ČIGOJA ŠTAMPA, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1997, 139



од информациите кои се наоѓаат во институциите кои се задолжени да ја остваруваат одбраната и безбедноста на државата.

Во основа поголемата транспарентност во одбраната има и своја позитивна придобивка затоа што се создава и можност за одредена критика без разлика дали е тоа позитивна или негатива со што се создава простор да се интервенира за да се подобри определена состојба. Ова е во интерес на безбедносната заедница да има информативна покриеност на безбедносните прашања во медиумите.

Извршната власт, покрај надлежностите кои се утврдени со Уставот и законот за одбрана, треба да посвети внимание на доизградување на инструментите за спроведување на одбранбената политика, на правилно и наменско трошење на буџетот за одбрана, на доизградување на инструментите и процедурите за остварување на раководењето и командувањето со одбраната, реструктуирање, димензионирање, опремување, професионализација на Армијата, согласно човековите ресурси и економските можности итн.

### **3.3.1 КООРДИНИРАЧКИТЕ УЛОГИ НА ВЛАДАТА КАКО ВАРИЈАБЛИ КОИ ГИ ОПРТУВААТ ПОЛИТИЧКО – АДМИНИСТРАТИВНИТЕ И БЕЗБЕДНОСНИТЕ РЕЛАЦИИ**

Владата е автономна политичка институција на која и е доверено да донесува одлуки во интерес на општеството и неговите репрезентативни институции. Владата треба да донесува одлуки кои би ги поддржал Парламентот. Во спротивно, Владата би ја изгубила довербата и би била принудена да се повлече. Во овој случај Парламентот треба да покаже политичка зрелост. Тој може да ја исполнува својата политичка улога сè додека е во можност да биде посредник помеѓу барањата и интересите на граѓаните. Суштинско прашање за политичката димензија е како да се задржи единството на Владата или легитимитетот на нејзините одлуки.

Владата може да ја задржи својата легитимност само со политичка координација во одлучувањето. Од друга страна, Владата може да го организира функционирањето во државата со помош на администрацијата и со оптимални начини на организација на разните сектори во општеството. Владата мора да одговори на многу проблеми и да создаде услови за нивно ефективно решавање.

Делувањето и ефективноста на одлучувањето – како административна димензија може да се постигне благодарение на структурите за поддршка на кабинетот: комисиите, советниците, и сл. За да тоа успешно се реализира, потребна е административна димензија на координирацијата на одлучувањето<sup>111</sup>. Постојат повеќе нивоа на координација, каде што политиката и администрацијата се комбинираат на различни начини и формираат различни конфигурации. Степенот и начините на координација ги балансира Владата, така што легитимитетот и ефикасноста претставуваат базични варијабли на политичко-административната дихотомија. Политичко-административната рамнотежа е осигурена во случај кога структурите и средствата за менаџмент во Владата ќе овозможат повеќе или помалку рамнотежена координација на политиката во сите димензии.

Политичката координација е дефинирана како хармонија од одлуки/активности кои ќе овозможат легитимитет на Владата. Политичката координација се користи за развој на еден посебен вид врска помеѓу различни политички програми. Овој тип на координација мора да обезбеди сите учесници кои ја имплементираат политиката да ги усогласат своите активности и ресурси за да ја постигнат крајната цел на политиката – ова е хоризонталната димензија на координирацијата. Во вертикалната димензија изложувањето на сопственоста на политиката може да ја спречи координираната имплементација, особено на ниво на улична бирократија. Координирацијата значи дека интересот на различни социјални сегменти мора

---

<sup>111</sup> Идејата за анализа на политичко-административната дихотомија низ проблемите на ниво на координација произлегува од Guy Peters, *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*, Canadian Centre for Management Development, 1998.

да биде избалансиран во владините одлуки, за да не се предизвикуваат социјални тензии. Владините одлуки би промовирале политички конфликти, бидејќи тие можат да промовираат интереси на една заседница, на штета на друга.

Оперативната одговорност на Владата има потреба од легитимен систем на координираност помеѓу владиниот кабинет, претседателскиот кабинет и посебните министерства, како и помеѓу министерствата и разните државни агенции. Ваквата поврзаност овозможува проблемите кои се појавуваат во кој и да е дел од власта да бидат заедничка сопственост и заедничка одговорност. Така, комплексноста на организационата територија се поедноставува бидејќи внатрешната регулатива е така дизајнирана да ги ублажи последиците од евентуалните проблеми или потполно да ги анулира.

Владата на Република Македонија акцентот би требало да го стави на координирана имплементација на секторските политичко-административни интереси преку формирање интерминистерско тело за координација. Ова тело би требало да се фокусира на деталзирање и воспоставување рамнотежа помеѓу интересите на повеќе сектори.<sup>112</sup>

Значи, телото само по себе се задржува како унифициран субјект во фокусирањето на стратемиските политички одлуки. Еден од индикаторите на ова политичко единство е улогата на генералните политички дискусии во извршната власт. Во случај на коалициона Влада, на пример неговиот кредибилитет ќе значи интервенција во секторската политика и тоа може да се најде во улога на посредник помеѓу раздвоената владина коалиција. Во овој случај координацијата најчесто се раководи на принципот на задолжителна одговорност, во кој сите владини министри се задолжени да ја поддржуваат одлуката која е донесена. Тука, терминот извршна власт се користи за да демонстрира дека постои фрагментарност и координација во центарот на власта.

---

<sup>112</sup> Во многу држави, особено во оние со европска традиција, ваквите тела или самиот кабинет играат/игра централна улога во формулацијата на политиката и координацијата помеѓу министерствата. Ова тело е најодлучувачко тело на Владата и сите главни прашања мора да добијат одобрување од ова тело.

Владата меѓу другото има обврска да обезбеди мир и просперитет во државата. Со тоа Владата ја има примарната одговорност за националната координација на безбедносниот сектор, така што јасниот систем за донесување одлуки на ова колективно и индивидуално ниво е клучно. Кога ќе се постигне политичка одлука, се јавува потреба од сериозна подготовка од страна на администрацијата за добри алтернативи и имплементација.

### 3.4 ОРГАНИ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА – ПОЛОЖБА И ФУНКЦИИ ВО ОБЛАСТА НА ОДБРАНАТА

Работењето на Владата поврзува две големи групи на учесници, и тоа: перманентните учесници во Владата (министрите), јавниот сектор или администрацијата и политичките институции задолжени за донесување на политички одлуки. Клучот за поврзување на овие две групи е во рацете на државната управа со одредени агенции кои настојуваат со едната нога да стојат во административниот свет, а со другата во политичкиот свет. Најчесто органите на државната управа ги поставуваат своите правила на дејствување преску детерминирање на основната рамка во која треба да се движат одлуките на министерството, утврдување на приходите и расходите, соработка со останатите министерства и сл. Исто така, тука спаѓа и утврдување на лимитот на делокругот на политичката сила и утврдување на пристапите на менаџирање со јавниот сектор како корпорирани ентитет во владината политика; како и координирање на политиката на управување.

Органите на државната управа покриваат широк делокруг на работење и се од голем интерес за Владата. Владините одлуки се имплементирани од индивидуални министерства и агенциите чија одговорност лежи врз министерските портфолија. Во основа се поставени низа правила кои одредуваат процедури на работа кои мораат да бидат почитувани од страна на соодветните органи. Широко е прифатено мислењето дека министерствата се клуч во институциите за политичкото одлучување. На пример во примарните административни единици министерствата се фокусот на скоро целиот политички процес. Ако министерствата се фокусот на креирањето на политиката, тогаш најголемиот дел од политиката е во нив.

Државната управа во организациона смисла претставува збир на оние органи и институции што ја вршат управната власт, а кои се надвор од Парламентот и судството, но и надвор од Владата.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Види пошироко: Б.Ванковска и Ц.Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 288

Државната управа во Република Македонија несомнено е уставна категорија. Уставот начелно ја определува положбата и улогата на државната управа во системот на власта на Републиката. Според Законот за одбрана во организациона смисла органите на државната управа ги сочинуваат министерствата и други органи на државната управа и управни организации. Министерствата се основаат за вршење на функциите на државната управа групирани по области за еден или за повеќе сродни управни ресори. Нивната организација и начин на работа се уредува со посебен закон. Начелата на внатрешната организација и работата на министерствата и на другите органи на управата ги донесува Владата на Република Македонија.

Во рамките на правата и должностите на Републиката, органите на државната управа ја спроведуваат утврдената политика и ги извршуваат законите, другите прописи и акти на Собранието и прописите и другите општи акти на Владата, ги спроведуваат насоките на Собранието, начелните ставови и насоки на Владата, ја следат и се одговорни за состојбата во областа за која се основани, даваат иницијативи за решавање на прашањата во тие области, решавање во управни работи, подготвување прописи и други општи акти и др.

Другите органи на државната управа според видот на организацијата и степенот на самостојноста, можат да се основаат како самостојни органи на државната управа (дирекции, агенции и комисии) или како органи во состав на министерствата (управа, биро, служба, архив, инспекторат и капетанија).<sup>113</sup>

Основните функции на државната управа може да се групираат на:

1. Непосредно извршување на законите, на другите прописи и на општи акти:

- донесување општи акти;
- решавање управни работи;
- водење материјални акти;
- вршење управен надзор.

---

<sup>113</sup> Закон за организација и работи на органиите на државната управа, „Службен весник на Република Македонија“, бр.58/2000

2. Следење на состојбата во одделните управни области.

3. Улога на државната управа во правното нормирање (подготвување на закони, други прописи и општи акти на Собранието и уредби и други прописи на Владата).

Наведените функции на управата асоцираат на тоа дека во Република Македонија таа нема само правна функција, туку и политичка. Во постапувањето истата не е исклучително поврзана за законот, затоа што спроведува политика и насоки но и начелни ставови.

Како што спомнавме со Уставот на Република Македонија утврдено е дека државната управа ја сочинуваат министерствата и другите органи на управата и организации утврдени со закон. Министерствата се основаат за вршење на функциите на управата во оние области и подрачја од општествениот живот што се од посебно значење за Републиката.

За исполнување на зацртаните должности, постојат бројни министерства, секое одговорно за одреден збир програми, како што се: одбрана, безбедност, образование итн. Министрите и министерствата се главни конституенти кои ја сочинуваат сржта на централната Влада.<sup>114</sup> Традиционалната дескрипција на министрите и на министерствата е тоа што тие се занимаваат со извршните, наспроти законодавните или судските функции.

Органите на управата се образуваат на начин што овозможува целосно, ефикасно и рационално вршење на работите на управата во рамките на правата и должностите на Републиката. Тоа подразбира ефикасно остварување на правата и врз закон заснованите интереси и извршување на обврските на граѓаните, на претпријатијата, на установите и на другите организации и заедници и вршење на работите потребни за остварување на функциите на Собранието и на Владата. Органите на управата се образуваат во согласност со обемот на работите и начелото за групирање на работите според нивниот вид, сродност и меѓусебна поврзаност и со потребата од усо-

---

<sup>114</sup> Richard Rose, *Ministers and Ministries*, A functional Analysis, Clarendon Press, Oxford, 1987, 2

гласување на работата на органите, ефикасно раководење со нивната работа и обезбедување самостојност и одговорност во работата.

Органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни пред Владата. За вршење на функциите на државната управа се основаат следните министерства: Министерството за одбрана; Министерството за внатрешни работи; Министерството за правда; Министерството за надворешни работи; Министерството за финансии; Министерството за економија; Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство; Министерството за здравство; Министерството за образование и наука; Министерството за труд и социјална политика; Министерството за локална самоуправа; Министерството за култура; Министерството за транспорт и врски; Министерството за животната средина и просторно планирање.<sup>115</sup> Определени стручни, управни и други работи во рамките на правата и должностите на Републиката вршат и: Комисијата за односи со верските заедници и религиозни групи; Агенцијата за млади и спорт; Агенцијата за иселеништво; Агенцијата за информации и Агенцијата за развој и инвестиции.

Како управни организации се основаат: Државниот архив на Република Македонија; Државниот завод за геодетски работи и Државниот завод за статистика.<sup>116</sup>

Основни принципи во работата на органите на државната управа се:

– *самостојност во работата* – органите на управата работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законот и за својата работа ѝ одговараат на Владата на Република Македонија.

– *законитост* – тоа подразбира сите акти и мерки на органите на управата да мора да се засноваат врз закон или друг пропис.

---

<sup>115</sup> Закон за организација и работа на органите на државната управа. „Службен весник на Република Македонија“, бр.58/2000, 3984

<sup>116</sup> Исто., 3984



– *одговорност* – се огледа во тоа што органите на управата се одговорни пред Владата за законито, целосно и навремено вршење на работите и задачите од својот делокруг.

Државната управа со својата дејност го овозможува дејствувањето на законодавната и извршната власт.

Кога станува збор за *одбраната и заштитата* во поглед на раководењето со органите на државната управа, Уставот содржи значајна и карактеристична одредба со која со органите на државната управа во областа на одбраната и безбедноста раководат цивилни лица кои непосредно пред изборот на тие функции биле цивили најмалку три години.

Делокругот на органите на државната управа е разработен со Законот за организација и работа на органите на државната управа.<sup>117</sup> Сите органи на државната управа се обврзани навремено, работливо и брзо да ги извршуваат утврдените задачи во одбраната и со тоа да овозможат функционирање на одбранбениот систем на Република Македонија. Поради значајното ангажирање на другите органи на државната управа во одбраната, освен Министерството за одбрана, законодавецот со оваа одредба поблиску ги утврдил нивните задачи во одбраната.<sup>118</sup>

Во член 21 од Законот за одбрана меѓу другото стои дека Министерствата и другите органи на државната управа и управни организации, во остварувањето на одбраната на Републиката се подготвуваат за остварување на нивната функција во воена состојба и учествуваат во изработката на Планот за одбрана на Републиката.<sup>119</sup>

Така, Министерствата и другите органи на државната управа и управните организации во областите за кои се формирани ги вршат следните работи од областа на одбраната:

<sup>117</sup> Закон за организација и работа на органите на државната управа, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2000

<sup>118</sup> Давидовски А Петар, *Коментар на Законот за одбрана*, Штрк, Скопје, 2002, 83

<sup>119</sup> Планот за одбрана претставува своевиден елаборат составен од бројни документи кои чинат една целина. Планот за одбрана треба да се третира како динамичен документ што постојано треба да се следи и врз основа на новите сознанија и промени на состојбите да се дополнува и да се изменува.

1. следат, насочуваат, вршат надзор и преземаат мерки за спроведување на подготовките за одбрана;
2. изработуваат документи за функционирање во воена состојба;
3. предлагаат мерки за усогласување на документите од Планот за одбрана на Републиката;
4. спроведуваат мерки за приправност;
5. спроведуваат мерки за заштита и спасување на работниците и на материјалните добра;
6. изработуваат стручни упатства за спроведување на подготовките за одбрана;
7. вршат и други работи во областа на одбраната во согласност со закон.<sup>120</sup>

Органите на управата уште во мирновременскиот период имаат обврска да изработуваат и соодветни документи за нивното функционирање во воена состојба. Тие документи во основа ги содржат приоритетните задачи што треба да ги извршува соодветното министерство или орган, начинот на којшто се мисли тие да се остваруваат, соработката со останатите органи за остварување на задачите и сл.

Министерствата и другите органи на државата управа и управните организации во воена состојба го следат извршувањето на документите за функционирање во областите за кои се образувани и преземаат мерки и активности за нивно извршување.

Втората задача на органите на државната управа во областа на одбраната е учеството во изготвувањето на Планот за одбрана на Републиката. Секој орган во својот домен учествува во склопувањето на сложениот мозаик наречен – План за одбрана.

На полето на одбраната, Министерствата и другите органи на државната управа и управни организации остваруваат тесна соработка, при што

---

<sup>120</sup> Закон за одбрана на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“, бр.42/2001, 3130

Министерството за одбрана се јавува како стручен и компетентен орган за прашањата од областа на одбраната, а со тоа и како главен координатор во спроведувањето на активностите на државната управа.

По прашањата од областа на безбедноста и одбраната покрај на Министерството за одбрана, во редот на органите на државната власт, соодветно место му припаѓа и на Министерството за внатрешни работи.

Република Македонија се соочува со голем број безбедносни предизвици, но и со потребата од прилагодување кон стандардите на ЕУ и НАТО. Оттука, во таа насока органите на државната управа своите идни активности треба да ги насочат кон проценка и преиспитување на внатрешната организација и работа, меѓусебно поврзување и координирање, хармонизација на прописите и процедурите, пред сè со оние од земјите членки на ЕУ, како би можеле да се справат со сложените, внатрешни и надворешни предизвици и да бидат во функција на носителите и извршителите за дејствување со што би се елиминирале ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија.

### **3.5 МИНИСТЕРСТВО ЗА ОДБРАНА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Министерството за одбрана на Република Македонија како државен орган исклучиво е задолжен во ресорот на одбраната. Оттука, се работи за орган на кој му е доверено да покрива осетлива област и се разбира дека по редот на нештата неговите компетенции во голема мера треба да се разликуваат од другите органи на државната управа.

Гледано од уставоправен аспект, Министерството за одбрана не е посебно апострофирано во однос на другите органи на управата. За неговата работа, исто така, важат истите принципи како и за целата државна управа: самостојност, уставност, законитост и одговорност (пред Владата). Единствената специфика е изразена во уставната одредба според која со ова Министерство (како и со Министерството за внатрешни работи), раководи цивилно лице, кое непосредно пред изборот на оваа функција било цивил

најмалку три години. Основна цел на ваквото решение треба да се бара во јакнењето на цивилната контрола и управување со еден орган кој е главен чинител на физичката (репресивна) моќ на државата.<sup>121</sup>

Цивилна контрола на војската постои во случај кога таа е целосно подредена на цивилниот орган, односно кога за примена на вооружената сила одлучува државата преку цивилните органи. Стратегиските цели и политичките одлуки ги донесуваат цивилните органи на државата, а военото раководство исклучиво одлучува за прашањата сврзани со воената професија. Само под такви услови може успешно да се развива демократијата во одредена земја, а војската како вооружена сила да биде корисен орган на општеството, а не орган со деструктивна улога.

Овластувањата, односно правата и должностите на Министерството за одбрана детално се утврдени во членот 20 од Законот за одбрана. Покрај тоа, неговите права и должности се утврдени и во голем број одредби на овој закон. Во овој член се утврдени овластувањата на Министерството за одбрана за извршување на работите од областа на одбраната. Министерството за одбрана особено ги врши следните работи: ја подготвува стратегијата за одбрана на Република Македонија; врши процена на можните носители на воени и други опасности со кои се загрозува суверенитетот, самостојноста и територијалниот интегритет, за загрозеноста и повредливоста на територијата од елементарни непогоди и други несреќи; го следи организирањето и подготвувањето на системот на одбраната и предлага мерки за негов развој и усовршување; подготвува план за одбрана на Републиката; го организира пренесувањето на наредбата за спроведување на мерките за приправност и го следи нејзиното спроведување; го организира и го спроведува планирањето на одбраната; ги планира потребите на одбраната и изработува финансиски планови и програми за потребите на одбраната; ги распоредува финансиските средства за одбраната во согласност со буџетот на Републиката; врши ревизија на реализацијата на финансиските средства распоредени за потребите на Армијата; планира резерви за

---

<sup>121</sup> Б.Ванковска и Ц.Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 293

потребите на одбраната во случај на воена состојба; планира и организира материјално обезбедување за потребите на одбраната; предлага организација и формација на Армијата; го врши пополнувањето на Армијата; го организира и го спроведува мобилизирањето на Армијата на Република Македонија; врши контрола и оценка на борбената готовност на Армијата; донесува годишен план за вежбовни активности на Армијата; Министерството за одбрана организира и спроведува вежбовни активности со органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа, трговски друштва, јавните претпријатија, установи и служби; врши опремување на органите на државната власт за работа во воена состојба; го организира и го спроведува уредувањето на територијата за потребите на одбраната на земјата; го организира и го подготвува набљудувањето и известувањето и тревожењето за потребите на одбраната; организира и подготвува врски за раководење за потребите на одбраната во воена и во вонредна состојба; ја организира и ја подготвува цивилната заштита; врши пополнување на единиците и на штабовите на цивилната заштита што ги формира Републиката; се грижи за обезбедување резерви за потребите на одбраната во случај на воена состојба; го планира развојот на Армијата; го остварува командувањето со Армијата; организира и остварува меѓународна соработка во областа на одбраната итн.

Според анализата, широкиот ранг на активности на Министерството за одбрана, во доменот на одбраната и неговото успешно, ефикасно и професионално функционирање треба да се потпира на неколку претпоставки. Првенствено треба јасно да се дефинира сферата на одговорност, продолжување на реформскиот курс, да се воспостават јасни цивилно-војнички односи и да се оформи соодветна експертска формација. Реформите треба да значат приспособување, а основните цели треба да бидат насочени кон поголема цивилна контрола врз вооружените сили и заживување на стратегискиот одбранбен преглед. Најголем проблем во областа на цивилно-воената соработка лежи во традицијата на организацијата на државната власт и во сè уште неимплементирањето на

модерен систем за менаџмент на органите на власта. Надминувањето на овој проблем е можно само со меѓусебна соработка меѓу целата заедница и органите на власта и со системска и перманентна едукација на персоналот во органите на власта, како и со медиумска кампања на ниво на цела заедница. Посебен сегмент во цивилно-воената соработка што треба да се развива е транспарентноста на одбраната и Армијата во односите со јавноста и Парламентот. Истата може да се надмине со поактивна улога на парламентарците, медиумите и невладиниот сектор. Што се однесува до експертската формација, може да се предочи дека ова прашање има неколку аспекти кои се однесуваат на нормативното регулирање, соодветната пополнетост според актот за систематизација и на подготвеноста на вработените за професионално извршување на задачите. На овие прашања може да се додадат и проблемите кои влијаат врз изградувањето на експертската формација, а произлегуваат од политизацијата.

Улогата на цивилите во структурите на национална безбедност е двократна: во областа на дефинирање на политиката (чисто цивилна одговорност) и имплементација на политиката (заедничка работа со униформирани професионалци за да се обезбеди оптимално мешање на експертиза и да се гарантира ефикасност и транспарентност).

Во определувањето на моделот за тоа со каква експертска формација треба да биде опремена оваа институција со цел ефикасно и професионално да се извршуваат задачите, треба да се имаат предвид повеќе аспекти или индикатори. Најопшт одговор би бил дека неопходен е соодветен баланс на цивилни и воени експерти, но уште поконкретно, треба да се додаде дека и едните и другите треба да се споредливи со своите знаења и вештини со оние на исти или слични позиции во современите демократии. Анализата покажа дека во процесот на едукација и тренинг досега доминираа воените аспекти оценети како приоритетни за реформите во воената сфера. Наспроти ова, за цивилните експерти кои се од различен профил е многу веројатно дека им е потребна соодветна или дополнителна едукација од специфични области на одбраната. Компетенциите на цивилните експерти во ова министерство се сè

посложени имајќи предвид дека треба да се одговори професионално и ефикасно на реформските процеси во безбедносниот сектор, како и на процесот на интеграција во НАТО. Оттука, цивилните експерти во одбранбената сфера ќе се соочуваат со барања за пошироки и поспецифични компетенции. Тие треба да се подготвени за истражување, анализа, планирање, подготовка на извештаи, советување, координација, соработка и други активности поврзани со процесот на ефикасно реализирање на надлежностите на министерството.<sup>122</sup>

На чело на ова министерство стои министер за одбрана. На почетокот на политичката кариера, министерот се обидува да обезбеди политичка поддршка и легитимитет. Тој се обидува да се прикаже себе си како репрезентативец на интересите на партијата која ја застапува и тоа го прави во тесниот делокруг на делување, а понекогаш се труди тоа да го направи и во рамките на функционирањето на општеството во целина. Накратко, постојат министри кои својата политичка моќ ја користат како алатка за да ја зголемат својата лична популарност, како во партијата, така и меѓу пошироката јавност. Тие користат огромен временски простор во комуникација со медиумите, како во пишаните, така и во електронските. Иако нивното однесување може да се дефинира како крајно политичко, од политичко-административна гледна точка на кабинетска дихотомија тие предизвикуваат политичка парализа на кабинетот во соодветниот сектор и доминација на цивилните службеници во политичкиот процес.

Постојат бројни дискусии за тоа дали министерот треба да биде со политичко минато или да биде професионалец во соодветната област на делување (во соодветното министерство). Предност на професионалниот министер е во неговата способност да го организира процесот на имплементација на политиката. Овој министер е нестрплив во одбраната на суштинските интереси во областа на делување и одлучување кои можат да предизвикаат конфликт во кабинетот. Ваквиот министер е

---

<sup>122</sup> Л. Георгиева: *Експертската формација и одбраната на Република Македонија: Состојби и потреби*, Современа македонска одбрана, вол. III, бр. 7, јуни 2003, стр. 106-107

најконзистентниот промотер на стратешкото размислување и одлучување на кабинетот.

Во мал број случаи министерот може да потекнува надвор од партиската хиерархија, односно тој да не е член на никоја партијата. Со сигурност, професионалните политичари се почесто можеме да ги идентификуваме со нивната политички-репрезентативна улога, а професионалните министри со политичка – реализаторска и креаторска улога. Додека едните ја презентираат политиката, другите ја создаваат и ја реализираат. Но, се повеќе политичарите ги завземаат министерските позиции, па дури и позициите на клучните министерски службеници, па добиваме политичари кои лебдат помеѓу конкретните типови министри и не можеме да ги класифицираме во ниту една категорија. Во изминатиот период со Министерството за одбрана раководеа професионални министри кои немаат политичка заднина, но во најголем број случаи беа министри кои потркнуваат од политичките структури.

Министерот за одбрана е основен носител на активностите во министерството и еден од главните актери во спроведувањето на одбранбената политика во државата. Министерот за одбрана на Република Македонија ја организира работата на неговиот ресор и во основа донесува повеќе акти. Така, министерот донесува правилници, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други акти.

Системските решенија, содржани во Законот за одбрана, покажуваат дека на Министерството му е доверена двојна функција, што е доста поразлично во споредба со другите ресорни министерства. Имено, од една страна, тоа има функција на орган на државната управа, но од друга – претставува стручен и штабен орган во функција на Претседателот на Републиката, односно во остварување на командувањето со Армијата.<sup>123</sup> Во Законот за одбрана стои дека Министерството за одбрана се занимава со прашања од областа на одбраната и за својата работа одговора пред Владата.

---

<sup>123</sup> Б.Ванковска и Ц.Цветковски, *Привоио и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 294



Ако се анализираат законските одредби кои се однесуваат на релацијата Претседател на Републиката – Министерство за одбрана, ќе се забележи дека тука постои понагласена комуникација и соработка во споредба со релацијата Влада – Министерството за одбрана. Ваквата констатација се темели врз фактот што во услови на воена состојба, Претседателот на Републиката наредува употреба на Армијата, додека министерот за одбрана, во согласност со неговите ингеренции, изработува упатство за учество на Армијата во воена состојба. Исто така, министерот за одбрана донесува акти во согласност со актите на Претседателот на Републиката.

Министерството за одбрана подлежи на одговорност пред Владата како нејзин орган на управата. Се поставува прашањето што може Претседателот на Републиката да направи во случај кога Министерството за одбрана не постапува согласно неговите акти, кога се знае дека Министерството за одбрана како орган за својата работа директно е одговорен пред Владата, а не пред Претседателот.

Во случај на недоразбирања помеѓу Претседателот и Владата, Министерството за одбрана не е во можност да промовира кохерентна политичка активност, па дури и не е во можност да одлучува за интегративните прашања. Формалното единство е задржано, бидејќи за одлука за политички осетливи прашања најчесто се користат неформални аранжмани без можност на ниту еден одлучувачки капацитет. Ова се преполитизирани ситуации кои го пренагласуваат надворешниот консензус, а премалку се грижат за координацијата во политичката имплементација.

Во минатото Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи се сметаа за „држави во држава“ но чекор по чекор тие се трансформираа во „нормални“ министерства, интегрирани во владината администрација со посебен елемент внатре – вооружените сили, полицијата и други – кои се обучени и изведуваат различен тип на операции под строга цивилна контрола и со учество (без распоредување за операции) на многу цивилни агенции.

Во таа насока за успешно и ефикасно креирање на политиката на одбраната и планирање и организирање на целокупната поддршка за функционирање на системот на одбраната во Република Македонија (остварување на цивилна и демократска контрола, обезбедување на ресурси, персонален менаџмент и друго), неопходно е да се изврши трансформација и прилагодување на функциите на Министерството за одбрана согласно новите мисии и задачи определени во повеќе документи (Устав на РМ, Закон за одбрана, Националната концепција за безбедност и одбрана, Стратегиски одбранбен преглед, Акционен план за членство и др.), со што ќе се обезбеди унапредување на функционирањето на цивилната одбрана, континуитет на функционирањето на државата и нејзиниот политички и економски систем, поддршка на вооружената борба на вооружените сили, согласно можностите за учество во заштитата и одбраната на своето население.

Врз основа на појдовните основи, определени се стратегиските цели и функции на Министерството за одбрана. Така, стратегиските цели на Министерството за одбрана се усогласени според Националната концепција за безбедност и одбрана и се однесуваат на:

1. Остварување на системот на одбраната на независноста и територијалниот интегритет на Република Македонија;
2. Планирање, организација, опремување, развој и подготвување на Армијата на Република Македонија и спроведување на утврдените планови;
3. Остварување на цивилна контрола на вооружените сили;
4. Планирање, организирање и учество во колективните системи за безбедност и одбрана;
5. Организирање и подготвување за одбрана на субјектите на системот на одбраната;
6. Обезбедување на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во персоналот на МО и АРМ;

## 7. Планирање, организирање и спроведување на обуката за одбрана.<sup>124</sup>

Во насока на остварување на стратешките цели, Министерството за одбрана ги извршува следните функции: организира и подготвува систем на одбрана и предлага мерки за негов развој и усовршување; изработува Стратегија за одбрана на Републиката; врши анализа на безбедносното опкружување и учествува во креирање и превенција од ризици и опасности; подготвува план за одбрана на Републиката и го усогласува и координира системот за одбрана со другите делови на системот на национална безбедност; подготвува, организира и спроведува мерки на приправност; врши подготовки на органите на државната власт за функционирање во воена состојба; врши подготовка на локалната самоуправа, другите правни и економски субјекти, невладиниот сектор и другите асоцијации на граѓаните на РМ, согласно нивната положба и улога во општеството заради остварувањето на политиката на национална безбедност; планира и организира уредување на територијата за потребите на одбраната; подготвува и организира врски за раководење за потребите на одбраната во воена состојба; планира и организира остварување на работна обврска на граѓаните во воена состојба; планира и организира резерви за потребите на одбраната во воена состојба; планира и остварува меѓународна соработка во областа на одбраната; учествува во иницијативите за регионална соработка; превзема мерки и активности за интеграција во НАТО; учествува во мисиите за зајакнување на мирот и стабилноста; превзема активности за соработка, како учесници во ПзМ и ЕАПС; планира, организира и учествува во вежбовни активности и обука, хуманитарни и мировни операции, во согласност со ратификувани меѓународни договори; изработува среднорочни и долгорочни планови и програми за потребите на одбраната; организира и спроведува регрутна обврска; врши обука на регрутниот контингент; организира и спроведува пополна и мобилизација на резервниот состав;

---

<sup>124</sup> Види: Функционална анализа на Министерството за одбрана „Стратегиски одбранбен преглед – документи“, февруари 2004

планира, организира и спроведува обука за одбрана; предлага организација и формација на Армијата; врши пополна на Армијата; организира и спроведува мобилизација на Армијата; учествува во разрешување на регионални конфликти и кризи; планира и дава поддршка на силите за елиминирање на кризи; врши стручно оспособување и усовршување и образование на вработените во МО и во АРМ; организира и спроведува безбедност и разузнавање за потребите на одбраната; изработува правна регулатива; оспособува и упатува цивилни и воени претставници од МО и АРМ во странство; ја усогласува организацијата на МО со стандардите на земјите членки на НАТО; планира употреба на Армијата; применува цивилна контрола на вооружените сили; активности на МО за билатерална соработка и изработка на планови и програми за соработка со структурите на НАТО и со земјите членки на НАТО и ПзМ (ИПП, АПЧ, ПАРП); учествува во мисиите за хуманитарна помош; транспарентност во остварувањето на одбраната итн.

Во основа Министерството за одбрана треба да обезбеди одржување и унапредување на нивото на подготвеност на системот за одбрана по пат на усогласување на прописите, правилата и процедурите за навремена координација, менаџмент, како и заради ефикасен навремен и соодветен одговор на безбедносните ризици и опасности.

Во таа насока основна задача на Министерството за одбрана треба да биде создавање на сили за различни мисии, и тоа:

- сили за колективна одбрана (единица приспособена за таа намена);
- сили за заштита на територијата и за гарантирање на суверенитетот во тесна соработка со граничната полиција, како и територијалните сили (од резервниот состав) заедно со полицијата.
- учество во операциите на НАТО за гарантирање на меѓународниот мир и безбедност; и
- потпомагање на Центарот за менаџмент со кризи при заштита на населението и инфраструктурата.

Република Македонија по примерот на многу држави треба да работи на моделот на интегрирано министерство за одбрана и министерство за внатрешни работи. Главната задача на интегрираните цивилно-воени институции треба да биде постојано барање и изнаоѓање баланс помеѓу интересите на професионалната војска и интересите на општеството, кое ја обезбедува војската со ресурси и бара нивна ефикасна примена секогаш кога има предизвик, ризик и закана што би можеле да го загрозат стабилниот развој на општеството.

### **3.6 ГЕНЕРАЛШТАБ НА АРМИЈАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Во секоја современа држава, Генералштабот претставува основен орган во рамките на Министерството за одбрана или на врховната команда. Неговата функција во најопшт начин може да се определи како збир на задачи во врска со извршувањето на оперативно-плански работи во областа на изградбата, подготвувањето и употребата на вооружените сили, во согласност со воено-политичките цели кои ги дефинирала највисоката цивилна власт во државата.<sup>125</sup>

Генералштабот е највисок воен организациски состав на Армијата на Република Македонија. Генералштабот има задача да ги насочува, да ги координира и да ги усогласува активностите во Армијата во согласност со дејностите на управната функција на Министерството во областа на одбраната и со политиката на Собранието и на Владата на Република Македонија во таа област. Исто така, тој претставува организациска врска помеѓу Министерството за одбрана како ресорен орган на управата надлежен за работите на одбраната и единиците и установите на АРМ.

Генералштабот непосредно го спроведува раководењето и командувањето со Армијата, согласно актите што ги донесува Претседателот на Републиката како врховен командант на вооружените сили.<sup>126</sup> Тој ги

<sup>125</sup> Пошироко види: Б.Ванковска и Ц.Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 298

<sup>126</sup> Види: Ристески Т., *Надлежности на Генералштабот, сѝисание „Одбрана“*, Министерство за одбрана, Година Ц, Број 66, октомври, 2001, 44

трансформира одлуките содржани во управните акти на Министерството за одбрана во акти на раководење и командување и им ги пренесува на командите на воените единици и управите на воените установи. Со тоа, оперативните и стручните работи за организирање, подготвување и командување со Армијата му се доверени на Генералштабот на Армијата, како највисоко стручно тело за прашањата кои се однесуваат на Армијата.

Со Генералштабот на Армијата раководи началник кој го поставува и го разрешува Претседателот на државата. Аналогно на тоа Началникот на Генералштабот на Армијата за својата работа му одговара на Претседателот на Републиката.

Во парламентарните системи се практикува институционалните решенија да бидат во насока на инкорпорирање на Генералштабот при Министерствата за одбрана, кои ќе имаат задача да вршат постојана контрола во неговата активност. Парламентот и Владата треба да бидат одговорни за статусот на вооружените сили и да обезбедат пари за генералштабот, но треба да не се мешаат во внатрешните одлуки на структурирање и менаџирање на вооружените сили, вклучувајќи го и менаџментот на ресурсите.

Со новото решение дадено во Законот за одбрана на Република Македонија од 2001 година, Генералштабот се институционализира. Искуството зборува дека мал број на држави имаат воспоставено ваква пракса.

Во извршувањето на работите, Генералштабот на Министерството за одбрана му го предлага следното: организација и формација на Армијата; план за употреба на Армијата; мерки за зголемување на борбената готовност на Армијата; годишен финансиски план за потребите на Армијата; годишна програма за опремување на Армијата; годишен план за вежбовни активности на Армијата; поставување, унапредување и разрешување воени старешини на

должности за кои се предвидува чин мајор и повисок чин; годишен план за школување итн.<sup>127</sup>

Според член 26 од Законот за одбрана во извршувањето на претходно наведените работи и задачи, Генералштабот ги презема следните активности: го спроведува годишниот финансиски план за потребите на Армијата одобрен од Министерството за одбрана и ја следи ефикасноста и наменската реализација на средствата во согласност со прописите донесени од министерот за одбрана; ја следи борбената готовност на Армијата и презема мерки за нејзино подобрување; го организира и го следи спроведувањето на мерките за готовност на Армијата и презема мерки за нивно извршување; извршува мобилизација на Армијата; изведува вежбовни и други активности за оспособување на Армијата во согласност со годишниот план; спроведува логистичка поддршка на Армијата; спроведува персонален менаџмент во Армијата во согласност со кадровската политика на Министерството за одбрана; планира, организира и спроведува обука за припадниците на Армијата; организира и подготвува врски за командување и контрола во Армијата итн.<sup>128</sup>

Во согласност со Стратегискиот одбранбен преглед, Генералштабот во реализацијата на целите и функциите на Министерството за одбрана се јавува како непосреден учесник.

Денес, во улогата на Армијата евидентна е трансформацијата на обврските и задачите. Така, нашата држава е во фаза на трансформација во која е интензивиран процесот на реконструирање и модернизација на Армијата согласно НАТО стандардите. За да има воена структура компатибилна со НАТО треба да се исполнат следните задачи:

- да се донесе нова законска рамка за вооружените сили;
- да се разграничат воените и политичките компетенции и да се обезбеди демократска контрола над вооружените сили;

<sup>127</sup> Пошироко види: *Закон за одбрана на Република Македонија*, „Службен весник на Република Македонија“, бр.42/2001, 3131

<sup>128</sup> Исто., 3131

- да се зголеми професионалноста;
- да се зголеми капацитетот за справување со кризи;
- да се подготват вооружените сили за широк спектар на задачи за учество во операциите согласно член 5 од Вашингтонскиот договор;
- да се обезбеди поголема транспарентност;
- да се подигне нивото на координација и раководење во насока на остварување подобра ефикасност итн.

Денес, сосема е вообичаено војските во светот да ги извршуваат следните пет функции:

- заштита на независноста, суверенитетот и територијалниот интегритет на земјата, или пошироко, нејзините граѓани;
- одржување на меѓународниот мир или извршување на мировни мисии;
- помош од катастрофи;
- внатрешни безбедносни задачи (помош на централните власти кои го спроведуваат законот за да го одржат мирот доколку тој е нарушен);
- учество во градење на нацијата (социјална функција).

Во таа насока, новата структура на АРМ треба да обезбеди: одбрана на територијалниот интегритет на Република Македонија, колективна одбрана според член 5 од Вашингтонскиот договор, придонес кон регионалната и европската безбедност, учество во мисии под закрилата на НАТО итн.

### **3.7 ПРАВОСУДНИТЕ ОРГАНИ И НИВНОТО ЗНАЧЕЊЕ ВО ОБЛАСТА НА ОДБРАНАТА**

Поделбата на власта на законодавна, извршна и судска е последица на долгиот историски процес во барањето решение за разграничување на овластувањата во вршењето на државните функции. Во рамките на поделбата на власта, судството го претставува третиот столб на власта.

Како резултат на демократските процеси во општеството и обезбедувањето инструменти за ефикасна заштита на слободите и на правата на човекот и граѓанинот и на другите правни субјекти, по нашето



осамостојување започнаа порадикални промени и во однос на организацијата на судскиот систем.

Законите и другите општи правни акти содржат задолжителни правила на однесување за сите општествени субјекти: од поединците и правните лица, па сè до државните органи. Бидејќи извршувањето на законските налози се обврзани за сите, тогаш се јавува потребата некој да пресуди дали определен субјект во определена ситуација се однесувал во согласност со законските и другите правни прописи или не. Таа улога им се доверува на судовите.<sup>129</sup>

Судот, како институција која ги штити основните и суштествени интереси и вредности на едно определено општество, е една од најстарите општествени и политички творби. Служејќи како поткрепа на определен систем на политичката власт и на власта во пошироко општествено зачење, судот до тој степен е вткаен во политичкото конституирање на општеството, при што со право се констатира дека политичката историја на човештвото е неодолива од историјата на судот, како што судот е составен дел на политичката историја на човештвото. Судот останал како потреба за решавање на спорите, а спорите, без оглед на тоа какви вредности се во прашање, еднакви или нееднакви, бара неутрален и објективен арбитар.<sup>130</sup>

Од претходно изнесеното може да се констатира дека судот претставува значаен услов и потврда за демократијата и цивилизацијата.

Во секоја демократска држава, третиот сегмент на власта треба да биде целосно самостоен, односно идентичен на законодавната и на извршната власт. Со тоа ќе се овозможи да се стави препрека на злоупотребата на другите државни органи.

Уставот на Република Македонија поаѓа од сознанието дека современата држава не може да се замисли без судството како, повеќе или помалку, самостојна институција на власта.<sup>131</sup> Во нашата држава судската власт ја остваруваат судовите. Судовите се самостојни и независни. Судовите

<sup>129</sup> Пошироко види: Б.Ванковска и Ц.Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 334

<sup>130</sup> Види: В. Митков и С. Климовски, *Политички и уставен систем*, Просветно дело, Скопје, 1995, 177

судат врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.<sup>131</sup>

Кога станува збор за организацијата на судството таа е единствена. Во единствениот судски систем судската власт ја вршат:

- Основните судови;
- Апелационите судови; и
- Врховниот суд.

Основните судови се основани за 27 подрачја на Република Македонија. Апелационите судови се на подрачјата на повеќе основни судови, а ги има три, и тоа: во Скопје, во Битола и во Штип.

Врховниот суд на Република Македонија е највисок суд во Републиката и го обезбедува единството во примената на законите од страна на судовите. Врховниот суд, судската власт ја врши на целата територија на Република Македонија.

Целите и функциите на судството опфаќаат:

- непристрасно применување на правото без оглед на положбата и својството на странките;
- унапредување, во рамките на судската функција, на заштитата и на почитувањето на човековите права и слободи;
- правна сигурност и создавање услови на секој човек да живее слободно во рамките на примената на правото.

Судот суди во постапка пропишана со закон за:

- правата и правно заснованите интереси на граѓаните;
- спорите меѓу граѓаните и другите правни субјекти;
- казнивите дела;
- други работи што со закон се ставени во надлежност на судот.

Постапката пред судот се уредува со закон и таа се засновува врз следните начела: законитост; рамноправност на странките; правичност;

---

<sup>131</sup> Исто., 178

<sup>132</sup> Устав на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“, 1991

јавност; контрадикторност; двостепеност; право на одбрана, односно застапување; слободна оцена на доказите и друго.

Судските одлуки се изрекуваат во името на граѓаните на Република Македонија. Правосилната судска одлука има неприкосновено дејство. Судската одлука може да ја менува или да ја укинува само надлежен суд и во постапка пропишана со закон. Судските одлуки се задолжителни за сите правни и физички лица и имаат поголема сила во однос на одлуките на кој и да е друг орган.

За да може да продолжи со работа во услови на војна, потребно е политичкиот систем да обезбеди континуитет во функционирањето на сите три сегменти на власта. Судовите како носители на судската власт и обвинителствата имаат посебно место во остварувањето на одбраната на Републиката.

Судството има значаен удел во обезбедувањето на примената на правните прописи од областа на одбраната. Судот е орган кој може најавторитетно и најреално да го обезбеди почитувањето и должноста на граѓаните за учество во одбраната на земјата. Од друга страна, граѓаните имаат загарантирано со Уставот право да бараат судска заштита во однос на законитоста на поединечните акти на државната управа.<sup>133</sup>

Ако се анализира Законот за одбрана, особено делот на надлежностите на органите на државната власт, може да се констатира дека во неговиот нормативен дел не се разработуваат надлежностите на судската власт во однос на одбраната.

Ваквиот пропуст беше евидентен уште со донесувањето на Законот за одбрана од 1992 година, но исправката беше изоставена и во сегашното решение со новиот Закон за одбрана од 30.05.2001 година. И тука исто како и во стариот Закон за одбрана, не станува збор за начинот на функционирање на судовите во воени услови.

---

<sup>133</sup> Види пошироко: Б.Ванковска и Ц.Цветковски, *Привојто и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 334-335

Со осамостојувањето на Република Македонија, како и во другите сфери на општеството и во судската власт настанаа радикални промени. Во одбраната, промените беа најевидентни кога станува збор за военото судство. Ваквото решение се раководеше на уставната определба организацијата на судството да биде единствена во Република Македонија. Со тоа прашањата за кои порано беа надлежни воените судови, денес се под надлежност на основните судови.

Во правосудниот систем на Република Македонија соодветно место му припаѓа и на **Републичкиот судски совет**. Републичкиот судски совет со вршењето на работата од својот делокруг придонесува да се остварува судската функција и да се обезбедува самостојноста и независноста на судовите, без да навлегува во нивната работа. Републичкиот судски совет го сочинуваат седум членови. Членовите на Републичкиот судски совет ги избира Собранието од редот на истакнати правници во времетраење од шест години, со право на уште еден избор. Тројца од членовите се избираат со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија. Функцијата во Републичкиот судски совет е неспоива со вршењето на други јавни функции, професии или членување во политички партии.

Републичкиот судски совет ги извршува следните активности: на Собранието му предлага избор и разрешување судии и утврдува предлог за разрешување на судската функција во случаите утврдени со Уставот; одлучува за дисциплинска одговорност на судиите; ја оценува стручноста и совесноста на судиите во вршењето на нивната функција и предлага двајца судии за Уставниот суд на Република Македонија.

#### 4 НАЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЈА ВО БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА

Безбедноста во суштина претставува иманентен структурен дел на општеството кој во себе вклучува определена состојба, односно определени особини на состојбата, а исто така и дејност, односно систем.<sup>134</sup> Во однос на поединецот, безбедноста е и биолошки и психолошки рационално и инстинктивно фундирана така што ги вклучува сите когнитивни капацитети, од аналитичкиот, дискурзивниот, интелектуалниот, па до интуитивниот и афективниот. Во однос на државата, безбедноста ги синтетизира државните функции врз основа на примарно надворешни и внатрешни информации. Ова е потребно да се има во предвид при процена на безбедноста и изградбата на безбедносната политика во рамките на конкретната држава.

Безбедносната политика на една држава се развива од страна на националните политички авторитети. Политиката на развивање и користење на воените сили е формулирана од националните политички авторитети и се пренесува на вооружените сили. Во таа насока од големо значење е профилирањето сили кои ќе бидат реална поддршка на националната политика.

Креирањето на државната политика претставува процес низ кој во настојувањето да се изгради целнообразно внатре во себе – непротивречното настапување на нејзиниот носител, се обединуваат теоретските, искусствените и интуитивно заснованите сознанија за политичкиот проблем, од една страна, во однос на парцијалните интересни позиции и видувања на проблемот од друга страна.<sup>135</sup>

Политичката стабилност, економската моќ и подобрување на условите за живот на граѓаните се клучните прашања за тоа дали граѓаните го прифаќаат поредокот и политичкото водство во земјата (или не) – со сите

---

<sup>134</sup> Пошироко види: Котовчевски М., *Национална безбедност на Република Македонија*, прв дел, Македонска цивилизација, Скопје, 2000, 21

<sup>135</sup> Hilsman, Roger. *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs*. Prentice Hall, 1993, pp. 36-89.

импликации што тоа ги има врз осмислувањето, организацијата и остварувањето на одбраната и безбедноста.

Во основа, политичката стабилност на земјата е функција од взаемното дејствување на следните чинители:

- Природата на конфликтите во земјата и фазата во која тие стасале;
- Политичката култура;
- Легитимноста на поредокот;
- Нормативно-институционалната рамка на политичкиот процес;
- Авторитетот и способноста на политичкото (државното) водство.<sup>136</sup>

Во земјите со стабилни демократски институции и со развиена политичка култура, политичарите се сметаат за слуги на народот. Заслуги за народот „можеби и имаат“, судејќи од тоа колку се платени, но се смета за знак на духовно здравје на народот ако голем дел од него не ги знае имињата и функциите на своите водечки политичари, односно на политичарите што го водат. Има и во тоа извесна здраворазумска логика. Ако е народот господар, а политичарите се негови слуги, што има чудно или лошо во тоа што тој не им ги знае имињата. Слугите се, по правило, помногубројни, променливи, поткупливи, често и неверни, а господарите имаат поважни и поинтересни работи одошто да мислат на нивните имиња.<sup>137</sup>

Според Саркесијан<sup>138</sup>, способноста успешно да се води политиката на планот на националната безбедност е директна последица на моќта што нацијата ја поседува и нејзината способност таа моќ ефективно да ја користи. Во определувањето на „моќта на нацијата“ можни се два приода. Според еден приод, определувањето на националната моќ се врши имајќи предвид редица индикатори, почнувајќи од силата на нејзините вооружени сили, па преку способноста на нацијата да ги мобилизира вкупните човечки и материјални ресурси во функција на одбраната на виталните национални интереси, па се

<sup>136</sup> Лазаревски П., *Стратејски интереси, цели и политика на Република Македонија*, 1995, 16-20

<sup>137</sup> Пошироко види: Неделковски Ж., *Политичката како комуникација*, НИО Студентски збор, Скопје, 1992, 8

<sup>138</sup> Sarkesian, S. C., *U.S. National Security - Policymakers, Processes, and Politics*, Second edition. Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 28.

до моќта на националната економија. Според ваквата дефиниција, разбирливо, само големите нации по број на жители, територија и ресурси можат да се третираат како моќни. Другиот приод повеќе внимание посветува на конкретната ситуација, место и време во кое нацијата ја манифестира својата моќ, а историјата во редица ситуации покажува дека и помали нации биле (и се) способни на конкретно место и во конкретно време да „изнудат“ поголема моќ во одбрана на своите витални интереси од моќта со која настапува голема сила која истите ги загрозува.

Од друга страна, системот за национална одбрана, неговата моќ и умешност не се заснова врз неговата структурна-формална поставеност да се справи со предизвиците и заканите по националната безбедност, туку пред сè врз неговата хоризонтална координација и интеракција.<sup>139</sup>

Во остварувањето на националната безбедност се поаѓа од две клучни прашања, и тоа:

- можните закани со кои се соочува државата на полето на националната безбедност и одбраната; и
- дали е решена и подготвена нацијата и легитимното политичко водство да ги бранат и одбранат независноста, суверенитетот и територијалниот интегритет.

Денес државите се соочуваат со голем број предизвици и закани по територијалниот интегритет.

Како закани по националната безбедност може да се посочат следните:

- можност за ревизибилност на позитивните политички и економски промени;
- можност за неконтролирано ширење и употреба на средствата за масовно уништување;
- експанзија на милитантниот национализам;

---

<sup>139</sup> Лазаревски П., и Атанасов П., *Поставеност и остварување на политичката на национална безбедност на Република Македонија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, 105

- присутноста на идеите за создавање на т.н. големи етнички чисти држави и етнички и меѓуверски конфликти во повеќе региони во светот;
- појава на нови ризици кои немаат директно воена природа, какви што се транснационалниот феномен на тероризмот, шверцот со дрога, перењето на пари, еколошката деградација и друго.<sup>140</sup>

Државата за да може да се справи со потенцијалните закани мора да создава силни институции и да има раководители кои ќе знаат да носат големи одлуки.

Значи, државата за да не остане блокирана има потреба од отворени институции со одговорни луѓе и одговорни одлуки. Претпоставка за отворено општество е личната одговорност. Подреденоста на индивидуата на колективитетот во вршењето на политичката власт и конфузната надлежност е ефикасно средство за неодговорност и послушност.<sup>141</sup>

Основна цел на политичките активности воопшто и посебно, кога станува збор за активностите чии носители се органите на државната власт, по правило е реализирањето на претходно формулираната политика. Извршувањето на политичките одлуки претставува системски облик на влијание врз текот на општествените односи и на однесувањето на граѓаните и на општествените групи. Ова настојување, во крајна линија, треба да доведе до сообразување на општествените односи со принципите и со целите на политичката формулација во центрите на политичкото одлучување. Сложениот комплекс на политички активности на политичките органи и институции, всушност, се одвива околу два централни пункта: донесување одлуки и нивно извршување. Меѓу нив постои нераскинлива врска што го условува нивното заедничко постоење и остварување.<sup>142</sup>

Делувањето и ефикасноста на одлучувањето – како административна димензија може да се постигне благодарение на структурите за поддршка на

<sup>140</sup> Нацев З., *Доктрина и стратегија*, НИП Гурѓа, Скопје, 1998, 29-30

<sup>141</sup> Види: Гаговска Б., *Општоинтересен мирис на власта*, Просвета, Куманово, 1992, 49

<sup>142</sup> Пошироко види: Б.Ванковска и Ц.Цветковски, *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996, 277



кабинетот: комисиите, советниците, и сл. За да се реализира тоа успешно потребна е административна димензија на координација на одлучувањето<sup>143</sup>. Постојат повеќе нивоа на координација, каде што политиката и администрацијата се комбинираат на различни начини и формираат различни конфигурации. Степенот и начините на координација ги балансира владата, така што легитимитетот и ефикасноста претставуваат базични варијабли на политичко-административната дихотомија.

Во услови кога состојбите во светот се максимално оптоварени со големи предизвици по мирот и стабилноста на државите, кризите и конфликтите се присутни во многу делови на земјината топка, координирањето во областа на безбедноста и одбраната на секоја земја претставува мошне важна задача на државното раководство. Координирањето во областа на безбедноста и одбраната овозможува создавање услови за организирано дејствување во случај на појавување на некоја закана по државата.

Во реализирање на одредени задачи, државните органи остваруваат меѓусебна координација и соработка. За одбраната на Републиката од особено значење е соработката на Претседателот на Републиката со Владата и Министерството за одбрана, како и остварувањето на координацијата меѓу Владата со ресорните министерства особено оние кои ја практикуваат одбраната и безбедноста, но и другите органи на државната управа.

Во Република Македонија координацијата на национално ниво во областа на безбедноста и одбраната се остварува преку:

- Советот за безбедност; и
- Владата која ги координира соодветните ресори за безбедност и одбрана.

**Советот за безбедност** претставува своевиден форум кој ги разгледува прашањата од националната безбедност на Република Македонија. Ова тело има советодавна улога и одлуките што ги донесува немаат обврзувачки

<sup>143</sup> Идејата за анализа на политичко-административната дихотомија низ проблемите на ниво на координација произлегува од Guy Peters, *Managing Horizontal Government; The Politics of*

карактер за државните органи со што не се создава институционална рамка за решавање на проблемите на планот на безбедноста и одбраната.

**Владата** раководи со клучните ресурси со кои се остварува безбедноста и одбраната па според тоа се создадени и елементарните предуслови за практикување на својата извршна власт во овој сегмент. Владата на Република Македонија обврските во безбедносниот сектор ги остварува преку ресорните министерства за одбрана и внатрешни работи.

Во однос на процедурите и регулативите за решавање на прашањата поврзани со безбедноста и одбраната, координација и соработка меѓу Владата и министерствата се врши преку расправа на седници, меѓусебно информирање, размена на податоци и постојана комуникација за потенцијалните закани по мирот и безбедноста на државата, следење и анализирање на организираноста и подготвеноста за одбрана, остварување на непосредно договарање и утврдување на заеднички решенија за извршување на определени задачи и друго.

Во 2001 година Република Македонија се соочи со реална криза која ги загрози заедничките вредности на граѓаните. Ако воопшто е можно накусо да се систематизираат грешките и пропустите што Република Македонија ги направи пред и за време на конфликтот, тогаш задолжително би требало да се наведат: практично непостојните превентивни активности на теренот и видливото отсуство на координација меѓу субјектите кои се задолжени за остварување на безбедноста и одбраната што имаше свои негативни рефлексии врз пониските нивоа на одлучување и раководење.

Како последица на кризата во 2001 година и заради надминување на проблемите со координацијата меѓу институциите, како и со претставниците на меѓународната заедница, беа формирани Координативното тело при Владата на РМ и Центарот за менаџмент со кризи.

Овие две тела имаа задача да ја зајакнат координацијата меѓу институциите кои беа задолжени да ја остваруваат безбедноста и одбраната на државата, понатаму да ги координираат и ефикасно да ги обезбедуваат

расположливите ресурси на државата, како и да остваруваат соодветна проценка на загроеноста на безбедноста на Република Македонија.

Координативното тело (во моментот не функционира) се состоеше од различни министерства, претставници од највисоките носители на државни функции (претставници определени од претседателот на Републиката, од претседателот на Владата итн.) и претставници на Агенцијата за разузнавање. Координативното тело имаше задача да ги координира активностите меѓу субјектите кои ја остваруваат одбраната и да предложи решение за самите проблеми.

Центарот за кризен менаџмент имаше задача како подредено тело на владата да се ангажира за централизирано собирање на информации од сите институции (домашни и странски) и нивна размена со меѓународната заедница.

И покрај постоењето на овие две тела, евидентна беше лошата координација во менаџирањето со кризата. Делумно оправдување можат да бидат незаокружените или несоодветно поставените уставни и законски решенија. До еден извесен период Република Македонија Центарот за менаџмент со кризи немаше законска рамка за две суштински работи: прво, за основите на системот на националната безбедност, кој ќе ги дефинира статусот, местото, надлежностите и координацијата меѓу сите разузнавачко – безбедносни сегменти во државата и, второ, за координативно тело за менаџирање со кризи во кое ќе бидат претставени највисоките професионални нивоа од министерствата и владините агенции во чија надлежност се одбраната и безбедноста на државата. Обидот да се организира и промовира работата на едно такво тело за време на конфликтот не отиде подалеку од почеток, затоа што Владино тело за справување со кризи беше формирано само со одлука на Владата на РМ. Тоа по дефиниција означува ниско поставена легална основа и де факто беше квазиорган со не докрај јасни компетенции и недефинирана извршна сила која најчесто беше во сенка на надлежните министерства, поради што речиси никој не се чувствуваше директно повикан или обврзан да ги почитува и спроведува неговите препораки и решенија.

При постоење на еден ваков правен вакуум сосем логично беше што државниот врв, што секојдневно се состануваше, практично се исцрпуваше во непродуктивни дискусии што најчесто не произведуваа единствени одлуки и ставови за единиците на теренот за кои продолжија да бидат облигаторни наредбите што доаѓаа од респективните министерства.<sup>144</sup>

Се чини дека овие две тела како да не ја одиграа нивната улога за време на воената криза.

Од изнесеното следи дека во Република Македонија потребен е добар систем за координација на безбедносната заедница што ќе значи усовршување на безбедносниот систем, кој треба да биде прилагоден кон новите предизвици и закани и аналогно на тоа треба да биде способен и ефикасен за да одговори на новите безбедносните предизвици, да решава кризи внатре, да помогне во решавање на кризите во регионот и пошироко.

Новата концепција за национална безбедност и одбрана, донесена од страна на Собранието на РМ (во јуни 2003 г.) во себе содржи посебен дел насловен како менаџмент со кризи кој ги дава насоките за организација и развој на оваа област. Содржината и визиите на овој текст обезбедуваат основа за изградба на модерен, ефикасен и компатибилен со други земји и организации систем за управување со кризи. Во овој контекст изработката и постојаното одржување на една транспарентна и објективна проценка на загрозеноста на РМ за што се потребни поефикасни и подобри разузнавачки способности и максимална координација на сите безбедносни подсистеми се основа за изградба на овој систем.

Значи, менаџментот со кризи кој е претставен во Националната концепција за безбедност и одбрана претставува основна концептуална рамка во која се дадени приоритетите на РМ на полето на управување со кризи. Со ова работите во државата се поставуваат на поинакви основи, врз чија база треба да се донесе Закон за управување со кризи кој е во постапка. Неговата цел е да обезбеди одржување на постојано ниво на готовност на државата,

---

<sup>144</sup> Види: Пендаровски С., *Прилози кон системот за национална безбедност*, Процес 2002 – Безбедноста на Република Македонија, Кабинет на Претседателот на РМ, Скопје, 2002, 19

консултации, континуитет, меѓуресурска и меѓународна соработка, координација, изработка и одржување на обединета и единствена проценка на заканите, ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија, како и предлагање и донесување на мерки и активности за разрешување на кризни ситуации и кризи. Тоа подразбира координација на мерките, активностите и безбедносните капацитети со примена на навремена и целообразна употреба на способностите и ресурсите за справување со кризи, како и можност за давање, односно примање на помош и соработка.<sup>145</sup>

Како што е наведено во презентираниот преглед за менаџмент со кризи, Системот за управување со кризи вклучува три органи на управување и тоа: управувачкиот комитет, групата за проценка и Центар за управување со кризи. Овде се наметнува потребата за јасно дефинирање на институционалните одговорности и задолженија на сите нивоа на управување затоа што суштинскиот проблем за менаџирање со кризите е да не се појавуваат конфликти на надлежностите меѓу органите и институциите.

Во рамките на Центарот за управување со кризи за полесно реализирање на поставените задачи предвидено е формирање на повеќе регионални центри.

Несомнено е дека оптимално продуктивен одговор на криза претставува формирање на регионални центри за управување со кризи кои се потенцирани и во предлог-законот за управување со кризи. Со ова ќе се овозможи реагирање на самото место и можност, од најниско ниво, за дејствување со ставање на фокусот на координацијата и поддршката на национално ниво кога месните ресурси се недостапни. Моменталниот степен на персонална пополнетост на овие регионални центри би зависел од порастот на кризата во некој од засегнатите региони.

Поради потребната рационализација оперативните регионални центри треба да се функционални, а не физички или персонални. За да може ефикасно и целосно да се посветени во осмислување на оперативна употреба

---

<sup>145</sup> Национална концепција за безбедност и одбрана, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 40/2003

на силите, оние членови кои ќе бидат овластени претставници од подрачните единици на органите на државната управа и други, треба да бидат максимално ослободени од секојдневните редовни задачи на органите и телата во кои се вработени. Ако не се направи тоа ќе имаме бирократизација на персоналната слика во регионалните центри, со што тие стануваат оперативно неупотребливи.

Справувањето со кризите претставува комплексна активност на сите субјекти кои треба да дејствуваат во рамките на новите барања на безбедносната средина. Ова бара и конкретни сили за реагирање на кризи кои треба да бидат во функција на поставените цели, односно да го осигурат исполнувањето на мерките и спроведување на операции за реагирање при кризи.

За исполнување на ваквите барања потребна е и соодветна реорганизација на безбедносните и армиските сили, која подразбира и дефинирање на нивните нови улоги и мисии, со што вооружените сили би можеле да бидат носител на многу противкризни операции.

Можните подрачја на употреба на вооружените сили во совладувањето на кризите практично ја одредуваат и нивната нова мисија, која пред сè се базира на силно и длабинско разузнавање и конкретна ефикасна команда врз мали, високо професионални, добро опремени и подвижни специјални единици за такви намени.

Управувањето со кризи е и ќе остане политички осетлива област. Ова сепак не налага дека само органите кои директно се занимаваат со безбедносниот сектор треба да бидат вклучени во негов надзор. Напротив во зрелите демократии оваа функција не ја остварува само највисокиот законодавен орган, туку и самото цивилно општество пројавува интерес во надзорот над работата на Центарот за управување со кризи, бидејќи индивидуалната адаптација на личната безбедност обезбедува услови за перцепирање на новите закани. Со тоа ваквите центри не се повеќе за остварување на државните интереси, туку им служат на човечките безбедносни интереси на секој поединец. Значи, во овој дел потребно е да се

дообјасни делот кој се однесува на улогата на парламентот кој предизвика сериозна полемика во изминатиот период.

Во националната концепција за безбедност и одбрана во параграф 56 стои дека изградбата на Центарот за управување со кризи е важен дел од капацитетите на РМ за справување со кризи и како дел од приспособувањето на нашиот безбедносен систем кон НАТО. Тука, проблематичен би бил начинот на кој се остварува координација со меѓународната заедница зошто евидентно е дека досега не постои пропишана процедура. Соработката во таква ситуација се реализира директно преку конкретната заложба на некои од државните авторитети што е недопустиво за сериозни држави.

Искажаните ставови, определби и решенија не ја преферираат националната исклучивост во овој домен, туку ја трансформираат и вклопуваат во еден заеднички модел со европските и други партнери и сојузници, на нови основи и односи, засновани на кооперативност, интероперабилност, координација и сл.

На крајот би потенцирал дека Република Македонија се наоѓа во една сложена состојба и е исправена пред бројни предизвици. Што е уште позначајно, општеството во кое живееме уште долго ќе остане притиснато од наследството што го остави конфликтот во 2001 г. кој е длабоко навлезен во свеста, вредностите и однесувањето на луѓето, во сите сфери на животот. Општата определба за заеднички живот и градење заеднички вредности се поима како време на рационални промени на институциите и воопшто основните правила на живот на луѓето.

## 5. КООРДИНАЦИЈАТА НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ ВО ФУНКЦИЈА НА ЕФИКАСНА ОДБРАНА

Истражувањата за координацијата на државните органи во функција на зголемување на ефикасноста на одбранбениот систем подразбираат дефиниран интерес и подготвеност за ефективна соработка на клучните носители на овластувања во доменот на националната безбедност и одбраната. Притоа, треба да се нагласи и да се има предвид дека се работи за комплексни истражувања и за мошне осетлива проблематака од витално значење за државата.

Координацијата има големо значење за опстанокот и за успешното функционирање на секоја институција, односно за државата во целост. Успехот на координираните активности зависи од способноста, од вештината, од искуството на раководните структури, од видот на дејноста и сложеноста на задачите што ги извршуваат, од соработката меѓу субјектите, од времето во кое се врши координацијата и сл. Но, без разлика на успешноста или на неуспешноста, координацијата останува главна алка во сите институции, органи и организации.<sup>146</sup>

Во реализацијата на проектот „Координација на државните органи во функција на ефикасна одбрана“ кој е направен за потребите на докторската дисертација заставаме на нивото на научно – емпириска слаборација на проблемот кој е предмет на наше истражување. Периодот после завршувањето на конфликтот од 2001 година е една временска рамка која беше репер во нашите настојувања на проблемот да му пријдеме со фактот дека Република Македонија во периодот од завршувањето на воениот конфликт се наоѓа во една видоизменета општествено – политичка, безбедносна и економска состојба, која во голема мера ги модифицира општествените случувања на полето на националната безбедност, притоа модифицирајќи ја и свеста на соодветните институции и ставовите на носителите на функции за прашања од национален интерес.

---

<sup>146</sup> Види: Бакрески О., *Државните органи и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 9



Предмет на истражувањето беа државните органи и како тие ги координираат своите активности во областа на безбедноста и одбраната, прашање кое беше доста чувствително во 2001 година кога субјектите во безбедносниот сектор се соочуваа со слаба координација.

Целта на ова истражување беше да се открие и разбере начинот на кој испитаниците ги перципираат и ги толкуваат настаните кои се поврзани со координацијата на државните органи. Основна цел на ова истражување е да се соберат објективни, односно поцелосни, проверливи, системски и попрецизни искусствени податоци за појавата што ја истражуваме. Оттука собирањето на искусствените податоци беше насочено од самиот карактер на истражувачкиот проблем и подлегнува на стандардизирана планска процедура.

Во истражувањето како техника за прибирање на податоци беше користено интервјуирање (нестандардизирано интервју).

Нестандардизираното интервју имаше ограничена примена, што се однесува на статистичкиот примерок кој беше интервјуиран. Во однос на изборот на примерокот во нашиот случај беше користен *примерокој на процена* како најтипичен за квалитативните истражувања. Овој примерок е условен од проценката какви испитаници ќе бидат соодветни за истражувањето. Примерокот кој беше опфатен со интервјуто, беше намерен заради добивање податоци од конкретните носители на функции особено оние кои раководеа со клучните сектори во 2001 година, како и носители на одговорни функции во периодот после конфликтот заклучно со 2003 година. Свкупно, беа изведени помеѓу 30 и 35 интервјуа. Теренската работа се одвиваше во временски период помеѓу 1 мај и 30 декември 2003 г. Дел од прашањата беа идентични за сите, дел индивидуални, но разговорите се водеа слободно и се обработија квалитативно односно оние прашања кои имаа само општа индикативна вредност. За средување на податоците од интервјуто и на отворените прашања беше користена анализа на содржината (семантичка и фреквентна). Анализата во основа ја зачува автентичноста на податоците бидејќи беше системска и целовита.

За успешно и објективно спроведување на интервјуто, без можност да се излезе од предвидената предметно – методолошка рамка, претходеше фаза на подготовка и план за спроведување на оваа методолошка техника.

Како прв и основен чекор во подготовката на интервјуто, претходеше селектирање на дел од предвидените прашања кои се однесуваа на предметот на истражување. Селектирањето се вршеше според принципи кои овозможуваат од предвидените прашања да се добијат плодни, длабински и конкретни одговори. Како една од основните обележја на оваа методолошка постапка беше анонимноста.

Имајќи ја предвид достапноста на намерниот статистички примерок и намената на податоците кои беа добиени од истражувањето, за послободно спроведување на истото пред почетокот на интервјуирањето се подготви едно писмено стандардизирано известување за природата и целите на истражувањето, како и стандардизирано упатство за начинот на работата поврзана со истражувањето, со што се создадоа предуслови за намалување на можноста за достапност и недоверба.

Откако беа добиени податоците од интервјуто (со помош на техничко помагало – диктафон) се пристапи кон анализа и обработка на податоците. Преку анализата на исказите која ќе биде ограничена на дескриптивно ниво и инференцијална статистичка обработка со експликација, по одредените прашања беше направена и нивна селекција и категоризација на податоците врз основа на издвојување на поуспешните, специфичните и репрезентативните податоци, а нецелосните и нејасните беа отфрлени.

Во следната фаза на анализата следеше определување на тематската рамка за работа и преку процесот на апстракција и конкретизација се дојде до концептуализација односно избор на неколку клучни теми околу кои се групирани податоците.

Тежиштето на истражувањето беше насочено кон утврдување на ставовите и мислењата на испитаниците за координацијата на државните органи за функционирање на безбедносниот систем, за улогата на Претседателот на Републиката во одбраната, за улогата на Агенцијата за

разузнавање во безбедносниот сектор, за Советот на безбедност и неговото место во остварување на одбраната, за улогата на Собранието во одбраната, за улогата на Комисијата за одбрана и безбедност, за прашањето околу обезбедување на државната граница, за координацијата на системот на безбедност и неговото влијание врз процесот на евроатланските интеграции итн.<sup>147</sup>

Откако беше поставена иницијалната рамка отпочна повторното препрочитување на податоците на секој транскрипт поединечно и определување на темата во која ќе биде сместен. Сортирајќи ги исказите на испитаниците, компарајќи ги сличностите и разликите меѓу нив, настојувавме да откриеме некои нови внатрешни димензии на координацијата.

Со истражувањето беа опфатени следните категории на испитаници:

1. претставници од законодавната власт;
2. претставници од извршната власт;
  - претставници од секторот за одбрана;
  - претставници од секторот за безбедност;
  - претставници од Кабинетот на Претседателот и Владата;
3. претставници на експертската заедница; и
4. други (директори на разни дирекции, агенции итн.)

Во текот на истражувањето беа реализирани разговори со: актуелниот и поранешниот министер за одбрана (2001)<sup>148</sup>, со поранешниот министер за внатрешни работи (2001), со заменикот министер за одбрана (2003), со поранешниот потсекретар за безбедносна политика во министерството за одбрана (2001), со државниот секретар за одбрана (2001), со два државни советника на министерот за одбрана (2003), со помошник министерот за меѓународна соработка при МВР (2003), со советникот за национална безбедност на Претседателот на РМ (2001), со советникот за национална безбедност на Владата на РМ (2003), со претседателот на комисијата за

<sup>147</sup> Види: Нестандардизирано интервју – Прилог бр. 6

<sup>148</sup> Во заградата е дадена годината во која испитаникот е носител на посочената функција.

одбрана и безбедност (2003), со четири членови на собраниската комисија за одбрана и безбедност (2003), со четири армиски и два полициски генерали (2001), со директорот на Дирекцијата за безбедност на класифицирани податоци (2003), со директорот на Координативното тело при Владата на РМ (2001), со поранешниот директор на Агенцијата за разузнавање (2001), со двајца поранешни членови на Советот за безбедност при Претседателот на РМ (2001), со советникот на Претседателот на комисијата за одбрана и безбедност, со двајца експерти од Институтот за одбранбени и мировни студии при Филозофскиот факултет и со еден експерт од Воената академија „Михаило Апостолски“. Од карактерот на дејноста на испитаниците може да се заклучи дека станува збор за репрезентативен примерок.

Што се однесува до постигнувањето на дефинираните цели и очкуваните резултати, истите се делумно остварени. Турбулентниот период во кој се реализираше истражувањето (постконфликтниот период, промената на власта по септемвриските избори и сл.) предизвикаа непосредни импликации по расположливоста на испитаниците и нивниот интерес да се стават на располагање на истражувањето во пресрет на проектираните барања.<sup>149</sup>

Истражувањето покажа и одредени слабости. Кај некои испитаници се забележуваат слабости поради непознавањето на истражуваната проблематика, а посебно самата координација. Еден дел од испитаниците не покажаа спремност и подготвеност за соработка, додека кај дел од испитаниците комуникацијата се одвиваше тешко. Евидентно беше дека испитаниците – претставници на извршната власт се порезервирани во изнесување на ставовите во однос на експертите и испитаниците кои не се репрезенти на одредени функции.

---

<sup>149</sup> Проектот кој временски беше лоциран претрпе одредени корекции согласно околностите што ги детерминираа реалните можности и нивото на пројавениот интерес на релевантните државни структури – носители на одредени овластувања во областа на безбедноста и одбраната на Република Македонија.

## 5.1 РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ

Во излагањето што ќе следува ќе бидат изнесени општите констатации за ставовите на испитаниците во однос на: соработката на Претседателот на државата и другите институции за прашања од областа на одбраната и безбедноста, улогата на Агенцијата за разузнавање во безбедносниот сектор и потребата од координација на разузнавачката заедница, Советот за безбедност и неговата позиција во остварувањето на одбраната, улогата на Собранието во одбраната, Комисијата за одбрана и безбедност и начинот на остварување демократска контрола и надзор врз вооружените сили, координацијата на безбедносната заедница во функција на поголема ефикасност на системот за национална безбедност, обезбедување на државната граница како предизвик на МВР, подобрување на координацијата на системот на безбедност во насока на забрзување на процесот за членство во евроатлантските структури.

### **Соработката на Претседателот на државата и другите институции за прашања од областа на одбраната и безбедноста**

Претседателот на Република Македонија е носител на политичка функција кој својот легитимитет го добива од избирачкото тело на целата територија на Македонија. Тој е врховен командант на вооружените сили и му припаѓаат значајни ингиренции во доменот на безбедноста и одбраната. Тој претседава со еден посебен советодавен орган – Советот за безбедност и е еден од овластените предлагачи на воена и вонредна состојба кога Собранието не може да се состане.

Во Република Македонија имаме мешовит систем каде строго се дефинирани ингиренциите на Владата и на Претседателот. Тоа е направено за да се има двоен проток на информации за време на криза и аналогно на тоа да може, некогаш Претседателот, а некогаш Владата, да превзема поголема улога. Нашиот систем е парламентарна Влада со двојна структура на извршната власт со строго дефинирани ингиренции на едната или другата

институција. Претседателот има ингиренции во надворешната политика и одбраната, а Владата во предлог законите и извршувањето на законодавната политика.

Една од примарните цели на истражувањето беше соработката помеѓу државните органи во одбраната и нејзиното влијание врз подобрување на ефикасноста на одбраната. Затоа првата варијабла во нашиот примерок беше соработката на претседателот на државата и другите институции во државата на полето на безбедноста и одбраната. Понатаму едно од клучните прашања кое се поврзува со претседателот на државата се неговите компетенции во одбраната.

Интересни се размислувањата на испитаниците претставници на законодавната и извршната власт во однос на компетенциите на претседателот. Најголем број испитаници опфатени од овие две категории сметаат дека прашањето околу компетенциите на претседателот е добро регулирано и како што е истакнато тој има поголеми ингиренции во делот на вооружените сили што е оправдано бидејќи нему му е доверена улогата на врховен командант на вооружените сили.

За разлика од одговорот на претставниците на законодавната и на извршната власт, дел од претставниците на експертската заедница по прашањето на компетенциите одговориле дека ова прашање се предимензионира само во ситуации за време на кризи. Кога има мир или повремени нормални проблеми тоа не би било предмет на некоја дискусија. Од оваа категорија на испитаници имаше мислење дека е потребно да се разјаснат правилата на игра особено во извршната сфера, за да се надминат недорабирањата кои често пати не се случајни, но во основа произлегуваат од немањето политичка и демократска култура во државата. Оттука, реална е можноста да се издвои една личност – институција која концентрира реално голема моќ. Во контекст на тоа има и поинакви ситуации кога претседателот има повеќе моќ од онаа што му ја дава Уставот, а тоа е затоа што неговиот легитимитет е засилен со поддршката од меѓународната заедница која му дава уверување дека може да превземе повеќе активности од она што е

пропишано со Уставот. Следствено на тоа, на Република Македонија повеќе и одговара доследен парламентарен систем со што улогата на претседателот би била поограничена од она што на моменти може да се види во Република Македонија.

Од анализата на изнесените ставови може да се констатира дека претставниците на извршната власт и делумно претставниците на законодавната власт имаат поразлична перцепција кога тие се на власт односно кога не се на власт. Така, кога се на власт тие се доста резервирани кон одредени прашања. Од друга страна пак, кога не се на власт тие се доста објективни и критични.

Дел од претставниците на секторот за одбрана ингиренциите на претседателот на државата ги поврзаа со неговиот кредибилитет. Ако Претседателот има слаба поддршка и кредибилитет во јавноста, тоа дозволува дел од задачите и ингиренциите да се префрлат кај Владата. Во контекст на изнесенот став, во некои случаи посебно за време на кризата, претседателот немаше одредени ингиренции да одлучува за одредени задачи.

Праксата покажува дека ако имаме авторитетен претседател тогаш тој ќе има зајакната улога и обратно, ако тој нема личен авторитет тогаш Владата ќе има зајакната улога. За причините на политичкото разидување меѓу Владата и претседателот на државата делумно образложението може да се бара во различните политички провинции на претставниците на двете институции.

За дел од испитаниците – претставници на законодавната власт клучното прашање кое се покажа за проблематично беше во врска со одредени овластувања кои се настојува да се присвојат. Имено, овластувањата на претседателот и покрај тоа што се дадени во Уставот и законот за одбрана, како резултат на честите промени на власта и на носителите на власт, се создаваат ситуации кога Владата настојува одредени надлежности да ги превземе во свои раце.

Претседателот има истурена позиција и надлежности во делот на вооружените сили каде се јавува како врховен командант на вооружените

сили. Исто така, тој се јавува како институција која ги донесува клучните документи за армијата и има зајакната позиција во секторот разузнавање. Како што е посочено од дел испитаници претставници на законодавната власт, ингиренциите на претседателот не се прецизно објаснети и нема точно предвидена процедура во делот кој се однесува на начинот како и кога претседателот ќе ја ангажира армијата за потребите од внатрешна природа за справување со одредена ситуација.

Во однос на прашањето дали треба да се зајакнат или ограничат компетенциите на претседателот, дел од испитаниците претставници на експертската заедница сметаат дека претседателот како врховен командант на вооружените сили потребно е да има зајакнати ингиренции посебно во делот на изведбениот аспект за справување со одредени акции врзани за ангажманот на армијата и дека тој треба да се занимава само со стратешкото ниво, додека оперативното и тактичкото ниво треба да го препушти на професионалното воено раководење.

Следи дека претседателот треба исклучиво да се бави со раководно-командната функција. Одлуките треба да ги донесува откако ќе се заземат прецизни ставови на политичко ниво. Никако не смее да се случи претседателот да носи одлуки во сферата на раководењето и командувањето ако нема политичка поддршка од извршната власт. Највисоките државни органи треба да дејствуваат единствено во согласност со политичките цели за да немаат разединувања по одредени прашања.

Одговорите на испитаниците – претставници на Кабинетот на Претседателот и Кабинетот на Владата се концентрираат кон потребата од поголемо учество на цивилните експерти во внатрешниот апарат на претседателот. Така, за да има објективна претстава за конкретната околност, претседателот треба да има внатрешен апарат зајакнат со цивилни експерти кои би им се спротиставиле на воените експерти за да ги разубедат со аргументи за некоја конкретна намера или активност.

За дел од испитаниците на законодавната власт и дел од испитаниците на секторот за одбрана нема потреба ингиренциите на претседателот во



одбраната да се ограничат или да се зајакнат, туку е потребно да се појаснат некои работи посебно во делот кој се однесува на прашањето на односите на релација Претседател – Генералштаб – Министер за одбрана.

За прашањата од областа на националната одбрана Претседателот има активна комуникација со Министерот за одбрана. Претседателот може директно да комуницира и со Началникот на ГШ како негово легитимно право. Посебно како проблематичен се смета односот на Генералштабот кој директно комуницира со претседателот во однос на министерот за одбрана. Генералштабот смета дека тоа треба да биде така затоа што претседателот е нивни врховен командант. Тоа е негативно и за армијата и за претседателот на државата во превземањето на одредени акции. Војската користи недоречености кога се застапува нивниот интерес врзан за кариерата, при што се во директна комуникација со претседателот без оглед на импликациите со министерот за одбрана. Од друга страна, задачите на претседателот се проследуваат до министерот за одбрана. Исто така и обврските од ГШ одат преку министерот за одбрана. Тука не треба да се избегне кореспонденцијата да се одвива преку министерот, затоа што имаме ситуации на намерно неинформирање кое може да создаде јаз меѓу овој триаголник. За да нема дилема на ова прашање, потребно е да постои голем професионализам во извршување на обврските, а политичката димензија да добива сè помала тежина.

#### **Улогата на Агенцијата за разузнавање во безбедносниот сектор и потребата од координација на разузнавачката заедница**

Агенцијата за разузнавање се јавува како последица на државата, која е израз на класната поделба на општеството и како последица на потребите на државните структури за известување на состојбата кај сегашниот или евентуалниот противник. Во големите држави може да се каже дека Агенциите за разузнавање се претвораат не само во институции за собирање на податоци туку и во институции за спроведување на одредени политички и

други цели на државата, како и за учество во изведување на разновидни операции.

Разузнавачките служби се клучна компонента на секоја држава, кои даваат независна анализа на информациите кои што се однесуваат на безбедноста на државата и општеството и заштита на неговите витални интереси. Новите закани и ризици по внатрешната безбедност кои произлегуваат од меѓународниот тероризам, трговијата со дрога, криумчарење, организираниот криминал и нелегалната миграција, се јасен повик за засилување на разузнавачките активности.<sup>150</sup>

Самата природа на службите за разузнавање во голема мерка е собирање и анализа. Ваквата работа бара висок степен на тајност. Од друга страна, постои опасност овие информации да се злоупотребат во контекст на државната политика. Службите за разузнавање можат да станат закана за општеството и за политичкиот систем кој треба да го штитат. Затоа, покрај извршната контрола, постои голема потреба од јасен демократски и парламентарен надзор на службите за разузнавање. Во демократијата, службите за разузнавање треба да се стремат да бидат ефективни, политички неутрални (непартиски), да се придржуваат кон професионалната етика, да работат во рамките на законските мандати и во согласност со уставно-законските норми и демократски практики на државата.<sup>151</sup>

Со Законот кој го донесе Собранието на Република Македонија на 29 март 1995 година се создаде законската рамка за формирање на Агенција за разузнавање како посебен орган на државната управа. Во делокругот на работа на Агенцијата спаѓа собирање податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната на Република Македонија и стопанските, политичките и други интереси на државата. Агенцијата врши анализа и истражувања на тие податоци и информации и за резултатите од својата работа ги известува Претседателот и Владата на Република Македонија, како и други државни органи за прашања од значење за нивниот делокруг. За што

---

<sup>150</sup> *Парламентарен надзор на секторот за безбедност, начела, механизми и практики*, IPUCSAF, Гораграф, Београд, 2003, 64

поцелосно извршување, таа соработува со државните органи со кои разменува податоци, известувања и информации од заеднички интерес.

Агенцијата за разузнавање е во надлежност на претседателот и сите сознанија од разузнавањето се концентрираат кај претседателот и кај потесен круг корисници (премиерот, МВР, МО, парламентот).

Во работата на Агенцијата за разузнавање се посочени повеќе суштински проблеми од страна на испитаниците – претставници на секторот за одбрана и секторот за безбедност.

Првиот проблем е во однос на остварувањето на функциите на Агенцијата за разузнавање. Мислењата одат во насока дека таа не ја остварува својата функција заради самата поставеност. Доста функции се непотребни. Нејзините задачи се земени по примерот на некои западни држави што значи не е прилагодена на нашите услови. Истата е преобемна и има доста непотребни и недефинирани функции. Посочено е од испитаниците од секторот за безбедност дека постои испреплетување на ингиренциите и функциите меѓу Агенцијата за разузнавање (АР) и Управата за безбедност и контраразузнавање, особено, во делот на меѓународниот организиран криминал и во делот на криминалистичката полиција. Има мислења од претставниците на извршната власт дека внатрешната функција е добра, но проблемот се јавува во тоа што не е подложна на оценка на парламентарната комисија и дека во нејзината работа и до нејзините информации нема пристап ниту една безбедносна институција на државата така што се бележи отсуство на критички надзор над работењето за да може да се артикулираат вистинските задачи аналогно на нејзината намена и на нејзината поставеност.

Вториот проблем кој е посочен е во однос на кадровската екипираност. Уште со формирањето на Агенцијата за разузнавање е направена голема грешка во однос на пополнување со кадри. Во основа без некои одредени критериуми само физички беа извлечени поединци од МО и од МВР. Таа поделеност и меѓусебна нетрпеливост меѓу кадрите на МВР и на МО е присутна и денес. Од почетокот на изборот на кадрите е направен пропуст

---

<sup>151</sup> Исто., 64

затоа што МО и МВР си ги задржаа најдобрите кадри и оставија Агенцијата за разузнавање да се формира со скромен кадар и без некое поголемо искуство.

Во однос на персоналниот менаџмент дел на испитаниците од експертската заедница сметаат дека иако оваа институција е една од помладите и поновите и поминува болна фаза на структурирање, сепак се воочуваат проблеми од недостаток на квалитетни кадри и потребното ниво на професионализација, а се чувствува и влијанието на политизацијата. Партиските интереси и влијание се очекува и понатаму да бидат актуелни, но сепак проблемот не е во тоа кој ќе раководи со работата на Агенцијата за разузнавање, туку прашањето дали тоа ќе го прави со доза на професионалност или ќе прсовладува т.н партиско вдумување.

За испитаниците – претставници од Кабинетот на Претседателот на државата специфична е диференцијацијата која се јавува меѓу претседателот на државата и Владата во однос на Агенцијата за разузнавање. Претседателот го назначува директорот на агенцијата, но од друга страна финансискиот дел и кадарот го покрива Владата. Тоа значи ако Владата сака да ги ограничи информациите тогаш наједноставно е да ги намали финансиските средства за агенцијата. Неопходно е информирањето да биде двострано. Агенцијата му доставува информации исклучиво на Претседателот под кого е потчината, но од друга страна Владата е таа што плаќа и би требало да добива информации. Сепак прашање кое е доста дискутабилно е тоа што таа често дава различни податоци за државниот врв односно само претседателот изворно ги добива информациите.

Коментарот за овој став би се однесувал на следното: кога државниот врв ќе ги добие потребните информации од Агенцијата за разузнавање за актуелната политичка состојба, тој треба да ги проследи до сите безбедносни структури, но исто така информациите треба да бидат база за подготовки на средбите на највисоко државно ниво. Имаме чести ситуации кога ниту претседателот на државата, ниту премиерот не добиваат информации за одредени средби со странски државници за да имаат некои претзнасња на

безбедносен план што претставува голем хендикеп. Оттука, Агенцијата за разузнавање често се раководи на нејзиното арбитражно одлучување за тоа на кого ќе му ги даде информациите и во колкав обем.

Прашањето дали Агенцијата за разузнавање треба да биде под ингиренции на претседателот или владата е повеќе начелно. Се работи за прашањето дали владата ќе има повеќе ингиренции во безбедносниот систем или претседателот.

Во однос на ова прашање преовладуваат одговорите на поголемиот број испитаници од сите категории опфатени со истражувањето, дека Агенцијата за разузнавање не треба да биде под ингиренции на премиерот затоа што со тоа ќе се концентрира поголема моќ во една личност, а во основа Агенцијата е формирана заради подигнување на демократскиот стандард на системот во извршната власт и пред сè да нема злоупотреба на службите за некакви цели ако бидат сконцентрирани во рацете на една институција.

Дел од испитаниците на експертската заедница сметаат дека АР треба да остане под ингиренции на Претседателот на државата. Образложението е дека владата може да паѓа често, а од друга страна позицијата на претседателот е постабилна. За водење на безбедносните работи сепак се бара некоја централизација. Од друга страна, пак, претседателот е врховен командант на вооружените сили и за да носи издржани одлуки за воена состојба и вонредни околности тој треба да има добар сервис на информации кои ќе бидат презентирани од Агенцијата. Ако не постои таков сервис тогаш ќе биде многу ризично, затоа што самиот механизам за квалитетни информации и носење на одлуки ќе биде дискутабилен поради немањето можност да се проверат некои информации.

Исто така, за дел од претставниците на експертската заедница клучна е и соработката и координацијата на Агенцијата за разузнавање со другите институции од исти или сличен ранг. Се посочува дека таа треба да соработува со овие органи во поглед на превенција и навремено известување на надлежните безбедносни органи за да превземаат соодветни мерки.

Од ова произлегува дека е потребна институционализирана координација на разузнавачките служби, на ниво што ќе овозможи разузнавањето да пружи ефикасна поддршка на процесот на одлучување.

Ова мислење го делат и испитаниците – претставници на законодавната власт.

Следи дека Агенцијата за разузнавање заедно со другите безбедносни органи на АРМ и полицијата треба да имаат иста цел, а тоа е да ги координираат разузнавачките активности. Координацијата е тешка затоа што за да може една цел да се оствари треба да се дојде до исти и релевантни податоци. Тоа ќе создаде можност за брза и ефикасна реакција. Ако информациите доаѓаат од еден извор тогаш може да се каже дека се работи за лоша информација. Тоа е затоа што истата не може да се потврди, ниту да се спореди со друга или други.

Од иснесените ставови можат да се формулираат конкретни заклучоци кои се однесуваат на следното:

1. Агенцијата за разузнавање е нормално решение во демократско-политичките системи каде разузнавачкиот сегмент се дистанцира од контраразузнавањето и од административно – полицискиот сегмент. Самиот факт што во 1997 година две години после основањето на Агенцијата за разузнавање беше именуван првиот директор, зборува дека институциите кои беа во претходниот систем каде имаше монопол во МВР и МО покажаа отпор кон создавањето на новата институција.

2. Едно од актуелните теоретски, но и практични разидувања е тоа што АРМ со своето разузнавање и Агенцијата за разузнавање имаат спротивставени концепта: првиот според кој воената служба треба да се организира на оперативно – тактичко разузнавање и вториот кој се повикува на одделни искуства на западните армии, според кои воените единици би требало да изведуваат и т.н. офанзивно разузнавање, односно собирање на информации за теренот на кој оперираат, а со тоа за потенцијалните закани насочени кон нив.

3. Според анализата произлегува дека Агенцијата за разузнавање е доста значајна институција за функционирање на безбедносниот сектор, а и на новото тело кое треба да биде формирано во следниот период (ЦМК). Моментално најголем дел од информациите завршуваат кај претседателот и кај неколку функционери. Во услови на кохабитација или формирање на коалициона влада може да дојде до пренасочување на информациите или кочење и тие да не дојдат до право место и да информираат по одредени прашања како заштита на безбедноста, суверенитетот и уставниот поредок. Оттука, во дефинирањето на безбедносниот сектор Агенцијата мора да влезе во рамките на безбедносната заедница.

4. Контролата врз Агенцијата за разузнавање и другите служби кои превземаат слични активности ја чини суштината на демократијата, поради што треба посериозно да се размислува за засилување на парламентарниот и владиниот надзор над нивната работа, со овозможување увид на овластените собраниски и владини комисии и органи врз изворите и обемот на нивното финансирање и трошење на доделените средства, ригорозна проверка на професионалните досиеја на луѓето кои работат во нив, особено на водечките луѓе и внесување на уште едно ниво на редовна контрола.

5. Најголемиот проблем за Агенцијата за разузнавање не е тоа под кого ќе биде, туку нејзината лоша поставеност во приемот и одливот на информации, како и прашањето дали органите што се конзументи на информациите превземаат нешто. Тука секако има значење колку се квалитетни тие информации, дали се издржани итн.

Следи заклучокот дека прашањето кое се однесува на Агенцијата за разузнавање се чини дека сè уште не е целосно третирано. Во сегашната фаза стои како институција која е надвор од извршната власт особено од Владата на Република Македонија. Останува отворено и прашањето како таа да се вклучи во единствениот концепт на национална безбедност на Република Македонија.

## **Советот за безбедност и неговата позиција во остварувањето на одбраната**

Советот за безбедност е институција што ја среќаваме во новосоздадените системи, а е вообичаена структура и за повеќето земји во светот. Се смета дека е тело, форум кој треба да обезбеди координација помеѓу релевантните субјекти, како и размена на мислења и ставови на најодговорните личности на еден систем. Во Република Македонија како што е дефинирано во Уставот улогата на Советот за безбедност е советодавна. Ова тело нема моќ да донесува и спроведува одлуки како и да врши надзор над спроведувањето одлуки, туку само да дава препораки и мислења.

Податоците од анализата за улогата на Советот за безбедност во остварување на одбраната покажуваат дека најголем број испитаници од експертската заедница сметаат дека Советот за безбедност претставува добра рамка за донесување на одлуки на највисоко државно ниво, но ниту за време на кризата, ниту во мир не функционираше добро затоа што нема заокружена рамка. Од сите институции, Советот за безбедност е најмалку дефиниран односно регулиран и најмалку се познати неговата позиција, задачи и улога. Советот за безбедност, според составот, го сочинуваат најкомпетентни луѓе и тој треба да биде и најкомпетентен орган кој ќе ги насочува активностите во тој дел и ќе дава оценка за безбедносната состојба. Во исто време тој ќе се јавува и како арбитер повеќе во политичка и стручна смисла, а не во оперативна улога која по правило му припаѓа на ресорните министри за одбрана и безбедност и на Агенцијата за разузнавање. Во новата уставна релација треба да се рedefинира неговото место затоа што има мал кредибилитет и внесува забуна кај граѓаните, медиумите и меѓународната заедница.

Значи, неговото функционирање е поразлично од неговата нормативно – правна поставеност и со години не му се дава вистинско значење. Се има впечаток дека овој совет се повикува само за време на кризи. Тоа значи дека дејствува ад хок и најчесто излегува со некоординирани ставови, што кај луѓето делува збунувачки. Проблемот кај него е тоа што тој



нема континуитет за работа од една до друга седница. Се има чувство дека тој замира и носителите на највисоките државни функции не најдоа мотив да го одржат. Во текот на 2001 година имаше премалку состаноци. Повеќе се состануваше државниот врв на неформални средби кои во основа ја имаа консумирано улогата на Советот за безбедност.

За испитаниците опфатени со истражувањето кои припаѓаат на различни дирекции, агенции итн. немањето на информации на членовите на Советот за безбедност пред почетокот на состаноците се проблем во работата на советот. Така, членовите на Советот за безбедност на седниците се без претходни информации кои треба да бидат обработени од сите безбедносни служби за да можат да ја доловат цалата ситуација пред почетокот на седницата. Советникот за национална безбедност треба да биде клучната фигура во работењето на Советот за безбедност и треба информациите кои ги добива од Агенцијата за разузнавање да ги анализира и да ги доставува до членовите за да овозможи конструктивна работа на седниците. Наместо тоа, Советот се состанува стихијно.

Во поглед на застапеноста на етничките заедници во Советот за безбедност кај испитаниците можат да се забележат извесни разлики. За дел од испитаниците припадници на експертската заедница и испитаниците подведени под категоријата „други“, новите измени кои се направени со Охридскиот договор за соодветна застапеност на етничките заедници доведоа Советот за безбедност да ја изгуби стручната компетентност. Се профилира етнички состав на Советот без да се води сметка за професионалноста на луѓето. Советот за безбедност станува место за пазарење меѓу етничките блокови што не е смислата на неговото постоење. Треба да се размислува за јакнење на неговата професионална улога и на неговата позиција.

За разлика од претходните испитаници кај најголем број испитаници – претставници на извршната и законодавната власт се забележува неутрален однос во поглед на составот на членовите на Советот за безбедност во однос на профелирањето на етничкиот состав и тоа за членовите кои ги предлага претседателот на државата.

Еден преглед на резултатите покажува дека постои единствен пристап на испитаниците опфатени во примерокот во однос на ангажирањето на експертите во работата на Советот за безбедност. Како што се потенцира многу е важно во неговата работа да се слушне гласот на независните експерти со што ќе се зајакне неговата улога. Во работата на Советот за безбедност има најмалку експерти со што е скратена можноста да се прават вистински анализи.

Во однос на работата на Советот за безбедност, дел од испитаниците на законодавната власт, дел од експертската заедница и дел од испитаниците претставници на одбранбениот сектор посочија одредени проблеми кои можат да се групираат околу следните исказа:

- симболично известување од неговите седници;
- непостоење стандарден систем на функционирање;
- непостоење стандарден систем за донесување одлуки;
- неопостоење стандардни процедури каде би важеле неговите одлуки;
- препораките со кои се излегува се премногу општи, не се доволно квалитетни и постои премногу политичко тактизирање.

Од анализата на одговорите следат конкретни сугестии кои се однесуваат на следното:

1. Советот за безбедност треба да ја зајакне позицијата. Тој треба да креира став, односно решение, но во одлучувањето претседателот не треба сам да носи одлуки. Сегашната поставеност не дозволува да се носат правовремени и авторитативни заклучоци бидејќи во основа тие не се обврзни за никого во државата. Треба да се оформат политички и други ставови кои ќе бидат обврска и за членовите и за претседателот на државата и треба да постои детална процедура.

2. Неопходни се промени за создавање стандарден систем на функционирање, со стандардни процедури во донесување на одлуки, како и стандардна процедура каде ќе важат неговите одлуки. Потребно е да постои стандардна форма на работа затоа што вака како што е поставен, Советот за безбедност работи само ад хок.

3. Советот за безбедност треба да се ангажира во изработка на долгорочна стратегија за идните насоки на одбраната, нешто што му недостасува (до сега нема издадено визионерски текст во одбраната).

4. Во Советот за безбедност евидентен е различен состав на членовите од тоа што е пропишано со Уставот. Ако имаме проширен состав што е постојана пракса тогаш треба да има одредени измени на Уставот. Оттука, добро е во неговата работа да се дополни бројот на членовите со Советникот за национална одбрана, началникот на ГШ и директорот на Агенцијата за разузнавање.

5. Со формирање на Центарот за управување со кризи, Советот за безбедност би требало во мир да ги разгледува стратегиските прашања за севкупната безбедност, а Центарот за управување со кризи да се занимава со дневното менаџирање.

Од изнесеното следи дека Советот за безбедност е исклучително корисен орган и претставува свосвиден форум кој овозможува пошироки консултации и градење на засаднички позиции во областа на безбедноста и одбраната.

### **Улогата на Собранието во одбраната**

Како посебно важна варијабла, често истакнувана во политичките анализи е Парламентот. Тој е највисоко тело каде се спротивставуваат политичките опции на партиите кои освоиле пратенички мандати во Парламентот.

За поголемиот број испитаници од експертската заедница нема дилема дека Собранието во Република Македонија има улога на гласачка машинерија за потребите на Владата. Се чини дека парламентарците не се свесни за сопствената улога и позиција, зошто во еден парламентарен систем Собранието треба да биде централната политичка институција. Кога говориме за свест се мисли во однос на неговите контролни функции. Оваа ситуација од една страна е логична затоа што тоа е политичко тело што се состои од луѓе кои и ако имаат политички легитимитет и поминале на

изборите не значи дека поседуваат и знаење. Но, од друга страна процесите на учење на демократијата се најважни низ функциите што ги остварува Парламентот.

Дел од испитаниците на законодавната и дел од извршната власт исказите ги концентрираат на интензивирање на работата на Собранието посебно во делот на надзорната функција – улога која и досега не ја врши ефективно. Во случајот со одбраната, посочено е дека тоа се должи на непознавање на одбраната и безбедноста од страна на парламентарците. Во некој случај тоа е и нормално затоа што луѓе кои не се занимават со таа проблематика, ретко може да се очекува да дадат придонес за оваа тема. Во повеќе парламенти ова е решено со тоа што секој парламентарец има персонал (составен од лица од различни профили) што му помагаат во неговата работата. Во Република Македонија дополнителен проблем кај Собранието се јавува и со непостоењето добра експертска служба и непостоењето на процедура за прилив на информации.

Во однос на надлежностите на Собранието и дали тие одговараат на неговата функција, испитаниците од законодавната власт и дел од извршната власт кога станува збор за надлежностите на Собранието, сметаат дека во основа тие се добро поставени, но треба соодветно да се искористат.

Во однос на ова прашање не се забележани поголеми варијации во одговорите што ги дадоа дел од експертите, но дел од нив во однос на неговите надлежности во одбраната сугерираат дека е потребно попрецизно да се дефинираат некои одредби во Законот за одбрана околу дилемата за прогласување на воена и вонредна состојба. Ова е потребно да се направи затоа што искуството во 2001 г. говори дека ова прашање предизвика проблем.

Еден дел од испитаниците на законодавната власт за да се подобри позицијата на Собранието предложи конкретни измени:

*Прво*, измените треба да се однесуваат на сите меѓународни договори кои се ратификуваат во Собранието, а ги потпишува Претседателот и Владата. Значи, потребни се измени во постапката за потпишување на

меѓународните договори. Така, прво Собранието треба да распарава за тоа што ќе се ратификува за да се добијат одговори околу некои свентуални нејаснотии околу самите договори.

*Второ*, Претседателот на Републиката се обраќа еднаш годишно пред Собранието (задолжително, но по потреба може и повеќе пати). После неговата дискусија не се допушта расправа. Се наметнува потребата од почести средби на претседателот и парламентот за прашањата од одбраната, но и потребата од можноста пратениците да му постават одредени прашања на Претседателот за некој конкретен проблем.

*Трето*, дискутабилно прашање е контролата и надзорот врз претседателот. И покрај тоа што тоа не е пропишано, се смета дека е потребно надзорната функција да зајакне во тој дел.

Како следен проблем кој беше посочен од испитаниците на законодавната власт е проблемот на доставување материјали. Општ впечаток е дека комисиите во Собранието доцнат со доставување материјали кои се основен предуслов за конструктивна расправа. Исто така како проблем беше посочен и давањето на потребните информации за пратениците кои учествуваат на одредени собири надвор од територијата на Република Македонија. Сите претставници кога ќе ја претставуваат Македонија надвор од нејзините граници треба да кажуваат исти ставови во однос на нашите национални интереси и приоритети.

Врз основа на анализата следи дека Владата треба да биде поажурна во однос на доставување на благовремени информации на сите пратеници кои излегуваат надвор од државата за да ја претставуваат истата на меѓудржавно ниво. Ова е потребно да се направи со цел пратениците да можат да пренесат иста порака на сите тие средби и да се види една компакност и единство во презентирање на надворешната политика на државата.

## **Комисијата за одбрана и безбедност и начинот на остварување демократска контрола и надзор врз вооружените сили**

Работните тела и комисиите се силни и моќни и ако се ползуваат во вистинска смисла на зборот, ефектите ќе бидат големи.

Комисијата за одбрана и безбедност игра клучна улога во подготовката на правната регулатива и во собраниските расправи за прашањата за одбраната и безбедноста.

Нивото на средства и експеризата кои ѝ се на располагање на комисијата се од клучно значење за да ѝ се овозможи ефикасно извршување на својот мандат. Тука спаѓаат бројот, степенот на способност и стабилност на персоналот на комисијата; истражувачката способност и нејзината природа; пристапот до податоци и соодветна помош на документацијата; способност да се повикаат експерти; способност да се одржуваат сослушувања и да се спроведе анкета.

Улогата на Комисијата за одбрана и безбедност во остварување на демократска контрола и надзор врз вооружените сили кај сите категории на испитаници упатува на извесни разлики иако тие на некаков начин се антиципирани преку резултатите за улогата на Собранието во одбраната.

Клучно прашање кое е посочено од дел испитаници – претставници на секторот за одбрана во однос на остварување на демократската контрола над вооружените сили е дали постои политичка волја од членовите на комисијата за одбрана и безбедност и дали членовите на комисијата сакаат да ги искористат инструментите кои им стојат на располагање, но зависи секако и од самата институција која ја контролирате дали сака да ја контролирате односно сака да биде контролирана.

Исто така оваа категорија на испитаници смета дека најдобра контрола е да се утврди каде се трошат парите. Ако имаме ситуација во која затајува контролната функција тогаш ќе имаме обратна ситуација во која Владата условно ќе го контролира собранието. Тука, се поставува прашањето кој кого контролира.

Во таа насока размислуваат и дел од испитаниците од експертската заедница дека пратениците не треба да ја потценуваат моќта на средствата кои се издвојуваат за безбедноста и одбраната. Контролата на средствата треба да овозможи најоптимално користење на средствата, но и отчет пред јавноста за исправното насочување на средствата.

Следи дека и покрај тоа што Комисијата за одбрана и безбедност има заокружена законска рамка и можност во целост да ја остварува демократската контрола и надзор врз вооружените сили, сепак, најголемиот број испитаници опфатени со истражувањето сметаат дека таа не го користи тоа затоа што не е свесна за нејзината моќ и улога.

За испитаниците претставници на законодавната власт (испитаниците членови на Комисијата за одбрана и безбедност), најголем проблем кој се јавува во работата на комисијата сметаат дека е каснењето на информациите за кои треба да се дискутира или информациите кои ги добива од безбедносните структури често според нив се ограничени и не се транспарентни. Информациите ги добиваат парцијално за одреден проблем и во принцип не се адекватно запознаени. Следи заклучокот дека треба да има поголема слобода во прибирање на релевантни показатели за донесување одлуки, а не расправата да се сведува само врз база на материјалот што доаѓа за расправа на седница. Праксата покажува дека комисијата без сопствена вина често е ставена во теснец од страна на Владата каков што беше примерот со испраќање војници во Ирак во една ситуација кога таа под итна постапка бараше да се донесе одлука. Целта не е да помине одлуката, туку да постои простор да се разговара за опасностите, ризиците итн. Ова се избрзани работи кои ги чувствува собраниска комисија за одбрана и безбедност, а произлегуваат од намерата Владата експресно да ја заврши постапката за да предлогот се проследи до парламентот. Оваа пракса беше посочена како голем проблем и за поголем број испитаници од експертската заедница, кој во иднина треба што е можно побрзо да се отстрани затоа што Комисијата се смета дека во одредени случаи реагира задоцнето кога работите веќе се готови.

Како проблем кој го заслужува потребното внимание а беше и детектиран од најголем број испитаници без разлика на категоријата на која и припаѓаат, беше проблемот поврзан со недоволното ангажирање односно консултирање на експерти како втемелен механизам. За дел од претставниците на законодавната власт проблемот со ангажирање на експертите беше надополнет и со нивниот избор. Така, според нив изборот на експертите е доста симболичен, лимитиран и селективен. Тоа значи дека при нивното повикување недостасува некоја процедура.

Посебен проблем кој е посочен и е поврзан со работата на Комисијата од страна на поголемиот дел на испитаници на законодавната и извршната власт е проблемот на немање посебен тим кој ќе биде во функција на прибирање и дистрибуција на информации до членовите на комисијата. Значи, Комисијата не е зајакната со експерти и тимови кои ќе бидат задолжени да ги пречекнуваат настаните, да ги обработат информациите за се она што се случува во одбраната и да ги проследат до самите пратеници кои постојано би имале сознанија што е актуелно и што се случува со одбраната.

Позицијата на Комисијата за одбрана и безбедност е утврдена во рамките на деловникот. Сепак, проблемот не е де факто како Комисијата ја врши својата работа, туку дали право е дефинирана нејзината позиција.

Во работата на Комисијата учествуваат и претставници на Владата кога на дневен ред на Комисијата се наоѓаат законски проекти за кои предлагач е Владата. Притоа претставниците го образложуваат предлог актот и одговарат на прашањата кои ги поставуваат пратениците. Според дел од исказите на експертите овој состав на Парламентот прави исчекор во однос на претходниот, затоа што работата на комисијата станува транспарентна. Тоа се гледа од седниците на комисијата која за решавање на важни политички прашања повикува медиуми, експерти и покажува транспарентност во работата и во информирањето на граѓаните како и комуникацијата со парламентот.

За повеќето испитаници нема дилема дека за успешна работа на Комисијата пресудна улога има човекот кој ќе ја води Комисијата. Треба да



се води сметка со работата на комисијата секогаш да раководи авторитетна личност која треба да има солидни познавања за одбраната и за безбедноста.

Во однос на останатите членови на Комисијата уште при изборот за членови во Комисијата, треба да се внимава пратениците да имаат барем елементарно или основно познавање за одбраната и безбедноста, за да може покасно од нив да се очекува во работата на Комисијата да дадат целосен придонес во однос на прашањата што треба да ги разгледуваат.

### **Координацијата на безбедносната заедница во функција на поголема ефикасност на системот за национална безбедност**

Координацијата најдобро се остварува кога раководителите на клучните функции можат континуирано да остваруваат соработка во одредено тело за координација за да влијаат на донесувањето важни одлуки. На тој начин, сигурни сме дека се земени во предвид сите важни моменти и гледишта при решавањето на одреден проблем. Таму се одлучува во која насока ќе се движат одредени активности и во која фаза од работата какви активности ќе бидат реализирани. Притоа се води сметка за предностите и недостатоците од истите, се консултираат експертите и се разработуваат сите можности доколку одлуката сè уште не е донесена. Со тоа, телото кое ќе биде одлучувачко може да донесува одредени одлуки и да одбере правец на акција или да одобри односно да не одобри предложен правец на дејствување.

Некои луѓе сметаат дека одлуките донесени од групата се најверојатно подобри од оние кои се донесени од индивидуи, дури и ако индивидуата знае повеќе за одредената тема, отколку сите членови заедно. Застапниците на ова мислење имаат скоро мистично верување дека групата во целина е секогаш поголема од збирот на нејзините делови.

Во Република Македонија и понатаму е актуелно прашањето за координацијата на безбедносните структури, или т.н. безбедносна заедница.

На прашањето „Дали треба да постои тело кое би се бавело со координација на безбедносниот сектор?“ резултатите од ова истражување покажаа дека треба да се има еднаков пристап кон ова прашање. Значи,

треба да постои едно тело во кое ќе се остварува националната координација на безбедносната заедница како столб на остварување на концептот на единствен систем за национална безбедност, но дискутабилно е прашањето за поставеноста на ова тело, неговата улога итн. што се наведени како спорни аргументи на дел од испитаниците.

За дел од експертите и за дел од испитаниците претставници на законодавната власт првата карактеристика на постоење добро тело за координација јасно поставени правила на игра и институционална поставеност.

Исто така од оваа категорија испитаници е посочено дека хомогеноста на генералниот лик е битен елемент, што подразбира дека сите членови се согласни со активностите кои водат кон одредена цел. Тоа подразбира членовите да имаат отворен дух и да бидат подготвени да ги менуваат своите одлуки и убедувања согласно фактите на кои наидуваат. Следи заклучокот дека ако секој член различно гледа на приоритетите, тогаш не може да биде постигнат ниту еден договор. Самиот орган може да има нереална хомогеност ако таа е зависна (засенета) од една личност која смета дека „иако сите ние имаме по еден глас, мојот е поголем од збирот на гласовите од сите“. Подеднакво незадоволство е ова тело да биде распнато помеѓу два ривали, кои можат постојано да стојат на спротивни стојалишта при решавањето на отворените прашања.

Најголем број од испитаниците опфатени со истражувањето сметаат дека координацијата во Република Македонија може да се остварува на две нивоа и тоа: во рамките на Советот за безбедност и во рамките на Центарот за управување со кризи кој треба да биде формиран после донесување на Законот за управување со кризи. Во однос на Советот за безбедност има поделени мислења. Голем дел од испитаниците без разлика на која категорија припаѓаат се на мислење дека координацијата во Советот за безбедност тешко може да биде остварена затоа што се смета дека е испуштена шансата истата да се остварува во рамките на ова тело. Мал дел од испитаниците не се согласуваат со посочената теза и сметаат дека Советот за безбедност може да

биде најсоодветното тело за остварување на координација на безбедносната заедница но под услови да се донесе нов закон со кој ќе се зајакни неговата позиција и ќе се создаде институционална рамка за остварување на координација. Според изнесенiot исказ следи дека формирањето на Центарот за управување со кризи треба да биде на пониско ниво на координација од Советот за безбедност.

Кога станува збор за Советот за безбедност интересни се размислувањата на дел од испитаниците претставници на законодавната и дел од извршната власт. Тие сметаат дека Советот за безбедност не треба да се занимава со никаква координација, туку тој треба да биде насочен кон глобалните прашања од областа на безбедноста. Во екстремни ситуации треба да заседава, но претходно за да може да расправа за тоа мора да биде подготвен од пониско ниво. Советот за безбедност треба да се ангажира и да предвидува долгорочни планови за тоа на пример во која насока ќе се развива одбраната во следните пет или десет години.

Оттука, во однос на прашањето кое е поврзано со координацијата во Република Македонија може да се каже дека во овој момент истата се врши според тоа кој орган за што е надлежен. Ова може да се нарече и ресорно решавање на проблемите. Носител на координацијата е Владата преку своите министерства (за внатрешни работи, за одбрана, за здравство итн.). Владата прави проценка за опасностите и предлага мерки за нивно решавање. Доколку има проблем кој е повеќересорен, тогаш за тоа се разговара на ниво на Влада.

Во 2001 година во Република Македонија се случи криза<sup>152</sup> и бевме сведоци на лошо менаџирање и изразито слаба координација, особено меѓу Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи.<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Република Македонија во 2001 година, без нејзин придонес, беше втурната во војна која не и беше објавена, имаше агресија однадвор која не беше дефинирана, имаше вооружен судир кој не беше дефиниран од каков вид е бидејќи според некои беше поддржуван од граѓани кои беа во институциите на системот. (Види пошироко: Гоцевски Т., Митревска М., *Кризен менаџмент*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 13).

<sup>153</sup> Како примери за лоша координација можат да се посочат следните: Во Арачиново имаше лоша поставеност и слабата координација на теренот меѓу полицијата и војската предизвика да бидат загрозени позициите на Армијата и обратно полицијата. За полицијата плановите

Отсуството на координација не произлегуваше од непостоењето правна регулатива, туку од некои напишани правила, а тоа значеше секој орган да стои на своите цврсти позиции. Посебен проблем претставуваше и поседувањето различни информации, така што оние на Министерството за одбрана се разликуваа од тие на Министерството за внатрешни работи.

Целиот проблем поголемиот број од испитаниците на секторот за одбрана и секторот за безбедност го лоцираа во пооделни личности и во нивните суети. Ова е резултат на непостоењето правила на однесување меѓу органите, што резултираше со проблеми во координацијата на активностите. Според оваа категорија на испитаници секој поаѓаше од сопствените убедувања и сопствените толкувања за тоа како треба да се работи и врз основа на што ќе се темели самата одлука во конкретниот орган. Следи дека сè што не беше политика на државниот врв, луѓето на терен се обидува да го завршат. Основниот проблем беше во структурата на врвот на МВР и на МО зошто постоеја политички спротиставени интереси и лицата кои извршуваа одредени клучни функции не работеа според прописи.

---

на Армијата беа неприфатливи, но и обратно. На 24 јуни 2001 г. загинаа тројца припадници на полицијата, а еден припадник беше тешко повреден и почина во болница на 28 јуни 2001 г. Безбедносните структури превзедоа офанзива за елиминирање на припадниците на ОНА во селото, но офанзивата беше прекината под контраверзниот притисок на Меѓународната заедница. Имаше тврдења дека меѓу припадниците на ОНА во Арачиново има западни војни стручњаци и платеници. (Види: Костова Ј., *Незавршен мир*, Бата прес, Софија – Богданци, 2003).

Друг пример за лоша координација може да се поврзи со случајот „Радуша“ во кој отсуствуваше координирана акција и заедничка команда меѓу припадниците на полицијата и Армијата. Во овој случај полицијата преку медиумите унати барање да се вклучи Армијата бидејќи позициите на полицијата беа доведени во прашање. Според белешките (Ј.Костова: 2003, 163) во нападите во Радуша учествуваа голем број припадници на Косовскиот заштитен корпус (КЗК). Во првите вести попладневни на МТВ се објави апел од МВР во кој се повикува АРМ за помош. Повредени се војници и полицајци. Во оваа воена офанзива беа ангажирани и авиони и хеликоптери на АРМ и според неофицијални информации, ОНА тогаш има претрпено најголеми жртви. За жртвите на ОНА и КЗК нема официјални податоци.

И за двата примери проблемот беше како да се реши проблемот и често плановите од Министерството за одбрана не беа прифатливи за Министерството за внатрешни работи и обратно.

Пример за добра координација беа граничните премини зошто локалните команданти на двете структури остваруваа соработка без проблеми. Исто така како добар пример може да се посочи чувањето на стража на одредени позиции кои ги имаше запоседнато војската и полицијата.

Според испитаниците на секторот за одбрана и секторот за безбедност помеѓу овие два клучни ресори немаше координација затоа што често се префрлуваше одговорноста (пр. со протегането на граничната линија и прашањето околу ингиренциите кој е надлежен и до каде во превземање на одговорноста за спроведување одредени задачи). Со тоа се создаде ситуација овие две институции повеќе да се занимаваат со тие прашања отколку да работат на конкретните безбедносни проблеми. Според изнесените ставови на оваа категорија испитаници како доплонителен проблем кој го посочија беше непостоењето соработка и синхронизација на повлекувањето од одредени позиции кои беа блиски меѓу Армијата и полицијата. Ова создаде потешкотии затоа што со повлекување на едните структури, другите остануваа во опасност. Тоа се случуваше поради недефинирани работи на некои делови од теренот што резултираше со напуштање на позициите на Армијата или полицијата при што ги доведуваше во многу неповолна ситуација тие што остануваа на одредени позиции и им го отежнуваше дејствувањето од тие позиции, а сето тоа ги доведуваше и до опасност.

Мнозинството од испитаниците сметаат дека координацијата помеѓу Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи стана проблематична во моментот кога се формира Владата на национално единство и кога министрите кои беа задолжени за остварување на одбраната и безбедноста дојдоа од различна политичка провинција.

Денес има повисоко ниво на координација и соработка меѓу МВР и МО зошто двата органи ги координира еден политички субјект. Во кризата немаше координација затоа што имаше отстапување на одредени ингиренции во делот на употребата на единиците. За надминување на тоа беше проектирана заедничка единица за специјална намена за борба против тероризмот која не заживеа<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Одлука за формирање единица за борба против тероризмот е донесена во јуни 2001 г. од страна на Владата на РМ. Единицата за специјална намена за борба против тероризмот требаше да биде составена од специјалните армиски и полициски сили кои требаше да ги отстапат Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи. Нејзината намена беше борба против тероризмот и други специјални дејства. Таа беше предвидено да може да се активира на предлог на Координативното тело за справување со кризи, а

Анализата на прашањата од нашето истражување врзани за координацијата помеѓу МО и МВР ни сугерира согледувања што потврдуваат дека не можиме да говориме за постоење висок степен на координација на активностите меѓу овие два ресора за време на конфликтот во 2001 г.

Се потврди како очигледна затвореноста на овие две институции но и желбата за поголема доминација на едната врз другата, поради што е согледан повисок степен на отпор кај припадниците на МВР во однос на припадниците од МО во однос на севкупниот примерок на испитаници од нашето истражување.

Според исказите на испитаниците од секторот за одбрана и од секторот за безбедност после парламентарните избори од 2002г. координацијата е подобрена и се остварува секојдневно преку размена на информации, се работи и на заеднички проекти и се прави заедничка контрола на состојбата во кризните подрачја како и во делот на превземање на граничното обезбедување.

За подобрување на соработката беа посочени конкретни предлози, и тоа: соработката треба да се интензивира меѓу двете министерства во делот на проекти на реформи во граничното обезбедување, интензивирање на разговорите за прашања за кои треба да се донесува заеднички одговор за надминување на некоја закана или по прашањата за евроатлантските интеграции. Посебно е нагласено дека треба да се интензивираат консултациите и со другите министерства.

Од изнесените податоци може да се констатира дека постои голема разлика за суштинската димензија на прашањето за координацијата. Следи дека со формирањето на Центарот за управување со кризи ќе се направи голем исчекор на полето на координацијата и би требало да се подигне нивото на координација, но препораката на поголем број испитаници е во наредниот период да се работи на разјаснување на неговата улога, како за

---

конечната одлука за нејзина употреба беше во надлежност на Претседателот на Републиката. (Види: Деловник за работа на Координативното тело за справување со кризи чл.4)

научната, така и за пошироката јавност. Се смета дека и понатаму координацијата во голема мера ќе зависи од тоа кој ќе остварува контрола над клучните органи во државата задолжена за безбедноста и одбраната.

Следи заклучокот дека со изградување на систем за управување со кризи треба да се надминат досегашните слабости во координацијата на безбедносниот сектор и тоа ќе доведе кон постигнување на поголема интероперабилност со НАТО и зголемување на способноста на безбедносните структури да пружат ефикасна поддршка на цивилните власти во справување со современите закани и ризици, а воедно тоа ќе значи дека ќе се овозможи соработка со кризните центри на земјите членки на НАТО и земјите од непосредното опкружување.

### **Обезбедување на државната граница како предизвик за МВР**

За Република Македонија проблемот со обезбедување на државната граница е доста специфичен, кој има и технички проблем кога линијата на едната страна и де факто не постои. Гранична безбедност се постигнува тогаш кога двете страни кои се раздвоени со граничната линија придонесуваат заеднички во нејзиното обезбедување. Ако нема взаемно обезбедување од двете страни не може да се постигне ефикасност и ефект.

Во основа реформите кои се однесуваат на границите зависат од реалните безбедносни закани. Ако живеете во несигурно опкружување, стабилизирањето на ситуацијата не зависи од сопствената политичка желба за прифаќање на меѓународните стандарди.

За дел од експертите прифатлива е идејата за двојно обезбедување на границата (полицијата и Армијата) посебно во чувствителните гранични разграничувања по примерот на многу држави од Европа, што е прифатливо и за Република Македонија за подолг период, но од друга страна паралелниот систем на гранично обезбедување ќе создаде и одредени потешкотии. Два системи на гранично обезбедување одговараат на различни институции едни на МО, а други на МВР. Во ситуации кога министрите кои раководат со ресурсите одбрана и безбедност припаѓаат на различни политички партии и

застапуваат различни мислења, ќе се јават проблеми при што за надминување на истите повторно ќе треба формирање на тело за нивна координација, па ќе имаме координација на координација.

За испитаниците од секторот за одбрана и секторот за безбедност во обезбедување на државната граница, дилемата дали да се ангажира полицијата или Армијата, се надминува со тоа што кој ќе ја обезбедува границата е од второстепено значење. Од првостепено значење е поседувањето на соодветна опрема, добро организирана гранична единица, добра координација со единицата за интервенции итн.

Според дел од исказите на испитаниците од секторот за одбрана реорганизација на системот за обезбедување на државната граница носи предности. Како предност се смета тоа што Армијата нема повеќе да се исцрпува во обезбедување на границата, туку ќе се учествува во мисии за поддршка на мирот при што ќе ја афирмира Република Македонија пред меѓународната заедница и делумно ќе се ангажира во решавање на внатрешните проблеми преку поддршка на полицијата.

Според испитаниците од секторот за безбедност во наредниот период треба многу да се инвестира во МВР со обука и техника. Тоа во основа значи и поголеми издвојувања од буџетот. Како проблем кој може да се јави тука е пренасочувањето на еден дел од буџетот на војската кон полицијата. Во таков случај војската би се почувствувала занемарена што ќе претставува дополнителен проблем. Ќе се јави тој ривалитет меѓу војската и полицијата кој е постојано присутен односно Армијата секогаш мисли поинаку од полицијата и обратно.

### **Подобрување на координацијата на системот на безбедност во насока на забрзување на процесот за членство во евроатлантските структури**

Република Македонија во 2001 година се соочи со крвав конфликт кој одзеде човечки животи и го наруши мирот во државата. Оваа ситуација негативно се одрази во развојот на државата и во процесите за приближување кон евроатлантските интеграции. Овој конфликт остави длабоки последици



за кои државата треба напорно да работи за да се справи со нив што секако ќе влијаат врз создавањето на една модерна држава која се определила за членство во евроатлантските структури. Патот кој треба да го изодиме за наше полноправно членство во евроатлантските структури е доста тежок и претстои сложен и макотрпен процес во кој треба целосно ангажирање на сите субјекти во Република Македонија, како и барење на можности за ставање на сите материјални и други претпоставки во функција за реализирање на оваа наша стратедиска цел.

Според исказите на сите категории на испитаници нема некоја форма на поделеност во однос на тоа дека подобрувањето на координацијата на национално ниво ќе влијае на забрзување на процесот за членство во евроатлантските интеграции.

Како што е посочено од дел на експертите интегрирање во евроатлантските структури е можна само ако се овозможи функционирање на институциите во класична смисла на зборот и соодветна заштита на истите. Секако дека покрај сите желби во споредба со другите држави кои се определиле по тој пат ние го имаме најголемиот проблем, а тоа е постконфликтниот период и пред сè проблемот со разоружувањето. Во Република Македонија во моментот постои видлив безбедносен сектор и небезбедносен сектор неофицијален во оној дел од територијата на Македонија каде власта не е воспоставена целосно во државата. Приоритет е справување со овој невидлив безбедносен сектор зошто постојано ќе предизвикува проблеми за видливиот. Безбедносниот сектор ќе се троши сили и ресурси за надминување на состојбата. Ова ќе го забави нашето членство во НАТО. Во 2001 година енергијата што ја трошеа безбедносните сили наместо кон справување со конфликтот требаше да ја насочат кон реформите на Армијата.

За влез во НАТО треба да се исполат низа критериуми, но имаме и поинакви ситуации кога тие што одлучуваат често ги менуваат критериумите.

Критериумите се различни, бројни и менливи. За да опстанеме како држава ние треба да функционираме како систем со цел да се наметнине во поширокиот систем.

Безбедноста е услов за една држава да стане членка на НАТО. Треба да ги совладаме внатрешните противречности затоа што генерираат внатрешни кризи кои ја ослабуваат надворешната позиција. Добра економска и безбедносна ситуација, побрз трансфер на вооружените сили, подобрување на техничката опременост, учеството со поголеми континенти надвор од границата на РМ со што ќе се докаже подготвеноста, се предуслов за побрзо интегрирање во евроатлантските структури.

Од поголемиот број испитаници посочено е дека целата работа околу членството во евроатлантските структури е во доследната имплементација на стандардите. Доколку стандардите кои постојат во НАТО и ЕУ се правилно разбрани и имплементирани друга алтернатива нема. Оваа определба треба да се подигне на висок приоритет и со вклучување на повеќе квалификувани луѓе кои знаат едноставно да одработат.

Според тоа следи дека на патот кон евроатлантското интегрирање треба да биде ангажирано целото општество. Сите граѓани треба да даваат свој придонес затоа што е тоа во интерес на сите граѓани, а не само на пооделни институции.

Следно што е посочено и треба да се направи е да се интензивира настапот на државното раководство како и работа на конкретни проекти со државите од регионот и земјите на ЕУ и на НАТО.

Испитаниците од секторот за одбрана во однос на членството во НАТО сметаат дека клучното прашање се реформите во МВР. Наведено е дека полицијата треба се реформира затоа што заостанува многу во споредба со МО. Процесот може да се забрза преку координација со МО што ќе им овозможи да се запознат со дел од процедурите и она што ќе им претстои.

Во однос на прашањето дека координацијата на национално ниво ќе влијае на забрзување на процесот за членство во евроатлантските структури покажа дека мнозинството од испитаниците немаат дилема дека во однос на

ова прашање, туку сметаат дека тоа е клучен елемент за исполнување на нашите аспирации.

### 5.1.1 ТЕОРЕТСКИ ОСВРТ

Во договорната теорија, државата е креација на поединечната волја помножена со бројот на членовите на заедницата. Не се спомнуваат ниту групи, ниту асоцијации, ниту други колективитети во однос на интереси, јазик, култура или некои други атрибути. Државата е „извршен комитет“ на народот: таа е нивен производ. Ако сите луѓе по своја волја го склучуваат договорот, значи сите се подеднакво одговорни за резултатите од тој договор. Не може да има поединци кои учествувале во договорот и поединци кои не учествувале во него, кои се изземени од него или кои имаат специјални привилегии.<sup>155</sup>

Слабата држава никогаш не се дефинира, бидејќи во основа таа е очигледна. За големиот број на аналитичари слабата држава е како слонот: не можете едноставно да го дефинирате, но знаете дека кога ќе го забележите, веднаш се препознава.

Силата на државата може да се мери според способностите, а силата на државата се дефинира како способност владата да ги имплементира своите политички визии, да пенетрира во општеството, да регулира итн. Исто така силната држава е способна да си ги собере даноците, а слабата не е моќна во тоа.

Еден од пристапите кон слабоста на државите ја дефинира слабата држава како заробена држава, држава во која доминираат интересите на одредена група во процесот на донесување одлуки и кога тие на неправилен начин ги обликуваат правилата на игра.

Заседницата не може да биде силна во рамките на државата ако еден дел од нејзиното население е намерно спречен да учествува во политиката, во сите нејзини димензии, или ако е системски и плански исклучувано од државната распределба на средствата. Во силната држава постои неутрална

власт која гарантира и овозможува примарност на општеството, државјанство и права засновани на семејствата, етничката припадност или религијата.<sup>156</sup>

Во демократијата се потребни поединци со голема моќ и способност, имагинација и јасна визија. Демократијата не ја исклучува можноста за постоење на елити. Напротив, таа ги подразбира и ги вклучува.

Во поглед на организацијата на власта политичките институции треба да функционираат на начин што ќе биде својствен и примерен за политичката демократија.

Прашањето за обликот на уставното уредување во Република Македонија е содржан во анализата на формално-правната поставеност на институциите во системот. Република Македонија има систем со парламентарна демократија и законодавна власт сконцентрирана во Парламентот, а Владата и претседателот се институции кои влагуваат во делот на извршната власт. Главната ориентација е парламентарен систем кој не е доследно спроведен со што се создава ситуација во која се видливи можностите на претседателот да игра поголема улога. Искуството од изминатите 10-12 години покажа дека формално-правната структура на институциите е помалку важна од персоналната. За точно да се одговори за балансот меѓу законодавната и извршаната власт или односот меѓу двете извршни власти Влада-претседател отсекогаш зависело кои личности со каква политичка провиненција ги завземале овие позиции. Затоа нашето искуство зборува и за ситуации на хармонија меѓу ликот претседател со Владата и парламентот, но имаме ситуации и на кохабитација. Во минатиот период кога се наоѓавме во фаза на кохабитација се покажа дека недоследностите на поделбата на власта се реперкусираат во политички кризи. Така, процесот на одлучување на важни прашања во безбедноста понекогаш е проблематичен.

---

<sup>155</sup> Holsti K. J., *The State War and the State of War*, Cambridge University Press, 1996, pp.70-90

<sup>156</sup> Hassner Pierre, *Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order*, in Michael Brown, ed., *Rethinking Third World Politics*. New York: Longman, 1993, p.129

Во однос на извршната власт, во Македонија имаме двоглава извршна власт со претседател кој добива легитимитет на директни непосредни избори што значи дека има високо ниво на легитимитет како носител на функција и Владата која во извесна мерка е зависна од политичкото мнозинство во парламентот. Се работи за два носители на извршаната власт кои влечат легитимитет по различни основи. Оттука, понекогаш се однесуваат како два независни носители на власт кои можат да делуваат координирано и синхронизирано, но во ситуации на кохабитација кога владата држи една политичка опција и кога претседателот не е од таа струја, тогаш се јавуваат конкретни проблеми во нивната меѓусебна координација и функција по прашања кои делат одредени надлежности како што е прашањето на надворешната и безбедносната политика.

Ваквата ситуација упатува на неопходна потреба од интензивна комуникација и соработка меѓу Претседателот и Владата за да се постигне ефикасно функционирање на системот. Во отсуство на јасно дефинирана процедура во релациите помеѓу Претседателот и Владата, како што е во нашиот случај, често се доаѓа до недоразбирање што придонесува за неефикасно функционирање и блокада на одделни делови од системот, посебно на безбедносен план.

Оттука, без постоење на постојани напори во насока на координација, извесно е преклопување и дуплирање на работата и работењето во вкрстени цели. Кога организацијата е линеарно организирана т.е. е составена од повеќе егzekутиви кои се на исто ниво и сите се задолжени за сопствената координација, секоја од нив мора да реши која од останатите ќе биде информирана и каков и колкав квантитет и квалитет на информации таа ќе добие. Доколку постои пракса сите подеднакво да се информираат, тогаш ќе се создаде маса од некорисни извештаи кои ќе циркулираат и кои нема да бидат интересни за секој предлог. И во вакви услови кога постојано се добиваат многу непотребни извештаи од сите и за сите, голема е веројатноста да се загубат или превидат важните информации за одлучувачките прашања. Од друга страна, кога луѓето ќе се трудат да ги испраќаат своите извештаи

само на оние кои би биле заинтересирани за нив, можат да се направат големи грешки. За многу прашања кои се специфични, тешко е специјалистите да ги почитуваат ефектите од нивните проекти на други функции.

Советот за безбедност првично беше замислен да ја остварува потребната координација помеѓу поделни државни органи (посебно меѓу центрите на извршната власт – Претседател и Влада). Од нормативно-правен аспект неговата улога и компетенции треба поблиску да се дефинираат, а неговите одлуки со тоа треба да бидат обврзувачки. На тој начин тој нема да биде во ситуација само ад хок да се состанува, туку, неговата активност ќе биде континуирана и многу поефикасна.

Постоењето на тело за координација подразбира обединување на одредени личности најчесто со позиции и моќ, но со поседување на различен квалитет на знаење. Се разликуваат и според тоа како ги доживуваат, вреднуваат и интерпретираат настаните и луѓето со кои се опкружени, како гледаат на минато, сегашноста и иднината, а се разликуваат и во природот/реакцијата кога нешто од овие или оние причини ги засегнува. Оттука, се јавува потребата за професионален приод кон проблемите околу кои се обединува конкретниот авторитет.

Така, професионализмот во поширока смисла на зборот се однесува на збир од луѓе кои менаџираат определен проблем користејќи ги потребните знаења и искористување на експертски вештини реализирани во нивната област на делување, со поддршка на ресурсите. Терминот професионализам ја прифаќа суштината на постоечката државна бирократија и претставува инструментална активност базирана на професионална или техничка експертиза, неутрална на вредноста или на политичкиот избор.

## 5.2 РЕФОРМИТЕ ВО БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ОСТВАРУВАЊЕ ДОБРА КООРДИНАЦИЈА

По завршувањето на Студената војна, меѓу многуте други процеси, постои еден специфичен процес што се одвива ширум Европа во врска со безбедносните и одбранбените аранжмани. Тоа е процесот за реформа на безбедносните и одбранбените институции. Овој процес е заеднички како за богатите така и за недоволно развиените европски земји, за старите држави членки на НАТО, за земјите од некогашниот Варшавски пакт и за оние кои не се вклопуваат во ни една од овие воени – политички организации.

Реформата во безбедносниот сектор<sup>157</sup> е релативно нов концепт, кој ги заменува поранешните помалку сеопфатни програми како редукција на сила, одбранбена реформа и индивидуална адаптација на индивидуалната безбедност обезбедувајќи услуги за перцепциите на новите закани и финансиски можности, во голема мера без цврст елемент на зголемена меѓународна и домашна интер-агенциска соработка.<sup>158</sup>

Евидентни се бројни дискусии околу реформата на безбедносните и одбранбените структури, но интересно е да се види дека има различни политички и професионални идеи за тоа што претставува „реформата“ и што би требало да опфати. Освен тоа, ако погледнеме подлабоко, би можеле да докажеме дека има барем два различни приоди кон реформата. Едниот кој подразбира дека реформата е претежно крајниот резултат и тоа е она најважното, и другиот кој докажува дека реформата е процес, така што само квалитетот на процесот може да гарантира за квалитетот на конечниот резултат.

---

<sup>157</sup> Безбедносниот сектор е дефиниран како оние државни организации кои имаат овластување да употребат или наредат употреба на сила, притворање и затворање, да ја заштитат државата и нејзините граѓани, како и оние цивилни структури кои се одговорни за менаџмент и надзор на безбедносниот сектор. Дефиницијата исто така ги вклучува и воените и паравоените сили, резузнавачките агенции, полицијата, граничните служби, царината, правниот систем, парламентарниот, правниот и административниот менаџмент и надзорните органи. Види: [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org)

<sup>158</sup> Fluri Philipp and Shalamanov Velizar, *Security Sector Reform Does It Work?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and George C. Marshall – Bulgaria, Sofia, 2003 p.242

Карактеристично за процесите од една страна е тоа што тие се толку големи, длабоки, комплексни и круцијални за целосната трансформација на земјата, а додека од друга страна имаме отпор кон промените кои се толку тешки и скапи што успехот на реформата во безбедносниот сектор е единственовозможен ако политичкото раководство има јасна визија, верба, воља и способности.

Имајќи го на ум мноштвото проблеми наследени од минатото и потребите што произлегуваат од новите и изменети безбедносни закани, нема надеж дека некоја реформа би можела да успее без да се заплетка во неколку клучни проблеми. Еден од најголемите проблеми кој е поврзан со дезинтеграцијата на секторот е „приватизацијата“ на некои елементи од безбедносниот сектор особено во периодот на транзиција или задржување на лошите навики на партиската контрола на одредени елементи од секторот. Треба решително да се посочат организациските, квантитативните и квалитативните елементи кои влијаат врз обемот и ефикасноста на новостаблираните, или веќе постоечките но модифицирани безбедносни и одбранбени структури. Со цел да се постигне тоа, политичкото и професионалното раководство во секоја одделна земја треба да изнајде начин како да одговори на неколку тешки отворени прашања. Тие треба да ја остварат најефективната организациска трансформација, а истовремено да не ги опструираат секојдневните безбедносни и одбранбени структурни операции. Треба да го редуцираат бројот на персоналот паралелно со редукцијата на амортизираната и застарена опрема, истовремено задржувајќи го постоењето на разумно и оправдано ниво на капацитети како одговор на актуелните и предвидени закани за безбедноста. И едновремено, треба да го пронајдат оптималниот, политички и јавно прифатлив начин на остварување на модернизација на безбедносните и одбранбените институции.

Реформата во безбедносниот сектор не само што прави безбедносниот апарат да биде поефикасен, туку исто така го прави и поодговорен за демократските стандарди и владеењето на законот.

Безбедносниот сектор може да се подели на три столба:



- а) групи со мандат да употребуваат инструменти на насилство - воени, паравоени и полициски сили;
- б) институции со улога во менаџирање и мониторинг на безбедносниот сектор - цивилни министерства, парламенти и невладини организации;
- в) тела одговорни за гарантирање на владеењето на законот - судството, казнениот систем, бранители на човекови права, а каде овие тела се посебно слаби, таа улога и припаѓа на меѓународната заедница.<sup>159</sup>

Севкупната цел на „реформата во безбедносниот сектор“ е трансформацијата на безбедносните институции за да играат ефикасна, легитимна и демократски одговорна улога во обезбедувањето надворешна и внатрешна безбедност за нејзините граѓани. Трансформацијата на безбедносниот сектор бара многубројни консултации и вклучува цели како што се: јакнење на цивилната контрола и надзор на безбедносниот сектор; професионализација на безбедносните сили; демилитаризација и градење мир и јакнење на владеењето на законот.<sup>160</sup>

Клучните принципи за секоја активност поврзана со реформата во безбедносниот сектор се добро владеење, ефикасна бесбедносна одредба и почитување на човековите права и меѓународниот хуманитарен закон.<sup>161</sup>

Безбедносниот сектор е и ќе остане политички осетлива област. Ова бара целосно ангажирање на сите субјекти во државата, а не само на оние кои се занимаваат со безбедносниот сектор и неговите реформи. Извршната власт треба да биде вклучена во негов надзор. Во праксата на зрелите демократии не само што има поделба на власта во имплементирањето и надзорната функција, туку самото цивилно општество пројавува интерес во

<sup>159</sup> Hendrickson, Dylan, *A Review of the Security Sector Reform*. London: The Conflict, Security and Development Group funded by DfID, Centre for Defence Studies at King's College London, September 1999, p. 29

<sup>160</sup> *Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform*, Broadening the debate, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Occasional SSR Paper No. 1 August 2002, Clingendael – International Alert – Saferworld p 1.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 6

надзорот на безбедносниот сектор и реформите, бидејќи безбедносниот сектор не е повеќе држава во држава, туку им служи на човечките безбедносни интереси на секој граѓанин кој го смета за свој.<sup>162</sup>

Транспарентниот план за реформи, заснован врз јасни јавни политички документи изгласани во Парламентот, имплементирани низ пакет од владини програми (обезбедени од буџет или странска поддршка), низ блиска соработка меѓу политичарите, администрацијата, цивилното општество и бизнисот и имплементација на планот што ќе произведе силна јавна поддршка е начин за справување со предизвиците.<sup>163</sup>

Во основа реформите во безбедносниот сектор повлекуваат реорганизирање на државните безбедносни структури кои треба да се спротистават на заканите со кои се соочува државата и општеството за да се направи тоа поефикасно и поодговорно. Во основа реформите не се однесуваат само на највисоките нивоа на актерите на секторот за безбедност и не само на воените сили, туку имаат пошироки цели. Секторот за безбедност се состои од повеќе нивоа на актери, и тоа: војската, полицијата, парламентарни и невладини тела и организации и судството кое го обезбедува владеењето на законот.

Реформите во војската и полицијата вклучуваат ниво на активности за да се професионализираат овие актери. Тоа вклучува развој на културата, почитување на човековите права во реализирање на конкретните задачи и подобрување на внатрешната структура за поодговорна и техничка модернизација.

Реформите треба да овозможат градење на капацитет во министерствата и парламентот за ефикасно и демократско владеење. Од голема важност е промовирањето на културата на транспарентност и одговорност во донесувањето на одлуки и контрола на финансиските извори

---

<sup>162</sup> Fluri Philipp and Shalamanov Velizar, *Security Sector Reform Does It Work?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and George C. Marshall – Bulgaria, Sofia, 2003 p.243-244

<sup>163</sup> Види: Шаламанов В., *Практика во реформите на безбедносниот сектор во Европскиот случај на Бугарија*, Предизвиците за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, Институт за одбранбени и мировни студии и Центар за демократска контрола на вооружените сили, Македонска ризница, Куманово, 2003, 144

на воените и полициските сили. Реформите во судството треба да се гарантираат за владеење на правото, а тоа подразбира поголема безбедност на граѓаните.

Може да се издвојат три цели на реформата, и тоа:

1. *Во делото на војската:*

- да се направи армијата отчетна пред демократски избраното политичко лидерство, поради што во спротивно војската претставува закана за демократијата;
- да се урамнотежат ресурсите кои и се потребни на војската со потребите на другите сектори на општеството.

2. *Во однос на прилагодување кон новој безбедно ојкружување:*

- да се прилагоди големината на буџетот на војската кон новите закани за безбедноста;
- да се подготви војската за нови мисии, т.е одржување на мирот.

3. *Во делото на интернационализацијата:*

- да се стави војската (делумно) под меѓународна команда и организациони структури;
- да се зголеми способноста на војската да работи со војската на другите држави во однос на системи за опрема, обука, јазик, информирање, команда и контрола (интероперабилност).<sup>164</sup>

Во Република Македонија и покрај тоа што се направени почетните чекори од реформите во безбедносниот сектор, сепак реформите претставуваат едно релативно ново прашање кое отвара простор за понатамошни подобрувања и усовршувања.

Реформите треба да се вклопуваат во една поширока општествена рамка, но притоа не треба да се заборава и политичкиот контекст на потенцијалната моќ на државата. Тие треба да создаваат баланс помеѓу натпреварувачките барања на функционалните и општествените императиви.

---

<sup>164</sup> *Парламентарен надзор на секторот за безбедност, начела, механизми и практики*, IPU-DCAF, Гораграф, Београд, 2003, 54

Нашата потреба за интензивирање на реформите во безбедносниот сектор меѓу другото е детерминирана и од нашата заложба за побрзо интегрирање во евроатлантските структури.<sup>165</sup>

Се чини дека безбедносниот сектор сè уште е поврзан со лошите навики на партиската контрола на одредени елементи од секторот. Тоа создава проблеми во прилагодувањето при што влијае на општеството и се одразува на различни начини. За Република Македонија која нема голема демократска традиција главната цел е формирање на безбедносни структури, финансирање, координација на активностите и демократска контрола врз истите.

Бројни се дискусиите и покрај изразените политички потреби да се концептуализира прашањето – „Каков вид безбедносен сектор ни е потребен“? Понатаму „Какви вооружени сили ни се потребни и за каква намена“?

Разговорите за реформите во одбраната и војската се интензивираа во кризниот период. Претседателот Борис Трајковски мораше да повикува назад на должност пензионирани генерали и да промовира (унапреди) некои пензионирани офицери во генерали. Мирновремената двосмисленост над компетенциите помеѓу извршните власти (претседател – влада – министерство за одбрана – министерство за внатрешни работи) и несогласувањата што го следеа формирањето на Влада на национално единство на инсистирање на меѓународната заедница, резултираше со дезорганизирана команда над безбедносните сили. Постоеше конфузија по прашањето дали со кризата требаше да се справува само полицијата или и вооружените сили. Кризата се случи под нејасни правни околности: не беше

---

<sup>165</sup> Гоцевски Т., *Еден поглед врз реформите на безбедносниот сектор на РМ*, Предизвиците за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, Институт за одбранбени и мировни студии и Центар за демократска контрола на вооружените сили, Македонска ризница, Куманово, 2003, 18

прогласена воена или вонредна состојба, сепак, војската беше активирана под мирновремени услови.<sup>166</sup>

Најголемиот проблем во пракса досега се појавува кога има потреба за ангажирање на полицијата и армијата, бидејќи едно лице не издава наредба за нивна употреба.

Кризата во 2001 за прв пат ја наметна потребата за тесна соработка и координација помеѓу армијата и полицијата, но недостатокот на искуство и волја да се соочат со предизвиците беше очигледно. Првенствено, тоа беше за организациониот мандат. Подоцна, конкуренцијата се вртеше околу прашањето за тоа која институција е поефикасна во акција.<sup>167</sup>

Министерството за одбрана и министерството за внатрешни работи се дел од Владата, додека Претседателот како врховен командант има влијание во министерството за одбрана. Иако има подобрени правни решенија кои ги појаснуваат деловите на одговорност во Армијата, во пракса сеуште се појавуваат проблеми.

Претседателот на Републиката како врховен командант на вооружените сили има одлучувачка улога во рамките на раководењето и командувањето со Армијата. Тоа претставува комплексна и сложена активност за чие остварување освен Претседателот на државата се ангажираат соодветни лица кои придонесуваат за успешно извршување на оваа специфична активност. Во рамките на ингеренциите на Претседателот спаѓа и донесување бројни акти кои понатаму се проследуваат до Министерството за одбрана (ГШ на АРМ) заради нивно понатамошно спроведување. Оваа соработка јасно ја рефлектира меѓузависноста помеѓу Претседателот и Министерството.

Но, постојат и ситуации кога се појавуваат проблеми во спроведување на одлуката. Така, на пример, врховниот командант на вооружените сили својата одлука директно ја спроведува до началникот на Генералштабот, при тоа заобиколувајќи го Министерството за одбрана, т.е. министерот. Ваквата

---

<sup>166</sup> Biljana Vankovska, *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives*, Volume II Macedonia, Moldova, Romania, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva/Belgrade, 2003, p.25

практика може да предизвика негативни последици, ако министерот за одбрана не се запознае со одлуката на врховниот командант. Министерството за одбрана има полно право да ја знае содржината на одлуката, бидејќи тоа дава логистичка поддршка на Армијата. Контрадикторноста се јавува со фактот што Претседателот на Републиката е тој што го поставува Началникот на Генералштабот, кој пак од друга страна, освен тоа што ги извршува задачите од Претседателот, добива задачи и од министерот за одбрана.<sup>168</sup>

Исто така, бевме сведоци за честите разидувања помеѓу Претседателот и министерството за одбрана т.е. Владата за клучните прашања за реструктурирањето на армијата според Годишната национална програма за членство (ГНПЧ). Владата има задача да ја изготви ГНПЧ во НАТО, но кога станува збор за бројот и големината на армијата, како и за нејзиното опремување, Претседателот – со неговото влијание во назначувањето и отповикувањето на генерали, посебно Началникот на Генералштабот – индиректно влијае на одлуките. Ова често ги успорува започнатите процеси особено ако Началникот на Генералштабот не е прилагодлив кон новите промени.

Агенцијата за разузнавање е под директна надлежност на Претседателот на Република Македонија, иако Владата има право да ја испитува ситуацијата на агенцијата и други иницијативи поврзани со нејзината работа. Во пракса ова сè уште не е направено.<sup>169</sup>

Агенцијата за разузнавање беше замислена како институција за собирање, систематизирање и анализирање на сите релевантни информации за безбедноста кои ќе им помогнат на другите државни институции да ги спроведуваат своите функции посфикасно. Сепак, таа се занимава со информации кои доаѓаат од странство и кои се релевантни за зачувување на

---

<sup>167</sup> Ibid., 29-30

<sup>168</sup> Пошироко види: Бакрески О., *Државните органи и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 78-79

<sup>169</sup> Vladimir Gjoreski, *Problems of Civil-Military and Inter-Agency Cooperation in the Security Sector*, Fluri Philipp and Shalamanov Velizar, *Security Sector Reform Does It Work?: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Gorge C. Marshall – Bulgaria*, Sofia, 2003, p. 177

надворешната безбедност. Начинот на кој е позиционирана го покренува прашањето дали оваа агенција собира премногу централизирани информации и на тој начин концентрира огромна моќ, која е тешко да се контролира. Таа повеќе се сфаќа како институција во служба на другите државни тела отколку како тело кое извршува одредени задачи. Таа обезбедува свежи и релевантни информации, додека државната безбедност е гарантирана од други тела. Квалитетот на информациите е предуслов за успешно превенирање на кризи/конфликти и заштита/одбрана на земјата и нејзините вредности.<sup>170</sup>

Некои од прашањата на национално ниво кои се издигнуваат над одговорноста и способностите на извршната власт може да бидат институционално контролирани од Советот за безбедност на претседателот на РМ и/или владата на РМ да иницира предлози до парламентот. За жал ова значи дека нема секогаш правна процедура и тоа мора да биде направено врз база на лична проценка, евалуација или желба.<sup>171</sup>

Советот за безбедност е тело кое може да покрене одредено прашање, но сепак тоа не е доволно за ефикасно и вистинско водење на процесот на донесување одлуки, бидејќи овој орган не е овластен да го прави тоа.

Кога надлежните органи ќе констатираат конкретна закана за безбедноста на државата, тогаш целосно е исклучена варијантата политичарите автономно да вршат дополнителна или двојна евалуација на добиените сознанија од надлежните институции, наместо тоа, своите напори треба да ги насочат единствено кон целосна мобилизација на расположливите ресурси и формулирање на најефикасниот начин за заштита на националните вредности и интереси.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> Biljana Vankovska, *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Volume II, Macedonia, Moldova, Romania*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva/Belgrade, 2003, p.28

<sup>171</sup> Vladimir Gjoreski, *Problems of Civil-Military and Inter-Agency Cooperation in the Security Sector*, Fluri Philipp and Shalamanov Velizar, *Security Sector Reform Does It Work?: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Gorge C. Marshall – Bulgaria, Sofia*, 2003, p. 175

<sup>172</sup> Процес 2002 – Безбедноста на Република Македонија, Кабинет на Претседателот на РМ, Скопје, 2002, 18

Во однос на повисоката одговорност и евалуација, трите главни безбедносни институции (претседателот на Републиката, Владата со соодветните ресори за одбрана и безбедност и Агенцијата за разузнавање) имаат обврска кон Парламентот, кој има сопствена одговарачка комисија. Регулаторните барања за објавувања обично се случуваат еднаш годишно и од време на време (воглавно ако има проблем кој е изложен во медиумите. Но овде треба да се истакнат одредени разлики бидејќи ова е т.н. редовен извештај на евалуација кој нема никаква врска со перманентна координација, размена на информации, загрозување на евалуацијата и одредени мерки превземени против нив. Ова поле, како многу од структурираните парламенти денес (кои се поспори во донесувањето одлуки и работењето), може едвај да биде следено бидејќи опасностите се повеќе изненадни и треба брза реакција, посебно ако парламентот не поседува каква и да е моќ.

Собранието како носител на законодавната власт треба поенергично и поцврсто да ја применува оваа негова првенствена функција. Карактеристично за парламентарните системи е остварување контрола во сите сегменти на човековото живеење. Оттука, се јавува потреба од зајакнување на неговата контролна функција во одбраната, а со тоа и зајакнување на цивилната контрола врз Армијата. Уставот јасно ја определува надворешната воена задача на вооружените сили на која обично се гледа како на гарант дека тие ќе бидат држани на страна од внатрешната политичка сцена. Интеракцијата на општествените и на надворешните (регионални и меѓународни) фактори не само што го определува концептот на безбедноста туку ја определуваат и улогата на војската и на полицијата.

Одговорот на прашањето „Кој ја има контролата на одбранбената политика?“ е главен критериум и индикатор за степенот на зрелоста на демократско-цивилната контрола над војската.<sup>173</sup>

Владата на Република Македонија е носител на реформите во сите сектори на државата. Процесот на реформи треба да се насочи кон

---

<sup>173</sup> Бакрески О., *Државните органи и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 171



реформа/адаптација на некои елементи, креирање на нови елементи и растурање на други, како и хармонизација на взаемни функции и процедури. Лесното средување на тие процеси бара успешно менаџирање и станува дури и покомплексно ако не е поткрепено со доволно човечки, финансиски, временски и други ресурси. Како последица на тоа потребни се знаење и мудрост од страна на извршната власт за да се постигне целта во овој контекст.

Владата со своите ресурси за внатрешни работи и одбрана ги открива евентуалните закани и предлага мерки за нивно решавање. Овие две клучни министерства имаат свои истурени сегменти на локално ниво. Интересен е фактот што повеќе органи за одредени активности на локално ниво немаат воспоставено процедури за координација на тоа ниво.

Значи, во услови на итни случаи и природни катастрофи (пожари, поплави, болести) има ситуации каде не е јасно кои се процедурите за делување на меѓу-министерските агенции со различна одговорност и постапка.

Министерството за одбрана е орган кој е клучен во остварувањето на одбраната. Како таков потребно е да се оспособи за ефикасно остварување на функциите на државен орган на управување, да ја крсира и да ја извршува политиката на одбраната и да ја остварува цивилната контрола над Армијата. Цивилната контрола треба да обезбеди гаранција дека Армијата, во какви било услови ќе ја зачува нејзината уставна улога и место во бранењето на националната одбрана и безбедност.

Цивилно-воените односи во министерството за одбрана не го надминаа прашањето: кој е поважен цивилниот или воениот персонал? Во последните неколку години има значаен прогрес, но кога се работи за клучните области како што се подготовка на планови и проекти за развој на одбранбена стратегија, менаџмент на персоналот итн., офицерите сметаат дека тоа е

нивна одговорност, а цивилите пак обратно. На крај секогаш се наоѓа компромис но тоа не е вистински одбранбен менаџмент.<sup>174</sup>

Посебен сегмент во цивилно-воената соработка што треба да се развива е транспарентноста на министерството за одбрана и армијата во нивните контакти со медиумите и парламентот. Ова треба да биде решено со воведување на транспарентен систем за планирање, програмирање и буџетирање на одбраната, но со поголема улога одиграна од страна на пратениците, медиумите и невладините организации преку нивното барање да знаат што се случува во министерството за одбрана и армијата.

Најголем проблем во областа на цивилно-воената соработка лежи во традицијата на организацијата на државната власт и во сè уште неимплементирањето на модерен систем за менаџмент на органите на власта. Надминувањето на овој проблем е можно само со меѓусебна соработка меѓу целата заедница и органите на власта и со системска и перманентна едукација на персоналот во органите на власта, како и со медиумска кампања на ниво на цела заедница.<sup>175</sup>

Експертите се сложуваат дека постои правна празнина во однос на координацијата помеѓу службите и телата кои се занимаваат со информации за внатрешната безбедност и одбранбените проценки на земјата<sup>176</sup> и јасно е дека слабата страна е недостаток на подоследни и постојани канали на комуникација и соработка помеѓу Агенцијата, соодветните министерства (внатрешни работи, одбрана и надворешни работи), владата, претседателот на републиката и парламентот.<sup>177</sup>

---

<sup>174</sup> Vladimir Gjoreski, *Problems of Civil-Military and Inter-Agency Cooperation in the Security Sector*, Fluri Philipp and Shalamanov Velizar, *Security Sector Reform Does It Work?: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Gorge C. Marshall – Bulgaria*, Sofia, 2003, p. 178

<sup>175</sup> В.Горески: *Дали се реализираат реформите во безбедносниот сектор*, Предизвиците за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, Институт за одбранбени и мировни студии и Центар за демократска контрола на вооружените сили, Македонска ризница, Куманово, 2003, 50-51

<sup>176</sup> Алекса Стаменковски, *Основи на разузнавањето*, Гурѓа, Скопје, 1999, 233

<sup>177</sup> Biljana Vankovska, *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Volume II, Macedonia, Moldova, Romania*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva/Belgrade, 2003, pp.28-29

Од една иницијална анализа на состојбите и проблемите во функционирањето на различните безбедносни актери може да се констатира дека почнувајќи од извршителите на законодавната функција, вклучувајќи ги актерите, кои се авторизирани да употребуваат сила во извршувањето на своите функции (МВР, МО, АРМ), па оние кои имаат функција на менаџирање на безбедносниот сектор и негова контрола и правосудните институции, ќе се соочуваат со предизвици во извршувањето на функциите што ќе произлезат од реформите во безбедносниот сектор а особено поради недостатокот на цивилни експерти за одбранбените прашања.<sup>178</sup>

Реформите кај цивилната и воената компонента претставуваат вистински предизвик и приоритет за нашата држави. Оттука, еден од основните услови за успешно спроведување на реформите е воспоставување на ефикасна комуникација помеѓу цивилниот и воениот сектор, која може да ја зајакне довербата помеѓу овие две компоненти и позитивно да се одрази врз динамиката на реформите.

---

<sup>178</sup> Л. Георгиева: *Експертската формација и одбраната на Република Македонија: Состојби и потреби*, Современа македонска одбрана, вол. III, бр. 7, јуни 2003, 104

## ВТОР ДЕЛ

### I. НАЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ЕВРОАТЛАНТСКИТЕ ИНТЕГРАЦИИ

#### 1 СЕВЕРНОАТЛАНТСКА ДОГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЈА – НАТО

Северноатланскиот договор е политичка рамка која е моделирана да спречи или да одврати агресија. Алијансата предвидува соработка на воен, на политички и на економски план. Безбедноста и мирот не се темелат на воената моќ туку на политичката компонента.

Почетоците за формирање на НАТО датираат уште од август 1941 година, во екот на Втората светска војна, кога претседателот на САД Рузвелт и британскиот премиер Черчил, издадоа Декларација за заедничките принципи на своите народи, насочена кон повоената состојба, а позната како Атлантска повелба. Оваа повелба ги истакна нивните аспирации за меѓународна соработка и воспостави кодекс на однесување базиран врз почитување на суверенитетот и правото на самоопределување.<sup>179</sup>

По завршувањето на Втората светска војна, Западна Европа се соочуваше со голем број проблеми. Таа економски беше исцрпена и страдаше од уништениот морал и од внатрешната политичка слабост. За разлика од западноевропските држави, Советскиот Сојуз по војната создаде армија која се закануваше да доминира со сите држави во Централна и во Источна Европа. Западните лидери во тој период беа единствени во размислувањата дека политиката на СССР му се заканува на меѓународниот мир и безбедност. Остварување супериорност во повеќе држави во Источна Европа, претставуваше закана за државите кои гравитираа во Западна Европа. Овие настани го предизвикаа потпишувањето на Договорот во Данкирк помеѓу Велика Британија и Франција, кој ги обврзуваше на заедничка одбрана од агресија. Во 1948 година САД го промовираа Маршаловиот план, со кој на нациите од западна и од јужна Европа им се даваше економска помош, но под услов тие да соработуваат меѓу себе и да се ангажираат во нивното заедничко

<sup>179</sup> *THE NATO HANDBOOK, 50<sup>th</sup> Anniversary Edition, Office of Information and Press, NATO-1110 Brussels, Belgium, 1998, p.11*

приближување. Веднаш потоа Велика Британија, Франција и земјите на Бенелукс заклучија дека е невозможна адекватна противтежа против Советскиот Сојуз без соодветната поддршка од страна на САД. Тоа значеше отпочнување преговори со САД и со Канада, за една поширока колективна одбранбена спогодба. Така, на 04.04.1949 година во Вашингтон беше потпишан Северноатлантскиот договор.<sup>180</sup>

Северноатлантскиот договор, потпишан во Вашингтон во 1949 година е основа за формирање на НАТО како сојуз за колективна самоодбрана во рамките на Повелбата на ООН. Овој воен сојуз го формираа 12 држави, и тоа: САД, Канада, Велика Британија, Франција, Белгија, Луксембург, Холандија, Данска, Исланд, Италија, Норвешка и Португалија.

Во досегашното шестдесетинско постоење оваа супранационална организација минува низ пет развојни фази. Првата фаза започнува во 1949 и трае до 1956 година. Во овој временски интервал земјите кои го ставиле парафот на северноатлантскиот договор се обидуваат да изградат ефикасен систем за одбрана и се разбира да најдат солучија за проблемите кои се јавиле на безбедносно-политички план. Во 1952 година Алијансата добива засилување претставено во новите членки Грција и Турција кои се наоѓаат на исклучително важно стратешко место. Во 1955 год. СР Германија му пристапува на ова „безбедносно семејство“. Втората фаза трае до 1967 година. Неа ја карактеризира интензивирањето на невоената соработка и политичките консултации. Денес консултациите значат живот за Алијансата. Земјите-членки се консултираат и кога е во прашање обликувањето на националните политики. Периодот од 1967 до 1991 година е период посветен на изнаоѓање на решенија на актуелните проблеми и остранивање на главните причини за тензија меѓу Западот и Истокот (дихотомната поделба која е сè присутна). Во овој период карактеристично е приклучувањето на

---

<sup>180</sup> Страните во овој Договор ја потврдуваат својата верба во целите и во принципите на Повелбата на Обединетите нации и својата желба да живеат во мир со сите народи и влади. Тие се решени да ги зачуваат слободата, заедничкото наследство и цивилизацијата на своите народи засновани врз принципите на демократијата, личната слобода и владеењето на правото. Тие се решени да ги обединат своите напори за колективна одбрана и за зачувување на мирот и безбедноста. Договорот стапи во сила на 24 август 1949 година.

Шпанија во 1982 година. Иако Берлинскиот ѕид кој некогаш го симболизираше (не)единството меѓу Западен и Источен Берлин беше срушен, сепак, не претставуваше крај на бариерите. Во тек е формирање на нов ѕид кој е поставен многу поисточно, а некои го нарекуваат шенгенски. Во 1990 година Западна и Источна Германија се соединија и со тоа новата обединета Германија ја замени Западна Германија како членка на Алијансата. Четвртата фаза е претпознатлива со процесот на проширување на НАТО во 1999 година, кога, Унгарија, Полска и Чешката Република беа примени во полноправно членство. Петтата фаза е карактеристична по тоа што во оваа фаза се случи најголемото проширување во историјата на Алијансата. На 29 март 2004г. седум држави и формално пристапија во Алијансата, и тоа: Бугарија, Естонија, Латвија, Литванија, Романија, Словачка и Словенија.

Последното петто проширување на Алијансата нема да биде последно. Моментално три земји (Албанија, Хрватска и Македонија) се дел од МАП – процесот (Membership Action Plan – MAP) кој е дизајниран да им помогне на земјите – аспиранти за членство да ги исполнат НАТО стандардите и да се подготват за можно идно членство.

НАТО е регионална организација формирана да им обезбедува на структурите политичка и воена соработка за целите на Северноатлантскиот договор. Политиката на НАТО развивана во текот на Студената војна, се базирала на начелото дека нејзините членки мора да одржуваат адекватна одбрана за да одвратат од агресија и доколку оваа закана/заstrasување не успее, да го зачуваат нивниот територијален интегритет и да воспостават мир.<sup>181</sup>

Со колапсот на Источниот блок и колапсот на комунистичките земји, НАТО доби нова улога. Но како што се појавуваа новите опасности од етнички и религиозни тенденции на периферијата на поранешниот СССР, Југославија и Чехословачка, причините за одржување на НАТО се

---

<sup>181</sup> *NATO Handbook*, 2001 Office of Information and Press, NATO - 1110 Bruxelles - Belgium, pp.10-25

зацврстуваа. НАТО беше најимпресивниот институционален успех на Западниот блок во текот на Студената војна.

Соочен со можноста за негова маргинализација или повлекување од политичката карта, НАТО тргна кон негова трансформација. Во тоа му помогна неговата репутација како победник во Студената војна и имиџот на организација која шири стабилност што му овозможија да добие нови задачи и го направија привлечен за многу други држави од Централна и од Источна Европа.<sup>182</sup>

Во децениите на источнозападната конфронтација, Атлантската алијанса ја демонстрираше својата способност за правење внатрешни промени: постепено проширување; модификации на националните обврски и сл.<sup>183</sup> НАТО, на пример, се држеше доста строго во тој процес и покрај изготвувањето на детални студии за прашањата околу проширувањето, со што си овозможи ситуација во која самиот Пакт ќе можеше да ја диктира брзината на приемот на нови членки.

## 1.1 ТРАНСФОРМАЦИЈАТА НА НАТО

Во периодот по Студената војна, се појави нова Европа, со поголема интегрираност и со развиена евроатлантска безбедносна структура, во која НАТО игра централна улога. Притоа, Алијансата игра централно место во напорите за воспоставување нови шеми на соработка и заемно разбирање ширум евроатлантскиот регион и прави заложби за нови и суштински активности во интерес на пошироката стабилност.<sup>184</sup>

Значењето на таквата ориентација на НАТО треба да се согледува низ општите карактеристики на процесот на дистрибуција на моќта кој сè уште трае, како и низ проблемите на транзициониот период со кој е зафатен речиси половината од европскиот континент. Имено, во тек е големо

<sup>182</sup> Teokarević J., i Milinković B., *Bezbednost Evrope i Širenje NATO-A*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998, 36

<sup>183</sup> *Consequences of the Madrid Summit on Security and Stability in Europe*, NATO Defence College, Rome, 1998, 104

<sup>184</sup> The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington 23-35 April 1999, *The Alliance's Strategic Concept*, Office of Information and Press NATO, Brussels, p.47

поместување, особено на планот на воената моќ меѓу некогашните европски и светски сили, кое се манифестира во разградбата на општествено – политичките состојби што беа создадени како резултат од исходот на Втората светска војна.

Низ својата историја НАТО еволуираше повеќе пати, земајќи ги предвид променетите околности. Во 1990 година, по состанокот на шефовите на држави и влади на земјите членки на НАТО кој се одржа во Лондон, започна процесот на трансформација на Алијансата. Следните состаноци, во Рим во 1991 година, во Брисел во 1994 година, во Берлин во 1996 година, во Прага во 2002 година и во Истанбул 2004 година, покажаа дека НАТО ја приспособува целокупната своја стратегија во согласност со промените на стратемиската околина.

Првиот јасен чекор кој што го направи НАТО после Студената војна дојде на Лондонскиот Самит во јуни 1990 година. На состанокот челниците и нивните влади ја донесоа „Лондонската декларација“ – документ кој ја смени природата на НАТО јазикот кон Варшавскиот Пакт. Лондонската декларација им овозможи на земјите од исток кои беа довчерашни противници на НАТО, да воспостават редовни дипломатски односи со НАТО и да се стремат кон нов однос базиран на соработка.

Приспособувајќи се кон новонастанатата состојба во светот и заради доизградување и усовршување на сопствената структура, НАТО презеде неколку чекори во контекст на општите промени во глобалното опкружување. Тие чекори се содржани во одлуките кои произлегоа од Самитот во Рим во 1991 година, кога НАТО конкретно расправаше за смислата на натамошниот опстанок и дејствувањето на Алијансата во услови кога не постои Варшавскиот договор. Со Римската декларација се нагласува дека со распаѓањето на биполарноста настапил период на изградба на нова безбедносна архитектура која би се базирала на кохабитација и сестрана



соработка на веќе постојните интеграции на евроатлантското подрачје (КЕБС/ОБСЕ, ЕУ, Советот на Европа) со НАТО.<sup>185</sup>

Патот на трансформација продолжи на 20 октомври 1993 година кога министрите за одбрана на НАТО се сретнаа во Travemünde и го усвоија концептот познат како „Партнерство за мир“, кој беше прифатен од секретарот за одбрана на САД Les Aspin и потврден како рамковна политика за формално усвојување на самитот во јануари 1994 година.

Прифаќањето на Партнерството за мир во јануари 1994 година на Самитот во Брисел беше централна точка за продолжување на виталноста на Алијансата. Во ова време НАТО се соочи со два длабоки проблеми: прво, поделеност околу проширувањето и второ, никој не можеше да каже која ќе биде цената на Алијансата од новото проширување. Партнерството за мир ги реши двата проблеми и ја даде целта на НАТО, а тоа е проектирање на стабилност во Централна и Источна Европа, со што се отвори простор за прием на нови членки.<sup>186</sup>

Вака замисленото Партнерство за мир бара од државите да работат кон постигнување интероперативност со силите на НАТО, да ги делат трошоците за мировните и хуманитарните операции, но во основа тоа не е гаранција за обезбедување какви било цврсти безбедносни граници на земјите членки на ПЗМ. И покрај тоа ПЗМ постигна две големи цели. Тоа ги привлече сите земји членки на ОБСЕ, вклучувајќи ги оние од Централна и од Источна Европа, како и традиционално неутралните држави, Австрија, Финска, Шведска и Швајцарија, да бидат дел од програмите на НАТО. Партнерството исто така обезбеди функционални програми за задоволување специфични потреби, наместо да функционира како обичен форум за консултации.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> О.Бакрески, *Придвижувањето на РМ кон НАТО и потребите за координација на активностите на национално ниво*, списание: „Современа македонска одбрана“, Министерство за одбрана, бр.8, Година III декември, 2003, 66-67

<sup>186</sup> Nelson M., *NATO Officials Back Plan for Closer Ties with Ex-bloc*, Wall Street Journal, 22-23 October 1993

<sup>187</sup> Nick Williams, *Partnership for Peace: Permanent Fixture or Declining Asset?*, Survival 38/1 Spring 1996, 102

Покрај одбранбените реформи, како клучно прашање на програмата ПЗМ и на меѓународниот поредок се разгледува и пошироката реформа на безбедносниот сектор. Одбранбените реформски програми треба да обезбедат повеќе транспарентност, интероперативност за учество во мултинационални вежби и операции и целосна демократизација во одбранбената сфера, вклучувајќи модерна практика на демократска и цивилна контрола практично во сите земји членки на ПЗМ врз база на самодиференцирање.

Многу прашања во врска со улогата на НАТО се отворени и актуелизирани по повод Самитот на лидерите на земјите членки на НАТО, одржан во јануари 1994 година во Брисел. На овој Самит беа разгледани прашањата и за иднината на Северноатлантскиот совет во новите европски и светски околности. Во центарот на вниманието беа идните односи со Русија и поранешните членки на Варшавскиот договор.<sup>188</sup>

Процесот на проширување на НАТО е генерално прифатен како работа „кој, што, кога, каде и како“ наместо „можеби и некогаш“.

Ако е така тогаш зошто многу експерти истражувајќи го НАТО проширувањето се на мислење дека сегашните членки ќе бидат на ризик поради недостатокот на слични вредности? Од друга страна може да се каже дека проширувањето на НАТО секогаш било во контекст на охрабрување, промовирање и предизвикување на демократски трансформации.

Трансатлантската Алијанса е стабилна врска и покрај многуте епизодни кризи, верното држење во постстудената војна, светот на несигурност, нестабилност и недостатокот на заеднички непријател. Сепак, можеби е точно дека „Западот“ никогаш не бил едно и поради тоа никогаш нема да биде едно во сериозност со стапување на нови земји членки од Централна и Источна Европа.<sup>189</sup>

Сите дилеми околу големината на НАТО, фактите, аргументите околу природата на Европската безбедност, иднината на Алијансата,

<sup>188</sup> Mićović V., *Globalizacija i novi svetski poredak*, Čigoja štampa, Beograd, 2001, 101

<sup>189</sup> Bronstone A., *European Security into the Twenty-first Century*, Beyond Traditional Theories of International Relations, Ashgate, 82

алтернативниот изглед после Студената војна и кој сè има право да биде вклучен во безбедносната заедница на НАТО, се решени со „Студијата за проширување на НАТО“.

Студијата заклучува дека проширувањето на Алијансата значително ќе допринесе за поголема стабилност и безбедност на сите земји во евроатлантската област. Тоа ќе ги охрабри и поддржи демократските реформи вклучувајќи го и воспоставувањето на цивилна демократска контрола врз вооружените сили. Тоа ќе ги помогне моделите и навиките на соработка, консултации и изградба на консензус кои што ги карактеризираат добрососедските односи во целата евроатлантска област. Тоа ќе ја зголеми довербата меѓу државите и ќе ја зајакне тенденцијата кон интеграција и соработка во Европа. Дополнително, тоа ќе ја зајакне способноста на Алијансата да допринесе за европската и меѓународната безбедност и да ги поддржи мировните операции на Обединетите нации и ОБСЕ и да го зајакне и прошири трансатлантското партнерство.<sup>190</sup>

Значи, проширувањето на НАТО треба да придонесе за унапредување на безбедноста на сите држави на северноатлантското подрачје со:

- поттикнување и поддршка на демократските реформи, вклучувајќи ја цивилната и демократска контрола на војската;
- поттикнување на новите членки на Алијансата на соработка, консултации и консензус со кои се карактеризираат односите меѓу постојаните членки на Алијансата;
- нагласување на заедничката одбрана и ширење на предностите и зголемување на транспарентноста во одбранбеното планирање и воените буџети, најавување на веројатноста за појава на нестабилност што може да се создаде со остварување само на сопствена одбрана;
- зајакнување на способностите на Алијансата за подобрување на европската и на меѓународната безбедност, вклучувајќи ги и

---

<sup>190</sup> *NATO Handbook*, 2001 Office of Information and Press, NATO - 1110 Bruxelles - Belgium, p.62

мировните активности преземани од страна на ОБСЕ и Советот за безбедност, како и други нови мисии итн.<sup>191</sup>

Студијата за проширување од 1995 година, сепак, не обезбеди целосен список на критериуми за членство и така не ги идентификува потенцијалните нови членки, ниту пак распоредот.<sup>192</sup>

Иницијативите од Бриселскиот самит беа реализирани на Самитот во Берлин во јуни 1996 година. На овој Самит беа дадени поголеми овластувања на Воениот комитет на НАТО во реорганизирањето на воената команда во Алијансата, како и нејзино приспособување кон безбедносната состојба во Европа.<sup>193</sup>

Во 1997 година се случува неколку важни настани за Алијансата. Првиот беше на 27 мај 1997 година, кога лидери на земјите членки на НАТО и рускиот претседател Борис Јелцин потпишаа Основачки акт за заеднички односи и соработка на полето на безбедноста меѓу НАТО и Руската федерација. Вториот настан се случи неколку дена подоцна на 30 мај 1997 година во Синтра, Португалија, каде беше формиран Евроатлантскиот партнерски совет (ЕАПС), наместо дотогашниот Северноатлантски совет за соработка (САСС).

Пресвртницата која се случи во 1997 година доаѓаше од самата Европа. Тоа беа Варшава, Прага и Будимпешта кои го видоа клучот за идните правила на НАТО во периодот на проширување на западната безбедносна заедница.

На Мадридскиот самит, одржан во јули 1997 година<sup>194</sup>, претседатели и премиери на земјите членки на НАТО донесоа важни одлуки како дел од

---

<sup>191</sup> *Study on NATO Enlargement*, September, 1995, p.2

<sup>192</sup> Croft S., Redmond J., Rees G., and Webber M., *The Enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1999, 36

<sup>193</sup> Види: Бакрески О., *Државните орѓани и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 90

<sup>194</sup> И покрај тоа што критериумите за приклучување во НАТО, во правна смисла се недвосмислено утврдени во членот 10 на Советноатлантската спогодба, која определува дека поканетата држава мора да биде од Европа и треба да биде способна да ги спроведува начелата од спогодбата и да придонесува кон безбедноста на северноатлантското подрачје, на Самитот кој беше одржан во Мадрид 1997 година од членките на НАТО и кандидатите за членство, се потврдија два основни критериуми, и тоа: волјата и способноста за исполнување

нивната цел за засилување на мирот и стабилноста во евроатлантскиот регион. На овој Самит беа поканети Чешката Република, Унгарија и Полска да започнат разговори со НАТО.

По оваа одлука во есента 1997 година НАТО започна преговори со секоја од поканетите земји, а протоколите за прием на трите земји беа потпишани во декември 1997 година. Овие протоколи за прием беа ратификувани од сите 16 сојузници во согласност со нивните процедури како и од страна на новите членки. Трите земји формално и се приклучија на Алијансата во март 1999 година.<sup>195</sup>

Мадридскиот самит исто така направи чекор напред во зајакнувањето на односите и соработката со Западноевропската унија (ЗЕУ).<sup>196</sup> Улогата на Западноевропската унија се гледаше во јакнењето на оперативната способност како и во развивањето на воениот аспект на европската безбедност. Денес, ЗЕУ е трансформирана во заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ.

На Вашингтонскиот самит на НАТО, одржан во април 1999 година, лидерите на 19-те земји членки усвоија нов стратемиски концепт според кој ќе се раководи Алијансата во годините што доаѓаат.<sup>197</sup> Лидерите на земјите членки на НАТО, на Самитот одржан во Вашингтон одлучија да ги реafirмираат принципите од Мадрид и натаму да го унапредуваат процесот на проширувањето. За таа цел го усвоија Акциониот план за членство.<sup>198</sup>

Донесувањето на Акциониот план за членство (АПЧ) им помогна на земјите аспиранти за членство во НАТО да ги зајакнат и фокусираат нивните

---

на одговорностите и обврските од членството, определени во Студијата за проширување на НАТО, претставува предуслов, државата кандидат воопшто да се разгледува и оценката и одлуката на сојузот НАТО за тоа, вклучувањето на одредена држава да е во заедничкиот политички и стратемиски интерес на целокупниот сојуз и да претставува придонес кон зајакнувањето на целокупната европска сигурност и стабилност.

<sup>195</sup> *NATO Handbook*, 2001 Office of Information and Press, NATO - 1110 Brussels - Belgium, p.63

<sup>196</sup> *THE NATO HANDBOOK, 50<sup>th</sup> Anniversary Edition, Office of Information and Press, NATO-1110 Brussels, Belgium, 1998, p.18*

<sup>197</sup> Пошироко за документите што се донесени на овој самит види во: *The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington (23-25 April 1999)*, NATO Office of Information and Press, Brussels, 1999

<sup>198</sup> *Membershir Action Plan*, United States Information Agency, Washington DC, April 1999

подготовки за достигнување на целите и на приоритетите зацртани со Планот.

Со АПЧ на земјите кандидати им се нудат конкретни информации и совети од НАТО во врска со нивните подготовки насочени кон достигнување на идното членство. Планот нуди голем број активности чија цел е да се зајакне кандидатурата на сите заинтересирани земји.<sup>199</sup>

Клучни елементи на Акциониот план за членство се:

- годишните национални програми, што ќе ги покриваат политичките, економските, одбранбените, безбедносните и правните аспекти на подготовките за членство;
- повратните механизми со кои ќе се констатира прогресот во подготовките, вклучувајќи политички и технички совети, како и оцени што ќе ги дава Северноатлантскиот Совет;
- процесот „чистилиште“ („klinghouse“) што ќе ја координира помошта на НАТО и земјите членки и
- зајакнување на одбранбеното планирање, што во себе ќе вклучува и анализа на остварувањето на договорените планирани цели, особено оние што се однесуваат на воените подготовки на аспирантите за членство.<sup>200</sup>

На прашањето каков треба да биде новиот Сојуз, одговорот може да го најдеме во документот Комунике на Вашингтонскиот самит во кој стои: Овој сојуз ќе биде поголем, посposesбен и пофлексибилен, задолжен за колективна

---

<sup>199</sup> АПЧ не е замена за програмата Партнерство за мир. Учеството на земјите кандидати во програмата ПЗМ и нејзиниот Процес за преглед и планирање (ПАРП) се приспособени кон нивните потреби. Целосното учество во ПЗМ/ПАРП е од суштинско значење за земјите кандидати затоа што ја развива нивната интероперативност со НАТО – силите и ги подготвува нивните воени структури и капацитети за можното идно членство. Како и во случајот на ПЗМ програмата, АПЧ се води по принципот на слободен избор: земјите аспиранти можат непречено да изберат елементи од АПЧ според нивните национални приоритети и околности. Во основа треба да бидат опфатени политичките, економските, воено-одбранбените, ресурсните, безбедносните и правните прашања. Тие ги зацртуваат нивните цели, задачи и работни планови. Земјите членки мораат да ги ажурираат овие програми секоја година, но тие можат да се сменат и во било кој друг момент. НАТО го следи напредокот кој го постигнал секој аспирант посебно и нуди политички и технички совети.

<sup>200</sup> Славески С., *Националните безбедности на Република Македонија и евроатлантските интеграции*, Диги принт – Скопје, 2003, 95

одбрана и способен да превземе нови мисии, вклучувајќи и учество во ефективна превенција на конфликти, како и активно заложување во раководењето со кризи, вклучувајќи и кризни ситуации.<sup>201</sup>

НАТО дозволи сите држави да влезат во преговори со него преку Советот на северноатлантската организација и потоа преку програмата Партнерство за мир. НАТО им дозволи на земјите аспиранти да развијат програми за само-диференцирање. Ова им овозможи на тие земји кои беа волни да станат членки на НАТО да развијат сопствени стратегии како би ја докажале нивната способност да станат членки на Алијансата. Во прилог на ваквото докажување повеќе држави кандидати за членство во НАТО размислуваат да започнат поинтензивна соработка за споделување заедничко искуство и за вклучување на заеднички напори за побрзо членство во НАТО.

Во таа насока, министрите за надворешни работи на земјите кандидати, на 19 мај 2000 година, се сретнаа во главниот град на Литванија и ја формираа таканаречената „Вилнус група“.<sup>202</sup>

Вилнус групата (В-10)<sup>203</sup> се состануваше редовно, на различни нивоа, претседатели на држави и влади, министри, амбасадори, експерти, при што се разменуваа искуства околу прогресот на Акциониот план за членство во НАТО, се соработуваше на полето на одбраната и се расправаше за начините на зајакнување на нивната улога.<sup>204</sup>

НАТО после терористичките напади врз САД во 2001 г. се соочи со нови предизвици. Еден ден по терористичките напади на Њујорк и Вашингтон, Северно-атлантскиот совет им загарантира на САД<sup>205</sup> дека

---

<sup>201</sup> The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington, 1999, p.13

<sup>202</sup> Членки на оваа група беа: Албанија, Бугарија, Естонија, Латвија, Литванија, Македонија, Романија, Словачка, Словенија и Хрватска, која ѝ се приклучи на групата подоцна, во мај 2001 година.

<sup>203</sup> На самитот во Прага седум земји од оваа група добија покана за членство.

<sup>204</sup> Пошироко види: Славески С., *Националната безбедност на Република Македонија и евроатлантскиите интеграции*, Диги принт – Скопје, 2003, 97

<sup>205</sup> Борбата против тероризмот после терористичките напади од 11 септември САД ја прогласи како глобална војна. Со тоа ги повика сојузниците заеднички да се спротистават на новите предизвици и отворено да влезат во конфронтација со ваквите асиметрични закани.

неговите НАТО сојузници се спремни да ја дадат поддршката<sup>206</sup> што може да се бара од нив како последица на овие дејства, што е во согласност со членот 5 на Вашингтонскиот договор од 1949 година.<sup>207</sup>

Во ноември 2002 година се случи голем настан за НАТО. На Самитот во Прага на седум држави им беа упатени покани за да ги започнат разговорите за приклучување кон Алијансата. Во однос на приемот на нови членки, упатени беа покани до Бугарија, до Естонија, до Латвија, до Литванија, до Романија, до Словачка и до Словенија.<sup>208</sup>

Земјите кои не добија покана за членство, многу брзо по Самитот во Прага превзедоа активности за формирање нова група. Република Македонија иницираше формирање на таканаречена „Охридско-јадранска група“ што треба да го користи стекнатото искуство од „Вилнус групата“ и да им овозможи на земјите членки од таканаречениот „Западен Балкан“ да добијат покана за членство на следниот самит на Алијансата. По неколку консултативни состаноци членките на групата потпишаа Повелба во Тирана со што ја формализираа нивната соработка.<sup>209</sup> САД изразија интерес да ја поддржат оваа група и да лобираат за земјите аспиранти. Кога се знае која е улогата на САД во процесот на проширувањето, тогаш оваа поддршка треба да се смета за значителна.<sup>210</sup>

На Самитот во Истанбул одржан на 28 и 29 јуни 2004 г. беше потврдена вредноста на трансатлантската врска како основа за колективната одбрана на Алијансата и суштествен форум за безбедносни консултации помеѓу Европа и Северна Америка.<sup>211</sup> Исто така на Самитот во Истанбул беше усвоена нова „Истанбулска иницијатива за соработка“ (“Istanbul Cooperation Initiative”) за

<sup>206</sup> За прв пат НАТО Алијансата формално се повика на членот 5 како одговор на терористичките напади против САД од 11 септември 2001 година.

<sup>207</sup> *PSS The Military Balance 2002-2003*, London, 2002, p. 27

<sup>208</sup> На 29 март 2004г. овие држави и формално пристапија во Алијансата.

<sup>209</sup> *A Charter of Partnership among the United States and Albania, Croatia, and Macedonia*, Tirana, 3 May 2003

<sup>210</sup> Славески С., *Националната безбедност на Република Македонија и евроатлантските иницијативи*, Диги принт – Скопје, 2003, 97-98

<sup>211</sup> *Istanbul Summit Communiqué*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Press Release (2004)096, Istanbul, 28 June 2004.



земјите од Медитеранскиот дијалог и поширокиот регион на Средниот Исток.<sup>212</sup>

Може да се каже дека НАТО останува фокусиран врз воената безбедност, но од друга страна ја прошири својата улога од чисто одбранбен воен сојуз, во организација која ќе се бави и со решавање на кризни ситуации и поддршка на мировните процеси. Ова беше особено демонстрирано преку неговото вклучување во Босна во операциите „Наменска сила“, „Имплементирачки сили“ (IFOR) и „Стабилизациони сили“ (SFOR).

Во таа насока Абот ќе каже „Нашето несодамнешно искуство во Босна и во поново време на Косово го докажа значењето на Алијансата за безбедноста на Европа. НАТО одигра фундаментална улога во дипломатските напори да се најде резолуција во периодот кој доведе до воздушната кампања, во водењето на воените операции, вклучувајќи и голем хуманитарен напор, како и во водењето на мисијата на КФОР од почетокот на конфликтот“.<sup>213</sup>

Со формалната согласност на Северноатлантскиот Совет од 22.08.2001 година, НАТО зеде учество во Република Македонија<sup>214</sup> во процесот на разоружување на албанските екстремисти во операцијата позната под името „Суштинска жетва“.

После терористичките напади врз САД од 11 септември 2001, глобалната слика во светот јасно ги одрази и старите и новите

---

<sup>212</sup> Тоа е нова стратегија за понатамошна подлабока соработка со партнерите од Медитеранот. Таканаречената „Голема иницијатива за Средниот Исток на САД“, е проект во развој кој може да биде комплементарен со напорите на НАТО. Северните и јужни членки на НАТО ќе мора да постигнат консензус за зголемената стратегиска важност на овој регион и ќе мора да изградат заеднички став за тоа како да се справат со предизвикот. Клучни прашања во понатамошната соработка ќе бидат заедничката борба против тероризмот, спречување на ширењето на оружје за масовно уништување, кризниот менаџмент, одбранбените реформи и продлабочување на воената соработка.

<sup>213</sup> Peter Abbott, *The Future Challenges to European Security from a Specific Military Perspective*, Copying with the New Security Challenges of Europe, Proceedings of 4<sup>th</sup> International Security Forum Ulrich Lehner and Fred Tanner, Peter Lang, p.81

<sup>214</sup> Во септември 2001 година, Владата на Република Македонија и НАТО склучија спогодба за спроведување на операцијата „Килибарна лисица“, заради обезбедување дополнителен придонес за безбедноста на меѓународната набљудувачка мисија во Република Македонија. Исто така од средината на месец декември 2002 година, НАТО оствари нова мисија во Република Македонија позната како „Сојузничка хармонија“.

противречности. Тероризмот, редесиите, па и другите социјалноекономски болести сега се судбина не само за транзициските земји, туку, речиси и за сите држави во светот.<sup>215</sup> Во насока на елиминирање на оваа нова опасност во текот на 2002 година НАТО се ангажираше во Авганистан.

Во однос на тероризмот на Истанбулскиот самит се донесоа серија на мерки кои треба да ја зајакнат борбата против тероризмот.<sup>216</sup> Исто така на овој самит е одлучено да се прошири присуството на НАТО во мисијата на Меѓународните сили за безбедност (International Security Assistance Force - ISAF) во Авганистан. Тоа се направи преку зголемување на бројот на тимовите за реконструкција на провинциите и со зајакнување на поддршката за време на престојните избори во земјата. Исто така, одлучено е да и се понуди помош на Владата на Ирак за обука на нејзините безбедносни сили. Понатаму, во врска со борбата против тероризмот одлучено е да се засили присуството во поморската операција “Активен напор” (“Active Endeavor) во Медитеранот и се договорија серија на мерки кои треба да го зајакнат индивидуалниот и колективниот придонес на земјите членки во борбата против тероризмот.

Секоја држава членка на НАТО е одговорна за одржување и опремување на нејзините воени сили. Во НАТО, сепак има екстензивна соработка и координација за оружје и воена опрема, со цел подобрување на дефанзивната сила на Сојузот и избегнување дуплирање на такви работи како истражување, производство и набавка на оружје и системи. Членките на НАТО ставаат на располагање дел од нивните сили под оператива команда или контрола на НАТО кога тоа е потребно.

---

<sup>215</sup> Глобалниот тероризам има неограничени глобални намери па така и војната против него треба да биде глобална. НАТО ќе треба да ги пренасочи своите капацитети и сите напори треба да ги насочи кон одстранување на оваа глобална закана што сèкако дека ќе биде изразито тешка задача. За да може НАТО да биде подготвен да се спротистави на новата закана тој мора да развие нови дополнителни капацитети.

<sup>216</sup> Тие мерки се однесуваат на: подобрување на размената на информации од разузнавачки карактер, подобрување на капацитетите за одговор на можните цивилни катастрофи предизвикани од терористички напади, продлабочување на соработката помеѓу НАТО и партнерите преку Акциониот план за справување со цивилни катастрофи и Партнерскиот акционен план за борба против тероризмот, вклучувајќи и активности за консултација и размена на информации со ЕУ.

Она што треба да се има во предвид е тоа дека НАТО не е наднационална организација, туку сојуз кој овозможува меѓународна соработка на независни суверени држави врз доброволна основа.

Алијансата мора да има нагласена улога во консолидирањето и зачувувањето на позитивните промени во минатото и во соочувањето со актуелни и идни безбедносни предизвици. За да може да одговори на тие предизвици, НАТО и натаму треба да ја јакне трансатлантската врска, да обезбеди европските сојузници да преземат поголема одговорност на безбедносен план, да се продлабочат односите со партнерите и Алијансата да се подготви за прием на нови членки.<sup>217</sup>

НАТО треба да продолжи да го прочистува својот акционен план за членство, со изгледите за конечно примање на југоисточните европски држави во Алијансата. Пред нивното примање, Алијансата треба да работи со секоја влада поодделно за да се зголеми нивната можност за соработка со НАТО силите. Со ова ќе се изврши проценка на моменталната структура на силите на секоја држава одделно; инспекција на военото планирање и безбедносното трошење и сугерирање на кои држави ќе им биде овозможено да ја забрзаат соработката со Алијансата.<sup>218</sup>

НАТО мора внимателно да донесува одлуки и не смее да дозволи вртлогот на настаните да ги диктира одлуките кои имаат глобални импликации за Алијансата. НАТО ја има главната улога во обезбедувањето на мир и стабилност во регионот. Преку неговата работа на соработка, која што ја вклучува Евроатлантскиот совет и зголеменото Партнерство за мир, Алијансата може да ги поттикнува почитувањето на демократските институции во земјите на југоисточна Европа и да го промовира почитувањето на човековите права. Ова се фундаменталните принципи за кои НАТО се заложувал уште од неговиот почеток.

Веќе е време Алијансата да работи конструктивно за да ја консолидира околината на доверба и взаемно разбирање меѓу народите на југоисточна

<sup>217</sup> Нацев З. и Начевски Р., *Војна, мир и безбедноси*, Македонска ризница, Куманово, 2000, 249

<sup>218</sup> Dimitris Keridis & Robert L. Platzgraff, *NATO and Southeastern Europe*, Security issues for the Early 21<sup>st</sup> Century, Brassey's, Inc, 2000, pp 10-37

Европа, кои биле растргнати многу долго со религиозните и етничките ривалитети на минатото.

Потребата за Алијанса како НАТО е очигледна. Според Џоп, НАТО е повеќе од Алијанса и тој разви важна култура на мултилатерална консултација и соработка. Денес, од негова гледна точка, таа е единствената институција која ги поврзува САД и Западна Европа во безбедносна заедница.<sup>219</sup>

Може да се заклучи дека НАТО ќе остане единствената трансатлантска безбедносна структура адаптирана на геополитичките услови во иднина и клучен инструмент на трансконтиненталната безбедносна структура, фактор на европската интеграција и еден од главните играчи на светската безбедност.

## 1.2 ОДБРАНАТА НА МАКЕДОНИЈА И НАТО

Во услови кога силите на ЕУ сè уште не се минати во највисоко ниво на мултинационалност и можност за континуирана употреба на воените инструменти за одбрана на националните или европските интереси, Република Македонија како приоритет во својата политика ја има определбата за поскорешно зачленување во НАТО. Република Македонија е свесна дека овој процес треба да се сфати како долготраен, макотрпен, сложен и скап, но изодлив, прифатлив и најдобар од сите алтернативи кои ѝ стојат на располагање.<sup>220</sup>

Членството во НАТО за нашата држава ќе значи поттикнување на психолошкиот ефект кој ќе овозможи Македонија суверено да го формира својот национален и безбедносен систем и со помислата дека претставува дел од поширокиот европски систем ќе создаде можност за побрзо вклучување во технолошките текови на развиените држави и ќе обезбеди посфтин пристап кон современата воена технологија.

---

<sup>219</sup> Jopp M., *The Strategic Implications of European Integration* (Adelphi Paper 290), London, 1994, p.39

<sup>220</sup> Пошироко види: Т.Гоцевски, *Македонија во НАТО*, Годишен зборник на Филозофски факултет, Македонска ризница, Куманово, 2003, Книга 56, 377

Република Македонија нејзината надворешна и безбедносна политика ја темели на две насоки и тоа:

- подготвеност за соработка со соседите и
- интегрирање во системите за колективна безбедност и одбрана, со нагласени и јасни чекори за членство во НАТО и продлабочување на пријателството со САД.<sup>221</sup>

По состанокот на врвот на НАТО, одржан во јануари 1994 година, на кој неговите членки ја претставија програмата „Партнерство за мир“, македонската влада ја поздравува програмата и ја изрази спремноста Република Македонија да се вклучи во неа. Ова е клучниот пресврт во македонската надворешна политика и непосреден доказ за македонското прицврстување до западните вредности. Државата по ова прашање зазема цврст став и враќање од тој пат назад нема. Република Македонија го препознава НАТО како вистински гарант на колективната безбедност и токму затоа мора да се истрае на патот за исполнување на договорените норми и стандарди.

За реализирање на оваа стратемиска определба, Република Македонија превзеде низа активности кои водат до нејзиното остварување. Така, ќе наброиме само дел од нив:

На 11.06.1992 година министерот за одбрана со писмо се обрати до НАТО и до соседните земји во кое се објаснија принципите врз кои ќе се гради одбраната на Република Македонија и намерите за нејзино интегрирање во НАТО; Собранието на РМ на 23 декември 1993 година донесе Одлука за стапување на Република Македонија во членство во Северноатлантската договорна организација – НАТО; Република Македонија беше една од првите држави која ја поздравува и поддржа иницијативата „Партнерство за мир“ во јануари 1994 година, а во ноември 1995 година стана нејзина членка; во 1996 година Македонија го потпиша СОФА договорот и Дополнителниот протокол на договорот Република Македонија – НАТО, со кој се регулира статусот на силите меѓу државите

<sup>221</sup> Види: Бакрески О., *Државните органи и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 92

членки на Алијансата и на ПЗМ; од јули 1996 година Македонија има свои офицери за врски во седиштето на НАТО во Брисел и во Координативната ќелија на ПЗМ во Монс. Република Македонија се вклучи и во процесот ПАРП, а од јуни 1997 година стана членка на ЕАПС, кој претставува широка рамка за соработка меѓу партнерите.<sup>222</sup>

Годините што претстојат се пресудни за пристапување на Македонија во Евроатлантските структури и тоа главно зависи од развојот на политичкиот, на економскиот и на социјалниот живот во Република Македонија. Во голема мера, пристапувањето зависи од тоа што е постигнато во сферата на надворешната политика и реформите во вооружените сили.

Реформата ќе ја зголеми организацијата на македонските воени сили, нивната команда, опрема и најмногу од сè нивната подготвеност за соработка со НАТО силите. Можноста за членство во Алијансата направи да ја промениме нашата перцепција и разбирање на бројните прашања поврзани за безбедноста и одбраната на Република Македонија и на целата евроатлантска област.

Интеграцијата на Македонија во НАТО ќе биде резултат на своите сопствени постигнувања, на начинот на исполнување на Акциониот план за членство: политичката и економската димензија, одбраната, ресурсите, обезбедување на податоците и правните работи.

Политичката и економската димензија опфаќа исполнување на неколку поважни активности од страна на Република Македонија, а тоа се:

- проследување на македонската кандидатура за пристапување во НАТО и создавање на внатрешни и надворешни услови кои се битни за таа цел;

- поставување начини за запознавање со аргументите и постигнувањата на Македонија во западните кругови;

---

<sup>222</sup> Гоцевски Т., *Македонската визија за НАТО*, Министерство за одбрана, Форуминт-Куманово, 2003, 32

- целосна имплементација на рамковниот договор, елиминирајќи ги тенденциите на повредување на принципите на сепарација на државната територија, почитување на човековите права итн.

- обезбедување предуслови за динамичен и одржлив економски развој и создавање услови за подобрување во сферата на бизнисот;

- борба со корупцијата и организираниот криминал, реформи во јавната администрација, ангажирање на луѓе според потребните квалификации и потребните компетенции итн.

- подготовка за спротиставување со глобалната закана-тероризмот како многу голема закана за која мора да се развијат нови дополнителни капацитети.

Друга стратегиска димензија на интеграцијата е проблемот на одбраната која со себе ја носи имплементацијата на следните активности:

- зацртување на компатибилни стратегии, доктрини и прописи на НАТО;

- продолжување на процесот на реструктуирање на вооружените сили за да се направат оперативни во зависност од ресурсите, трансформација и утврдување на воените структури, персонален менаџмент, намалување на офицерскиот кадар до ниво на пирамидалниот модел на НАТО кој треба да овозможи структурална, оперативна и техничка внатрешна оперативност со вооружените сили на државите членки на НАТО;

- компатибилност со НАТО структурите, учество во активности на Алијансата, учество во вежбите на НАТО/ПзМ;

- буџетски работења врз база на програми, применувајќи програми за усовршување на опремата на војската со примена на воени стандарди на НАТО;

- применување на логистички концепт, инфраструктура по НАТО стандарди, редистрибуција на локации, ликвидирање на залихи и др.

Досегашното искуство покажа дека билатералната соработка е еден од важните елементи за забрзување на интеграцијата во НАТО. Затоа

Македонија остварува контакти да ги подели своите искуства со земјите аспиранти.

Во ова време на драматични промени во Европа и во светот, неопходно е Република Македонија да соработува со нејзините партнери и пријатели за да може да придонесе во спречување на нови ризици по безбедноста на земјата. Во таа насока Македонија се приклучи кон светските напори за сузбивање на глобалната закана во светот – тероризмот. Македонија ја искажа својата определба за целосна солидарност и поддршка на меѓународната заедница во борбата против тероризмот и во таа насока ќе понудиме конкретни мерки со цел да придонесеме кон глобалните напори против оваа закана.

На Самитот во Прага на нашата држава и беше оддадено признание за постигнатиот напредок на полето на реформите. Од нас се очекува да бидеме и активен партнер во глобалната борба против тероризмот но и активен партнер во спроведување на мисии за зачувување на мирот. Со испраќањето на војници во Авганистан и Ирак, Република Македонија докажа дека е способна да биде дел од НАТО и да биде рамноправен партнер заедно со другите држави членки на Алијансата.<sup>223</sup> На Самитот во Истанбул, Република Македонија беше охрабрена да продолжи со одбранбените реформи, но и беше дадена и поддршка во вид на асистирање на полето на реформите во сите релевантни подрачја.

Иднината на Македонија е поврзана со рedefинирање на целите на организирање на новите прилагодувања и новите промени на НАТО. Оттука, Македонија посакува, заедно со другите членки на НАТО, да придонесува за консолидиран мир и соработка во евроатлантскиот простор.

Во периодот кој претстои Република Македонија треба да се промовира себеси како сериозен партнер. Промовирањето на Република Македонија треба да се базира на интелегентно, аргументирано и кохерентно презентирање пред НАТО партнерите на напредокот направен во

---

<sup>223</sup> Гоцевски Т., Македонската визија за НАТО, Министерство за одбрана, Форумпринт-Куманово, 2003, 35



Македонија во приоритетните сфери: политичката, економската, воената и законодавството. Треба да биде потенцирана ефикасноста на водењето на економијата, борбата против корупцијата, прогресот во имплементирање на Рамковниот договор, правната рамка за странско инвестирање, реформите во јавната администрација, реформите во одбраната и безбедноста итн.

Оперативни чекори кои Македонија ги превзема во глобалните активности на НАТО се:

- Активно вклучување во анти-терористичката коалиција и соодветна обука како на институциите така и на анти-терористичките сили;
- Земање учество во области во кои Македонија може да се јави не само како поддржувач туку и како провајдер;
- Донесување на транспарентна национална безбедносна стратегија;
- Разработка на анти-корупциска кампања и нејзина имплементација.

Оперативни чекори кои Република Македонија ги превзема во регионалните активности за да ја унапреди безбедноста и стабилноста се:

- Спроведување на акција за собирање на нелегалното оружје;
- Имплементација на проектот за гранично обезбедување;
- Земање на учество во СЕДМ-South East Defence Ministerial итн.

Согласно Националната концепција за безбедност и одбрана е утврдена нашата национална волја, а тоа е есенцијалната цел на НАТО и ЕУ интеграцијата. За нас тоа не претставува претпоставена опција, туку општа вредност за модернизација.

### 1.3 КООРДИНАЦИЈА НА АКТИВНОСТИТЕ НА НАЦИОНАЛНО НИВО СО ЦЕЛ ПОБРЗО ИНТЕГРИРАЊЕ ВО НАТО

Подготовката за пристапување во НАТО значи координирана активност на многу полиња со надеж дека Република Македонија ќе влезе во НАТО преку неговите постојано отворени врати.

Со цел да се интензивираат напорите за побрза интеграција во НАТО, Република Македонија превзеде низа конкретни чекори кои беа координирани на национално ниво.

Соработката помеѓу Република Македонија и НАТО се одвива преку соодветните институции на државата и релевантните институции на Алијансата, како и преку заеднички формирани групи, кои имаат за цел поефикасна соработка помеѓу двете страни. Соработката се остварува преку следните механизми:

- Акционен план за членство (Membership Action Plan);
- Акционен план на Евроатлантскиот партнерски совет (Euro-Atlantic Partnership Council);
- Иницијативата на НАТО за Југоисточна Европа (ЈИЕ);
- Процес на планирање и преглед (Planning and Review Process);
- Индивидуална партнерска програма за соработка помеѓу Република Македонија и НАТО (Individual Partnership Programme).<sup>224</sup>

Правната рамка на односите на Република Македонија со НАТО се заснова на ПзМ СОФА договорот.<sup>225</sup> Овој договор се состои само од неколку

<sup>224</sup> Еден вид на соработка се остварува и преку Процесот на министрите за одбрана во ЈИЕ (South-Eastern Defence Ministerial - SEDM), но во основа тука имаме регионален приод кој не овозможува директен пристап до НАТО. СЕДМ ги вклучува министрите за одбрана на пет земји партнери (Албанија, Бугарија, Република Македонија, Романија, Словенија) и четири земји членки на НАТО (САД, Грција, Италија, Турција). Вниманието во рамките на СЕДМ е насочено кон поттикнување на регионалните лидери на одбраната да соработуваат по многу прашања од областа на безбедноста и олеснување на подобрената интероперативноост со силите на НАТО. Под покровителство на СЕДМ, во септември 1998 година на министерскиот состанок во Скопје, беа формирани Мултинационалните мировни сили за ЈИЕ (ММСЈИЕ). Сите СЕДМ земји се приклучија на ММСЈИЕ, освен САД и Словенија кои имаат статус на набљудувачи. ММСЈИЕ создава мултилатерална бригада „на повик“ (Бригада на југоисточна Европа или Бригада за ЈИЕ – (СЕЕБРИГ), која ќе биде ставена на располагање за можно распоредување со мандат на ООН или ОБСЕ или во операции за превенција на конфликти или други мировни операции за мирот предводени од НАТО или ЗЕУ.

членови и практично претставува модалитет, преку кој се овозможува одредбите од НАТО СОФА договорот да се применуваат и врз земјите партнери (Лондон, 1951 година)<sup>226</sup>.

Во функција на натамошно доградување на правната рамка со НАТО, на 24 декември 1998 година е склучен Основниот договор меѓу Република Македонија и НАТО за дејствување на НАТО мисии во Македонија. Имајќи ја предвид консензуалната определба на Македонија за членство во НАТО и желбата за унапредување на соработката со Алијансата и на практично поле, Основниот договор е дизајниран како рамковен договор што го регулира статусот на сите идни мисии на НАТО во Република Македонија и како дополнителна разработка на модалитетите дадени во НАТО СОФА договорот. Овој договор во април 1999 година беше дополнет со 11 технички анекси<sup>227</sup>, со чие донесување уште поподробно се регулираат определени области, а во меѓувреме се формираат редица мешовити работни групи со релевантните ресори и се склучуваат низа други спогодби, главно од технички и од времен карактер. Основниот договор и техничките анекси се дизајнирани така што претставуваат општа рамка („чадор договор“) за регулирање на статусот на сите идни мисии на НАТО во Република Македонија. Меѓутоа, за да имаат правно дејство, претходно треба да се склучи посебен договор за востановување на секоја одделна мисија<sup>228</sup>.

Процесот на соработка постојано тече и се унапредува. Во јануари 2001 година беше востановена Заедничка координативна група ("Joint Coordination Group" - ЗКГ), која е составена од претставници на релевантните

---

<sup>225</sup> ПзМ СОФА договорот, Република Македонија го потпиша во 1996 година.

<sup>226</sup> Поради тоа што не се членки на НАТО, ПзМ земјите формално не можат да пристапуваат кон НАТО СОФА договорот. Затоа во ПзМ СОФА договорот стои одредба дека со самото пристапување кон овој договор врз земјите партнери ќе се применуваат одредбите од НАТО СОФА договорот, со тоа што секаде каде што стои "Сојузници", ќе се однесува и на партнерите.

<sup>227</sup> Техничките анекси ги регулираат: статусот на локалниот персонал, изземањето од плаќање данок и царина, воена полиција и заедничка соработка, униформите и оружјето, преминувањето на границата и движењето низ територијата на Република Македонија и др.

<sup>228</sup> Во практиката, таков договор со НАТО беше склучен само еднаш (април 1999), т.н. КОМАРК договор, со кој се востанови присуството на Силите за брза интервенција на НАТО во Република Македонија (ARRC). Оттогаш наваму, практично, постои правен вакуум во договорната состојба со НАТО.

министерства во Република Македонија од една страна и од претставниците на НАТО/КФОР од друга страна. Оваа група беше замислена како форум за решавање на сите практични прашања и проблеми од дневната соработка на теренот.

Во август 2001 година е склучена Спогодба меѓу Владата на Република Македонија и НАТО во однос на воспоставувањето Штаб на „Наменските сили Жетва“. Во септември 2001 година е склучена Спогодба меѓу Владата на Република Македонија и НАТО за воспоставување Штаб на „Килибарна лисица“, а во декември 2002 година НАТО во Република Македонија беше претставен преку мисијата позната како „Сојузничка хармонија“.

Од 31.03.2003 година наместо „Сојузничка хармонија“ во Република Македонија има нова мисија предводена од ЕУ позната како „Конкордија“ (Слога).<sup>229</sup> Со тоа ЕУ и формално ја превзеде улогата на НАТО и во перспектива се очекува евросилите да прераснат во водечка европска одбранбена сила. Од 15 декември 2003 година ЕУ го редуцираше бројот на силите во Македонија и воспостави нова мисија позната како „Проксима“.

Со цел да се постигне поголема ефикасност и координација во моментот во Република Македонија постои НАТО канцеларија за врски која заедно со НАТО советодавниот тим се составен дел на воениот штаб на НАТО во Скопје. Соработката се остварува и со цивилната канцеларија за врски на НАТО. Понатаму координација се остварува преку мисијата на Република Македонија при НАТО; мисијата на Партнерската ќелија за соработка (Partnership Coordination Cell-PCC) во Монс што подразбира наши офицери сместени во командата на НАТО, учествуваат на состаноци кои имаат сличен карактер, како и мисијата при НАТО; понатаму секако дека одреден вид на соработка се остварува преку Партнерскиот персонал (PSE) каде наши старешини одат и работат во НАТО, односно извршуваат одредени должности кон НАТО. Значи оваа програма им овозможува на македонските старешини да стажираат на одредени должности во командите и штабовите

---

<sup>229</sup> Види: Закон за ратификација на Договорот помеѓу Република Македонија и ЕУ за статусот на силите, Службен весник на РМ бр.21/31 март 2003.

на НАТО. Во рамките на Министерството за одбрана постои и советодавен тим на НАТО кој остварува тесна соработка со Министерството и има советодавна улога.

Постојат и други инструменти, како што се мисијата на НАТО во РМ, Евроатлантскиот комитет за интеграција при Владата на РМ, Советот за соработка со НАТО при Министерството за одбрана и неколку мешовити воено-политички работни тимови кои работат под ингеренции на Владата на РМ. Сите овие на свое ниво придонесуваат за подобра координација на тековните и на идните глобални активности меѓу РМ и НАТО.

## II. ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – СОСТОЈБА И ПЕРСПЕКТИВИ

Европската безбедносна средина значително влијае и врз националната безбедност на Република Македонија. Малите држави, значи и Македонија, во овие рамки имаат можност да соработуваат и барем делумно да влијаат врз формирањето на новото европско безбедносно уредување, кое ќе им овозможи повисок степен на безбедност од потенцијалните извори на загрозување.

Фактот дека процесот на интеграција на Европа не е целосен, а најмалку пак може да се смета за завршен, остава простор за проучување на степенот на сегашната развисеност, на механизмите и условите под кои тој се одвива на факторите кои влијаат поволно или неповолно на неговите перспективи и иднина.

Патот на интегрирање на Република Македонија во ЕУ ќе биде тежок, но е без алтернатива доколку сакаме во новиот милениум да го подобриме сопствениот политички и економски развој.

Асоцирањето на Македонија во ЕУ е тема која секојдневно е присутна во нашата држава. Посебна актуелност и важност на темата и дава тоа што во Република Македонија е присутна мисијата „Проксима“, забрзани се реформите во сите сегменти на државата и фактот што Република Македонија ја поднесе апликацијата за членство во Европската унија на 22 март 2004 г. Актуелен во моментот секако дека е и прашалникот во кој е ангажирана целосно Владата на Република Македонија во неговото пополнување.

Проучувањето на Европската унија ќе го темелиме на три основи.

Првиот пристап се базира на проучување на ЕУ како меѓународна организација.

Вториот пристап ја објаснува ЕУ како корисна за проучување на динамиката на создавање на Надворешната заедничка и одбранбена политика. Овде ЕУ е пример на сложена организација во која перспективите

за создавање на заедничка одбрана се гледа во контекст на националните политики кои можат да бидат ставени на тест и развиени.

Третиот пристап се однесува на Европската интеграција во контекст на македонските заложби за полноправно членство во ЕУ.

## 2. ЕВРОПСКА УНИЈА

Почетоците на сегашната Европска унија лежат во периодот непосредно по завршувањето на Втората светска војна. Таа беше формирана како резултат на потрага по стабилност во Западна Европа. Слична потрага за стабилност се случуваше во исто време во државите на Централна и Источна Европа, но исходот беше многу различен од обидите за интеграција во Западна Европа. ЕУ не беше првиот обид за интеграција, ниту пак беше единствениот обид за време на првите 15 години после Втората светска војна. Бројни меѓународни организации беа основани во периодот од средината на 40-те до крајот на 50-те години на минатиот век.<sup>230</sup>

Европската унија претставува специфичен облик на поврзување на повеќе самостојни држави заради остварување на определени заеднички цели. Таа е специфичен облик на сојузништво затоа што содржи и федерални и конфедерални елементи, а притоа не е ниту федерација како сложена држава ниту конфедерација како сојуз од држави.

Историски гледано, ЕУ е резултат на претходен долгогодишен развој на различните облици и степени на меѓусебна интеграција на одделните европски држави.

Треба да се истакне дека ЕУ од самиот почеток на формирањето беше замислена како голем политички проект односно политичка унија која покасно треба да прерасне во Европска федерација на земјите кои ќе застанат зад идеата што ја покренеа французинот Жан Моне и германецот Роберт Шуман за ставање на француската и германската индустрија за челик и јаглен под заедничка капа, која на јавноста на транспарентен начин и ги прикажувала економските причини за една таква интеграција.

---

<sup>230</sup> Ian Barnes and Pamela M. Barnes, *The Enlarged European Union*, Longman, 1995. p.7

Првата заедница за јаглен и втората заедница за челик беа резултат на договорот во Париз од 1951 година<sup>231</sup>, а нивното егзистирање започна да функционира во 1952 год. Тие беа економски мотивирани, индустриите за челик и за јаглен беа поспособни, побрзи и поефикасни на европско ниво.<sup>232</sup>

Кон оваа иницијатива во 1951 година се приклучија Белгија, Холандија, Луксембург и Италија, со што беше означен почетокот на создавањето на првата од трите европски заедници - Европската заедница за јаглен и челик.

Овие шест земји на 25 март 1957 година го потпишаа Римскиот договор<sup>233</sup> за формирање Европска економска заедница (ЕЕЗ) и Европска заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ). Со тоа беа создадени трите европски заедници.<sup>234</sup>

Повеќе од три децении правната основа на трите заедници (Европската заедница за јаглен и за челик, Европската економска заедница и ЕВРОАТОМ), во принцип ја сочинуваа три мултилатерални меѓудржавни договори што беа склучени меѓу шесте држави-основачки Германија, Франција, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург<sup>235</sup>.

Сè до неодамна не беше можно да се разгледуваат аргументи за економската улога на Заедницата, која ефективно крие било какво признание за нејзината задкулисана политичка улога. Во тој период

---

<sup>231</sup> Парискиот договор за Европската заедница за јаглен и челик бил потпишан на 18.04.1951, а стапил во сила по повеќе од една година на 25.07.1952 (текстот на договорот види го кај Rudden B., - Wyatt D. (eds.), *Basic Community Laws*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p.11

<sup>232</sup> Weatherill S., *Law and Integration in the European Union*, Oxford University Press Inc., New York, 1999, p. 7

<sup>233</sup> Првиот Римски договор беше потпишан на 25 март 1957 и стапи на сила на 01.01.1958 (за текстот на договорот види кај Rudden B., - Wyatt D. (eds.), p.26, а вториот Римски договор беше потпишан на 25 март 1957, а стапи на сила на 1 јануари 1958 (подетално за сите три договори види кај Петрушевска, Т., „Принудна примена на правото на ЕЗ“, Евродијалог, бр. 1/2002, стр. 141-160, на стр. 141-142; Петрушевска, Т., „Триесет почейни прашања во врска со ЕЗ/ЕУ“, Правник, бр.111-112/2001, специјален прилог, стр.1-12

<sup>234</sup> Гоцевски Т., *Основи на системот на националната одбрана*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 409

<sup>235</sup> Во 1973 година им се придружија Велика Британија, Данска и Ирска; во 1981 година Грција; во 1986 година Португалија и Шпанија; и во 1995 година Австрија, Финска и Шведска. Преговорите за приклучување беа успешни и со Норвешка, меѓутоа на националниот референдум што се одржа на 27-28 ноември 1994 година 52.5% од норвешките гласачи се спротивставија на членството во Европската унија. Турција и Кипар имаат поднесено барање за членство во ЕУ, како и десетте асоцијативни земји од Централна Европа (Бугарија, Естонија, Латвија, Литванија, Полска, Романија, Словачка, Словенија, Унгарија, Чешка кои чекаат да бидат примени како постојани членки во мај 2004 година).



континентот постојано се менуваше. Слабеенето на Советскиот Комунизам се повеќе ја форсираше проценката на огромниот странски хоризонт. Чувствувањето на заканата од војна ја ограничи вредноста како придонес до решението на детални проблеми, но се уште е сидрот на обидите на Заедницата. Затоа не е понудена претпоставка за лоцирање на првите мотивации за Еврпска Заедница од тип кој е признат денес, тип кој ќе ги отстрани пустошите од Втората светска војна.<sup>236</sup>

Европската Заедница<sup>237</sup> ги контролира физичките бариери на границите, но попрецизно исто ги упатува на вежбите на внатрешна регулаторна компетенција<sup>238</sup>. Тоа е потврдено и со член 2 од Римскиот Договор (1958), каде се вели дека: „Заедницата ќе има како задача, со формирање на заеднички пазар и прогресивно приближувајќи ги економските полиси на земјите членки да промовира во сите делови на заедницата хармонично развивање на економски активности, континуирана и балансирана експанзија, зголемување на стабилноста, забрзано растење на стандардот на живеење и поблиски односи меѓу државите кои и припаѓаат“.

Појавувањето и развојот на институциите на ЕУ условија вреден настанок и развој на нови перспективи. Во 50-те и 60-те години на минатиот век се нудеа спротиставени погледи за тоа како и зошто државите се определија за развивање на поблиска соработка во техничката и економската сфера со генерирање на политичка интеграција меѓу државите. Постоеја две клучни прашања, и тоа: прашањето за односот меѓу економијата и политиката и прашањето за иднината на националната држава како остварлив и посакуван метод на организирање на човековите односи во напредните општества.

---

<sup>236</sup> Weatherill S., *Law and Integration in the European Union*, Oxford University Press Inc., New York, 1999, p. 1

<sup>237</sup> Високото тело на Европската заедница за јаглен и челик и Комисијата на ЕЕЗ во 1967 година ја формира Европската заедница која од 1 ноември 1993 година го доби новото име – Европска унија (ЕУ).

<sup>238</sup> Weatherill S., *Law and Integration in the European Union*, Oxford University Press Inc., New York, 1999, p. 4

Често е расправано дека главната пресвртница во историјата на Европската интеграција дојде со потпишување на Европскиот Акт (1986)<sup>239</sup> и дека ова беше постигнато благодарение на приближувањето на политиките на најмоќните земји членки околу неолибералниот принцип и слободната пазарна економско – политичка агенда.<sup>240</sup>

Единствениот европски документ, склучен во февруари 1986, го бележи потеклото на столбната структура на Европската унија. Според Преамбулата, договорните страни беа водени од волјата да се продолжи делото започнато врз основа на спогодбите со кои се воспоставени европските заедници и да се трансформираат односите меѓу државите и Унијата во целина, а според Свечената декларација објавена претходно во Штудгарт на 19 јуни 1983 решија да ја вградат оваа Европска Унија во основата, како прво, на заедниците што дејствуваат според своите сопствени правила, и како второ, на европската соработка меѓу земјите потписнички во сферата на надворешната политика и да ја вклучат оваа Унија во потребните средства за делување.<sup>241</sup>

Рамката за политичкиот развој на Унијата во периодот помеѓу 1970 и 1990 година беше формално наречена европска политичка соработка (European Political Cooperation - EPS). Оваа рамка им овозможуваше на членките да зборуваат во ист глас за неколку проблеми, меѓутоа, истата покажа несефикасност за време на Заливската војна и во Поранешна Југославија во почетокот на деведесетите. Тоа ги натера членките на ЕУ да го рedefинираат нивниот концепт во заедничка надворешна и безбедносна политика на Самитот во Мастрихт.

Европската унија им помага на државите во нивната економска стабилизација. Преку економската интеграција станува ткиво за поврзување

<sup>239</sup> Единствениот европски акт стапа на сила на почетокот на јули 1987. Тој направи бројни ускладувања на спогодбата во Рим. Беа направени додатоци на компетенцијата на Заедницата. Таа е ополномоштена да поставува закони само тогаш каде што може да се идентификува специфична законска база и тогаш мора да ги употреби процедурите пропишани по таа база. Во практиката има доволно широко изразени бази кои дозволуваат да превземе акција во широк опсег на областа.

<sup>240</sup> Rosamond B., *Theories of European Integration*, PALGRAVE, New York, 2000, p.5

<sup>241</sup> Denza E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford • New York, 2002, p.42

помеѓу државите и нациите. Амбициите се да ги вклучи скоро сите држави од континентот. Со огромната економска моќ што ја поседува сè повеќе станува фактор во светски димензии. Не е далеку денот кога со сопствени воени сили ќе се вклучи во поголеми воени мировни акции.

Европската унија има чувство во глобалната сцена и може да се конструира како фактор во глобалниот систем со свои права. Ова надворешно видливо учество се манифестира на четири различни начини, и тоа преку: трговската политика; развојната политика; надворешната политика и внатрешнорегионалниот дијалог.<sup>242</sup>

## 2.1 ТРАНСФОРМАЦИЈАТА НА ЕВРОПСКАТА ЗАЕДНИЦА ВО ЕВРОПСКА УНИЈА

Европската заедница беше дел на една амбициозна палета за обезбедување на мирна и напредна реконструкција на европскиот континент, после целосното пустошење во Втората светска војна. Сега, уште еднаш по колапсот на Советскиот Комунизам, Заедницата беше начин за реновирање на политичките и економските структури на Европа. Уште еднаш беше извор на оптимизам.

Европската унија и нејзините современи состојби започнуваат со завршување на преговорите во Мастихт. Договорот за ЕУ, познат како Договор од Мастрихт (1991) претставува единствена рамка за трите европски заедници: Европската заедница за јаглен и челик, Европската економска заедница и Европската заедница за атомска енергија.

Главната улога на ЕЗ беше да го реконструира т.е да го среди континентот и да обезбеди потчинетост и безбедност за сите земји членки. Заедницата е средишниот централен дел, но нејзината надворешност се простира најпрво во Унија која ги содржи истите членки од заедницата. Значи ЕЗ сега се трансформира во Европска унија која ги содржи европската економска област и сите заеднички договори.

---

<sup>242</sup> Rosamond B., *Theories of European Integration*, PALGRAVE, New York, 2000, p.175

Денес Европската унија претставува најголем трговски блок во светот. На 1 јануари 1993 година формално е создаден единствен европски пазар со што се елиминирани сите бариери за слободно движење на луѓе, стоки, услуги и капитал. Со стапувањето во сила на договорот од Мастрихт на 1 ноември 1993 година, Заедницата прави неповратен чекор кон економска и монетарна унија и кон единствена валута од една страна и политичка унија, од друга страна. Договорот од Мастрихт дава право на државјаните на нејзините земји членки за европско државјанство. Всушност, со Договорот од Мастрихт земјите членки на Европската унија решиле да живеат „федерализирани“, уредени врз принципот на заемни интереси како највисок облик на политичко, економско и безбедносно интегрирање на државно-политички субјекти на Европа. Со формирањето на Европската унија, а особено договорите кои ги утврдуваат целите на Европската унија, условуваат формирање институции кои ќе остваруваат точно дефинирани функции. Тие институции се: Советот на министрите, Европската комисија, Европскиот парламент, Судот на правдата и Европскиот совет.<sup>243</sup>

Европската унија се состои од три „столбови“:

- ▶ *Европската заедница* е правната рамка за политиката на Заедницата во врска со единствениот пазар, меѓународната трговија, помошта за развој, монетарната политика, земјоделството, риболовот, животната средина, регионалниот развој, енергијата, итн.;
- ▶ *Заедничка надворешна и безбедносна политика* (CFSP);
- ▶ *Правда и внатрешна политика*, која ја покрива соработката во рамките на Унијата во области како што се граѓанското и кривично право, политиката за имиграција и азил, граничната контрола, шверцот со дрога, полициската соработка и размената на информации.<sup>244</sup>

<sup>243</sup> Гоцевски Т., *Основи на системот на националната одбрана*, Македонска ризница, Куманово, 2002, 410

<sup>244</sup> NATO Handbook, 2001 Office of Information and Press, NATO - 1110 Brussels - Belgium, p.355

ЕУ станува нешто повеќе одошто меѓудржавен форум. Дури ако едниот го прифати мултиактерниот комплекс на ЕУ сè уште е можно да се брани доминантноста на државата членка и предимството на интервладините одлуки.

ЕУ има зрели внатрешни политики или „нормални политики“ и таа е добро стабилизирана и здрава институализирана. Следи дека многу политички практики се вградени во нејзините секојдневни игри.

Главната и најважна внатрешна цел на Европската унија е промовирање на економскиот и општествениот напредок забележано преку креирање на безгранична област, преку промовирање на економска и општествена кохезија и преку воспоставување на економска и монетарна унија вклучувајќи и единствена валута.<sup>245</sup> Од надворешен аспект, главната и сеопфатна цел на Унијата е да го наметне својот идентитет на меѓународната сцена, особено преку Заедничката надворешна и безбедносна политика вклучувајќи го и развојот на заедничката одбранбена политика.

Основните централни принципи коишто владеат во Унијата се почитување на националните идентитети, демократијата и основните човекови права.<sup>246</sup>

Градењето на политиката се прави преку разговори помеѓу државите членки или преку внимателно одбрани делегации. Дали се ослонуваат на своите претставници или преку делегации, тие сепак се срцето на секоја држава членка која се обидува да ги максимализира нејзините сопствени предности.

Иднината им припаѓа на самите Европејци. Нивните колективни ресурси се импресивни, нивната заедничка волја за понатамошен развој на ЕУ беше постојан и клучен елемент за нациите на ЕУ најмалку 50 години за првите шест членови на семејството. Тоа што сега недостига е психолошка трансформација потребна за регулирање на нивното однесување и нивното

---

<sup>245</sup> На 01.01.2002 година со повлекување од употреба на националните валути на поголемиот дел од земјите членки на ЕУ де факто се воспостави заедничка монетарна унија.

<sup>246</sup> NATO Handbook, 2001 Office of Information and Press, NATO - 1110 Brussels - Belgium, p.355

претставување на светот на новата реалност на светската сцена преку Европската унија.<sup>247</sup>

Постоеле војни на Балканот во минатото и конфликти кои секогаш ги мобилизирале европските земји една против друга. Денес, како контраст, европските држави соработуваат да ја сопрат војната на Балканот. Оваа разлика која е многу поважна од самата војна на Балканот, не смееме да ја заборавиме, иако војната е жалосна.<sup>248</sup>

## 2.2 СТРУКТУРА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската унија има сложена структура. ЕУ не е федерална држава дури и во високото пренесување на карактерот главно поради тоа што ја нема потребната независност во спроведување на нејзините надворешни односи и надворешната политика кон нејзините членки. Овие членки продолжуваат да се поздравуваат меѓу себе како независни суверени држави и се со внимание кон останатите странски политички заедници.<sup>249</sup>

Структурата на ЕУ во Договорот од Маастрихт беше опишана дека ќе биде организирана на начин за прикажување истрајност и социјалност, однос помеѓу членките и меѓу нивните луѓе. ЕУ е меѓународна организација организирана од Европската економска заедница, Европската заедница за челик и јаглен и Европската заедница за атомска енергија. Сите овие организации поседуваат маѓународни правни лица, па така тие имаат права и одговорност над меѓународниот закон.

Спогодбата од Рим воспостави три основни политички институции на ЕУ, кои денес се темелени во политичката архитектура на Заедницата. Тие се три општопознати како Советот, Комисијата и Парламентот, иако тие по сопствена преференца се Советот на ЕУ, Европската Комисија и Европскиот Парламент.<sup>250</sup>

<sup>247</sup> John Kenberry, *Strengthening the Atlantic Political Order*, p. 39

<sup>248</sup> *NATO and Southeastern Europe*, Security Issues for the Early 21<sup>st</sup> Century, Brassey's, Inc, 2000, p.15-42

<sup>249</sup> Denza E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford New York, 2002, p.1

<sup>250</sup> Weatherill S., *Law and Integration in the European Union*, Oxford University Press Inc., New York, 1999, p.58

Во основа структурата на Европската унија ја сочинуваат пет главни институции, и тоа: Европската комисија, Советот на ЕУ, Европскиот Парламент, Судот на правдата и Европскиот совет.

**Комисијата** како набљудувач на интеграцијата ја има стратегиската важна моќ на иницијатива. Во најголем број инстанци, законските предлози извираат од комисијата. Исто така, таа е одговорна за администарцијата и ја контролира опсервацијата на правото на заедницата. Сочинета е од личности кои се од националност на земјите членки но од кои се очекува да покажат лојалност кон заедницата, а не кон своите држави.

Комисијата ја нарекуваат јавен сервис или бирократија на Заедницата. Но, ова би можело да не одведе во погрешна насока, со оглед на актуелните овластувања на Комисијата, како автономна политичка институција.<sup>251</sup>

**Советот на ЕУ** е уште познат и како Совет на министри. Советот на министри е примарен форум за постигнување договор помеѓу владите во системот на ЕУ. Претставниците на националните влади се таму за да ги објаснат и бранат нивните национални интереси и да преговараат во основа за овие позиции во конкретната политика или проблематична област.<sup>252</sup>

**Европскиот парламент** претставува демократски израз на политичката волја на народите на Европската унија. Неговата главна цел е да донесува правни акти и да ја контролира работата на извршната власт. Надлежноста на Европскиот Парламент може да се подели во три главни категории: законодавна, буџетска и контрола над извршната власт. Европскиот Парламент обично е перцепиран како институција водена од заедницата. Неговите членови претставуваат локални интереси, но тие мораат да оперираат пошироко во европски контекст ако сакаат да се покажат како

---

<sup>251</sup> Hamilton, J., *European Community Law*, Sweet & Maxwell, London, 1998, p.29

<sup>252</sup> Советот на Европската унија или Советот на министрите е одлучувачко тело на Унијата. Тој е составен од министрите на земјите членки кои се надлежни за областа за која се зборува на дадениот состанок: надворешни работи, земјоделство, индустрија, сообраќај, животна средина итн. Тој е законодавно тело на Унијата и оваа функција ја дели со Европскиот Парламент. Меѓу другото, Советот ги усвојува меѓународните договори за кои преговара со Комисијата, тој е одговорен за координацијата на општите економски политики на земјите членки и заедно со Парламентот врши контрола врз буџетот на Унијата.

ефективни. Парламентот е често гледан како демократски елемент на институционалната структура на ЕУ.<sup>253</sup>

Судот на правдата е надлежен за спроведувањето на законот на Унијата.

Европскиот совет е една од институциите која се наоѓа на врвот на хиерархијата на Европската унија. Европскиот совет, составен од шефовите на држави и влади на државите членки, се состанува најмалку два пати во годината да ги дефинира генералните политички определби во развојот на Унијата.

Претседателството на Советот ротира меѓу земјите членки на скои шест месеци: од јануари до јуни и од јуни до декември. Со проширување на одговорностите на Унијата и улогата на претседателството станува исклучително важна. Честопати претседателството треба да предложи компромис или да најде прагматично решение за некој проблем што го поставува некоја земја членка, а исто така се грижи за конзистентноста и за континуитетот во донесувањето одлуки.<sup>254</sup>

Покрај овие институции посебно место завземаат и Судот на ревизори, Европската инвестициона банка, Економскиот и социјален комитет, Комитетот на регионите и Европскиот омбуцман.<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> Улогата на Европскиот Парламент е да донесува закони и да ја испитува и контролира употребата на извршната власт од страна на институциите на Европската унија. До 1979 година членовите на Европскиот Парламент (MEPs) бса номинирани од страна на националните законодавни тела од редовите на сопствените членови. Директните избори за Парламентот почнаа во јуни 1979 година. Најважните овластувања на Парламентот се делат на три категории: прво, законодавната моќ каде што влијанието на Парламентот се прошири на дополна, измена и прифаќање на законите предложени од Комисијата. Во согласност со ова Парламентот и Советот сега ја споделуваат моќта за донесување одлуки во повеќе области; второ, моќта во користењето на буџетот, каде Европскиот Парламент го одобрува буџетот на Унијата секоја година; трето, надгледување на извршната гранка на Унијата преку нејзината моќ да ги назначи претседателот и членовите на Комисијата. Европскиот Парламент може да распишува одредени комесари и воедно има моќ да ја распушти истата комисија. Поединечно или како група, европските граѓани имаат право да поднесат молба до Парламентот. Назначен е омбуцман кој треба да ги испитува тврдењата на граѓаните за лошо раководење.

<sup>254</sup> *Solemn Declaration on European Union*, 1983, EC Bull, 6-1983, p. 25

<sup>255</sup> Пошироко во: *NATO Handbook*, 2001 Office of Information and Press, NATO - 1110 Brussels - Belgium, p.387



Во првите 20 години од формирањето на ЕУ, функционирањето на Европската унија се одвиваше на тој начин што Комисијата би предложила, Парламентот би совестувал, Советот на Министрите би одлучил и Судот на Правдата би интерпретирал. Но, во последните 20 години, Парламентот стекнува нови надлежности и одговорности. Се формира и Европскиот суд на ревизори, а Европската инвестициона банка се јавува како главен извор на финансии на економскиот развој. Исто така се менува и улогата и начинот на работа на Советот и на Комисијата, а се основа и Комисијата на региони за напредување на регионалните интереси и разлики.<sup>256</sup>

Институциите на ЕУ се во функција да обезбедат максимална хармонизација меѓу земјите членки. Како и да е многу позитивни пресметки од минималната хармонизација ќе најдат место во срцето на процесот на прилагодување во низата од интересите што ги соединува да направат модерна хетерогенична заедница. Минималната хармонизација се помирува со тоа дека најдобро е да се види како неизбежен и позитивен одговор на зголемената мултифункционална природа на заедницата.

### 2.3 ПРОШИРУВАЊЕТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Прашањето за проширување на ЕУ е едно од најбитните прашања во овој период. Се чини дека Европа бара одговори на неколку прашања: прво, „Кои се границите на Европа?“ второ, „Како оние кои се „внатре“ во ЕУ треба да се однесуваат кон оние кои се „надвор?“ трето, „Колку се богатите, безбедните и демократските земји подготвени да го компромитираат она што тие го постигнале со цел да ги делат нивните вредности со новите кандидати?“

Што се однесува до ЕУ, таа веднаш отворено призна дека нејзиниот процес на проширување ќе биде технички најтежок од сите организации, поради големиот дијапазон на надлежности, нејзините наднационални карактеристики како и постојаниот процес на развивање.

---

<sup>256</sup> Ибрахими А., *Политичките институции на Европската унија: Европска комисија*, Логоса, 2003, 87

Всушност, задачата за проширување е на дневниот ред на ЕУ скоро од нејзиното основање. Навистина, за време на нејзиното постоење ЕУ влијае на поднесување барања за прием преговарајќи за пристапување со потенцијални членки или примајќи нови членки за време на нивниот транзиционен период. Со тоа за ЕУ, за разлика од другите институции, проширувањето не е толку посебна задача како тековен процес. Како резултат на тоа, ЕУ има значително искуство во проширувањето, а тој процес на проширување има степен на нормалност и прифатливост.<sup>257</sup>

До средината на 1990-те, ЕУ помина низ три „бранови“ на проширување:

1. првиот ја опфати т.н. „Северна група“ и со него Англија, Данска и Ирска се приклучија во 1973 во ЕУ;
2. вториот ја опфати „Медитеранската група“ – Грција (1980), Шпанија (1981) и Португалија во (1986); и
3. третиот „Северен“ бран – Австрија, Финска и Шведска беа примени во 1995.

Сепак и покрај констатациите дека Европската унија е феномен во растеж треба да се напомене дека таа истовремено е и феномен во развој. Денес ЕУ претставува реалност (во следниве форми: „обединување на Европјаните во нивната различитост; единствена валута; одржување на мирот во Европа; простор на слобода, безбедност и правда; помалку граници – повеќе работни места; информативно општество за сите; зелен и одржлив развој“ итн.)<sup>258</sup> за голем дел од популацијата на европскиот континент.

Дефинирањето на интеграцијата во Европската унија како „политички императив и дел од европската вокација на земјите членки“<sup>259</sup> според Европскиот комесар за проширување Гинтер Верхојген, значи всушност и потврда на ставот дека интеграцијата во Европската унија отсекогаш била

---

<sup>257</sup> Croft S., Redmond J., Wyn Rees G. and Webber M., *The Enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1999, p.56

<sup>258</sup> *Panorama of the European Union*, European Commission, Information Unit, Belgium, August 2000

<sup>259</sup> Gunter Verheugen, *The Enlargement Process: Shaping a New Europe*, Perceptions, June-August, 2000, p.11

„политички проект којшто требало иницијално да биде постигнат преку економски средства“<sup>260</sup>.

Тој проект чија реализација се ближи кон крајот опфаќа засега речиси половина земји на Европа (25 од 45 држави во Европа). Пристапот во нејзиното членство е многу ригиден и ограничен од многу тешки, за мали држави практично недостапни услови, од економски, особено за оние со послаба економска моќ, до политички кои опфаќаат практично одрекување од државниот суверенитет.

Има формална постапка за приклучување кон ЕУ која започнува со поднесување на барање кое е во писмена форма, до Советот на Министрите. Советот тогаш може да одлучи да го одбие барањето (како што направи со мароканската молба во доцните 80-ти или да побара мислење од Комисијата. Мислењето на Комисијата досега било прифатено во скоро секој случај и тоа може да биде:

- позитивно (на пример: Австрија, Финска и Шведска) во кој случај започнуваат преговори;
- негативно (на пример: Турција) во кој случај молбата е отфрлена но понудена е алтернатива за да го ублажи ударот - здружување на царината и можности за понатамошно повторно поднесување на барање не е исклучена;
- условно. Овде ЕУ ги одредува промените кои земјата треба да ги направи за да се смета за прифатлива.<sup>261</sup>

Откако ќе се утврди дека земјата кандидат ги исполнува потребните услови за започнување на преговори, Комисијата има задача да проследи препорака до Советот за да се започнат разговори. Ова може да се толкува како повторно разгледување на мнението секоја година додека Комисијата почувствува дека може да рече ДА.

---

<sup>260</sup> *Accession of Cyprus to the European Union: A Window of Opportunity, article by the Chief negotiator in Cyprus and EU accession negotiations*, European Voice, newspaper, 19.09.2001

<sup>261</sup> Croft S., Redmond J., Wyn Rees G. and Webber M., *The Enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1999, p.60

Ако мислењето е позитивно (или постане такво) тогаш Советот мора да го потврди едногласно и да ја продолжи постапката со што ќе ја обезбеди и потребната согласност од Европскиот Парламент. Преговорите се одвиваат помеѓу владата на кандидатот и Советот (претставуван од претседателството) со асистенција на Комисијата.

ЕУ развива единствена стратегија за ширење на Унијата. Приемот на новите држави во ЕУ е детерминирано како голем интерес на државите претенденти, но во основа може да се каже дека сепак тој не е стихисен процес, туку процес кој ќе се реализира единствено преку имплементирање на стандардите и критериумите кои ги наметнуваат државите членки на ЕУ.<sup>262</sup>

За да бидат прифатливи како членки, потенцијалните кандидати мораат да исполнат неколку критериуми. Само еден од нив беше поставен во Римскиот Договор - дека новите членови треба да бидат „европски“. Всушност, овде има мала двосмисленост затоа што Договорот вели дека „секоја европска нација може да поднесе барање“ (Член 237) што не е сосема исто како и да се рече дека само Европските земји можат да поднесат барање.<sup>263</sup>

Усогласувањето на националното право со правото на ЕУ треба да биде една од примарните задачи на државите кои претендираат да бидат примени во членство на ЕУ. На тој начин ќе биде исполнета една од основните претпоставки за прием и ќе биде скратен патот до приемот.<sup>264</sup>

Други критериуми „произлегоа“ во текот на првото проширување на ЕУ и последователно потребата да се биде демократија и да се почитуваат човековите права и да се прифати *acquis communautaire*. Последното се

---

<sup>262</sup> Правилата и стандардите кои ЕУ им ги наметнува на потенцијалните членки на Унијата се дефинирани на Самитот на лидерите на ЕУ во Копенхаген во 1993, а тоа се: стабилни институции, остварување на демократските права, владеење на правото, почитување на човековите и малцинските права, пазарно стопанство и преземање на одговорност за свентуалното влегување во еврозоната.

<sup>263</sup> Croft S., Redmond J., Wyn Rees G. and Webber M., *The Enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1999, p.61

<sup>264</sup> Трајан Бендевски, *Институции и право на Европските заедници и Европската унија*, материјали од тркалезна маса: Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на Република Македонија, Македонска ризница, Куманово, 2002, 116

однесува на сите постоечки правила, прописи и договори на ЕУ. Накусо, новите членки не можат да се обидат да ги одгонетнат постоечките прописи на ЕУ.

Во раните 90-ти години на минатиот век Европскиот Совет ги прошири критериумите, и тоа со: вклучување на функционирање на конкурентна и пазарна економија и адекватен легален и административен систем во јавниот и приватниот сектор.

Гореспоменатите критериуми Ристова-Астеруд<sup>265</sup> ги има класифицирано на следниот начин:

- државата-апликант мора да биде европска држава;
- државата-апликант мора да ги исполнува т.н. политички критериуми;
- државата-апликант мора да ги исполнува т.н. економски критериуми;
- државата-апликант мора да го прифаќа т.н. *Acquis Communautaire* на ЕУ;<sup>266</sup>
- ЕУ мора да води сметка за сопствениот капацитет за проширување со нови држави-членки.

Со исклучок на првиот, другите критериуми се познати уште како Копенхашки критериуми.

Следејќи го развојот на ЕУ како дополние, од новите членки се бара да ја прифатат настанатата *acquis politique*, т.е. развојната општа надворешна политика и политика на одбрана и со *finalite politique* (долгорочната цел на ЕУ).<sup>267</sup>

Сите овие критериуми беа поставени во документот „Програма 2000“.

---

<sup>265</sup> Каролина Ристова-Астеруд, *Одлучителните критериуми за пристапување во членство со Европската унија*, материјали од тркалезна маса: Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на Република Македонија, Македонска ризница, Куманово, 2002, 95

<sup>266</sup> Принципот на *Acquis Communautaire* претставува прифаќање на правата и обврските, вистински или потенцијално, во однос на системот на заедниците и нивна институционална рамка.

<sup>267</sup> Croft S., Redmond J., Wyn Rees G. and Webber M., *The Enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1999, p. 61

- земјата која поднесува барање мора да има постигнато стабилност на институциите кои гарантираат демократија, законските прописи, човекови права и заштита на малцинствата;
- мора да има пазарна економија која функционира како и способност да се справи со конкурентниот притисок и пазарните сили во ЕУ.
- Мора да има моќ да ги прифати обврските на членството, вклучувајќи ги приврзаноста кон целите на политичката, економската и монетарната унија.<sup>268</sup>

По повод интеграциските процеси во Европа во светската јавност се водат научни, стручни и политички расправи; се поставуваат многу прашања од суштинско значење за иднината на овој континент и луѓето кои живеат на него. Некои се прашуваат: „Што всушност претставува Европа?“, „До каде се протега?“, „Каква е нејзината меѓународна позиција?“, „Каде се нејзините граници?“, и особено „Какви се нејзините односи со американската суперсила?“.<sup>269</sup>

За Европката унија во најопшта смисла, проширувањето ќе потенцира две стратегиски цели: 1) проектирање на политичка стабилност на Европа како целина; и 2) зајакнување на Европа како економска сила<sup>270</sup>.

Зголемувањето во многу погледи е клучна појава на заедницата. Не е едноставна техничка работа на додавање членови. Трагањето за мир и просперитет може да послужи како трајна тема за моделот на поставената европска интеграција, но таквите објективи може да се достигнат низ многу различни методи.

Проширувањето на ЕУ треба да обезбеди во основа проширување на зоната за безбедност на цела Европа. Со приемот на новите држави членки во ЕУ треба да се создаде можност заеднички сите држави од Европа,

<sup>268</sup> Croft S., Redmond J., Wyn Rees G. and Webber M., *The enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1999, pp. 62

<sup>269</sup> Mićović V., *Globalizacija i novi svetski poredak*, Čigoja Stampa, Beograd, 2001, 98

<sup>270</sup> *Agenda 2000 – Enlargement Strategy Paper (Report on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries)*, Bulletin of the European Commission, Supplement 3/2000, p.5.

поконструктивно да придонесат за јакнење на севкупните процеси во заедничкото живеење, вклучувајќи го и мирот и безбедноста на тлото на Европа.

Потпишувањето на Договорот од Ница ја одбележува завршницата на Меѓувадината конференција што започна на 14 февруари 2000 година. Целта на оваа конференција беше да се усвои начинот на кој работат европските институции за да се овозможи Европската унија да прими нови земји членки. Новиот договор го поплочува патот за најголемото проширување за кое воопшто размислувала Унијата, од аспект на постигнување траен мир, стабилност и просперитет за сите демократски држави во Европа.<sup>271</sup>

Меѓувладината конференција што ја подготви ревизијата на договорите усогласена со Европскиот совет во Ница на 11 декември 2000 година, мораше да одговори на едно суштинско прашање: на кој начин може Европа да функционира ефективно кога бројот на земјите членки речиси ќе се удвои? Предизвикот што стоеше пред Меѓувладината конференција беше да се направат неколку мошне потребни подобрувања во рамките на институционалната рамка.<sup>272</sup>

На 09.10. 2002 година еврокомесарот за прашањето за проширувањето Гинтер Ферхојген, пред Европскиот Парламент презентираше документ со кој се утврдува дека 10 земји (Полска, Унгарија, Чешка, Словачка, Словенија, Литванија, Летонија, Естонија, Малта и Кипар) до декември треба да ги завршат преговорите за приспособување кон критериумите на ЕУ и во 2004 година да станат полноправни членки.<sup>273</sup>

Со новото проширување кое се случи на 1 мај 2004 г., ЕУ од постојните 15 држави сега брои 25 држави членки. Десетте нови држави членки на ЕУ се: Кипар, Чешка, Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Малта, Полска, Словачка и Словенија. Се очекува до 2007 г. идни членки да станат Романија

<sup>271</sup> Ибрахими А., *Политичките институции на Европската унија: Европска комисија*, Логоса, 2003, 78

<sup>272</sup> Office for Official Publications of the European Communities, *Who is Who in the European Union? What difference will the Treaty of Nice make?*, European Commission, Luxemburg, 2001, p.3

<sup>273</sup> Тасковска Д., *Политичките услови за членство во Европската унија*, Евроинтеграција – идеи, состојби, реализација – зборник на трудови, Македонска ризница, Куманово, 2002, 429

и Бугарија. ЕУ смета дека Хрватска би можела да пристапи во унијата најрано до 2009 г. Турција сè уште ги нема започнато разговорите за членство и се очекува ЕУ да одлучи кога би отпочнале истите. Република Македонија има официјално аплицирано на 22 март 2004 г.

Приемот во ЕУ се смета за привлечен затоа што им овозможува на земјите кандидати дополнителен канал за исполнување на внатрешните цели. Целите можат да бидат економски или политички. Општо земено ЕУ е корисен „дежурен виновник“: Целите на ЕУ можат да бидат обвинети за прифаќање на непопуларни политики кои се потребни првенствено за домашни цели. Уште позитивно, сите сегашни (и најверојатно сите идни) кандидати се сиромашни споредени со членките на ЕУ. Поради тоа, сите тие го изедначуваат членството во ЕУ со зголемен економски напредок за кусо време преку приемот во структурните фондови на ЕУ, а за подолго време преку поголем економски развој поврзан со членството во ЕУ (иако прецизниот механизам по кој последното води кон претходното не бил никогаш дефиниран). На политичко поле, сите потенцијални членки гледаат во ЕУ како на директно засилување на нивните новосоздадени демократии и пазарни економии.

На крај, има три сценарија за идното проширување на ЕУ:

- мирна прогресија. ЕУ едноставно продолжува како едноредна, еднобрзинска организација, со исклучок на неколку отстапки за „доспорите“ членки покрај оние кои веќе постојат (ограничување за време на транзициониот период за новите членки, времено исклучување од третиот степен од економската и монетарната унија на земјите додека не ги исполнат критериумите за конвергенција (меѓусебно зближување) и неколку ad hoc договори како Шенгенската Спогодба). Во еден идеален свет, проширувањето ќе се одвива според „класичниот модел“ со прилагодување, а не со менување на институциите и политиките на ЕУ;
- парализа. ЕУ едноставно би била во застој под тежината на бројот на членки и порастот на политичка разноликост;



– адаптација, најверојатно диференцијална интеграција. Ова може да има неколку форми, но најверојатната варијанта е повеќеслојниот поредок.

ЕУ се наоѓа соочена со историска можност да се промовира себеси во улога на носител на мирот и стабилноста на овој медитерански остров, но и регионот во целост. Во прилог на ова зборува и ставот дека проширувањето на ЕУ може да биде набљудувано и како голема инвестиција во стабилноста, демократијата и просперитетот за цела Европа.<sup>274</sup>

## 2.4 ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ОДБРАНБЕНИОТ ИДЕНТИТЕТ

Политичката определба на ЕУ за создавање европска надворешна и безбедносна политика е просто исповратна (иреверзибилна).

Денес Европската унија е граѓанска сила. Таа има огромна меѓународна моќ, но многу често е неспособна да ја покаже. Во основа, ЕУ има недостаток на сила<sup>275</sup> во воена смисла и има потешкотии во брзото реагирање на надворешните настани.<sup>276</sup>

Како што е добро познато, политичките разлики помеѓу државите членки на развојот на заедничката одбранбена политика долго време бса инструмент за спречување на ЕУ да развие воени карактеристики.<sup>277</sup>

Европската безбедносна иницијатива има за цел да ја зајакне способноста на европските нации да дејствуваат во рамките на целите на надворешната политика. Ова значи две работи. Прво, ја зајакнува заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ, но и ја дава и можноста да донесува воени одлуки, а со тоа и можноста од политичка контрола на операциите за менаџмент со кризи (Задачи од Петерсбург). Како

<sup>274</sup> Yannis Krandidiotis, *The Enlargement of the European Union: Prospects and Problems*, speech delivered at the Conference organized by Eliamep and others on 6-7 November, 1998, Athens, p.2

<sup>275</sup> Одговорноста на ЕУ за конфликтот во поранешна Југославија беше општо прифатена критиката за нејзината неспособна некомпетентна природа. Сепак некои критики имаа лоша проценка за историското потекло, а тоа предизвика и скептицизам околу можноста некој посредник да донесе мир на тој дел од континентот.

<sup>276</sup> Tapani Vaahtoranta, *European Security in 2010*, Copying with the New Security Challenges of Europe, Proceedings of 4<sup>th</sup> International Security Forum Ulrich Lehner and Fred Tanner, Peter Lang, p.98

<sup>277</sup> Smith A.M. and Timmins G., *Building a Bigger Europe – EU and NATO enlargement in comparative perspective*, Ashgate, Aldershot • Burlington USA • Singapore • Sydney, 2001, p.165

второ, ги зајакнува воените способности на Европа, така што на европскиот менаџмент со кризи му се дава кредибилитет со што се дава подобар и покохерентен придонес во НАТО.<sup>278</sup>

Сепак, за првите триесет години од нејзиното постоење ЕУ беше сурово исклучена од каква било акција или дури дискусија за прашање за одбраната. Најважната причина за исклучување на заседницата од секаква надлежност во полето на безбедноста и одбраната беше прифаќањето дека одговорноста за колективна одбрана на Европа се поставува со НАТО.<sup>279</sup>

Балканските кризи и забележителната војна во Косово секако ги освестија Европејците за положбата на нивните сопствени воени апарати, нивната зависност од добрата волја на САД и европскиот недостиг од способност и адекватен одговор на таков вид на настани.

Меѓутоа како парадокс, продлабочувањето на формална европска интеграција ја врати „безбедноста“ во агендата, најочигледно со формализацијата на надворешно – политичката соработка и со стремежот да се создаде заедничка надворешна и безбедносна политика.<sup>280</sup>

Развојот на кохерентната одбранбена политика за ЕУ беше област на големи тешкотии во поголемиот дел од периодот на 90-те години на минатиот век. Велика Британија беше посебно проблематична, плашејќи се дека секое зголемување на улогата на Европската унија ќе биде на штета на кохезијата на НАТО. Овие недоразбирања набргу беа надминати и ЕУ се фокусира на градење на капацитети за автономна акција поддржани од веродостојни воени сили и средства, но исто така манифестира и подготвеност да може да одговори на меѓународните кризи.

Со оваа радикална промена на позицијата на ЕУ се отвори патот за понатамошен развој на европската одбрана. Западноевропската унија

---

<sup>278</sup> Peter Abbott, *The Future Challenges to European Security from a Specific Military Perspective*, Copying with the New Security Challenges of Europe, Proceedings of 4<sup>th</sup> International Security Forum Ulrich Lehner and Fred Tanner, Peter Lang, p.85

<sup>279</sup> Denza E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford New York, 2002, 341

<sup>280</sup> Rosamond B., *Theories of European Integration*, PALGRAVE, New York, 2000, 171

(ЗЕУ)<sup>281</sup> во минатото беше перцепирана како главен фокус за напорите на европската одбрана. Таа беше ограничена во пристапот до способностите, недостатокот на адекватен персонал за планирање и степенот на несигурност за типот на операции кои би можела да ги превземе. Заедничката надворешна и безбедносна политика е продолжение на Западноевропската унија која имаше за цел да ја унапреди меѓувладината соработка на земјите членки на ЕУ на подрачјето на безбедноста.

Заедничката надворешна и безбедносна политика е камен темелник на ЕУ. На Заедничката надворешна и безбедносна политика како составен дел на развојот на ЕУ и се доверени задачи да ги подготвува и да ги спроведува одлуките и акциите на Унијата кои се поврзани со одбраната.<sup>282</sup> Со тоа една од поважните цели на ЕУ е да го брани својот идентитет во подробности на меѓународната сцена преку надворешната заедничка и безбедносна политика, вклучувајќи ги прогресивните структури на одбранбената политика.

Во 1991 година во Мастрихт се состанаа шефовите на држави и влади на земјите членки на Европската заедница (ЕЗ) и беше донесено решение за основање на заедничка надворешна и безбедносна политика (CFSP). Подоцна, на 10.12.1991 година од страна на министрите на ЗЕУ беа донесени *две декларации* со кои се поставија темелите во развојот на ЗЕУ.

Значењето на првата Декларација на ЗЕУ е во насока на определување и утврдување на односите на ЗЕУ со ЕЗ и Атланската Алијанса. Во таа насока се потенцира: „ЗЕУ ќе се развива како одбранбена компонента на ЕУ и како средство за зајакнување на европскиот столб на Атланската Алијанса. На крај ќе се формулира заедничка европска одбранбена политика и ќе се врши конкретна имплементација преку понатамошниот развој на сопствената оперативна улога“.<sup>283</sup>

Карактеристично за втората Декларација на ЗЕУ е определувањето на критериуми за членство во истата. Во продолжение се истакнува: „Се

<sup>281</sup> ЗЕУ од пред извесен период и официјално не постои, нејзината улога е олицетворена во европската надворешна и безбедносна политика.

<sup>282</sup> Види: О. Бакрески, *Се йонаџласена улоџа*, списание Одбрана, Година XII, број 85, мај 2003, 20

<sup>283</sup> Види пошироко: Официјална веб страница: <http://www.weu.int/eng/info/role.htm> p.1

покануваат државите членки на ЕЗ да пристапат кон ЗЕУ под услови кои ќе бидат договорени во согласност со чл. 11 од изменетиот Бриселски договор или, пак, во улога на набљудувачи. Истовремено, другите земји членки на НАТО од Европа се покануваат да станат асоцијативни членки на ЗЕУ на начин кој што ќе им овозможи целосно учество во активностите на ЗЕУ<sup>284</sup>.

Во јуни 1992 година министрите за надворешни работи и за одбрана на членките на ЗЕУ составија декларација во Санкт Петербург под која тие би создале воена сила способна да биде користена на барање на ОБСЕ или Советот за безбедност на ООН. Декларацијата наведува дека силите на ЗЕУ би можеле да бидат употребени за хуманитарни и спасувачки задачи, задачи за зачувување на мирот и за задачи на борбените сили во раководење во кризи, вклучувајќи и создавање мир.

По Петербуршкиот состанок (јуни 1992) следеше основање на воена клетка за планирање. Шефовите на одбранбениот персонал почнаа редовно да се среќаваат и националните влади формираа извесни воени единици кои ги ставија на располагање на ЗЕУ, вклучувајќи ги франко – германските корпуси кои станаа еврокорпуси и англо-холандската амфибиска сила.

Значи, создавањето на европска одбрана е концепт што е присутен долго време во агендата на Европската Унија, но чија практична реализација почна да се остварува во последната деценија на минатиот век. Поточно, оваа идеја стана реалност по Самитот во Мастрихт од 01.11.1993 година кога се создаде новата рамка на заедничката надворешна и безбедносна политика. Договорот од Мастрихт ги кодифицира и зајакна правилата и искуствата за дипломатска соработка. Целите се содржани во глава 5 од Договорот<sup>285</sup> и се однесуваат на создавање на заедничка надворешна и безбедносна политика за сите работи поврзани со безбедноста на ЕУ, вклучувајќи ја евентуалната конструкција на заедничка одбранбена политика, која што со време би

---

<sup>284</sup> Ibid., 1

<sup>285</sup> Fontaine.P, *A New Idea for Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000, p. 29

резултирала со заедничка одбрана.<sup>286</sup> Подоцна, Договорот од Амстердам<sup>287</sup> понуди нова серија на принципи со што и даде на Унијата политички и административни структури кои и овозможија да се претстави едногласно во меѓународната политика, односно Договорот претставуваше засилување на институционалната основа за заедничка политика во надворешните работи и безбедноста.

НАТО изрази целосна поддршка на Бриселскиот самит одржан во јануари 1994 година, потенцирајќи дека итноста за европската безбедност и одбранбен идентитет ќе ја зајакне европската потпора на Алијансата и ќе им овозможи на европските сојузници да преземат поголема одговорност за нивната заедничка безбедност и одбрана.

Договорот во Амстердам и решенијата кои следуваа донесени во Келн, Хелсинки, Феира и Ница за развојот на заедничка надворешна и безбедносна политика се стреми кои овозможуваат ЕУ да биде способна да делува на меѓународната безбедност, со понатамошно унапредување на ЕУ на патот кон политичка унија која е вистински способна да делува. Кога еднаш овие одлуки ќе бидат целосно имплементирани ЕУ ќе маршира на значаен опсег на цивилно и воено значење и делување автономно и ефикасно во спречувањето на кризите и управувањето со истите.<sup>288</sup>

Но сепак, овој процес беше започнат со прагматизам (ческорите беа преземени еден по друг: расправиите или принципите беа тргнати настрана: архитектурата беше инспирирана од НАТО), ефикасност (конкретни

---

<sup>286</sup> Спогодбата од Мастрихт, во петтото поглавје и член J воспостави нова заедничка надворешна и безбедносна политика која требаше да ја замени Европската политичка соработка. Член J2 постави специфични цели на заедничката политика. Тие требаше да ги заштитат заедничките вредности, основните интереси и независноста на Унијата, да ја засилат безбедноста на Унијата и нејзините земји-членки на сите полиња, да го сочуваат мирот и да ја засилат меѓународната безбедност, според Принципите на Повелбата на ООН, на Финалниот хелсиншки документ и целите на Париската повелба, да промовираат меѓународна соработка и да ја развиваат демократијата, владеењето на правото и почитта кон правата на човекот. Ова може да се смета за обезбедување законска рамка за заедничко делување кое сега би ја надминувало процедуралната и политичката соработка и би имало обврзувачки карактер. За останатите сегменти од член J пошироко кај: Denza E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford New York, 2002, 56

<sup>287</sup> *European Commission Directorate-General, Questions and Answers on the Treaty of Amsterdam*, Brussels, 1997, p.17-18

<sup>288</sup> Karsten D. Voight, *The European Security and Defence Identity: Birth Pangs of a New Atlantism*, p.44

потреби наспроти институционалните прашања) и солидарност (прогрес направен на Самитите во Болоња, Хелсинки, Санта Марија Де Феира и Ница беа колективно подготвени и согласни). Ова е успешна прва рунда на развојот на одбранбената политика на ЕУ. Таа требаше да ги води Европјците да поседуваат политичко-воена сила давајќи и на ЕУ автономен капацитет за справување со кризни ситуации и можна употреба на сили за брза реакција.<sup>289</sup>

Фазата на исполнување даде поттик со тоа што ЕУ разви ембрион на политичко-воен капацитет на ЕУ. Процесот започна во декември 1998 г., помеѓу Франција и Британија со Декларацијата за одбрана од Сент Мало.<sup>290</sup> Неколку месеци подоцна во екот на Балканските кризи, германската влада имајќи го во тоа време претседателството на ЕУ се движеше по истите линии. На неформалниот состанок на ЕУ, Јоска Фишер предложи идеи за заедничка европска безбедносна и одбранбена политика што ќе овозможи Унијата да донесува и имплементира брзи воени одлуки во кризните региони без ресурсите, имотите и способностите на НАТО. Веднаш после воената кампања против Југославија, за време на нивниот прв состанок по четири години, британскиот и италијанскиот премиер Блер и Д'Амато донесоа предлог „да се постави критериум за подобрување и засилување на европските безбедносни способности“. Речиси во исто време беше предложено да биде наименувана високорангирана Европска јавна фигура со одговорност за спроведување на заеднички надворешни и безбедносни политички проблеми. Од тука во јуни 1999 Хависер Солана, поранешен генерален секретар на НАТО беше назначен за висок претставник за надворешна и безбедносна политика.

За време на војната во Косово, многу европски лидери не можса да ја сокријат својата фрустрација од тоталната зависност од американските

<sup>289</sup> John Kenbetty, *Strengthening the Atlantic Political Order*, p.33-34

<sup>290</sup> Во декември 1998 година лидерите на државата и владата на Франција и Велика Британија донесоа заедничка декларација во Сент Мало со цел да се реализира одбранбената одредба во новиот договор истакнувајќи дека на овој крај Унијата мора да има капацитет поддржана од доверливи воени сили со намера за нивна употреба и подготвеност да се направи тоа како одговор на интернационални кризи.

способности, одлуки и акции. Постоеше чувство дека би требало Европа да може да стори нешто повеќе на одбранбено ниво и историскиот договор во Сент Мало во 1998 го оформи патот за Европската иницијатива искажана во Хелсиншката декларација од страна на Европскиот Совет.<sup>291</sup>

Во декември 1999 година Европскиот совет во Хелсинки<sup>292</sup> стави повеќе војници на овие планови и во основа се согласи дека „соработувајќи во операциите водени од ЕУ, државите членки мораат да бидат способни до 2003 да се прегупираат во рок од шесет дена и да ги задржат најмалку 1 година воените сили од 50.000 – 60.000 лица од целиот ранг од Петербуршките задачи“. Хелсиншкиот Европски совет исто така истакна дека управувачкиот механизам за справување со невоени кризи ќе биде донесен да координира и да ги направи поефективни различните цивилни средства и извори, во паралела со воените и да ги стави на располагање на Унијата и на државите членки.<sup>293</sup>

Поставување на приоритетите како операција за проекција на сила беше главна цел кон која членките на Европската унија ќе можат да придонесат. Ова е онаа од областите во кои Европската унија ги обезбеди почетоците на одговорот („насловната цел“ или силата за која се одлучуваше во Хелсинки) без целосно да се постави прашањето како европската моќ ќе се прилагоди примарно да го прави тоа. Дали ќе биде примарна способноста да владее со операции блиску до дома со ограничено меѓународно учество на САД, или пак дали европските сили исто им ја даваат на Европската Унија

---

<sup>291</sup> Karsten D. Voight, *The European security and Defence Identity: Birth Pangs of a New Atlantism*, pp.68

<sup>292</sup> На состанокот на советот на Европската унија во Хелсинки во 1999 година, се формира „главната цел“ на земјите членки на ЕУ во рамките на нивните воени капацитети во операции за спречување на кризи. Целта е да му се овозможи на ЕУ до 2003 година да распореди и одржи уште најмалку една година, воени сили од најмногу 60000 војници за спроведување на целиот спектар на таканаречените Петербуршки задачи кои беа донесени со Договорот од Амстердам во 1997 година. Овие задачи се состојат од хуманитарни и спасувачки задачи; мировни задачи и задачи за борбени сили во справувањето со криза, вклучително и одржување на мирот. Нивната улога би била превземање на воени операции предводени од ЕУ како одговор на меѓународните кризи во услови кога НАТО не е воено вклучен.

<sup>293</sup> Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press Inc., New York, 2002, p.355-356

можноста да дејствуваат далеку од дома но со минорен партнер со водечката коалиција на САД, како што беше во Заливската Војна.<sup>294</sup>

Кога европските советници се сретнаа во Келн во јуни 1999 година договорот од Амстердам само што стапи во сила и лидерите на државите и парламентите беа одлучни да ги дадат на Унијата капацитетите за самостојни акции.

Во анекс 2 од нивните заклучоци, европската советничка декларација го предложи развојот на ефикасни европски воени капацитети, особено за европско управување со кризи.

Одговарајќи на оваа иницијатива во април 1999 г. на Вашингтонскиот самит, НАТО го прослави својот 50-ти роденден. Тој понуди консултации со ЕУ кои ќе се однесуваат на европскиот пристап на планирачките способности на НАТО и на заеднички имот за операциите кои ќе ги води ЕУ. Концептот на Европскиот безбедносен и одбранбен идентитет (ESDI) во рамките на НАТО беше посебно признат.<sup>295</sup>

На основа на одлуките донесени во Хелсинки и Вашингтон во 1999, ЕУ и НАТО презедоа активности за верификување на трајни ангажмани за консултации и соработка помеѓу ЕУ и НАТО, како и ангажмани за пристап на ЕУ кон способностите на НАТО („Берлин плус“) Во Ница, Европскиот Совет ги разгледа предлозите на ЕУ за такви ангажмани. Како и да е, предлогот на ЕУ за „Берлин плус“ – посебно во делот на барањата на ЕУ за сигурен и автоматски пристап до планирачките можности на НАТО – наиде на одобрување од сите сојузници.<sup>296</sup>

Обврзувачката конференција се одржа во Брисел, во ноември 2000 година. Ова беше есенцијално за довербата и ефикасноста на европската безбедност и одбранбената политика дека воените способности на ЕУ за

---

<sup>294</sup> Francois Heisbourg, *European Security: The Impact of The European Union's Security and Defence Policy*, Copyng with the New Security Challenges of Europe, Proceedings of 4<sup>th</sup> International Security Forum Ulrich Lehner and Fred Tanner, Peter Lang, 2001, pp.51

<sup>295</sup> NATO Press Releases NAC-S(99) 64 and 65 (24 March 1999); Nicoll and Salmon (2000) pp. 378-84; Teunissen (1999)

<sup>296</sup> Karsten D. Voight, *The European Security and Defence Identity: Birth Pangs of a New Atlantism*, p.46



управување со кризи се зајакнати за да ЕУ биде во позиција да интервенира без извори кои ги поседува НАТО.<sup>297</sup>

Европскиот Совет во декември 2001 ја декларираше европската безбедносна и одбранбена политика како операционална и во Севиља во јуни 2002 потврди дека Унијата беше во позитива да води сметка при управувањето со кризни операции во Босна и во Македонија.<sup>298</sup>

Подготвеноста за распоредување се идентификува како еден од главните двигатели за структурата на евросилите.

Тоа беше потврдено и на Самитот во Атина одржан на 14.03.2003 година, на кој на евросилите им се даде легитимитет за превземање на улогата на НАТО во Република Македонија. Како резултат на тоа на 31.03.2003 година ЕУ и официјално го започна реализирањето на овој проект.<sup>299</sup>

Со тоа може да се констатира дека силите на ЕУ прераснуваат во највисоко ниво на мултинационалност и ќе го развиваат воениот аспект на европската безбедност преку селективна готовност за употреба на воените инструменти за одбрана на националните или европските интереси.

Многу европски земји сега прифаќаат нивните сили во иднина да бидат конфигурирани, опремени, обучени и достапни многу повеќе од порано за експедициони или слични употреби, повеќе за поддршка на меѓународниот поредок, отколку за директна внатрешна одбрана на земјата против масовна агресија.<sup>300</sup>

Персоналот на НАТО и како складиште на многу информации и експертизи и поради потребата за конвергенција НАТО/ЕУ, треба да биде целосен учесник за да помогне да се моделира овој процес.<sup>301</sup>

---

<sup>297</sup> Council Press Release No 13427/2/00 of 20 November 2000

<sup>298</sup> Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press Inc., New York, 2002, p. 361

<sup>299</sup> Операциите од понизок ранг на Петербуршкиот спектар веќе се применуваат во нашата држава. Важно е тоа дека се оствари една форма која ги вклучи речиси сите земји членки на ЕУ.

<sup>300</sup> Quinlan M., *European Defence Cooperation Asset or Threat to NATO*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. 2001, p.54

<sup>301</sup> Ibid., 54-55

Тие ќе мора исто така да се прошират до соодветна и конзистентна организација, договорени стандарди на спремност за често заедничко тренирање и заедничка доктрина за разните замислени задачи.

Треба да се има во вид дека европските амбиции не постојат за да ЕУ ја преземе улогата на НАТО во Европа, туку напротив, напорите се насочени овие две институции да бидат комплементарни заради постигнување заеднички цели.

Тенденцијата за компатибилност и соработка, наспроти издвоеност и конкуренција е карактеристика и на дипломатската и на воената активност на европските и на другите сојузници од НАТО.

Проблемите со кои се соочува ЕУ во конституирање на сопствен безбедносен систем во голема мера се детерминирани од дуплирање на одбранбените ресурси со НАТО.

Прашањето за дуплирање на капацитетите е суштинско прашање. Европското стекнување на моќта е неодминливо и нераздвоиво од веќе замислениот концепт, но има чувствителни политички и приоритетни прашања за кои е потребно постојано да се прави дополнителен напор, а се поврзани со дуплирањето. Особено е чувствително прашањето во врска со структурите, процесите и персоналот.

Напредокот во соработката на НАТО со ЕУ е направен во деталните неформални разбирања опфатени со Берлин плус договорот концепт со кој ЕУ би имала пристап во употребата на ресурсите на НАТО за поддршка на нејзините операции.

ЕУ има предност над НАТО воглавно во рацете на Европската комисија, која има широк распоред на цивилни инструменти и ресурси способни за учество во превенција и справување со надворешни кризи често пред да се види било каква улога на вооружените сили.

Врз основа на изнесеното може да се заклучи дека се понагласено е чувството и перцепцијата за сè поактуелното значење и важност на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Тоа може да се согледа од безбедносната состојбата која е актуелна денес во Европа, во која

евросилите имаат се понагласена и поистакната улога. Истовремено, денес оваа институција има на располагање одредени механизми кои ѝ овозможуваат успешно превземање на активности во насока на справување со кризни ситуации. Потврда за тоа секако е и неодамнешното превземање на мисијата од страна на евросилите во нашата држава.

Позитивните предности на успешната Заедничката надворешна и безбедносна политика за ЕУ и нејзините членки, сегашни и идни, нема потреба да се подвлекуваат. Атлантската алијанса исто така ќе биде зајакната и нејзиниот баланс ќе биде поздравно направен доколку постои подобро европско учество.<sup>302</sup>

Со цел да биде способна адекватно да одговара на промените на светската арена, ЕУ треба да ги развие нејзините воени капацитети. Треба да поседува доволно сили за високо-интензивни операции употребувајќи високо-технички оружени системи интегрирани во рамката на иновативните концепти и доктрини. На другиот крај спектарот на воени способности се појавува како цел нов ранг на опции. Тие извираат од растечката улога што превентивната дипломатија очекува да ја игра што ги принудува значајно начините на кои треба да бидат вработувани вооружени сили. Операциите за чување на мирот се мултинационални во суштина и ги присилуваат европските вооружени сили да ги дефинираат повоените доктрини и опрема за комплексната ситуација.<sup>303</sup>

На крајот би потенцирале дека развојот на заедничка надворешна и безбедносна политика евозможен затоа што, прво, кризите на Балканот покажаа дека таква политика беше потребна за да се исполни задачата за колективна одбрана обезбедена од НАТО и второ, затоа што членки на ЕУ кои не се членки на Алијансата ги предефинираа нивните безбедносни идентитети на начин на кој можат самите да се справат со задачите од Петерсбург.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Ibid., 81-82

<sup>303</sup> John Kenberry, *Strengthening the Atlantic Political Order*, pp. 35-36

<sup>304</sup> Karsten D. Voight, *The European Security and Defence Identity: Birth Pangs of a New Atlantism*, p.44

Подобрувањето на воените способности е од големо значење и не само што ќе ги подобри способностите на ЕУ, туку исто така значајно ќе допринесе за зацвстувањето на оние операции на НАТО кои не се определени во членот 5. Оваа имплементација на решенијата на Заедничката надворешна и безбедносна политика е најочигледен израз на посветеност на земјите членки на НАТО и ЕУ кој води кон подобро делење на задачите на Алијансата и во исто време е придонес кон имплементацијата на „Иницијативата на одбранбените способности“ усвоени на самитот на НАТО во Вашингтон.<sup>305</sup>

За да ЕУ биде претпознатлива треба да има изградено успешна воена моќ. Второ, треба да има ефикасни институции и процеси за зачувување, управување и раководење на моќта. Трето, треба да постојат кохерентни концепти за ракување и за тоа како моќта одговара во меѓународната безбедносна сцена и на моделот за продолжена национална одговорност. Особено треба да има адекватна способност меѓу земјите од Европската унија во врска со односот и способноста на НАТО и САД.

Само три години по конструкцијата на сериозни капацитети во услови на пари и луѓе за да зајакне одбранбената компонента на ЕУ, прерано е да се оценува нејзиниот потенцијал. Конструкцијата подразбира способна навигација на фундаменталната политичка одбрана помеѓу повеќе земјите членки на Европската унија - вклучувајќи ги клучните играчи во услови на воен потенцијал.<sup>306</sup> Потребна е стабилност во договорните структури, соединети со детерминираност од главните воени играчи меѓу земјите членки да обезбедат на долг рок политика и финансиска поддршка<sup>307</sup> за да ги направи нив ефикасни.<sup>308</sup>

За да можат да бидат ефикасни евросилите неопходно е да се бидат способни за имплементирање на брзи одлуки. На шематскиот приказ се гледа како се креира Заедничката надворешна и безбедносна политика (CFSP) во

---

<sup>305</sup> Ibid., p.45-46

<sup>306</sup> Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press Inc., New York, 2002, p. 360

<sup>307</sup> За финансиските трошоци на ЕУ види: Прилог 2

<sup>308</sup> Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press Inc., New York, 2002, p.360-361

двете компоненти; делот на надворешните работи и делот за безбедносни прашања и уочливо е следново: 1) одлуки за заеднички акции, заеднички позиции во надворешните работи носи Европскиот Совет кој се состанува на ниво на шефови на влади или во понизок ранг на ниво на министри за надворешни работи, а се вклучени и Европскиот Парламент како и Националните Парламенти; 2) одлуки за воени акции, создавање на мир или чување на мирот се носат во CFSP, шефовите на влади или министри за одбрана и надворешни работи, во тесна соработка со Северноатлантскиот совет на ниво на шефови на влади или министри за одбрана каде се вклучени Националните Парламенти како и Северноатлантското Собрание и Собранието на CFSP.

Значи, општата контрола над CFSP останува во рацете на Европскиот Совет. Тој утврдува начела и општи насоки, додека Советот на ЕУ донесува одлуки со цел нивно имплементирање.<sup>309</sup> Комисијата е напoлно вклучена во работата која се врши во рамките на CFSP.<sup>310</sup>

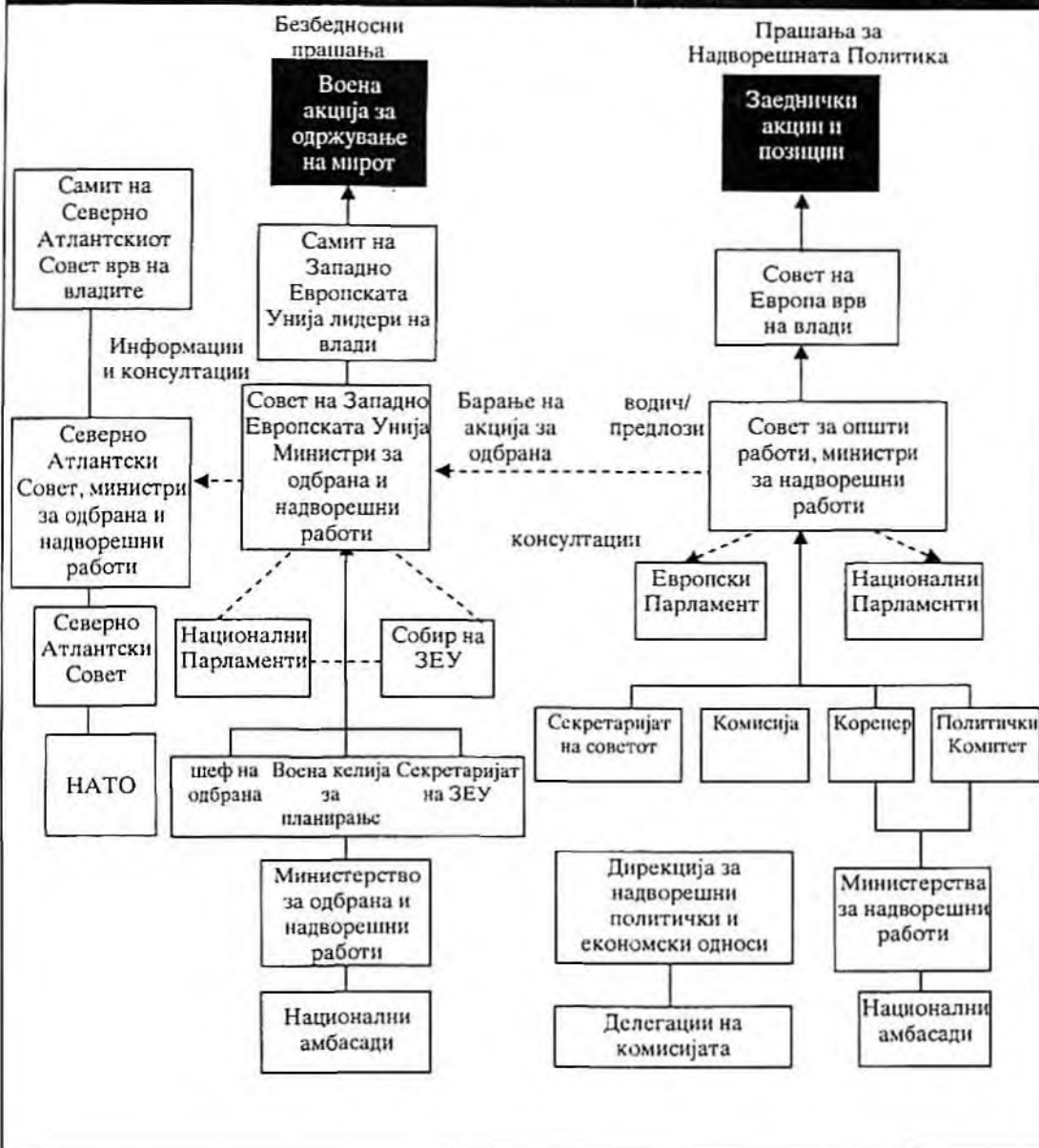
Треба да се напомене дека кај CFSP федералните елементи речиси и да не постојат. Имено, сите овластувања се концентрирани во рацете на Советот, кој во овој случај не мора да дејствува врз основа на предлогот на Комисијата. Од друга страна, сите одлуки (доколку државите членки едногласно не се определат за нешто друго) мора да бидат едногласно усвоени, одредбите за донесување правни прописи не постојат, а јуридикцијата на Судот е речиси целосно исклучена.

---

<sup>309</sup> Член J.7 од Договорот на Европската унија.

<sup>310</sup> Член J.8 од Договорот на Европската унија.

Заедничка надворешна и безбедносна политика - мрежа на креирање на политика во 1999



## 2.5 РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Желбата и потребата на луѓето за мир и безбедност е една од најсилните и најоправданите основи на општествениот договор помеѓу граѓаните и државата. Настаните што се случија на Балканот и во Југоисточна Европа ги загрозија безбедноста и интересите на цела Европа. Затоа членките на ЕУ се согласуваат дека европската безбедност мора да се гради на целокупниот европски простор, ако се сака таа да биде ефикасна. Драматичните настани во Босна, во Косово и во Македонија, погодија многу невини луѓе. Тие ги оживееја мрачните сеќавања на грозотата која како товар ја носеше 20-от век во име на идеологиите и нечовечкото однесување да се реализираат нескриените апетити во одделни држави.

Балканските народи се дел од големото семејство на европските народи. Историјата на европскиот континент на народите што го населуваат, била необично бурна. Несомнено е дека прашањето поврзано со приемот на државите во членство со ЕУ имаат централно место во сите средини на државите кандидати за членство во Унијата.

Досегашните искуства од проширувањето на ЕУ покажуваат дека приемот на нови држави е вршен според утврдена постапка и според одредени економски и политички критериуми.

Интегрирањето во ЕУ претставува јасен и недвосмислен изразен стратемски интерес и приоритетна цел на Република Македонија, но и многу комплексна задача.

Како што е наведено во Националната стратегија за интеграција на РМ во ЕУ, Македонија од приемот во ЕУ очекува одредени придобивки кои би се состоеле во:

- Општ економски и социјален развој стимулиран со стабилно политичко и економско опкружување;
- Зголемува национална сигурност низ зедничкиот механизам на надворешната и безбедносната политика;

- Можност да се учествува во донесувањето клучни одлуки за иднината на Европа и светот;
- Достапност до европскиот пазар;
- Зголемување на трговијата, следење на правилата на конкуренција како мотивирачки фактор;
- Нови можности за вработување на македонските граѓани, поголем животен стандард итн.<sup>311</sup>

Меѓутоа, полноправното членство во Европската унија има и своја цена на чинење, особено за малите држави како што е Р. Македонија: доминација на правото на Унијата над домашното право, подредување на вкупната надворешна и безбедносна политика, односно на вкупната стопанска политика на Унијата.<sup>312</sup>

Определувајќи се за самостојното асоцирање кон ЕУ, нејзините институции и асоцијации, Република Македонија не е единствената држава од регионот која во преден план ја истакнува европеизацијата. Згора на тоа, Македонија е убедена дека поседува сопствени можности за исполнување на строгите критериуми на ЕУ. Темпото на асоцирање на секоја земја од овој дел на Европа, треба исклучиво да зависи од нејзините стандарди, што ќе значи дека никој не е должен да губи време и да ги чека другите држави да ги исполнуваат таквите императиви. Ова пак од своја страна не значи дека Македонија се издигнала над другите балкански субјекти. Едноставно Македонија го заслужува таквиот третман од страна на ЕУ затоа што остана модел на мирот, толеранцијата и дијалогот меѓу разните етникуми и соседи, на инаку митски нервозниот Балкан.<sup>313</sup>

Република Македонија и натаму ќе остане една од клучните точки низ кои ќе се тестира иднината на стопанскиот и демократскиот развој како и стабилноста и безбедноста на целиот Балкан.<sup>314</sup>

<sup>311</sup> Пошироко види: *Национална стратегија за интеграција на РМ во ЕУ*, Влада на РМ, септември, 2004, 24

<sup>312</sup> Славески С., *Националната безбедност на Република Македонија и евроатлантските интеграции*, Диги принт – Скопје, 2003, 145

<sup>313</sup> Ружин Н., *Европската идеја од ујошја до реалност*, Просвета, Куманово, 1996, 226

<sup>314</sup> Исто., 227



Безбедноста на Република Македонија може да биде загрошена од политички сили во регионот кои преку пенетрации од различен вид можат да се обидат да ги остварат своите идеи за суштинско и битно влијание врз политиката што ја води Република Македонија, а особено нејзината опција за приклучување кон европските интеграции.<sup>315</sup>

Покрај чисто интерните фактори во ЕУ во однос на секое идно проширување, врз кои Македонија речиси воопшто не може да влијае, постојат други три глобални фактори кои ќе го определуваат темпото на интеграција и членство на Македонија во ЕУ. Тоа се:

- внатрешната безбедносна состојба и општа стабилност;
- регионалната ситуација во секој поглед, најмногу целосното безбедносно стабилизирање на Западен Балкан;
- степенот на исполнување на политичките, економските и правните критериуми за членство од страна на Македонија, што претпоставува изработка и имплементација на македонската стратегија за членство во ЕУ и нејзина имплементација.<sup>316</sup>

Денес, практично ниту една држава во Европа не е во состојба сама и изолирано да се заштити од изворите на загрозување. Затоа сите се соочуваме со потребата од уште поголема соработка во колективните системи за безбедност и одбрана и за нивна доизградба и прилагодување кон новите потреби. Во такви услови најголемиот дел од изворите на загрозување на мирот и стабилноста на Република Македонија имаат идентични карактеристики како во останатите земји во Европа.

Република Македонија треба да има предвид дека приемот во ЕУ не обезбедува решавање на проблемите веднаш, а особено не гарантира економски успех. Тоа нуди можност да се привлечат странски инвестиции и финансиска помош од ЕУ и тоа да се искористи за поттикнување на

---

<sup>315</sup> *Стратегија за одбрана на Република Македонија*, септември, Скопје, 1998, 8

<sup>316</sup> Пошироко види: Тасковска Д., *Политичките услови за членство во Европската унија*, Евроинтеграција – идеи, состојби, реализација, Зборник на трудови, Правен факултет “Јустинијан први”, Македонска ризница, Куманово, 2002, 443

економскиот развој и зголемен пораст, но ваква можност може да се дофати само со адекватна национална економска политика.

Сепак и покрај сето искуство кое е на располагање и сета помош што е дадена и се дава, секоја земја на крајот ќе мора самата да се справи со целиот процес, со своите сопствени сили, ресурси и потенцијали. Единствено на тој начин, со сите вложувања во процесот на европска интеграција, тој ќе се разбере и ќе се прифати како трајна вредност за подобра иднина на генерациите што доаѓаат.<sup>317</sup>

### 2.5.1 СПОГОДБА ЗА СТАБИЛИЗАЦИЈА И АСОЦИЈАЦИЈА

Во јуни 1999 година беше донесен Пактот за стабилност како нова форма на постепена интеграција во Унијата како своевидна спогодба за стабилизација и придружување. Оваа нова иницијатива се сметаше дека им е потребна на државите кои доаѓаат од Централна и Источна Европа, земји со поинакви специфики на кои им е потребна поактивна комуникација и соработка.

Меѓународната заедница е цврсто определена да им помогне на државите во регионот. Заедничката стратегија на ЕУ за регионот во кој егзистира и нашата држава се реализираше преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

Процесот на стабилизација и асоцијација има за цел стабилизирање на безбедносната, политичката и економската ситуација во земјите од ЈИЕ и создавање на поволна клима за интензивирање на меѓусебната соработка и интегрирање во ЕУ.

ЕУ и даде отворена поддршка на Република Македонија која ѝ овозможи прва да воспостави еден конкретен дијалог и потпишување на Спогодбата за асоцијација и стабилизација со ЕУ. Претходно со исполнување

---

<sup>317</sup> Елизабета Буова, *Институциите за координација и водење на процесот на Европска интеграција*, Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на Република Македонија, Македонска ризница, Куманово, 2002, 343-351

на поставената цел, полноправно членство во ЕУ, Македонија превзеде неколку практични чекори.

Во 1995 година Република Македонија воспостави дипломатски односи со ЕУ, а во 1996 година стана членка на програмата ФАРЕ. На 29 април 1997 година, Владата на Република Македонија потпиша спогодба за соработка со ЕУ, што стапи на сила на 1 јануари 1998 година. На почетокот на 1998 година Парламентот на РМ донесе Декларација за развој на односите со ЕУ, понатаму донесена е декларација за интегрирање во ЕУ од страна на сите политички партии во државата што е израз на општ консензус и цврста основа за градење на насоките на патот кон ЕУ. Во јуни 1999 година Европската комисија во својот Физибилити извештај заклучи дека Република Македонија е подготвена за започнување преговори за Спогодба за стабилизација и придружување. Министерскиот совет на ЕУ, со заклучоците од 21 и 22 јуни 1999 година, ја повика Комисијата да презентира формални препораки за преговарачки директиви за Спогодба за стабилизација и придружување со РМ. Тие директиви се усвоени на 8 септември 1999 година и Министерскиот совет на ЕУ, врз основа на директивите ѝ довери на Комисијата мандат за започнување на преговорите.<sup>318</sup> Преговорите се одвиваа во периодот април-ноември 2000 година.

На Самитот во Загреб, Република Македонија и официјално со чинот на потпишувањето на Спогодбата за асоцијација и стабилизација со Унијата на 24.11.2000 год., направи еден чекор повеќе во однос на другите држави учеснички на Пактот за Стабилност.

Подоцна, во согласност со определените критериуми и како резултат на конкретните чекори, Македонија и официјално во Луксембург на 09.04. 2001 година, стана првата земја од регионот што ја потпиша Спогодбата со ЕУ која во перспектива треба да ѝ овозможи полноправно членство во

---

<sup>318</sup> На 17 февруари 2000 година беше донесена Резолуцијата со која на Европската комисија ѝ се препорачува да ги започне преговорите со Република Македонија за склучување Договор за стабилизација и асоцијација со Европската Унија.

Унијата<sup>319</sup>. Договорот што го потпиша Република Македонија секако дека претставува и дополнителна обврска но и ангажман во насока на интензивирање на реформите за приближување кон ЕУ. После потпишувањето на Спогодбата следеше период на ратификација на истата од страна на националните собранија на државите членки на ЕУ.

На 09.01.2004 година Белгија последна ја ратификуваше Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Советот на министри на ЕУ на 23.02.2004 година, во Брисел ја ратификува Спогодбата за стабилизација и асоцијација откако сите 15 држави членки на ЕУ<sup>320</sup> го одобрија стапувањето во сила. Спогодбата за стабилизација и асоцијација е полноважна од 1 април 2004 година со што Република Македонија стана придружна членка на ЕУ. Во меѓувреме, Македонија ја поднесе својата апликација за членство во ЕУ на 22.03.2004 година во Ирска. Ова е повисоко ниво на односи за Македонија и поголема обврска кон европските партнери.

Следејќи ја процедурата, ЕУ на 1 октомври 2004 г. преку овластен преставник на Унијата го достави прашалникот на кој Владата на Република Македонија се обврза дека ќе одговори на прашањата до крајот на 2004 г.

Во согласност со Спогодбата, Република Македонија се повикува да изврши целосна имплементација на сите принципи и одредби од Повелбата на ООН, на ОБСЕ, а посебно на оние од завршниот акт од Хелсинки, завршните документи од конференциите во Мадрид, Виена, Париската повелба за нова Европа и од Пактот за стабилност за ЈИЕ во Келн.

Со склучувањето на оваа спогодба со Република Македонија ЕУ предвиде 10 години за исполнување на критериумите за потполно асоцирање на Македонија во Унијата. Овој период е поделен на две последователни фази со цел прогресивно имплементирање на одредбите од Спогодбата и фокусирање на одредени области во точно определени фази. Првата фаза се

---

<sup>319</sup> Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и европските заедници и нивните земји членки е склучена на 09.04.2001 година во Луксембург. (Службен весник на РМ бр.28, 13.04.2001 година).

<sup>320</sup> До 1 мај 2004 г. ЕУ имаше 15 држави членки. Со новото проширување ЕУ има 25 држави членки.

планира да трае четири години од стапување на сила на Согодбата, а по изминување на овој период Советот за стабилизација и асоцијација треба да го оцени постигнатиот напредок и да одлучи за отпочнување на втората фаза, за најзиното траење и за можните промени кои ќе треба да се направат во однос на содржината на одредбите кои ќе ја регулираат втората фаза.

Во првата фаза, Република Македонија според Спогодбата треба да се фокусира на следните области:

- регионална соработка;
- движење на работниците, оснивање претпријатија, давање услуги и капитал;
- приближување на законодавството и спроведување на законите;
- правда и внатрешни работи.

За Република Македонија, како и за која било друга земја кандидат за член на ЕУ патот не е воопшто лесен. Земјите кои се определиле по тој пат треба безрезервно да ја прифатат политиката на ЕУ која е содржана во договорите.

Евроинтеграцијата на земјите од ЈИЕ и понатаму останува отворено прашање.

Неопходен услов за кандидатура за членство е обезбедување минимум политичка стабилност на земјата и константна и недвосмислена волја на политичките елити за реформи, демократизација и евроинтеграција, а потоа се анализираат економската развиеност и степенот на конвергенција на правниот систем со системот на ЕУ. Значаен фактор е и безбедноста.

### **2.5.2 КООРДИНАЦИЈА НА АКТИВНОСТИТЕ НА НАЦИОНАЛНО НИВО СО ЦЕЛ ПОБРЗО ИНТЕГРИРАЊЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

Интеграцијата во ЕУ, како еден од виталните интереси на Република Македонија, е сложен процес со долгорочни последици по политиката, економијата и безбедноста на државата. Свесна за ова, Република Македонија е подготвена да ги забрза сите процеси, посебно хармонизацијата на законодавството, решенијата и процедурите со оние кои важат во ЕУ, за

забрзување на нејзиниот прием, ангажирајќи ги сите расположливи способности и капацитети.

Интеграцијата треба да се креира и имплементира преку политичко-безбедносна, економска, образовна и културна политика, мерки и активности кои, во крајна цел, ќе градат заеднички вредности и ќе ги промовираат разликите, како основа за заедништво и интеграција.

Координацијата во државата има големо значење за нејзиното успешно функционирање. За побрзо интегрирање во ЕУ од големо значење е да се изгради институционална рамка за управување и координирање на интеграциониот процес. Ова ќе создаде ефикасност која ќе рефлектира во брзи и квалитетни одлуки. Значи, за ефикасно имплементирање на истите неопходна е „координација на сите структури кои учествуваат во процесот на интеграција“. Условно координацијата на активностите за членство во ЕУ се одвива преку реализирање на секторските приоритети и координацијата може да се каже дека е институционална и вонинституционална. Институционална координација подразбира обука за носителите на политички одлуки за работа во синергични околности до институционално поставени механизми за координација. Механизмите за усогласување или координација се разните работни групи, комитети и пониски функционери кои учествуваат во подготовката на средби од повисок ранг и усогласувањето на документи и препораки од таквите средби. Вонинституционална координација се остварува преку разните билатерални средби на различни нивоа без однапред одредена институционална рамка. Самите неформални средби на носителите на политичките одлуки и други интересни групи се основани за добра координација која може да придонесе кон усогласување на одредени политички одлуки.

За реализирање на конкретните активности покрај постоењето добра координација, потребно е да се насочиме кон подготовка на кадар оспособен за исполнување на зацртаните проектирани активности како и приближување на законодавството кон европското за да може да биде компатибино со

истото, со што ќе се создадат сите предуслови да се следи институционалната надградба и да се обезбеди спроведување на законите.

Во моментот координацијата на национално ниво со цел побрзо интегрирање на Република Македонија во ЕУ се одвива преку следните механизми:

- Потпретседател на Владата на Република Македонија задолжен за европски интеграции;
- Комитет за евроатлантска интеграција;
- Работен комитет за европска интеграција;
- Поткомитет на работниот комитет за европска интеграција за апроксимација<sup>321</sup> на законодавството;
- Сектор за европска интеграција при Владата на Република Македонија;
- Одделенија за европска интеграција;
- Сектор за ЕУ при Министерството за надворешни работи.

*Потпретседател на Владата на Република Македонија* е првата алка на координацијата и во основа треба да обезбеди непосредна врска меѓу политичкото ниво и оперативниот дел кој исклучиво се ангажира во реализирање на конкретните активности и барања на соодветните институции.

*Комитетот за евроатлантска интеграција* има централно место во одлучувањето за политиката, старатегијата и основните правци во процесот на европска интеграција.

*Работниот комитет за европски интеграции* има задача да ги насочува и да ги координира активностите на релевантните ресори врзани за подготовките на Република Македонија за членство во ЕУ. Овој комитет во основа ги утврдува потребните средства и динамиката со која треба да се реализираат стратегиските одлуки, политичките насоки и приоритетите на

---

<sup>321</sup> Поимот апроксимација потекнува од англискиот збор "approximation" и тешко е македонскиот израз да биде целосен и максимално прецизен одраз на англискиот. Најблиску може да се преведе како придобивка/наследство на заедницата.

Владата, како и вршење на мониторинг на реализирање на конкретните задачи. Него го сочинуваат сите заменици министри, а со него раководи потпретседателот на Владата.

*Поиткомитетитот на работитиит комитетит за евроиска иниттеграција за аитроксимација на законодавсититит* има задача да ги насочи активностите на процесот на апроксимација на законодавството, да ги предлага приоритетните прописи за транспозиција и да врши мориторинг над целиот процес.

*Секитторит за евроиска иниттеграција* при Владата на Република Македонија во основа е насочен да го организира, координира и синхронизира процесот на евроиска интеграција. Во рамките на неговата организациска структура егзистираат шест одделенија ангажирани во конкретни области. Така, во Секторот за евроиска интеграција постојат следните одделенија:

- одделение за апроксимација на домашното законодавство со тоа на ЕУ;
- одделение за превод на европски законски акти;
- одделение за институционална надградба;
- одделение за поддршка на работитиит комитет за евроиска интеграција;
- одделение за координација на странска техничка помош; и
- одделение за информирање и публицитет.

*Одделенија за евроиска иниттеграција.* Вакви одделенија има формирано во сите министерства и може да се каже дека овие одделенија претставуваат клучната алка во реализирање на активностите поврзани со интеграцијата во ЕУ.

*Секитторит за Евроиска унија ити Миниситерсититит за надворешни работити* игра клучна улога во процесот за приближување на Македонија до ЕУ. Тој има задача да остварува постојана комуникација и соработка со органите и телата на ЕУ и треба да ги слуша препораките врз основа на кои треба да се насочат активностите за забрзување на процесот на интеграција.



Со цел забрзување на процесот за членство во ЕУ, Владата на РМ, уште во 2002 година донесе јасна агенда за натамошните оперативни активности кои треба да обезбедат ефикасно искористување на расположливите потенцијали. Во таа насока во септември 2004 г. Владата на Република Македонија донесе „Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија“. Со овој документ се дефинира основната концептуална рамка и приоритетите на процесот на пристапување на РМ во ЕУ и дадени се во основа насоките за стратегиските планови и мерки на Собранието, Владата, министерствата и другите институции кои се вклучени во процесот на интеграција.<sup>322</sup>

### **2.5.3 РЕГИОНАЛНАТА СОРАБОТКА И КООРДИНАЦИЈАТА КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ПОБРЗО ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ И ВО НАТО**

Ако регионализацијата е дефинирана како консолидација и формализација на економската интеграција помеѓу група на географски приближни економии, тогаш регионот се вклопува во вака поставената дефиниција.

Предимство на европската проекција имплицитно се става врз регионалната интеграција или популарно „регионализмот“, како прва фаза кон неговата целосна европска интеграција или „европеизација“. Всушност, подготвителната етапа за приспособување кон европските стандарди и критериуми на Балканот според еврократите мора да помине низ претходната зајакната комуникација и интеграција на балканските држави, како што тоа беше случајот со сомнително успешната интеграција на групата држави од Вишеград.<sup>323</sup>

Регионите се видени како внатрешни тврдини кои го спречуваат развитокот на глобалниот слободен стопански ред или како акселератори на слободното стопанство. За надминување на таквата состојба регионите треба да се определат дали остануваат отворени или затворени за надворешноста и

<sup>322</sup> Пошироко види: *Национална стратегија за интеграција на РМ во ЕУ*, Влада на РМ, септември, 2004 г. стр. 20

<sup>323</sup> Ружин Н., *Европската идеја од унија до реалност*, Просвета, Куманово, 1996, 224

дали можат да создаваат нова трговија (стопанство) отколку да ги забавуваат и одвраќаат меѓународните трансакции.

Оттука, се поставува прашањето „Дали регионите се промислени и контролирани акти на институционален дизајн од политички актери?“ или „Дали политичките одлуки кои го институционализираат регионализмот претставуваат некој вид на надокнада од политичките пазари?“.

Денес имаме сложена слика во регионот, со одвивање на низа паралелни и концентрични историски процеси и со дејствување на суштинските фактори на меѓународната сцена заради нивно продлабочување, совладување или ставање под контрола. Со право се поставува прашањето за основната квалификација на овој современ период во регионалните односи и за натамошните перспективи за разрешување на низа конфликтни проблеми кои денес ја оптоваруваат свеста не само на одговорните актери во меѓународниот живот, туку и на целото човештво што се наоѓа на пресвртница на својот развој.

Соработката меѓу државите од регионот иако изгледа непроменета, сепак глобалната рамка и ориентација се во насока на јакнење на политичката соработка меѓу државите и нивно поврзување во решавањето на проблемите што се од заеднички карактер.

Владите од регионот треба да соработуваат и да создадат способности за паралелна анализа и компарација на различните прашања кои се релевантни за проблемите кои се поврзани со безбедноста. Мора да се создадат посебни структури кои ќе се координираат со цел размена на информации и дијалог на највисоко државно ниво. Истовремено со ангажирање на политичките сили, експертите, медиумите треба да се подигне свеста, со цел правовремено предупредување и давање на заедничка оценка по безбедноста без разлика од каде потекнуваат заканите и против која држава се насочени.<sup>324</sup>

---

<sup>324</sup> Бакрески О., *Регионалните соработки и координација како предуслов за побрзо членство во НАТО*, Македонија во НАТО, Министерство за одбрана 2003, 158

Регионалната соработка е дотолку силна доколку во интегрален вид и на глобален план ја овозможува афирмацијата на националниот, на политичкиот и на културниот идентитет на земјите од регионот и ја надминува економската, политичката, културната и секоја друга нерамноправност на овие земји во меѓународните односи. Регионалната соработка дозволува и стандардизација на правилата и праксата и ја зголемува оперативноста и организационата способност на капацитетите. Историјата досега покажала дека регионалната соработка во голема мера го смалува ризикот од меѓународен судир или ривалство помеѓу пријателските држави.<sup>325</sup>

Регионалната соработка во никој случај не треба да биде промовирана како замена за европската соработка и интеграција, ниту пак треба така да изгледа. Напротив, таа мора да биде организирана во облик на близок контакт со европските и трансатлантските организации и институции како незаменлив дел на процесот на евроатлантска интеграција.

Пристапот во евроатлантските институции, воглавно преку стапување во Европската унија и во НАТО, мора да остане главна цел на државите од регионот која ќе биде реализирана преку постепен и континуиран процес. Ова секако дека бара постојано и континуирано внимание и напор за да се отстранат сите препреки на овој пат. За народите од овој регион европската и трансатлантската перспектива останува една од најважните гаранции за безбедноста.

Балканскиот регион не е осуден на пропаст од историјата на вечен конфликт. Балканската историја содржи бројни примери каде што луѓето со етнички различно потекло живееле заедно мирно. Ако ЕУ, НАТО и другите институции ја поддржат Југоисточна Европа, тогаш регионот би можел да ја надмине историјата на етнички и религиозни конфликти.<sup>326</sup>

Политичкото и безбедносното опкружување во Југоисточна Европа има непосредна релевантност за безбедноста на цела Европа и пошироко.

---

<sup>325</sup> Исто., 158

<sup>326</sup> Dimitris Keridis & Robert L. Platzgraff, *NATO and Southeastern Europe*, Security issues for the Early 21<sup>st</sup> Century, Brassey's, Inc, 2000, pp. 120-155

Партнерството со НАТО и со ЕУ може да ја стимулира и волјата и способноста на државите од овој регион за учество и потесна соработка во проширувањето и зацврстувањето на стабилноста и безбедноста низ целиот регион. Покрај тоа, усилбите за приклучување на цела Југоисточна Европа кон матицата на Европа ќе ги истакнат заедничките интереси меѓу земјите во овој регион, како и меѓу членките на НАТО и на ЕУ. Ова го вклучува забрзувањето на зацврстувањето на вредностите и на праксите промовирани и заштитени од ЕУ и од НАТО низ целиот регион.<sup>327</sup>

Овој процес на интеграција не треба да биде ограничен само во зоната на безбедност. Ние едноставно не можеме да зборуваме за развој, ако немаме институционален капацитет да се воспостави владеењето на правото, сигурна клима за бизнис и место за граѓански живот. Треба да се следи идејата за креирање на нова генерација на балкански лидери и на балкански универзитети на кои нашите идни лидери ќе растат, студираат и ќе развиваат технички и управувачки способности заедно.

Регионот има потреба од многу инвестиции, инспирирани од искрена политичка волја за стабилизација на регионот, за да се стави крај на изминатите модели. Се чини дека кристализацијата на ваква политичка волја е во тек. Ефективноста меѓутоа, ќе зависи опсежно од координацијата меѓу западните земји и релевантните меѓународни организации, особено меѓу европските и евроатлантските институции. Надвор од нејзините непосредни придобивки, една добра координација би можела според тоа исто така да помогне како противудар на центрифугалните стремежи пројавени во Југоисточна Европа. Ќе треба да се осигураме дека видот на финансиската поддршка што може да промени нешто е добро насочена и е пропорционална со целите.<sup>328</sup>

Решението за регионот во кој егзистира и Република Македонија, ЕУ не може да го најде во изолација, туку тоа треба да го направи во соработка со земјите од регионот. Не може никој да најде решение за регионот без

---

<sup>327</sup> Ibid., p.205

<sup>328</sup> Ibid., 203-204

истиот да биде вклучен во креирање на сопствената судбина. Треба да се очекува дека меѓународната заедница полека ќе се повлекува од регионот и луѓето треба да направат повеќе за себе. Ако државите од регионот не се отворат и не почнат поинтензивно да соработуваат, меѓународната заедница ќе биде немоќна да нуди решенија. Луѓето како да се навикнати дека и во такви околности кога државите не соработуваат, меѓународната заедница ќе го направи потребниот минимум и за евентуалните пропусти ќе има виновник кој секогаш ќе биде посочуван. Лидерите од државите во регионот конечно треба да го превземат ризикот и треба да бидат подготвени да носат големи одлуки но и да се спротистават на јавното мислење кое секогаш ќе гледа со резерва на превземените чекори.<sup>329</sup>

Република Македонија е заинтересирана за остварување на целосна соработка со државите од регионот. Интересите на Република Македонија се постојано врзани за постигнување на целосна стабилност, безбедност и развиеност на Југоисточна Европа. Република Македонија постојано се залага за регионален пристап кон демократијата, контролирање на изворите кои предизвикуваат конфликт и постојано јакнење на реформите кои се во насока на постигнување на крајната цел, а тоа е интеграција во ЕУ и во НАТО.

Единствениот пат да се надминат разликите меѓу државите од регионот и да се зголемат шансите за светла иднина е секоја држава од регионот на демократски, транспарентен и отворен начин, да создаде политика на национална безбедност која ќе биде насочена кон мирот, стабилноста и напредокот на регионот во целина.

Од земјите во Регионот се очекува: да продолжат со градењето мултиетнички демократии; искоренување на организираниот криминал и корупцијата и цврсто воспоставување на владеењето на правото; да

---

<sup>329</sup> Види: Бакрески О., *Големите актери и меѓународните односи*, Утрински весник, Година 5, бр. 1277, вторник 23 септември 2003. 11

соработуваат регионално и целосно да ги исполнуваат меѓународните обврски.<sup>330</sup>

И конечно, но не најнезначајно, усилбите за разрешување на постојаните проблеми во регионот ќе бараат политичка имагинација, бидејќи имагинацијата е најдоброто средство што ќе ни овозможи ефектно да се справиме со непознатото. Веќе е вообичаена мудрост дека светот по Студената војна е свет на непознатото. Постојаното одржување на стари етикетирања не може а да не ги попречува нашите усилби за пловидба по неговите неистражени мориња. Свеж поглед врз целиот регион стана наша обврска. Тоа значи дека неговото наследство не би требало да биде и натаму затемнето од свесноста за неговите традиционални одговорности. Со тоа би го одбегнале ризикот од просто повторување на постојаните стереотипи околу овој регион.

## 2.6 ОДНОСИТЕ ЕУ-НАТО

Современото општество ни дава слика на актуелните системи, понекогаш многу променливи, кои за да опстанат ги реструктурираат и редифинираат нивните сопствени интереси.

Ова движење внатре во светскиот социјален систем води до поместување на интересите, начините и средствата и се случува заедно со технолошките, социјалните, економските, политичките и менталните промени. Во еден напреден свет за нешто што мислите дека е илјадници километри далеку, сега е блиску.<sup>331</sup> Ерата на релативна стабилност постана историја.

Традиционалните пристапи кон меѓународните односи се осетливи и се направени на тој начин да може светот да се подели на мали сварливи делови. Му недостига степен на комплексност но од она што го гледате можеби повисок степен на разбирање. Алтернативните парадигми преставени преку

---

<sup>330</sup> Славески С., *Македонија чека*, списание Одбрана, бр. 81, 2003, 12

<sup>331</sup> Philippe Labarde, Bernard Moris, *God, How Nice is Economic Warfare*, Antet Publishing House, Bucharest, 2001, p.42

овој проект се различни во ова ограничување.<sup>332</sup> Наместо да гледаме на комплексниот свет на комплексен начин и да се соочуваме со тешката задача, секојдневието бара нешто многу потешко. На овој начин единственото решение е да се почне со комплексност од која било основа и кој би можел да ја разбере таа сложеност.

Многумина се согласуваат дека структурите на меѓународната политика се резултат на општествени меѓуодноси, дека државите не се само статични субјекти, туку динамични учесници, дека идентитетите на државите не се дадени, туку (ре)конструирани преку сложени историски постапки кои се преклопуваат и затоа се променливи, нестабилни, во постојано менување. Разликата помеѓу внатрешната политика и меѓународни односи е безначајна.<sup>333</sup> Во разгледувањето на општата рамка за изнаоѓање решение на круцијалните проблеми на развојот пред кои се најде светот, всушност, во дефинирањето на тие проблеми, се забележуваат крупни несогласувања меѓу водечките актери во светот, што натаму се пренесуваат и на облиците и методите за нивно решавање. Во основа, станува збор, за судир на повеќе концепции, на повеќе политики, а пред сè на различни интереси.<sup>334</sup> Новата архитектура на глобалната безбедност треба да биде базирана на консензус на фундаментални примеси делени во светските центри на моќ. Не е потребно да се каже дека голем консензус на сила на правила на меѓународната игра не може да преживее ако не е поделена на голем број на мали и средни (во поглед на сила) држави.

Односите помеѓу големите актери отсекогаш биле тешки. Од почетокот на 1949 година, па до денес отсекогаш имало големи разлики кога станува збор за интерес, моќ и стил. Трансатлантските односи морале да поминат низ фази на расправи и кризи. Понекогаш тие навистина биле многу проблематични партнерства и многу пати биле раскинувани.

---

<sup>332</sup> Bronstone A., *European Security into the Twenty-first Century*, Beyond traditional theories of international relations, Ashgate, p.239

<sup>333</sup> Knutsen, T.L. *A History of International relations Theory*, Manchester University Press, 1997, p.2-281

<sup>334</sup> Бакрески О., *Големите актери и меѓународните односи*, Утрински весник, Година 5, бр. 1277, вторник 23 септември 2003, 11

Студената војна произведе материја која го држеше заедно атлантското партнерство. Сојузниците беа здружени во обезбедувањата на нивната заедничка одбрана и тоа прерасна во пошироки политички и економски арени на соработка. Економските растежи на една земја беа гледани како добри за поголемата алијанса па затоа економските несогласувања беа држени под контрола.<sup>335</sup>

Студената војна исто така го изрази заедничкиот идентитет т.н. „слободен свет“ – кој ги засили атлантските врски и обезбеди стабилни односи.<sup>336</sup> Во спротивност со годините на Студената Војна, кога сите земји членки на НАТО беа изложени на заедничка масивна закана, прашањето за заедничка реакција кон регионалните конфликти во Европа, или надвор од таа област, или во сама Европа, во овој момент заедничките акции на Европа и Америка примарно се генерирани со прашања од регионална стабилизација, спречување на кризи и управување со кризи, стабилизација со помош на политичка и економска интеграција и мултилатерална соработка.<sup>337</sup>

Експертите очекуваа поголема нестабилност во Европа по завршувањето на Студената војна и дистанцирањето помеѓу САД и Европа, не само во безбедносната политика но исто така и во голем број на економски прашања. И навистина, се појавија големи промени од двете страни на Атлантскиот кои ги засегнуваа прекуатлантските односи. Во Европа: Франција стана најголем критичар на Американската моќ и најмногу настојуваше да изнајде начини со кои ќе ја зголеми сопствената автономија и можност да ја води Европската унија кон понезависно опстојување.

Најважниот предизвик и задача во пресрет на евроатлантското партнерство денес е да се оформи глобализацијата и да се управува со неа и сите нејзини форми. ЕУ и САД се едни на други најзначајни партнери и нивното заедничко делување е неопходно. Ова растечко зближување отвара нови можности, но исто така води до создавање на нови извори на поделба.

---

<sup>335</sup> За улогата на Студената војна во креацијата на отворениот економски поредок, пошироко види кај Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism*. Princeton University Press, 2000

<sup>336</sup> John Kenberry, *Strengthening the Atlantic Political Order*, p.17

<sup>337</sup> Karsten D. Voight, *The European Security and Defence Identity: Birth Pangs of a New Atlantism*, p.43



Оваа поделба не е знак на значаен неуспех, туку е нешто како неизбежен спореден ефект во трансатлантскиот успех.<sup>338</sup>

Во овој контекст ЕУ и НАТО не можат да бидат ставени на исто рамниште. Врската меѓу ЕУ и НАТО треба да биде гледана од аспект на разликата во природата на двете структури. ЕУ е комплексен и целосен политички обид. НАТО е традиционален сојуз, што ги спојува со големи тешкотии, двете страни на Атлантикот.<sup>339</sup> НАТО е срцето на западниот поредок. Тој овозможува поформална и потрајна врска меѓу Европа и САД.<sup>340</sup>

Во безбедносното политичко поле НАТО најверојатно ќе го превземе врвот на новиот глобален безбедносен режим. Меѓутоа, оваа голема поствоена регионална безбедносна организација ќе мора сериозно да ги преориентира нејзините цели за да се адаптира на околностите по Студената војна.<sup>341</sup> Главната функција на НАТО нема повеќе да биде спречување на Советскиот комунизам туку одржување на историските партнерства помеѓу северноатлантските и европски столбови на двете страни од Атлантикот.

Атлантската алијанса може и треба прогресивно да се сврти кон статус на голем организационен експерт чија главна функција би била да се спречи раздорот на двата силни столба и да се зачуваат условите за евроамериканска независност базирани на еднаквост и партнерство, така формирајќи стабилност околу која глобалното обезбедување може да се гради со генерации.

Со двата јаки и еднакви одбранбени столбови што оперираат на претпоставка од партнерство, независност, заеднички интереси и слични културни и економски вредности, НАТО би можел да служи како стабилна глобална платформа систематски придонесувајќи го интегративниот процес во други делови од планетава.

---

<sup>338</sup> Ibid., p.41

<sup>339</sup> John Kenberry, *Strengthening the Atlantic Political Order*, p. 35

<sup>340</sup> Ibid., p.19

<sup>341</sup> Dimitris Keridis & Robert L. Platzgraff, *NATO and Southeastern Europe, Security issues for the Early 21<sup>st</sup> Century*, Brassey's, Inc, 2000, p.167

ЕУ во изминатиот период се покажа дека не е целосно посветена на решавање на новите предизвици. Од друга страна, САД имаат друга перцепција во споредба со ЕУ. Европа се чини дека не е во состојба да се соочи со проблемот бидејќи некои членки на ЕУ имаат различни мислења по одредени прашања.<sup>342</sup>

Силите за брза реакција на ЕУ не се доволни за справување со терористичките групи или пак за возвраќање на режимот кој нив ги спонзорира. НАТО останува најважен европски инструмент за пресметка со тероризмот во блиска иднина и негов најголем предизвик е пристигнувањето на нова воена рамка во коалиционите операции. Но без оглед на специфичниот исход, најверојатно Алијансата ќе стане се помалку воена организација, но сè повеќе организација за воени услуги, каде членовите ќе можат да се извлечат од ред на воени услуги па до специјални околности побарувања.<sup>343</sup>

Во изминатиот период често се дискутира за прашањата „Дали членките на ЕУ ќе имаат политичка волја да потрошат повеќе пари за одбрана<sup>344</sup> во време кога во основа има намалување на буџетите?“, „Дали можат НАТО и ЕУ да ја покренат надворешната и безбедносната политика (CSFP) во време кога ЕУ бара поавтономна одбрана, а со тоа и поголема „еднаквост“ со САД?“ и „Дали можат двете страни да најдат компромис за прашањата кои се однесуваат на заедничката „моќ и одговорност?“.

Во основа, трансатлантските односи се соочуваат со три предизвици. Прво, постои предизвикот на адаптација и зацврстување на трансатлантските

---

<sup>342</sup> Пошироко види: Бакрески О., *Големите актери и меѓународните односи*, Утрински весник, Година 5, бр. 1277, вторник 23 септември 2003, 11

<sup>343</sup> ISS, *The Military Balance, 2003-2004*, London, 2003, p.238

<sup>344</sup> Сепак, ова прашање е доста чувствително. Малку е веројатно дека ќе постои политички ентузијазам помеѓу нациите за зголемување на трошоците за одбрана, но тоа не значи дека европските нации не треба да работат заедно во реструктурирањето на нивните воени сили за да обезбедат усоодветни способности за возможните барања за во иднина. Распределбата како и износот на трошоците може да покрене прашања кои до сега не се поставени. Не е јасно дали заедничките нешта како персоналот, инфраструктурата и другите заеднички нешта – особено доколку заедничките прописи станат распространета карактеристика ќе имаат заеднички буџети по моделот на различните НАТО уредби. Засега секоја нација го сноси трошокот на својот персонал секундарно во воениот персонал на ЕУ.

односи кон новата реалност после студената војна. Второ, трансатлантските односи се соочуваат со предизвикот на глобалното владеење и трето, предизвикот со кој Европа и САД треба да се справат – глобализацијата и тоа не само поради своите интереси туку и поради одговорноста која ја имаат спрема трансатлантските односи и глобалното владеење.

Различностите во економските и воените способности помеѓу САД и Европа (и остатокот од светот) се проширени со американската преминација. Ниедна држава во модерната ера никогаш нема уживано толку доминантна глобална позиција. Опаѓањето во ривалските идеологии и економскиот дисбаланс на другите големи држави придонесоа да се зголеми влијанието на американската моќ. САД денес доминираат на економско ниво, монетарно ниво, на технолошко ниво и во областа на културата.

Меѓународните институции од економска и политичка природа се испреплетени меѓу себе и настојуваат да одржат интегрирана глобална економија која е претставена преку големите центри на економската сила (Г-7). Ваквата моќ ќе продолжи да се рефлектира преку институциите како Светската банка, ММФ, Светската трговска организација и др. Ова од една страна ја наметнува потребата од реформирање на НАТО, ЕУ, Светската банка, ММФ, Светската трговска организација и други, ќе значи одржување на блиските трансатлантски односи, но од друга страна се наметнува прашањето „Дали може САД и остатокот од Советот за Безбедност на ООН да се согласат за изнаоѓање на најдобар начин за реформирање на оваа организација.

Трансатлантските разлики околу Обединетите Нации се поврзани со употребата на сила. Иако генерализацијата често е ризик за премногу бавно одвивање на нештата, постои малку сомнеж, дека американското раководство помалку се инхибира околу употреба на сила од повеќето европски раководства.<sup>345</sup>

Американскиот став, кој најверојатно нема да се промени, ќе остави празнина во практичната поддршка на ООН. Суровата реалност дава уште

---

<sup>345</sup> Bernhard May, *New Challenges for Transatlantic Economic Relations*, pp.160

едно неверојатно прашање: Дали Европската унија ќе биде во можност да ја пополни оваа празнина? Теоретски како светски најуспешна мултилатерална институција ЕУ би можела идеално да се постави и да стане раководна машина на ООН.<sup>346</sup>

Но и покрај се, ЕУ и САД имаат добри причини за соработка и за подобрани односи без да се стремат кон партнерство без проблеми. Европската унија и САД уживаат висок степен на интеграција. Двете економии на ЕУ и на САД се лидерски членки во меѓународната трговија учествувајќи со 37% во светската трговија со стока и со 45% во светската трговија со услуги. ЕУ и САД се исто така најголеми взаемни трговски партнери земајќи стоки и услуги заедно и взаемни најважни извори и дестинации за странски директни инвестиции. Европа и САД зависат повеќе една од друга во полето на справување со светската економија како и глобалните финансиски пазари.<sup>347</sup>

Всушност, тешкотиите меѓу двете страни на Атлантикот повеќе се должат на проектот за европска интеграција што претставува голем предизвик за американските навики за лидерство. Лидерите на САД беа одгледани со чувство на пренестакнатост и очекувања дека пријателите вообичаено ќе го следат водењето на САД.<sup>348</sup>

Пратејќи ја логиката на институционалното комплементирање, НАТО, како структура што пружа обезбедување најверојатно ќе се зголеми со проектираното забрзување на процесот на интеграција кој се случува во ЕУ. Европската унија со новото проширување ќе излезе како комплексно но обединето здружение не само на економски туку и со политички и безбедносни димензии. ЕУ после апсорпцијата на Западноевропската унија за причина на планирање и спроведување на заеднички безбедносни и

---

<sup>346</sup> Ibid., p.169

<sup>347</sup> The New Transatlantic Agenda, p.178

<sup>348</sup> John Kenberry, *Strengthening the Atlantic Political Order*, p.37

одбранбени политики најверојатно ќе има цврсто интегриран карактер до крајот на векот.<sup>349</sup>

Европа ќе биде парцијална глобална сила, но исклучително важна, посебно, во економско-финансиската област и како извор на совети и влијание на заеднички процес при креирање на политика.

За јакнење на меѓусебните односи треба да се направат неколку работи. Прво, САД и Европа треба да ја реafirмираат пост-воената спогодба. Оваа спогодба има неколку аспекти: САД се согласуваат да ја употребуваат неговата воена и политичка моќ во согласност со Европа и преку регионалните и глобалните мултилатерални и меѓувладини институции. САД истовремено ги смирува најсукцесивните изразувања на унилатерализмот и арбитрарната моќ и се предава себе си на продолжено застрашување.<sup>350</sup> Второ, за да се разбере овој поредок треба да се реши тензијата и несигурноста што резултира со префрлувањата на моќта меѓу Америка и Европа. Трето, ЕУ и САД треба да продолжат да трагаат по нови институционални иновации што ќе овозможат здружено лидерство.<sup>351</sup>

Оттука се налага и потребата за формирање на трансатлантски политичко-економски и стратешки совет кој ќе ја координира глобалната геополитичка и економска стратегија на ниво на постари советници како и на експертско ниво. Понатаму, неопходно е продолжување со реформите на НАТО и ЕУ кои ќе овозможат поголема моќ на ЕУ<sup>352</sup> и ќе ги споделат тешкотиите на НАТО кога станува збор за поголема еднаквост при распознавање на радикалните промени кои се случуваат во трансатлантската безбедност. Исто така треба да има поголема соработка помеѓу НАТО и ЕУ за разгледување на новото зачленување на Русија, за Балканот, за Блискиот и Далечниот Исток и за Кина. Тука треба поголема совесност, разумност и

<sup>349</sup> Dimitris Keridis & Robert L. Platzgraff, *NATO and Southeastern Europe*, Security issues for the Early 21<sup>st</sup> Century, Brassey's, Inc, 2000, p.168

<sup>350</sup> John Kenberry, *Strengthening the Atlantic Political Order*, p. 26

<sup>351</sup> Ibid., 27

<sup>352</sup> Во Европа исто така има промени. Таа е во процес на претворање во играч со единствен глас врз светски стадиум, иако е далеку да биде моќна како САД во воена смисла, но може да игра во истата лига, особено во трговијата, економијата и монетарната политика.

координирано разбирање на комплементарноста во пристапите на НАТО и ЕУ.

Од ова може да се заклучи дека во новиот меѓународен контекст „безбедносната политика се повеќе станува инструмент за зачувување на законот отколку инструмент за одбрана на сопствените интереси во систем на анархија. Респектирање на демократијата и човековите права претставува услов за безбедноста“.<sup>353</sup>

На крајот, САД и ЕУ мораат да ги сменат нивните размислувања како за регионалните така и за глобалните улоги кои тие очекуваат европјаните да ги играат во иднина. Во суштина, овде има две можни визии: една во која ризиците се поделени, односно, со Американското присуство на Балканот преку НАТО и европското учество во меѓународните коалиции и друг во кој европјаните ќе се грижат за Европа, додека САД ќе се справуваат со останатиот дел од светот.<sup>354</sup>

---

<sup>353</sup> Helen Sjursen, *New Forms of Security in Europe*, ARENA Working Papers, 4/2000, p.17

<sup>354</sup> Francois Heisbourg, *European Security: The impact of The European Union's Security and Defence Policy*, Copyng with the New Security Challenges of Europe, Proceedings of 4<sup>th</sup> International Security Forum Ulrich Lehner and Fred Tanner, Peter Lang, 2001, p.57

## ТРЕТ ДЕЛ

### ИСКУСТВАТА НА ПОДЕЛНИ ДРЖАВИ НА ПОЛЕТО НА КООРДИНАЦИЈАТА

Различните сознанија од научните, антрополошки и други истражувања на досегашниот развој на човековото општество, доведуваат до заклучок дека темелите на секое смислено човеково постоење во општеството се неговите потреби за воспоставување, зачувување, развој и осмислување на сопственото постоење.

Безбедносната дејност постојано се надоградувала за да може да се спротивстави на сите форми и извори на надворешното или на внатрешното загрозување. Низ историјата заштитата на државата се остварувала низ различни форми иако нејзината суштина и цел не се менувале, при што безбедноста имала примарна задача.

Најчесто безбедноста ја третираме како однос помеѓу луѓето (човек – човек) и однос човек – природа. Во оваа рамка разликуваме а) моментно реагирање на човекот на одредена состојба, процеси во природата, на состојби во општеството, за кои заклучил дека му претставуваат опасност; и б) човечко спознание на природните појави и процеси како и на општествените појави и процеси, односно негови подготовки за заштита и одбрана пред процесите и појавите, кои човекот ги спознава како можно загрозување.

За да може безбедноста да ја остварува својата дејност, таа мора да биде добро осмислена, правилно насочена и пред сè свесна дејност распространета низ целото општество, бидејќи луѓето се меѓусебно поврзани во општество и современите опасности ги загрозуваат сите луѓе.

Така, безбедносната дејност<sup>355</sup> се спроведува организирано во безбедносниот систем. Во рамките на безбедносниот систем се создадени сите претпоставки и можности за извршување на безбедносните функции.

Во таа смисла постоењето на безбедносната функција на државата има две форми на делување:

а) превентивно, каде што таа со своето постоење претставува инструмент на одвраќање од сите облици и извори на загрозување и

б) репресивно - со отстранување на причините на загрозување и елиминирање на нивните носители по пат на сила на правно дозволен начин.<sup>356</sup>

Со оглед на целите и содржината, во рамките на безбедносниот систем на современата држава разликуваме два дела:

- функционален (видови и форми на активности)
- институционален, односно структурален (организација, носители на активности и др.)<sup>357</sup>

Од методолошка гледна точка, анализата на обележјата на системот на национална безбедност во поедини држави треба да ги уважи и мерливите и немерливите фактори (на пример, структурата и обемот на системот, општествената цена за неговото одржување, автономијата на системот и др.).

За многу луѓе, очигледно е тоа дека политичките и економските аспекти на националната безбедност, како и безбедносната политика на една држава се развиваат од страна на националните политички авторитети. Политиката на развивање и користење на воените сили е формулирана од националните политички авторитети и се пренесува на вооружените сили. Во таа насока од големо значење е податокот како и од кого се развиваат силите за да бидат реална поддршка на националната политика.

<sup>355</sup> Во безбедносната дејност на современите држави, помеѓу останатото, ги сврстуваме и следните активности: нормативно-правно регулирање на одбраната и внатрешната безбедност; организирање, подготвување и оспособување на вооружените сили, полицијата, разузнавачките служби и другите државни органи на подрачјето на национална безбедност; истражување, развој, набавка на оружје и воена опрема, и др.

<sup>356</sup> Стајин Љ., *Основи Безбедности*, Полициска Академија, Београд, 1999, 14

<sup>357</sup> Grizold A., Tatalović S., Cvrtila V., *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999, 7-8



Како референтни и појдовни содржина во ова поглавје ги користиме практичните решенија во делот на координацијата синтетизирани и воопштени во моделот на системите за национална безбедност во пооделни држави на НАТО односно станува збор за водечките држави во овој колективитет (САД, Велика Британија, Германија и Франција), како и на дел од соседните држави (Грција, Бугарија, Србија и Црна Гора). Иако овие држави ќе ги изложиме одвоено, сепак ќе имаме во предвид дека станува збор за нераскинлива и повратна врска меѓу нив.

На тој начин ќе создадеме услови за елаборирање на главната тема на овој труд, односно можност за пошироко и подлабоко размислување и објаснување на решенијата во овие седум наведени држави, зошто тие се настанати под непосредно влијание на теоријата и респектибилната пракса, односно други конкретни услови и специфики.

Основна задача на оваа анализа е да го испита начинот како се координираат активностите во областа на безбедноста и одбраната на посочените држави. За таа цел, во наредните потточки ќе направиме анализа на системот за национална безбедност и како се остварува координација на државните институции во одбраната.

Заклучоците од анализата за остварената координација на национално ниво во пооделните држави може да послужи како појдовна основа во создавањето на еден практичен модел на координација во Република Македонија компатибилен со земјите членки на НАТО.

При обработката на содржината на политиката на национална безбедност на избраните држави имавме предвид две структури на фактори:

- надворешното опкружување на земјата: геостратежиска и военополитичка положба, меѓународни фактори (регионални, глобални);
- внатрешната околина во државата (општествено-политичка, нормативно-правна, стопанска, општествена и друго.

Во методолошка рамка ги обработувавме следните параметри на системот на национална безбедност на избраните земји:

- организациска структура;
- хиерархиска структура;
- координациска структура.

Во основа, сметаме дека изучувањето на овие елементи го детерминира делувањето на системот на националната безбедност.

## **I. ИСКУСТВАТА НА ПОДЕЛНИ ВОДЕЧКИ ЗЕМЈИ ЧЛЕНКИ НА НАТО НА ПОЛЕТО НА КООРДИНАЦИЈАТА**

### **1. КООРДИНАЦИЈА НА СИСТЕМОТ НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА САД**

Моќта на одлучувањето за одбранбената политика е концентрирана во рацете на Претседателот на САД. Оттука, ниту Конгресот, ниту било кој од органите на власта не може без одобрение на Претседателот, да предложи или спроведе каков било заклучок за одбранбената политика. Координацијата на безбедносната заедница на САД е во исклучителна компетенција на Претседателот и таа се остварува во рамките на Советот за национална безбедност кој е воено-политичко тело на подрачјето на безбедноста и одбраната и ја има улогата на координатор и насочувач на разузнавачките активности, а воедно е и посредник помеѓу разузнавачката заедница и Претседателот на САД.

Во принцип, персоналот на Советот за национална безбедност предводен од Советникот за национална безбедност е главниот орган на Претседателот за интеграција на политиката и координација на извршување на политиката. Советникот за национална безбедност има главна улога на координатор во обезбедувањето на разузнавачки информации за претседателот.

Советот за национална безбедност, од една страна има стратегиска насока, смисла за кохезија, а од друга страна, тој ја остварува систематска артикулација со што ја задржа улогата на една од највлијателните установи на извршната власт задолжени за координација на националната безбедносна политика.

Значи, како основен форум на Претседателот за „разгледување на прашања врзани за националната безбедност и надворешната политика“, Советот претставува „основна полуга“ (principal arms) на Претседателот во координацијата на работите за националната безбедност и надворешната политика помеѓу различни владини агенции, поради што, како главно политичко – разузнавачко советодавно тело, стана „влијателен

надворешнополитички штаб на Претседателот и на политичко најважното тело на федералната Влада“.<sup>358</sup>

Делувајќи на планот на координацијата и контролата на работа на разузнавачката заедница, особено ЦИА, Советот за национална безбедност донесува претежно два вида одлуки: а) вербални инструкции, кои се однесуваат на тековното разузнавачко истражување и насочување на работата на разузнавачките служби во поедини правци на надворешнополитичкото делување и б) пишани документи во врска со националната безбедност на САД, како и прашања врзани за работата на секоја разузнавачка служба на полето на реализацијата на стратегиските задачи. По прашањето за координативната функција во областите на делување на разузнавачката заедница и обединувањето на разузнавачките податоци, Советот за национална безбедност е овластен да планира, насочува и раководи со вкупните разузнавачки активности и да ги обединува резултатите од сите разузнавачки операции, особено од оние кои се од битно значење за националната безбедност и надворешната политика.<sup>359</sup>

Одлуките на Претседателот во однос на националната безбедност се извршуваат во Министерството за одбрана. Ова Министерство треба да ја обезбеди поддршката, а има и оперативна одговорност во донесувањето одлуки кои се однесуваат на националната одбрана и употребата на вооружените сили. Претседателот и секретарот за одбрана го имаат завршниот збор, но сепак тие се потпираат на бројните советници и големата организација за национална безбедност. Одлуките за ангажирање и употреба на вооружените сили се носат од оперативните или воените команданти наречени “CINs” (commander in chiefs).

Секретарите за одбрана, внатрешни работи заедно со секретарот за надворешни работи како и началникот на здружениот штаб на началници на

---

<sup>358</sup> *United States Intelligence Community* (National Security Council), Internet 11/12/97, www. Advice to U.S Presidents: Some Lessons from Thirty Years, Princeton University: World Politics, Vol XXIX, No. 2 (1997), p.146-176

<sup>359</sup> Савић А., Делић М., Бајагић М., *Безбедноста свети од тајноста до јавноста*, Институт безбедности, Виша школа унутрашњих послова, Полицијска Академија, Београд, 2002, 12

американските вооружени сили, ја снесат главната одговорност за советување на Претседателот на САД за прашања кои се однесуваат на одбранбената политика на САД. Трите воени вида (копнена војска, морнарица и воздушни сили) во рамките на Министерството за одбрана се предводени од цивилни лица назначени од Претседателот. Сите делови на вооружените сили на САД можат да постигнат поголем учинок ако успешно ги координираат своите дејности (наместо одвоено делување). Тоа подразбира постоење на уставни механизми за меѓусебно контролирање и балансирање на меѓусебните односи на државните органи во форма на заедничка координација и соработка, без можност за пречекорување на уставните граници на нивните надлежности.

Со Законот за реорганизација на Министерството за одбрана (наречен Goldwater-Nickols Act) од 1986 година, иако, секретарот за одбрана и понатаму останува авторитет број еден во воено – одбранбената структура, веднаш по врховниот командант – Претседателот на САД, се овозможи поголема соработка помеѓу секретарот за одбрана и началникот на здружениот штаб на началници на американските сили. Тој доби нови и поголеми надлежности и се јавува во улога на координатор на сите вооружени сили во превземање на оперативни активности. Со тоа, началникот на здружениот штаб на началници на американските вооружени сили стана влијателна алка на командување со вооружените сили – од Претседателот на САД, секретарот за одбрана до здружените воени команди.

Во обликувањето на својата политика и воено – одбранбените подготовки, како и постигнувањето на повисоко ниво на координација, државите обично ги земаат предвид податоците за состојбата на тие подготовки на своите потенцијални или вистински противници. Во тоа клучна улога играат разузнавачките служби.

Во согласност со меѓународната политичка, економска, воена и геостратегиска положба, долгорочната и препознатлива надворешно-политичка ориентација, како и со вкупните национални потенцијали, САД во XX век развиле најмоќен разузнавачко-безбедносен систем во светот. Како

дел од единствениот систем на национална безбедност,<sup>360</sup> американскиот разузнавачко-безбедносен систем претставува специфичен подсистем на извршната власт, кого го сочинуваат разни државни органи надлежни за основање, раководење, насочување и надзор на работата на разузнавачките, контраразузнавачките служби и службите за безбедност, како и други установи кои учествуваат во реализацијата на разузнавачките, безбедносните и сродните (тајни) активности.

Безбедносно-разузнавачкиот систем на САД несомнено е еден од најсложените, но и најефикасните во светот. Го сочинуваат голем број разузнавачки и безбедносни установи, на чие чело се Советот за национална безбедност и директорот на Централната разузнавачка служба, кој воедно е и директор на ЦИА.<sup>361</sup> Сите овие установи начелно можат да се поделат на органи и тела на разузнавачката организација на надзор, од една страна, и разузнавачката заедница на САД, од друга страна.<sup>362</sup>

За зголемување на степенот на координација на безбедносната заедница, во согласност со Законот за национална безбедност од 1947, Буш издаде директива во 2002 година за основање на нова структура за безбедносна политика, под директива на Националниот совет за безбедност, за

---

<sup>360</sup> Во најширока смисла, системот на национална безбедност на САД го сочинуваат: (1) Конгресот, како и разни комитети на двата конгресни дома задолжени за надзор на разузнавачките активности, судскиот систем, и јавните обвинители; (2) Претседателот и Извршниот кабинет на Претседателот; (3) Системот на надзорни и координативни тела и установи и Разузнавачката заедница во најшироката смисла на зборот; (4) специјални формации од полициско-воен карактер (командоси, ренџери) и (5) информативни, пропагандни, истражувачки и други установи кои учествуваат во реализацијата на тајни активности.

<sup>361</sup> Директорот на Централната разузнавачка служба е главен советник на Претседателот на САД по прашањата за разузнавачки активности кон странство, поради што е учесник во Владата на САД и во Советот за национална безбедност. Упатствата и наредбите, односно службените директиви директорот на ЦИА ги прима од Советот за национална безбедност и понатаму ги проследува до соодветните разузнавачки служби. Директорот на Централната разузнавачка служба на Претседателот на САД и на Советот за национална безбедност им обезбедува податоци за странски земји, врши национални разузнавачки проценки и ги презентира на тие органи, го надгледува прибирањето, обработката и дистрибуцијата на разузнавачките податоци кои се значајни за безбедноста на земјата. Освен тоа, делува како извршен старшина на целокупната разузнавачка заедница која ја претставува во Конгресот на САД.

<sup>362</sup> Милошевић М., *Систем државне безбедности*, Полицијска Академија, Београд 2001, 241

координација, формулација, евалуација и надзор на безбедносната политика.<sup>363</sup>

Координација на националната безбедносна политика со оваа директива се остварува на следниот начин: од Здружениот безбедносен извршен комитет основан од заменикот секретар за одбрана и директорот на централното разузнавање е назначен **Борд за безбедносна политика**<sup>364</sup> кој треба да доставува извештаи до Претседателот преку помошникот на Претседателот за прашања од националната безбедност. Виши претставници од други министерства и агенции се покануваат да учествуваат во работата на Бордот тогаш кога истиот ќе смета дека има безбедносни прашања релевантни за нивните надлежности. Претседавачот на Бордот за безбедносна политика е назначен од помошникот на Претседателот за прашања за национална безбедност во име на Претседателот. Преку помошникот на претседателот за прашања за национална безбедност, Бордот за безбедносна политика разгледува, координира и му препорачува за имплементација на претседателот, политички директиви за американската безбедносна политика, процедури и други пракса.

Со тоа, Бордот за безбедносна политика е главниот механизам за ревидирање и предлагање на правни иницијативи и извршни наредби на СНБ кои се однесуваат на американската безбедносна политика, процедури и должности кои не припаѓаат под статутарна јуридикција на државниот секретар. Овој Борд го координира развојот на меѓуагенциските договори и ги разрешува конфликтите кои може да се јават околу термините и имплементацијата на овие договори.

Понатаму координацијата се остварува преку **Форумот за безбедносна политика** основан од Здружениот безбедносен извршен комитет и е под

---

<sup>363</sup> [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html)

<sup>364</sup> Бордот за безбедносна политика се состои од директорот на централното разузнавање, заменик секретарот за одбрана, вице претседавачот на здружениот штаб на началници, заменикот државен секретар, потсекретарот за енергија, заменик секретарот за трговија, заменик секретарот за правосудство, еден заменик секретар од друга агенција која не е поврзана со одбраната и еден претставник од канцеларијата за менаџмент и буџет и персоналот на Советот за национална безбедност.

Бордот за безбедносна политика. Тој има задача да ги разгледува прашањата од безбедносната политика покренати од неговите членови или други членови; да развива иницијативи за безбедносната политика и да обезбеди коментари на министерствата и агенциите; да ја проценува ефикасноста на безбедносна политика; да врши мониторинг и да ја води имплементацијата на безбедносната политика за да обезбеди кохерентност и конзистентност; и да ја надгледува примената на безбедносната политика која треба да биде во согласност со националните цели.<sup>365</sup>

По потреба, Бордот за безбедносна политика и Форумот можат да основаат меѓуагенциски работни групи кои ќе ги извршуваат нивните функции и ќе обезбедат меѓуагенциска координација на безбедносната политика, процедурите и должностите.

Следен начин на координација се одвива преку Бордот за национална контраразузнавачка политика. Овој борд е основан со претседателска директива - 24 и заедно со Бордот за безбедносна политика и Бордот за прекуокеанска безбедносна политика<sup>366</sup> се координираат како ќе биде потребно за политички прашања кои може да се од взамен интерес, а притоа сетој Борд ќе имплементира процедури за таква координација. Конфликтите помеѓу овие Бордови кои нема да може да се решат ќе бидат предадени на највисокиот комитет на националниот совет за безбедност. Претседавачите на овие Бордови се среќаваат најмалку на годишна база за да ја прегледаат координацијата.

---

<sup>365</sup> Форумот се состои од еден висок претставник од канцеларијата на секретарот за одбрана. Здружениот штаб на началници, секој воен оддел, вклучувајќи ја и американската крајбрежна стража, Агенцијата за одбранбено разузнавање, Агенцијата за национална безбедност, ЦИА, трговија, енергија, правда, финансии, транспорт, ФБИ, Националната извидувачка канцеларија, ФЕМА, Администрацијата на општи служби, Информатичките системи за одбрана, Системот за национална комуникација, Канцеларијата за персонален менаџмент, Канцеларијата за преглед на информатичката безбедност, Комисијата за нуклеарно регулирање, НАСА, Канцеларијата за менаџмент и буџет и други претставници на агенции кои ќе бидат поканети од Форумот за безбедносна политика.

<sup>366</sup> Бордот за прекуокеанска безбедносна политика ќе ја разгледува, развива, координира и промовира политиката, стандардите и договорите за прекуокеански безбедносни операции, програми и проекти кои влијаат на сите американски владини агенции под овластување на шеф на мисија во странство.



Бордот за безбедносна политика, Форумот и сите меѓуагенциски работни групи основани од овие тела се поддржани од Штаб кој ќе оперира по директива на Бордот за безбедносна политика. Овој Штаб исто така обезбедува административна и персонална поддршка на Советодавниот борд<sup>367</sup> за безбедносна политика кој ќе оперира независно од други штабни функции и персонал по директива на претседавачот на овој Советодавен борд. Штабниот персонал ќе биде обезбеден од агенциите членки на Бордот за безбедносна политика.<sup>368</sup>

Од одбранбена гледна точка при пресметување со меѓународниот тероризам, нападите од 11 септември ја трансформираа Америка од долготраен прием за безбедност во длабоко признание на ранливост.<sup>369</sup> Со цел ефикасно справување со новата закана и подобрување на безбедноста на внатрешен план, САД превзедоа конкретни чекори во насока на подобрување на координацијата на владините институции и агенции за успешно отстранување на евентуалните закани.

Оттука, може да се каже дека воената моќ сигурно ќе игра важна улога во одбраната на САД, но клучот на новите одговорности околу безбедноста на САД лежат надвор од Министерството за одбрана. Бушовата администрација креира нов **кабинет за безбедност** (министерство за внатрешна безбедност) на земјата со цел да ги координира од канцеларијата на Белата куќа, големиот број на агенции на државано и локално ниво и да развие национална стратегија за цел спектар на предизвици на внатрешната безбедност. Министерство за внатрешна безбедност ги спои надлежностите распорнати помеѓу премногу различни владини организации.

Со тоа американското општество и структурата на американската управа направија сè за да се постигне поголема безбедност на земјата. Министерството за внатрешна безбедност се заснова на принципите за споделена одговорност и партнерство со Конгресот, државните и локалните

---

<sup>367</sup> Советодавниот борд за безбедносна политика е основан да служи како независно и невладино советодавно тело за американската безбедносна политика.

<sup>368</sup> [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html)

<sup>369</sup> ISS, *The Military Balance*, 2003-2004, London, 2003, p.236

влади, приватниот сектор и американскиот народ и е наменето за координација на владините односи за прашањата за американската држава и локалните агенции. Тоа ги координира федералните програми за внатрешна безбедност и информации со државните и локалните авторитети.

## **2. КООРДИНАЦИЈА НА СИСТЕМОТ НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА ВЕЛИКА БРИТАНИЈА**

Кралицата во Велика Британија е врховен командант на вооружените сили и ги назначува сите офицери. Теоретски Кралицата има авторитет, но никогаш не го практикува.

Премиерот ја има целосната одговорност за одбранбените и безбедносните прашања, а во тоа својство му помага секретарот на Кабинетот. Секретарот за одбрана е одговорен за прашањата од областа на одбраната.

Највисок орган за управување на одбраната и командувањето со вооружените сили е Министерскиот кабинет на чело со Премиерот. Кабинетот ја утврдува одбранбената политика на земјата, која ја усвојува Парламентот, се грижи за изградувањето на вооружените сили и нивната употреба во заштита на интересите на Велика Британија.

Координацијата на безбедносната заедница е во рацете на Премиерот и конкретно координацијата во одбраната се остварува во рамките на Комитетот за одбрана (орган на Владата). Комитетот за одбрана во основа ги обединува сегментите воена и цивилна одбрана, како и воената индустрија и тој се состои од различни министри и советници, а со него претседава Премиерот. Него го сочинуваат министерот за одбрана, министерот за надворешни работи, министерот за финансии, министерот за индустрија и трговија, началникот на Генералштабот и други луѓе кои Премиерот смета дека се релевантни. Во рамките на Комитетот за одбрана, Премиерот се среќава и со други министри и ги запознава за политичката цел на одредена мисија. Комитетот го надгледува развојот на вооружените сили во мир, а во време на војна раководи со воените операции; предлага висина и структура на

финансиските издатоци за одбрана врз основа на целосна годишна анализа на состојбата на безбедноста во земјата; воочува можни проблеми во остварувањето на одбраната и предлага начелни решенија и сл. После дискусијата во Комитетот се носи одлука (Премиерот ја носи таа одлука) која му ја соопштува на Началникот на Генералштабот за тоа кои активности треба да ги изврши при одредена специјална операција. Комитетот се состанува на неделна основа или пак дневно ако има потреба за тоа, за да дискутира за политиката на војната. Премиерот континуирано се грижи за остварување на координација помеѓу соодветните органи кои се задолжени за спроведување на определена одлука и има можност постојано да сугерира да се зајакни соработката и координацијата помеѓу релевантните институции.

Премиерот ја известува Кралицата за одлуките кои се носат во Комитетот за одбрана. Кралицата дава сугестии, но не издава директиви. Премиерот ја има моќта на донесување на одлуки.

Главните одлуки кои се донесени во Комитетот се дискутираат во Парламентот, за да се запознае јавноста дека тие се за доброто на народот. Од ова се прави исклучок кога се работи само за тајни и премногу осетливи безбедносни ситуации.

Во одредени ситуации поради определени безбедносни приоритети неопходно е да се донесе брза одлука без соодветна расправа од страна на Парламентот. Премиерот може да донесе одлука и да го одмине Парламентот, но сепак одлуката подлежи на парламентарна расправа кога ќе се создадат соодветни услови за тоа.

Парламентот во текот на годината одржува многу состаноци на тема одбрана, како што се на пример дводневен состанок на Одборот за одбранбени проценки (The Defence Estimates), каде што се донесува концепцијата за одбраната. Во Горниот Дом или Домот на Лордови за прашањата за одбраната се говори со повеќе авторитети затоа што во него членуваат многу поранешни високи политичари, воени лица и службени лица. Парламентот донесува насоки за развој на одбранбената политика во рамки на делување на одбранбениот систем, но нема непосредно влијание на

понатамошното обликување на одбранбената политика (има само надзорна и советодавна улога, а практичните мерки ги спроведува Владата).<sup>370</sup>

Во рамките на безбедносниот сектор одредено место завзема и Одобрувачкиот Совет (Approval Council). Овој совет е назначен од Кралицата и се состои од околу 200 луѓе. Тука партиципираат поранешни војни лица, високи политичари како и други луѓе. Тие ја советуваат Кралицата за сите сите прашања од општествениот живот во интерес на земјата, над политиката. Премиерот и миснитрите се исто така членови на овој совет. Но тука се занемарува политиката и политичките партии. Сите членови имаат исти статус. Овој Совет претставува уставен механизам кој преку дискусији помеѓу членовите му дава сугестии на Премиерот односно ја поддржува или критикува неговата политика. Така во неформални разговори меѓу истакнати луѓе од општествениот живот премиерот ги добива идните насоки за неговата политика, вклучувајќи ја и националната одбрана.

Во рамките на остварувањето на одбраната свое место има и Министерството за одбрана. Истото е задолжено да ги извршува одлуките и препораките добиени од Кабинетот и Комитетот за одбрана. Тоа најнепосредно се грижи за вооружените сили, ги води и командува со нивната оперативна употреба. Во состав на Министерството за одбрана се наоѓа обединет цивилен и воен кадар, одговорен на началникот на Генералштабот и постојаниот потсекретар. Началникот на Генералштабот е одговорен за спроведување на политиката и стратегијата, како и за координација на оперативните зафати и примена на вооружените сили. Началникот на Генералштабот е висок офицер назначен од кралицата. На состаноците во Комитетот за одбрана началникот го презентира развојот на војната или на мисијата и бара понатамошни насоки. Откога ќе се донесе одлука во Комитетот, началникот добива препораки за идните насоки. Постојаниот потсекретар е задолжен за контрола на пресметките и за управувањето со ресурсите (управува со групата за финансиско планирање и управување, која

---

<sup>370</sup> Grizold A., Tatalović S., Cvrtić V., *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999, 159

се занимава со одбранбеното планирање и распоредување на средствата). Посебен колегијален орган, кој му е на располагање на министерот за одбрана, е Советот за одбрана (Defence Council) кој се занимава со прашања за развојот и оперативните употреби на вооружените сили.

Во рамките на Генералштабот се планираат заеднички операции на сите три вида вооружени сили. Генералштабот се ангажира во успешно спроведување на определена задача бидејќи истиот е задолжен за оперативно управување, командување и координација со вооружените сили. Началникот на Генералштабот, физички е главен командант на вооружените сили на земјата, иако тоа не е очигледно од неговите овластувања кои формално и се доверени на круната. Началниците на штабовите на видовите (копнена војска, воена морнарица, воздухопловни сили) имаат одредена самостојност во развојот и во оперативната употреба на потчинетите сили и истите преку началникот на Генералштабот се одговорни пред државниот секретар за прашањата поврзани со борбената ефикасност и управување со вкупната ефикасност на одреден вид вооружени сили.

Координацијата на безбедносната заедница во голема мера е детерминирана од разузнавачко – безбедносниот систем. Премиерот ја има сеопфатната одговорност за разузнавачките и безбедносните прашања, а во тоа својство му помага секретарот на Кабинетот. Секретарот за внатрешни работи е одговорен за безбедносната служба; секретарот за надворешни работи за Тајната разузнавачка служба и за владиниот комуникациски штаб, а секретарот за одбрана за одбранбено разузнавачкиот штаб.<sup>371</sup> Координацијата е ефектуирана од државниот секретар кој му рапортира директно на Премиерот. Постои служба која му е на располагање на државниот секретар која му помага во извршувањето на неговите функции и ја врши генералната анализа на информациите кои доаѓаат преку различни канали. Овластувањата на државниот секретар се доста значајни бидејќи

---

<sup>371</sup> Пошироко види: Котовчевски М., *Современи разузнавачки служби*, Македонска цивилизација, Скопје, 2002, 151

покрај контролирање на извршувањето на задачите тој е овластен да го назначува релевантниот персонал.

Во Велика Британија, службите за безбедност и разузнавање се управувани од директори кои се назначени и надгледувани од државниот секретар. Директорите се многу високи лица со многу специфични овластувања, вклучувајќи и овластување за тајна пенетрација на приватен имот и употреба на посебни техники за набљудување. Премиерот назначува комесар за секоја од службите, кој ја надгледува власта практикувана од државниот секретар. Службите за безбедност и разузнавање (МИ-5 и МИ-6) и администрацијата на државниот секретар се обврзани да го снабдуваат соодветниот комесар со информации и документи кои тој ќе ги побара од нив. Постојат посебни судови основани за истражни жалби за активностите на секоја од службите. Секој човек може да приложи жалба до Трибуналот ако тој смета дека е навреден од активностите на релевантната служба. Комесарот треба да соработува со Трибуналот за разјаснување на објективната вистина. Ако Трибуналот ја земе во предвид жалбата, тој ја пријавува жалбата и му дава инструкции на државниот секретар да ја компензира жалбата за штетите кои тој ги тврди. Трибуналот се состои од три до пет членови кои е потребно да имаат најмалку десет години судска служба и се назначени од Кралицата на петгодишен период.

Претседателот на Владата претседава со Министерски комитет за надзор и управување со разузнавачките активности кој е највисок органи на раководење со безбедносно-разузнавачките активности во Велика Британија, со тоа што тој, по правило, донесува одлуки од начелен карактер, а само во одредени исклучоци решава и конкретни прашања. Поради тоа вистинската функција на управување со безбедносно-разузнавачкиот систем има Комитетот на постојани подсекретари за насочување на разузнавачката работа чии членови се потсекретари на министерството за надворешни и внатрешни работи, на одбраната, на финансиите, на трговијата и на индустријата, потоа началникот на Генералштабот и координаторот за разузнавачка работа. На чело на Комитетот на постојани подсекретари за

насочување на разузнавачката работа се наоѓа координатор за разузнавачки работи и безбедност, кој воедно е и член на Кабинетот на Пресиерот.<sup>372</sup>

### **3. КООРДИНАЦИЈА НА СИСТЕМОТ НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА ФРАНЦИЈА**

Политичкиот систем во Франција е многу комплексен (значајни прерогативи на извршната власт на Претседателот на државата со постоење на класичен парламентарен живот) што донесува недоумици во поглед на ставот како се остварува координација на безбедносниот систем, односно на кое место се врши координацијата на безбедносната заедница.

Претседателот, како највисок орган на извршната власт, има на располагање институционални можности на управување, контрола координација на безбедносната заедница. Дилемата постои во однос на тоа дали координацијата се остварува во Комитетот за национална одбрана и безбедност на чие чело е Претседателот, во Советот за одбрана или во рамките на Главниот секретаријат за национална одбрана при Владата, прашање на кое ќе му го посветиме потребното внимание.

Претседателот на Републиката е носител на одбранбената политика. Тој е одговорен за одржување на националната независност и интегритетот на државата и за почитувањето на повелбите. Тој е врховен командант на вооружените сили и е единствената личност која има овластување да нареди употреба на нуклеарни сили.

Главните одлуки за одбраната ги носи Претседателот на Републиката во совети со кои тој претседава (Советот на Министри, Советот за одбрана и Комитетот за ограничена одбрана).

За координацијата, генерално е задолжен Светот за одбрана при Претседателот на Република Франција. Во овој форум се донесуваат клучни одлуки и се утврдува општата ориентација во областа на одбраната, како и потребната координација и раководење со националната одбрана.

---

<sup>372</sup> Милошевић М., *Систем државне безбедности*, Полицијска Академија, Београд 2001, 286-287

Покрај Советот за одбрана, значајно место каде што се носат одлуки кои покасно ги спроведува Владата е Комитетот за одбрана. Со работата на комитетот раководи Претседателот, а членови се највисоките воени претставници (началникот на генералштабот и началниците на штабовите на видовите вооружени сили) каде се обезбедува остварувањето на военото раководење.

Согледувајќи ги постоечките овластувања на претседателот на Владата и оние кои на него можат да бидат пренесени, тој претставува вистински „министер за одбрана во целост“. Во извршувањето на бројни функции од областа на одбраната му помага и Главен секретаријат за национална одбрана (SGDN - Secretariat general de la Defense nationale).

Во основа, Владата е задолжена да ги имплементира мерките кои се донесени во рамките на советите и комитетите со кои претседава Претседателот на Републиката. Премиерот, кој е одговорен за националната одбрана, контролира како се имплементирани овие мерки; тој го прави тоа преку генералниот секретаријат за национална одбрана. Секој министер е одговорен изработката и извршувањето на одбранбените мерки да бидат спроведени од неговото министерство; висок државен службеник за одбрана му помага во овие работи.

Во областа на безбедноста, Главниот секретаријат за национална одбрана пропишува, дистрибуира и обезбедува извршување на мерките потребни за зачувување на информациите кои се доверливи и се од одбранбено значење. Освен сите оперативни и меѓуминистерски комуникациски функции и потребната ресорска координација, тој е задолжен и за константното одржување на врски потребни за континуитетот на управувањето на Претседателот на Републиката и премиерот.

Еден дел од координацијата особено за не-воените одбранбени активности, се остварува во Главниот секретаријат за национална одбрана. Особено се координираат цивилните и стопанските одбранбени активности. Во соработка со Министерството за внатрешни работи, кое е задолжено за цивилна одбрана, се изведува голем дијапазон на активности за водење и



координација со управите одговорни за превенција и спроведување на помошни мерки потребни за заштита на луѓето и имотот. Може да се каже дека овој орган порано имаше засилена улога, но евидентно е дека неговата позиција слабее.

Денес, координацијата претежно му е доверена на Премиерот односно на засегнатите министри. Значи, доколку се работи за одржување на мирот како на пример во случаите со Босна, со Македонија итн., одлуките ги носи Премиерот заедно со засегнатите министри во потесен состав.

За изведување на задачи од своја надлежност, министерот за одбрана и началниците на штабовите располагаат со Оперативен армиски центар (COA - Centre operationnel Armees), кој прибира, обработува и презентира податоци потребни за одлучување во Министерството и Владата и овозможува пренесување на одлуките на потчинетите.

Сепак, реалната пракса покажува дека Премиерот и неговите компетенции за прашања од одбраната се многу ограничени посебно во случаи на конфликти каде одлучувањето е во доменот на Претседателот. Според Уставот “Претседателот на Републиката е врховен командант на вооружените сили”. Од неодамнешната пракса, Претседателот на Републиката имаше клучна улога во времето на заливската војна, како и за испраќање на трупи во Босна-Херцеговина. Задачата на Премиерот тогаш се состоеше од осигурување на координацијата на меѓувладините институции за имплементација на неговите одлуки.<sup>373</sup>

Внатрешната безбедност станува еднакво важна како и надворешната. Во оваа рамнотежа помеѓу два вида безбедност добро се вклопуваат задачите на полицијата (жандармеријата) и спојувањето на цивилниот и воениот аспект на одбраната во Франција. Заедно со полицијата жандармеријата е една од најважните компоненти на внатрешната безбедност, која истовремено заедно со војската, придонесува на надворешната безбедност.<sup>374</sup>

<sup>373</sup> Учеството на Франција во водечки операции во рамките на кризата на Косово беше возможно само со согласност на Претседателот на Републиката и на Премиерот.

<sup>374</sup> Grizold A., Tatalović S., Cvrtić V., *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999, 142

Франција денес најголемо внимание им посветува на прашањата на внатрешна безбедност, односно заштита од нови видови загрозување (тероризам, организиран криминал, илегална имиграција и сл.). Во борбата против овие нови видови загрозување важна улога имаат разузнавачките, полициските и жандармериските сили.

Во рамките на секторот за безбедност свое место има и разузнавачко-безбедносен систем каде се наоѓаат повеќе советодавни, координативни и надзорни тела и комитети. Најзначаен е Меѓуресорскиот комитет за разузнавачко-безбедносни работи (Comité Interministériel du Renseignement - CIR)<sup>375</sup> Меѓуресорскиот комитет утврдува општи насоки за делување на францускиот разузнавачко-безбедносен систем во целина. На Комитетот му е подреден Генералниот секретаријат за национална одбрана (Secretariat General de la Defense Nationale - SGDN), тело кое обединува, координира и раководи со работата на сите служби.<sup>376</sup> Фактички, тој е оперативен орган, составен од раководители и професионалци од сите служби, кои секојдневно извршуваат функции на координација и насочување на работата на сите субјекти на безбедносно-разузнавачкиот систем. Генералниот секретаријат е организиран во 4 отсеци: 1) *оџсек за национална одбрана*, кој се занимава со истражување на проблеми кои се однесуваат на форми на опасност по земјата и, воедно, изработува стручни студии и предлага решенија на безбедносните проблеми за подолго време; 2) *оџсек за цивилни работи*, се занимава со анализа на функционирањето на државната управа, особено со ефикасноста на управата во борбата против внатрешниот екстремизам и тероризам; 3) *сџоџански оџсек*, кој има исклучително право на производителите и увозниците на територијата на Франција да им дава дозволи за увоз и извоз за вооружување и воена опрема; и 4) *разузнавачки оџсек*, кој е задолжен за

---

<sup>375</sup> Со овој Комитет претседава Премиерот, а членови се министрите за надворешни и внатрешни работи, за национална одбрана и директорот на Генералната дирекција за надворешна безбедност (разузнавачка служба).

<sup>376</sup> Савић Андреја, *Увод у државну безбедносџ*, Београд: Виша школа унутрашњих послова, 2000, 241

организација и спроведување на планот на разузнавачкото и контраразузнавачкото обезбедување на Франција.<sup>377</sup>

Според официјалните податоци, разузнавачко-безбедносните установи и организации во Франција се лоцирани во две министерства.<sup>378</sup> Во Министерството за национална одбрана делуваат: 1) Генерална дирекција за надворешна безбедност; 2) Дирекција за разузнавачки работи; 3) Дирекција за заштита и безбедност на одбраната; 4) Бригада за разузнавачко и електронско војување; 5) Централна служба за безбедност информациски системи и б) Меѓуминистерска служба за обезбедување на информациските системи. Во рамките на Министерството за внатрешните работи делуваат: а) Дирекција за општи разузнавања; б) Дирекција за надзор на територијата; в) Правосудна полиција и д) Компанија за безбедност на Републиката.<sup>379</sup>

#### 4. КООРДИНАЦИЈА НА СИСТЕМОТ НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА ГЕРМАНИЈА

Безбедносната политика на Германија е насочена кон зачувување на мирот и стабилноста во земјата и во регионот, соработка во рамките на НАТО, Европската Унија и Обединетите нации. Областа за национална безбедност му е доверена на Бундестагот и на Сојузното министерство за одбрана. Бундестагот сите прашања од областа на одбраната и националната безбедност ги извршува преку работата на своите комисии (Комисијата за одбрана, Комисијата за буџет, и др), како и преку други тела задолжени за овие области. За одбранбената политика пред Бундестагот е задолжен и Парламентарниот инспектор за вооружени сили. Бундестагот е задолжен и за донесување на закони за одбраната и за националната безбедност, како и за други законски акти кои се однесуваат на работата на специјализираните установи задолжени за прашањата од одбранбен, разузнавачки и општ безбедносен карактер. Сојузното министерство за одбрана се занимава со

<sup>377</sup> Милошевиќ М., *Систем државне безбедности*, Полицијска Академија, Београд 2001, 299

<sup>378</sup> Purg, Adam, *Ovbešćevalne službe*, Ljubljana: Enotnost, 1995, 174-175; *Defense and Foreign Affairs Handbook*, 1994

<sup>379</sup> Савић А., Делић М., Бајагић М., *Безбедности светиа од ишјносии до јавносии*, Институт безбедности, Виша школа унутрашњих послова, Полицијска Академија, Београд, 2002, 156-157

прашањата на организација, раководење и координација со вооружените сили, преку работата на повеќе кабинети специјализирани за поедини области. На чело на Сојузното министерство за одбрана се наоѓа министерот за одбрана (цивилно лице), кому во работата му помагаат два парламентарни и два државни секретари. Највисока воена функција има Генералниот инспектор, кој е највисок воен претставник на Бундесверот (вооружените сили на Германија) и воедно Советник на министерот за одбрана.

Значи, во мирновремени услови, за донесување одлуки по безбедносните прашања најпрво е одговорно Министерството за внатрешни работи во соработка со Министерството за одбрана. Ако предлогот не биде прифатен во Министерството за одбрана тогаш Канцеларот ја носи конечната одлука и се јавува во улога на координатор на безбедносната заедница. Во основа одлуките се донесуваат во Министерството за одбрана.

Во случај на напад на Германија, предвидено е да се формира Воен Кабинет во кој би се координирале сите активности на безбедносната заедница. Во неговата работа би учествувале Канцеларот, министерот за одбрана, за внатрешни работи, за надворешни работи, за финансии, но и претседавачите на опозицијата во Парламентот. Одлуките од ова тело сепак би се одобрувале во Парламентот.

Улогата на Претседателот на државата во однос на координацијата е симболична. Во основа Претседателот на државата има само репрезентативна улога и нема моќ при донесување одлуки во врска со прашања од областа на одбраната, а најмалку координирачка функција.

Поради негативните искуства од минатото, во рамките на Бундесверот не постои институција генералштаб. Според Уставот, Бундесверот нема овластувања да се меша во внатрешните работи на државата. Германската војска работи само по препораки на Министерството за внатрешни работи само во услови на природни катастрофи. За криминални и терористички дејства задолжено е Министерството за внатрешни работи, но не и Армијата. Според Уставот германската војска не е вклучена во креирањето на политиката на државата. Кога станува збор за планирање и координација на

националното дејствување на вооружените сили (т.е операции кои не се одвиваат во склоп на НАТО) истото се изведува во рамките на Оперативна дирекција на Бундесверот, во што учествуваат претставници на генералштабовите од сите видови на вооружени сили.

Генералштабовите на вооружените сили се одговорни за одржување на борбената готовност на нив подредените сили. Вклучени се и во координацијата и одобрувањето на процесите за донесување на планови на НАТО за одбрана на германската територија, но не донесуваат оперативни воени планови.<sup>380</sup>

Во таа насока на Началникот на генералштабот на копнената војска му е доверено командување со силите на копнената војска и тој е одговорен за планирање, координирање, подготовка и изведување на операции на единиците на копнената војска. (сите национални/територијални мисии на Бундесверот во Германија, како и учество на германските сили во мултинационалните формации).

Конкретно за распоредување на трупи на германската војска во други држави, се доставува предлог до Парламентот од страна на организацијата (пр. ООН) која бара распоредување на трупите. Потоа тој предлог се проследува до Министерството за одбрана каде се слаборира и се изработува оперативен план. Предлогот од Министерството за одбрана се доставува до Кабинетот на Канцеларот каде се донесува конечната одлука за распоредување на трупи во други држави.

Ако пак постои потреба од дејствување на германските трупи во други земји при природни катастрофи, тогаш Парламентот е оној кој ја донесува конечната одлука.

Во рамките на безбедносната заедница на Германија посебно место и улога им припаѓа на разузнавачките служби.

Главна агенција задолжена за безбедносни прашања е Сојузната разузнавачка служба (Bundesnachrichtendienst - BND). Оваа служба настанала

---

<sup>380</sup> Тоа произлегува од фактот дека во случај на војна Германија му го предава на НАТО оперативното командување над борбените единици на Бундесверот и дел од територијалните сили.

во 1956 година од организацијата Гехлен (германска шпиунска мрежа под водство на поранешниот припадник на Абвехр генералот Ричард Гехлен, која била под американска контрола). Организациски, Сојузната разузнавачка служба е во склоп на сојузниот кабинет на Канцеларот, а поделена е на шест оддели (набавки, технички надзор, проценки, администрација, безбедност и одбрана).

Контролата на работата на службата му е доверена на Парламентарната контролна комисија (ПКГ) составена од девет членови на Парламентот.<sup>381</sup>

Покрај оваа служба во рамките на Генералниот инспекторат на Министерството за одбрана, делува германската военоразузнавачка служба, чиј официјален назив е Воена информативна служба на Бундесверот. Освен централизираните разузнавачки работи на ниво на Министерството за одбрана, Воената информативна служба на Бундесверот ја координира и ја обединува работата на одделенијата за команда на сите видови на сојузните вооружени сили.

Функцијата на координација и надзор над работата на разузнавачко-безбедносните установи во Германија ја врши посебно тело на Кабинетот на Сојузниот Канцелар познато како „Одделение бр.5“. Организацијата и овластувањето на ова Одделение се дефинирани со Уредбата на Сојузниот Канцелар од 17 декември 1984 година. Според таа уредба, координацијата на работата и меѓусебните соработки на германските разузнавачки и безбедносни служби врши ополномоштено лице - Координатор, кој е поставен од страна на државниот министер или државниот секретар со посебен Указ.

---

<sup>381</sup> Gesetz über Die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes - PKGrG vol. 11, April, 1978

## II. ИСКУСТВАТА КАЈ НЕКОИ ОД СОСЕДНИТЕ ДРЖАВИ НА ПОЛЕТО НА КООРДИНАЦИЈАТА

### 1. КООРДИНАЦИЈА НА СИСТЕМОТ НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА ГРЦИЈА

Според грчкиот Устав донесен во 1986 година, Претседателот на Републиката е врховен командант на вооружените сили, но неговите овластувања се симболични. Воени одлуки донесуваат Премиерот и Владата. Шефот на грчкиот генералштаб е врховен командант на вооружените сили за време на криза или војна. Во мир генералите на трите гранки (копно, вода, воздух) одговараат директно на министерот за одбрана.

На чело на севкупниот систем за национална одбрана, а со тоа и на разузнавачко-безбедносниот систем на Грција, се наоѓа Советот за надворешна политика и национална одбрана на грчката Влада. Со Советот претседава премиерот на Владата, а негови членови се министрите за национална одбрана, за внатрешни и за надворешни работи, како и началникот на Генералштабот и директор на Националната разузнавачка служба (Εθνική Υπρέια Πληροφοριών – ΕΥΠ).<sup>382</sup>

Советот првенствено се фокусира на формулирање на националната одбранбена политика, донесување одлуки за прашањата за националната одбрана (особено во случаи кога е потребна координација на повеќе министерства), давање предлози на Претседателот на Републиката за објавување или укинување на воена состојба, избор на началник на Генералштабот на вооружените сили на препорака на министерот за одбрана, донесување одлуки за учество на грчките вооружени сили во меѓународни мисии.

Исто така Советот дава оценки за меѓународните политички движења кои можат да имаат влијание на националната безбедност на земјата, ја ускладува и ја координира работата на сите установи кои се занимаваат со прашања битни за националната безбедност и вкупната

---

<sup>382</sup> Савић А., Делић М., Бајагић М., *Безбедноста светии од тајноста до јавноста*, Институт безбедности, Виша школа унутрашних послова, Полицијска Академија, Београд, 2002, 256

одбранбена политика и предлага насоки на делување на установите задолжени за работи од областа на националната безбедност.<sup>383</sup>

Координацијата на безбедносната заедница на Грција покрај во Советот за надворешна политика и национална одбрана се остварува и на пониско ниво во рамките на Министерството за одбрана.

Министерството за национална одбрана е важен субјект на националниот систем на одбрана на Грција и непосредно е задолжено за реализација на националната одбранбена политика.

Министерството за одбрана заедно со министерот кој по правило е цивилно лице се задолжени за непосредното управување и командување со вооружените сили.

Министерот за одбрана е носечка фигура во Министерството за одбрана и тој покрај останатите задачи има задача да ги насочува повеќето установи кои се составен дел на министерството (Советот за одбрана, началникот на генералштабот, Совет на началници на штабови итн.) но и да ги насочува и координира акциите на другите јавни организации и служби на подрачјето на одбраната.

Советот за одбрана (SAM) претставува високо советодавно тело на Министерот за одбрана и се состои од министерот, заменик министерот, началниците на генералштабовите и *ad hoc* членови кои обезбедуваат експертски совети и информации. Советот за одбрана прави проценка на ситуации со геополитички реперкусии по безбедноста на земјата и советува за прашања кои се однесуваат на структурата на вооружените сили, истражувачки програми и развој, набавка на одбранбени системи и трошење, буџет и јавни инвестиции.<sup>384</sup> Советот за одбрана овозможува координација помеѓу оперативните и административните задачи на Генералштабот, усогласување на работата на подрачјето на националната одбрана и

---

<sup>383</sup> *The White Paper on Defense: „Defense Report Greece (Defence Policy Agencies/Article 4)“*. In: *Military Technology*, No. 10 (1998), pp. 6-8; *Organization and Operation of the Armed Forces*, Internet 04/06/2002, [www.mod.gr/english/index.htm](http://www.mod.gr/english/index.htm)

<sup>384</sup> <http://www.mod.gr/ENGLISH/newver/ministryManag.htm>



одбранбената политика, развој на нови идеи и подготвување на предлози кои се даваат во други агенции.

**Советот на началниците на штабови (SAGE)** се состои од началниците на армијата, морнарицата и военото воздухопловство со началникот на Генералштабот како претседавач. Овој совет е одговорен за поднесување предлози и извештаи на министерот за национална одбрана за прашања кои се однесуваат на политиката на национална одбрана, проценка на воената ситуација, директиви за одбранбено планирање и структурата на команда на вооружените сили, генералниот план за одбрана на земјата, оперативни планови на здружените команди и утврдувањето на оперативните насоки.<sup>385</sup> Овој Совет посебно води грижа за обезбедување максимална способност за координација на акциите меѓу одделните видови на вооружените сили, така што ќе бидат способни за вклучување во комбинирани операции и за да ги постигнување на целите на државната одбранбена стратегија, во насока на развој и поддршка на здружените операции.

Во рамките на ланецот на координацијата соодветно место има и **Началникот на грчкиот Генералштаб за национална одбрана** кој воедно е и главен советник на министерот и на владиниот Совет за надворешна политика и национална одбрана за воени прашања. Началникот на Генералштабот ја усогласува националната воена политика следејќи ги препораките од началниците на штабот и според директивите на министерот. Понатаму началникот на грчкиот Генералштаб за национална одбрана ја практикува оперативната команда на а) здружените команди и силите под нивна управа во мирновремени услови и б) останатите сили преку началниците на штабовите на трите видови за време на извршување на оперативни планови и активирање на системот за кризен менаџмент како и за време на извршувањето на операции надвор од грчката територија.<sup>386</sup>

Началникот на Генералштабот на вооружените сили во случај на војна е главен командант на војската, а началниците на видовските штабови се

<sup>385</sup> <http://www.mod.gr/ENGLISH/newver/ministryManag.htm>

<sup>386</sup> <http://www.mod.gr/ENGLISH/newver/ministryManag.htm>

команданти на видовите, директно потчинети на главниот и врховен командант на вооружените сили.<sup>387</sup> Генералштабот на вооружените сили обезбедува координација на целокупните вооружени сили (на копнената војска, воената морнарица, военото воздухопловство) и ги спроведува командите на врховниот командант, Советот за одбрана и Министерството за одбрана. Во непосредна воена опасност и во војна под негова команда се и полициските сили (непосредно врзани за Генералштабот), крајбрежните сили (Генералштабот на воената морнарица) и цивилното воздухопловство (Генералштабот на военото воздухопловство) и целокупната државна управа врзана со националната одбрана.

Покрај овие тела во рамките на Министерството за одбрана егзистираат и Врховниот совет на видовите вооружени сили; началниците на штабови, цивилен и воен персонал, главна управа за вооружување и интегрирана административна агенција на Министерството за одбрана.

Последната алка во координацијата му е доверена на разузнавачките служби. Со нив раководи директор (командант), кого го именува претседателот на Владата. По функција, директорот е советник на претседателот на Владата и на командантите на вооружените сили по прашањата за национална безбедност, како и за работи од неговата надлежност. Тој раководи со Разузнавачкиот совет, има уште некои посебни овластувања кои му ги дава претседателот на Владата. Врз основа на Законот бр. 1645 и Претседателскиот декрет бр. 360 од 1992 година, надворешната разузнавачка служба е одговорна за насочување, координација и раководење со сите разузнавачко-безбедносни установи на Грција, обединување, проценување и ставање на располагање на разузнавачките сознанија (завршни разузнавачки прегледи и проценки) на претседателот на Владата и на другите највисоки државни органи.<sup>388</sup>

<sup>387</sup> Види Jane's Sentinel: *The Balkans*, Jane's Information Group, London 1993, 15

<sup>388</sup> Савић А., Делић М., Бајагић М., *Безбедносии светии од иијносии до јавносии*, Институт безбедности, Виша школа унутрашних послова, Полицијска Академија, Београд, 2002, 257

## 2. КООРДИНАЦИЈА НА СИСТЕМОТ НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА

Остварувањето координација во безбедносниот сектор е едно од клучните прашања во Република Бугарија. Секторот за безбедност ги вклучува Парламентот и неговите специјализирани комисии, Премиерот, Претседателот, Министерството за надворешни работи, Министерството за одбрана, Државната агенција „Граѓанска заштита“, Министерството за внатрешни работи, специјализираните служби, Министерството за правосудство, како и елементи од Министерството за финансии и други министерства.<sup>389</sup>

Еден вид на координација се остварува во рамките на Консултативниот совет за национална безбедност при Претседателот на Република Бугарија. Овој Совет е формиран во 1990 година како консултативно тело на Претседателот на Републиката за прашања од одбраната и безбедноста, а во негов состав влегуваат Претседателот на Републиката, Премиерот, министрите за одбрана, за надворешни работи, за внатрешни работи, економија и планирање, како и началникот на Генералштабот. Консултативниот совет за национална безбедност при Претседателот игра позитивна улога во областа на политичките консултации за прашања од областа на безбедноста, но без директна моќ да ја измени ситуацијата и да има оперативна улога. Консултативниот совет за национална одбрана при Претседателот на Републиката е ефикасен инструмент за координација и консултации на највисоко можно ниво помеѓу законодавната и извршната власт.

Според бугарскиот Устав, Советот на министри е задолжен да го обезбеди јавниот ред и националната безбедност на целата територија. Оваа должност и се препушта на Владата бидејќи таа ја има егзекутивната власт и носи политичка одговорност пред електоратот.

---

<sup>389</sup> *Прозрачност при управлението на одбранителните доставки*, под редакцијата на Т. Тагарев, Сдружение „Джорџ С. Маршал – Бугарија, Софија, 2003, 13

Бидејќи безбедносниот сектор и самата одбрана се одговорност на Премиерот и Владата во целина, координацијата меѓу владините агенции е основна.

Освен Владата која според Уставот е главното извршно координативно тело, друго централно координирачко тело и елемент на моќ е Советот за безбедност на премиерот, основан со декрет на Владата според одредбите на Концептот за национална безбедност. Една од функциите на Советот за безбедност при Премиерот е обезбедување координација помеѓу релевантните сектори и служби поврзани со националната безбедност.<sup>390</sup> Во моментот, Советот не се користи на ефикасен начин, но многу експерти веруваат дека Законот за национална безбедност ќе воведо јасни одредби за Премиерот и неговиот Совет за безбедност во областа на координацијата.<sup>391</sup>

Следното ниво на координација се одвива меѓу министерските совети. Многу меѓуминистерски совети (за интеграција во НАТО, за воено индустриски комплекс и за мобилизација) играат добра координативна улога, но без цврста законодавна основа. Напорите се во насока овис комисији околу Советот за безбедност на премиерот да ја играат конститутивната улога на владата во координацијата и менаџментот на системот за национална безбедност.

Сепак, во Република Бугарија и понатаму останува отворено прашањето за координацијата на целокупната безбедносна заедница. Препораките одат во насока на формирање на еден центар кој ќе ја има главната улога за остварување на самата координација. Неговата единствена структура и менаџмент ќе придонесе за надминување на тие негативни процеси и значително ќе ја зголеми ефикасноста. Исто така, ова ќе го реши проблемот на преклопување на функциите и задачите. Моментално,

---

<sup>390</sup> Советот за безбедност на Премиерот и Меѓуминистерскиот комитет за НАТО интеграција играат важна улога во одбранбениот менаџмент. Тие се основани според јасна регулатива и силна административна поддршка.

<sup>391</sup> Velizar Shalamanov, *Security Sector Reform Does It Work?: Problems of Civil-Military and Inter-Agency Cooperation in the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Gorge C. Marshall – Bulgaria, Sofia, 2003, p.87

цивилните и воените служби работат на различна основа премногу често во една и иста сфера.

Значи, генералниот оперативен менаџмент – доделување на стратегиски задачи за заштита на националната безбедност, супервизија на нивно исполнување и координација помеѓу различните единици – треба да се врши од Советот на министри или од тело назначено од Советот на министри. Советот на министри треба да развие ефикасна организација која се однесува на обработка на свежите информации поврзани со националната безбедност - од собирање и анализирање на информациите до одлучување. Конечниот резултат - информациски материјали и аналитички извештаи - треба да им бидат презентирани на компетентни владини органи за понатамошно одлучување.

Во Република Бугарија како посебен проблем се јавува и обезбедувањето координација во безбедносно-разузнавачкиот систем. Актуелниот безбедносно-разузнавачки систем на Бугарија го сочинуваат: Советот за национална безбедност; Националната разузнавачка служба; Националната служба за безбедност; Националната служба за заштита на лица и Управата на разузнавачка работа и безбедност на Министерството за одбрана.

Во Бугарија, Службата за внатрешната безбедност и контраразузнавање е дел од структурата на МВР. Оваа служба е една од шесте национални служби на МВР. Оваа структура беше усвоена во 90-те години на минатиот век. Законот за МВР обезбедува релативно детална регулатива во овој поглед. Од друга страна, Службата за воената безбедност и контраразузнавање е единица на Министерството за одбрана, заедно со воената полиција.

Координацијата помеѓу цивилните и воените служби се спроведува на база на принципот на 'добра волја'. Ова е заради недостатокот на посебна правна регулатива на механизмите за координација и размена на информации. Субординацијата на службите на различни органи дополнително ја комплицира интеракцијата.

Евидентен е и проблемот со Националната разузнавачка служба. Таа е основана како независна единица. Во принцип земено е здраво за готово дека таа е подредена на претседателот, бидејќи нејзиниот шеф се назначува со претседателски декрет. Не постои посебен закон кој го регулира статусот и активностите на оваа служба. Воената разузнавачка служба е дел од министерството за одбрана. Координацијата помеѓу цивилната, и воената разузнавачка служба ги има истите недостатоци како и контраразузнавачките служби.

Во изнаоѓање на прифатливо решение со кое би се зголемил степенот на координација меѓу Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи во Република Бугарија се предлага формирање на интегрирано Министерство за одбрана и внатрешни работи.

Актуелен предизвик во областа на администрацијата е воспоставувањето на Интегрирано министерство за одбрана и Интегрирано министерство за внатрешни работи.<sup>392</sup> Тој интегриран модел гарантира отчетност и одговорност, дозволува постигнување на висока ефективност, ефикасност и општествена поддршка за управување.<sup>393</sup> Тоа налага целосно оптимализирање на ресурсното управување, на база на точно распоредување на функциите, структурите и осигурувањето со воспоставување на ефикасен механизам за взаемна поддршка и координација.<sup>394</sup>

Во шемата 1 се дадени основните елементи на секторот за безбедност – Парламентот, Владата со својот Совет за безбедност и соодветните министерства. Овие елементи очекуваат законско дефинирање со што се бара од Парламентот, министрите и експертите донесување Закон за национална безбедност.

<sup>392</sup> V. Shalamanov, B. Tashev and S. Conkov (2002), *Model of Defence Management of Republic of Bulgaria in the 21<sup>st</sup> Century*, Research Report – Open Society Foundation / George C. Marshall Association, Sofia, p.25

<sup>393</sup> *Прозрачност при управувањето на одбраните доставки*, под редакцијата на Т. Тагарев, Сдружение “Джорџ С. Маршал – Бугарија, Софија, 2003, 24

<sup>394</sup> Анализ на „*Политическата Рамка*“ и „*Изводите и насоките за илустрациите*“ по Стратегическиот Преглед на Отбраната и препорџи за работата на групите по прегледа, Институт за Евроатлантиска сигурност, 2003, 29

Одделните елементи имаат основна одговорност за една функција (тип на операција) и ги поддржуваат другите елементи во нивните основни функции:

- Министерството за одбрана – одбраната;
- Администрацијата – заштитата на населението;
- МВР/Министерството за правосудство – општествениот ред и безбедност;
- Министерство за надворешни работи / разузнавањето – заштита на граѓаните и сопственоста надвор од границата.<sup>395</sup>

Според анализата на политичката рамка објективна е тенденцијата за префрлање на повеќе одговорности од Министерството за одбрана кон Министерството за внатрешни работи, а од Министерството за внатрешни работи кон администрацијата (централна и месна) со засилена улога на цивилниот сектор за безбедност на Министерскиот совет, со широко учество на Парламентот и поголема одговорност на Премиерот (советник вицепремиерот) и Советот за безбедност.

### **3. КООРДИНАЦИЈА НА СИСТЕМОТ НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА ДРЖАВНАТА ЗАЕДНИЦА СРБИЈА И ЦРНА ГОРА**

Националната безбедност на државната заедница Србија и Црна Гора се остварува и е во рацете на извршните гранки т.е. Советот на министри и Претседателот на државната заедница Србија и Црна Гора. Главната улога на Советот на министри е управување со субјектите на одбраната, освен војската и извршување на уставните улоги за усвојување на одговарачките законски акти. Главниот субјект на одбраната, Војската на Србија и Црна Гора воглавно е под контрола на Врховниот совет за одбрана. Во услови на непосредна воена опасност, воена состојба или состојба на приправност Врховниот совет за одбрана командува со војската. Според Законот за одбрана, Врховниот совет за одбрана усвојува широк спектар на мерки кои треба да бидат реализирани од релевантните извршители.

---

<sup>395</sup> Исто., 29

Оттука, координацијата на безбедносната заедница на Србија и Црна Гора се врши во рамките на Врховниот совет за одбрана кој донесува одлуки од најголемо значење. Понатаму тој одлуките ги проследува до Министерството за одбрана кое е задолжено односно ја има улогата да управува и да ги координира активностите за прашањата од областа на одбраната како извршно тело на Врховниот совет за одбрана.

Министерот за одбрана се јавува во улога да ја координира и спроведува утврдената одбранбена политика и раководи со војската во согласност со законските овластувања на Врховниот совет за одбрана. Министерот за одбрана ги спроведува одлуките и актите од Претседателот на државната заедница, од Врховниот совет за одбрана, од Советот на министри, остварува координација и ги ускладува организационите врски. Од друга страна, Министерството за одбрана може да се најде во улога кога ќе се јави потреба, да дава инструкции и совети на државните органи.

Значи, координацијата на безбедносната заедница во Србија и Црна Гора се остварува по следната хисархија: Врховен совет за одбрана, ресорното Министерство за одбрана преку својот министер. Во кризна ситуација се вклучуваат и Републичките министерства за внатрешни работи на Србија и Црна Гора кои издаваат наредби до соодветните ресори за јавна безбедност во рамките на нивните влади и како последна алка во синцирот се јавува Генералштабот како главен субјект на одбраната за превземање на оперативни работи.

На пониско ниво одредени заедничките активности за спроведување на одредени заеднички акции помеѓу полицијата, војската и разузнавачките служби се координираат од Началникот на генералштабот на Војската на Србија и Црна Гора и Началникот за јавна безбедност на полицијата на Србија и/или Началникот за јавна безбедност на полицијата на Црна Гора.

Во остварување на координација меѓу државните органи клучна улога играат и податоците односно информациите кои се добиваат од разузнавачката заедница.



Содржината, димензиите и начинот на остварување на разузнавачките дејности е во согласност со одбранбената политика на Србија и Црна Гора, т.е. разузнавачката дејност според непосредното и поширокото опкружување се спроведува со цел – организирање на сопствена одбрана и заштита. Со оглед на тоа дека дејноста на военоразузнавачките органи првенствено има за цел заштита на територијалниот интегритет, суверенитет и безбедност на Србија и Црна Гора, се смета дека и тие органи се во функција на државната безбедност.<sup>396</sup>

Во донесувањето клучни одлуки на безбедносен план клучно место и припаѓа на Безбедносно информативната агенција (БИА)<sup>397</sup> и на Военоразузнавачката служба. Во современи услови од военоразузнавачката служба се бара во мир да обезбеди податоци за воено-стратегискиот третман на државата од страна на поедини земји и воени групации поради идентификација на потенцијални агресори, да обезбеди познавање на долгорочни намери на потенцијални агресори и тенденции на нивен развој итн.<sup>398</sup>

---

<sup>396</sup> Милошевић М., *Систем државне безбедности*, Полицијска Академија, Београд 2001, 404

<sup>397</sup> Безбедносна информативна агенција е под ингеренции на парламентот. Тој ја контролира преку „Одборот за безбедност“ со што се остварува цивилната контрола над нејзината работа.

<sup>398</sup> Матијашевић С., *Војнообавештајна служба у систему безбедности земље*, во *Војна безбедност*, број 1/74, 54

## **ГЛАВА 4**

### **КООРДИНАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСНАТА ЗАЕДНИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

#### **4.1 МОЖЕН МОДЕЛ НА НАЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Во Република Македонија координацијата на безбедносниот сектор сè уште се смета за еден од главните предизвици. На ова прашање и понатаму треба да му се посветува потребното внимание од страна на Парламентот и Владата.

Градење структури со цел постигнување на секогаш подобри резултати е само првиот чекор – координација помеѓу различни сектори во „централната мрежа“. Координацијата не може да биде успешна ако правно не е регулирана со јасни обврски на сите елементи на безбедносниот сектор *vis a vis* безбедносните потреби на државата и дистрибуцијата на моќта помеѓу избраните политички одговорни авторитети за одлучување и насочување на овие елементи на безбедносниот сектор.

Несомнено е дека со фундаменталните прашања за одбраната треба да се занимава државниот врв (собранието, владата, претседателот), а координативните тела треба да бидат во функција на прибирање, подготовка, обработка, проценка и дистрибуција на информации, а во дадени ситуации и да превземат дел од оперативната координација.

Досегашните искуства говорат дека координацијата може да се остварува кај Претседателот на државата во рамките на Советот за безбедност, но координацијата на безбедносната заедница во некои држави се остварува во рамките на Владата во одделни специјализирани тела.

Во Република Македонија отсуствува координатор на безбедносниот сектор. Како една од можните варијанти за координатор за обединување на безбедносната политика и канализирање на политиката до извршната власт се јавува Советот за безбедност.

Совет за безбедност е под ингеренции на Претседателот на Републиката и тој претставува своевиден форум (тело) во областа на

политички консултации на прашањата за безбедноста, но е без директна институционална моќ да промени одредена ситуација, а најмалку да има оперативна улога. Тој би требало да има поголема политичка моќ, а со тоа и моќ на утврдување на безбедносната политика. Исто така, тој би требало да има моќ во делот на координација на безбедносната заедница. Оттука, потребно е да се донесе посебен закон за Советот за безбедност каде ќе се утврди неговата улога, неговите односи со останатите органи задолжени за безбедноста и одбраната во државата.

Ова решение (координатор на безбедносната заедница) може да биде содржано во Советот за безбедност, но под услов да се донесе закон и под услов да се зајакне неговата позиција претежно во мирновремени услови. Но за тоа треба да има законски овластувања и треба да претставува дел на извршната власт (на претседателот и на владата).

Ако му се дадат законски овластувања, неговата дејност треба да биде подготовка и потпора на круцијалните политички и оперативни одлуки за национална безбедност на претседателот на Републиката и претседателот на Владата како највисоки институции на извршната власт. Советот за безбедност со тоа ќе има моќ да ги советува Претседателот на Републиката и претседателот на Владата при донесувањето на важни одлуки од подрачјето на националната безбедност. По донесената одлука членовите на Советот (по својата функција во извршната власт) се воедно директно одговорни за спроведувањето на одлуките на нив подредените сили од сите спроведувачки институции. Така улогата на Советот е логична и соодветна на неговиот професионален состав. Него го сочинуваат најодговорните личности од власта.

За да се направи посоченото, потребно е да се зајакне улогата на Советот за безбедност. Се чини дека досега се одбегува да се зајакне улогата на Советот за безбедност зошто кај политичките субјекти постои мислење дека со таквото тело ќе се создаде еден центар на моќ кој може да ја загрози позицијата на другите органи или на политичките субјекти на Владата кон

претседателот и обратно. Ова секако дека не треба да биде причина за да се одбегнува да се регулира позицијата на Советот за безбедност.

Другата варијанта која е прифатлива за Република Македонија е координацијата на безбедносниот сектор да биде во извршната власт и тоа во Владата каде ќе се назначи координатор. Таа улога може да му припадне на еден од потпретседателите на Владата и тој би бил во улога на координатор на безбедносната заедница.

За да се оствари оваа варијанта потребно е во рамките на Владата да се воспостави најнапред добра функционална меѓуагенциска координација и структури и процедури за донесување одлуки. Постоечките структури обично се изградени околу највисокото ниво на извршна власт но им недостасуваат слоеви на координација и подготовка.

Третото решение може да биде Центарот за управување со кризи кој треба да заживее, но не би бил компетентен да се јави во функција на координатор на безбедносниот сектор во Република Македонија.

Новиот Центар за управување со кризи се смета дека е потребен посебно од аспект на лошото искуство кое го имавме со координацијата особено за време на кризата во 2001 година. Идејата е да се подобри координацијата, но загрижува улогата на новото тело од принципиелна гледна точка. Ова тело ќе се бави со кризи кога немаме уставно и законски дефинирано што е тоа криза.

Она што Уставот го дефинира како „воена и вонредна состојба“ не е случајно, затоа што тој е важен инструмент во демократската контрола односно ограничување на клучните институции на власта да не може да воведуваат вонредни мерки со кои можат да прават суспензија на човковите права и да добиваат туку така екстра ингиренции. Постапката е специјална – се бара 2/3 мнозинство, потоа Уставот ги дефинира околностите, па ако не може Собранието да се состане тогаш прогласувањето го прави Претседателот. Сето тоа е направено за да не се злоупотребува моќта на одредени носители на власт. Тоа е заштита на демократијата.

Нашиот Устав тесно ја дефинира воената состојба. Тоа предизвика практичен проблем во 2001 година и фактички бевме во ситуација кога состојбата ниту можевме да ја наречиме војна, ниту пак мир.

Кризата е една поинаква состојба. Центарот за управување со кризи ќе носи одлуки во согласност со Уставот и законите. Значи му се дава извршна функција, му се дава моќ да одлучува и моќ да ги имплементира одлуките, нешто што му недостасува на Советот за безбедност. Советот за безбедност како советодавно тело не може да донесе одлука и став кој ќе го наметне на државата како препорака. Советот за безбедност ако не се регулира ќе биде една испуштена прилика. Оригиналната идеја беше да обезбеди Форум на клучните носители на власта и експертиза со еминентни стручњаци кои имаат информации и требаше само да ги споредат и да ги надополнат со останатите, а потоа секој од членовите во согласност со неговата автентична позиција да спроведува одредени активности. Со формирање на Центарот за управување со кризи неговата улога ќе се маргинализира. Се поместува тежиштето од досегашната пракса, барем столбот на вооружените сили кои беа под врховна команда на Претседателот поблиску да се дислоцираат до Владата. Во обид да се координираат нештата може да дојде или до поголем расчекор или до поголема координација.

Дискутабилно ќе биде прашањето како ќе се однесува Претседателот на Републиката и како ќе издава наредби во кризи, а што ќе се случи ако во Центарот за управување со кризи се донесуваат поинакви заклучоци од оние во Советот за безбедност.

Исто така што ќе се случи и како ќе се координираат активностите во ситуации кога се дуплираат луѓето кои учествуваат во работата на Советот за безбедност и Центарот за управување со кризи и дали во сложени ситуации нема да значи дека тој ланец се усложнува. По два пати треба дел од луѓето да седнат и да расправаат за една иста работа и во едно и во друго тело.

Останува отворено прашањето со коалиционите влади, во најлоша ситуација двата министри кои раководат со клучните ресори во одбраната и безбедноста да се од различна политичка провиненција и да застапуваат

различни интереси. Тоа ќе значи дека секој ќе дејствува од својата автентична позиција за време на евентуална внатрешна криза која директно ќе има реперкусии врз коалиционите партнери. Прашање е што ќе беше ако телото функционираше во 2001 година кога недостасуваше политичка волја кај министрите каде за исти прашања завземаа поинаков став. Ако добро не се дефинира позицијата на телото тогаш ќе има и полоша ситуација. Во таа насока е и следниот проблем кој се однесува во однос на распределбата на клучните ресурси во државата помеѓу коалиционите партии. Се чини дека македонскиот блок на политички партии сè уште не се подготвени на албанските политички партии кои ги избрале како коалициони партнери за формирање влада, да им се овозможи да раководаат со некои од клучните ресурси (безбедност или одбрана). Се поставува прашање дали ова придонесува исто така за создавање лоша политичката волја на министрите која понатаму лошо може да се манифестира посебно кога треба да се координираат одредени заседнички активности.

Координацијата е процес со кој се интегрираат активностите на поедини сектори за да може ефикасно да се реализираат поставените цели. Без координација луѓето губат претстава за улогата која ја имаат во целокупната организација и доаѓаат до искушение да тргнат по патот на интересите на сопствените сектори на штета на организациските цели.

Во однос на координацијата се смета дека во вертикалните односи каде што постојат односи на субординација и потчинетост не може да се зборува за координација, туку за управување во институцијата во која секоја сугестија или став од повисоко ниво претставува всушност наредба. Сепак, и во вакви околности, координацијата е неизбежна, бидејќи не постојат наредби или други документи кои можат се да предвидат и сè да регулираат.

На ниво на имплементација на политиката во Република Македонија, што се однесува до вертикалната координација, во области каде на подрачните единици им е дадено овластување да донесуваат одлуки, потребата тие да се координираат со соодветните министерства ќе биде помала. Сепак, кога овие единици се инволвирани во имплементирањето на

националната политика, потребата нивните активности да бидат координирани од соодветните ресори ќе биде поголема. Или еден сектор може да ги координира активностите на сите провинциски единици, или секој сектор креиран врз тематска основа на национално ниво може да се координира со својот „колега“ во локално тело.

Основна цел на хоризонталната или латералната координација е да се обезбеди канал за координирање на работата при решавањето на проблемите. Освен тоа, оваа координација е корисна за органи и тела кои се на исто организациско ниво бидејќи на извршителите им овозможува да стапуваат во однос на еднакви со себе тела и органи. Со тоа се намалува оптоварувањето на повисоките нивоа, а исто така и евентуалните непрецизности на надредените се сведуваат на минимум, со што се намалува можноста за грешки или пропусти.

Хоризонталната координација многумина со право ја сметаат за вистинска координација, бидејќи се заснова на линиите на исто хиерархиско ниво.

Дијагоналната координација е трет вид координација, која уште се нарекува и функционална. Таа се однесува на усогласување на деловите на одреден систем кои немаат директна врска по вертикална односно хоризонтална линија на координација. Оваа координација повеќе се однесува на информирање, давање помош, давање идеи или соработка помеѓу разни институции, агенции, тела итн. кои не се ни вертикално ни хоризонтално поврзани, но се наоѓаат во функционални односи.

Ова во Република Македонија може да се нарече како недостаток на координација помеѓу владините агенции и координација помеѓу владата и другите институции/агенции. Истата се карактеризира со отсуство на формални механизми кои ќе овозможат да се алоцираат правата и одговорностите.

Сепак, очигледна голема слабост на тековната институционална рамка во Република Македонија е недостатокот на хоризонтална и вертикална координација, која резултира во дисперзирани политички ориентации на

специфични сектори и потешкотии во обидот да се хармонизираат различни национални, локални и секторски интереси.

Координацијата на ниво на влада треба да биде доста честа бидејќи автономијата се пренесува на пониските слоеви од хиерархијата. Комуникацијата по должината на владината линија може да се направи во две насоки; од горе па надолу (top-down) и од долу па нагоре (bottom-up).

Најубаво е Владата на РМ да направи систем на координација во кој ќе учествуваат сите најзини органи. Тоа ќе им овозможи да бидат способни да одговорат на непосредните проблеми на побрз и флексибилен начин. Тоа е изворен модел на координација меѓу органите. Споивно ткиво е премиерот кој може да ги смени министрите, понатаму второ споивно ткиво се законите кои се однесуваат за распределба на пари како што е буџетот, трето би била методологија за донесување одлуки итн.

Од аспект на извршната власт во РМ треба да се подобрат одредени инструменти на владата. Посебно треба да се изнајде механизам за оној временски период од една до друга седница на влада кога се доставуваат материјали за седница. Значи, недостасува ефикасен механизам, така што кога ќе тргне одреден пропис, идеја итн. од некој орган, откако ќе стигне прописот во централното место треба да се проследи до останатите органи на државната управа за да дадат мислење пред да почне владината седница, затоа што со еден закон може да биде засегнати 5-6 министерства пр. труд и социјална работа, транспорт и врски, внатрешни работи, надворешни работи, одбрана итн. Треба владата да е поефикасна во смисла текстот да им биде навремено дистрибуиран за да има плодна расправа по одредени прашања.

Извршната власт во Македонија во принцип и во пракса се заснова на личниот авторитет на премиерот и на личната поддршка на неговиот персонал кој се одразува на структурата на министерствата. Но овој структурен изоморфизам не е доволен. Во тој систем како што е владата секое министерство има посебен закон и секое од нив е самостојно и независно во спроведување на законот во областа за која се формирани. Нив ги обединува заеднички интерес кој е толку глобален така што не влегува во



ниту едно министерство. И покрај тоа министрите имаат формална одговорност за постоечката генерална политика линеарна на премиерот. Наспроти тоа, министрите имаат доволно слобода во административната политика. Дури постои автоматски извор за ратификација на одлуките, хармонизирани од министрите и од кабинетот.

Делувањето и ефективноста на одлучувањето – како административна димензија може да се постигне благодарение на структурите за поддршка на кабинетот: комисиите, советниците, и сл. За да се реализира тоа успешно, потребна е административна димензија на координирацијата на одлучувањето. Степенот и начините на координација ги балансира владата, така што легитимитетот и ефикасноста претставуваат базични варијабли на политичко-административната дихотомија.

Овој тип на координација мора да обезбеди дека сите учесници кои ја имплементираат политиката ќе ги усогласат своите активности и ресурси за да постигнат крајната цел на политиката. Ова е хоризонтална димензија на координацијата.

Како што потенциравме координацијата во Република Македонија повеќе ќе биде потребна во децентрализираните, дисперзирани агенции и тела, отколку во централизираните, односно на структура која е лоцирана на едно место. Тоа е природно, бидејќи дисперзираните агенции и тела често функционираат во различни услови, одлуките се донесуваат на повеќе места, што ја зголемува потребата од координација, за да не се отстапи од основните поставки во функционирање на целокупниот систем.

Значи, во Република Македонија по прашањето на координацијата најголема пречка се институции кои не се формирани од Владата. Има институции кои се формирани од Собранието, други се формирани од страна на претседателот, има и други формирани со закон. Иако се институции од јавен интерес надлежностите и оргинерноста се ставени со пречка во однос на владата. Во однос на нивната работа и самата нивна организација која е линеарно организирана, т.е. е составена од повеќе егзекутиви кои се на исто ниво и сите се задолжени за сопствената координација, секоја од нив мора да

реша која од останатите ќе биде информирана и каков квантитет и квалитет на информации тие ќе добијат. Во нашата држава постои практика сите подеднакво да се информираат, тогаш се создава маса од некорисни извештаи кои постојано циркулираат и не се интересни за секој предлог. Во вакви услови кога постојано се добиваат многу непотребни извештаи од сите и за сите, голема е веројатноста да се загубат или да се направи превид за важни информации за одлучувачки прашања. Од друга страна кога луѓето ќе се трудат да ги испраќаат своите извештаи само на оние кои би биле заинтересирани за нив, можат да се направат големи грешки. За многу прашања кои се специфични, тешко е за специјалистите да ги почитуваат ефектите од слични агенции и тела за да се најдат допирни точки на третиралиот проблем.

Системот за национална одбрана, неговата моќ и умешност не се заснова врз неговата структурно – формална поставеност да се справи со предизвиците и заканите по националната безбедност, туку пред сè врз неговата хоризонтална координација и интеракција.

Иако е јасен и широко прифатен фактот дека структурата, организацијата и институциите на националните безбедносни и одбранбени системи треба да се модернизират, како впрочем и процедурите на заемната соработка и координација, понекогаш се чини дека не е баш јасно како да се направи тоа. Делумно затоа што ова вклучува драстична промена во врска со одамна научените начини и навики за вршење на работите, па веројатно оваа е една од најтешко изводливите работи. Длабоко вкоренет строго хиерархиски приод треба да се осовремени и поддржи со други помошни методи со цел да се овозможи ширење на различни гледишта, визии и идеи низ структурите, со крајната цел во изнаоѓање на најдобрите решенија за добробит на општеството, а не за индивидуални политички интереси или за интереси на одделни групи.

Координацијата на разузнавачко-безбедносните служби во Република Македонија е повеќе од потребна.

За Агенцијата за разузнавање, военото разузнавање при Министерството за одбрана и ДБК постои функционалната зависност и поврзаност на овие структури кои не се врзани ни вертикално ни хоризонтално, туку по линијата на соработка и стручно насочување. Координацијата по овие организациски линии претставува дијагонална или функционална област на координација.

Кога бројот на контакти помеѓу организациските единици рапидно се зголемува, најдобро решение на координацијата е да се воспостави трајна врска помеѓу нив. Тоа може да се направи со посебен пропис заради премостување на границите. Ефикасни раководители во таа смисла можат да бидат оние кои добро ги познаваат потребите, одговорностите на сите разузнавачки служби.

Реакцијата во делот на координацијата на осетливи прашања како што е разузнавањето и др. треба да се иницирани најмногу од реалноста, а реалноста е многу побрза од прописите што ќе се донесуваат.

Во моментот во Република Македонија постои дисперзија во безбедносно – разузнавачката активност, што е организирана во различни ресори и без заедничко координирање. Тоа значи дека разузнавачко – безбедносниот систем сè уште е недоизграден, особено во поглед на координирањето.

За да се надмине тоа треба да се донесе пропис кој ќе ја регулира координацијата на безбедносната заедница и тоа не значи ништо ако информациите не се обработат и не се враќаат повторно кон системот за да може тој да реагира. Овој пропис за координација треба да помогне само во деловите за прием на информации, обработка и предлог одлука.

Механизмите за управување на службите за јавен ред, безбедност и разузнавање треба да бидат регулирани со закон. Најпрво, овој механизам мора да ги вклучува органите на државната власт и тоа: Собранието, Владата и Претседателот на Републиката.

Претпоставката почитување на начелото за спроведување на дејноста на националната безбедност со сите расположливи ресурси и сите фактори на

националната моќ е да постои посебно тело за координација кое ќе обезбеди интеграција и единство на сите разузнавачки капацитети и со тоа оптимално ќе ја обезбеди можната безбедносна проценка на општеството.

Со прописот за координација на безбедносната заедница треба да се отвори простор за формирање на посебно тело (совет, комитет итн.) за координација на разузнавачко-безбедносните служби.

Со овој пропис во основа треба да биде утврдена задачата на телото за координација на разузнавачко-безбедносната заедница која првенствено би се однесувала на надгледување на оперативното спроведување на претходно донесените одлуки од Претседателот на Републиката и од претседателот на Владата во подрачјето на националната безбедност, усогласување на работата на разузнавачките агенции и подготвување на седници на Советот за безбедност. Новото тело за координација на разузнавачко-безбедносната заедница според составот треба да биде само темел на разузнавањето потребно за работа на Советот за безбедност и евентуално Центарот за управување со кризи, а не оперативно стручно тело. Може да се претпостави дека функцијата на оперативно-стручно тело ќе ја има Центарот за управување со кризи.

Генерално, телото за координација на разузнавачко-безбедносната заедница би требало да ги има следните одговорности: да дава насоки и да ги преиспитува организацијата и работата на разузнавачките служби; да поднесува во договорени интервали, информации до одговорните институции за потребите и приоритетите за прибирање на разузнавачки податоци и други задачи кои треба да ги спроведат разузнавачките агенции; да ги координира меѓуагенциските планови за разузнавачка активност; да врши мониторинг и проценка за рано предупредување за настаните кои претставуваат директна или индиректна закана за националната безбедност на Република Македонија; врз основа на расположливите информации, да ги процени настаните поврзани со надворешните работи, одбраната, тероризмот, одредени криминални активности итн.; постојано да ги разгледува

загрозувањата за безбедноста дома и надвор и да се справува со оние безбедносни проблеми за кои ќе биде задолжен итн.

Значи, реализацијата на интеракција и координација помеѓу безбедносните и разузнавачките служби, од една страна и службите за јавен ред, од друга страна, треба да бидат насочени и контролирани од посебно тело (Совет, Комитет) или друго соодветно тело на целокупната разузнавачко-безбедносна заедница како извршната гранка на Владата. Оперативната координација помеѓу единиците треба да биде имплементирана врз основа на взаемни договори потпишани од надлежните на релевантните служби. Треба да постои посебен, специфичен договор помеѓу секоја безбедносна, разузнавачка и служба за јавен ред, кој треба да ги рефлектира специфичностите на задачите одредени со закон.

Координација и интеракција помеѓу посебните служби треба статутарно да се имплементира во следните сфери:

- размена на информации;
- заедничка употреба на базите на податоци на службите;
- интеракција на полето на оперативните и истражните активности.

Кога ќе се реализира интеракцијата на полето на оперативните и истражните активности, надлежните на овие служби треба да имаат на располагање договор кој ги овластува:

- да планираат и извршуваат заеднички операции;
- да бараат од другите да извршуваат конкретни акции во рамките на нивната компетентност и моќ;
- да барат соработка во форма на ставање на нивно располагање на вработените и техничките системи и опрема за исполнување на посебни задачи;
- да имаат право на добивање на тајни документи за конкретни случаи во случај на докажана оперативна потреба, како и за „покривање“ на нивната активност.

Со тоа, според мене, во безбедносниот сектор треба да се направат две работи: прво, да се екстрахира едно тело со задача да планира и координира и

второ, во структурите на самите служби, бидејќи се занимаваат со безбедносната функција (разузнавање и контраразузнавање), да се формира единствена аналитика. Оперативите треба да останат издвоени (разузнавачката оператива на Агенцијата за разузнавање, контраразузнавачката оператива на МВР, оперативата за одбранбено разузнавање на МО особено на тактичко ниво), но аналитиката треба да биде единствена заедничка и таа треба да дава единствени информации за корисниците.

Значи, мора да има еден Аналитички центар кој се подразбира дека би имал и свој центар со база на податоци и би обработувал по време, простор, хоризонтала, вертикала итн. и би давал предлог за можни решенија кои би ги доставувал до релевантните институции. Тоа е всѐ доверлив материјал и може да се одлучува.

Центарот за анализа треба да обезбеди следење на податокот за еден подолг период месец/месеци, година/години итн. Денес нашето разузнавање се сведува на дневно или неделно информирање зошто нема единствен центар за податоци и често се презентираат типични бројки врз основа на кои тешко може тој што одлучува да одлучи.<sup>399</sup>

За ефикасно функционирање на институциите нема ништо поважно од комуникацијата. Речиси се што е направено, какви се релациите на луѓето и како се креира културата во институциите вклучува комуникација на луѓето со други луѓе.

Додека индивидуалците мора да бидат мотивирани за да работат, менаџерите помагаат да се организира работата, а лидерите ја одредуваат работата која треба да се сработи, ниедна од овие активности не би била возможна без комуникација. Крвотокот на институцијата е комуникацијата:

---

<sup>399</sup> Дневното информирање се обезбедува со изработка и доставување на дневни билтени, кои содржат приказ на случувања, појави и превземени мерки во текот на денот, со бројчани статистички показатели. Корисниците на дневните билтени се одредуваат со посебна одлука. Периодичното информирање и известување се обезбедува со месечни информации и годишни извештаи.

информацијата се пренесува до сите делови на институцијата така да може да се донесат соодветни одлуки и да се преземат соодветни акции.

Во однос на посочените видови на комуникација (традиционален, професионален и активен тип) може да се каже дека се нормални и спонтани и дека малку придонесуваат за подобра координација. Во Република Македонија овие видови на комуникација се институционализирани. Проблемот е друг. Комуникацијата помеѓу институциите не е проблематична, туку е проблематична повратната информација. Меѓу институциите во РМ не е проблем доставувањето на одредена информација или документ. Проблем е повратната реакција. Се случува некој документ или некоја информација да заатае. За нас најинтересен е делот кој е поврзан со повратниот дел или реакцијата на одредени барања или решенија на некој проблем.

Тоа треба да се реши со код на однесување, (начин на однесување на ниво на закон), а тоа подразбира одговорност за навремено и коректно враќање на податоците, информациите или некој друг документ од една кон друга институција, вклучувајќи ги и граѓаните пр. институција – граѓанин, единица на локална самоуправа – граѓанин и сл.<sup>400</sup> Овде се јавува проблем како резултат на непостоење соодветна база на информации.

Најголемиот проблем на органите на државната управа во Република Македонија е расцепканоста на системот за трансфер на информации. Ова треба да се реши во рамките на Владата преку софтвер (банка на податоци) каде сите министерства можат да земат и да дадат информација. Во Република Македонија тоа недостасува. За да се провери еден податок има случаи кога од различни институции се добиваат различни податоци. Еден орган оперира со еден податок, друг се повикува на својот извор итн. Тоа внесува во извесна мера и одредени забуни.

Една од најобемните работи која треба да се направи во државните институции е сортирањето на огромните количини информации.

---

<sup>400</sup> Со овој код на однесување точно е пропишано за колку време треба да се достави некој материјал, за колку време треба да се добие одговор, во која форма ќе биде дистрибуиран итн.

Значи, државните служби чија работа е директно поврзана со протокот на информациите значително ќе ја зголемат својата ефикасност доколку интегрираат соодветен софтвер во својата инфраструктура. Во денешното опкружување тоа значи примена на систем кој овозможува продуктивна работа со минимални трошоци. Еден од најголемите услови за реализација на задачите во овие служби е навремената испорака на точни информации кои постојано се ажурираат и проследуваат низ комуникациската мрежа, а со тоа се зголемува и можноста за заштита на интегритетот на системот и на интелектуалната сопственост на овие институции. Се работи за циклично организирана софтверска апликација, која следејќи ги принципите на хоризонталната и вертикалната апликација ќе овозможи перманентен пристап до одредени информации. Овде е од особено значење за филтрирањето на влезните и на излезните податоци кои се достапни од одредено ниво во хиерархијата на системот. Така соодветно ќе бидат распределени информациите од пресудно значење што претставува предуслов за донесување на вистински решенија. За да можат овие служби успешно да работат и да одговорат на задачите кон државата, односно кон владата, нивниот електронски информативен центар постојано мора да биде во можност да поставува, одржува и да ажурира податоци со минимални прекини на работата и на работното време.

Со помош на софтверската технологија вработените во владините служби ќе имаат брз пристап до податоците без разлика од која база на податоци потекнуваат. Софтверот поседува автоматски решенија на програмските конфликти и овозможува интерна анализа на добисните податоци. Напредните алатки за анализа на податоците можат да им овозможат на корисниците генерирање на посебни извештаи без оптоварување на информациско технолошките ресурси на локалниот систем. Управувањето со правата на пристап кон информациите кое е во рацете на највисокото ниво (раководителот на системот) овозможува контролиран пристап до виталните податоци и дозволува пристап до овие податоци само на авторизирани лица.



Значи, потребен е таков софтвер кој ќе нуди оптимални начини на вмрежување на системите и поседување на алатки за забрзување на продукцијата, прегледот и потврдување на датотеките. Како платформа за тоа би послужило такво програмско решение со кое ќе се обезбеди едно централно место за инпут во кое ќе се влеваат информациите, а кое нуди интелегентни можности за соработка на датотеките и подобрена контрола на верзиите, вклучувајќи ги и алатките за поделба на датотеките во вистинско време, почитување на роковите, како и контрола на овластувањата за пристап и промена на датотеките и проектите. Можностите за ограничени права за пристап и користење на информациите го остваруваат принципот на доверливост и ефикасност при одлучувањето. Со помош на мапите за пребарување за релативно кратко време може да се стигне до каква било информација достапна на соодветното ниво на доверливост. На ист или сличен начин корисникот може да проследи податоци кои ќе можат да бидат на располагање на луѓето кои програмски ќе имаат пристап до нив. Цврста интеграција на соодветен софтвер може значително да го подобри закажувањето на распоредот и комуникацијата на корисниците нудејќи можност за преглед на тимски и лични календарски информации истовремено. Системот е интегриран, унифициран и нема проблеми од типот посебни инсталации, некомпатибилни системи и сл.

Во Република Македонија има многу институции и организации, кои користат многу техники за дистрибуирање на информациите до граѓаните во земјата и во замјите членки на ЕУ и на НАТО за зголемување на нивното знаење и интерес за темата. Оттука, се јавува потребата да се координира и институционализира врската помеѓу нив така да ја зајакне ефикасноста на секоја од активностите кои се преземаат. Овој напор не ќе може да се материјализира ако не постои посебен механизам кој ќе има задача да ја обезбеди целата комуникација која се одвива на сите нивоа на власт, вклучувајќи го и невладиниот сектор, граѓаните итн.

Во таа насока во Република Македонија потребно е да се донесе Стратегија за комуникација на владиниот и невладиниот сектор.

Задачата на Стратегијата за комуникација треба да биде во насока да се даде можност на секој општествен субјект (институција, група или индивидуа) да станат свесни за доминацијата на позитивните аспекти на процесот. Стратегијата за комуникација не треба да се сфати како паралелен процес, туку дијалог со општеството и начин на гарантирање на неговата активна позиција.

Силни страни на Стратегијата би биле:

- владини и невладини организации ќе го обединат потенцијалот и ќе работат заедно за побрз прием на нашата држава во НАТО и во ЕУ.
- постоењето на квалификувани специјалисти кои се вклучени во овие активности.
- постоењето на добро развиен систем за масовна комуникација.

Слаби страни би биле:

- постои недоволно развиена ефикасна комуникација помеѓу различни институции (владини, невладини, амбасади на земји членки и кандидати за членство).
- пораките за европската и евроатлантската интеграција се презентирани речиси ексклузивно од политички фигури – потенцијалот на експертите во различни полиња не е доволно искористен.
- расположливата комуникациска мрежа (билтените и интернет страниците на различни институции) не се доволно ефикасно искористени. Тие нудат премалку можности за реакција од граѓаните.
- гледиштето на самата администрација во основа е насочено кон работа со институциите на ЕУ и земјите членки и кандидатите за членство, додека комуникацијата со граѓаните е недоволна.
- работата со различни општествени групи, во зависност од нивниот директен интерес, не е доволна и овие групи не се доволно јасно идентификувани.

- работата со странските медиуми да се привлече нивното внимание кон земјата како тема е недоволно.

Стратегијата треба да ги мобилизира и координира постоечките институции и ресурсите за водење на јавен дијалог за интеграција во НАТО и во ЕУ, за да ги задоволи потребите за информации, да го спречи разочарувањето после големи и нереалистични очекувања, да го подготви општеството однапред за потребата од применување на конкретни непопуларни мерки поврзувајќи ги со долгорочните цели на земјата.

Треба редовно да се прават студии како дел од обврските за координирање на институциите и нивните резултати треба да бидат искористени за ажурирање на приоритетите на Стратегијата за конкретен временски период.

## ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Студијата за координацијата на државните органи во функција на ефикасна одбрана и евроатлантските интеграции има за цел да расветли неколку аспекти и односи во поставеноста и остварувањето на координацијата во Република Македонија.

Во почетокот на студијата се презентирани теоретските стојалишта за органите на државната власт и како тие ја остваруваат координацијата во областа на безбедноста и одбраната што овозможува аналитичко согледување на содржинските делови на концептот на националната безбедност на Република Македонија.

Бидејќи студијата ја третираше националната координација меѓу државните органи, таа главно ги опфати органите на државната власт – елемент од горе синтетизираната определба, но беа опфатени и други аспекти на политиката на национална безбедност.

Првиот дел од студијата завршува со операционализација на спроведеното истражување. Во вториот дел, студијата главно ги опфати евроатлантските интеграции во контекст на нашите заложби за членство во НАТО и во ЕУ, а преку третиот дел се евидентирани сличностите и разликите во координацијата со други земји.

Од спроведените истражувања можат да се извлечат следните заклучоци:

1. Влегувајќи во расправа за дискурсот на одбранбено – заштитната и безбедносната функција во демократски организирани општества, заклучуваме дека развојот на одбранбено-заштитните и безбедносните системи, а со тоа и на нивната функција, секогаш зависи од добро разработена и јасно формулирана политика на национална безбедност и одбрана. Се разбира дека во денешни услови нема ниту една држава во светот која не ја утврдила сопствената политика во безбедноста и одбраната. Тоа исто така значи дека постојат одредени објективни услови и фактори што битно ја одредуваат политиката на градењето на одбранбено – заштитни и безбедносни системи,

за кои секоја земја мора да води сметка. Во таа смисла, двојна провокација за секоја држава е почитување на условите што се од општо значење, но и на условите од регионално значење, бидејќи тој процес е условен со добро познавање на сите релевантни параметри и на нивното влијание врз безбедноста, одбраната и заштитата со што директно ќе одговори на сите предуслови и на барањата на современата одбрана. Со тоа, водењето на политиката за национална безбедност го опфаќа постоењето на поделен систем на вредности насочен кон справување со заедничките опасности испитани од клучните политички актери во земјата и клучните изрази поврзани со нејзиниот опстанок и просперитет. Исто така квантитетот на знаење мора перманентно да се надоградува за националната безбедност и за процесот на креирање на политиката и поставување на зависност помеѓу различни фактори во контекст на креирање и извршување на таа политика.

2. Соочувајќи се со генералното отсуство на солидни институции и апаратури, споделени искуства и заедничко политичко наследство, легитимноста, без разлика дали се базира или произлегува од лажни премиси, станува круцијална алка во основата на политичкиот опстанок. За оние кои дури незначително се засегнати за политичкото опстојување, постигнувањето на одредени мерки на популарна легитимност станува исто толку важно како и ефективноста на политичките институции и ефективност на средствата за принуда на државата. Тоа се постигнува со неколку различни значења и секое од нив зависи од специфичната природа на силите кои преовладуваат во општеството, како и од карактеристиките на политичкиот естаблишмент.

3. Она што е битно за да се разбере суштината на координацијата е почитувањето на флуидната природа на државните организации и институции. Институционализацијата која зазема големо место во светот претставува продукт од напори на оние кои веќе поседуваат моќ, додека политичките институции сами по себе имаат мала или никаква автономија и моќ, но службениците и останатите канцелари ја оформуваат и ја скицираат истата согласно нивните интереси. Вообичаено, не постојат стаблирани или јавно прифатени „правила на игра“ (политички принципи) кои често се

разнишани исто како и луѓето кои ги пропагираат. Моќта на личноста изразена преку раководењето ја надминува силата и примената на принципите. Како резултат на овој недостаток од политичко заедничко тло, патот на моќта во голем дел од развисниот свет почива надвор од методите опишани во уставните или цивилните закони. Пристапот до моќта во недемократиите не е во институционалните процедури, но зависи од искористувањето на личните атрибути.

4. Човскиот тоталитет што се резимира во политичкиот живот не може да предначи пред компетенцијата и стручноста. Напротив, одредени компетенции, специфичности и поделбата на трудот треба да доминираат со зголемена активност и со поголема организација на општеството. Основна карактеристика според која професијата се одделува од останатите работни активности е вештината и умешноста, засновани врз еден фонд на знаење поврзани и организирани во еден внатрешен систем. Подготовката за професијата е интелектуална и практична. Поделбата на работата е една од најважните фази во поставувањето на институцијата, но за тоа е неопходна координација. Примарно, координацијата се постигнува преку заедничките раководители. Во помалите органи и тела, ова плус неформалните консултации е најверојатно сè што е потребно. Во големите институции потребно е поголема формална координација. Тоа значи дека мора да се вклучат различни нивоа на координација и форми на одлучување. Главните раководители би требало да бидат одговорни за реализација на оваа цел. Така на пример, многу често при реализација на одредени фази во работата се ангажираат координатори кои се задолжени за координирање на соодветната фаза или општо на фазите помеѓу себе.

5. Државата изведува одредени функции во процесот на гарантирање на оптимален степен на национална безбедност. На неа се гледа како на комплексен процес кој бара учество на бројни институции. Државата ги изведува следните работи за да гарантира висок степен на национална безбедност:

– *Внатрешни политички гаранции за национална безбедност.* Државата, со помош на националната дипломатија, се стреми да постигне внатрешна средина во која националната безбедност е гарантирана.

– *Одбрана.* Одбраната е дел од процесот за гарантирање на националната безбедност и претставува систем на активности за поддршка на мирот и стабилноста, заштита на националните интереси и вредности, поддршка на вооружените сили, поддршка на економијата и луѓето во нивната подготвеност да делуваат според условите на криза или војна.

– *Менаџмент и контрола на процесот на гарантирање на висок степен на национална безбедност.* Ефикасно постигнување на националната безбедност е невозможно без управувачка и контролна функција. Парламентарната, егzekутивната и контролната функција во постигнувањето на националната безбедност се регулирани со демократски принципи обезбедувајќи транспарентност и одговорност во процесот.

б. Националната безбедност е одредена не само од воените туку исто така и од социјалните, политичките, економските и индивидуалните елементи. Заради ова, нивната поддршка е постигната преку различни активности изведени преку бројни институции и агенции. Така, постигнувањето на национална безбедност бара изведба на различни функции од различни институции. Во новата средина, ова е постигнато во рамките на безбедносниот сектор, каде различните институции ја изведуваат својата функција во тесна соработка и координација според строга демократска, политичка и цивилна контрола. Безбедносниот сектор вклучува владини агенции и институции кои се овластени да употребат или наредат употреба на сила, ја бранат националната независност и територијалниот интегритет, ги бранат животите и имотот на граѓаните и обезбедуваат владеење на законот во земјата. Исто така, овој сектор вклучува и цивилни институции одговорни за нивен менаџмент и контрола. Посебно тие институции ги вклучуваат: дипломатијата, вооружените сили, безбедносните служби, полицијата, цивилната заштита, царината, судскиот систем,

одбранбената индустрија, парламентарните, законодавните и административните агенции задолжени за управување и контрола.

7. Дефинирањето на безбедносниот сектор е логичен чекор во период кога главните предизвици по националната безбедност се од невоен карактер. Новите закани и ризици бараат воени како и невоени ресурси и способности. Според новите околности безбедноста е функција на динамичен баланс помеѓу заканите и капацитетите. Така, одбранбениот менаџмент е само дел од менаџментот на безбедносниот сектор. Македонскиот Устав и законодавство треба да го дефинираат безбедносниот сектор, неговите компоненти и врската во систем на концептуални, доктринарни и правни документи со јасно дефинирана хиерархиска субординација помеѓу нив.

8. Во Република Македонија постојат институции кои се јавуваат како основни носители на политиката на национална безбедност и одбрана, и тоа: Собранието, Претседателот на Републиката, Владата со ресорните министерства за внатрешни работи и одбрана и други органи на државната управа, при што нивното место и улога во системот на одбраната се определени со Уставот и законите во кои се дефинирани надлежностите на истите во областа на безбедноста и одбраната.

9. Доктринарно – стратегиските определби на националната безбедност и одбрана се дефинирани во стратегијата за одбрана и националната концепција за безбедност и одбрана, како и во посебните стратегии (дипломатската, политичката, економската и воената стратегија) кои не се јавно промовирани и публикувани. Политиката на национална безбедност и одбрана треба да ги осигура остварувањето на националните интереси на државата меѓу кои најважни се: заштита на демократските институции и политичкиот систем; развивање на економскиот систем врз принципите на пазарна економија; развивање на мултикултурно општество со осигурување на културните права на религиозните, на етничките и на другите заедници кои живеат во Македонија; економска и политичка интеграција со ЕУ; воена и политичка интеграција со НАТО.



10. Сегашната структура на органите и нивната диференцијација како „цивилни“ и „воени“ безбедносни служби има спротивен ефект на интеракцијата т.е. постои малку единство на акција. Во исто време, во секој посебен случај има основа за мешање на цивилните и воените служби, наоѓаме ривалство, пречки и криење на информации наместо координирани заеднички активности.

Поранешната пракса на интерни доверливи инструкции, договорена од двата министри одговорни за клучните ресурси во безбедноста и одбраната се покажа како не толку ефикасна. И самата координација замислена да биде заснована само на наредбите на униформирани професионалци кога безбедносниот сектор е распаднат и има скриена конкуренција помеѓу службите се покажа како добар рецепт за неуспех во критична ситуација.

11. Несоодветно испочитување на одлуките се јавува како резултат на недоразбирањата кои се јавуваат помеѓу Владата и Претседателот на државата што често има импликации и на ГШ на АРМ. Треба да се зајакне соработката меѓу овие две институции. Ако тие врски се цврсти тогаш на пониските нивоа ќе нема некои посебни потешкотии.

12. Решението во голема мера ќе зависи од јасното дефинирање на улогата и должностите на институциите вклучени во управувачкиот систем, од обезбедување подобра координација на управување при донесувањето одлуки, од мотивацијата во рамките на секторот и од јавната поддршка. Ефикасен менаџмент на безбедносниот сектор бара исполнување на четири главни цели. Првата цел е интеграција на институциите и телата во рамките на безбедносниот сектор. Втората цел е постигнување интеграција на безбедносниот сектор со другите институции, тела и организации на државата и општеството. Третата цел е постигнување интеграција во секоја институција и тело на секторот. Последната цел е интеграција на националниот безбедносен сектор со безбедносниот сектор на евроатлантската заедница.

13. По хоризонтална линија Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи и Агенцијата за разузнавање како

безбедносна заедница никој не ги контролира. Во Република Македонија нема стабилизирани институција и процедура преку која ќе се утврдуваат безбедносните приоритети. Значи, потребно е формирање институција и аналогно на тоа процедура за да се утврдуваат безбедносните приоритети.

14. Повеќе од јасно е дека поседување на добри информации, значи повеќе од целосен успех. Агенцијата за разузнавање е под ингеренции на Претседателот со што се остварува потребниот баланс меѓу Претседателот на Републиката и Владата под чија надлежност е Министерството за внатрешни работи, а со тоа и Управата за безбедност и контраразузнавање. Постојат случаи кога во работата некогаш си пречат Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање, како и военото разузнавање во Министерството за одбрана. Не постои тело кое ќе ги обедини сите информации односно тело во кое ќе се слеваат сите информации. Агенцијата за разузнавање има обврска да доставува информации до Претседателот, Премиерот и Претседателот на Собранието, но праксата покажа дека Агенцијата за разузнавање не ги информира подеднакво овие функционери. Оттука, се јавува потребата од формирање соодветно тело за координација на целокупната разузнавачко-безбедносна заедница, кое би требало да биде во состав на Владата на Република Македонија.

15. Процесот на безбедносната и одбранбената секторска реформа ќе зависи од цврстото постоење и квалитетот на цивилните структури и на нивната инволвираност во процесот на реформите. Само нивниот квалитет и ссојдневната инволвираност во безбедносните и одбранбените проблеми и нивната размена со професионалци втемелени врз знаење и стручност, ќе го гарантираат постоењето на демократската контрола и надзор. Без квалитетната улога на цивилните структури може единствено да се очекува повторното пројавување и докажување на уште една форма на авторитарни односи во општеството.

16. Политичката волја на парламентарците е најважна за имплементација на реформите во политичко – парламентарниот систем и во безбедносниот сектор. Ако парламентарците не сакаат да ги користат своите

овластувања и да ја повикуваат владата на одговорност, нивните уставни и законски овластувања се од мала корист. Освен тоа, како логичка последица на небрежната улога на парламентите и на ексцесната улога на извршната власт во скорешното минато, може да му падне на ум на делот од законодавното тело да преземе врз себе овластувања, одговорности и улоги на извршното тело. Овој обид ја проследува намерата на извршната власт да се справи со специфичните решенија и проблеми на еден полу-законски начин. Треба да се вложат големи напори од двете страни за да се воочи демаркационата линија меѓу концептот на цивилната контрола на безбедносните и одбранбените структури, што му припаѓа на извршното тело и концептот на цивилниот надзор на истите структури, што му припаѓа на законодавното тело. Но додека на теоретско ниво може да се постигне еден вид заемно разбирање, на практично ниво треба да се направи дури поголем напор за да се постигне задоволувачко ниво на знаења и вештини врзани за безбедноста и одбраната. Тие ќе им помогнат на членовите на законодавното и извршното тело да градат форми на заемно разбирање и почитување и да се справат со безбедносните и одбранбените проблеми со кредибилитет каков што го очекуваат граѓаните во државата.

17. Република Македонија ги помина најтешките тестови од „првата генерација“ реформи и непресметливи задачи кои треба да водат до цивилно – воени односи и демократска контрола над целиот безбедносен сектор кој можеби и не е совршен, но сигурно е малку позрел. „Втората генерација“ реформи на тоа поле се поврзани со ефективната операционализација на институциите и процедурите, стекнување на поделени норми и вредности на цивилите и на војската. Сепак, проблем е процесот на враќање на сила за донесување одлуки во извори и структурални работи и иницијатива во други политички области од нормативната регулатива на безбедносниот сектор.

18. Вистинскиот тест за цивилно – воените односи и цивилна контрола е нивото на имплементација на моделот на планирање, програмирање и буџетирање во безбедносниот сектор и улогата на цивилите – вклучувајќи ја администрацијата и парламентот во овој систем. Повторно најглавната

работа е националната визија, волјата, вербата и способностите за планирање, програмирање, буџетирање, оправдување, тренирање и зачувување на безбедносната околина.

19. Прашањето кое се однесува на координацијата се чини дека и понатаму ќе биде доста чувствително. Во моментот во Република Македонија решавањето на проблемите сврзани со безбедноста и одбраната се врши според тоа кој орган за што е надлежен, а што е регулирано со закон. Ваквото решавање на проблемите може да се нарече и ресорно решавање на проблемите. Главен носител на активностите е Владата затоа што во неа се сконцентрирани клучните министерства за внатрешни работи, за одбрана, за надворешни работи итн. која преку нив и заедно со разузнавачката мрежа ги открива опасностите и предлага мерки за нивно решавање. Доколку има проблем кој засега повеќе министерства, тогаш за тоа се разговара на ниво на Влада. Повеќето од министерствата имаат своја мрежа (подрачни единици) на локално ниво. Интересен е фактот што доколку има проблем на локално ниво кој засега повеќе одбласти (одбрана, внатрешни работи, здравство) нема процедури за координација на самото место.

Ова создава дополнителни потешкотии затоа што секој орган за да се вклучи во решавање на некој проблем треба да го консултира својот ресорен орган и да бара согласност од највисоките структури кои се задолжени за одлучување па потоа може да дејствува во соработка со другите органи во разрешување на потенцијалната опасност. Ако пак проблемот е уште поголем што бара и ангажирање на АРМ во справување со конкретната ситуација, тогаш тоа дополнително ја усложнува ситуацијата затоа што за превземање и на симболични активности од страна на Армијата одобрување треба да даде врховниот командант т.е. Претседателот на Република Македонија. Ова и понатаму ќе биде централна тема за самата структура на локалното владино делување и врските помеѓу локалните единици, како и помеѓу локалните единици и државата.

20. На регионално ниво, Република Македонија со нејзините соседи, преку билатерални договори, регионални и други иницијативи има

постигнато голем прогрес во соработката која се однесува на размена на информации и напорите за поддржување на мирот во регионот. Најмногу од билатералните договори се однесуваат во областа на одбраната, економијата и граничната безбедност. Прашањата кои се третираат како опасни и каде има заедничка волја за соработка се превенцијата на нелегално оружје, дрога и трговија со луѓе, спречување на терористичките канали и организации итн. Евидентна е и соработката во размената на информации и барање на алтернатива во справување со корупцијата, организираниот криминал итн. Во овие два случаи на договори, иако постои јасна волја за соработка, има недостаток на процедури, инструменти за информации и регулатива за мултинационални акции. Република Македонија преку Јадранската повелба со Хрватска и Албанија има развиено соработка при што регионалните обврски добија една друга димензија која има и практични и оперативни решенија во одделни сегменти.

21. На глобално ново, Република Македонија како членка на ООН има можност да ги ползува механизмите на меѓународната заедница. Исто така, Македонија како членка на ПЗМ остварува соработка со сите држави членки на НАТО и членките на ПЗМ и има можност да учествува во градењето на мирот надвор од територијата на Република Македонија. Во таа насока Македонија создаде комплет од вистински военоподготвени единици за национална одбрана, учество во одржување на мирот на глобално ниво и очекува да добие покана за зачленување во НАТО. Во основа Република Македонија освен сопствените нема посебно развиени механизми и институции за справување со безбедносните закани заедно со нејзините партнери од НАТО. За време на кризата, со цел да се надминат проблемите со координацијата на институциите, како и со меѓународната заедница во Република Македонија, Владата формира Координативно тело и Центар за кризен менаџмент.

22. Република Македонија во 2001 година се соочи со крвав конфликт кој одзеде човечки животи и го наруши мирот во државата. Оваа ситуација негативно се одрази на развојот на државата но и на процесите за

приближување кон евроатлантските интеграции. Овој конфликт остави длабоки последици за кои државата треба напорно да работи за да се справи со нив што секако ќе влијаат врз создавањето на една модерна држава која се определи за членство во евроатлантските структури. Патот кој треба да го изодиме за наше полноправно членство во евроатлантските структури е доста тежок и претстои сложен и макотрпен процес во кој треба целосно ангажирање на сите субјекти во Република Македонија, како и барање на можности за ставање на сите материјални и други претпоставки во функција за реализирање на оваа наша стратемиска цел. Оттука, интегрирањето во евроатлантските структури е реално само ако се овозможи функционирање на институциите во класична смисла на зборот и соодветна заштита на истите.

23. За влез во НАТО треба да се исполнат низа критериуми, но имаме и поинакви ситуации кога тие што одлучуваат често ги менуваат критериумите.

Критериумите се различни, бројни и менливи. За да опстанеме ние како држава треба да функционираме како систем за да може да се наметнеме во поширокиот систем. Без обединување и креирање на единствен систем за национална безбедност (каде сите активности од креирање на систем до негово експлицирање) и нашето приближување до НАТО ќе биде понеизвесно. Државите членки на НАТО бараат ефикасен систем кој се координира на државно ниво со строги дефинирани правила на игра и дефинирани мисии во рамките на тој систем за национална безбедност.

24. И покрај сите желби во споредба со другите држави кои се определиле по тој пат ние го имаме најголемиот проблем, а тоа е постконфликтниот период и проблемот со разоружувањето. Во Република Македонија во моментот постои видлив безбедносен но и небезбедносен сектор (неофицијален) во оној дел од територијата на Македонија каде власта не е воспоставена целосно во државата. Приоритет е справување со овој невидлив безбедносен сектор затоа што постојано ќе предизвикува проблеми за видливиот. Безбедносниот сектор ќе троши сили и ресурси за

надминување на состојбата. Ова ќе не забави со НАТО. Во 2001 година енергијата што ја трошеа безбедносните сили наместо да ја насочат кон справување со конфликтот, требаше да ја насочат кон реформите на Армијата и да учат како во НАТО. Треба да ги совладаме внатрешните противречности затоа што генерираат внатрешни кризи кои ја ослабуваат надворешната позиција.

25. Безбедноста е услов за една држава да стане членка на НАТО. Решавањето на северната граница и стабилизирање на ситуацијата треба да биде најголем приоритет за оваа држава. Добра економска и безбедносна состојба, побрз трансфер на вооружените сили, подобрување на техничката опременост, учеството со поголеми континенти надвор од границата на Република Македонија со што ќе се докаже подготвеноста, се предуслов за побрзо интегрирање во евроатлантските структури. На патот кон евроатлантското интегрирање треба да биде ангажирано целото општество. Сите граѓани треба да даваат свој придонес затоа што е тоа во интерес на сите граѓани, а не само на пооделни институции.

26. За интензивирање на активностите за членство во НАТО и во ЕУ потребно е да се формира едно тело за координација. Неговата задача би била да ги обедини (мобилизира) вкупните расположливи ресурси во државата во правец на побрзо интегрирање во евроатлантските структури, во правец на побрзо интегрирање во евроатлантските структури,

27. Претстојат големи резони, реформи, програми за ослободување на вишокот вработени. Ваква каква што е армијата и покрај тоа што вложува се од себе да функционира, сепак тешко се командува, лошо е структурирана, нема визија како да биде опремена.

Затоа, мора да го претстроиме нашиот одбранбено-безбедносен систем за да биде компатибилен и интеропаративен со државите членки на НАТО. Материјалната база и опремата мора да бидат компатибилна за да може да се постигне интероперативноста.

Не треба координација само во безбедносниот сектор за спречување и справување со закани. Потребна е координација на активностите за наше зачленување во НАТО.

28. Во претстојниот период претстои голема работа во МВР. Полицијата треба да се реформира затоа што заостанува многу во споредба со МО. Процесот може да се забрза преку координација со МО што ќе им овозможи да се запознат со дел од процедурите и она што ќе им претстои.

Градењето на институционални капацитети и „засилувањето“ на соработката меѓу нив е веројатно единствениот начин кој долгорочно ќе го обезбедува создавањето и остварувањето на кредитбилната безбедносна и одбранбена политика. Заемната соработка на безбедносните структури на земјите во регионот (хоризонтална меѓудржавна соработка) е исто така веројатно единствениот начин што се очекува дека ќе гради заеднички пристап кон безбедносните проблеми, пристап што ќе гарантира безбедност во регионот, од регионот и на регионот. Само со задоволително решавање на повеќето на горе наведените прашања е можно да се создаде кредибилен приод кон проблемите за интегрирање во НАТО и во ЕУ.

29. Меѓузависноста и соработката на државните органи во претседателскиот систем се одвиваат во облик на координација, а меѓузависноста и соработката на државните органи во парламентарниот и мешовитиот систем во облик на интеграција. Моќта на одлучувањето за одбранбената политика во претседателските и полупретседателските системи е концентрирана во рацете на претседателот и ниту конгресот ниту било кој од органите на власт не може без одобрение на Претседателот, да предложи или спроведува било каков заклучок за одбранбената политика. Во претседателските системи улогата на координатор на безбедносната заедница најчесто му е доверена на Советникот за национална безбедност на претседателот. Во парламентарните демократии координацијата се остварува во рамките на Владата преку посебен орган кој е задолжен за координација или тоа е висок функционер на владата најчесто потпретседателот на владата



кој е носител на координативната функција. Координацијата е клучна во работата на различните служби за јавен ред и за безбедносните и разузнавачките служби. Недостатокот на координација често води до дуплирање на активностите и најголем ризик е веројатноста за погрешно информирање на државните институции за прашања од националната безбедност. Овој проблем е решен на различни начини во поделни држави. Генерално прифатениот модел, сепак е дека во секоја земја постои орган кој може да се разликува по компетентноста но на кој му е доделена главната задача на координирање на безбедносната заедница и извршување на целосна анализа на свежите информации.

30. Во САД, главната улога за координирање на безбедносната заедница му е доверена на Советот за национална безбедност кој преку определени тела во рамките на неговата структура се остварува потребната координација. Истовремено постојат и комисии кои се задолжени за внатрешната разузнавачка и контраразузнавачка политика. Овие комисии имаат обврска да му поднесат извештај на Советот за национална безбедност кој покасно истиот го презентира на Претседателот.

Во САД одлучувачка улога покрај институционалните имаат и неинституционалните фактори кои соучествуваат во одлучувањето за одбранбената политика и со тоа битно ја оформуваат и надгледуваат политичката улога на воената организација во САД.

31. Во Велика Британија, координацијата на безбедносната заедница е ефектуирана од Комитетот за одбрана кој е орган на Владата. Исто така, за координацијата е задолжен и Државниот секретар кој го известува директно Премиерот. Постои служба која му е на располагање на Државниот секретар, и истата му помага во извршувањето на неговите функции и ја врши генералната анализа на информациите кои доаѓаат преку различни канали. Овластувањата на Државниот секретар се доста значајни бидејќи покрај контролирање на извршувањето на задачите тој е овластен да го назначува релевантниот персонал.

Во однос на разузнавачките активности во Велика Британија, службите за безбедност и разузнавање се управувани од директори кои се назначени и надгледувани од Државниот секретар. Директорите се многу високи лица со многу специфични овластувања, вклучувајќи овластување за тајна пенетрација на приватен имот и употреба на посебни техники за набљудување. Премиерот назначува комесар за секоја од службите, кој ја надгледува власта практикувана од Државниот секретар. Службите за безбедност и разузнавање (МИ5 и МИ6) и администрацијата на Државниот секретар се обврзани да го снабдуваат соодветниот комесар со информации и документи кои тој ќе ги побара од нив.

32. Во СР Германија федералната структура и нејзините институции, кои ги рефлектираат германската историја и пост-воените услови, со сигурност покажуваат дека политиката и легислативата не се концентрирани на национално ниво. Повеќе од која и да е голема западноевропска држава, Сојузна Република Германија применува децентрализирана и повеќе-слојна политичка моќ. Многу набљудувачи на политичкиот процес во Германија го сметаат федералниот систем за пречка за ефикасен управувачки и економски развој. Но тоа не значи дека во остварувањето на координацијата постои раздвоеност по федерални единици.

Федералната Влада е обврзана да и обезбеди информации на комисијата во врска со специфични задачи од сферата на активноста на било кои служби.

33. Во Франција, Претседателот на Републиката има најголема одговорност во спроведувањето на одбранбената политика. Координацијата на безбедносната заедница на Франција, главно се остварува во рамките на Советот за одбрана – тело кое е во рамките на Претседателот на Републиката. Владата во основа има задача да ги имплементира одлуките кои се донесени во советите и телата со кои раководи Претседателот на Републиката.

34. Во Грција има усвоено модел на целосна унификација на структурите со цел постигнување подобра координација и супервизија над

извршувањето на задачите. Во оваа држава и контраразузнавачките функции се изведуваат од една служба. Спектарот на активностите на воените служби е стриктно лимитиран на територијата на воените единици.

35. Во Република Бугарија, според Уставното решение, Советот на министри има задача да го обезбеди јавниот ред и националната безбедност. Овој пристап е правилен, бидејќи Владата е егzekутивна власт и ја сноси политичката одговорност пред електоратот.

Во рамките на Советот на министри постои Совет за безбедност и една од неговите функции е координација помеѓу релевантните сектори и служби поврзани со националната безбедност.

36. Уставната повелба на Државната заедница Србија и Црна Гора содржи одредби со кои најважната улога во одбраната му е доверена на Советот на министри. Собранието донесува пресудни одлуки во војна и мир. Меѓутоа голема улога во командувањето и координацијата во најважниот дел на вооружените сили на војската на Србија и Црна Гора му е доверена на Врховниот совет за одбрана. Министерството за одбрана ја има улогата да управува и да ги координира активностите за одредени прашања од одбраната.

Евидентни се потешкотиите во функционирањето на Врховниот совет за одбрана поради тоа што не постои никаква регулатива за постапките за донесување на одлуки. Неговото функционирање воглавно се базира на политичката согласност на учесниците и исклучиво на нивната волја. Тој нема никаква обврска за извршување на својата функција да ги информира другите органи, како што се Собранието и Советот на министри.

37. Компаративната анализа на избраниот модел на национална координација во Република Македонија со моделите на координација на САД, Велика Британија, Франција, Германија, Грција, Бугарија и Србија и Црна Гора покажа дека нашиот модел ги нема истите компоненти како и на третираните земји со кои се вршеше компарацијата. Постои идентична определба на сите системи кога станува збор за одбраната, имено сите модели кога е во прашање одбраната на земјата предвидуваат ангажирање на

свкупните расположливи ресурси на државата. Постојат различни приоди во креирањето на безбедносната политика и особено во делот на остварување на координација на безбедносната заедница кои се движат од остварување на координација кај претседателот на САД, кај премиерот на Велика Британија, во одделни држави во рамките на Советот на министри преку специјализирани тела за таа намена, до во случајот со Република Македонија координацијата да биде сè уште дискутабилна.

38. Карактеристично за сите земји е тоа што во зависност од тоа за каков тип држава се работи, република или монархија, сепак, врховен командант на вооружените сили е Претседателот на Републиката, односно монархот. Меѓутоа, постои разлика меѓу носителите на функцијата врховен командант и стварните носители кои таа функција ја извршуваат. Во праксата стварната функција врховен командант и припаѓа на извршната власта, на владата. Во земјите со претседателски системи функцијата врховен командант му припаѓа на претседателот како носител на извршната власт. Тој е овластен да превзема мерки со кои ќе го обезбеди подготвувањето и организирањето на вооружените сили, односно одбраната.

## ПРИЛОЗИ

*Прилоџ број 1*

Карактеристики и структура на системот на одбраната

*Прилоџ број 2*

Области на надворешната политика на ЕУ

*Прилоџ број 3*

Координација на национално ниво за евроатлантско интегрирање

*Прилоџ број 4*

Состав на парламентите

*Прилоџ број 5*

Постапка за утврдување на одговорност на Претседателот

*Прилоџ број 6*

Нестандардизирано интервју

Карактеристики и структура на системот на одбраната

системи својства	Правосуден систем	Систем на одбраната	Економски систем
1. структура	<ul style="list-style-type: none"> <li>- судови</li> <li>- обвинителства</li> <li>- правобранител</li> <li>- адвокатура</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- работите од силите на одбранб. актив. и мерки</li> <li>- носители на работите од областа на одбраната</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- стопанските области и гранки</li> <li>- нестопанство</li> <li>- услужни дејности и др.</li> </ul>
2. функции	<ul style="list-style-type: none"> <li>- заштита на личната и на имотната сигурност на граѓаните</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- одбрана на земјата од надворешен и од внатрешен непријател</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- производство на материјални добра и услуги за подобрување на состојбата на граѓаните</li> </ul>
3. карактеристики	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ефикасност</li> <li>- правичност</li> <li>- единственост на казнената политика</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- единство</li> <li>- функционалност</li> <li>- надворешно политичка функционалност</li> <li>- класна суштина</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- функционалност</li> <li>- флексибилност</li> <li>- ефикасност</li> <li>- рационалност</li> </ul>
4. специфичности	<ul style="list-style-type: none"> <li>- институциите</li> <li>- механизмите</li> <li>- меѓусебните односи во системот</li> <li>- организираноста</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- субјектите</li> <li>- механизмите</li> <li>- меѓусебните односи</li> <li>- хиерархијата</li> <li>- мотивите</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- субјектите</li> <li>- механизмите</li> <li>- односите меѓу субјектите</li> <li>- мотивите и сл.</li> </ul>
5. интеракции	<ul style="list-style-type: none"> <li>- суд-суд</li> <li>- суд-обвинителство</li> <li>- суд-правобран.</li> <li>- суд-адвокатура</li> <li>- обвинителство</li> <li>- орган за внатр. работи и сл.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ОПС- вооружени сили</li> <li>- вооруж. сили</li> <li>- ОПЗ систем-окружување</li> <li>- меѓународен фактор</li> <li>- одбрана</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- стопан-нестопан. индуст.др. гранки</li> <li>- енергетика – други области и гранки</li> <li>- стопанство, увоз-извоз</li> <li>- земјоделство-други дејности и сл.</li> </ul>

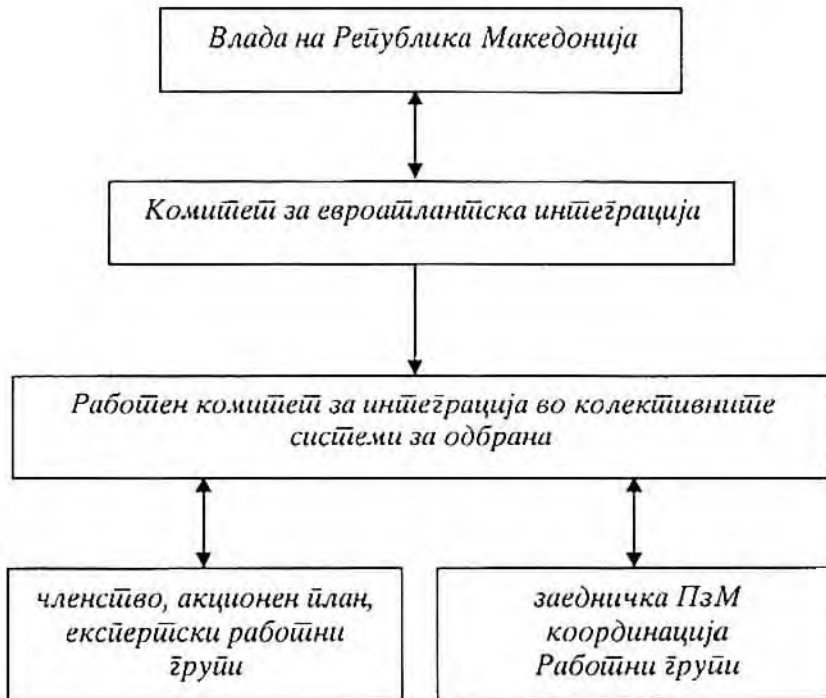
Извор: Т. Гоцевски, Политичкиот и економскиот систем на одбраната на Македонија, Графо Б&С – Скопје, 2001, 66

## Области на надворешната политика на ЕУ

Области на надворешната политика	Вкупно возможни средства во 1998 изразени во милиони ECU	Проценти од буџетот за областите на надворешната политика
Помош за храна и мерки за поддршка	579,038	9,71
Хуманитарна помош	539,600	9,05
Соработка со земјите во развој во Азија	396,150	6,64
Соработка со земјите во развој во Латинска Америка	274,500	4,60
Соработка со земјите во развој во Јужна Африка	137,500	2,31
Соработка со земјите во развој во Медитеранскиот регион и во Блискиот и Средниот Исток	1.142,000	19,15
Соработка со земјите од Централна и Источна Европа (ЦЕЕ)	1.126,340	18,89
Европска рамка за реконструкција и развој	33,750	0,57
Соработка со нови независни држави и Монголија	465,250	7,80
Други мерки за поддршка на земји од ЦЕЕ и нови независни држави	83,115	1,39
Соработка со поранешна Југославија	264,000	4,43
Други мерки за соработка	410,211	6,88
Европска иницијатива за промоција на демократијата и заштита на човековите права	92,400	1,55
Меѓународни договори на Фишер	292,700	4,91
Надворешен аспект на некои политички ставови на ЕС	88,130	1,48
Заедничка надворешна и сигурносна политика	38,000	0,64
Вкупно	5.962,684	100

Извор: Генерален извештај за активностите на Европската Унија 1998, Луксембург 1999

Координација на национално ниво за евроатлантско интегрирање





Прилог бр.4

Состав на парламентите

Земја	Долен дом	Број на членови	Горен дом	Број на членови
Бугарија	Национално собрание	240		
Хрватска	Претставнички дом	100	Жупаниски дом	По 3 од секоја жупанија
Естонија	Парламент (Riigikogu)	101		
Унгарија	Национално собрание	Закон(*)		
Летонија	Собрание (Saeima)	100		
Литванија	Собрание (Seimas)	141		
Македонија	Собрание	120 до 140		
Полска	Собрание (Sejm)	460	Сенат	100
Романија	Пратенички дом	Закон(*)	Сенат	Закон(*)
Словакија	Национален совет	150		
Словенија	Национално собрание	90	Национален совет	40
Чехија	Пратенички дом	200	Сенат	80

\*Бројот на пратениците не е определен со уставот и треба да се определи со закон

\* Извор: Китаноски Л., Поделба на власта, Анископ, Скопје, 1996, 223

Прилог бр.5

Постапка за утврдување на одговорноста на претседателот

Земја	Постапка		
	Се покренува во	Мислење	Разрешување
Бугарија	Националното собрание		Уставен суд
Хрватска	Претставничкиот дом		Уставен суд
Естонија	Парламентот		Судство
Унгарија	Националното собрание		Уставен суд
Летонија	Собранието		Судство
Литванија	Собранието		Собрание
Македонија	Собранието		Уставен суд
Полска	Собранието		Државен суд
Романија	Обата дома	Уставен суд	Референдум
Словакија	Државниот совет		Уставен суд и Државен совет
Словенија	Националното собрание		Уставен суд
Чехија	Горниот дом		Уставен суд

\*Извор: Китаноски Л., Поделба на власта, Анископ, Скопје, 1996, 259

## НЕСТАНДАРДИЗИРАНО ИНТЕРВЈУ

Во рамките на истражувачкиот проект: "Државните органи и цивната координација во функција на ефикасна одбрана и евроатлантските интеграции" се спроведува испитување на ставовите на лица кои се наоѓаат на раководни функции во државните органи (министри, државни секретари, државни советници итн.), како и ставови на лица кои за време на воената криза раководеа со соодветните органи кои ја остваруваа одбраната и безбедноста на државата. Истовремено со истражувачкиот проект се опфатени и експерти кои исклучиво се ангажираат и работат на ваква проблематика.

1. Постојат дилеми околу компетенциите на Претседателот на државата. Какво е Вашето мислење дали ова прашање се предимензионира или не.
2. Како ја оценувате улогата на Агенцијата за разузнавање во безбедносниот сектор и комуникацијата со соодветните министерства, Владата, Парламентот?
3. Советот за безбедност е тело кое го координира ставот на државните органи и своите мислења, ставови и предлози ги доставува до Парламентот, Владата? Дали сметате дека го има завземено вистинското место во остварувањето на одбраната. Дали сметате дека се неопходни некакви промени за да се истакни неговата улога.
4. Според уставната регулатива на Собранието му се доделени надзорните функции (што е случајот и со одбраната). Кое е Вашето мислење дали Собранието ефективно ја врши или не оваа негова функција?
5. Во рамките на Собраниската структура егзистира и Комисијата за одбрана и безбедност. Како ја оценувате работата на Комисија за одбрана и безбедност и Дали Комисијата има заокружена законска рамка и можност во целост да ја остварува демократската контрола и надзор врз вооружените сили и разузнавачко-безбедносниот систем?
6. Постои мислење дека во безбедносниот сектор недостасува едно тело кое би се бавело со координацијата (некој смета дека Советот за безбедност е најсоодветното тело, некои сметаат дека е потребно формирање на ново тело). Што мислите Вие кое е најдоброто решение во случајот со нашата држава.
7. Во рамките на расправите за безбедносниот сектор според најавите до 2004 година досегашните надлежности на АРМ за обезбедување на државната граница ќе преминат во рацете на МВР. Како Вие гледате на оваа промена, затоа што како што знаете традиционално се смета дека Армијата е таа што треба да ја обезбедува државната граница?
8. Во кој смисол сметате дека подобрувањето на координацијата на системот на безбедност ќе влијае на забрзување на процесот за членство во евроатлантските интеграции?

## БИБЛИОГРАФИЈА

- Ackermann, Alice, *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia*, Syracuse, N.Y. Syracuse University Press, 2000
- Америчко државно усјуројсјиво*, Изворно издание на Richard C. Schroeder, 1989
- Aldrich Richard J. and Hopkins Michael F., *Intelligence, Defence and Diplomacy: British Policy in the Post-war World*, Frank Cass, 1994
- Andrain Charles F. and Apter David E., *Political Protest Social Change: Analyzing Politics*, Macmillan Press, LTD, 1995
- Anthony H. Birch, *The British System of Government*, Ninth edition, London and New York, 1993
- Ahrari, M. E., *America's Search for a Post-Cold War Grand Strategy*, European Security, Vol. 3, No. 3, Autumn 1994
- Bainbridge Timothy, *The Penguin Companion to European Union*, Penguin Books, 2000
- Бакрески О., *Државниите орѓани и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002
- Barnes Ian and Barnes M. Pamela, *The Enlarged European Union*, Longman, London, 1995
- Best Steven and Kellner Douglas, *Postmodern Theory: Critical Interrogations*, The Guilford Press, New York, 1991
- Bronstone Adam, *European Security into the Twenty-first Century: Beyond Traditional Theories of International Relations*, Ashgate, 2000
- Britain's Security in a Changing World*, Foreign & Commonwealth Office, London 1994
- Bulgaria: A Country Study*, Federal Research Division, Library of Congress, Edited by Glenn E. Curtis, Research Completed June 1992
- Budge Ian and McKay David, *The Developing British Political System: the 1990s*, Longman, London and New York, 1993
- Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London: Harvester Wheatsheaf, 1991
- Blondel J., F. Müller Rommel, *Cabinets in Western Europe*, MacMillan, 1989
- Ванковска Б., *Војската и демократијата*, НИП „Нова Македонија“, Скопје, 1995
- Ванковска Б. и Цветковски Ц., *Правото и одбраната*, РОБЗ, Скопје, 1996
- Ванковска Б., *Тековниите перспективи врз сосјојбиите во Македонија: напори за мир, демократија и безбеднос*, Фондација Институт отворено општество – Македонија, Скопје, 2003
- Вејновиќ Д., *Политичка култура*, Бања Лука, 2003

- Vincent Andrew, *Political Theory: Tradition and Diversity*, Cambridge University Press, 1997
- Волков В., *Дезинформација*, Наш дом, Београд, 2001
- Vukadinović R., *Postkomunistički izazovi evropskoj sigurnost*, Grafotisak, Grude, 1997
- Габер С., *Теорија на државата и правото*, Култура, Скопје, 1993
- Гаговска Б., *Општомирис на власта*, Просвета, Куманово, 1992
- Gilpin Robert, *The Challenge of Global Capitalism*, Princeton University Press, 2000
- Гоцевски Т., *Современи тенденции во одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 1997
- Гоцевски Т., *Образовен менаџмент*, Македонска ризница, Куманово, 1997
- Гоцевски Т., *Одбранбено осамостојување на Македонија*, Македонска ризница, Куманово, 2000
- Гоцевски Т., *Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија*, Графо Б&С, Скопје, 2001
- Гоцевски Т. и Митревска М., *Кризен менаџмент*, Македонска ризница, Куманово, 2001
- Гоцевски Т., *Основи на системот на националната одбрана*, Македонска ризница, Куманово, 2002
- Гоцевски Т., *Економика на одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2003
- Гоцевски Т., *Образовен менаџмент*, Киро Дандаро, Битола, 2003
- Greece: A Country Study*, Federal Research Division, Library of Congress; edited by Glenn E. Curtis - 4<sup>th</sup> ed., 1995
- Grizold A., Tatalović S. i Cvrtila V., *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb, 1999
- Gustzkow H., *Communication in Organization*, Handbook of Organization, ed. March J., Rand Mc Nally Company, Chicago, 1965
- Давидовски П., *Коментар на Законот за одбрана*, Штрк, Скопје, 2002
- Dale Ernest, *Management: Theory and Practice*, Mc Graw - Hill Book Company, 1965
- Daniker Gustaf, *Nature and Deployment of Armed Forces – Turning Point Gulf War 1991*, Frauenfeld, 1992
- Dawn Oliver, *Government in the United Kingdom, The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes · Philadelphia, 1991
- Diaconescu G., Serban F. and Pavel N., *Democratic Control Over the Army in Romania*, Editura Enciclopedica, Bucharest, 1996
- Ditrich F., *Nonmilitary Aspects of Security: A Systems Approach*, UNDIR, 1993

- Defence Restructuring and Conversion: Sociocultural Aspects*, Edited by Ljubica Jelusic and John Selby, Brussels, 1999
- Denza E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford New York, 2002
- Димишковски С., *Војна, војска и политика*, Глобус, Скопје, 1994
- Димишковски С., *Основи на националната одбрана на Република Македонија*, Глобус, Скопје, 1996
- Додевски З., *Лидерството во армијата*, 2-ри Август С - Штип, 2001
- Donald A., *The Citizen in Uniform: Reform and its Critics in the Bundeswehr*, во Szabo, *The Bundeswehr and Western Security*, London: Houndmills, Basingstoke, Hampshire and Macmillan, 1990
- Drion, Frédéric, *France: New Defense for a New Milenium*, Parameters, 1996-1997
- Dunning John H., *Governments, Globalization and International Business*, Oxford University Press, Oxford, 1997
- Ѓорески В., *Сите војски на светот*, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1995
- Ѓорѓевиќ Обрен, *Лексикон безбедности*, Београд
- El-Ayouty; Ford, Kevin J.; Davies, Mark, *Government Ethics and Law Enforcement: Toward Global Guidelines*, Westport, Conn. Praeger, 2000
- Elster Jon and Slagstad Dune, *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, 1993
- Eriksen Thomas Hylland, *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London, Sterling, Virginia, 1993
- Етничкиот соживот во постконфликтниот период*, ФИОМ и МЦМЕИ, Македонска ризница, Куманово, 2003
- Eyerman Ron, *Between Culture and Politics: Intellectuals in Modern Society*, Polity Press, 1994
- Žunec O., *Rat i društvo*, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1998
- Ibrahimpahić M., *Armija kao društvena institucija*, VVPŠ JNA, Beograd, 1972
- Ибрахими А., *Политичките институции на Европската унија: Европска комисија*, Логоса, 2003
- IISS *The Military Balance*, 1990-1991, London 1990
- IISS *The Military Balance* 2002-2003, London, 2002
- IISS, *The Military Balance*, 2003-2004, London, 2003
- Ingle Stephen, *The British Party System*, Basil Blackwell, 1989

Illés Iván, *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Easten and Central Europe*, Hamburg: Lit, 2001

Јовановски К., *Филозофски речник*, ТНИД Ѓурѓа, Скопје, 2002

*Yugoslavia a country study*, Federal Research Division Library of Congress, Edited by Glenn E. Curtis, Research Completed December 1990

Kamrava, M., *Politics and Society in the Developing World*, London; New York • Routledge, 2000

Kavanagh Dennis, *British Politics, Continuities and Change*, Oxford University Press, 1985

Kegley, Charles W. Jr., Wittkopf, Eugene R., *American Foreign Policy*, New York: St. Martin's Press, 1991

Kegley, C.W. Jr., Wittkopf, E.R., *American Foreign Policy, Pattern and Process*, St. Martin's Press, New York, 1987

Kellas James G., *The Scottish Political System*, Cambridge University Press, 1992

Kelleheri M.C., Mattoh C.A., *Evolving European Defense Policies*, Lehington Books, 1987

Kelleher Catherine M., "Fundamentals of German Security: The Creation of the Bundeswehr – Continuity and Change," in *The Bundeswehr and Western Security*, edited by Stephen F. Szabo, London: Houndmills, Basingstoke, Hampshire and MacMillan, 1990

Китаноски Л., *Поделба на власии*, Анископ, Скопје, 1996

Klein Paul and Jürgen Kuhlmann, *Military and Society in 21<sup>st</sup> Century Europe: A Comparative Analysis*, Hamburg: Lit, 2000

Климовски С. и Митков В., *Усїавно уредување на Република Македонија*, Просветно дело, Скопје, 1993

Климовски С., Митков В., *Полиїички и усїавен сисїем*, Просветно дело, Скопје, 1995

Климовски С., *Усїавен и полиїички сисїем*, Просветно дело, Скопје, 1998

Knutsen, T.L. *A History of International Relations Theory*, 2nd ed. Manchester University Press, 1997

Костова Ј., *Незавршен мир*, Бата прес, Софија-Богданци, 2003

Котовчевски М., *Извори на заѓрозување на мирої и националнаїа безбедносї*, Филозофски факултет-Балкански центар за мир, Скопје, 1999

Котовчевски М., *Национална безбедносї на Република Македонија*, I, II и III книга, Македонска цивилизација, Скопје, 2000

- Котовчевски М., *Современи разузнавачки служби*, Македонска цивилизација, Скопје, 2002
- Cohen John, *Humanistic Psychology*, George Allen & Unwin, Ltd., London, 1958
- Кузев С., *Сѝпраѝеѝија за одбранѝиѝа*, „Југореклам“, Скопје 2001
- Кузев С., *Збирка докуменѝиѝ од обласѝиѝа на безбедносѝиѝа и одбранѝиѝа*, „Југореклам“, Скопје 2002
- Кузмановски С., *Додека конфликтѝоѝиѝ сѝ ушѝе ѝѝраеше*, Ворлдбук 2000, Скопје, 2003
- Кутлетић В., *Орѝанизација власѝиѝ – уѝоредна сѝудија усѝава бивших социјалисѝиѝчких држава Евроѝе*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002
- Labarde Philippe, Bernard Moris, *God, How Nice is Economic Warfare*, Antet Publishing House, Bucharest, 2001
- Лакоски А., *Нуклеарно оружје*, Филозофски факултет, 2002
- Lane Jan-Erik and Svante Ersson, *Comparative Politics: An Introduction and New Approach*, Polity Press, 1994.
- Lijphart A., *Democracies*, Yale University Press, New Haven and London, 1984
- Laufer and Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 1997
- Лазаревски П., и Атанасов П., *Посѝавеносѝиѝ и осѝварување на ѝолиѝиѝкаѝиѝа на национална безбедносѝиѝа на Република Македонија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002
- Лазаревски П., *Сѝпраѝеѝиѝшки инѝтереси, цели и ѝолиѝиѝика на Република Македонија*, 1995
- Lepgold, Joseph, *Collective Conflict Management and Changing World Politics*, Albany State University of New York Press, 1998
- Lewis D. Eigen and Jonathan P.Siegel, *Dictionary of Political Quotations*, Robert Hale, London, 1994
- Lowi T.J. and B.Ginsberg. *American Government. Freedom and Power*. New York, W.W. Norton&Company, 1990
- Малески Д., *Современи ѝолиѝиѝчки сисѝеми*, НИО Студентски збор, Скопје, 1986
- Mangold P., *National Security and International Relations*, Rotledge, London and New York, 1990
- Marković R., *Izvršna vlast*, Beograd, 1980
- Maritain J., *Principes d'une politique humaniste*, Paris, 1945
- Maritain J., *Humanisme intègral*, Paris, 1936

- Massie Joseph L., *Essentials of Management*, Prentice-Hall Inc., Upper Saddle River, New Jersey 07458, 1987
- Masleša R., *Teorije i sistemi sigurnosti*, MAGISTRAT, Sarajevo, 2001
- Maddex Robert L., *Constitutions of the World*, Routledge, London, 1996
- Matthew A. Richard, *Dichotomy of Power, Nation versus State in World Politics*, Lexington Books, 2002
- Микуновиќ Љ., *Современ лексикон на сѝрански зборови и изрази*, Наша книга, Скопје, 1990
- Moravcsik Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, Taylor & Francis Group, 1999
- Mićović V., *Globalizacija i novi svetski poredak*, Čigoja štampa, Beograd, 2001
- Mileta V. i Vukadinović R., *Evropska integracija i Ruska dezintegracija*, Birotisak, Zagreb, 1996
- Милошевиќ М., *Сисѝем државне безбедносѝи*, Полицијска Академија, Београд 2001
- Mills Wright, *Arms and State – Civil-Military Elements in National Policy*, New York, 1958
- Miner John B.,: *Management Theory*, The MacMillan Company, New York, 1971
- Mićović V., *Globalizacija i novi svetski poredak*, Čigoja štampa, Beograd, 2001
- Мирчев Д., *Драмаѝи на ѝлурализацијаѝи*, Комунист, Скопје, 1991
- Митков В. и Климовски С., *Полиѝички и усѝавен сисѝем*, Просветно дело, Скопје, 1995
- Митревска М. и Гоцевски Т., *Кризен менаѝменѝи*, Македонска ризница, Куманово, 2002
- Митревска М., *Цивилна одбрана*, Европа 92 – Кочани, Скопје, 2003
- McAlpine Thomas S., *The Process of Management*, Business books limited, London, 1973
- McCamy, James L., *The Administration of American Foreign Policy*, New York: Alfred&Knopf, 1952
- Mooney James D., *The Principles of Organization*, Harper and Row publishers, New York, 1947
- Нацев З., *Едукаѝивни ѝроекѝии во одбранаѝи*, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1995
- Нацев З., *Докѝрина и сѝраѝеѝија*, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1998
- Нацев З. и Начевски Р., *Војна, мир и безбедносѝи*, Македонска ризница, Куманово, 2000



- Norris Pippa and Lovenduski J., *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge University Press, 1995
- Nugent Neill, *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan Press LTD, 1999
- NATO and Southeastern Europe*, Security Issues for the Early 21<sup>st</sup> Century, Edited by Dimitris Keridis & Robert L. Pfaltzgraff, Brassey's, Inc, 2000
- NATO-Handbook: Office of Information and Press, Brussels, 1998
- NATO Handbook, NATO Office of Information and Press, 1110 Brussels, Belgium, 2001
- Неделковски Ж., *Политика како комуникација*, НИО Студентски збор, Скопје, 1992
- Oliver Dawn, *Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes, Philadelphia, 1991
- Ostojić D., *Države sveta 2003*, No Limit Books, Beograd, 2003
- Overseas Relations and Defence: Aspects of Britain*, London: HMSO, 1993
- Painter, David S., *The Cold War: An International History - Making of the Contemporary World*, London; New York Routledge, 2002
- Palin H. Roger, *Multinational Military Forces: Problems and Prospects*, ADELPHI Paper 294, IISS / Oxford University Press, 1995
- Paul Christopher, *The Ethics of War and Peace, An Introduction to Legal and Moral Issues*, Prentice Hall, 1994
- Paul Silk with Rhodri Walters, *How Parliament Works*, Second edition, Longman, London and New York, 1989
- Peters Guy, *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*, Canadian Centre for Management Development, 1998
- Petit Thomas A.: *Fundamentals of Management Coordination*, New York, 1975
- Phelps Nicholas A., *Multinationals and European Integration: Trade, Investment and Regional Development*, Jessica Kingsley Publishers, Great Britain, 1997
- Pogled unapred: bezbednosni izazovi na Balkanu do 2010 godine*, (edt) Istvan Gyarmati Theodor Winkler, EastWest Institute New York i Zenevski centar za demokratsku kontrolu oruzanih snaga, Belgrade, 2002
- Поповиќ Д., *Сиварање модерне државе*, Драганиќ, Београд, 1993
- Poulton Hugh and Taji-Farouki Suha, *Muslim Identity and the Balkan State*, Hurst & Company, London, 1997

*Прозрачност̄ при ӯправле̄нӣю на о̄ӣбранӣелнӣе до̄ста̄вки*, под редакцӣята на Т.Тагарев, Сдружение “Джордж С.Маршал – Българӣя, Софӣя, 2003

Pollitt Ch. & G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000

Punnett R. M., *British Government and Politics*, Sixth edition, Dartmouth, 1979

Punnett R. M., *British Government and Politics*, University Press, Cambridge, 1994

Purg, Adam, *Ovbešcevalne službe*, Ljubljana: Enotnost, 1995, *Defense and Foreign Affairs Handbook*, 1994

Raboy Marc and Dagenais Bernard, *Media, Crisis and Democracy: Mass Communication and the Disruption of Social Order*, Sage Publications, London, 1995

Radosavljević Ž., *Vojna ekonomika, kako efikasno i efektivno upravljati vojnom organizacijom*, KUM, Beograd, 2001

Ранђеловић С., *Увод у информисање и односе Воске с јавношћу*, ПАН-ГРАФ, Београд, 2003

Rudden B., - Wyatt D. (ed.), *Basic Community Laws*, Clarendon Press, Oxford, 1994

Roney T. A., *Country Profile of the Federal Republic of Yugoslavia*, Prepared by the National Security Studies and Strategies Group Science Applications International Corporation, 1993

Rosamond B., *Theories of European Integration*, PALGRAVE, New York, 2000

Robertson David, *The Penguin Dictionary of Politics*, Penguin Books, 1993

Rosengren Erik, *Media Effects and Beyond: Culture, Socialization and Lifestyles*, Routledge, London & New York, 1994

Rose R., *Ministers and Ministries, A Functional Analysis*, Clarendon Press, Oxford, 1987

Rot N., *Psihologija grupa*, ZUNS Beograd, 1983

Ружин Н., *Евро̄пска̄ӣа иде̄ја од ӯӣо̄ӣја до реално̄с̄т̄и*, Просвета, Куманово, 1996

Савић А., Делић М. и Бајагић М., *Безбедно̄с̄т̄и све̄ӣа од та̄јно̄с̄т̄и до јавно̄с̄т̄и*, Институт безбедности, Виша школа унутрашњих послова, Полицијска Академија, Београд, 2002

Савић А., *Увод у државну безбедно̄с̄т̄и*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2000

Sarkesian, S. C., *U.S. National Security - Policymakers, Processes, and Politics*, Second edition. Lynne Rienner Publishers, 1995

- Security Sector Reform Does It Work? Problems of Civil-Military and Inter-Agency Cooperation in the Security Sector*, (ed.) Fluri Philipp and Shalamanov Velizar, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and George C. Marshall, Sofia, 2003
- Shalamanov V., B. Tashev and S. Conkov (2002) 'Model of Defence Management of Republic of Bulgaria in the 21<sup>st</sup> Century', Research Report – Open Society Foundation / George C. Marshall Association, Sofia, 2002
- Shea John, *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation*, McFarland and Company, Inc., Publishers Jefferson, North Carolina and London, 1997
- Sentinel Jane's: *The Balkans*, Jane's Information Group, London, 1993
- Smith A.M. and Timmins G., *Building a Bigger Europe – EU and NATO enlargement in comparative perspective*, Ashgate, Aldershot • Burlington USA • Singapore • Sydney, 2001
- Shulstad A. Raymond, *Peace is My Profession*, National Defense University Press, Washington, DC, 1986
- Симеонов И., *Основи на организацијата и управлението во училиштето в прехода към пазарна икономика*, Университетско издателство, Софија, 1995
- Silk Paul with Rhodri Walters. *How Parliament Works*, Logman, London and New York, 1989
- Sjursen Helen, *New Forms of Security in Europe*, ARENA Working Papers, 4/2000
- Синадиновски Ј., *Општинскиот и личниот*, Македонска книга, Скопје, 1988
- Славески С., *Националната безбедност на Република Македонија и евроатлантските институции*, Диги принт – Скопје, 2003
- Smith Anthony D., *National Identity*, Penguin Books, 1991
- Smith G., *Structures of Government*, во Smith et al.(eds.), London, 1989
- Snuder J., *Nationalism and the Crisis of the Post-Soviet State*, in Michael Brown, ed., *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton: Princeton University Press, 1993
- Срдић М. и Томић И., *О Правној држави и институцијата јавног система СР Југославије*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998
- Стајић Љ., *Основи Безбедности*, Полициска Академија, Београд, 1999
- Стаменковски А., *НАТО и одбраната*, НИП „Гурѓа“, 1997
- Стаменковски А., *Основи на разузнавањето*, Гурѓа, Скопје, 1999
- Stewart Ian and Carruthers Susan L., *War, Culture and the Media: Representations of the Military in the 20<sup>th</sup> Century Britain*, Flicks Books, 1996
- Smith A., *National Identity*, University of Nevada Press, Reno, Nevada, 1991
- Somers Frans, *European Union Economies A Comparative Study*, Addison Wesley Longman Limited, 1998

- Спасески Ј. и Аслимоски П., *Безбедносѝ одбрана мир*, АД Коста Абраш, Охрид, 2000
- Теокаревић Ј. и Миланковић В., *Безбедност Европе и Шirenje NATO-A*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998
- Tokvil, De Aleksis, *O demokratiji u Americi*, Izdavačka knjižarnica Zorana Sremski Karlovci-CIID Titograd, 1990
- Тодорић С., *Цивилно-војни односи*, Војноиздавачки завод, Београд, 2004
- Thomson J., *Organization in Action*, McGraw Hill, New York, 1967
- The New Transatlantic Agenda*, Edited by Hall Gardner and Radoslava Stefanova, Ashgate, Aldershot • Burlington USA • Singapore • Sydney, 2001
- The Challenge of Military Reform in Post-communist Europe; Building Professional Armed Forces*, (ed) Anthony Forster; Timothy Edmunds and Andrew Cottey, Palgrave MACMILLAN, New York 2002
- The British System of Government*, London: HMSO, 1994
- Този Ѓ., *Политика и моќ*, НИО Студентски збор, Скопје, 1994
- Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, (ed) Todor Tagarev, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and George C. Marshall – Bulgaria, Sofia, 2002
- Trask D., *Democracy and Defense*, United State Information Agency, 1993
- Trost Peter, *The Interdependency between National Economic Performance and National Security: Case Studies in the Region of the Former Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, PFP Consortium Study Group "Crisis Management in South East Europe", Vienna, October 2002
- Utley R.E., *The French Defence Debate*, Frst published in Great Britain 2000 by MacMillan Press LTD, London
- Fitzpatrick J.; Secrist J. and Wright D., *Secrets for a Successful Dissertation*, SAGE Publications, International Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks London New Delhi, 1998
- Fluri Philipp and Shalamanov Velizar, *Security Sector Reform Does It Work?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and George C. Marshall – Bulgaria, Sofia, 2003
- Fluri Philipp and Law M. David, *Security Sector Expert Formation - Achievements and Needs in South East Europe*, Study Group Security Sector Reform, Geneva, May 2003
- Fontaine.P, *A New Idea for Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000
- Friedrich August von Hayek, *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press, Chicago, 1948

- Фрчковски Јб., *Теории за демократијата*, Скопје, 1992
- Фрчковски Јб., *Новите општествени движења и алтернативната сцена*, Комунист, Скопје, 1988
- Haas, E.B., *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, in L.N. Lindberg and S.A. Scheingold (eds), *European Integration: Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974
- Haas, E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2<sup>nd</sup> edn., Stanford CA: Stanford University Press, 1968
- Harrison, R.J. *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, George Allen and Unwin, London, 1974
- Hamilton, J., *European Community Law*, Sweet & Maxwell, London, 1998
- Hartmut Klatt, "Der kooperative Bundesstaat: Entwicklungslinien und neue Herausforderungen," in *Föderalismus in der Bewährungsprobe*, 1991
- Haegeman Liliane, *Introduction to Government and Binding Theory*, basil Blackwell, 1991
- Hassner Pierre, *Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order*, in Michael Brown, ed., *Rethinking Third World Politics*. New York: Longman, 1993
- Hilsman, Roger., *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs*, Prentice Hall, 1993
- Hogwood, B.W. and Gunn, L.A., *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984
- Hollins H.B.; Powers A.L. and Sommer M., *Alternative Strategies for Global Security*, Westview Press, Boulder, San Francisco & London, 1989
- Holsti K. J., *The State War and the State of War*, Cambridge University Press, 1996
- Hodges, M. *European Intergration*, Harmondsworth: Penguin, 1972
- Huntley, James Robert, *Pax Democratica: A Strategy for the 21<sup>st</sup> Century*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire Palgrave, MacMillan, 1998
- Challenges Faced by The OSCE During 2001*, (ed) Daniel Warner and Valerie Clerc, PSIO Occasional Paper Number 2/2002
- Challenges of the Post-Conflict Reconciliation and Peace-building in Macedonia*, (ed) Biljana Vankovska, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces and Faculty of Philosophy - Institute of Defence and Peace Studies, Skopje, 2003
- Charles F. Andrain and David E. Apter, *Political Protest and Social Change Analyzing Politics*, MacMaillan, 1995
- Charlesworth Andrew and Cullen Holly, *European Community Law*, Pitman Publishing, 1994

- Charles F. Andrain and David E. Apter, *Political Protest and Social Change Analyzing Politics*, MacMillan, 1995
- Christopher Paul, *The Ethics of War and Peace; an Intoduction to Legal and Moral Issues*, Prentice Hall, Inc, New Jersey, 1994
- Chubb Basil, *The Government and Politics of Ireland*, Longman, London and New York, 1992
- Cocker P.G., *Contemporary British Politics and Government*, Tudor, London, 1994
- Consequences of the Madrid Summit on Security and Stability in Europe*, NATO Defence College, Rome, 1998
- Craig Gordon A. and George Alexander L., *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1995
- Crick Bernard, *National Identities: The Constitution of the United Kingdom*, Blackwell Publishers, 1991
- Christopher P., *The Ethics of War and Peace: An Introduction to Legal and Moral Issues*, Prentice Hall, 1994
- Croft S., Redmond J., Rees G., and Webber M., *The Enlargement of Europe*, Manchester Univerity Press, Manchester and New York, 1999
- Цветковић В., *Руководилац у интѐракијивном комуницирању*, ВИЗ, Београд, 2001
- Civil-Military Relations in South-East Europe*, Edited by Plamen Pantev, National Defence Academy Vienna, April, 2001
- Clive Gray, *Government Beyond the Centre*, Sub-National Politics in Britain, The MacMillan Press LTD, 1994
- Чокревски Т., *Орџанизационо ојшићесїво*, НИО Студентски збор, Скопје, 1995
- Ћупић Ћ., *Politika i zlo*, ЋIGOJA ШТАМПА, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1997
- Johnson Jean, *The Bedford Guide to the Research Proces*, Bedford Books of St. Martin's Press, Boston, 1992
- Johnson, Loch., *American as a World Power: Foreign Policy in a Constitutional Framework*, New York: McGraw - Hill, Inc, 1991
- Johnson N., *State and Government in the Federal Republic of Germany, The Executive at Work*, second edition, Ohford, 1983
- Jones Bill, *Political Issues in Britain Today*, Manchester University Press, 1994
- Jowell Jeffrey and Oliver Dawn, *The Changing of Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1994
- Jopp M., *The Strategic Implications of European Integration (Adelphi Paper 290)*, London, 1994

Шкарик С., *Уставино право*, I и II книга, Унион трејд, Скопје, 1995

Шуклев Б., *Менаџмент*, АД ГИТ Гоце Делчев, Скопје, 1998

Wachtel Andrew Baruch, *Making a Nation, Breaking a Nation: Literature and Cultural Politics in Yugoslavia*, Stanford University Press, Stanford, California, 1998

Weatherill S., *Law and Integration in the European Union*, Oxford University Press Inc., New York, 1999

Woodhouse Diana, *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice*, Clarendon Press, Oxford, 1994

Quinlan M., *European Defence Cooperation Asset or Threat to NATO*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., 2001

### **СПИСАНИЈА И ПУБЛИКАЦИИ**

*A Review of the Security Sector Reform*, The Conflict, Security and Development Group funded by DfID, Centre for Defence Studies at King's College London, September, 1999

Анализ на „*Политическата Рамка*“ и „*Изводите и насоките за планирање*“ по Стратегическия Преглед на Отбраната и препорѝ за работата на групите по прегледа, Институт за Евроатлантиска сигурност, 2003

*Model of leadership effectiveness*. U: Berkovitz, L. (ed.): *Advances in Experimental Social Psychology*. Vol.I Academic Press, New York, 1964

*Accession of Cyprus to the European Union: A Window of Opportunity*, article by the Chief negotiator in Cyprus and EU accession negotiations, “European Voice”, newspaper, 19.09.2001

*All About Prague and Copenhagen: WHAT'S NEXT*, European Security Study Group, PFP Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, Conference Proceedings of the 14<sup>th</sup> meeting at The NATO School (SHAPE), 27/28 Jan 2003

*Armed Forces and Society*, An Interdisciplinary Journal, Vol. 27, No. 2, Winter 2001

*A Charter of Partnership among the United States and Albania, Croatia, and Macedonia*, Tirana, 3 May 2003

Balkan Forum, *An International Journal of Politics, Economics and Culture*, Vol. 5, No. 2 (19), June 1997 Consequences of the Madrid Summit on Security and Stability in Europe, NATO Defence College, Rome, 1998

Blondel J., & Golosov G., *Studying Decision-making in the “Center of Government” in Eastern Europe and the CIS* - Paper, presented for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Copenhagen, 14-19 April 2000

*Бела книга за одбана на Република Македонија*, Министерство за одбрана, Скопје, 1998

*Военни способности – национално, съюзно планирање и специализација*, Военен журнал, т.110, бр.1, 2003

*Војна безбедносѝ*, Београд, број 1/74

*Европнѝеѓрација на ѝравниоѝ, ѝолиѝичкиоѝ и оѝѝѝесѝѝвениоѝ сѝсѝѝем на Република Македонија* (материјали од тркалезна маса), Македонска ризница, Куманово, 2002

*Европнѝеѓрација – идеи, сѝсѝојби, реализација*, Зборник на трудови, Правен факултет “Јустинијан први”, Македонска ризница, Куманово, 2002

*Евродијалоѓ*, списание за европски прашања, бр. 1/2002; 2/2002; 3/2002 и 4/2003, Студентски збор, Скопје

*Годишен зборник на Филозофски факулѝеѝѝ*, Македонска ризница, Куманово, 2002, Книга 55

*Годишен зборник на Филозофски факулѝеѝѝ*, Македонска ризница, Куманово, 2003, Книга 56

*Greece A Country Study*, Library of Congress Cataloginig-in-Publication Data, 1995

*Дефендолоѓија*: теоријско стручни часопис за питања заштите, безбједности, одбране, образовања, обуке и оспособљавања, Бања Лука, децембар 2002

*Toward a New French Strategy*, De Vaisseau, Bernard Dujardin, Proceedings, оѓујак 1996

*International Journal of Refugee Law*, Volume 13 Number 4, Oxford University Press, 2001

*Journal of International Relations*, (Issues of Politics, Law and Economy), Vol. II, No. 1-4, 1995

*Law of Armed Conflicts*, Symposium Brussels 1999, Belgian Presidency, Interallied Confederation of Reserve Officers, January 2000

*Differentiation and Integration in Complex Organizations*, Lawrence Paul R., Jay W. Lorsch: Administrative Science Quarterly, vol.12, No.I, June 1967

*Longman Dictionary of Contemporary English*, Third Edition

*Macedonia, Moldova, Romania*, Volume II, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva/Belgrade, 2003

*Македонија во НАТО*, Министерство за одбрана, Форумпринт-Куманово, 2003

Междунероден семинар по икономика на сигурносѝта и отбраната, „Сѝѓурносѝ на Балканиѝе и модернизација на оѝѝбраниѝѝелнаѝѝа ѝолиѝѝика“, Универзитетско издателство “Стопанство”, Софија, 2001

*Меѓународна политика*, Institut za меѓународну politiku i privредu (MPP), br. 1108, oktobar-decembar, 2002

*Меѓународне studije*, Hrvatska udruga za меѓународне studije, Golden marketing, Vol. I., 2000



*NATO Officials Back Plan for Closer Ties with Ex-bloc*, Wall Street Journal, 22-23 October 1993

NATO'S SIXTEEN NATIONS, special issue 2/1998, ZEU-50 YEARS OF EUROPEAN SECURITY, Jules Perel's Publishing Co, Netherland, 1998

NATO HANDBOOK, 50<sup>th</sup> Anniversary Edition, Office of Information and Press, NATO-1110 Brussels, Belgium, 1998

*Национален извештај за човековиот развој 2001*, СКЕНПОИНТ – Скопје, 2001

Office for Official Publications of the European Communities, "Who is Who in the European Union? What difference will the Treaty of Nice make?", European Commission, Luxemburg, 2001

*Partnership for peace: Permanent Fixture or Declining Asset?*, Survival 38/1, Spring 1996

*Правник*, бр.111-112/2001, специјален прилог

*Предизвициите за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија*, Институт за одбранбени и мировни студии и Центар за демократска контрола на вооружените сили, Македонска ризница, Куманово, 2003

*Современа македонска одбрана*, броеви 2/00; 3/01; 4/01; 5/02; 6/02; 7/03; 8/03

*Списание Одбрана*, броеви 66/01; 81/03; 82/03; 85/03; 86/03; 87/03; 91/03; 93/04; 94/04

*Study on NATO Enlargement*, September, 1995

*Panorama of the European Union*, European Commission, Information Unit, Belgium, August 2000

*Парламентарен надзор на секторот за безбедност, начела, механизми и практики*, IPU-DCAF, Гораграф, Београд, 2003

*Pravni vjesnik*, br.1-4/1995, Osijek

*Процес 2002 – Безбедноста на Република Македонија*, Кабинет на Претседателот на РМ, Скопје, 2002

*Програма за развој на ООН, Извештај за навремено предупредување бр.1*, 2003, 21

*Прирачник на комисијата за одбрана и безбедност*

*Прирачник парламентарна контрола ДЦАФ*

*Pregled jugoslovenskih propisa o sektoru bezbednosti: status ljudskih prava i demokratske kontrole*, DCAF i Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2002

*Security Dialogue*, SAGE Publications/PRIO, vol.31, no. 1, March 2000

*SIPRI Yearbook 2000: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2000

*Сѳраиѳеѳија за одбрана на Република Македонија*, Скопје, 1998

*The Bulgarian-American Relations: The Way Ahead*, US-Bulgarian Conference, September 19, 2003, published by the Atlantic Club of Bulgaria, Sofia, 2003

*Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform*, Broadening the debate, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Occasional SSR Paper No. 1 August 2002, Clingendael – International Alert – Saferworld

*The Enlargement Process: Shaping a New Europe*, Gunter Verheugen, Perceptions, June-August, 2000

*The Enlargement of the European Union: Prospects and Problems*, Yannis Krandidiotis, speech delivered at the Conference organized by Eliamep and others on 6-7 November, 1998, Athens,

International Workshop on Transparency of Defense Resource Planning and Budgeting: National and Euroatlantic Dimension, May, 24-25 Sofia, 2001

European Commission Directorate-General, *Questions and Answers on the Treaty of Amsterdam*, Brussels, 1997

NATO Press Releases NAC-S(99) 64 and 65 (24 March 1999); Nicoll and Salmon (2000) pp. 378-84; Teunissen (1999)

*Connections - The Quarterly Journal*, Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, Vol. I, No. 4 December 2002

*Collins Cobuild English Dictionary*, the University of Birmingham HarperCollins Publishers, 2000

*Coping with the New Security Challenges of Europe*, Proceedings of 4<sup>th</sup> International Security Forum (ed) Ulrich Lehner and Fred Tanner, Peter Lang, 2001

*Country Profile: Germany*, 1997-98

*Youth and Conscription*, International Peace Bureau, War Resisters International, Peace Union of Finland, Union of Conscientious Objectors in Finland, 1987

Утрински весник, Година 5, бр. 1277, вторник 23 септември 2003

*Знанија за Европѳејскиот сѳюз*, Център отворено образование, Софија, 1998

#### **НОРМАТИВНИ АКТИ И ДРУГИ МАТЕРИЈАЛИ:**

*Усѳав на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр. 52/91 и 1/92)*

*Закон за Аѳенцијатија за разузнавање, („Службен весник на РМ“ бр.19/95)*

*Закон за одбрана („Службен весник на РМ“ бр. 8/92, 42/01)*

*Закон за управување со кризи (во процедура)*

*Закон за Влада на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.59/00 и бр.12/03)*

*Закон за ратификација на договорот меѓу Република Македонија и Европската Унија за стипендиите на силите раководени од Европската унија во Република Македонија, („Службен весник на РМ“ бр.21/03)*

*Закон за одбрана, („Службен весник на Република Македонија“ бр.42/2001, 3129)*

*Закон за организација и работата на организациите на државната управа, („Службен весник на Република Македонија“, бр.58/2000 и бр.44/2002)*

*Деловник за работата на Владата на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.44/99, 38/01)*

*Одлука за формирање на комитетот за евроатлантски интеграции („Службен весник на РМ“ бр.62/97, 62/97, 59/00)*

*Одлука за основање на национален безбедносен авторитет на Република Македонија во НАТО контекст, („Службен весник на РМ“ бр.21/02)*

*Одлука за прогласување на амандманите IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII на Уставот на Република Македонија, („Службен весник на Република Македонија“ бр.91/01)*

*Рамковен договор на Република Македонија, Охрид, 2001*

*Привремен деловник на Собранието („Службен весник на РМ“ бр.3/91)*

*Национална концепција за безбедност и одбрана, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/2003)*

*Функционална анализа на Министерството за одбрана „Стратежиски одбранбен преглед – документи“, февруари 2004*

*Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија, Влада на РМ, Скопје, септември, 2004*

*A National Security Strategy for a New Century, The White House, December 1999, For Immediate Release January 5, 2000*

*Agenda 2000 – Enlargement Strategy Paper (Report on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries), Bulletin of the European Commission, Supplement 3/2000*

*“Innere Führung”(Leadership and Civic Education), in Federal Ministry of Defence, White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr, Bonn, 1994*

*Solemn Declaration on European Union, 1983, EC Bull, 6-1983*

*The Future Strategic Context for Defence, Ministry of Defence, February 2001*

*The Strategic Defence Review (SDR), London, 1998*

*The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington 23-35 April 1999, The Alliance's Strategic Concept, Office of Information and Press NATO, Brussels (ISBN 92-845-0132-6)*

*National Security Directive No. 1, April 17, 1989*

*National Security Concept of the Republic of Bulgaria, 1999*

*L'organisation de la Defense, Armes d'aujourd'hui, 3, 1988*

*December 1996 poll, German Armed Forces Institute for Social Research (SOWI), Strausberg 1997*

*„Gesetz über Die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes - PKGrG“ vol. 11, April, 1978*

*Годишна национална програма за членство во НАТО, 2003/04*

*Годишна национална програма за членство во НАТО, 2004/05*

*United States Intelligence Community (National Security Council), Advice to U.S Presidents: Some Lessons from Thirty Years, Princeton University: World Politics, Vol XXIX, No. 2 (1997)*

*The White Paper on Defense: „Defense Report Greece (Defence Policy Agencies/Article 4)“, In Military Technology, No. 10, 1998*

*White Paper for the Armed Forces 1996-1997, грчко министерство за одбрана, 1997, 3 поглавје – Hellenic Peace – Support Missions.*

*White Paper for the Armed Forces 1996-1997, 1 поглавје – The Role of Greece in the Balkans and the Eastern Mediterranean, Грчко министерство за одбрана, 1997*

*Prague Summit Declaration, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002*

*Појдовни основи за преуредување на односите на Србија и Црна Гора, Меѓународна политика, бр. 1105, Документи*

*Уставна повелба на Србија и Црна Гора, 2002*

*Member Action Plan, United States Information Agency, Washington DC, April 1999*

#### **МАТЕРИЈАЛИ ОД ИНТЕРНЕТ:**

<http://www.stabilitypact.org>

<http://www.pub.whitehouse.gov>

<http://www.weu.int/eng/info/role.htm>

[http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_1741500822/United\\_States\\_\(Geography\).html](http://encarta.msn.com/encyclopedia_1741500822/United_States_(Geography).html)

wais.access.gpo.gov  
www.whitehouse.gov/nsc/nss.html  
<http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>  
www.defenselink.mil  
[http://www.dhs.gov/dhspublic/theme\\_home1.jsp](http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp)  
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=9>  
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=9&content=3248>  
<http://www.whitehouse.gov/depto/homeland/sect7.html>  
[http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761553483\\_3/United\\_Kingdom.html](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761553483_3/United_Kingdom.html)  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Prime\\_Minister\\_of\\_the\\_United\\_Kingdom/](http://en.wikipedia.org/wiki/Prime_Minister_of_the_United_Kingdom/)  
<http://www.fco.gov.uk>  
<http://www.mod.uk/aboutus/staff/sofs.htm>  
<http://www.mod.uk/aboutus/staff/minvets.htm>  
<http://www.mod.uk/aboutus/staff/minaf.htm>  
<http://www.mod.uk/aboutus/staff/mindp.htm>  
[http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761568934/France.html](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761568934/France.html)  
<http://www.elysee.fr/ang/pres/role2.htm>  
[http://www.defense.gouv.fr/def\\_natio/anglais/orga1.html](http://www.defense.gouv.fr/def_natio/anglais/orga1.html)  
<http://www.elysee.fr/ang/instit/text3.htm>  
<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8af.asp>  
[http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761576917/Federal\\_Republic\\_of\\_Germany.html](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761576917/Federal_Republic_of_Germany.html)  
<http://www.bundesregierung.de/en/The-Federal-Government/Function-and-constitutional-...>  
[http://eng.bundespraesident.de/bundespraesident\\_en/010amt/010grundlagen/](http://eng.bundespraesident.de/bundespraesident_en/010amt/010grundlagen/)  
[http://eng.bundespraesident.de/bundespraesident\\_en/010amt/030auslan](http://eng.bundespraesident.de/bundespraesident_en/010amt/030auslan)  
[http://eng.bundespraesident.de/bundespraesident\\_en/010amt/050zusammen/](http://eng.bundespraesident.de/bundespraesident_en/010amt/050zusammen/)  
<http://www.bundesregierung.de/en/Federal-Government/Chancellor-10224/Federal-Chanc...>  
www.mod.gr/english/index.htm  
<http://www.mod.gr/ENGLISH/newver/ministryFram.htm>  
<http://www.mod.gr/ENGLISH/newver/ministryFram.htm>  
<http://www.mod.gr/ENGLISH/newver/Defence.htm>  
<http://www.mod.gr/ENGLISH/newver/Ministry.htm>  
www.md.government.bg  
<http://www.gov.yu/start.php>  
<http://www.vj.yu/odredbe/zakon.htm>  
<http://www.vj.yu/struktura/index.htm>  
<http://www.gov.yu/start.php?je=s&id=52>