

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

ГДИНА 16, БРОЈ 55,
СЕПТЕМВРИ, СКОПЈЕ 2018

Издавачи:

Фондација „Конрад Аденауер“, Република Македонија
Институт за демократија „Societas Civilis“, Скопје

Основачи: д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн

„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:

Јоханес Д. Раи	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Ненад Марковиќ	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Македонија
Иван Дамјановски	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Македонија
Ханс-Римберт Хемер	пензиониран професор по економија, Универзитет во Гисен, Германија
Клер Гордон	Лондонска школа за економски и политички науки, Велика Британија
Роберт Хислоп	Оддел за политички науки, Унион Колеџ САД
Ана Матан- Тодорчевска	Факултет за политички науки, Универзитет Загреб, Република Хрватска
Предраг Цветичанин	Универзитет во Ниш, Република Србија
Владимир Мисев	ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права, Република Полска
Сандра Кољачкова	Фондација „Конрад Аденауер“, Република Македонија

Адреси:

ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“,
„Ристо Равановски“ 8, МК-1000 Скопје
Тел.: 02 3217 075 ; Факс: 02 3217 076
E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de

ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ,
Митрополит Теодосиј Гологанов 42А/3, МК-1000 Скопје
Тел./факс: 02 30 94 760, E-mail: contact@idscs.org.mk
Интернет: www.idscs.org.mk
E-mail: map@yahoogroups.com

Печат: Винсент графика - Скопје
Дизајн и техничка подготовка: Пепа Дамјановски
Превод: Огнена Никулска, Перица Сарџоски, Тина Фарни
Јазична редакција на македонски: Елена Саздовска
Јазична редакција на англиски: Тина Фарни

**Ставовите изнесени во списанието не се ставови на
Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за
демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на
авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени
при преводот. Списанието се издава 2 пати годишно и
им се доставува на политичките субјекти, државните
институции, универзитетите, странските претставништва
во Република Македонија и Европа.**

**Ова е посебно издание на списанието „Политичка мисла“,
направено во соработка со Факултетот за безбедност
- Скопје при Универзитетот „Св. Климент Охридски“ -
Битола**

Година 16, број 55, септември
Скопје, 2018
ISSN 1409-9853

Содржина

- 5 КАРАКТЕРОТ НА СОВРЕМЕНИТЕ БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Саше Герасимоски
- 23 УЛОГАТА НА ЕУ И САД ВО ПРЕВЕНЦИЈАТА НА КОНФЛИКТИ
НА ЗАПАДЕН БАЛКАН
Тимчо Муцунски
Звонко Муцунски
- 37 МАКЕДОНИЈА И БЕЗБЕДНОСТА ВО РЕГИОНОТ:
СЛАБАТА ДРЖАВА КАКО БУРЕ БАРУТ
Жидас Даскаловски
- 49 КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРИСТАП ДО ПРАВОТО НА
АЗИЛ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ВО ДРЖАВИТЕ ОД
Т.Н. „БАЛКАНСКА РУТА“
Јован Андоновски
- 61 КОРУПЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
НИЗ ПЕРЦЕПЦИИТЕ НА ГРАЃАНИТЕ
Цане Т. Мојаноски
- 79 РЕГУЛАТОРНА РЕФОРМА – МЕЃУНАРОДНИ
И ДОМАШНИ ИСКУСТВА И ПРЕДИЗВИЦИ
Марјан Маџовски
- 97 СО ПАРТИЦИПАТИВЕН ИНЖЕНЕРИНГ ВРЗ УСТАВНО-
ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ, ДО ПОБРЗА ДЕМОКРАТСКА
КОНСОЛИДАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Свето Тоевски



Кратка биографија

Вонр. проф. д-р **Саше Герасимоски**, доктор по социолошки науки, е вработен на Факултетот за безбедност – Скопје, каде што предава предмети од областа на Приватната безбедност, Социјалната патологија и Проценката на ризикот. Докторира во 2010 година, на тема „Културните вредности и ризикот во современото општество, со посебен осврт на македонското општество“. Учествувал со свои научно-стручни трудови на голем број научно-стручни собири во земјата и во странство, а самостојно или во коавторство објавил 8 книги и 45 научно-стручни трудови, објавени во релеватна домашна и научно-стручна периодика. Учествувал и во научно-истражувачки проекти коишто ги спроведува Факултетот за безбедност, а бил и предавач на Факултетот за безбедносни науки во Љубљана, Универзитет во Марибор, во рамките на Еразмус + програмата за размена на академски кадар.
Е-маил: sasegerasimoski@gmail.com

Прегледна научна статија
УДК: 316.42:355.45-021.383(497.7)

Саше Герасимоски

КАРАКТЕРОТ НА СОВРЕМЕНИТЕ БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ВОВЕД

Светот денес живее во време на глобализација и постмодерни општествени сфаќања. Развојната динамика не е линеарна и ја карактеризираат многу амбивалентни процеси, од коишто, можеби клучниот, се однесува на постојаната меѓусебна промена на безбедноста и слободата како темелни вредности. Имено, општествените околности создаваат амбиент и култура на живеење кои се во потрага по поголема слобода и остварување на личната слобода на луѓето како сеопшта општествена, културна и цивилизациска придобивка. Сепак, сложената мрежа на општествени односи и меѓузависност во ерата на глобализацијата, кои во голема мера придонесоа за пробивот во сферата на слободата, истовремено доведоа до

подем и на безбедноста, и потесно, на преокупираноста со безбедносните ризици¹.

Безбедносните ризици денес станаа, ако може така да се каже, основна парадигма на проучување на безбедносните науки. Прво, бидејќи живееме во време во коешто безбедносните ризици доминираат во теоријата и праксата на ризикот и има поместување од неутралното кон негативното (безбедносното) разбирање и дефинирање на современите ризици. Второ, бидејќи безбедносните ризици се сè помалку локално детерминирани, сè повеќе се последица на сложените меѓузависни односи на глобализираното општество, сè понепредвидливи, побројни и со сè поголеми можни штетни последици. Трето, бидејќи безбедносните ризици се тесно поврзани со безбедносната превенција како основен одговор на новиот обем и структура на карактерот на современите безбедносни ризици. Четврто, бидејќи стратегиите и начините на справување, управување и проценување на безбедносните ризици станаа основа на современиот начин на третман на безбедносните ризици. Петто, бидејќи очигледно настана промена и во самата структура и видовите на безбедносни ризици, во коишто почнуваат да доминираат произведените над надворешните ризици и изложувачките над самоизложувачките безбедносни ризици.

Република Македонија не е и не може да остане надвор од оваа сложена мрежа на општествени и поопштественети односи во коишто се менува карактерот на современите безбедносни ризици. Истата нужно мора да ги одрази на одреден начин овие тектонски поместувања во безбедносната сфера, а особено во сферата на безбедносните ризици. Токму поради овој факт, но и поради фактот што во Република Македонија досега не постои сериозно и посеопфатно научно истражување и проучување на безбедносните ризици, се одлучивме да пополниме една значајна празнина во нашата безбедносна наука и практика врзана со проучувањето и со третманот на безбедносните ризици². Во суштина, се наметна за потребно да се истражи и да се осознае во која мера и на каков начин влијаат пошироките промени во карактерот на безбедносните ризици врз обемот, структурата и видот на безбедносните ризици во современото македонско општество. Ова особено се однесува на безбедносните институции коишто треба да имаат јасна претстава за тоа што се случува со безбедносните ризици, каков е нивниот карактер, што се случува со структурата на безбедносните ризици, како тие треба најсоодветно да се проценуваат

- 1 Зигмунд Бауман. *Флуидни времиња: Живот во доба на несигурност*. (Скопје: Слово, 2016); Зигмунд Бауман. *Постмодерна етика*. (Скопје: Темплум, 2005); Ulrich Bek. *Rizično društvo*. (Beograd: Filip Višnjić, 2001); Ентони Гиденс. *Забеган свет: Како глобализацијата ги преобликува нашите животи*. (Скопје: Филозофски факултет, 2002); Жан-Франсоа Лиотар. *Постмодерна состојба: извештај за знаењето*. (Скопје: АЗ-БУКИ, 2007); Olivier Godard, Claude Henry, Patrick Lagadec et Erwann Michel-Kerjan. *Traité des nouveaux risques*. (Paris: Gallimard, 2002); Ларс Фр. Х.Свендсен. *Филозофија на стравот*. (Скопје: ВиГ Зеница, 2010).
- 2 За друго релевантно истражување во коешто се опфатени и безбедносните ризици, да се види повеќе кај Цане Мојаноски, Злате Димовски, Марјан Ѓуровски, Ице Илијевски. *Безбедноста и безбедносните закани во Република Македонија: Истражувачки извештај*. (Скопје: Факултет за безбедност, 2015).

и да се третираат. Особено е интересно да се знае дали безбедносните институции во Република Македонија од јавната, државната и од приватната безбедност применуваат научна методологија во проценувањето на безбедносните ризици, и доколку применуваат, колку е таа застапена во однос на искусствената практика, т.е. потпирањето на човековото искуство при вршењето на проценките на безбедносните ризици. На тој начин, полесно би се утврдиле најсоодветните пристапи кон безбедносната превенција, справување, управување и проценување на безбедносните ризици од страна на носителите на безбедносните политики во Република Македонија.

Во основата на истражувањето што го спроведовме, тргнавме од две претпоставки (хипотези): првата, дека без оглед на степенот на запознаеност и прифатеност на современите парадигми за ризикот, и во Република Македонија постои промена на концептот на ризикот од неутрален во безбедносен концепт, и втората, дека е настаната промена во структурата на ризиците од надворешни кон произведени, односно, дека произведените ризици се повеќе присутни од надворешните. Целта на вака поставените хипотези беше да се согледа дали постои влијание на овие две промени во карактерот и во структурата на ризиците коишто се рефлектираат врз македонското општество, согледано низ мислењата и ставовите на претставниците на безбедносните институции. Во научно-истражувачкиот проект што го спроведовме, применивме квантитативна методологија, која во основа се состоеше од обработка и интерпретација на резултатите од анкетен прашалник како основен инструмент за прибирање податоци за истражувањето. Анкетниот прашалник којшто се состоеше од 12 анкетни прашања од отворен и од затворен тип, беше спроведен на намерен примерок од 151 испитаник, лица вработени во безбедносните институции од јавната, државната и од приватната безбедност, кои потесно работат во делот на анализата и проценувањето на безбедносните ризици. На овој начин, приоритет беше да се добијат релевантни научни сознанија од испитаници од безбедносната струка, иако авторите на истражувањето беа свесни за ограничените можности од извлекување пошироки генерализации за состојбата со ризиците кај нас. Ова во иднина би можело да се надмине доколку истото истражување биде спроведено и како испитување на ставови и перцепции на граѓаните, за карактерот на безбедносните ризици.

ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ПОИМОТ, КАРАКТЕРОТ, СТРУКТУРАТА И ТЕОРЕТСКАТА ЗАСНОВАНОСТ НА СОВРЕМЕНИТЕ БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ

За да осознаеме што се случува во сферата на ризиците во нашево време, мораме да определиме каква е етимологијата на ризикот, каков е

карактерот на ризиците, дали и каква промена се случува во структурата на современите ризици и каква е теоретската заснованост на проучувањето на безбедносните ризици. Ова ни е потребно за да можеме подоцна појасно да ја следиме евентуалната рефлексивност и влијанието на овие промени во дефинирањето на карактерот и промените во структурата на безбедносните ризици во Република Македонија.

Во науката не постои едно гледиште за потеклото на зборот ризик, па затоа во продолжение ќе дадеме три највлијателни и најчесто наведувани етимолошки сфаќања. Според првото, етимологијата на зборот ризик се поврзува со шпанскиот или португалскиот јазик, каде што првобитно означувал едрење по необележани води, како што укажува Ентони Гиденс³. Слично на ова е и мислењето дека сегашниот збор ризик потекнува етимолошки од зборот „risco“, кој буквално значи „стрмна карпа“ или „гребен“, користен најпрво од морнарите и, секако, поврзан со историјата на поморското осигурување⁴. Дебора Луптон, пак, смета дека зборот ризик најверојатно потекнува од латинскиот збор „risicum“ и оти се појавил со развојот на трговските и книговодствените (сметководствените) активности на раната капиталистичка економија, почнувајќи од XIII век наваму⁵. Во таа смисла на зборот, појавата на двојното книговодство не е само симболичка алузија, туку и практична карактеризација на модерниот поим за ризикот како објективен, фактички, неутрален и подложен на управување (менаџирање). Тоа значи дека не поминало долго време од пренесувањето на ризикот од просторна во временска рамка. Силниот развој на капитализмот ја создал потребата компаниите кои тргувале со далечните земји да развијат начини, стратегии и механизми за предвидување и за проценување на ризиците. Така се родило осигурувањето како доминантна рационалистичка стратегија за управување со ризиците во економијата, со ризиците сфатени како објективна категорија, како фактицитет и со ризикот разбран како неутрален концепт. Сега, всушност требало да се процени можниот позитивен или негативен настан од ризикот во некое време во иднината, се разбира доколку ризикот се појави. Овој концепт за ризиците е доминантен сè до крајот на модерното општество и општеството на глобализацијата (глокализацијата), кога ризикот станува сè позначајно социолошко, културолошко и секјуритолошко прашање и проблем зошто се гледа од неговата негативна (безбедносна) страна, како можна опасност.

3 Ентони Гиденс. *Забеган свет: Како глобализацијата ги преобликува нашите животи*. (Скопје: Филозофски факултет, 2002), 20. Повеќе за Гиденсовото сфаќање на ризикот да се види и кај Entoni Gidens i Vil Haton. "Nove mogućnosti ili kontinuitet rizika", u Gidens, Entoni i Haton, Vil (urednici). *Na ivici: Živeti sa globalnim kapitalizmom*. (Beograd: Plato, 2003): 14-21; како и кај Anthony Giddens. *The Consequences of Modernity*. (Cambridge: Polity Press, 1990).

4 Mitchell Dean. "Risk", in Bennett Tony, Grossberg Lawrence, Morris Meaghan (eds.). *New Keywords: A Revised Vocabulary of Culture and Society*. (Oxford: Blackwell Publishing, 2005), 312.

5 Deborah Lupton. *Risk*. (London & New York: Routledge, 1999), 8.

Дефинирањето на ризикот е сложено поради неговата полисемичност и протејското, тешко дофатливо, а понекогаш и недофатливо значење, коешто произлегува како од неговата структура, така и од социо-културните субјекти што просудуваат за неговата вредност и значење⁶. Како што луцидно ќе забележи Феликс Редмил, „ризиот е поим кој речиси сите сметаат дека го разбираат, но сепак, сè уште не постои една универзално прифатена дефиниција за него”⁷. Токму под влијание на разликите во модерниот или уште наречен неутрален поим на ризикот и постмодерниот и глобализациски поим за ризикот, или уште наречен и безбедносен концепт на ризикот, можеме да дадеме две дефиниции за ризикот и за безбедносниот ризик. Така, ризикот претставува можна, претпоставена, очекувана појава, веројатно случување со можен позитивен или негативен исход, но најчесто негативен (можна опасност – безбедносен ризик). Безбедносниот ризик, пак, претставува можна, претпоставена, очекувана појава, којашто под одредени услови (ризик-фактори), може да предизвика некаков облик на закана или загрозување на вредностите⁸. Она што е карактеристично за современата состојба со ризиците е дека тие сè повеќе се разбираат како негативни (безбедносни) ризици, кои се сеприсутни и кои со самото тоа предизвикуваат вознемиреност. Доколку таа состојба на вознемиреност потрае, може да се појави т.н. *култура на ризикот* чија главна содржина е постојаното живеење, преокупираноста и стравот од безбедносните ризици.

Во тесна врска со дефиницијата на ризикот е и определувањето на *карактерот на ризикот* во современите општества и култури⁹. Него би можеле да го разбереме како *содржина и појавност на ризикот во дадени општества и култури, постојаност на неговите карактеристики во поглед на потеклото и видот на ризикот, предвидливоста, обемот и интензитетот на појавување*. Карактерот на ризикот е сублимат од сите негови суштествени својства, карактеристики, одредби што го определуваат неговиот идентитет.

Со промената на поимот и карактерот на современите ризици, нужно е поврзана и промената во структурата на ризиците. Така, најзначајната промена се случи во насока на преовладувањето на произведените (фабрикуваните) во однос на надворешните (екстерните) ризици. Оваа поделба на ризиците е во основа направена според улогата на ризиците

6 Саше Герасимоски. „Ризиците и приватната безбедност”. *Хоризонти*. 5 (5). Битола. (2009): 193-203. За дефинирањето на ризикот, да се види повеќе и кај Зоран Кековиќ, Оливер Бакрески, Стевко Стефановски, Славица Павловиќ. *Планирање и процена на ризик: во функција на заштита на лица, имот и работење*. (Скопје: Комора на Република Македонија за приватно обезбедување, 2016). И во духот на нашиот јазик, ризикот повеќе се дефинира како безбедносен, отколку како неутрален поим. За ова види повеќе кај Зозе Мурѓоски. *Речник на македонскиот јазик*. Скопје: Филолошки факултет „Блаже Конески”, 2005), 465.

7 Felix Redmill. “Some Dimensions of Risk not Often Considered by Engineers”. *Journal of System Safety*. 38 (4) (2002): 8.

8 Јордан Спасески, Пере Асимоски, Саше Герасимоски. *Основи на приватната безбедност*. (Скопје: Факултет за безбедност, 2017), 129.

9 Peter J. Burgess. *The Ethos of Risk*. (Oslo: International Peace Research Institute, 2005), 6.

во секојдневниот живот на луѓето. Надворешни се оние ризици коишто произлегуваат од релативно познатата природа и општествена традиција, за кои луѓето развиле релативно успешни стратегии за справување и управување. Пример за такви ризици се ризиците од цикличните (редовни) временски влијанија на одредена територија, ризиците врзани со секојдневното општествено живеење и комуницирање во општествените групи (семејство, училиште, врсници, колеги, пријатели), дел од полесните здравствени ризици коишто се одамна познати (настинка, грип, лесни телесни повреди и сл.), рутинските безбедносни ризици во сообраќајот и сл. Произведени ризици се оние што произлегуваат од несоодветните одлуки кои се однесуваат на интервенцијата (мешањето) на човекот во природата и современите општествени односи и за коишто луѓето не успеваат да пронајдат доволно успешни стратегии за справување и управување. Пример за такви ризици се современите здравствени ризици, еколошките ризици, современите и сложените економско-финансиски ризици (инвестициски, монетарни, кредитни, фискални, оперативни, осигурителни и сл.), современите безбедносни ризици (тероризам, организиран криминал, ширење на оружје за масовно уништување, современо разузнавање и кибер војни и сл.).

Поделбата на ризиците на надворешни и произведени за првпат се среќава кај бележитиот германски општествен теоретичар Улрих Бек, за објаснување на неговата *теорија за ризичното општество*, а ја доработува и англискиот социолог Ентони Гиденс во неговата *теорија за онтолошката безбедност*¹⁰. Иако експлицитно не ја споменува во контекстот во којшто тоа го прават Бек и Гиденс, британскиот социолог и филозоф Зигмунд Бауман, во својата *теорија за течната модерност*, значаен дел посветува и на живеењето во доба на несигурност одбележана со подемот и преокупираноста на луѓето со безбедносните ризици¹¹. Сите три теоретски сфаќања за ризикот се дел од големата теоретска парадигма за ризикот, позната како *рефлексивизам*, или *рефлексивистичка парадигма за ризикот*¹². Рефлексивистичката теоретска парадигма за ризикот, во основа ја користиме и ние, за теоретска поткрепа на нашите сознанија. Ова се должи не само на совмесноста на оваа теорија со дизајнот на нашето истражување, туку и со совмесноста на овие теоретски основи со современата состојба и карактерот на безбедносните ризици.

Рефлексивистичката теоретска парадигма, хронолошки гледано, е најнова и се појави во времето на доцната модерност и глобализацијата.

10 Ентони Гиденс. *Забеган свет: Како глобализацијата ги преобликува нашите животи*. (Скопје: Филозофски факултет, 2002), 24-25.

11 Zygmunt Bauman. *Liquid Modernity*, (Cambridge: Polity Press, 2000), 182-184; Зигмунд Бауман. *Флуидни времиња: Живот во доба на несигурност*. (Скопје: Слово, 2016), 11.

12 Повеќе за теориите за ризикот, управувањето и проценувањето, види кај Saše Gerasimoski. "Application of Methods of Risk Assessment in Private Security". In *Private Security in the XXI-st century: Experiences and Challenges*. (Skopje: Chamber of Republic of Macedonia for Private Security, 2016): 327-338.

Најзначајните поими и промени што ги опсервираме во карактерот на ризиците во Република Македонија се дадени според оваа теорија. Рефлексивистичка е наречена поради две впечатливи значења на самиот збор рефлексивност како една од темелните карактеристики на современото општество. Имено, зборот рефлексивност од една страна значи зголемена свест, спознавање, мисловност, промислување, забележување, расудување за стварноста, за новата општествена стварност и ризикот како еден од најзначајните проблеми во таа стварност. Во ваквата конотација, рефлексивноста подразбира дека нашето размислување активно влијае врз настаните во коишто учествуваме и за кои размислуваме. Од друга страна, рефлексивноста означува и скептицизам, недоверие и критицизам на епистемолошко ниво, на ниво на можноста од вистинско, правилно и целосно спознание на светот, што се наметнува поради самиот карактер на современото општество и современиот ризик. Преку рефлексивноста се разоткрива клучната поента на пропонентите на оваа теоретска парадигма. Тоа се процесите на рефлексивна модернизација, индивидуализација и институционално преиспитување како процеси низ коишто се прави обид да се разоткрие карактерот на ризикот во денешното општество и да се овозможат начини за справување со него. Главни претставници на оваа теорија се Ентони Гиденс и Улрих Бек.

Бек тврди дека во времето на индустриското општество или првата модерност, цврстата структура на општеството ја содржела логиката на производството и распределбата на добрата. Тука имаме доминација на т.н. екстерни (надворешни) ризици, т.е. ризици коишто доаѓаат пред сè од природата и од познатата општествена стварност. Како што напредува модерноста, така се менува карактерот на ризиците коишто од надворешни, сè повеќе стануваат фабрикувани (произведени) и се сè побројни, поразновидни, понепредвидливи и сеприсутни¹³. На тој начин, ризиците и живеењето со нив станува една од темелните одредби на втората модерност во којашто претходната логика на производство и распределба на добра е заменета со производство и распределба на ризици, опасности и зла. Мултипликацијата на ризиците предизвикува светското општество да се стеснува во заедница на опасност, со што, доаѓа и до промена во вредносните системи на тие општества од вредносниот систем на нееднаквото општество, кон вредносниот систем на несигурното општество.

Надоврзувајќи се на социолошките проучувања на ризикот на Бек, Гиденс зборува за рефлексивноста на ризикот како за своевидна стратегија за справување и живеење во општеството на ризици¹⁴. Имено, прифаќајќи

¹³ Ulrich Beck. "Living in the World Risk Society". *Economy & Society*. 35 (3) (2006): 329-345; Ulrich Bek. *Rizično društvo*. (Beograd: Filip Višnjič, 2001), 31.

¹⁴ Ентони Гиденс. *Забеган свет: Како глобализацијата ги преобликува нашите животи*. (Скопје: Филозофски факултет, 2002), 26-33; Anthony Giddens. *The Consequences of Modernity*. (Cambridge: Polity Press, 1990), 131-133.

ја поделбата на ризиците на надворешни и произведени, тој смета дека е од исклучителна важност односот на експертите, јавноста и индивидуите во разбирањето и во справувањето со ризикот. Така, Гиденс зборува за три различни односи, кои се истовремено и некакви стратегии за справување со ризикот, и тоа: заплашувачка, прикривачка и т.н. „принцип на претпазливост“. Констатирајќи дека е невозможно да се гарантира успехот на некоја од овие стратегии во одредени случаи на ризик поради самата природа на ризикот, Гиденс сепак најмногу се задржува на потребата од редуцирање и преиспитување на институционалниот и заемниот одговор на експертите, јавноста и на поединците во изборот и примената на најсоодветните начини, стратегии и акции за справување и живеење со сеприсутните ризици и нивната камелеонска природа. Во својата теорија за ризикот, Гиденс посветува значајно место и на проучувањето на социо-културните основи и импликации на ризикот, особено со проучувањето на релациите *ризик-доверба* и *ризик-онтолошка безбедност*. Зголемената доверба ги намалува вознемиреноста и стравовите што ги предизвикуваат современите ризици и дејствува како силен социјален, културен и психолошки механизам во справувањето и со најопасните ризици. За Гиденс, ризикот е еден од дефинирачките поими на современото општество.

ИСТРАЖУВАЊЕ НА КАРАКТЕРОТ И ПРОМЕНАТА ВО СТРУКТУРАТА НА СОВРЕМЕНИТЕ БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Современите теоретски и емпириски истражувања на ризиците и на безбедносните ризици во најголем дел произлегуваат од социолошки, културолошки, филозофски и економски, а изненадувачки помалку од безбедносни кругови. Во најголем дел тоа се должи на класичното безбедносно сфаќање, доминантно во модерните општества, според коешто загрозувањата, а не ризиците или заканиите беа главните безбедносни прашања. Со експлозијата на безбедносните ризици во ерата на постмодерното општество и глобализацијата, настана потреба од свртување кон ризиците, и тоа особено кон безбедносните ризици, бидејќи настапи поместување на преовладувачкиот концепт на неутралниот ризик кон концептот на безбедносниот ризик. Освен тоа, како што веќе кажавме, настана промена и во самата структура на безбедносните ризици, па произведените (фабрикуваните) ризици станаа доминантни во однос на надворешните (екстерните) ризици. Ова беше поткрепено не само со емпириски, туку и со теоретски истражувања во рамките на социолошките и безбеднолошките теоретски парадигми за ризикот, од коишто

најпродуктивни се покажаа социјално и културно конструктивистичките и особено рефлексивистичките¹⁵.

Во смисла на претходно кажаното, се наметна како логичен след на настаните и како научен предизвик да се испита каква е состојбата со безбедносните ризици и во Република Македонија, во светлината на овие најнови теоретски и емпириски достигнувања во проучувањето на безбедносните ризици во светот. Од една страна, интересно беше само по себе да се види дали постои доволна и потребна запознаеност и прифатеност на овие современи теоретски и емпириски научни согледувања за ризикот кај нас, а од друга страна да се даде една слика за моментната состојба со разбирањето и дефинирањето на поимот и карактерот на современите безбедносни ризици, и промените во структурата на самите безбедносни ризици. Така, тргнавме со претпоставка дека без оглед на степенот на запознаеност и прифатеност на современите парадигми за ризикот, и во Република Македонија постои промена на концептот на ризикот од неутрален во безбедносен концепт и промена во структурата на ризиците од надворешни кон произведени.

Поаѓајќи од наведените основи, истражувачки тим на Факултетот за безбедност – Скопје во текот на 2017 година спроведе научно-истражувачки проект со реализирање на емпириско истражување – анкетање на стручната јавност за актуелните безбедносни ризици во Република Македонија¹⁶. Со анкетниот прашалник, истражувани се мислењата и ставовите на стручната јавност-претставници на безбедносните институции, за прашањата поврзани со безбедносните ризици во Република Македонија. Од безбедносните институции чијашто основна надлежност е безбедноста, беа опфатени анкетирани лица, и тоа претставници на:

- Кабинетот на претседателот на Република Македонија;
- Агенцијата за разузнавање;
- Министерството за одбрана – органи за безбедност;
- Министерството за внатрешни работи (Управата за безбедност и контраразузнавање и Бирото за јавна безбедност, криминалистичката полиција и униформираната полиција); и
- Комората на Република Македонија за приватно обезбедување.

15 Saše Gerasimoski, Snežana Mojsoska, Vesna Trajkovska. "Theories of Risk as Contemporary Sociological Paradigma in the Era of Globalization". *Proceedings from the International Scientific Conference Sociology and the Challenges of the Global Age*, (Skopje: Faculty of Philosophy, Institute of Sociology, 2013): 214-225.

16 Повеќе за другите сознанија од научно-истражувачкиот проект, да се види кај Марјан Николовски, Саше Герасимоски, Марјан Ѓуровски, „Управување со безбедносните ризици во надлежните институции во Република Македонија“, *Зборник на трудови од Меѓународна научна конференција „40 години високо образование од областа на безбедноста (концепти и практики)“*, (Скопје: Факултет за безбедност, 2018): 35-48.

Целта на истражувачкиот проект беше врз основа на согледувањата на сегашните мислења и ставовите на стручната јавност за безбедносните ризици, да се добијат валидни научни сознанија за постоењето на безбедносните ризици, нивниот поим и карактер, видовите, промените во структурата на безбедносните ризици, проценката на безбедносните ризици, како и одвивањето на процесот на справување и управување со безбедносните ризици.

Самиот анкетен прашалник содржеше неколку групи прашања: биографски податоци; дефинирање и разбирање на поимот ризик; начини за стекнување сознанија за ризиците; процена на загроеноста на општеството од видовите ризици – т.е. процена во какво општество живееме во однос на ризиците; наведување на најзначајните безбедносни ризици и нивна градација (степенување) според важноста од најзначајните кон помалку значајните; интензитет на влијание на ризиците врз личната безбедност на граѓаните, како и врз безбедноста на виталните интереси на државата; истражување на причините за актуелните безбедносни ризици во Република Македонија; процена на квалитетот во креирањето и спроведувањето на безбедносната политика; постоењето и квалитетот на применетата методологија во процената на безбедносните ризици (особено постоењето на научно втемелена методологија за процена на безбедносните ризици); третманот на безбедносните ризици и примената на различни безбедносни стратегии во справувањето и управувањето со безбедносните ризици. На крајот од прашалникот беа оставени и отворени прашања за коментари и за изнесување одредени ставови на стручната јавност за одредени прашања поврзани со безбедносните ризици коишто евентуално не беа опфатени со анкетниот прашалник, а кои би биле од значење за следни слични истражувања.

Во истражувањето беа опфатени вкупно 151 анкетирано лице од погоренаведените безбедносни институции, од повеќе градови во Република Македонија, и тоа: Скопје, Куманово, Битола, Винаца, Кичево, Кратово, Охрид и Струга. За потребите на овој труд, ќе се осврнеме и ќе направиме анализа на три прашања од анкетниот прашалник, преку чишто резултати и вкрстување на добиените одговори ќе се обидеме да дадеме одговори на поставените прашања за карактерот и промената во структурата на современите безбедносни ризици во Република Македонија.

На прашањето под реден број 3 од анкетниот прашалник: „Општеството во кое живееме денес е, според бројот и видот на безбедносните ризици со коишто се соочува: а) општество на зголемени безбедносни ризици (ризично општество); б) општество во коешто безбедносните ризици се помали од претходно (претходните општества /модерното и традиционалното/) или в) општество во коешто безбедносните ризици

се слични или исти со оние од претходно (претходните општества / модерното и традиционалното/),“ испитаниците можеа да заокружат само еден одговор. Одговорите на ова прашање се претставени и графички, на графиконот под реден број 1.

Графикон бр. 1.

Графички приказ на карактерот на ризиците во современото македонско општество



Од добиените одговори на ова прашање, јасно се гледа дека испитаниците од безбедносната струка јасно препознаваат и потврдуваат дека живееме во општество на зголемени безбедносни ризици и оти самиот карактер на ризиците е нагласено безбедносен. Со овие одговори, всушност, испитаниците ја потврдуваат тезата на Улрик Бек дека живееме во ризично општество. Истовремено, со нужно оградување за степенот на генерализација на заклучокот, за што претходно укажавме, се потврди и нашата прва претпоставка дека и во нашето општество е настаната промена на карактерот на ризикот од неутрален кон безбедносен ризик.

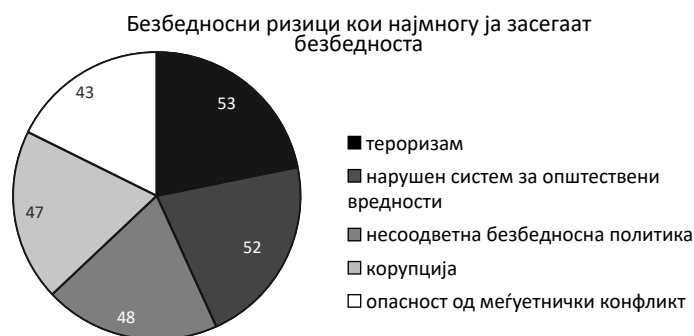
Сепак, при толкувањето на резултатите од ова прашање мораме да бидеме внимателни и да имаме предвид дека се работи за испитаници кои работат во безбедносната струка, така што не треба да се исклучи и влијанието на самата струка во дефинирањето на поимот и карактерот на ризикот како безбедносен ризик. Имено, познато е дека лицата кои работат во сферата на безбедноста се повеќе склони, заради самиот карактер на работата, ризикот повеќе да го поимаат, перципираат и да го разбираат како нагласено безбедносен, а не како неутрален. Потребни се дополнителни испитувања во иднина, за да се утврди колкаво е ова влијание врз поимањето и разбирањето на карактерот на ризиците како нагласено безбедносен кај лицата кои работат во безбедносната сфера. Исто така, потребни се и дополнителни испитувања на ставовите и мислењата на пошироката

популација (граѓаните) која би водела во насока на дополнително потврдување на тезата и давање основа за поширока генерализација.

На прашањето под реден број 4 од анкетниот прашалник: „Според Вашето мислење, кои од листата на безбедносните ризици најмногу ја засегаат Вашата безбедност?“, испитаниците можеа да заокружат повеќе можни одговори што според нив претставуваат безбедносен ризик, како што е дадено во графиконот бр. 2.

Графикон бр. 2.

Графички приказ на безбедносните ризици кои најмногу ја засегаат безбедноста

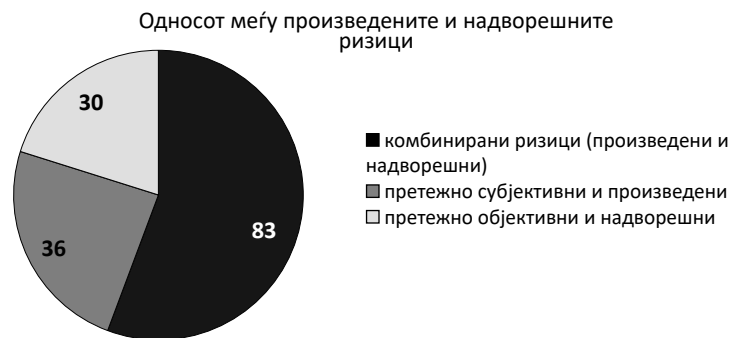


На прашањето кои се безбедносните ризици што најмногу ја засегаат безбедноста, дадена беше можност испитаниците да заокружат 19 можни одговори, како и отворено прашање, т.е. можност испитаникот да наведе безбедносен ризик којшто не е предвиден во прашалникот. Притоа, испитаниците можеа да заокружат повеќе безбедносни ризици од понудената листа на безбедносни ризици. Според одговорите на анкетираниите на ова прашање, издвоивме 5 безбедносни ризици од понудените 19, кои испитаниците ги заокружиле во најголем број. Така, од вкупно 151 испитаник, 53 (односно 1/3 од испитаниците) одговориле дека најсериозен безбедносен ризик во Република Македонија е тероризмот, потоа следува нарушениот систем на општествени вредности со 52 одговори. На високото трето место се посочува несоодветно водената безбедносна политика, со 48 одговори, а потоа следуваат корупцијата со 47 одговори и опасноста од меѓуетнички конфликт, со 43 одговори.

На прашањето под реден број 8 од анкетниот прашалник: „Според Вашите согледувања, безбедносните ризици со коишто се соочуваме денес се: а) претежно субјективни и произведени (резултат на погрешно донесени одлуки); б) претежно објективни и надворешни (резултат на фактори врз коишто немаме контрола) или в) комбинирани (произведени

и надворешни)“, испитаниците можеа да дадат еден одговор. Целта на вака поставеното прашање беше да се утврди дали има промена во структурата на безбедносните ризици, односно дали е поголемо учеството на произведените во однос на надворешните ризици или обратно. Според добиените одговори, најмногу одговори испитаниците дале на третата опција, односно 83 испитаници, или 55% сметаат дека се работи за комбинирани ризици. Графички приказ на одговорите на ова прашање може да се проследи на графиконот бр. 3.

Графикон бр. 3. Графички приказ на односот меѓу произведените и надворешните ризици



Интересни се сознанијата што можат да се добијат со вкрстување на одговорот од ова прашање со прашањето под реден број 4, кое се однесува на безбедносните ризици што најмногу ја засегаат безбедноста. Тука ќе се забележи извесна недоследност во одговорите, бидејќи според одговорите на прашањето под реден број 4 од анкетниот прашалник, од петте најзначајни безбедносни ризици кои најмногу ја засегаат безбедноста, дури 4 можат во целост да се сметаат за произведени безбедносни ризици, односно безбедносни ризици коишто се плод на несоодветно донесени одлуки во процесот на справувањето и управувањето со безбедносните ризици, а тоа се несоодветно водената безбедносна политика, опасноста од меѓуетнички конфликт, корупцијата и нарушениот систем на општествени вредности, додека само еден, а тоа е тероризмот, можеме да го сметаме за комбиниран (произведен и надворешен).

Ако овие резултати се споредат со одговорите на прашањето под реден број 8, ќе се види значително отстапување, бидејќи испитаниците тврдат дека најголем дел од безбедносните ризици со коишто денес се соочуваме се комбинирани (произведени и надворешни), помал дел се произведени и најмал дел се надворешни ризици. Сметаме дека ова, во голем дел, очигледно се должи на недоволното познавање на новите научни и стручни достигнувања во сферата на безбедносните ризици, особено во

промените на структурата на безбедносните ризици, од коишто најзначајна е доминацијата на произведените над надворешните ризици. Дел од причините за ваквиот диспаритет на одговорите на овие две тесно зависни прашања можеме да ги согледаме и во фактот на релативно послабиот степен на интегрираност на нашето општество во постмодерните и глобализациски текови, што е еден од предусловите да имаме посериозна промена во структурата на безбедносните ризици од надворешни, кон доминантно произведени. Со ова можеме да извлечеме заклучок дека не се потврди нашата втора претпоставка оти произведените ризици се повеќе присутни од надворешните, и покрај потврдувањето на првата претпоставка според којашто карактерот на безбедносните ризици е променет во насока од неутрални кон безбедносни ризици.

Врз основа на добиените и интерпретирани резултати, можеме да ги дадеме следниве препораки до носителите на безбедносната политика, управувањето и проценувањето на безбедносните ризици во безбедносните институции:

Вработените во безбедносните институции се свесни дека ризиците со коишто се соочуваат се нагласено безбедносни во сегашново глобализирано и постмодерно општество, во однос на оние од претходните општества (традиционалното и модерното), што може да им помогне во водењето безбедносна политика насочена кон овие ризици;

При определувањето на карактерот на безбедносните ризици во безбедносните институции, мора да се води сметка во која мера е тоа резултат на вистинската свесност и запознаеност со промените во карактерот на ризикот и сознанијата за научните и стручни достигнувања во оваа област, а во која мера е резултат од самата склоност кај лицата во безбедносните институции, нагласено да ги поимаат, дефинираат и да ги перципираат ризиците како повеќе безбедносни од неутрални;

Тероризмот, нарушениот систем на општествени вредности, несоодветно водената безбедносна политика, корупцијата и опасноста од меѓуетнички конфликт се главните безбедносни ризици на коишто безбедносните институции мора да се сосредоточат во иднина, при водењето на безбедносните политики, управувањето и проценувањето на безбедносните ризици;

Иако петте најзначајни безбедносни ризици се претежно произведени и субјективни (резултат на неправилно носени одлуки), а помалку се надворешни и објективни (резултат на фактори врз коишто немаме контрола), сепак безбедносните институции сметаат дека нема преовладување на произведените ризици над надворешните, нешто што

е контрадикторно, што може да се должи на нецелосното разбирање на поделбата и недоволната запознаеност со поновите научно-стручни сознанија во сферата на безбедносните ризици; ова подразбира потреба на вработените во овие институции во иднина повеќе да соработуваат со научните и стручни институции, за прашањата врзани со современите безбедносни ризици.

| ЗАКЛУЧОК

Проучувањето на карактерот на современите безбедносни ризици во Република Македонија е од исклучителна важност за согледување на поимањето и дефинирањето на карактерот на современите ризици и промените во нивната структура. Со примена на современа теоретска основа, втемелена во рефлексивистичките теоретски промисли на Ентони Гиденс, Улрих Бек и Зигмунд Бауман, направивме обид за определување на карактерот и промената на ризиците, преку истражувањето на безбедносните ризици во институциите од областа на безбедноста во Република Македонија. По добиените резултати и нивната интерпретација, се потврди првата претпоставка, дека и во Република Македонија постои промена во карактерот на ризиците од неутрален кон безбедносен концепт, додека не се потврди втората претпоставка дека произведените ризици се повеќе присутни од надворешните. Врз основа на добиените сознанија, дадени се препораки за натамошни истражувања и за примена на добиените сознанија при креирањето на безбедносните политики, управувањето и проценувањето на безбедносните ризици.

| КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Бауман, Зигмунд. *Флуидни времиња: Живот во доба на несигурност*. (Скопје: Слово, 2016).

Бауман, Зигмунд. *Постмодерна етика*. (Скопје: Темплум, 2005).

Bauman, Zygmunt. *Liquid Modernity*, (Cambridge: Polity Press, 2000).

Beck, Ulrich. "Living in the World Risk Society". *Economy & Society*. 35 (3) (2006): 329-345.

Bek, Ulrich. *Rizično društvo*. (Beograd: Filip Višnjič, 2001).

Burgess, J. Peter. *The Ethos of Risk*. (Oslo: International Peace Research Institute, 2005).

Gerasimoski, Saše. "Application of Methods of Risk Assessment in Private Security". In *Private Security in the XXI-st century: Experiences and Challenges*. (Skopje: Chamber of Republic of Macedonia for Private Security, 2016): 327-338.

Gerasimoski Saše, Mojsoska Snežana, Trajkovska Vesna. "Theories of Risk as Contemporary Sociological Paradigma in the Era of Globalization". *Proceedings from the International*

Scientific Conference Sociology and the Challenges of the Global Age. (Faculty of Philosophy, Institute of Sociology, Skopje, 2013): 214-225.

Герасимоски, Саше. „Ризиците и приватната безбедност“. *Хоризонти*. 5 (5). Битола. (2009): 193-203.

Gidens, Entoni i Haton, Vil. "Nove mogućnosti ili kontinuitet rizika". u Gidens, Entoni i Haton, Vil (urednici). *Na ivici: živeti sa globalnim kapitalizmom*. (Beograd: Plato, 2003): 14-21.

Гиденс, Ентони. *Забеган свет: Како глобализацијата ги преобликува нашите животи*. (Скопје: Филозофски факултет, 2002).

Giddens, Anthony. *The Consequences of Modernity*. (Cambridge: Polity Press, 1990).

Godard Olivier, Henry Claude, Lagadec Patrick et Michel-Kerjan Erwann. *Traité des nouveaux risques*. (Paris: Gallimard, 2002).

Dean, Mitchell. "Risk", in Bennett Tony, Grossberg Lawrence, Morris Meaghan (eds.). *New Keywords: A Revised Vocabulary of Culture and Society*. (Oxford: Blackwell Publishing, 2005): 311-313.

Кековиќ Зоран, Бакрески Оливер, Стефановски Стевко, Павловиќ Славица. *Планирање и проценка на ризик: во функција на заштита на лица, имот и работење*. (Скопје: Комора на Република Македонија за приватно обезбедување, 2016).

Лиотар, Жан-Франсоа. *Постмодерна состојба: извештај за знаењето*. (Скопје: АЗ-БУКИ, 2007).

Lupton, Deborah. *Risk*. (London & New York: Routledge, 1999).

Мојаноски Цане, Димовски Злате, Ѓуровски Марјан, Илијевски Ице. *Безбедноста и безбедносните закани во Република Македонија: Истражувачки извештај*. (Скопје: Факултет за безбедност, 2015).

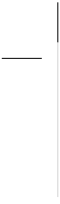
Мургоски, Зозе. *Речник на македонскиот јазик*. (Скопје: Филолошки факултет „Блаже Конески“, 2005).

Николовски Марјан, Герасимоски Саше, Ѓуровски Марјан, „Управување со безбедносните ризици во надлежните институции во Република Македонија“. *Зборник на трудови од Меѓународна научна Конференција „40 години високо образование од областа на безбедноста (концепти и практики)“*. (Скопје: Факултет за безбедност, 2018): 35-48.

Redmill, Felix. "Some Dimensions of Risk not Often Considered by Engineers". *Journal of System Safety*. 38 (4) (2002): 2-9.

Свендсен, Ларс Фр. Х. *Филозофија на стравот*. (Скопје: Виг Зеница, 2010).

Спасески Јордан, Аслимоски Пере, Герасимоски Саше. *Основи на приватната безбедност*. (Скопје: Факултет за безбедност, 2017).





Кратка биографија

М-р **Тимчо Муцунски** е асистент-докторанд на Правниот факултет „Јустинијан Први“, на предметите Римско право, Правна реторика, Правна аргументација и Дигитална демократија. Тој е коавтор на два универзитетски учебника и на повеќе од 20 научни и стручни трудови објавени во меѓународни научни списанија. Во периодот меѓу 2015 и 2017 година бил заменик-министер за информатичко општество и администрација во Владата на Република Македонија. Тој е поранешен стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“.



Д-р **Звонко Муцунски** е дипломат од кариера кој моментно е амбасадор на Република Македонија во Република Турција. Во неговата долга дипломатска кариера од над 30 години тој, покрај во Министерството за надворешни работи, служел во дипломатско-конзуларни претставништва во Њујорк, САД, во три мандати и во Отава, Канада, во еден мандат. Меѓу 2006 и 2009 година бил претседател на Комисијата за односи со верските заедници и религиозни групи. Во 2015 година докторирал на Правниот факултет „Јустинијан Први“, на тема од областа на меѓународното право и меѓународните односи.

Прегледна научна статија

УДК: 355.357(497.7:4-672ЕУ):316.485.6(497-15)

Тимчо Муцунски

Звонко Муцунски

УЛОГАТА НА ЕУ И САД ВО ПРЕВЕНЦИЈАТА НА КОНФЛИКТИ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН

ВОВЕД

Во прилог на разрешување на најгорливите проблеми и предизвици со коишто се соочува современиот свет, кои секако се рефлектираат и кон Република Македонија, особено се нагласува силното и нераскинливо партнерство и постојаниот дијалог меѓу ЕУ и САД, постојаното проширување и надградување на институционалната и договорна соработка, вклучувајќи ги и обидите за целосно усогласување на најголемиот дел од заедничките меѓународни обврски и одговорности.

Соработката во сегментот на надворешната политика, кризниот менаџмент, превенцијата на конфликти и изградбата на капацитети се одвиваат во рамките на заедничката глобална одговорност и партнерство коешто претпоставено носи мир, стабилност, безбедност

и просперитет за стабилизирање на Балканот, но и за разрешување на редица други надворешнополитички и безбедносни прашања, вклучувајќи ги блискоисточниот мировен процес, регионалните конфликти, тероризмот, Сирија, Ирак, Авганистан, Јужна Кореја, запирање на трката во вооружување, итн.

На самиот почеток, значајна е и констатацијата дека САД и ОН имаат долга историја на спроведување операции во насока на промовирање на мирот, безбедноста и стабилноста во светот. ОН од 1948 до денес преземале над 60 мировни мисии, учествувале во преговори за постигнување на повеќе од 170 спогодби, а тие во крајна фаза помогнале да биде ставен крај на редица регионални конфликти. Од јуни 2007 година, 15 мировни операции на ОН се одвивале во Африка, Европа, на Блискиот Исток, во Азија и Америка.¹

Од крајот на 1990-тите до денес, овие двајца големи институционални играчи на меѓународната политичка сцена доминирале во меѓународните мировни операции. НАТО ги организирал главните воени мисии на Балканот и во Авганистан, додека ОН речиси секаде ги водел сите други мисии, и особено оние чијшто фокус бил упатен кон Африка и на Блискиот Исток. Од другите организации, најзабележителни биле Африканската и Европската Унија, кои исто така играле активни улоги во одржувањето на мирот, но ниту една од аспект на распоредувањето не успеала да им се приближи на НАТО и ОН. При крајот на 2011 година, на должност во мировни операции низ светот имало околу 260.000 војници и полициски офицери. Над 140.000 од нив биле под команда на НАТО (мнозинството од нив во Авганистан), додека близу 100.000 служеле со ОН.² Некои од членките на ОН се плашат од „вестернизација“ и „натоизација“ на мировните операции на ОН, заради што е потребно кон тоа да се обрне внимание на чесен начин и на ниво на државите членки.³ Назначувањето цивилен службеник за врска на НАТО во седиштето на ОН, како додаток на воениот, би требало значајно да го подобри протокот на информации и заемно разбирање.⁴ Исто така, пресвртница во ефикасноста е и новата канцеларија за врски на ОН во Брисел, за воспоставување заемно споделување информации меѓу ОН и НАТО.⁵

САД засега остануваат најголемиот финансиски покровител на мировните операции на ОН, со плаќања над 1 милијарда долари само во 2006 година.

1 Joseph A. Christoff, 'Testimony before the Subcommittee on International Organizations, Human Rights and Oversight, Committee on Foreign Affairs House of Representatives,' June 13, 2007.

2 Gowan, R., Sherman, J., 2012, "Peace Operation Partnership: Complex But Necessary Cooperation", *Center for International Peace Operations*, (2012): 1

3 Coops, J.A., "Peace Operation Partnership Assessing Cooperation Mechanism Between Secretariats", *Center for International Peace Operations*, (2012): 4.

4 Ibid: 3

5 Ibid: 3

САД вкупно плаќаат 25 или повеќе проценти од годишниот буџет за мировни операции.⁶

Во истиот временски период (на доцните 90-ти години од минатиот век) и ЕУ развива широк избор на аранжмани за соработка, непосреден дијалог и механизам на контакти со ОН. Како додаток на Заедничката декларација и Заедничката изјава на ЕУ за соработка во мировните операции (од 2003 и 2007 година), двете организации воспоставиле постојан надзорен Комитет за размена на информации и дискусија за специфична ситуација на земјата, како за тематски така и за други прашања од интерес за страните.⁷

Во рамките на градењето и воспоставување целосен мир и стабилност во светот, САД и ЕУ големо внимание посветуваат кон процесите за мирно решавање на најзначајните и актуелни кризни жаришта, во чии рамки несебично учествуваа и заеднички го споделуваа ризикот со останатите држави во светот.

Формално-правното регулирање на начинот за користење на средствата на НАТО, од страна на државите членки на ЕУ, инкорпорирањето на Петерсберг-задачите во рамките на Договорот за ЕУ и имплементирањето на идејата за постоење на ефективни Сили за брза интервенција на ЕУ, заеднички го наметнаа и прашањето за зголемено европско учество во НАТО. Таквите процеси истовремено имаа влијание кон зголемување на довербата меѓу партнерите во Алијансата (специфично со САД), како и за цврстување и понатамошен развој на концептот на ЗБОП на ЕУ и особено неговиот воен дел, чиј капацитет во најголем дел требало да биде упатен кон разрешување на регионалните кризи.

Почетокот на изведување на потребните заеднички и поединечни воени и полициски мисии на ЕУ и НАТО (САД) беа доволни поттик во насока на зголемување на оперативноста на ЕБОП и зацврстување на мирот и безбедноста во Европа и во светот, што практично започна од 2003 година и се олицетвори преку ангажирањето и преземањето на воените и полициските мисии во повеќе региони и држави во светот.

ЕУ, НАТО, ОН и другите меѓународни организации во текот на своето долгогодишно постоење имале значајна улога во спроведувањето на мировните мисии, блиску соработувајќи на институционално и на оперативно ниво. Заеднички спроведените мисии во Авганистан, БиХ, Македонија, Косово, Сомалија, Конго итн., се доказ дека ефективното и

⁶ Joseph A. Christoff, 'Testimony before the Subcommittee on International Organizations, Human Rights and Oversight, Committee on Foreign Affairs House of Representatives,' June 13, 2007.

⁷ Coops, J.A., "Peace Operation Partnership Assessing Cooperation Mechanism Between Secretariats", Center for International Peace Operations, (2012): 1.

заемно партнерство е од исклучително значење за одржувањето на мирот и безбедноста во светот.

ВОЕНИТЕ И ПОЛИЦИСКИ МИСИИ НА НАТО И ЕУ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН, КАКО ДЕЛ ОД ЗАЕДНИЧКИОТ МЕХАНИЗАМ НА УСПЕШНА БЕЗБЕДНОСНА СОРАБОТКА

Воениот конфликт во поранешна СФРЈ од почетокот на 90-тите години на минатиот век за ЕУ, НАТО и за САД беше исклучително загрижувачки и еден од најсилните предизвици со коишто се соочил европскиот континент од завршувањето на Втората светска војна до денес.

Во летото 1991 година, по речиси една декада долг процес на постепено распаѓање, СФРЈ се дезинтегрираше преку прогласување независност и отцепување на двете републики, Словенија и Хрватска, по што следуваше истата постапка и од страна на Босна и Херцеговина и Република Македонија. Како резултат на распаѓањето на СФРЈ изби насилниот конфликт, кој најпрвин се случи во август 1991 година и јануари 1992 година, кога хрватските Срби, потпомогнати од Белград и ЈНА, отворија судир против надежната хрватска држава. Тој судир беше прекинат дури по три и пол години. Во наведениот период, српските сили контролираа повеќе од една четвртина од територијата на Хрватска, а војната заврши во август 1995 година.⁸

Втората војна започна и експлодира во април 1992 година, во Сараево, повторно гледајќи ги босанските Срби со помош од Белград и ЈНА, во борба против слабо опремените сили на босанските муслимани, кои се бореа во името на новата независна и меѓународно призната Босна и Херцеговина. Од средината на 1992 до доцна во летото 1995 година, Србите контролираа речиси седумдесет проценти од територијата на Републиката, но по здружената муслиманско-хрватска офанзива и бомбардирањето на НАТО силите во раната есен таа година, нивниот дел беше намален на речиси педесет проценти. Таквата ситуација го постави патот кон постигнување согласност за сеопфатен прекин на огнот, а во ноември 1995 година и до потпишување на Дејтонскиот мировен договор.⁹

Вложените напори на ОН и ЕУ за разрешување на конфликтот во БИХ беа игнорирани, сите договорени прекини на огнот не беа почитувани, настапија етничките чистења, цивилите беа масакрирани и цели населби уништувани. Како резултат на силниот американски притисок во насока на превенција од

⁸ Gabriel Topor, "Nationalism and Violent Ethnic Conflict: A Theoretical Framework", *The Transformation of 1989-1999: Triumph or Tragedy?*, ECEI, Columbia University, (2000): 23.

⁹ Ibid.

понатамошни конфликти и заради опстанокот на високо децентрализирана држава на БиХ, (сочинета од Муслиманско-хрватска Федерација и Српска Република) дојде до потпишување на Мировниот договор во Дејтон. Овој договор од денешна перспектива може да се гледа и како обид на САД и на европските сили за зголемување на манифестацијата на бошњачкиот идентитет меѓу граѓаните на Босна.¹⁰

Без оглед на различните толкувања, сепак потпишувањето на Дејтонскиот мировен договор беше вовед во запирањето на најнасилниот, длабоко контроверзен, политички, дипломатски и воен конфликт во модерна Европа. Во исто време, како замена за релативно успешната мисија на ОН (УНПРОФОР) беше воспоставена првата Мисија на меѓународните воени сили, односно на НАТО, предводена од американските воени сили. Со официјалното распоредување на 24.000 американски воени сили, на 2 декември 1995 година (на 20 декември ОН формално ја предава мисијата на НАТО), започнува нетипичната мировна воена мисија на САД, која на почетокот го добива името „Joint Endeavor“, од 20 декември 1996 година е заменета со „Joint Guard“, а подоцна на 20 јуни 1998 се преименува во „Join Forge“.

Соочен со можен колапс на мировниот договор доколку ИФОР биде повлечен, на 15 ноември 1996 година, претседателот на САД, Бил Клинтон вети задржување на мировните трупи во Босна, до јуни 1998 година, како дел од стабилизационите сили на НАТО (СФОР). СФОР располагаше со околу 25.000 трупи, од кои 7.500 беа американски. Подоцна, на 18 декември 1997, претседателот Бил Клинтон објави дека во принцип се согласил американските воени сили да учествуваат во мировните сили во Босна и откако ќе истече мандатот на СФОР, во јуни 1998 година, односно сè додека не се имплементираат објективните мировни цели.¹¹ Мисијата на СФОР водеше сметка за имплементирање на мирот, додека мандатот на ИФОР беше насочен кон стабилизирање на мирот.

Зголемен ангажман на ЕУ започнува дури од јуни 2004 година, кога ЕУ преку мисијата Алтеа (која сè уште е во тек и во којашто покрај 22-те држави членки на ЕУ учествува и Република Македонија), ја презеде улогата на доминантен мировен играч на Балканот, со што направи обид за воспоставување целосен мир и реализирање на сите аспекти на Дејтонскиот мировен договор. Следната цел на мировната мисија на ЕУ беше и сè уште е насочена кон забрзување на напредокот на БиХ во нејзината европска интеграција и во Процесот за стабилизација и асоцијација.

10 Daniel Coders, "Community and Partition in Bosnia: Communitarianism's Flawed Apology for the Division of a Multi-National State", *The Transformation of 1989-1999: Triumph or Tragedy?*, ECEI, Columbia University, (2000): 8.

11 Bowman, S.R., Kim, J. And Woehrel, S., "Bosnia Stabilization Force (SFOR) and U.S. Policy", *CRS Report for Congress*, Congress research Service, The Library of Congress: 97.

Со Резолуцијата на СБ на ОН 1575/2004, од 22 ноември 2004 година¹² се овозможува Мисијата на ЕУ под наслов „Алтеа“ да ја преземе улогата на СФОР, повикувајќи се на Коминикето од Самитот на НАТО во Истанбул од 28 јуни 2004 година, кое упатуваше на заклучокот дека операцијата СФОР во БиХ треба да заврши до крајот на 2004 година. Истовремено повикувајќи се и на Резолуцијата на СБ на ОН 1551/2004, се истакнува дека ЕУ од декември 2004 има во план да започне со мисијата на ЕУ во БиХ и дека во наведената насока биле земени предвид упатените писма од ЕУ и НАТО до СБ на ОН од 19 ноември 2004 година, а кои се однесуваат на тоа, како тие организации ќе соработуваат заедно во БиХ, при што и двете прифатија дека ЕУФОР ќе ја има главната стабилизирачка улога, од гледна точка на воениот аспект на Мировниот договор.¹³

Покрај истакнувањето на нагласената поддршка на властите на БиХ кон силите на ЕУ и континуираното присуство на НАТО, како легални наследници на СФОР, Резолуцијата на СБ ја поздравува намерата на ЕУ од декември 2004 година да започне со воената операција. СБ на ОН истовремено ги авторизира државите членки преку соработка со ЕУ, во наредните 12 месеци да ги воспостават мултинационалните стабилизациски сили (ЕУФОР), како легални наследници на СФОР.¹⁴

Со воспоставувањето на Мисијата на ЕУФОР „Алтеа“, всушност најпрво се случува координација на активностите со ОН (преку Резолуција на ОН) и НАТО (користење на нивни оперативни средства), потоа синхронизација на интересите во рамките на самата ЕУ и на крајот, усогласување на заедничкото ангажирање на државите членки на ЕУ преку ЕБОП (каде што се вклучени активностите на полициска мисија).

Набргу по потпишувањето на Дејтонскиот мировен договор, меѓународната заедница предводена од државите членки на ЕУ, на 13 декември 1995 година го промовираа Процесот за стабилизација и асоцијација. Тој најпрвин беше третиран како дел од иницијативата Ројамонт, во 1996 година беше преформулиран во Регионален пристап, а од 1997 година ефективно присутен и преку Процесот за соработка во ЈИЕ. Од средината на 1999 година, наведените комплементарни процеси во најголем дел се слеваат во Пактот за стабилност за државите од ЈИЕ, претставувајќи сериозен обид за превентивно дејствување и за спречување понатамошни кризи, каде што, пак, особено внимание ѝ се посветува токму на Република Македонија (којашто како земја од самиот почеток на стекнувањето на независноста добива позитивни квалификации во однос на исполнетите формални критериуми за потпишување на Договорот за соработка со ЕУ).

¹² United Nations Security Council, “Resolution S/RES 1575” (2004)

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Наведените активности на меѓународната заедница, односно на ЕУ, претставуваа сериозен обид преку развивање на доволен број регионални иницијативи, соработка и проекти да влијаат кон унапредување на дијалогот, довербата и толеранцијата во наведениот регион, како и да дејствуваат превентивно во успешното спречување на понатамошни воени и дипломатски конфликти.

На 12 јуни 1999 година, на Косово беше воспоставена Операцијата на НАТО КФОР – Заедничка заштита (Joint Guardian), со цел да го спроведе Мировниот технички договор потпишан од Србија и да ги спроведе активностите за демилитаризација и трансформација на Ослободителната армија на Косово (УСК). Мисијата на КФОР воспостави воено присуство, спречи обновување на конфликтите, ги верификува и ги примени условите за понатамошна одговорност на Ослободителната армија на Косово, воспостави безбедносни услови за враќање на внатрешно раселените лица, бегалци и меѓународни организации, на внатрешно раселените им даде итна поддршка и им обезбеди основни животни услови, даде почетна основа за граѓанска администрација и други функции од цивилен карактер, сè до доаѓањето на меѓународните организации, и ги контролираше границите со СРЈ и РМ. Од 28 април 2005 година, операцијата КФОР станува дел од операцијата за целиот Балкан, OPLAN 10501 JOINT ENTERPRISE.¹⁵ Операцијата КФОР го спречи понатамошниот судир меѓу СРЈ и Косово и во голем дел дејствуваше позитивно кон привремено намалување на тензиите во регионот. Од друга страна, Мисијата на НАТО не успеа брзо да се справи со растот на криминалните активности и нивното пренесување надвор од границите на Косово, што беше една од основните причини за безбедносна криза во РМ во 2001 година.

Укинувањето на Мисијата на ОН УНПРЕДЕП во 1998 година (предизвикано од ветото на НР Кина во Советот за безбедност на ОН, како резултат на формалното признавање на Тајван од страна на РМ), подоцнежната воена интервенцијата на НАТО врз СР Југославија и Косово во 1999 година којашто предизвика голем бран бегалци и потпишаниот Договор за демаркација на границата помеѓу РМ и СРЈ (23 јануари 2001) сериозно ја комплицираа безбедносната ситуација во регионот на Балканот, и особено во Република Македонија. Токму како резултат на неконтролираното прелевање на редица криминални активности од Косово, политичкото раковоство и безбедносните сили на Република Македонија во 2001 година се соочуваат со непосредни терористички закани и организиран отпор предизвикан од нелегитимни воени структури на таканаречената воено-политичка структура на ОНА. Таквата структура, охрабрена од делумните воени успеси постигнати на теренот во средината на 2001 година, со помош и посредство

15 "NATO's Operations 1949-Present", *NATO Unclassified Documents (1949-2009)*: 4.

на меѓународната заедница (во улога на медијатор) постави редица барања за ревидирање на уставно-политичкиот систем на државата, кои во најголем дел се однесуваа на зголемување на правата на припадниците на албанската заедница во РМ. По потпишувањето во 2001 година, Рамковниот (Охридски) договор стана дел од уставно-правниот систем на државата и до денес постојано и легално се имплементира и се реализира.

Со цел да се спречат понатамошни инциденти веднаш по потпишувањето на Рамковниот договор, претседателот на РМ, Борис Трајковски побара воспоставување на Мисија на НАТО во РМ, под наслов „Суштинска жетва“¹⁶, иницирана на 22 август, со ефективен старт од 27 август 2001 година и специфично поставена задача во рок од 30 дена 3.500 војници на НАТО да ги разоружат етничките албански групи, да го уништат нивното оружје, како и да помогнат за мирна разврска на кризата. Истовремено, и ЕУ отвори мониторинг мисија¹⁷ со задача да ја набљудува политичко-безбедносната ситуација во РМ, состојбата на границите, состојбата на меѓуетничките односи и враќањето на бегалците, како и напредокот во градењето доверба меѓу страните во конфликтот.

Втората Мисија на НАТО во РМ, „Килибарна лисица“¹⁸, исто така воспоставена врз основа на барање на претседателот на РМ Борис Трајковски, започна на 27 септември 2001 година и таа е продолжувана четирипати, сè до 16 декември 2002 година. Оваа мисија беше координирана меѓу НАТО, ЕУ, ОН и ОБСЕ и даваше активна поддршка на мерките на ЕУ и ОБСЕ во следењето на спроведувањето на Рамковниот договор во РМ и повторното враќање на полицијата на оние подрачја што беа окупирани од страна на ОНА.

Последната мисија на НАТО во РМ беше „Сојузничка хармонија“, со којашто беше заменета претходната мисија „Килибарна лисица“, при што Алијансата ја продолжи активната поддршка на меѓународните набљудувачи во РМ, и ѝ помогна на Владата на РМ во стабилизирањето на мирот и унапредувањето на безбедносната состојба во земјата.

Во рамките на Самитот на ЕУ одржан на 15 и 16 март 2002 година, Европскиот совет со Претседателска изјава¹⁹ произведе Заклучоци во коишто најпрво беше нагласено дека Западниот Балкан останува од витална важност за стабилноста на Европа,²⁰ за потоа да потсетат на централната

16 "Operation Essential Harvest", NATO, Last Modified September 2001, <http://www.nato.int/fyrom/tff/home.htm>.

17 2001/682/CFSP: Council Decision of 30 August 2001 concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) on the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in FYROM, Official Journal L 241 , 11/09/2001 P. 0001 – 0001

18 "NATO's Role in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Operation Amber Fox", NATO, Last Modified Decemebr 2002, <http://www.nato.int/fyrom/tff/home.htm>

19 "Presidency Conclusions", Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002

20 Ibid.

улога на ЕУ во процесот на стабилизација, помирување и реконструкција на РМ. Истовремено, Европската комисија изразува подготвеност и ја презема одговорноста за одржување на парламентарните избори и врз основа на барање на Владата на РМ ја нагласува подготвеноста за преземање на Мисијата во РМ од НАТО, доколку дотогаш бидат постигнати аранжманите за соработка меѓу ЕУ и НАТО („Берлин плус“).²¹ Европскиот совет тогаш истовремено ја нагласува и важноста од остварување на наведениот постојан аранжман меѓу ЕУ и НАТО, и во таа насока ги задолжува Претседателството и високиот комесар да ги воспостават контактите на соодветно и највисоко ниво.

На Самитот на ЕУ во Копенхаген, во декември 2002 година, и по постигнатата согласност со НАТО околу договорот „Берлин плус“ во Претседателската изјава, Европскиот совет ја потврдува подготвеноста да ја преземе воената операција во РМ колку што е можно поскоро и во консултации со НАТО ги повикува релевантните тела на ЕУ да ја финализираат работата во целосниот пристап кон операцијата, вклучувајќи го развојот на воените опции и релевантни планови.²²

Европскиот совет на Самитот во Брисел, во март 2003 година нагласува дека преземањето на воената операција во РМ е понатамошен и конкретен доказ за нивната целосна посветеност кон регионот на Западен Балкан, особено поздравувајќи го почетокот на операцијата на ЕУ во РМ којашто од 31 март 2003 година ја наследува операцијата „Сојузничка хармонија“.²³ Воената мисија „Конкордија“, предводена од ЕУ, беше поддржана и со Резолуцијата на СБ на ОН 1371, од 26 септември 2001 година, која истовремено повика на целосна имплементација на Резолуцијата на СБ на ОН 1345 (2001) и го реafirмира територијалниот интегритет и суверенитет на РМ и на другите држави во регионот.

Во рамките на Мисијата „Конкордија“ беше воспоставен соодветен механизам на соработка меѓу ЕУ и НАТО, со основна цел упатена кон спроведување на Охридскиот рамковен договор, прибирање и предавање на нелегалното оружје, засилување на демократските капацитети на РМ, како и стабилизирање на државата и на регионот во целина.

Воената мисија во РМ беше сериозен показател за расположливата широка палета на механизми на меѓународната заедница, која преку заемна координација на НАТО, ЕУ, ОН и со ОБСЕ го овозможи и нивното заемно учество во превенција на конфликти, пронаоѓање најсоодветни решенија, примена на превентивната дипломатија и спроведување на успешни

21 “Presidency Conclusions”, Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002

22 “Presidency Conclusions”, Council of the European Union 12 and 13 December 2002, Copenhagen.

23 “Presidency Conclusions”, Council of the European Union 20 and 21 March 2003, Brussels.

заеднички мисии. Истовремено, за првпат во рамките на постоењето на ЕУ беше демонстрирана и нејзината моќ за изградување воени капацитети, кои целосно можат да бидат ставени во функција на ЗОБП.

Како резултат на успешната воена мисија и пред нејзиното завршување, Советот на ЕУ и властите на РМ заеднички констатираа дека има потребата од дополнително учество на меѓународната заедница во организирање на нова мисија за кризен менаџмент (советодавна мисија). Таа требаше да биде одговорна и би помагала во консолидирањето на правниот поредок, практичното спроведување на реформите во полицијата и во борбата против организираниот криминал, креирањето на гранична полиција како дел од пошироките напори на ЕУ за промовирање на интегрираното управување со границите, враќањето на јавната доверба и унапредување на соработката со соседните држави. Во наведениот контекст, Советот на ЕУ на 29 септември 2003 година ја усвои Заедничката акција за воспоставување на Европска полициска мисија (ЕУПОЛ „Проксима“), со планиран почеток најдоцна од 15 декември 2003 година и со траење до 14 декември 2004²⁴, за веднаш потоа со посебна одлука на Советот да биде именуван и шефот на новата полициска мисија.²⁵

Со цел да се зацврстат безбедноста, мирот и соработката во РМ, како и заради успешно завршување на започнатите проекти, Советот на ЕУ на 22 ноември 2004 година усвои нова одлука и ја продолжи мисијата „Проксима“ за уште една година.

Анализирајќи ги претходните сознанија и факти, би можело да се заклучи дека остварените воени и полициски мисии во РМ беа исклучително успешни, помогнаа за забрзана имплементација на Охридскиот рамковен договор, во воспоставувањето контрола на државата над целата своја територија, во реформите во полицијата, враќањето на меѓунационалната доверба и сигурност кај граѓаните, во борбата против организираниот криминал, ги поттикнаа активностите за унапредување на процесот за стабилизација и асоцијација со ЕУ и беа силна поддршка во процесот за здобивање на РМ со статусот на кандидат за членство во ЕУ.

Наведените достигнувања истовремено претставуваат цврст доказ во прилог на аргументацијата дека превентивното дејствување на меѓународната заедница може да биде и е успешно само доколку постои координиран и комплементарен пристап при донесувањето на одлуките и спроведувањето на активностите, без оглед на бројот на субјектите што учествуваат во тој процес и нивните најчесто конвергентни интереси. Успешниот пример

24 "Council Joint Action 2003/681/CSFP on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "Proxima")", Official Journal of the European Union, L249/66, September 29, 2003.

25 "Council Decision 23/682/CSFP", Official Journal of the European Union, L249/70, September 29, 2003.

од РМ во сферата на превентивното дејствување и спречувањето на конфликтни состојби е финален доказ дека одржувањето на мирот, стабилноста и просперитетот е реален рецепт којшто единствено се реализира преку постојан ангажман, силна соработка и меѓусебна доверба на сите влијателни чинители на меѓународната заедница.

■ ЗАКЛУЧОК

Односите меѓу САД и ЕУ во безбедносниот сегмент, односно во превенцијата на конфликти и учество на заеднички мисии се засноваат на висок степен на разбирање, заемни интереси, соработка и партнерски односи, и наведениот сегмент секојпат се наоѓа меѓу поважните точки за расправа на редовните заеднички самити.

Превенцијата на конфликти и учеството во заеднички воени и мировни мисии во целиот свет најчесто се прашања за коишто највисоките претставници на САД и на државите членки на ЕУ отворено разговараат и тие точки често заземаат високо место во нивните агенди од билатералните средби и во рамките на нивните учества на самитите на ЕУ, НАТО, Г-20, ОБСЕ и на други меѓународни форуми. Превенцијата на конфликти и учеството во заедничките мисии е дел од долгата историја на САД и ОН, а во поново време и на ЕУ, кои на тој начин заеднички и ефективно ги промовираат мирот, безбедноста и стабилноста во светот.

Во градењето и воспоставувањето целосен мир и стабилност во светот, САД и ЕУ големо внимание посветуваат кон процесите за мирно решавање на најзначајните и актуелни кризни жаришта, а во тие рамки, пак, несебично учествуваат и заеднички го споделуваат ризикот со останатите држави во светот. Почетокот на изведување на потребните заеднички и одделни воени и полициски мисии на ЕУ и НАТО (САД) беа доволен поттик во насока на зголемување на оперативноста на ЕБОП и зацврстување на мирот и безбедноста во Европа и во светот, што практично започна од 2003 година и непосредно се олицетвори преку ангажирањето и преземањето на воените и полициските мисии во повеќе региони и држави во светот.

Заеднички спроведените мисии на ЕУ, НАТО, ОН и на другите меѓународни организации во Авганистан, БиХ, Македонија, Косово, Сомалија, Конго итн., се неспорен доказ дека ефективното и заемно партнерство е од исклучително значење за одржувањето на мирот и безбедноста во светот. Воениот конфликт во СФРЈ од почетокот на 90-тите години на минатиот век за ЕУ, НАТО и за САД беше исклучително загрижувачки и еден од најсилните предизвици со коишто се соочил европскиот континент од завршувањето на Втората светска војна до денес.

Активирањето на повеќето регионални процеси (Процесот на стабилизација и асоцијација, Процесот за соработка во ЈИЕ, Пактот за стабилност итн.) претставува сериозен обид на меѓународната заедница, односно на ЕУ, преку внесување доволен број иницијативи, соработки и проекти, да ги развиваат дијалогот, довербата и толеранцијата во наведениот регион, како и да дејствуваат превентивно во спречувањето на понатамошни дипломатски и воени конфликти.

Мисијата на ЕУФОР „Алтеа“ е исклучително позитивен пример на сеопфатна и координирана соработка на механизмите за превенција. Во рамките на нејзиното воспоставување, најпрво се случува координација на активностите со ОН (преку Резолуцијата на ОН) и НАТО (користење на нивни оперативни средства), потоа следува синхронизација на интересите во рамките на самата ЕУ, и на крајот дојде до усогласување на заедничкото ангажирање на државите членки на ЕУ преку ЕБОП (каде што се вклучени активностите на полициска мисија). Воспоставените воени мисии во РМ и особено воената мисија на ЕУ „Конкордија“, исто така беа силен показател за расположливата широка палета на механизми на меѓународната заедница, која преку заемна координација на НАТО, ЕУ, ОН и на ОБСЕ дава можност за учество во превенцијата на конфликти, пронаоѓање на најсоодветни решенија, примена на превентивната дипломатија и спроведување на успешни заеднички мисии. Во исто време, за првпат во рамките на постоењето на ЕУ беше демонстрирана и нејзината моќ за изградување воени капацитети, кои целосно можат да бидат ставени во функција на ЗОБП.

Врз основа на анализа на претходно реченото, исто така може да се заклучи дека остварените воени и полициски мисии во РМ беа успешни и помогнаа во забрзаната имплементација на Охридскиот рамковен договор, во воспоставувањето контрола на државата над целата своја територија, ги помогнаа реформите во полицијата, ја вратија меѓунационалната доверба и сигурност кај граѓаните, помогнаа во засилувањето на борбата против организираниот криминал, ги поттикнаа активностите за унапредување на процесот на стабилизација и асоцијација со ЕУ и дефинитивно ја зацврстија поддршката на РМ во процесот на здобивање на статусот – кандидат за членство во ЕУ.

Успешниот пример од РМ во сферата на превентивното дејствување и спречувањето на конфликтните состојби е силен доказ во насока на потврдување на тезата дека одржувањето на мирот, стабилноста и просперитетот е реално остварлив концепт, чијашто реализација е возможна со целосен и постојан ангажман, координиран и комплементарен пристап при донесувањето на одлуките и спроведувањето на активностите,

засилена соработка и зголемена меѓусебна доверба на сите влијателни фактори на меѓународната заедница.

| КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Bowman, S.R., Kim, J. And Woehrel, S., "Bosnia Stabilization Force (SFOR) and U.S. Policy", *CRS Report for Congress*, Congress research Service, The Library of Congress: 97.
2. Coops, J.A., "Peace Operation Partnership Assessing Cooperation Mechanism Between Secretariats", Center for International Peace Operations, (2012).
3. Daniel Coders, "Community and Partition in Bosnia: Communitarianism's Flowed Apology for the Division of a Multi-National State", *The Transformation of 1989-1999: Triumph or Tragedy?*, ECEI, Columbia University, (2000): 8.
4. Gabriel Topor, "Nationalism and Violent Ethnic Conflict: A Theoretical Framework", *The Transformation of 1989-1999: Triumph or Tragedy?*, ECEI, Columbia University, (2000).
5. Gowan, R., Sherman, J., 2012, "Peace Operation Partnership: Complex But Necessary Cooperation", *Center for International Peace Operations*, (2012).
6. Joseph A. Christoff, "Testimony before the Subcommittee on International Organizations, Human Rights and Oversight, Committee on Foreign Affairs House of Representatives," June 13, 2007.
7. "Operation Essential Harvest", NATO, Last Modified September 2001, <http://www.nato.int/fyrom/tfh/home.htm>.
8. 2001/682/CFSP: Council Decision of 30 August 2001 concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) on the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in FYROM, Official Journal L 241 , 11/09/2001 P. 0001 – 0001
9. "NATO's Role in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Operation Amber Fox", NATO, Last Modified Decemebr 2002, <http://www.nato.int/fyrom/tff/home.htm>
10. "Presidency Conclusions", Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002.
11. "Presidency Conclusions", Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002
12. "Presidency Conclusions", Council of the European Union 12 and 13 December 2002, Copenhagen.
13. "Presidency Conclusions", Council of the European Union 20 and 21 March 2003, Brussels.
14. "Council Join Action 2003/681/CSFP on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "Proxima")", Official Journal of the European Union, L249/66, September 29, 2003.



Кратка биографија

Д-р **Жидас Даскаловски** е роден на 21.6.1974 година во Битола. Додипломски студии завршил на факултетот за политикологија и историја на Американскиот Универзитет во Бугарија, Благоевград, а постдипломските студии на Катедрата за Југоисточна Европа на Централноевропскиот Универзитет во Будимпешта. Докторатот на тема „Либерална теорија и нацио-создавање (Liberalism and Nation Building) го одбрал во декември 2003 година и се стекнал со научниот степен доктор на политички науки. Тој е прв македонски граѓанин што докторирал на овој етаблиран меѓународен универзитет. За време на студиите се стекнал со десет дипломи за завршени специјализирани школи, меѓу другите и од Универзитетот на Џорџтаун и Центарот за напредни студии „Роберт Шуман“ при Европскиот универзитетски институт. Во 2004 година беше основач и еден од главните аналитичари во Центарот за истражување и креирање политики (www.crpm.org.mk). Професор е на Факултетот за безбедност при УКЛО. Во 2009 година беше добитник на наградата на Македонската академија на науките и уметностите, Млад научник на годината.

Прегледна научна статија
УДК: 355.45-021.383(497.7)

Жидас Даскаловски

МАКЕДОНИЈА И БЕЗБЕДНОСТА ВО РЕГИОНОТ: СЛАБАТА ДРЖАВА КАКО БУРЕ БАРУТ

ВОВЕД

Безбедноста на Република Македонија е прашање на внатрешните процеси и на демократизацијата. Во моментот, проблематичните аспекти за безбедноста на земјата се двострани. Од една страна, тие се поврзани со недефинираниот статус на признавањето на Република Македонија со ова име. Оспорувањето на официјалното име на републиката, Македонија, де факто нема потврден статус во меѓународните институции и организации во коишто се стреми да биде член. Македонското постоење со сопственото име е предизвик којшто колку подолго останува нерешен, толку повеќе ја поткопува безбедноста на државата. Од друга страна, внатрешните односи меѓу Македонците и Албанците од Македонија, преточени во политички препирки и постојани тензии, се постојан безбедносен проблем за иднината на државата. Особено проблематичен момент

во овие односи е фактот што мнозинството Македонци се православни христијани, а мнозинството Албанци во Република Македонија се муслимани. Тука безбедноста на земјата е проблематизирана и од верскиот фундаментализам на поединците и групите кои се приклонуваат кон терористичката организација Исламска држава во Сирија и Ирак (ДАЕШ/ИСИЛ) и дел од нив се борат или се бореле на Блискиот Исток. Фактор на влијание е и евентуалното повторување на бегалската и мигрантската криза. Понатаму, наметливата надворешна политика кон Македонија од страна на сите соседи, во поголема или помала мера ја загрозува безбедноста на Република Македонија. Тука имаме предвид дека Бугарија ја спори националноста и јазичниот, Србија религијскиот, а Грција „македонскиот“ карактер на припадноста на мнозинското население, а Косово и Албанија сериозно влијаат на внатрешните политики, особено на тие сврзани со спроведувањето на Охридскиот договор, односно на статусот на албанското малцинство во Македонија. Конечно, тековните геополитички конфликти, односно, ривалството на ЕУ и НАТО со регионалните играчи како Турција, Русија и Кина, посебните интереси на некои од големите сили во регионот како Франција, Германија, Велика Британија и Италија, негативно влијаат на безбедносната состојба во земјата. Втемелувањето на државата во евроатлантските структури преку отпочнување на преговорите за членство и/или влез на земјата во Европската Унија/НАТО, значително би го намалило безбедносниот ризик за Македонија. Иако идеално би било тоа да се оствари со решение на таканаречениот спор за името со јужниот сосед, тоа не мора да биде предуслов. Безбедносниот ризик што Република Македонија го создава е преголем товар којшто исклучително негативно може да влијае на регионот и на Европа, така што подобро е и за самата држава, но и за евроатлантските организации и нивните земји-лидери доколку Македонија мрдне од замрзнатата точка во однос на нејзината интеграција во овие меѓународни сојузи.

ЧЕТВОРНАТА ТРАНЗИЦИЈА КАКО ОСНОВА НА БЕЗБЕДНОСНИОТ ПРОБЛЕМ

Отсуството на социјална и политичка кохезија е видлива работа за државата. Поради тоа, во теориите за безбедност, Македонија може да се квалификува како „слаба држава“.¹ Во литературата се дефинирани начините за тоа како да се зајакне една „слаба држава“. За таа да се трансформира, треба да се спроведат политики на зацврстување на државата (state-building) и на нацијата (nation-building).² Зацврстувањето на државата се однесува на јавните институции, „на машинеријата на

1 Да се види кај Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Hemel Hempstead 1991.

2 Bülent Sarper Ağir- „State-Building and Security in the Western Balkans“, *Security Dialogues*, Vol. 8, No. 1-2, 2017, страна 67.

државата, на законите, судовите, парламентите, администрацијата; додека зацврстувањето на нацијата се однесува на зајакнување на националниот колективен идентитет, вклучително и на националната посебност и заедништвото³. Македонија тука има сериозен проблем од самиот почеток. По осамостојувањето, македонските политички елити се соочија со тешки проблеми сврзани со она што се нарекува четворна транзиција.⁴ Станува збор за паралелни процеси на создавање пазарна економија, развивање на демократијата, сопствена држава и консензус околу националните прашања. И додека можеме слободно да кажеме дека Република Македонија помалку или повеќе напредува или успешно ги реши првите три предизвици, тешко дека можеме да кажеме дека националното прашање е решено или дека има консензус меѓу политичките елити за тоа како да се надминат несогласувањата и каква е визијата за иднината на земјата во врска со оваа тематика. Конфликтот во 2001 година ни донесе еден поглед на иднината на републиката, заснован на Охридскиот рамковен договор. Неговото спроведување не успева да создаде национален консензус за тоа кои сме „ние“ и каква ни е државата. Една праведна мултиетничка држава е толку легитимна, колку што е поголем бројот на нејзините граѓани – но не само оние што му припаѓаат на мнозинството – кои територијата на таа држава ја сметаат за своја татковина, правниот систем на државата и нејзините институции ги сметаат за свои, а симболите на државата ги сметаат за сопствени симболи. Нејзините официјални симболи, празниците, културните добра што се предаваат во училиштата и нејзиното историско сеќавање ќе апсорбираат по нешто од традицијата на сите етнички групи што ѝ припаѓаат на таа земја, така што сите ќе можат да видат дека државата е и нивна: исто така, сите можат да видат дека државата не е нивна ексклузивна сопственост, туку е заедничка со другите етнички групи коишто ја формираат⁵.

Обединувањето на сите граѓани, без разлика на етничкото потекло, под знамето на една политичка нација е голем проблем за Република Македонија денес. Политичките претставници на македонските Албанци дури и тежнеат кон создавање на бинационална држава со јасно дефиниран посебен статус на албанската заедница во Македонија. Без договор за ова прашање, за симболите на Република Македонија, за јазичната политика, за карактерот на државата, не е можно да постои солидарност меѓу граѓаните од различно етничко потекло. По создавањето на независно Косово, солидарноста на етничките Албанци со македонската држава е уште попроблематизирано. Конфликтот од 2001 е епизода од политичката историја на Македонија којашто е показател дека во општество со нерешено

3 Paris, R. and Sisk, T. D. *The Dilemmas of State-Building: Confronting the Contradictions of Post-War Peace Operations*, London, 2009, страна 15.

4 Да се види кај Taras Kuzio, "Transitions in Post-Communist States: Triple or Quadruple?" *Politics*, 2001 21(3).

5 Janos Kis, "Beyond the national state." *Social Research*, 63:1, 1996, страница 237.

национално прашање, со внатрешни политички тензии и мала интеграција и соработка на мнозинството со албанското малцинство во земјата, е во постојана алармантна состојба на безбедносна криза. Тука е особено битно да се истакне и дека влошувањето на српско-албанските односи на Косово и евентуалното интензивирање на конфликтот меѓу Белград и Приштина имаат директно влијание на состојбите во Република Македонија. Сите тајни и јавни договори и преговори околу размена на територии меѓу овие две земји, заканата за употреба на сила на северот на Косово, заради (не)создавање на Заедницата на српки општини, а заради тесните врски меѓу Албанците во Македонија и Косово, некои и втемелени на воено-герилски искуства на нашата и нивната ОНА/УЧК, се опасен показател дека безбедноста на Република Македонија мора да се сфати и низ призмата на добро поставените односи на заедниците во државата.

НЕДЕФИНИРАНИОТ СТАТУС НА ДРЖАВНОТО ИМЕ КАКО БЕЗБЕДНОСНО ПРАШАЊЕ

Во меѓународните односи, безбедноста е поврзана со „можноста на државите и општествата да го одржат својот независен идентитет и функционален интегритет“.⁶ Македонија не може да го потврди својот независен идентитет, меѓу другото и затоа што државниот идентитет ѝ е оспорен. Иако Република Македонија е независна од 1991 година, нејзиното постоење е де факто оспорено со непризнавањето на државното име во меѓународните организации, и од десетина земји во билатералните односи. Прашањето како се именува државата не е само симболички битно, тоа не е само работа на остварување на правото на самоидентификација на Република Македонија. Станува збор и за правото на дефинирање, односно именување на политичката заедница, на етнонационалниот идентитет на Македонците како мнозинство во земјата, и на јазикот на којшто говорат граѓаните како официјален македонски јазик. Меѓутоа, она што е најважно во блокадата на користењето на името Македонија од страна на Грција е дека на државата ѝ се оневозможува еднаков статус со другите членки на Обединетите нации и на другите меѓународни организации.⁷

Токму оваа блокада ја прави Македонија слаба држава, не само внатрешно туку и на меѓународен план.⁸ Оспореното име и нееднаквиот статус на државата во меѓународните односи се јасен сигнал за сите непријатели на независноста на Република Македонија дека станува збор за недефинирана, недооформена творба којашто и не мора да постои во

⁶ Baylis, John. *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, 2001, страница 255.

⁷ Да се види кај Igor Janev, "Legal aspects of the use of a Provisional name for Macedonia in the United Nations system." *American Journal of International Law*, 93 (1999), n. 1.

⁸ Да се види кај Vankovska Biljana, "David vs. Goliath: Macedonia's Position(s) in the 'Name Dispute' with Greece", *Sudosteuropa*, vol. 58, no. 3. 2010.

иднината. Сите соседни држави имаат доктрини поддржани од нивните академии на науките кои ги прогласуваат македонската нација и држава за вештачки.⁹ Доктрините немаат речиси никаква поврзаност со современата интерпретација на нацијата и национализмот, но имаат видлива националистичко-акциска компонента на штета на соседите и на Република Македонија. Сериозноста на доктрините на соседите кон Македонија е фактор што мора да се земе предвид кога се зборува за безбедноста на државата.

По склучувањето на Договорот со Република Грција, преименувањето на државата и именувањето на државјанството како Северна Македонија, постои реална опасност за идентитетски крах кај Македонците, а губењето на врската со сопствената држава би ја намалила и отпорноста кон надворешни влијанија. Во таа насока, наметливоста кон Република Македонија од страна на соседите, сè додека таа има недефинирано име, е постојана и е безбедносен проблем кој трае и тлее и може да прерасне во оружен конфликт во иднина.¹⁰ За таков конфликт, доволно е да постои дестабилизација на Македонија предизвикана од, на пример, внатрешен судир на линијата македонско мнозинство – албанско малцинство. Дестабилизацијата може да биде предизвикана и од драматични случувања и колапс на државата под напливот на нов голем бегалски/мигрантски бран, во комбинација со терористички дејствувања на ќелии на ИСИС.¹¹ Во принцип, во литературата постои тенденција миграциите да се третираат како безбедносен предизвик.¹² Во секој случај, нејасно дефинираниот статус на Република Македонија во меѓународни рамки е силен предизвик за безбедноста на државата и следствено, на регионот.

РЕГИОНАЛНИТЕ СИЛИ И НАТПРЕВАРИ

Важноста на регионот изгледа мала, особено ако се земе предвид актуелната ситуација на Блискиот Исток, Источна Азија или во Украина, но сепак, тоа не е целосно точно. Имено, наспроти сите тврдења дека Балканот и одделни држави поединечно се лоцирани на централно гео-стратешко место во Европа, дека практично го контролираат преминот помеѓу Западот и Истокот, дека претставуваат мост на континенти, стопанства, култури, религии итн., „точно е дека балканските земји отсекогаш, особено по 14/15 век, биле на перифериите на големите империи – Отоманската, Австро-

9 Да се види кај Димитар Мирчев, Балканскиот мегаетникум, ВИГ Зеница. Скопје, 2012.

10 Да се види кај Златко Крамарик, Ангелина Бановиќ-Марковска, Политика, култура, идентитет: (интеркултурен дијалог), Магор, Скопје, 2012.

11 Да се види кај Калтрина Селими, Филип Стојковски, *Assessment of Macedonia's Efforts in Countering Violent Extremism, View from Civil Society*, Аналитика, Скопје, 2017.

12 Да се види кај Bourbeau, Philippe, *The Securitization of Migration. A study of movement and order*, London and New York: Routledge, 2011, и кај Watson, Scott D. *The Securitization of Humanitarian Migration. Digging moats and sinking boats*, London, New York: Routledge, 2009.

унгарската, Руската, па и Рајхот“.¹³ Балканот и историски земено е регион каде што локалните конфликти, дури и државотворноста, се под влијание на случувањата на глобално ниво и на односите на големите сили. Влијанието на големите сили на Македонија во XIX и почеток на XX век треба да се земе и во контекст на геополитичките аспирации на големите сили во целиот регион на Источниот Медитеран, транспортните коридори и економската поврзаност, преку создавање држави-клиенти и сојузничтва.¹⁴

Денес регионот не може да се гледа поинаку. Безбедноста и иднината на Република Македонија и на Балканот се во корелација со случувањата на Блискиот Исток и со глобалните текови и ривалства. Треба да земеме предвид дека, на пример, кинеската долгорочна стратегија „Пат на свилата/Еден пат, еден појас“ е заинтересирана за инфраструктурно поврзување на овој регион со Централна и Западна Европа. Во таа насока се и инвестициите на Пекинг во пристаништето во Пиреа, Грција, во пругата Белград – Будимпешта и во други инфраструктурни проекти, вклучувајќи го Пелешкиот мост во Хрватска, идејата за водено поврзување на Вардар и Морава со канал до Егејското Море и така натаму. Кинеската стратегија е за директна соработка со шеснаесетте земји во Централна и Источна Европа и на Балканот, без разлика дали тие се членки на НАТО и ЕУ или не.¹⁵ Потпомагањето на јакнењето на трговијата и влијанието на Кина во регионот е прашање на избор на владите тука, вклучително и на македонската. Од друга страна, Русија на долгорочен план се обидува да создаде сојузници и во рамките на ЕУ, како Грција, Словачка, Малта, Австрија, Унгарија и други, и во одделни влади на земјите од Западен Балкан како Србија и Република Српска во Босна и Херцеговина. Руското исто така има интерес да го зајакне економското влијание, инвестициите и трговијата, без разлика дали некоја земја е членка на ЕУ и НАТО или не.¹⁶ И тука е прашање на избор на домашните власти како се поставени во однос на геополитичките амбиции на Москва. Конечно, од незападните сили, и Турција како регионален играч преку своите меки дипломатски алатки, (серии, културна размена, обновување на османското културно наследство, фондацијата ТИКА, универзитетите и школите), инвестициите и дипломатската поддршка на одредени земји како Босна и Херцеговина и Македонија, влијае на односите на силите и на безбедноста на регионот, вклучително и на нашата држава.¹⁷ Европските моќни држави како Германија имаат интерес за регионот од економска гледна точка, од аспект на превенирање на потенцијално жариште на нови конфликти, поттикнување одреден вид економска

13 Мирчев, 2013: 24.

14 Да се види кај Јован Донеv и Александар Христов, *Македонија во меѓународните договори 1875 -1919*, Матица Македонска, Скопје, 1994.

15 Да се види кај Vangeli Anastas, „China’s Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative“, *China & World Economy*, September 2017, 25(5):101-124.

16 Bechev, 2017.

17 Да се види кај Миша Ѓурковиќ, Александар Раковиќ (ур.) *Турска – регионална сила?*, ИЕС, Београд, 2013.

миграција од самите земји, но и овозможување, односно оневозможување на протокот на мигранти и бегалци од други региони и континенти. Германија, како и Франција и Велика Британија се заинтересирани за подобрување на демократијата и економијата на земјите во регионот и за превенирање на криминалните структури што потекнуваат од тука. Франција и Италија имаат специфични економски и геополитички врски со Грција, Србија и Албанија соодветно. Конечно, интересите на Соединетите Американски Држави во регионот се специфични контра проширувањето на влијанието на Русија и Кина, со резерви околу самата поставеност на Турција, која иако е членка на НАТО, соработува со владата на Владимир Путин. Од друга страна, секоја голема сила засебно има силна економска поврзаност со конкурентните големи сили. Велика Британија, на пример, интензивно тргува со Кина, а Германија во полето на бизнисот гради релации со Русија, и енергетски коридор Северен поток 2, за кој има големи несогласувања и со САД и со земји-членки на ЕУ како балтичкото трио, Полска и Шведска. Земјите од регионот, како Грција и Бугарија, балансираат меѓу интересите на големите сили и сопствената геополитичка позиција. Во прашање се и пристапот до коридори на поврзување втемелени во европски проекти, нафтени и гасни коридори за пренос на енергенси од Кавказот, Русија или од Блискиот Исток. Спорот околу Кипар и пронаоѓањето големи количини природен гас во територијалните води на оваа земја дополнително ги комплицираат односите на Турција со Грција, како и со потенцијалните компании инвеститори, меѓу кои и ЕНИ од Италија. Прашање за безбедноста на Република Македонија е како нашите влади се поставуваат во однос на глобалните превирања и сферите на интерес на големите сили и регионалните играчи. Оваа тематика е битна бидејќи социо-економскиот развој на државата е битен за намалување на тензиите на внатрешно поле и за зајакнување на позицијата на Република Македонија во однос на соседите. Ограничувањето на можностите за економска соработка и трговија заради геополитички причини е прашање што секоја влада на Македонија треба да си го постави. Економски слаба држава полесно може да биде предмет на напади од страна и однатре.

ПАТОТ НАПРЕД – ПОЧЕТОК НА ИНТЕГРАЦИЈАТА ВО ЕВРОАТЛАНТСКИТЕ СТРУКТУРИ

Втемелувањето на државата во Европската Унија преку отпочнување на преговорите за членство и/или влезот на земјата во НАТО значително би го намалиле безбедносниот ризик за Македонија. Во тој случај, би било јасно дека Република Македонија не е веќе неодредена и непотврдена творба подложна на аспирациите на соседните националистички движења. Иако се разбира дека и членки на ЕУ и НАТО имаат внатрешни проблеми, дури и

проблеми во однос на територијалниот интегритет, како на пример, Велика Британија, Шпанија, Белгија и во најдраматична смисла, Кипар, тешко е веројатно дека безбедноста на земја-членка и ризикот за судир се поголеми ако земјата е надвор од овие сојузи. Така е и за Република Македонија, безбедноста ќе биде значително зголемена ако таа е членка на ЕУ и НАТО. Иако ризикот за внатрешен конфликт на линија Македонци – Албанци ќе постои, тој ќе биде значително намален во однос на денес.

Иако би било идеално преговорите за членство во ЕУ и за влез во НАТО да отпочнат веднаш, со решение на таканаречениот спор за името со јужниот сосед, тоа и не мора да биде предуслов. По потпишувањето на Договорот со Грција, во македонското општество има големо незадоволство. Претседателот го блокира законот со кој Договорот би стапил во сила, а нејасно е дали на референдум тој би бил прифатен од граѓаните. Уставните измени во Собранието се невозможни во моменталниот однос на силите на политичките партии. Пропаста на процесот може негативно да влијае на стабилноста и на демократизацијата на Република Македонија, загрозувајќи ја и безбедноста. Во време на голема поларизација меѓу Македонците, во услови кога внатрешномакедонскиот судир на приврзаниците на владејачката СДСМ и опозициската ВМРО-ДПМНЕ е многу жежок, а трае со години, и кога етничките односи се повторно проблематизирани поради неуспешниот обид да се донесе Законот за употреба на (албанскиот) јазиците, отргнувањето на можноста за просперитет и демократизација на Република Македонија преку интегрирање во евроатлантските структури е опасен безбедносен ризик. Безбедносниот ризик што Република Македонија го создава е преголем товар, кој исклучително негативно може да влијае на регионот и на Европа, така што подобро е и за самата држава, но и за евроатлантските организации и нивните земји-лидери доколку Македонија мрдне од замрзнатата точка во однос на нејзините интеграции во овие меѓународни сојузи. Во таа насока, за очекување е доброто поведение во надворешната политика, заедно со плановите за внатрешни реформи на Владата да биде наградено со напредок во евроатлантските интеграции и без решение на таканаречениот спор за името, преку употреба на привремената референца од Организацијата на Обединетите нации, како што и впрочем налага Времената спогодба со Република Грција, за која Македонија веќе има аргумент со пресудата на Меѓународниот суд за правдата дека Грција ја прекршила на Самитот на НАТО во Букурешт во 2008 година, кога земјава не беше примена како член.

| ЗАКЛУЧОК

Два главни аспекта влијаат на безбедноста на Република Македонија, а со тоа и на регионот. Прво и основно е недефинираниот статус на признавањето на Република Македонија со ова име. Со оспореното официјално име на републиката, Македонија де факто нема потврден статус во меѓународните институции и во организациите во коишто се стреми да биде член. Колку подолго останува нерешено ова прашање, толку повеќе ја поткопува безбедноста на државата, најмногу поради политички тензиите внатрешни односи меѓу Македонците и Албанците од Македонија. Тензиите растат и меѓу Македонците, каде што голем дел се против постигнатиот Договор со Грција. Ризикот за безбедноста е поголем поради религиската природа на поделеноста на македонското општество, каде што мнозинството Македонци се православни христијани, а мнозинството Албанци во Република Македонија се муслимани.

Постојат и други, помалку влијателни фактори коишто влијаат на безбедноста на земјата. Разгорување на страстите со негативен ефект на безбедноста може да се случи со активирање на поединците поврзани со ИСИС, како и со евентуалното повторување на бегалската и мигрантската криза. Внатрешните проблеми и кризи будно се следат од соседите кои имаат наметливи националистички доктрини кон Република Македонија. Конечно, тековните регионални геополитички конфликти и посебните интереси на некои од големите сили за ова подрачје негативно влијаат на безбедносната состојба во земјата. Влезот во НАТО и отпочнувањето на преговори со Европската Унија значително би го намалиле безбедносниот ризик за Македонија. Доколку Договорот со Грција не помине во македонското општество, прашање е дали може да се откочи интеграцијата на земјата во евро-атлантските структури. Подобро би било тоа да се случи. Алтернативите се опасни и можат да имаат пошироки последици. Имено, безбедносниот ризик од понатамошна криза во Македонија може да влијае на регионот и на Европа, така што подобро е и за самата држава, но и за евроатлантските организации и нивните земји-лидери доколку Македонија мрдне од замрзнатата точка во однос на нејзините интеграции во овие меѓународни сојузи.

| РЕФЕРЕНЦИ:

Baylis, John. *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, 2001.

Dimitar Bechev, *Rival Power Russia in Southeast Europe*, Yale University Press, 2017

Bourbeau, Philippe, *The Securitization of Migration. A study of movement and order*, London and New York: Routledge, 2011.

Bülent Sarper Ağır- „State-Building and Security in the Western Balkans„ *Security Dialogues*, Vol. 8, No. 1-2, 2017.

Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Hemel Hempstead 1991.

Јован Донеv и Александар Христов, *Македонија во меѓународните договори 1875 -1919*, Матица Македонска, Скопје, 1994.

Миша Ѓурковиќ, Александар Раковиќ (ур.) *Турска – регионална сила?*, ИЕС, Београд, 2013.

Igor Janev, „Legal aspects of the use of a Provisional name for Macedonia in the United Nations system“ *American Journal of International Law*, 93 (1999), n. 1, 155-160.

Janos Kis, „Beyond the national state“ *Social Research*, 63:1, 1996.

Златко Крамариќ, Ангелина Бановиќ-Марковска, *Политика, култура, идентитет: (интеркултурен дијалог)*, Магор, Скопје, 2012.

Taras Kuzio, „Transitions in Post- Communist States: Triple or Quadruple?“ *Politics*, 2001 21(3), pp. 168-177.

Димитар Мирчев, *Балканскиот Мегаетникум*, ВИГ Зеница. Скопје, 2012.

Paris, R. and Sisk, T. D. *The Dilemmas of State-Building: Confronting the Contradictions of Post-War Peace Operations*, London, 2009.

Калтрина Селими, Филип Стојковски, *Assessment of Macedonia's Efforts in Countering Violent Extremism, View from Civil Society*, Аналитика, Скопје, 2017.

Vangeli Anastas, „China's Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative„, *China & World Economy*, September 2017, 25(5):101-124.

Vankovska Biljana, „David vs. Goliath: Macedonia's Position(s) in the 'Name Dispute' with Greece“, *Sudosteuroopa*, vol. 58, no. 3. 2010.

Watson, Scott D. *The Securitization of Humanitarian Migration. Digging moats and sinking boats*, London, New York: Routledge, 2009.





Кратка биографија

Д-р **Јован Андоновси** е заменик народен правобранител од 2016 година. Докторирал на Правниот факултет „Јустинијан Први“, на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, а специјализирал на Јагелонскиот универзитет во Краков. Насловен доцент е на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип. Андоновски е автор на многубројни дела, учебници, учебни помагала и публикации. Поранешен стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“.

Прегледна научна статија
УДК: 341.43-054.72(497.7)“2014”

Јован Андоновски

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРИСТАП ДО ПРАВОТО НА АЗИЛ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ВО ДРЖАВИТЕ ОД Т.Н. „БАЛКАНСКА РУТА“

ВОВЕД

Миграцијата не е новитет. Историски, таа постои од почетоците на човештвото. Луѓето негувале миграциски стил на живот. Постојат многу неспорни докази дека луѓето постојано биле во движење, населувајќи се од едно на друго место. Само во последните стотина години, за време на т.н. индустриска револуција (1843-1939), милиони европјани заминале за САД, Канада, Австралија, Нов Зеланд и во други држави во светот. Многумина заминале за да ја избегнат сиромаштијата и периодичните неуспеси во Европа.

Концептот е многу сличен и денес. Всушност, луѓето денес полесно се движат заради зголемените можности: ефикасен транспорт, напредна технологија, современи форми на комуникација, медиуми и информации,

иако, новата легислатива, политики и контроли се поригорозни од претходно.

Што е човечка миграција? Ако барате дефиниции, ќе најдете многу. Но, наједноставната и компаративна е онаа што ја дефинира миграцијата како движење на луѓето од едно на друго место, со цел постојано или привремено населување, вообичаено минувајќи преку политичка граница. Постојат повеќе видови миграција: внатрешна, надворешна, емиграција, имиграција, трансфер на население, принудна миграција, врзана миграција, повратна миграција, сезонска и др. Оние што мигрираат, пак, дефинирани се како емигранти, мигранти, бегалци, внатрешно раселени лица, нелегални мигранти, жртви на трговија со луѓе и сл. Сите овие категоризации зависат од причините и од начинот на којшто лицата мигрираат.

Зошто луѓето мигрираат? Човекот е рационално суштество. Луѓето вршат процена на предностите и недостатоците од останувањето во местото на актуелен престој, наспроти предностите и недостатоците од мигрирањето. Исто така, на одлуката влијаат и други, дополнителни фактори како што се: оддалеченоста, трошоците, времето на патување, начинот на транспорт, теренот, бариерите и други причини. Што е она што ја предизвикува миграцијата? Во теоријата, разликуваме т.н. push (турка) и pull (влече) причини (King, 2012, p12; Aronowitz, 2009, p. 14). Push-факторите се поврзани со причините за емигрирање (напуштање на едно место) заради животни тешкотии (војна, недостаток на храна, поплави, сиромаштија, невработеност, бесперспективност итн.). Pull-факторите се однесуваат на причини за имигрирање коишто ги привлекуваат мигрантите со нивната посакуваност (подобра клима, работа, храна, слобода, мир, демократија и сл.).

Што е мигрантска криза? Обединетите нации ги дефинираат мигрантите како кое било лице кое преминува меѓународна граница или внатрешна граница, напуштајќи го местото на живеење: (1) независно од правниот статус на лицето; (2) независно дали движењето е доброволно или не; (3) независно кои се причините за движењето или (4) колку долго би траел престојот (Glossary on Migration, IOM, 2004). Бегалец, пак, е поединец кој врз основа на добро заснован страв од прогон заради раса, религија, национална припадност, членство во одредена општествена група или заради политички став, е надвор од државата чие државјанство го поседува и воедно, не е во можност или заради страв, нема желба да се стави под заштита на матичната држава; или оној кој нема државјанство, а сега се наоѓа надвор од државата во којашто претходно престојувал, а како последица на таквите настани или околности, не е во можност или пак се плаши и заради тоа нема желба да се врати во таа земја. (Convention relating to the status of refugees, UNHCR, 1951).

Енормниот размер на бегалската криза претставува реален проблем за државите соодветно да се справуваат. Но, тоа не треба да биде изговор за отстапување од почитувањето на правото и процедурите. Имајќи предвид дека во овој дел од Европа се формираше т.н. „балканска рута“, во деловите коишто следуваат, направена е анализа на пристапот до правото на азил во Република Македонија и во некои од земјите од соседството.

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ПРАВНА РАМКА

Азилот претставува право на заштита и засолнување кое го бара лице што бега од својата држава од прогон или друг вид повреда. Дејствата коишто се повод за напуштање на државата треба да му претходат на азилот или да биде извесно дека ќе бидат применети над бегалецот во одреден момент. Првите појави на современ, дипломатски азил потекнуваат од XVI век. По II Светска војна, правото на азил стекнува статус на основно човеково право, а неговото гарантирање претставува меѓународна обврска.

Основен инструмент што го регулира прашањето е Конвенцијата на ОН за статусот на бегалците од 1951 година. Во Република Македонија, Уставот (чл.29) пропишува дека странците во Република Македонија ги уживаат слободите и правата гарантирани со Уставот, под услови утврдени со закон и со меѓународни договори. Државата им гарантира право на азил на странците, но и на лицата без државјанство кои се прогонети поради демократско политичко уверување и дејствување. Дополнително, Уставот предвидува дека екстрадиција на странец може да биде извршена само врз основа на ратификуван меѓународен договор и врз начелото на реципроцитет. Странец не може да биде екстрадиран заради политичко кривично дело, со нагласок дека дејствијата на тероризам не се сметаат за политички кривични дела.

Што се однесува до законодавството, предмет е на постојано усогласување со меѓународните инструменти. Во 2003 година е донесен првиот Закон за азил и привремена заштита. Тој се темели на одредби и на вредностите на Универзалната декларација за човекови права, Конвенцијата на ОН за статусот на бегалците од 1951 година и на Протоколот од 1967 година, Конвенцијата против тортура и Европската конвенција за човекови права. Законот досега е менуван неколкупати, со цел квалитативно подобрување. Така, измените од 2006 година беа со цел усогласување на Законот со Директивата за азил на ЕУ и со препораките на Советот на Европа. Измените од 2008 ја промовираа супсидијарната заштита, додека пак амандманите од 2009 година ја дефинираа првата земја од принципот на азил. Измените од 2012 се однесуваат на промени во дефиницијата на барател на азил и на барањето азил. Со измените во 2015 се вовеле намерата за барање азил,

а со измените од 2016 година законски се дефинираше концептот на трета безбедна земја и се изменија роковите за семејно обединување. Одредби за азил има и во други законски текстови, како на пример: Законот за општа управна постапка, Законот за управни спорови, Законот за странците и други.

ПРАВОТО НА АЗИЛ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Република Македонија го признава правото на азил. Така, азилот е дефиниран како меѓународна заштита што државата им ја дава под услови и постапка предвидени со закон, за следните категории лица: признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита.

Барател на право на азил е странец кој бара заштита од Република Македонија и кој поднел барање за признавање на право на азил, а за кое не е донесена конечна одлука, во постапката за признавање на правото на азил. Со поднесувањето барање за признавање на правото на азил, започнува меѓународната заштита на лицето. Исто така, од тој момент започнува и постапката за правото на азил. Признаен бегалец, е пак, странец за кој по испитување на неговото барање е утврдено дека ги исполнува условите определени во Конвенцијата, односно лице што поради оправдан страв дека ќе биде прогонето заради својата раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група или заради своето политичко уверување е надвор од државата чиј државјанин е и не може или не сака, заради таков страв, да биде под заштита на таа држава. Истото се однесува и на лице кое нема државјанство и е надвор од државата во којашто вообичаено имало престој. Лице под супсидијарна заштита е странец кој не е признаен бегалец, а на кој Република Македонија ќе му го признае правото на азил и ќе дозволи да остане на нејзина територија бидејќи постојат причини да се верува дека доколку се врати во државата чиј државјанин е (или ако е апатрид, во државата каде што престојувал), ќе се соочи со ризик од:

- смртна казна или егзекуција,
- тортура, нечовечко или деградирачко постапување или казнување, и
- сериозни закани по животот на лице од насилство, во ситуација на меѓународен или внатрешен оружен конфликт.

Намерата за поднесување барање за признавање на правото на азил е понова правна категорија. Овој институт е внесен во нашето законодавство како резултат на итната потреба за справување со големиот број мигранти и бегалци во минатите години. За таа цел, предвидено е 72 часа законски рок во којшто лицето треба да одлучи дали ќе поднесе барање за азил. На

тој начин, на лицата им се овозможи период од 72 часа легален престој, во којшто треба да одлучат дали ќе поднесат барање за азил во Република Македонија или ќе ја напуштат државата. Воедно, ваквата законска можност придонесе за намалување и елиминирање на илегалното движење и за подобрување на условите за евидентирање на мигрантите, контрола над нивното движење, како и за добивање соодветна хуманитарна помош. Оваа промена не произлегува од меѓународното право, таа е резултат на добри практики, кои беа воведени и во некои други држави низ Европа.

Од правен аспект, важно е да се наведе дека Законот предвидува и принцип на невраќање. Во член 7 од Законот е предвидено дека барател на право на азил, признаен бегалец или лице под супсидијарна заштита не може да се протера или на каков било начин со сила да се врати на границите на државата: во која неговиот живот или слобода би биле во опасност поради неговата раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група или политичко уверување или каде што би бил подложен на мачење, нечовечно или понижувачко постапување или казнување. Овој принцип е генериран од меѓународното право. На овие лица им се дава прибежиште коешто претставува право на престој и заштита што на територијата му се дава на бегалец за кој надлежен орган ќе треба да утврди дали неговиот страв од гонење во државата на потекло е оправдан или не.

Од формален аспект, барањето за признавање на правото на азил се поднесува писмено или усно, на записник, на македонски јазик или ако е тоа можно, на јазикот на земјата на потекло или на некој од пошироко распространетите јазици, односно на јазик за којшто може разумно и јасно да се претпостави дека барателот на правото на азил го разбира. Најчесто, барањето се поднесува пред полициски службеник, кој ги прибележува личните податоци на лицето. На лицето му се издава потврда за искажана намера и се упатува во рок од 72 часа да поднесе официјално барање за признавање на правото на азил пред овластено лице. Значи, формално треба да се прави разлика меѓу искажана намера и официјално поднесено барање за признавање на правото на азил. Во случај кога имаме лице кое изјавило интерес, а сепак не поднело барање во утврдениот рок, кон него ќе се постапува врз основа на прописите за странци. Постојат три опции за тоа како едно лице може да поднесе барање за признавање на право на азил: на самиот граничен премин, во најблиската полициска станица или во прифатен центар за баратели на азил.

По поднесување на барањето, надлежниот орган ќе го извести барателот во рок од 15 дена за: начинот на спроведување на постапката за признавање на правото на азил, за правата и обврските на барателот во таа постапка, за можните последици доколку не се придржува до неговите обврски и не соработува со надлежните органи, за условите за прифаќање, правото на

правна помош, како и правото да контактира со лицата што даваат правна помош, претставници на домашни и меѓународни организации, во сите фази на постапката. По поднесувањето на барањето, исто така, надлежниот орган е должен во рок од три дена да му издаде потврда на барателот на азил, со печат, број и датум на поднесувањето, со којашто се потврдува статусот на барател на азил и се докажува дека на барателот на азил му е дозволено да остане на територијата на Република Македонија додека трае постапката по неговото барање.

Секторот за азил, врз основа на расположливи информации одлучува дали ќе води редовна или итна постапка, којашто почнува со интервју на кое е присутен и правен застапник на барателот. За интервјутото, задолжително се составува записник. Овој дел од постапката е од особено значење, затоа што од него треба да произлезат информации, докази и сознанија врз основа на коишто треба да се утврди оправданоста на барањето. Доколку се потврди и се докаже дека лицето има оправдан страв од прогон и оти ризикот од неговото враќање во земјата на потекло или престој е реален, тогаш, на барателот на азил ќе му се признае правото на азил. Обратно, доколку не успее да се потврди и да се докаже оправданоста на барањето, тогаш, барањето ќе биде одбиено. Лицето чиешто барање е одбиено, должно е да ја напушти државата во рок што е определен во таа одлука, кој не може да биде пократок од 15 дена од денот кога е добиена одлуката.

■ ПРАВОТО НА АЗИЛ ВО РЕПУБЛИКА СРБИЈА

И во Република Србија, правото на азил е предвидено со Уставот на државата (член 57 од Уставот), а постапката за азил и правата и обврските на барателите на азил, бегалците и лицата под супсидијарна заштита се регулирани со Законот за азил („Службени гласник РС“, број 109/2007). Според член 2 од Законот, азилот е дефиниран како право на престој и заштита којашто ја има странецот врз основа на одлука на надлежен орган што одлучувал за барањето азил во Р. Србија и кој одобрил засолниште и друг вид заштита предвидени со Законот. (Димитријевиќ, 2015, стр. 7). Дополнително, како лице кое бара азил е дефинирано дека тоа е странец кој поднел барање за азил на територија на државата и за чие барање не е донесена конечна одлука. Законот определил начелни правила за забрана за протерување или враќање на барателот на азил спротивно на неговата волја, таму каде што неговиот живот или слобода би биле загрозувани поради расата, полот, јазикот, вероисповеста, националната припадност, припадноста на некоја општествена група или политичките ставови. Исто така, законот предвидува заштита од дискриминација, преку истоименото начело, како и начела на неказнување за незаконски влез или престој, начело за обединување на семејството, начело за информирање и правна

помош, начело за бесплатен превод и други начела коишто произлегуваат од меѓународното право и од најдобрите практики.

Надлежен орган за постапување по барањата за азил во прв степен е Канцеларијата за азил во состав на Министерството за внатрешни работи, а по индивидуалните жалбени барања, во втор степен постапува Комисија за азил, именувана од владата.

Четвртиот дел од законот се однесува на постапката за азил. Иницирањето на постапката е со искажување намера да се бара азил, при гранична контрола на влез во државата или на територијата на државата, странецот може усно или писмено да изрази намера дека бара азил пред овластено полициско лице. Следно, потребно е да се изврши евидентирање на барателот, што подразбира издавање пропишана потврда којашто содржи лични податоци што лицето ги дало за себе или може да се утврдат врз основа на увид во документација. Откако барателот ќе се евидентира, следува регистрација преку утврдување на идентитетот, фотографирање, земање отпечатоци и привремено задржување на личните документи. На барателот му се издава документ – лична карта за лице – барател на азил. Правната и физичката заштита на лицата кои бараат азил почнува со поднесувањето на пријавата. (Belgrade Center for Human Rights, 2014, p. 118). На интервјуто, или согласно терминологијата на законот „сослушувањето“, присуствуваат барателот на азил, претставник на Канцеларијата за азил и преведувач, а може да присуствува и правен застапник (полномошник) на барателот на азил, како и претставник на УНХЦР. Целта на интервјуто е утврдување на сите важни факти врзани со барањето за азил, врз основа на коишто ќе се донесе одлука со која ќе се прифати барањето за азил и на странецот ќе му се признае правото на престој или супсидијарна заштита, односно, ќе го одбие барањето и му наложува на странецот доколку нема услови за престој, да ја напушти државата во одреден временски период. Позитивна одлука по барањето за азил, Канцеларијата за азил носи кога се исполнети условите што ги предвидува Законот во член 26, додека пак, негативна одлука носи кога ќе утврди дека барањето е неосновано или пак постојат законски причини за ускратување на правото на азил. Неоснованоста на барањето за азил, како и ускратувањето на правото на азил се прецизно пропишани во членовите 30 и 31 од законот. Така, ако барањето за азил се заснова на невестинити причини, лажни податоци, фалсификувани документи, ако наводите за барањето азил се неточни или ако барателот на азил одбива да ги образложи причините за азил, тогаш барањето се одбива како неосновано. Но, и веќе стекнато право на азил ќе биде ускратено ако постојат сериозни причини врз основа на коишто може да се смета дека лицето сторило злосторства против мирот, воени злосторства и злодела против човештвото, а кои се пропишани со

меѓународното право, доколку направил сериозно кривично дело, кое не е од политичка природа, вон државата на прием, како и доколку лицето сторило дела спротивно на целите и принципите на ОН.

Негативниот исход на постапката не го исклучува правото на поднесување ново барање за азил, но само ако обезбеди докази врз основа на коишто ќе може да се докаже дека околностите што се релевантни за признавање на ова право во меѓувреме битно се измениле.

Законот во член 34 превидува можност постапката за азил да биде запрена ако: барателот се откаже од барањето азил; барателот не одговорил на поканата за интервју без оправдана причина или одбива да го образложи барањето; ја смени адресата, а за тоа не ја известил Канцеларијата за азил, или пак на друг начин го избегнува доставувањето на кореспонденцијата и ако ја напушти државата без одобрение на Канцеларијата за азил.

Позитивно во овој закон е тоа што за барателот на азил постои право на жалба до владината комисија за азил, за што е предвиден рок од 15 дена од денот на приемот на првостепената одлука.

ПРАВО НА АЗИЛ ВО РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

Уставот на Република Хрватска во член 33 превидува дека странски државјанин или лице без државјанство може да добијат заштита во Република Хрватска освен во случај кога се гонети за неполитички злосторства и дела спротивни на темелните начела на меѓународното право. (Narodne novine, 85/2010). Системот за азил во Хрватска е композиција на националното законодавство (Законот за азил) и Директивите на Европската Унија за азил.

Азил му се признава на барател кој се наоѓа вон земјата во којашто има државјанство или вообичаен престој, а кој основано стравува од прогон заради својата раса, вера, национална припадност, припадноста на одредена општествена група или заради политичко мислење, поради што не може да се врати во таа земја или не сака да прифати заштита од таа земја.

Постапката во прв степен е идентична со постапките што се водат во другите држави, како од аспект на надлежност на органите, така и аспект на правата на барателот на азил и роковите во постапката.

Постапката за азил во прв степен се води пред Секторот за странци и азил при Министерство за внатрешни работи. И во Хрватска, на постапката за барање азил ѝ претходи изразување намера за барање азил, којашто може, како и во случајот на Р. Србија, да биде изразена при прв контакт со

официјално лице на гранична линија или каде било во внатрешноста на земјата. На лицето му се издава соодветен документ и се сместува во центар за баратели на азил. Формално, постапката ги содржи следните елементи: поднесување барање за азил, интервју со подносителот, одлука, пристап до информации во врска со можноста за барање азил и бесплатна правна помош, пристап до невладини и меѓународни организации. Сличноста на постапката се должи на меѓународните инструменти што го регулираат правото на азил.

Против одлуката на МВР, незадоволниот барател на азил може во втор степен да поведе управен спор пред Управен суд. Рокот за жалба е 30 дена од денот на доставување на првостепеното решение (Закон за управни спорови). Согласно член 14, став 1 од Законот за управни спорови (*Narodne novine*, 47/09), по случаите за азил одлучуваат судии поединци, при што судот може слободно да ги цени доказите и да ја утврдува фактичката состојба, без притоа да ги земат предвид фактите и наводите утврдени во првостепената постапка. Барателот има право на бесплатна правна помош. Хрватска оди и чекор понатаму, со тоа што има предвидено и право на жалба против пресудата на Управниот суд до Вишиот управен суд, жалба што го одложува извршувањето на пресудата.

■ ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

По честите промени и интервенции во националниот Закон за азил и привремена заштита, може да се констатира дека читањето на текстот е отежнато. Потребно е да се донесе нов закон за азил и привремена заштита, кој ќе биде јасен и прецизен. Исто така, со изработка на нов законски текст, потребно е понатамошно хармонизирање на националниот закон со правото на Европската унија, преку понатамошна транспозиција на Директивите на унијата. Исто така, при изработка на нов текст на законот, потребно е да се земат предвид и укажувањата во извештаите на Европската комисија, кои Република Македонија ја оценуваат како држава што води рестриктивна политика кон бегалците и барателите на азил. Главните критики кон Законот за азил и привремена заштита се однесуваат на измените од 2016 година, конкретно, за барање поднесено од лице од трета безбедна земја ќе се смета како очигледно неосновано, што не е во согласност со Директивата за процедурите за азил. Законодавството треба да обезбеди индивидуална процена, случај по случај сè уште е загарантирано за оценување на основаноста на барањето, според правото на ЕУ и во согласност со принципот на невраќање. Исто така, со измените е предвидено дека принципот на семејно обединување може да се оствари само три години по добивањето статус на бегалец, што не е во согласност со принципот на невраќање. Дополнително, забелешките на ЕУ се однесуваат

и на потребата од зајакнување на административните капацитети на органите и лицата кои работат на азил, на квалитетот на донесените одлуки, недоволни буџетски средства и сл. Иако Република Македонија е најчесто транзитна земја, а не земја на прием, сепак, потребно е системски и институционален пристап кон надминување на забелешките и препораките, преку носење на нов и јасен закон за азил и привремена заштита, кој ќе биде целосно во согласност со правото на ЕУ и меѓународната легислатива, доследна примена на правото, зајакнување на човечките капацитети во надлежните институции, како и прераспределба на доволно буџетски средства. Потребно е законодавецот да размисли и за некои новитети, како на пример: поништување на правото на азил, коешто е во согласност со правото на ЕУ, како мерка за борба против транснационалниот криминал поврзан со миграцијата. Исто така, треба да се земе предвид и можноста во новиот законски текст, покрај неоснованост на барање, да се предвиди и недопуштено на барање – за случаи во коишто нема основ за страв од прогон, а барањето е поднесено заради стекнување подобри услови за живот; кога барањето пристигнало од т.н. безбедна земја; кога барањето е поднесено, на пример, со смислена измама; кога лицето влегло во Република Македонија од трета безбедна земја и др.

Секако, сите намери за подобрување на состојбата во и онака сложените прашања поврзани со миграцијата и бегалците, вклучително и пристапот до правото на азил, треба да бидат производ на една широка стручна и научна дебата, затоа што крајниот исход би задираше во човековите права и слободи.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Aronowitz, Alexis. *Smuggling and trafficking in human beings: the phenomenon, the markets that drive it and the organisations that promote it*. European Journal on Criminal Policy and Research, vol. 9, No. 2 (June 2001).

Belgrade Center for Human Rights. *An NGO Perspective on the State of Asylum in the Region of SE Europe, Serbia*, 2014.

IOM, Glossary on Migration, 2004, <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant>

King, Russell, *Theories and typologies of migration: an overview and a primer*. Working Paper. Malmö University, 2012, Malmö.

Law on administrative disputes. Narodne novine, 47/09, Zagreb, Croatia, 2009.

UNHCR, *Convention relating to the status of refugees*, 1951, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

Ustav Republike Hrvatske. Narodne novine, 85/2010 - procisteni tekst, Zagreb, Hrvatska, 2010.

Димитријевиќ, Војин. *Уточниште на територији стране државе, Територијални азил*. Београдски центар за људска права, Београд, 2015.

Закон за азил и привремена заштита, Службен весник на РМ, бр. 49/2003, 66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/12, 101/15, 152/15, 55/16 и 71/16, Скопје, Р. Македонија.

Извештај на Европската комисија за Република Македонија, 2016г. https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf

Службени гласник РС, број 109/2007, Београд, Р. Србија, 2007.

Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 52/91, Скопје, Р. Македонија, 1991.



Кратка биографија

Цане Т. Мојаноски е редовен професор на Факултетот за безбедност, Скопје. Автор е на учебниците Методологија на безбедносните науки во три тома, Политичка социологија и Основи на статистиката на криминалот. Тие се наменети за студентите од сите степени на студии на Факултетот за безбедност. Во оваа институција, на повеќе студиски програми во сите три циклуси на универзитетските студии се проучува предметот Методологија на истражување на безбедносните појави. Раководител е на две лонгитудинални истражувања, 10-годишното истражување посветено на „Мислењето на граѓаните за работата на полицијата“ и 5-годишното истражување посветено на „Мислењето на граѓаните за корупцијата“.

Исто така, раководи и истражувачки проекти поврзани со положбата на осудените лица во казнено-поправните установи, како и положбата, задачите и односите на вработените во нив, за психо-социјалните и други последици врз учесниците на безбедносните сили во конфликтот од 2001 година и за правните и други специфичности и последици од пресудите на Судот за човекови права во Стразбур, како и за одговорноста на Република Македонија за имплементацијата на стандардите за заштита на човековите слободи и права.

Го проучува и процесот на политичката плурализација и партиското реструктурирање на македонското општество од 1990 година до денес. Во монографијата „Социјалниот, програмскиот и интересовниот идентитет на политичките партии во Македонија“ го анализира идеолошкиот, статутарниот и акциониот профил на политичките партии кои се појавија на политичката сцена во почетокот на деведесеттите години. Објавува и студија поврзана со првата деценија од плурализацијата на Република Македонија - „Летопис на македонската демократија“. Таа е пресек на главните случувања во Република Македонија, во периодот 1990-2000 година. Во тој контекст е и учебникот „Основи на општественото уредување“. Во книгата „Политичка социологија“, која е наменета за потребите на студиите, како учебник, врши анализа на современите општествени процеси во Македонија, особено појавата на определени облици на граѓанска партиципација во политичкиот процес.

Изворна научна статија
УДК: 343.352:32.019.5(497.7)

Цане Т. Мојаноски

КОРУПЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НИЗ ПЕРЦЕПЦИИТЕ НА ГРАЃАНИТЕ

ВОВЕД

Може да се каже дека корупцијата е постојан придружник во развојот на една државна заедница. Успешно се приспособува и опстојува во различни општествено-политички и економски системи. Таа особено погодно тло наоѓа во економски недоволно развиени држави, со нестабилен политички систем, каде што има сериозно нарушување на човековите права и слободи (Мојаноски, 2014, стр. 315).

Како феномен, корупцијата го попречува демократскиот развој, ги загрозува основните и егзистенцијалните човекови права и слободи на граѓаните, ја нарушува конкуренцијата, а со тоа го попречува и економскиот развој на една држава. Корупцијата го загрозува владеењето на правото, а со тоа и директно ги загрозува демократските институции (Лабовиќ, 2006).

Иако нема универзална дефиниција со којашто може да се определи поимот корупција, нема ниту единствен метод со чија помош корупцијата може да се мери или единствен инструмент со чија помош таа ќе се сузбива, сепак постојат определени критериуми врз основа на коишто таа може да се класифицира.

Можат да се разликуваат повеќе видови корупција. Треба да се укаже дека таа се класифицира според некој критериум. Така, ако на пример, се поаѓа од областа на општествениот живот во којшто таа се јавува, причините што ја предизвикуваат или начините на кои таа се извршува, можат да се определат повеќе видови корупција. Причините за појавата на корупцијата можат да се пронајдат во сите сфери на општеството, но се чини дека основен извор е начинот на функционирањето и природата на политичките и економските димензии на општествениот систем. Односите коишто владеат и механизмите што се користат во овие две сфери на општествениот живот (сопственичкиот монопол во економијата и демократијата од елитистички тип во политиката) на одделни општествени групи им овозможуваат да ги контролираат општествените положби, да ги злоупотребуваат овие позиции, особено преку контролата на моќта, дополнително материјално се богатат. Од ова произлегува дека постојат два основни облика на корупција: политичка и економска корупција (Ćirić, Reljanović, Nenadić, Jovanović, Dobrašinović, & Pejović, 2010, p. 12).

Корупцијата има долга историја. Факт е дека колку што општеството се развивало и постанувало сè посложено, толку повеќе се создавале општествени услови за равој на разните облици на корупција. Модерното време е специфично по многу нешта. Таа специфичност е најизразена во транзициските, неразвиени општества како што е македонското. Имено, сведоци сме на тоа дека се институционализираат државните органи за борба против корупцијата, таа постанува содржина на владината агенда, се донесуваат законски и други нормативни акти, се води медиумска дебата, преку разни написи, се организираат дебати, ТВ-емисии, се организираат научни конференции, се доделуваат светски награди, се објавуваат трудови и се организираат истражувања на темата борба против корупцијата – но денес, слободно може да се каже дека има сè повеќе корупција. Каде се наоѓа проблемот? Што е во основата на мултипликацијата на корупцијата? Одговорот не е ниту едноставен, ниту може да се утврди докрај. Зошто? Затоа што тој најчесто е поврзан со интересите и со организираниот криминал. Тој повеќе или помалку е својство на „белите крагни“, како што ќе забележи Рајт Милс. Затоа денес се зборува и се упатува на тоа дека корупцијата е социопатолошки феномен којшто „тешко се доловува“, дека темната бројка е тешко мерлива и се претпоставува дека е голема. Затоа се смета дека денес тешко се постигнува консензус околу дефиницијата на тоа

што е корупцијата, кои се нејзините причини, кој е методот (или методите) за борба против неа, како да се постигне општествен развој којшто нема да е нагризуван од корупциските интереси; и други, многубројни прашања и дилеми. Затоа, ако се направи обид да се дефинира корупцијата, ќе се најде на ситуација којашто потсетува на латинската поговорка: „*Quot capita, tot sentencie*“ (колку глави, толку мислења, би додале дефиниции). Според една дефиниција, за којашто не постои согласност и се оспорува, е и таа дека корупцијата е злоупотреба на јавните овластувања за приватна корист или цели. Значи, под корупција се сведува секој облик на злоупотреба на овластувањата заради лична или групна корист, без разлика дали станува збор за јавниот или за приватниот сектор. Така, според овој концепт, како корупција се определува секоја злоупотреба на положбата од страна на државните службеници или поединците кои вршат определена јавна функција, а која за цел има лична материјална или друга корист. Значи, корупцијата се поврзува со вршење или злоупотреба на јавните овластувања или работи од јавен интерес, за личен интерес или за интерес на друго лице или, пак, судир на интереси во вршењето на власта или во доверени јавни овластувања.

Во барањето одговор на прашањето што е корупцијата, се нуди став според којшто таа е злоупотреба на службената положба со цел да се стекне лична корист, како за оној кој е носител на таа положба, така и за оние приватно-правни или јавно-правни субјекти коишто се поврзани со него и учествуваат во дејството што се смета за коруптивно.

Се смета дека корупцијата се јавува во нестабилни економии, при непостоење на соодветна законска регулатива, но, уште повеќе, при слаба институционална инфраструктура за контрола и надзор врз примената на законите.

Економското сфаќање на корупцијата е поврзано со висината на штетата и последиците што таа ѝ ги нанесува на економијата. Вообичаено се дефинира како максимирање на приходите од јавните служби со цел да се стекне лична корист. Таквите појави предизвикуваат нарушување на пазарната рамнотежа и создава услови за нелојална конкуренција и корупција (Ćirić, Reljanović, Nenadić, Jovanović, Dobrašinović, & Pejović, 2010, p. 22).

Резултатите од корупцијата би можеле да се сублимираат: поткопана демократија; незаинтересираност на домашните, а првенствено на странските инвеститори; постојано губење на јавната доверба во власта; слабите влади стануваат уште послаби; и друго.

Корупцијата несомнено е и феномен на општеството за којшто постои доминантно мислење за нејзиното постоење, раширеност и вграденост

во системот. Расправата за корупцијата како појава во институциите е потребна за да се пронајдат облици таа да се ограничи, да се спречи и да се надмине. Притоа е важно да се побара одговор зошто воопшто се јавува масовното чувство дека корупцијата постои (P. L. Berger & T. Luckman 1985, стр. 32). Корупцијата е феномен во современите општества, а особено во транзициските земји. Тоа не значи дека во минатото таа не постоела туку, станува збор за тоа дека се променети нормите и стандардите, а дотогашните постанале неприфатливи. Во предтранзицискиот систем постоеле многу сопирачки против личното богатење, но и против слабата концентрација на политичката моќ. Во тој период, услугата не се менувала за пари, туку за влијание (Цотић, 2001, стр. 301). Всушност, мотивот не биле парите директно, туку стравот (заканата) или желба да се има повеќе моќ, што обезбедувало напредување на општествената скала. Во новото општество, нештата се менуваат. Растат аспирациите, а парите постануваат средство за нивното постигнување. Тоа е време кога истовремената експлозија на материјалните аспирации, од една страна, а ерозијата на вредностите и нормите од друга страна, станаа сериозна, па може да се каже и опасна комбинација (Kragar, 1994, стр. 47-61). Кога на тоа ќе му се додадат и новите предизвици на приватизацијата, нелегалното богатење, денационализацијата, директните грабежи на јавните фондови, само ја зголемува и ја чини појасна претставата за нестабилните транзициски општества. На тоа може да се додаде и намалената ефикасност на институциите за откривање, прогон, казнување на корупцијата, и тогаш, навистина, појавата на корупцијата и нејзината раширеност не се нешто што изненадува (Мојаноски et. al. 2014). Притоа, во општеството се создаде впечаток дека корупцијата е важна – не е моден хит затоа што е опасна – дека е показател за нечија „успешност“ и способност да „се снајде“ (Dirkem, 1969, стр. 827). Без идеја да се влезе во расправа за причините за корупцијата, може да се констатира дека таа има поразувачка последица, а тоа е ерозијата на довербата во институциите, и е сериозна општествена траума којашто ги парализира општествените институции и живеењето во заедница се доживува како сериозен општествен хендикеп, а вршењето на власта како можност за редистрибуција на националното богатство на партиските, групните и личните интереси (Kregar, URL, стр. 2-3).

МЕТОД И ИНСТРУМЕНТИ

Одговорот на појдовните претпоставки се бара во резултатите од тригодишните истражувачки резултати на темата „Ставовите на граѓаните на Република Македонија за корупцијата“, спроведени во периодот од 8 до 20 јануари во 2013, 2014, 2015, 2016 и во 2017 година^{1*}. Така, бројот на

1 * Истражувачкиот тим е раководен од проф. д-р Цане Т. Мојаноски. Во неговиот состав се проф. д-р Марина Малиш-Саздовска, вон. проф. д-р Марјан Николовски и вон. проф. д-р Катерина Крстевска

испитаниците во 2013 е 1.210, во 2014 е 1.017, во 2015 е 1.041, во 2016 има 1.022 и во 2017 вкупно 1.020 испитаници, од сите региони во Република Македонија. Територијалната дистрибуција покажува дека истражувањето во 2013 година е спроведено во 38 општини, 2014 во 33, 2015 во 30, 2016 во 34 и 2017 во 39 општини. Примерокот е повеќетапен (Мојаноски, 2013, стр.188). Извршен е избор на населени општини по региони во коишто ќе се врши истражувањето. Во секое место се формира јадро во коешто се спроведува истражувањето. Потоа се посетува секој петти дом, односно дваесетти во станбена зграда. Во избраното семејство се интервјуира полнолетниот граѓанин кој има најблизок роденден до денот на посетата.

За потребите на истражувањето беа изработени: а) **Основа за разговор:** Мислењето на граѓаните за корупцијата и Анкетарскиот дневник, Аналитичката табела за обработка на податоците, Кодексот на шифри и Упатството за примената на Основата за разговор и обезбедувањето на соговорник (Мојаноски 2013, стр. 76).

Основата за разговор беше наменета за испитување на ставовите на граѓаните. Таа е конструирана специјално за ова истражување, во форма на социо-демографска анкета, дизајнирана и структурирана во облик на анкетен лист, која вклучува демографски карактеристики на испитаниците и определен број батерии-прашања преку коишто се врши рангирање на определени појавни облици на корупцијата или се определува степенот на корупцијата (Мојаноски, 2012а, стр. 418). Овде можеме да кажеме дека методот на собирање податоци е со помош на структурирано интервју. Да потсетиме. Кога станува збор за **структурираното интервју**, всушност, на сите кандидати им се поставуваат истите прашања, формулирани според барањата на конкретната ситуација. Структурираното интервју настојува да создаде колку што можно пообјективни услови: сите кандидати да се испитани според истите критериуми и на сите да им е дадено еднакво време за претставување (Мојаноски 2012б).

Основата за разговор беше структурирана во 6 дела: а) демографски податоци; б) знаења за корупцијата; в) искуства поврзани со корупцијата; г) состојбата со корупцијата; д) подготвеност и определеност за борба против корупцијата; и е) развој на системот за борба против корупцијата. Обликот на прашањата во основа е затворен и се состои во конструирање скали за степенот на корумпираноста, односно изборот на варијации за прашањата поврзани со стекнувањата на знаењата, искуствата поврзани со корупцијата или во претставувањето на формите за борба против корупцијата. Во инструментите беа вградени графички скали за процена, за степенот на корумпираноста на определени професии или институции, како и понудени облици за рангирање на формите преку коишто најчесто се пројавува корупцијата.

Во инструментите беа вградени скали за процена (од 0 – нема корупција, до 10), за степенот на корумпираноста на определени професии или институции, како и понудени облици за рангирање на формите преку коишто најчесто се пројавува корупцијата. Основата за разговор содржи батерија од 19 прашања со молба, на графичка скала, да го ценат степенот на корупција. На граѓанинот му беше поставувано прашање: „**38. Оценете го нивото на корупција кај инспекциските органи** (Оценете на следниов начин: од 0 – нема, до 10 – најмногу. Заокружете една оценка.)“. Скалата има графички облик:

38. Оценете го нивото на корупција кај инспекциските органи
(Оценете на следниов начин: од 0 – нема, до 10 – најмногу.
Заокружете една оценка.)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Исто така, предмет на анализа се и одговорите на прашањето „**Според Вашето мислење, во која од следните ситуации ГРАЃАНИНОТ најмногу е изложен на ризикот од корупција?** (1 – најмалку, 7 – најмногу). Од испитаникот се бараше да дефинира ранг од 1 до 7, според следните ситуации во коишто се наоѓа испитаникот (граѓанинот).

Во таа смисла, испитаниците оценуваа и во продолжение се прикажани оценките за ситуациите во коишто постои ризик од корупција кај политичарите, носителите на државни (управни) функции и кај службениците. Исто така, се врши приказ на резултатите од оценките за начинот на разоткривање и начинот на спречување на корупцијата.

| РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА

Во истражувањето беше поставена батерија од 17 прашања. Од испитаниците се бараше на графичка скала да извршат оценување за степенот на корупцијата (пример: [(„**24. Оценете го нивото на корупција кај полицајците и полициските службеници**“) Оценете на следниов начин: 0 – нема корупција, 1 – најмалку до 10 – најмногу. Заокружете една оценка.]). Врз основа на вака поставените барања, граѓаните го определуваа нивото на корумпираност поврзано со определени дејности, професии и институции. Во продолжение се прикажани средните оценки:

Табела број 1.
Оценки за степенот на корумпираност во 2013 до 2017 година – пондерирани аритметички средини

Редо-след	Дејности, професии и институции оценувани според степенот на корумпираност	година кога е спроведено истражувањето:				
		2013	2014	2015	2016	2017
1.	во секојдневните ситуации на граѓаните	6,60	6,90	6,69	6,48	6,75
2.	во политичките партии	8,04	8,09	8,07	7,81	8,00
3.	политичките лидери	8,06	7,93	8,01	7,78	8,08
4.	носителите на државни (управни) функции	7,88	7,73	7,66	7,38	7,70
5.	државните службеници	7,59	7,48	7,31	7,07	7,35
6.	полицајците и полициските службеници	7,02	7,36	7,23	7,07	7,28
7.	царината и царинските работници	8,18	7,96	7,69	7,26	7,73
8.	органите за денационализација	6,53	6,49	6,33	5,80	6,15
9.	продажбата на државно земјиште	6,96	6,84	6,87	6,45	6,54
10.	инспекциските органи	7,60	7,48	7,28	6,87	7,05
11.	лекарите и здравствените работници	7,23	7,33	6,78	6,32	6,57
12.	судиите	7,97	8,02	7,48	7,04	7,25
13.	обвинителите	7,27	7,43	6,72	6,40	6,78
14.	универзитетските професори	7,12	7,28	7,13	6,37	6,72
15.	новинарите	5,96	6,49	6,06	6,08	6,18
16.	невладините организации	5,16	5,45	5,27	5,14	5,15
17.	приватните претприемачи	5,60	5,76	5,43	5,60	5,63

Во приказот се претставени оценките за степенот на корумпираноста на определена институција или професија, според истражувачките резултати во 2013, 2014, 2015, 2016 и во 2017 година. Оценката е изградена како пондерирана (вагана) аритметичка средина од одговорите од 1 – најмалку, до 10 – најмногу корумпирани. Во нив не се пресметани испитаниците кои одговориле 0 – нема корупција. Ако поединечно се погледнат резултатите од првите пет функции, професии и дејности, описот би изгледал вака: во 2013 година, граѓаните највисоко негативно ја оцениле „царината и царинските работници“, со просечна оценка 8,18, од можното оценување од 10 (најмногу). Потоа, доаѓаат „политичките лидери“, со степен на корумпираност од 8,06, потоа „политичките партии“ со 8,04, „судиите“ со 7,97, „носителите на државни (управни) функции“ со оценка 7,88. Во 2014 година, таа дистрибуција има малку поизменет распоред. Највисоко корумпирани се „политичките партии“, со оценка 8,09, потоа „судиите“, со оценка 8,02 (нешто пониска од оценката во 2013 година), потоа следува „царината и царинските работници“, со оценка 7,96. Следната оценка се однесува на „политичките лидери“ со просечна оценка од 7,93 и на петто место се „носителите на државни (управни) функции“, со просечна оценка 7,73. Во 2015 година, како најкорумпирани се оценети „во политичките

партии“, со просечна оценка 8,07, потоа следуваат „политичките лидери со оценка 8,01, „царината и царинските работници“ со 7,69, „носителите на државни (управни) функции“ со оценка 7,66 и „судиите“, со оценка на корумпираност 7,48. Во 2016 година се задржува тенденцијата како најкорумпирани да се оценуваат „политичките партии“, со 7,81, и „политичките лидери“ со 7,78. Потоа следуваат „носителите на државни (управни) функции, со просечна оценка 7,38, па „царината и царинските работници“ со 7,26 и еднакви оценки имаат „државните службеници“ со оценка од 7,07 и исто толкава „полицајците и полициските службеници“ (7,07). Може да се воочи дека вкупните оценки во 2016 година се нешто пониски од претходните три години, кога ги надминуваа вредностите над 8; сега тие се под таа вредност. И во 2017 година, тенденцијата на оценките над 8 се задржува. Како најкорумпирани се оценети „политичките лидери“, со просечна оценка 8,08, потоа „политичките партии“ со 8,00, „царината и царинските работници“ со 7,73, „носителите на државни (управни) функции“ со 7,70 и „државните службеници“ со оценка 7,35.

Можеме да констатираме дека во перцепциите на испитаниците, населението, првите пет најкорумпирани институции или дејности се: а) политичките лидери, б) политичките партии, в) царината и царинските работници, г) судиите и д) носителите на државни (управни) функции.

Зошто перцепциите доминантно се групираат околу овие пет групи дејности, професии и институции? Одговорот е поврзан со актуелноста на општествените односи во земјата, поврзани, пред сè, со отсуството на владеењето на правото, видливата инсуфициентност на демократските процеси во земјата, нагласеното присуство и неконтролирано дејствување на „државните апарати“, особено отсуството на контрола на разузнавачките и контраразузнавачките служби, нагласената персонализација на определени функции, до манифестации на отсуство на правна и друга одговорност за постапките на носители на јавни функции и други одговорни должности.

Предмет на анализа се и две групи прашања поврзани со рангирањето на степенот од изложеност на ризик од корупција на јавните службеници и претпремачите. Затоа, во истражувањето беше поставена батерија прашања за оценка (од 1 – најмалку, до 7 – најмногу, за да оценат во кои ситуации граѓанинот е најмногу изложен на опасност од ризикот на корупција.

Табела број 2.
Според Вашето мислење, во која од следните ситуации ГРАЃАНИНОТ најмногу е изложен на ризикот од корупција?

		година кога е спроведено истражувањето:				
		2013	2014	2015	2016	2017
1.	во ситуациите кога сака да ги избегне последиците од сторените прекршоци (сообраќајни, финансиски и слично)	3,53	3,70	3,78	3,68	3,45
2.	кога пред орг. на јавн. упр. сака да ги оствари своите законски права во краток врем. период и надвор од процедурата	3,34	3,66	3,59	3,61	3,67
3.	во ситуациите кога сака да оствари имотна добивка во согласност со законот, по скратена процедура	3,59	3,86	3,90	4,09	3,80
4.	во ситуациите кога бара работа (вработување) и при напредување на работа	3,83	3,97	4,03	4,47	4,54
5.	во ситуациите кога сака да оствари добивка (имотна или друга), или да се забрза постапката надвор од процедурата	4,26	4,08	4,25	4,19	4,42
6.	во ситуации кога треба да се запише на факултет и при полагање испит	4,47	4,28	4,21	3,94	4,64
7.	во ситуации за остварување на право од здравствено осигурување (забрзување на здравствени интервенции)	4,98	4,45	4,24	4,03	4,00

Понудениот преглед укажува на тоа дека граѓаните во 2013 и во 2014 година најизложени биле на корупција во „остварувањето на правото од здравствено осигурување“. Во 2015 година, „кога сака да оствари добивка (имотна или друга), или да се забрза постапката надвор од процедурата“, во 2016 „кога бара работа (вработување) и при напредување на работа“ и во 2017 година „кога треба да се запише на факултет и при полагање испит“. Интересно е да се забележи дека на второ место во 2013 и во 2014 година се ситуациите „кога треба да се запише на факултет и при полагање испит“, во 2015 година ситуациите „за остварување на право од здравствено осигурување (забрзување на здравствени интервенции), во 2016 ситуациите „кога сака да оствари добивка (имотна или друга), или да се забрза постапката надвор од процедурата и во 2017 во ситуациите „кога бара работа (вработување) и при напредување на работа“.

Во истражувањето поврзано со ставовите на граѓаните на Република Македонија, во петте години, највисоко рангиран е ставот дека приватниот сектор најчесто е изложен на ризик од корупција во „ситуациите кога се применуваат двојни стандарди при извршувањето на дејности во однос

на роднините и пријателите“. На второ место има осцилации од година во година.

Какви се оценките на граѓаните за изложеноста на политичарот. Беше побарано да извршат рангирање според степенот на значење на ситуациите, и тоа со 1 се означуваат оние ситуации каде што има најмалку изложеност и 7 каде што таа изложеност е највисока. Испитаниците проценуваа каков е степенот на изложеност на политичарот во следните пет ситуации: „1. во ситуациите на политички договарања (коалициски договори и слично) со другите партии (политичари)“; „2. при политички договарања со носителите на јавни функции (пратеници, членови на владата и други функционери)“; „3. во ситуациите на избори (за придобивање на избирачите)“; „4. во ситуации на можно користење на политичкото влијание (на моќта) за остварување материјална и друга лична корист“ и „5. при учество во комисии, особено за јавни набавки“.

Табела број 3.

Според Вашето мислење, во која од следните ситуации ПОЛИТИЧАРОТ најмногу е изложен на ризикот од корупција?

		година кога е спроведено истражувањето:				
		2013	2014	2015	2016	2017
1.	во ситуациите на политички договарања (коалициски договори и слично) со другите партии (политичари)	3,03	3,03	2,95	3,14	3,33
2.	при политички договарања со носителите на јавните функции (пратеници, членови на владата и други функционери)	3,23	3,07	3,13	3,19	3,48
3.	во ситуациите на избори (за придобивање на избирачите)	3,65	3,68	3,64	3,79	3,77
4.	во ситуации на можно користење на политичкото влијание (моќта) за остварување материјална и друга лична корист	3,35	3,29	3,31	3,37	3,48
5.	при учество во комисии, особено за јавни набавки	3,23	3,06	3,12	2,98	3,12

Од понудените пет опции, според испитаниците, политичарите се најизложени на корупција „во ситуациите на избори (за придобивање на избирачите)“. Пондерираните аритметички средини покажуваат дека во изминатите пет години, граѓаните, учесници во истражувањето имаат усогласен став дека тоа се ситуациите за придобивање наклонетост на изборите. Всушност, детектираат дека присутна е изборната корупција. На второ место, во сите години е „4. во ситуации на можно користење на политичкото влијание (на моќта) за остварување материјална и друга лична корист“. Оценките покажуваат дека тие се нешто пониски, но се особено

високи затоа што од пет можни ситуации, тие надминуваат вредност од повеќе од три и третина, до половина, што на еден или друг начин утврдува дека граѓаните имаат општа перцепција дека моќта изразена како политичко влијание е една од претпоставките за остварување материјална и друга лична корист.

Од испитаниците беше побарано да извршат рангирање на ситуациите на изложеност на ризик од корупција на носителите на државни (управни) функции. Притоа беше понуден сет од четири ситуации.

Табела број 4.

Според Вашето мислење, во која од следните ситуации НОСИТЕЛОТ НА ДРЖАВНА (УПРАВНА) ФУНКЦИЈА најмногу е изложен на ризикот од корупција?

		година кога е спроведено истражувањето:				
		2013	2014	2015	2016	2017
1.	во управната постапка, во ситуациите кога се решава за редовни управни работи;	2,26	2,28	2,29	2,33	2,53
2.	во управната постапка, во ситуациите при решавање на управните спорови;	2,57	2,52	2,54	2,59	1,89
3.	при реализација на јавните набавки;	2,99	2,89	2,89	2,86	2,84
4.	во ситуации на службено постапување кон роднините и пријателите	2,75	2,65	2,67	2,70	2,80

Од понудената дистрибуција, речиси воедначена е оценката на испитаниците во петте години од истражувањето, дека носителите на државни и управни функции се најизложени на ризик од корупција во ситуациите поврзани со „реализација на јавните набавки“. Потоа следуваат ситуациите поврзани со „службено постапување кон роднините и пријателите“. Податоците упатуваат на тоа дека во современи услови, кога постои економска стагнација, висока невработеност и во ситуациите кога државата (особено државните органи, значи и нивните носители) се најзначајниот стопански субјект, кој преку разни проекти за чијашто реализација се спроведуваат тендерски постапки, објективно настануваат ситуации во коишто се зголемува ризикот од појава на корумпираност. Но, поседувањето на функциите несомнено значи и да се поседува моќ којашто се огледа во постапувањето при решавање на барања од роднини и пријатели, што е показател за нееднаквоста на граѓаните во постапките пред државните органи.

Во контекст на дебатата за изложеноста на степенот на ризик од корупција беа проверувани ситуациите во коишто службеникот, како носител на работни обврски, во органите може да биде изложен на ризик од корупција.

Табела број 5. Според Вашето мислење, во која од следните ситуации СЛУЖБЕНИКОТ најмногу е изложен на ризикот од корупција?

		година кога е спроведено истражувањето:				
		2013	2014	2015	2016	2017
1.	во управната постапка, во ситуациите кога се решава за редовни управни работи	2,24	2,17	2,28	2,29	2,54
2.	во управната постапка, во ситуациите при решавање на управните спорови	2,56	2,43	2,52	2,53	2,63
3.	при реализацијата на јавните набавки	2,94	2,85	2,89	2,77	2,84
4.	во ситуации на службено постапување кон роднините и пријателите	2,79	2,92	2,65	2,82	2,76

Оценките на испитаниците во 2013, 2015 и во 2017 година се дека службеникот, како носител на работни задачи во државната организација, исто така е изложен на ризик во ситуациите „при реализацијата на јавните набавки“, а во 2014 и во 2016 година оцениле дека најизложени на ризик од корупција се „во ситуации на службено постапување кон роднините и пријателите“. Може да се констатира дека во перцепцијата на граѓаните постои определен степен на согласност за изложеноста на ризик на носителите на државни и управни функции и на вработените како службеници.

Во продолжението, ќе претставиме две дистрибуции поврзани со оценките на испитаниците за тоа како може да се разоткрие и како да се спречи корупцијата. Дадени се просечните оценки, по години, на првото прашање за тоа како, според нивното мислење, може да се разоткрие корупцијата.

Табела број 6. Според Вашето мислење, како може да се ОТКРИЕ (РАЗОТКРИЕ) корупцијата?

		година кога е спроведено истражувањето:				
		2013	2014	2015	2016	2017
1.	со пријавување на корупциските акти (дела) од страна на поединецот (граѓанинот) со познат идентитет;	3,84	3,79	4,19	3,81	4,19
2.	со анонимно пријавување на корупциските акти (дела) од страна на поединецот (граѓанинот);	4,29	4,26	4,49	4,34	4,49
3.	со инспекциски надзор на управните органи;	4,54	4,74	4,60	4,36	4,60
4.	со работа на надлежните органи и институции што се занимаваат со борба против корупцијата;	4,76	4,71	4,80	4,64	4,80
5.	со оперативно-тактички мерки и истражни дејствија на органите што го спроведуваат законот;	4,65	4,30	4,85	4,58	4,85
6.	со посебни истражни мерки за откривање на корупцијата;	4,73	4,47	4,75	4,59	4,75
7.	со помош на медиумите.	3,81	3,62	3,96	3,61	3,96

Од понудената дистрибуција, можеме да констатираме дека испитаниците во 2013 и во 2016 година сметале дека разоткривањето е резултанта на работата на „надлежните органи и институции што се занимаваат со борба против корупцијата“, во 2015 и во 2017 година дека тоа може да се постигне „со оперативно-тактички мерки и истражни дејствија на органите што го спроведуваат законот“ и во 2014 година „со инспекциски надзор на управните органи“. Од резултатите можеме да констатираме дека испитаниците на различни начини го перципираат начинот на разоткривање на корупцијата. Во целина, дистрибуциите покажуваат релативно високи оценки на испитаниците за начинот на разоткривање на корупцијата. Ако се има предвид дека оценките се во распон од еден до седум, речиси нема оценка што е помала од половината од нив. Сите тие покажуваат резултат повисок од половина од вкупната оценка, што укажува на тоа дека во структурата на одговорите, испитаниците покажуваат осет за разликите и ефикасноста на средствата за разоткривање на корупцијата.

Табела број 7.

Според Вашето мислење, како може да се СПРЕЧИ корупцијата?

		година кога е спроведено истражувањето:				
		2013	2014	2015	2016	2017
1.	со развој и примена на стратегии за борба против корупцијата, со воспоставување и дејствување на антикорупциските тела и слично;	4,73	4,83	5,87	4,69	5,17
2.	со усогласување на националното законодавство со меѓународните документи посветени на сузбивање на корупцијата;	4,52	4,42	5,05	4,37	4,85
3.	со построга казнување на сторителите на кривични дела од областа на корупцијата;	5,76	5,60	5,04	5,70	6,00
4.	со давање поголеми овластувања на органите што го спроведуваат законот за превентивно дејствување против корупцијата;	5,13	5,04	4,71	4,99	5,28
5.	со едукација на населението;	4,30	4,08	4,66	4,32	4,46
6.	со намалување на корупцискиот ризик преку елиминирање на сите можности функции и државни служби да се најдат во состојба да бидат корумпирани;	4,90	4,62	4,55	4,54	4,77
7.	со донесување и спроведување антикорупциски кодекс наменет за функционерите и државните службеници;	4,78	4,56	4,39	4,39	4,62
8.	со соодветна примена на законодавството.	5,29	5,13	4,15	5,06	5,16

Перцепциите на граѓаните во четирите години, без 2015 година, покажуваат издиференцирана свест дека веруваат во казнувањето и строгата казнена

политика, па највисоко го рангираат ставот „со построго казнување на сторителите на кривичните дела од областа на корупцијата“. Поинаков е ставот на испитаниците каде што доминантно се определуваат за спречување на корупцијата „со развој и примена на стратегии за борба против корупцијата, со воспоставување и дејствување на антикорупциските тела и слично“.

| ЗАКЛУЧОК

Корупцијата несомнено е општествена траума која има различни облици, која влијае на вкупниот општествен живот и е дел на нормативниот поредок на современата држава. Нормативната рамка ги опфаќа инструментите за поведување постапка за корупција и санкционирање на казнивото поведение. Притоа, не смее да се занемари фактот дека сите облици на корупцијата не мора да содржат кривично дело, што значи дека корупцијата по својата содржина ја преминува границата на кривично-правната регулатива.

Корупцијата е комплексен криминал со заматени граници, така што, многу често, тешко е да се направи разлика меѓу злосторникот и жртвата. Тоа не значи дека таа мора да биде едnodимензионална трансакција во којашто активната ја присилува пасивната страна: двете страни може да имаат обострана корист, а жртвата може да биде трето лице или заедницата во целост. Згора на тоа, постојат културни и социјални фактори коишто можат дополнително да го замаглат ова прашање. Давањето подароци во знак на благодарност или за заобиколување на бирократските препреки, може да се смета за прифатливо во една култура, а во друга за неетички.

Истражувањата укажуваат на тоа дека во Република Македонија, претставите за содржината на поимот корупција се слоевити, недоволно јасни и прецизни познавања, што укажува на потребата од примена на облици за информирање и подигнување на нивото на знаење и свеста за потребата од учество во напорите на организираното општество за решавање на овој сложен општествен феномен. Одговорите на прашањата укажуваат на тоа дека помалку или нешто повеќе од една петтина од испитаниците под корупција ги подразбираат давањето, примањето мито, злоупотреба на овластувањата и противзаконско посредување. Пропорциите укажуваат на тоа дека и покрај силниот медиумски третман на корупцијата, знаењата и сфаќањата на граѓаните на Република Македонија не се докрај јасни. Имено, релативно нискиот процент на испитаници кои сметаат дека под корупција се подразбира и давањето мито може да укажува на тоа дека во културниот образец на испитаниците, присутни се

сфаќања дека подавањето подарок за завршена работа се смета за укажано внимание, а не облик на корупција.

Истражувачките резултати упатуваат на сознанието дека корупцијата во Република Македонија е присутна. Граѓаните доминантно сметаат дека таа е особено присутна кај носителите на функции, институциите, особено оние што вршат јавни услуги, но и кај заштитните органи, како и кај одделни субјекти во граѓанското општество. Ваквите пресеци укажуваат на тоа дека корупцијата е сериозна траума и закана за општествениот развој на македонското општество и дека подразбира општествен одговор што ќе ги сузбие изворите за нејзиното настанување.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Berger, P.L & Luckman, T. 1985, *The Social Construction of Reality*, London, Penguin Books
2. Bonacin, D., Smajlović, N., 2007 Faktorska analiza nekih kinematičkih parametara završnih faza bacanja koplja; *Acta Kinesiologica* 1; pp. 58-63;
3. Dirkem, E. 1969. O normalnosti zločina, kaj Parsons & all.: *Teorije o društvu*, Beograd, Vuk Karadžić,
4. Faktorska analiza – Glavne komponente - zajednički faktori; Retrived 2009, June, 29 www.ekof.bg.ac.yu/nastava/.../9-FAKTORSKA%20ANALIZA.pdf URL;
5. Faulend, M. & Šošić, V. 1999. *Jeli neslužbeno gospodarstvo izvor korupcije?* Zagreb, Hrvatska narodna banka;
6. Klinke, S., Mihoci, A., Härdle, W. 2012 Exploratory factor analysis in mplus, r and SPSS; Retrived 2012, June 22, http://www.stat.auckland.ac.nz/~iase/publications/icots8/ICOTS8_4F4_KLINKE.pdf, URL,
7. Kregar, J. 1994. *Deformation of Organizational Principles*, pp. 47-61, D.V.Trang (ed)., *Corruption and Democracy*, Budapest COLPI, Budapest,
8. Kregar, J.: *Korupcija u pravosuđu*; Retrived 2001, May, 26 www.pravo.hr/_download/repository/korupcijasudstvo.cg.doc, URL;
9. Mojanoski, C., 2014. *Citizens perception of Corruption as a Security risk and challenge*, pp. 315-331, International scietific conference: "Macedonia an the Balkans, a hundred years after the World War I – Security and Euro-Atlantic Integrations; Volume I; Skopje, Faculty of security;
10. Walter-Roberts P. F. 2012. *Determining the validity and reliability of the cultural awareness and beliefs inventory: (A.Dissertation)*; pp.78-86; Retrived 2012, Jun, 22 <http://repository.tamu.edu/bitstream/handle/1969.1/6013/etd-tamu-2007A-EDCI-WalterR.pdf?sequence=1>, URL
11. Лабовиќ. М., 2006. *Власта корумпира*, Скопје, Де Гама
12. Лаловиќ Д. 2005. *Корелационо-факторска истраживања вербалне способности*; стр.8-11; *Зборник Института за педагошка истраживања*; Београд; Година XXXVII; No. 1;
13. Љатифи, В. *Прашања околу откривањето и борбата против корупцијата*; Retrived, 2011 February 11, www.fes.org.mk/.../Veselj%20Latifi,%20Prasanja%20okolu%20otkrivanjeto%20i%20borbata%20protiv%20kor... URL;

Mojanoski, C. T. (2015). The Citizens's perceptions about the contribution of the police to the feeling of saffety. *Security Dialogues*, VI(2-1), 275-290.

Mojanoski, C. T. (2016). The Citizens's percettrion of the level of corruptionn in the Republic of Macedonia according to the research results obtained from 2013 to 2015. (A. Dragovic, Ур.) *The Sociological Review*, XVII(2), 27-48.

Mojanoski, C. T., & Pelivanova, N. (2016). Indicators for level of corruption in certain entities in Republic of Macedonia. *ZENITH International Journal of Multidisciplinary Research*, 6 (3) March(3), 123-139.

Mojanoski, C. T., Pelivanova, N., & Ristovska, M. (2015). Features of The Corruption in Republic of Macedonia According to the Research Results 2013-2015. *ZENITH International Journal of Multidisciplinary Research*, V (11) November(11), 70-84

14. Мојаноски Ц., Саздовска -Малиш, М., Николовски, М., Крстевска, К., 2014. Мислењето на граѓаните на Република Македонија за корупцијата, Скопје, Факултет за безбедност

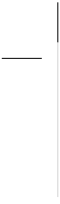
15. Мојаноски, Ц. 2012а. Методологија на безбедносните науки - основи, Книга I, Скопје, Факултет за безбедност

16. Мојаноски, Ц. 2012б. Методологија на безбедносните науки - истражувачка постапка, Книга II, Скопје, Факултет за безбедност

17. Мојаноски, Ц. 2013. Методологија на безбедносните науки - аналитички постапки, Книга III, Скопје,

18. Цотић Д. (2001), Меѓународне препоруке и национална искуства за борбу против корупције, Зборник радова Приврени криминалитет и корупција, Beograd, Институт за криминолошки и социолошки истраживања,;

19. Ćirić, J., Reljanović, M., Nenadić, N., Jovanović, M., Dobrašinović, D., & Pejović, D. (2010). *Корупција, problemi i prevazilaženje problema*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.





Кратка биографија

Марјан Маџовски има докторат и магистратура по политички науки на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје. Тој е раководител на Секторот за поддршка на Собранискиот канал во Собранието на Република Македонија. Во Собранието работи 21 година, од кои осум години шеф на кабинетот на претседателот на Собранието. Г. Маџовски има објавено голем број трудови од областа на политичките науки, а исто така, тој е коавтор на две книги за регулаторните реформи, објавени од страна на ОЕЦД Инвестмент компакт за Југоисточна Европа и ГТЗ. Од јули 2017 година е претседател на невладината организација Комитет за заштита на правата – Скопје, Македонија.

E-mail: marjanmadjovski@gmail.com

Прегледна научна статија
УДК: 338.246.025.2(497.7)

Марјан Маџовски

РЕГУЛАТОРНА РЕФОРМА – МЕЃУНАРОДНИ И ДОМАШНИ ИСКУСТВА И ПРЕДИЗВИЦИ

ПОТРЕБА ОД КВАЛИТЕТНО РЕГУЛАТОРНО ОПКРУЖУВАЊЕ

За развојот на општеството и економијата нема ништо позначајно од добра регулатива. Таа вклучува закони, формални и неформални насоки и изведени правила донесени на сите нивоа на власта, како и правила од непрофитни или саморегулациски тела на коишто владата им делегира регулаторна моќ. Реформата на регулативата е еден од предусловите за создавање на поволно правно и регулаторно опкружување. Се однесува на промените што го подобруваат квалитетот на регулативата, со цел подобрување на економските перформанси, ефективност на трошоците или правниот квалитет на регулативата и сродните владини активности. Тесно е поврзана со конкурентноста, бидејќи една од нејзините главни цели е да се подобри ефикасноста на националната економија. Реформата

опфаќа низа различни инструменти и методи, систематизирани според нивото на вклученост на државата во решавањето на проблемите, со што се добива континуум од доброволни и присилни инструменти. Доброволните се лишени од учеството на државата или тоа е минимално, додека присилните не оставаат многу простор¹.

Регулаторната реформа започна како дерегулација во 1970-тите години, по брзото зголемување на бројот на прописите во поголемиот дел од дваесеттиот век и сознанието дека големиот број прописи се штетни за стопанството и ги попречуваат претприемништвото и иновациите. Со политиката за зголемување на конкурентноста на пазарите во наредните две децении, дерегулацијата прерасна во регулаторна реформа.

Голем број студии го поддржуваат ставот дека ефикасноста и квалитетот на регулативата влијае на приватните инвестиции и на економските перформанси и оти постои силна причинско-последична врска меѓу квалитетот на регулативата и економскиот раст². Потрошувачите и корисниците на услуги имаат корист, бидејќи регулаторните реформи можат да имаат директно влијание на продуктивноста, како и на квалитетот и разновидноста на услугите и производите.

Клучно прашање коешто се истражува во овој труд е дали регулаторните реформи ја постигнуваат својата цел и кои се нивните ограничувања. И гледано одделно, да се даде преглед на развојот на мерките, причините за промените и оценка на ефектите на спроведените регулаторни реформи во меѓународни рамки и во Република Македонија. Во методолошка смисла, анализирана е содржината на документите за регулаторни реформи, заедно со причините за нејзиното надградување, компаративните истражувањата направени од страна на ОЕЦД, како и анализа на домашните показатели од оваа област користени од институциите, а исто така и парламентарната димензија и независните анкети посветени на ова прашање.

■ НЕКОИ ТЕОРЕТСКИ АСПЕКТИ

Развиени се две клучни теории за да се разбере суштината на регулаторните реформи. Првата оценува дека владите прибегнуваат кон регулаторни реформи во „тешки времиња“, кога нивните фискални биланси се влошуваат³. Втората теорија, пак, ги припишува реформите на политичките промени во владата и на „периодот на меден месец“, кој следува по

1 Howlett, Michael, M. Ramesh: Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. 1995, p.148

2 Jalilian, Hossein, Kirkpatrick, Colin and Parker, David: The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis, Volume 35, Issue 1, January 2007, p.95

3 Drazen, A., Grilli B.: The Benefit of Crises for Economic Reforms, American Economic Review, 1993, vol. 83, issue 3, p.601
Ranciere, R., Tornell, A.: Why Do Reforms Occur in Crises Times? Working Paper, University of Southern California, 2015, p.24

промената на власта⁴. Овој период се зајакнува во ситуација кога власта се презема од страна на „реформски влади“ или во присуство на посветени лидери за реформи⁵. Поновите студии на ОЕЦД за реформа на политиките сугерираат дека кризите, сами по себе, создаваат значајни реформски можности. Имено, владите можат „да го искористат моментот“ на економската криза за спроведување структурни реформи во различни области на политиката, вклучително и тоа како да се „реформираат реформаторите“ или како да се промени начинот на кој јавната администрација ја врши својата работа.

Проценката на влијанието на регулативата (ПВР) како еден од клучните сегменти на регулаторните реформи се шири низ целиот свет, доаѓајќи од САД кон Европа и пошироко, за што детално елаборираат повеќе автори⁶, како што се Винер, Јакобс, Киркпатрик, Паркер и Џанг (Wiener, Jacobs, Kirkpatrick, Parker и Zhang). Оваа алатка станува составна компонента на паметната регулација⁷ – врз основа на систематски консултации, јасни критериуми за избор на политика и економска анализа за тоа како трошоците и придобивките влијаат врз широк спектар на засегнати страни. Од други автори, ПВР е поздравена и како алатка за транспарентно, отворено и на крајот подемократско регулативно управување во политичките системи на повеќе нивоа, како што е Европската Унија.

Согласно анализите на ОЕЦД, отсуството на регулаторни реформи за промовирање на функционална пазарна економија води кон значителен ризик за корупција и во јавниот и во приватниот сектор, зголемување на обемот на сивата економија и намалување на приходите и вработувањето.

Регулаторната реформа е и мошне критикувана. Пред сè, поради неуспехот да генерира поголема економичност и ефикасност на јавната управа во примената на ПВР, како конзистентен, аналитички процес за систематско утврдување и проценување на очекуваните влијанија. Истражувањата укажуваат на многу недостатоци. Особено како такво се посочува претерувањето во процената на трошоците при изготвувањето на ПВР која, пак, е критикувана⁸ како рутинско пополнување на формулари, а не како вистински обид да се научи од емпириски податоци. Во оваа смисла и се случува ПВР да постане нов вид бирократска препрека, чиј единствен учинок е намалување на количината на новата регулација. Исто така, регулаторната реформа е критикувана како тешко пренослива од еден во друг систем.

4 Williamson, J.: The Political Economy of Policy Reform. Washington: Institute for International Economics. 1994, p.26

5 Harberger, Arnold C.: "The Search for Relevance in Economics", American Economic Review, American Economic Association, vol. 83(2), 1993, p.3

6 Radaelli, Claudio M. and De Francesco, Fabrizio: Regulatory impact assessment, Oxford, 2010, p.2

7 OECD: Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, Paris, 2002

8 Radaelli C. M.: What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe? Related Publication 05-02, AEI-Brooking Center for Regulatory Studies, Washington, DC, 2005, p.937

Во продолжение на трудот се прави кус осврт на континуираната улога на ОЕЦД во стимулирањето на регулаторните политики (препораки и најдобри практики), а потоа и на историјатот на програмите на ЕУ за подобра и „паметна“ регулатива. Во вториот дел, оценките од Извештајот за Р. Македонија за 2016 година на ЕК и показателите од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 (заедно со актите што ги има донесено владата во оваа област), се компарираат со официјалната статистика и со перцепциите на граѓаните за тоа колку тие се вклучени во процесот на носење на домашната регулатива и дали државата прави процена за очекуваните трошоци од носење на нови закони. На крајот, се истакнува предизвикот: парламентот да носи кохерентна и стабилна регулатива и да врши ефикасен надзор, како клучен предуслов за инвестициски и севкупен економски развој.

КОН ПРЕДИЗВИКОТ НА КВАЛИТЕТНА И „ПАМЕТНА“ РЕГУЛАТИВА ОЕЦД ПРЕПОРАКИ И ПРИНЦИПИ

ОЕЦД одигра клучна улога во стимулирањето на регулаторните политики. Регулаторната реформа во нејзината работа се користи со значење да укаже на промените коишто го подобруваат квалитетот на регулативата. Тоа се промените кои го зголемуваат ефектот, ефективноста на трошоците или правниот квалитет на регулативата и на соодветните владини формалности. Реформата може да значи ревизија на некоја поединечна регулатива, отфрлање и повторна изградба на целиот регулативен режим и неговите институции или подобрување на процесите за правење регулатива и за управување со реформите. Дерегулацијата, пак, е дел од регулаторната реформа и се однесува на целосната или делумната елиминација на регулативата во некој сектор, со цел да се подобри економскиот učinok⁹. Регулативата ја дели во три категории: економска, социјална и административна. Економската регулатива интервенира директно во пазарните одлуки. Реформите имаат за цел да ја зголемат економската ефикасност со намалување на бариерите за конкуренција и иновација, често преку дерегулатива, регулатива којашто промовира ефикасност и преку подобрување на регулативната рамка за функционирање на пазарот. Социјалната ги штити јавните интереси, како што се здравството, безбедноста и социјалната кохезија. Реформата во оваа сфера има за цел да потврди дека регулативата е потребна и за да ги дизајнира регулаторните и другите инструменти. Административната ја опфаќа целата документација и формалности, т.н. „црвена лента“ со помош на која владите собираат информации и интервенираат. Реформите во овој дел имаат за цел да

9 OECD: OECD Report on Regulatory Reform, Paris, 1997b, p.6

ги отстранат непотребните регулативи, да ги поедностават оние што се потребни и да ја подобрат транспарентноста на примената.

„Препораката за подобрување на квалитетот на владината регулатива“ од 1995 година беше првиот документ за регулаторните принципи кои се заеднички за земјите-членки на ОЕЦД. Проширувајќи го опфатот на овој основен текст, ОЕЦД објави „Извештај до министрите за регулаторна реформа“ во 1997 година, кој воспостави сеопфатен план за акција за регулаторна реформа, чии препораки предвидуваат насоки за земјите-членки, со цел: да ги подобрат регулаторните политики и инструменти; да ја зајакнат отвореноста на пазарот и конкуренцијата и да ги намалат регулаторните оптоварувања. Врз основа на принципите од 1995 година, во 2005, Советот на ОЕЦД усвои „АПЕК-ОЕЦД интегрирана листа за проверка на регулаторната реформа“ и нов сет на „водечки принципи за регулаторен квалитет и ефикасност“¹⁰, од кои клучни се следниве: усвојување широки програми на регулаторна реформа на политичко ниво, што ќе воспостави јасни цели и рамка за имплементација; оцена на влијанието и систематската ревизија на регулативите со цел да се обезбеди тие да ги остваруваат целите ефикасно и ефективно во сложената средина којашто постојано се менува; да се обезбеди регулативите и регулаторните институции да бидат транспарентни и недискриминаторни; и ревизија и засилување на ефективност и засилување на политиката на конкуренција. Иако принципите од 2005 година и натаму се релевантни, земјите-членки на ОЕЦД ја признаа потребата за проширување на нивниот опфат согласно поновите искуства, вклучувајќи ја глобалната финансиска и економска криза¹¹.

Во 2012 година, ОЕЦД ја усвои „Препораката на Советот на ОЕЦД за регулаторна политика и управување“. Препораката е првиот меѓународен инструмент за решавање на регулаторната политика, управувањето и управувањето како целина на владината активност што може и треба да се решат од страна на секторските министерства, регулаторните и конкурентните агенции. Влијанието на финансиската и фискалната криза, социјалните промени и еколошките предизвици ја нагласуваат важноста на здравите регулаторни рамки како основен услов за добро функционирање на пазарите и општествата, заштита на животната средина и промовирање на економскиот раст.

Препораката ги утврдува мерките што владите може и треба да ги преземат за да го поддржат спроведувањето и унапредувањето на системската регулаторна реформа, за да донесат прописи коишто ги задоволуваат

¹⁰ OECD (2005a), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD, Paris.

¹¹ Penev, S, Marušić, A.: Regulatory Reform in Five Western Balkan Countries: Evidence and Perspectives, Economic Annals, Volume LIV No. 182/July – September, 2009, p.60

целите на јавната политика и ќе имаат позитивно влијание врз економијата и општеството. Овие мерки се интегрирани во сеопфатен циклус на политики во кој прописите се дизајнирани, проценети и оценети екс анте и екс пост, ревидирани и спроведени на сите нивоа на власта, поддржани од соодветни институции. Многу теми како што се консултации и ангажирање граѓани, проценка на регулаторното влијание, кохерентност на повеќе нивоа, ризик и регулација, институционална одговорност за кохерентност на политиките и надзор и улогата на регулаторните агенции, сè повеќе се развиваат во практиката отколку во претходните насоки на Принципите на ОЕЦД од 1995 и 2005 година. Заедно, принципите во Препораката им даваат на земјите основа за сеопфатна проценка на перформансите на политиките, алатките и институциите што ја поткрепуваат употребата на ефикасна и ефективна регулација. Преку својата програма за работа, Комитетот за регулаторна политика ги поддржува земјите во спроведувањето на принципите.

Минатата, 2017 година, ОЕЦД донесе најдобри практични принципи за регулаторна политика: Нацрт (за јавни консултации); Принципи на најдобри практики за ангажирање на засегнатите страни во регулаторната политика, а претходно во 2014 година, инструментот „Управување со регулаторите“.

| ЕУ „ПАМЕТНА“ РЕГУЛАТИВА

По усвојувањето на Лисабонската стратегија за раст и работни места во 2000 година и особено, Финалниот извештај на групата Манделкерн¹² за подобра регулатива во наредната 2001 година, повеќе политичка поддршка во ЕУ беше дадена на Програмата за „подобра регулатива“. Нагласувајќи ја важноста на регулативата за постигнување на целите на јавната политика, како и потребата за соодветна политичка поддршка и ресурси, Извештајот на групата Манделкерн ги постави основните елементи на регулаторните реформи на ниво на ЕУ и на ниво на земјите-членки. Програмата за подобра регулатива беше вклучена во обновената Лисабонска стратегија во 2005 година, со цел подобрување на европската и националната регулатива и зголемување на европската конкурентност. Во 2006 година, Европската комисија донесе Стратегија за подобра регулатива, која е прва сеопфатна стратегија за подобрување на квалитетот на регулаторните процеси во ЕУ. Програмата за подобра регулатива стана важен сегмент од реформата на ЕУ и доведе до значителни промени во начинот на којшто Комисијата креира политика и предлага регулатива. Консултациите со засегнатите страни и ПВР се важен дел од процесот. Комисијата направи важен чекор со донесување на одлуката дека подобрата регулатива мора да

¹² European Commission (2001), Mandelkern Group on Better Regulation Final Report http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

стане „паметна“ (smart) регулатива и да стане дел од работната култура на Европската комисија, која усвои Стратегија за „паметна“ регулатива во 2010 година, со цел понатамошно подобрување на квалитетот и релевантноста на законодавството на ЕУ. Целта на „паметната“ регулатива е подготвување и усвојување на регулатива којашто ги почитува принципите на супсидијарност и пропорционалност и која е со највисок можен квалитет. „Паметната“ регулатива врши ПВР во текот на циклусот на креирање политика, од подготовка на регулативата до нејзино донесување, спроведување, евалуација и ревизија.

ИСКУСТВА НА ЗАПАДЕН БАЛКАН И НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Реформата на регулативата во земјите од Западен Балкан стана една од клучните реформски области, а се одвиваше под влијание на процесот на транзиција, трансформација на социјалистичка во пазарна економија и на процесот на пристапувањето во ЕУ. На почетокот на процесот, реформата се карактеризираше со дерегулација и интензивна подготовка на новите прописи. Проблеми во промените се појавија поради лошото функционирање на институционалната инфраструктура, која беше несоодветна. Процесот на пристапување во ЕУ на земјите од Западен Балкан имаше позитивно влијание не само на процесот за изготвување на законите и другите прописи, туку и на зајакнување на постојните и воспоставување нови институции потребни за нивно спроведување. Слабостите беа, пред сè, во недостигот на регулатива во некои области и прекумерната регулација во други области. Исто така, беше спорен и капацитетот за изготвување на комплексно законодавство. Брзото изготвување и донесување на законите, резултираше со лош квалитет и тешкотии во спроведувањето и стереотипот проблеми можат да се надминат преку нормирање, без увид во алтернативни методи.

Политичката и институционалната криза со којашто се соочи Република Македонија во изминатите години, покажа дека целосно се нарушени принципите на владеење на правото и на функционирање на правната држава. Силната партизација на државните и на јавните институции сериозно го нарушија нивниот интегритет и кредибилитет. Неможноста државата и институциите брзо да се справат со политичката криза, доведе до состојба во којашто Република Македонија беше наречена „заробена држава“, на заробени институции. (Европска комисија: Извештај за Република Македонија за 2016).

Извештајот на ЕК за Р. Македонија, за 2016 година, ја нагласи потребата од силна и континуирана политичка посветеност за гарантирање на

независноста на јавната администрација, без оглед на актуелните општествени состојби. Исто така, барањата од Итните реформски приоритети на ЕК за Р. Македонија, од точките А и Б, поглавје „Деполитизација на јавната администрација“ се насочени кон создавање услови за целосно почитување на законската рамка, начелото на транспарентност, обезбедување гаранции дека постапките за вработување и напредување во јавната служба ќе бидат целосно спроведени врз основа на заслуги.

Следствено на погоре наведеното, мерките предвидени во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022¹³ се ориентирани кон изнаоѓање рационални и остварливи решенија за предизвиците и насоките содржани во извештаите за Европската комисија за 2015 и 2016 година, Итните реформски приоритети за Р. Македонија¹⁴, Препораките на групата на високи експерти¹⁵ и извештаите од оценувачките мисии на СИГМА, како и придонесите од консултираните засегнати страни вклучени во процесот, следејќи ги насоките содржани во Програмата за работа и во Планот 3-6-9 на Владата на Р. Македонија.

ПРОМЕНА НА ДОМАШНИТЕ ЗАКОНИ БЕЗ ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО И ЧИНЕЊЕТО!

Процената на влијанието на регулативата (ПВР) преставува интегрален дел од процесот за креирање политики и координација и подготовка на закони. И покрај тоа што сите фази од процесот на спроведување на ПВР се формално и методолошки утврдени, очигледно е непочитувањето на пропишаните процедури за ПВР. Во член 68-а од Деловникот за работа на Владата на РМ и Методологијата за проценка на влијанието на регулативата е наведено кои закони министерствата мора задолжително да ги објават на Единствениот национален електронски регистар на прописи на РМ – ЕНЕР и да бидат достапни за коментари од јавноста. Тоа се предлозите за донесување закон; нацртите и предлозите на закони, освен законите кои се донесуваат по итна постапка; законите за ратификација на меѓународни договори; законите со коишто се вршат интервенции од нормативно-правен карактер, и тоа номотехнички интервенции, терминологско усогласување со други закони и јазично или редакциско уредување на текстот на законот; Предлог-буџетот и Законот за извршување на Буџетот на РМ. Секоја заинтересирана страна може на ЕНЕР да достави мислење, забелешки и предлози во врска со објавените предлози за донесување закон, нацртите и предлозите на законите, во рок од 20 дена од денот на објавувањето.

13 Види: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

14 Види: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf

15 Види: https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

Надлежното министерство во извештајот за ПВР дава преглед на добиените мислења, во којшто ги наведува причините поради кои забелешките и предлозите не се прифатени и него го објавува на својата интернет-страница и во ЕНЕР. Предлозите за донесување закон, нацртите и предлозите на закони и извештаите остануваат објавени на интернет-страницата на надлежното министерство и во ЕНЕР, една година од денот на влегувањето на законот во сила.

Испитувањето на јавното мислење покажува оти најголем дел од граѓаните сметат дека при донесувањето на законите е исклучена пошироката јавност (анкета на ИДСЦС и ЦЕА за перцепцијата на јавноста за ПВР, октомври 2017). Голем дел, 77% воопшто не слушнале за алатката ПВР. Секој втор граѓанин смета дека законите се носат без процена на трошоците, дека Владата и Собранието не прават процена на трошоците од воведување на некое ново законско решение. Граѓаните сакаат да учествуваат во донесувањето на законите, но не ги знаат механизмите. Сметаат дека секогаш треба да имаат можност да коментираат одредено законско решение.

Искуството и бројките покажуваат дека регулативата во Република Македонија се менува без да се направи ПВР. Единствениот национален електронски регистар на прописи на РМ – ЕНЕР исклучително ретко се користи од јавноста. Штетата од носењето закони без соодветни анализи и консултации секако е дека е многу голема. Имплементацијата на законите не се следи. Клучен проблем за ова е немањето политичка волја за вклучување на пошироката јавност. Невладиниот сектор може да даде свој придонес во овој сложен процес, но треба поактивно да се поврзе меѓусебно, но и со коморите, синдикатите, надзорните и инспекциските органи, коко и со регулаторните тела. Исто така, се размислува за нормативно регулирање на неговата вклученост и иницијативност во процесот и за реформирање на начинот на свикнување на дискусионите форми на граѓанското учество. Во светлината на наведеното истражување, заедно со искуството и слабите бројки за спроведени ПВР, се наметнува заклучокот дека повеќе од потребна е значајна промена во културата на однесувањето меѓу регулаторите, политичарите, групите на интерес и општата јавност.

Во Република Македонија, ПВР преставува интегрален дел од процесот за „креирање политики и координација и подготовка на законите“. И покрај тоа што сите фази од процесот на спроведување на ПВР се формално и методолошки утврдени, очигледно е непочитувањето на пропишаните процедури за ПВР. Иако во периодот помеѓу 2014 и 2016 година постои тренд на зголемување на бројот на предлог-закони за коишто е подготвена ПВР, сепак гледано поединечно, по година, во најдобар случај, само нешто

повеќе од половина (53,6%) од предлог-законите биле поткрепени со анализи.

Во 2014 година, од вкупно 335 закони утврдени од Владата на РМ кои подлежат на ПВР, за 77 (22%) се доставени предлог-закони до Владата на РМ, со Извештај за ПВР; од нив за 114 (32,6%) закони има објавени документи на ЕНЕР, а 40 (11,4%) предлог-закони се доставени до Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), на мислење. Во 2015 година, показателите се подобри, па така од вкупно 566 закони утврдени од Владата кои подлежат на ПВР, за 234 (41,3%) се доставени предлог-закони до Владата, со Извештај за ПВР. Од нив, за 136 (24%) закони има објавени документи на ЕНЕР, а 80 (14,1%) предлог-закони се доставени до МИОА на мислење. Во 2016, показателите покажуваат преполовување во делот на вкупен број закони утврдени од Владата кои подлежат на ПВР – 252 закона. Исто така, двојно помалку, за 135 (53,6%) се доставени предлог-закони до Владата со Извештај за ПВР. Притоа, од нив само за 21 (8,3%) закон има објавени документи на ЕНЕР, а 76 (30,2%) предлог-закони се доставени до МИОА на мислење. Во 2017, показателите се многу слаби: вкупниот број закони утврдени од Владата кои подлежат на ПВР е само 54 закони; за 43 (80%) се доставени предлог-закони до Владата со Извештај за ПВР, притоа, од нив за 45 (83 %) закони има објавени документи на ЕНЕР, а 32 (59 %) предлог-закон се доставени до МИОА на мислење¹⁶.

Во однос на квалитетот на ПВР, анализите на МИОА (2014 до 2016 година) кои се однесуваат на содржината на извештаите за ПВР, укажуваат дека образложенијата за законските предлози, целите, причините, опциите и можните влијанија се општи и недоволно разработени, додека податоците за фискалните, економските, социјалните и други влијанија не нудат доволно информации за донесување аргументирани одлуки. Покрај ограничените информации што се нудат во Извештаите за ПВР, се забележува и дерогирање на улогата на МИОА како надлежно министерство за контрола на квалитетот на процесот за ПВР и содржината на анализите.

ПОТРЕБА ОД ИНТЕГРИРАН ЗАКОНОДАВЕН И НАДЗОРЕН ПРОЦЕС ВО СОБРАНИЕТО

Недоследното почитување на законодавната постапка предизвикано од несоодветно управување на процесите во министерствата и прескокнување на чекорите во постапките за подготвување на законодавството, како и наметнатите кратки рокови за подготовка на законите и актите, резултира со

¹⁶ Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022, МИОА, Сектор за регулаторна реформа, согласно податоците добиени од ЕНЕР, Генералниот секретаријат на ВРМ и податоците на МИОА

парцијални и недоволно обмислени решенија во законите. Ваквиот пристап доведува до чести измени на законите и значително трошење на ресурсите. Законодавното стампедо е штетно од повеќе аспекти, а најмногу негативно влијае врз квалитетот на законите и врз нивната примена, особено ако се однесува на работењето на стопанските субјекти. Воедно, отсуството на внатрешни процедури во министерствата, ограничениот управувачки капацитет и недостатокот од систематизирани и обработени податоци за подготовка на потребните експертизи и експертски анализи влијаат врз намалување на квалитетот на целокупниот процес за креирање политики, координација, следење и евалуација.

Парламентите имаат клучна улога во процесот на економските реформи. Нивна задача е да донесат ново или да го изменат постојното законодавство што претставува правна рамка за економски активности. Нивниот предизвик е да воспостават правила што се кохерентни, ефективни и стабилни. Инвеститорите бараат квалитетно законодавство, кое обезбедува правна сигурност и стабилност и е во полза на развојот на пазарната економија. Затоа, неопходно е да се унапреди законодавниот процес од почетната фаза на подготовката, до донесувањето на текстот. За таа цел, неопходно е да се идентификуваат и да се анализираат постојните законодавни процеси на земјите во ЈИЕ и нивните слаби страни, и да се предложат решенија за унапредување.

Собранието преку својата надзорна улога, преку разгледувањето на извештаите на регулаторните тела и инспекциските органи¹⁷ може да игра значајна улога во оцената на спроведувањето на регулативата. Но овој процес треба е институционално кохерентен и законодавно усогласен¹⁸.

Соработката меѓу извршната власт, Владата со министерствата и Собранието на РМ, поконкретно Комисијата за европски прашања, Националниот совет за европска интеграција, Комисијата за политички систем, Законодавно-правната комисија и Парламентарниот институт, е клучна за квалитетен и инклузивен законодавен процес. Владата е најчест предлагач на закони, па така во периодот меѓу 2014 и 2016 година, од вкупно 1.070 закони усвоени од страна на осмиот парламентарен состав на Собранието на Р. Македонија, Владата била предлагач за 1.007 закони (94%), додека 63 закони (5,8%) биле предложени од пратеници. Овие податоци мошне илустративно покажуваат дека парламентот има мала улога во процесот на предлагање на регулативата. Претходно наведените показатели, пак, јасно укажаа на малата вклученост на засегнатите страни при изготвувањето на

¹⁷ Penev, S, Madžovski, M.: Improving the Process of Economic Reform Legislation in FYR Macedonia, OECD, GTZ, Economics Institute, Belgrade, 2007, p.69

¹⁸ OECD Investment Compact for South East Europe: Improving the Process of Economic Reform Legislation in Western Balkan Countries, GTZ and Economics Institute, Belgrade Penev, S, editor, Čaušević, F, Filipović, S, Madžovski, M, Mančellari, A, Marušić, A, Šap, Z, 2009, p.220

законите и нивната перцепција дека извршната власт многу малку води сметка за трошоците при носењето на новата регулатива. Сето ова заедно ја потврдува доминантната улога на извршната власт во регулаторниот процес, при што парламентот и засегнатите страни се во втор план. Вака донесената регулатива непотребно има намален легитимитет и квалитет, што само себе испраќа крута порака како кон субјектите во политичкиот процес, така и кон стопанските субјекти кои се залагаат за поголем економски развој.

Собранието на Република Македонија треба да е интегриран дел од вкупниот процес на обезбедување инклузивен, отворен и транспарентен законодавен процес и квалитетно, ефективно, применливо и лесно пристапно законодавство. Собранието треба реално да се интегрира во системот и политиките на управување со регулативите, процената на влијанието на регулативата, изготвувањето, следењето и експертната евалуацијата на примената на законите. За да се осигура оваа значајна улога на Собранието, потребно е да се избалансира меѓусебното влијание и улога на извршната и на законодавната власт. Формализирањето на овој однос, преку поделени улоги при креирањето и надзорот на донесената регулатива, не е доволно за да се исполни рамноправната улога на парламентот. А тоа е така, затоа што парламентарната улога и значењето суштински зависи од друга регулатива. Тоа се законите што ја регулираат партиската и изборната сфера, а кои се претходна претпоставка за реална парламентарна конституција, која за резултат има суштинска улога на секој пратеник во политичкиот процес. Не навлегувајќи подлабоко во оваа материја, ќе предочиме дека развојот на стабилен и конзистентен регулативен процес води само преку остварување на реална парламентарна улога: како преку балансирање на моќта меѓу законодавната и извршната власт, така и преку нивна вистинска меѓусебна контрола.

■ ЗАКЛУЧОК

Граѓаните сакаат да учествуваат во донесувањето на законите, но не ги знаат механизмите. Тие сметаат дека секогаш треба да имаат можност да коментираат одредено законско решение. Потребна е значајна промена во културата на однесувањето меѓу регулаторите, политичарите, групите на интерес и општата јавност.

Компаративно, клучни предизвици забележани при примената на ПВР на ниво на светски и на домашни искуства, се: преголема фокусираност врз економските индикатори; непредвидливост на процесот; политички влијанија и расчекор меѓу теоријата и практиката. Во однос на јавноста, и покрај препораките на ОЕЦД, многу од државите не ја објавуваат ПВР најрано што може. Некои ја објавуваат дури откако ќе поминат консултациите, додека пак други воопшто не ја објавуваат.

Квалитетна регулатива е онаа што се заснова на опсежна анализа за да се утврдат можните начини за решавање на проблемот и постигнување на очекуваните цели, како и да се споредат позитивните и негативните влијанија, трошоците и користа од секое од утврдените можни решенија. Квалитетната регулатива е транспарентна, ги вклучува засегнатите страни во сите фази на процесот, конзистентна е и усогласена. Таа е јасна и разбирлива за сите и подразбира едноставни процедури. Не создава непотребни оптоварувања за деловните субјекти, особено за малите и средните претпријатија и за граѓаните, ја унапредува конкурентноста и обезбедува постигнување на целите.

Неоправдано отсутствуваат ефикасни механизми за соработка на Владата со Собранието, кои би овозможиле усогласеност во планирањето на законодавната програма, единствени правила и стандарди на квалитет во законодавниот процес, како и хоризонтална поврзаност и конзистентност на правниот систем.

Духот на парламентарната демократија и нашиот уставен поредок налагаат Собранието на Република Македонија да ја има централната позиција во политичкиот систем. Претпоставка за ова е промена на регулативата којашто се однесува на политичките партии, во делот на законско уредување на внатрешната организациска поставеност на политичката партија, понатаму начинот на финансирање и, се разбира, клучниот сегмент – промена на изборниот модел кој ќе дозволи пратениците повеќе да се избираат од граѓаните, а помалку од партиските раководства. Тоа значи изборен модел во којшто личноста на пратеникот ќе биде позначајна од партиската листа, а тоа би можело да се постигне или со мнозински изборен систем или со системот на отворени листи.

ЛИТЕРАТУРА:

Деловник за работа на Владата на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.38/2001, 98/2002, 9/2003, 47/2003, 64/2003, 67/2003, 51/2006, 5/07,15/2007, 26/2007, 30/2007, 58/2007, 105/2007, 116/2007, 129/2007,157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16).

Закон за Собранието на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.104/2009).

Европска комисија: Извештај за Република Македонија за 2016 година.
https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

Институт за демократија „Социетас цивилис“ – Скопје (ИДСЦС), Центар за економски анализи (ЦЕА), „Јавноста – сведок и учесник во создавањето на законите“, Извештај од теренска анкета за перцепциите на јавноста за процесот на проценка на влијание

на регулативата, ноември 2017 “ <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/Javnosta-svedok-i-uchestnik-vo-1.pdf>

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, МИОА, http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

Djankov, S., Georgieva, D., Ramalho, R. (2017) *Determinants of Regulatory Reform* DISCUSSION PAPER NO 765, DISCUSSION PAPER SERIES, June 2017 ISSN 0956-8549-765

Drazen, A., Grilli B. *The Benefit of Crises for Economic Reforms*, American Economic Review, 1993, vol. 83, issue 3, 598-607.

European Commission (2000), *Lisbon Strategy*. <http://ec.europa.eu>

European Commission (2001), *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

European Commission (2006), *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union*, Commission working document COM(2006)691.

European Commission (2006a), *A strategic review of Better Regulation in the European Union*, Commission working document COM(2006)689.

Harberger, Arnold C, (1993) “*The Search for Relevance in Economics*,” *American Economic Review*, *American Economic Association*, vol. 83(2), pages 1-16.

Howlett, Michael, M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press

Jacobs, S. (2006). *Current trends in regulatory impact analysis: the challenges of mainstreaming RIA into policy-making*. Washington DC: Jacobs and Associates.

Jalilian, Hossein, Kirkpatrick, Colin and Parker, David: *The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis*, *World Development*, Volume 35, Issue 1, January 2007, Pages 87-103.

Kirkpatrick, C., Parker, D., & Zhang, Y. F. (2004). *Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice*. *Public-money-and-management*, 24(5), 291-296.

Kirkpatrick, Colin & Parker D. (2007). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, (Adopted on 9 March 1995), OECD, Paris.

OECD (1997a), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD, Paris.

OECD (1997b), *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris.

OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.

OECD (2004a), *Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions*, OECD, Paris.

OECD (2004b), *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft*, OECD, Paris.

OECD (2005a), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD, Paris.

OECD (2005b), Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries, Delia Rodrigo, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD, Paris

OECD (2006), Cutting Red Tape - National Strategies for Administrative Simplification, OECD, Paris.

OECD (2009a), OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Publishing, Paris.

OECD (2010a), Better Regulation in Europe, Reviews in 15 countries available online at www.oecd.org/gov/regref/eu15.

OECD (2010b), OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD Publishing, Paris.

OECD (2011b), Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment – Multi-Level Governance Lessons from the Crisis, OECD Publishing, OECD, Paris.

OECD (2012), Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en>.

OECD (2014a), OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.

OECD (2014c), The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

OECD (2015a), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en> OECD (2015b), Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

OECD (2009) Investment Compact for South East Europe: *Improving the Process of Economic Reform Legislation in Western Balkan Countries*, GTZ and Economics Institute, Belgrade, Penev, S, editor, Čaušević, F, Filipović, S, Madžovski, M, Mančellari, A, Marušić, A, Shap, Z., Pages 326

Penev, S. (2005), „Institutional and Legal Reforms in SEE countries – The Role of Parliaments“, *Industrija* 1/2005, Belgrade.

Penev, S, Madžovski, M, (2008), *Improving the Process of Economic Reform Legislation in FYR Macedonia*, OECD, GTZ, Economics Institute, Belgrade.

Пенев, С. (2013) Економски и европски перспективи на земјите од Западен Балкан, Белград: Институт за економски науки, Ваљево: Топаловиќ

Penev, S, Marušić, A, (2009) *ECONOMIC ANNALS*, Volume LIV No. 182 / July – September

Radaelli, Claudio M. 2005. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy* 12(5):924-943

Radaelli C. M. 2005, What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe? Related Publication 05-02, AEI-Brooking Center for Regulatory Studies, Washington, DC

Radaelli, Claudio M. 2007. Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda? *Journal of*

European Public Policy 14(2):190-207

Radaelli, Claudio M. and De Francesco, Fabrizio (2010) *Regulatory impact assessment*. In: *The oxford handbook of regulation*. Oxford Handbooks in Business and Management. Oxford University Press, Oxford, pp. 279-301. ISBN 9780199560219

Ranciere, R., Tornell, A. (2015), *Why Do Reforms Occur in Crises Times?* Working Paper, University of Southern California.

Petek, Ana. 2008. *Policy mreže i istraživanje javnih politika: nedostatci i prednosti*.

Politička misao 45(2):55-72.

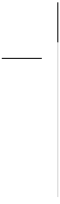
Thomas, M. (2007), *South East Europe: Opportunities and Challenges for Improving Regulatory*

Quality, in Kirkpatrick, C. and D. Parker (eds.), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better*

Regulation, Edward Elgar Publishing, UK.

Wiener, J. B. (2006). *Better regulation in Europe*. AEI-Brooking Joint Center on Regulation, 06-26(September).

Williamson, J. editor. (1994). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.





Кратка биографија

М-р **Свето Тоевски** е самостоен долгогодишен политички аналитичар и научен истражувач во политичките науки. Магистрира во 2011 година, на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања во Скопје, по јавната одбрана на својата магистерска теза на тема „Улогата на јавното мислење во развојот на партиципативната политичка култура“. Моментно работи на докторска дисертација на тема „Влијанието на економската и политичката глобализација врз трансформирањето на улогата и суверенитетот на националните држави“. Покрај другите области во политичките науки, неговиот интерес како истражувач особено е фокусиран и на политичката култура и јавното мислење, партиципативната демократија и политичката партиципација, креирањето на јавните политики, политичката и економската глобализација, теоријата и праксата на државата, евроинтеграциите и меѓуетничките односи. Досега учествувал на 8 домашни и меѓународни научни конференции и има објавено 6 научни трудови.
Е-маил: sveto.toevski@yahoo.com

Прегледна научна статија
УДК: 342.571(497.7)

Свето Тоевски

СО ПАРТИЦИПАТИВЕН ИНЖЕНЕРИНГ ВРЗ УСТАВНО-ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ, ДО ПОБРЗА ДЕМОКРАТСКА КОНСОЛИДАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ВОВЕД

Во средината на април 2018, Граѓанската иницијатива „Спас за Водно“ заедно со уште девет граѓански иницијативи од Скопје, презедоа активности за да го спречат градењето на делницата 5 на магистралниот гасовод Скопје – Тетово – Гостивар, која треба да се гради преку сртот на спомен-шумата Водно, во обид да ја зачуваат од обемна сеча и уништување една од сè поретките оази на зеленило и чист воздух на жителите на Скопје. Масовни и остри реакции во јавноста, означени како „Еколошко сенародно востание“, избувнаа и во општината Дебрца, чии жители се спротивставија на намерата на Владата за изградба на регионална депонија за смет во атарот на селото Годивје, обвинувајќи ја централната власт дека ги игнорира силните притисоци на мештаните од Дебрца, кои и на референдум се изјаснија дека се против изградба на депонија и оти не дозволуваат

загадување на животната околина. Пред крајот на 2017 и на почетокот од 2018 година, граѓаните се спротивставија на големите и неоправдани трошења буџетски пари за патни трошоци, од страна на повеќе пратеници во Собранието и на низа владини министри, како и од страна на целата Антикорупциска комисија. Во овие рамки влегува и „бунтот“ на јавноста и по повод високите хонорари што ги земаа членовите на Државната изборна комисија. Сите тие реакции доведоа до распуштање на комплетните состави на Државната изборна комисија и на Антикорупциската комисија, како и до законски решенија за смалување на патните трошоци за пратениците. Особено жестоки реакции меѓу Македонците, како и кај политиколошката и лингвистичката научна јавност, предизвикуваат преговорите меѓу македонските и грчките дипломатски тимови околу уставното име на Македонија, „Законот за јазиците“ и веќе усвоениот „Договор за добрососедство со Бугарија“, со тврдења дека сето тоа ќе доведе до „уништување на Македонија како држава и на идентитетот на македонскиот народ“.

Во 2016 година и во 2017 година се случуваа и помасовни и подолготрајни протестни активности пред Владата и пред Парламентот на, од една страна, приврзаниците на „Шарената револуција“ и, од друга страна, приврзаниците на движењето „За заедничка Македонија“, при што сите имаа свои различни погледи во врска со 11-годишното владеење на ВМРО-ДПМНЕ и нејзиниот лидер Никола Груевски со државата и со нејзината економија. Во 2015, но делумно и во 2016 година, беа одржувани „студентски“, „новинарски“ и „професорски“ пленуми, „пленуми на средношколците“, протести за „заштита на Градскиот трговски центар“ во Скопје, протестни собирања секоја недела пред Регулаторната комисија во Скопје, на лицата што сметаат дека неоправдано се задолжени да плаќаат парно греење, а кои продолжуваат и сега. Во изминатите две години имаше и протести на невработените професионални војници на АРМ, на поранешните работници во стечајните фабрики во сопственост на државата, како и во „ФЕНИ“, „Југохром“ и одделни други индустриски компании.

Што се наоѓа во заднината на ваквата силна раздвиженост во македонското општествено, политичко и економско милје, особено во последните три години? Дали станува збор за изблици на активираниот „акционен потенцијал“ на македонските граѓани, како една од компонентите на партиципативната политичка култура, а кој ќе го разјасниме поимно понатаму во овој труд? Дали се работи за почеток на демократска консолидација на земјата и дали е можно преку принципите и моделите на „партиципативниот инженеринг“ и врз уставно-политичкиот систем да се забрза таквата консолидација? Ќе ги побараме одговорите на овие прашања низ една квалитативна компаративна анализа на одделни карактеристики

и практични искуства во функционирањето на политичките системи на Швајцарија и Германија, земји коишто предничат во Европа и во светот, во доменот на функционирањето на директната демократија и политичката партиципација на своите граѓани. Меѓутоа, се задржуваме првин на самата политичка култура како поим и, конкретно, на политичката култура на Македонија, која е мозаичка, фрагментирана и многуслојна, при што ги опфаќа вредносните системи на сите етнички групи во државата, а не само на еден етникум – македонскиот.

ПАРТИЦИПАТИВНАТА НАСПРОТИ ПАРОХИЈАЛНАТА И ПОДАНИЧКАТА КУЛТУРА

Политичката култура ја сочинуваат вредностите, убедувањата, ставовите, симболите, стилските и обрасците на политичко дејствување и однесување на општеството. Во политиколошката литература постојат многу голем број дефиниции на политичката култура, но, ја наведуваме дефиницијата на Пол Лихтерман и Даниел Цефаи, бидејќи е многу повеќе активистичка одошто само описна, какви што се редица други поимни определувања: „Политичките култури се сетови на симболи и значења или стилови на дејствување, кои го организираат формирањето на политичките ставови и формирањето на јавното мислење од страна на поединците и колективитетите... Под култура подразбираме модели на јавно споделени симболи, значења или стилови на дејствување, кои овозможуваат и ограничуваат што можат луѓето да кажат и да прават... културата е повеќе отколку само одраз на објективни интереси или сет на симболички ресурси, кои стратегиски ги мобилизираат групите... културата го структурира начинот како актерите ги креираат своите стратегии, како ја сфаќаат нивната област на дејствување, како ги дефинираат нивните идентитети и солидарности“. (Paul Lichterman and Daniel Cefai, 2018:392-393).

Колку е понеразвиена политичката култура кај поединците, толку се поголеми можностите за узурпација и манипулација со нив и со нивната политичка волја. Но, колку е таа политичка култура поразвиена, толку е поразвиена политичката заедница, а и самата свест на поединецот е поразвиена и поотпорна на обиди за манипулации. Парохијалната и поданичката политичка култура им одговараат на авторитарните владетели, бидејќи со помош на нив го држат населението во подредена положба заради сопствени цели. Припадниците на парохијалната политичка култура се целосно незаинтересирани за политичкиот живот. Во суштина, и политичкиот поданик е пасивен во политичкиот живот. Меѓутоа, во својата прочуена студија „Civic culture“, уште пред половина век, Сидни Верба и Габриел Олмонд истакнале дека наспроти авторитарноста и доминирањето на парохијалната и поданичката политичка култура, „веќе се појавува нова

светска политичка култура со нова содржина“: „... еден аспект на оваа нова светска политичка култура е лесно согледлив: тоа ќе биде политичката култура на партиципацијата. Ако се случува политичка револуција низ целиот свет, тогаш тоа може да се нарече експлозија на партиципацијата. Во сите нови земји во светот е широко распространето верувањето дека обичните луѓе се политички релевантни, дека тие би требало да бидат вклучени учесници во политичкиот систем“. (Gabriel Almond and Sidney Verba, 1989:2).

Во демократските владеења доминира партиципативната политичка култура: тогаш граѓанинот е свесен за значењето на политичкиот живот, за својот живот, за својата слобода, права и должности. Поради тоа, тој активно учествува во политичкиот живот, односно, избира или е подготвен да биде избран. На тој начин, граѓанинот не е поданик и послушник, туку е слободно суштество, кое не се помирува со тоа други да одлучуваат за него, да ја земаат во нивни раце неговата судбина и слобода. Таа свест и подготвеност за активизам ја формираат демократската политичка култура на поединците, а преку нив и на севкупното општество. Кога индивидуалните диспозиции кон политиката содржат демократски преференции, тогаш низ процесот на нивната агрегација се создава партиципативната политичка култура. Партиципативната компонента на политичката култура во Македонија сè позасилено еволуира врз социоекономскиот и политичкиот фон на предолгата транзиција, исполнет со драматичен пораст на социјалната, политичката и економската нееднаквост во македонското мултиетничко општество.

ДОЛГОГОДИШНА ПОЛИТИЧКА АПАТИЈА НА ГРАЃАНИТЕ

Иманентна карактеристика на однесувањата на политичките лидери и на политичките елити, кои сакаат да владеат со општеството согласно со своите интереси, е да се стремат да го попречуваат развојот на партиципативната компонента на политичката култура и да ги „одгледуваат“ парохилната и поданичката политичка култура, оти тоа им погодува на нивните стремежи да ја освојат и да ја задржат власта колку што е можно подолго. Ова е рамката во којашто дејствуваат политичките елити во Македонија, во сите изминати години од нејзината независност, до денес: тие ја попречуваат подготвеноста на граѓаните за активно дејствување (партиципација) во одлучувањето и во решавањето на клучните проблеми и прашања внатре во политичката заедница (државата и општеството). Токму таквата подготвеност на граѓаните е димензија на партиципативната политичка култура.

Студијата „Граѓански засновани анализи“ на Универзитетот на Југоисточна Европа од 2010 година покажа дека 95 проценти од анкетираниите граѓани од целата земја не учествуваат во социјални групи, како на пример, во невладини организации, деловни асоцијации или синдикални сојузи: „... политичката култура во Македонија е повеќе парохиска отколку партиципативна и многу луѓе имаат недоверба во политичките институции, во градоначалникот, во локалната власт и во медиумите. ... Луѓето ретко контактираат со компетентните институции преку испраќање писма, или електронска пошта во врска со нивниот проблем“. (Јован Пејковски, В. Бартлет и др, 2010:13)

Недовербата кон институциите на државата и кон политичарите, како и непостоењето партиципативна компонента на македонската демократија, се пројавија и во националното теренско истражување, објавено во 2011 година, кое го реализира Институтот за демократија „Социетас цивилис“ од Скопје. Истражувачите на „Институтот за демократија“ констатирале дека граѓаните и натаму немаат желба за активно партиципирање во процесите на донесување на политичките одлуки: „... генерално, мнозинството испитаници одрекуваат дека имаат воопшто некаков интерес за политика. ... Експертите кои беа консултирани... се согласуваат дека... граѓаните се свесни само за резултатите од политичкиот процес, но не и за сопствената улога во креирањето на политиката, што води кон недостиг на партиципативна демократија и присуство на слабо граѓанско општество (Силјановска, Лазаревски)“. (Ненад Марковиќ, Владимир Мисев и др., 2013:8)

ОБЛИКУВАЊЕ НА „ГРАЃАНСТВОТО СО САМОДОВЕРБА“ ВО МАКЕДОНИЈА

Напоредно со порастот на политичката апстиненција и апатијата на граѓаните, во последните десетина години започна уште позабрзано да се влошува социо-економскиот амбиент во земјата, продлабочувајќи ги сиромаштијата и драматичната нееднаквост меѓу луѓето. Кога сè поголем дел од населението живее сè потешко и кога луѓето ќе согледаат дека мал број политички привилегирани поединци, имајќи ја власта во свои раце, всушност, ги насочуваат ресурсите на општеството во сопствена полза и ги „приватизираат“ институциите на системот и државата заради сопствено одржување на власт, тогаш настапува оној критичен момент за којшто говорат Расел Далтон и Кристијан Велзел – за почеток на промени внатре во вредносниот систем на политичката култура на една земја и за создавање нов модел на граѓанство веќе ориентирано кон партиципативната демократија.

Расел Џ. Далтон и Кристијан Велзел нагласуваат дека промените во вредностите се манифестираат во промената на ставовите кон политичките институции, кон практикување на демократијата. Според нив, се менува и дефиницијата за добра демократија и добар граѓанин и, исто така, наместо верни и посветени граѓани, се создаде нов модел на граѓанство, граѓанство со самодоверба и самоувереност. Во овој контекст, овие двајца угледни истражувачи во политичките науки истакнуваат: „Промената на ориентациите создава општо зголемување на постматеријалистичките и еманципативните вредности, како и придвижување во верувањата во основниот авторитет. Овие културни промени се манифестираат во менувањето на ставовите кон политичките институции, во практиката на демократијата, па дури и во дефинирањето на добрата демократија и добриот граѓанин. ... На пример, традиционалниот модел на граѓанин вклучи силен приоритет за економскиот просперитет и малку грижа за заштитата на животната средина. Новиот модел на граѓанство со самодоверба ја зголемува својата загриженост и за животната средина“.

(Расел Џ. Далтон и Кристијан Велзел, 2014: 10).

Во Македонија, и сега мнозина граѓани и натаму во партиите гледаат како на „бироа за вработување“, очекувајќи од нив, по земањето на партиската книшка, да добијат вработување во државните институции или во јавните претпријатија, за себе или за своите деца. Многумина граѓани и сега очекуваат од политичките партии и елити да им ги решаваат животните прашања и проблеми – без да бидат и самите прашани при „кроењето“ на економските и јавните политики на земјата. Но, случувањата веќе се движат и во друга насока – сè поголем број граѓани сè уште полека, но постапно стануваат „граѓанство со самодоверба и самоувереност“: во сè поголема мера ќе настојуваат самите да сторат повеќе за себе, барајќи активен третман и учество во политиките на земјата, сè помалку и помалку очекувајќи други (елитите, партиите) да одлучуваат за нивните животи и судбини. Граѓаните започнаа сè појасно да увидуваат дека е потребно да сторат и нешто повеќе отколку само да гласаат еднаш на четири години, било да е за нов состав на Парламентот, било да е за претседател на републиката или за градоначалници и совети во општините.

Иако „партиските матрици на размислување“ и стегите врз јавното мислење во земјата и натаму се со релативно голем интензитет, сепак, тоа јавно мислење се буди, врши притисок врз носителите на политичкото одлучување во општеството, со барања за преземање акција за порамномерна распределба на ресурсите на општеството, за поголема еднаквост на луѓето во нивниот пристап на пазарот на трудот, кон системите на образование, за здравствена и социјална заштита. Во јавната сфера циркулираат нови демократски аспирации, идеи и иницијативи, нови

индивидуални и колективни преференции за партиципативна политичка култура. Македонските граѓани сè помалку прифаќаат улоги на „политички парохијани“, или на „политички поданици“, без барања и очекувања од државата и политиката. Сè позначителен број од македонските граѓани стануваат подготвени за „оспорување“ на воспоставените политички авторитети и облици на владеење.

Сите протестни дејствувања споменати во воведниот дел од овој труд, без оглед дали доаѓаат, на пример, од „Шарената револуција“, или од движењето „За заедничка Македонија“, се дел, обопштено, од единствениот политички живот во Македонија. Сите тие претставуваат индикатор за оној поширок спектар на случувања на политичката сцена, кој говори за активираниот „акционен потенцијал“ на македонските граѓани, земени во целина, без оглед на тоа кој за каква политичка опција е определен или каква е неговата етничка припадност. Стјепан Гределј појаснува: „Под ‘акционен потенцијал’ на граѓаните треба да се подразбира нивна подготвеност за активно дејствување (партиципација) во одлучувањето и во решавањето на клучните проблеми и прашања внатре во политичката заедница (државата и општеството). ‘Акциониот потенцијал’ на граѓаните е димензија на партиципативната политичка култура, додека клучните карактеристики на парохијалната и поданичката политичка култура се (не)дејствување, бојкот, пасивност, повлекување... Во акционен потенцијал спаѓаат подготвеноста на: легалистичко дејствување во системот; организирана и спонтана граѓанска непослушност; цивилно-општествен ангажман со подолго траење (движења); директна акција (протести и демонстрации)“ (Stjepan Gredelj, 1999).

■ НОВИ ПАРТИЦИПАТИВНИ ПРЕФЕРЕНЦИИ

Во својата класична студија „Заминувањето на традиционалното општество“, Даниел Лернер уште во 1958 година опиша како социоекономскиот развој и когнитивната мобилизација на граѓаните можат да предизвикаат промени на политичката култура на нацијата, донесувајќи транзиција од парохијалните и поданички ориентации кон зголемени партиципативни ориентации. Притоа, Лернер во голема мера се потпираше на улогата на медиумите при таквите структурни промени во политичката култура. И навистина: критичкото јавно мислење има важна улога во мобилизирањето на акциониот потенцијал на граѓаните, заради заменување на и натаму подоминантните парохијална и поданичка политичка култура со партиципативна политичка култура. Притоа, цивилното општество со своите самоорганизирани актери значајно придонесува кон функционирањето на јавната сфера и кон политичкиот активизам на граѓаните. Политичките елити секогаш имаат стремеж да го задушваат развојот на критичката

јавна сфера, за да не се оспособат граѓаните за остварување ефикасна демократска контрола врз нивните активности.

Но, веќе сега во јавната сфера во Македонија циркулираат интензивирани индивидуални аспирации, идеи и иницијативи за промени, нови индивидуални когнитивно-мисловни структури, проткаени и со негативни емоционални и конативни ориентации, како и со лични политички преференции против политичките елити, кои ја попречуваат нивната основна човекова егзистенција, потонувајќи ги во длабока сиромаштија и бесперспективност. Новоусвоените политички ставови и навика кај граѓаните неотстапно водат и кон нова арматура на нивното политичко однесување – активна партиципација во политичкиот живот, кон генерирање индивидуални и генерални преференции за поддоминантна партиципативна политичка култура во земјата.

Од зачестените индивидуални ориентации со елементи на политичка партиципативност, се креира варијабла на социетално ниво: таквото индивидуално политичко однесување со демократски преференции низ групната динамика и пошироките социјални интеракции сè повеќе се спротивставува на „групната лојалност“ и „афективната преданост кон политичките партии“. Ова се индикатори за ориентирање кон „bottom-up“ демократија и за процес на потиснување на елементите на парохилната и поданичката политичка култура на периферијата на културното милје. Политичките елити во Македонија и натаму, како и во изминативе 20 години, ќе се обидуваат да ја „пацифицираат“ активираната конструктивна енергија на граѓаните за менување на социоекономската и политичката реалност, но, процесите на формирање партиципативно граѓанство незапирливо продолжуваат.

ПОИМ И СТРАТЕГИИ НА „ПАРТИЦИПАТИВНИОТ ИНЖЕНЕРИНГ“

Заложбата на овој труд е концептот на „партиципативниот инженеринг“ да се воведо и во уставно-политичкиот систем на Македонија, преку спроведување прецизирана програма на институционални реформи во законодавството, а по можност и потреба и во самиот Устав, напоредно со влијанијата на критичкото јавно мислење врз политичкиот активизам на граѓаните. Прашањето е: кои специфични реформи се потребни, за да се создаде бихевиорален ефект? Томас Зител објаснува што е тоа „партиципативен инженеринг“ и зошто е создаден тој концепт: „Станува збор за иницијативи во сферата на јавната политика во етаблираните демократии, со цел да се сопре опаѓањето на политичката партиципација. Овие иницијативи можат да бидат разбрани на системски начин, преку

концептот на партиципативниот инженеринг. Овој концепт означува наменски обид на политичките елити позитивно да влијаат врз нивото на политичката партиципација, преку зголемувањето на институционалните можности за партиципирање“ (Thomas Zittel, 2008:120).

Во една друга студија, овој експерт за компаративна политика укажува какви стратегии треба да се преземат заради остварување на демократските реформи во политичкиот систем, со цел институционално да се создадат предуслови за зголемување на квантитетот и квалитетот на политичката партиципација на граѓаните: „... можат да се конструираат... ‘експанзивна демократизација’, ‘интегративна демократизација’ и ‘демократизација насочена кон ефикасност’. Тоа се три различни стратегии за партиципаторниот инженеринг, при што ‘интегративната демократизација’ е главна стратегија, јадро на партиципативниот инженеринг... Секоја од овие три стратегии се карактеризира со различни институционални структури, заради применување во текот на реформите, со различни видови партиципација во врска со овие структури...“ (Tomas Zittel, 2012:223-228). Според Зител, стратегијата за „интегративната демократизација“ обезбедува најефективни мерки за зголемување на квантитетот и квалитетот на политичката партиципација. Но, тој предупредува дека оние мерки коишто се најмногу ветувачки, во поглед на нивните бихевиорални ефекти, ќе бидат најмалку спроведувани од креаторите на политичките одлуки.

Во државите со етаблирана демократија се чинат решителни напори за институционално зголемување на можностите за политичка партиципација на граѓаните, преку примената на партиципативен инженеринг и јакнење на директната демократија, но не само на локално ниво, туку и на ниво на целата држава. Преку квалитативна компаративна анализа, се осврнуваме на политичката партиципација на граѓаните, како и на практикувањето на директната демократија, преку примената на двата нејзини основни инструмента: референдумот и народната (граѓанска) иницијатива, во две земји коишто се водечки на овој план во Европа – во Швајцарија и во Германија. Потоа аналитички се осврнуваме на состојбата во овој домен и во Македонија.

РЕФЕРЕНДУМИТЕ И НАРОДНИТЕ ИНИЦИЈАТИВИ ВО ШВАЈЦАРИЈА И ВО ГЕРМАНИЈА

Швајцарија го има создадено концептот на граѓанската партиципација, практично, најнепосредно врз принципите за директната демократија: уставот на оваа држава бара измените во овој највисок правно-нормативен документ да одат на референдум; граѓаните можат да бидат повикувани на референдум за федералните закони, а исто така да предложуваат

уставни измени и тие самите преку референдум. Во швајцарските кантони, како институции на директната демократија се одржуваат конститутивни, законодавни, финансиски (фискални) и административни референдуми, како и граѓански (народни) иницијативи. Овие видови референдуми можат да се одржуваат како задолжителни и опционални.

Надја Браун конкретизира колкава е динамиката на одржувањето на референдумите во оваа земја: „Швајцарија е федерална држава со 26 кантони и околу 2.740 општини. Швајцарските гласачи имаат право да гласаат на федерално, кантонално и на локалните нивоа. Во просек, четирипати годишно се одржуваат референдуми на сите три нивоа. ... Швајцарските гласачи можат да предложат и делумна или целосна ревизија на Уставот (членови 138 и 139 од Федералниот устав). Пред да биде официјално потврдена ваквата граѓанска иницијатива; во рок од 18 месеци треба да бидат собрани потписи од 100 илјади граѓани (приближно 2 отсто од електоратот)“ (Nadja Braun, (2008:27). Во Швајцарија, само во 2013 година биле одржани дури 11 референдуми на национално ниво: гласачите одобриле шест предлози во врска со просторно планирање, парични плаќања, вклучувајќи и бонуси во платите во компаниите, семејна политика, измени на законите за азил и зголемување на должината на работното време на бензинските пумпи. Биле отфрлени останатите пет предлози за директно избирање на Сојузниот совет, укинување на задолжителната воена служба, за ограничување на платите во компаниите да бидат до 12 пати поголеми од најниската работничка плата, потоа за даночни олеснувања за родители кои престојуваат дома и за зголемување на патарините.

„Многубројни облици и типови референдуми опстојуваат и на ниво на општините“ – истакнува Петар Матиќ, нагласувајќи: „Постои 'народен референдум', како вид на дополнителен референдум, каде што избирачите се изјаснуваат за актот којшто е веќе усвоен од страна на општинските власти. ... Во практиката е почесто локалните власти самоиницијативно да бараат изјаснување на граѓаните во врска со определено прашање. Вториот тип на референдум е поврзан со модификацијата на локалниот пропис, со којшто може да се бара и одредено дејствување на локалните власти. Третиот облик е аброгативниот референдум, каде што граѓаните се изјаснуваат во врска со одреден, веќе усвоен акт и којшто по пат на референдум можат да го стават ад акта. Следниот облик е референдум за предлогот, со којшто се предложува примена на иновацијата за потенцијално унапредување на локалната политика, која е веќе уредена со прописи. Последниот модел е консултативниот референдум, со којшто локалното законодавство бара мислење на граѓаните во врска со пропис којшто е во фаза на подготовка или усвојување. Одлуката што ќе ја донесе

мнозинството избирачи не е задолжителна за претставничкиот орган на собранието“ (Petar Matić, 2016:19).

Во една статија, под наслов „Швајцарскиот политички систем – директната демократија“, објавена на интернет-порталот „Градење на демократијата – политичкиот систем на Швајцарија“, вака се објаснува функционирањето на швајцарскиот модел на директната демократија, инаку многу префериран за примена и од редица други европски држави: „Референдумите, како директни демократски инструменти и нивната честа употреба не само што се поттикнуваат со Уставот на Швајцарија, туку тие и се практикуваат со ентузијазам од страна на граѓаните. Честите референдуми имаат стабилизирачко влијание врз парламентот, владата, економијата и врз општеството. Споделената моќ ги мотивира компромисите, исклучувањето од власта ги мотивира опструктивните референдуми (поразената партија во парламентот секогаш може да повика на одржување референдум). ... Со оглед на тоа што екстремните закони ќе бидат безмилосно блокирани од страна на електоратот на референдумите, партиите се помалку склони кон радикални промени во законите, а и гласачите се помалку склони да повикуваат на фундаментални промени во изборите. На референдум, истиот ден може да се прифатат три нови закони, а два други да бидат отфрлени“ (BUILDING DEMOCRACY, 2017).

За европските демократии кои допрва се развиваат, но и за самата политичка теорија и практика, примерот за партиципативната демократија и за партиципативниот инженеринг што функционира и во Германија е важен и поучен за многу земји во Европа и во светот, но особено за Македонија, како созрева свеста на општеството и како се гради во врска со потребата на граѓаните да го добијат своето место во локалниот политички живот, во општините и во регионите каде што живеат да започнат со активна политичка партиципација да ги решаваат сопствените животни проблеми.

Тео Шилер објаснува: „Од 1956 до 1990 година, локални иницијативи и референдуми постоеја само во покраинската држава Баден-Виртемберг. Распадот и демократската трансформација на Германската Демократска Република (ГДР) во 1989-1990 го отвори патот во новите источногермански држави да се воведат инструменти на директната демократија на државно и општинско ниво во исто време. На Запад, државата Шлезвиг-Холштајн во доцните 1980-ти години доживеа сериозна криза на легитимитетот поради аферата ‘Баршел’, а како резултат на новиот устав од 1990 година беа воведени инструменти за директна демократија на државно ниво и на локално ниво... административните реформи за општинското владеење во повеќето западногермански држави, кои ја зајакнаа извршната власт со директни избори на градоначалниците, се обидоа да го избалансираат ова преку воведување иницијативи и референдуми“. (Theo Shiller, 2017:65-66).

Од 1990 година па наваму, во 15 од вкупно 16 држави во Германија, со исклучок на Баден Виртемберг, усвоени се референдумот и иницијативите како дел од нивниот државен устав. Оваа уставната измена резултираше со зачестена употреба на директното донесување на одлуките на локално ниво. Во цела Германија, од 1956 до 2009 година имало вкупно 4.829 граѓански иницијативи и 546 референдуми, или вкупно 5.534 граѓански иницијативи и референдуми во врска со најразновидни прашања од интерес за граѓаните: од јавната комунална инфраструктура, општествените сервиси, културата, бизнисот, проблеми и проекти на транспортот и сообраќајот, потоа за даночните обврски на граѓаните, во врска со законите, како и за проекти за домувања и други планирања на градовите. Значи, во секоја од наведените 53 години имало по околу 90 граѓански иницијативи и референдуми во Германија, во нејзините градови и општини! Баварија е предводник на федерално ниво: во тие 53 години, во неа биле реализирани 2.193 граѓански иницијативи и референдуми.

Денешниот германски систем на референдуми има три типа: **Volksentscheid** (буквално: одлука на народот) – претставува задолжителен, обврзувачки плебисцит, но, овој тип се користи ако тоа се бара со Уставот (задолжително, мандаторно); **Volksbegehren** (буквално: барање на народот) е граѓанска иницијатива – ако Владата го игнорира барањето, тогаш тоа може да води директно до „**Volksentscheid**“; **Volksbefragung** (буквално: „народна истрага“) претставува незадолжително, факултативно гласање и тоа е најчест вид на референдум. На општинско ниво, во Германија постојат три типа на референдуми: **Bürgerbegehren** (буквално: „барање на граѓаните“), како локална граѓанска иницијатива; **Bürgerbefragung** (буквално: „истрага на граѓаните“), за локални гласања на граѓаните и **Bürgerentscheid** (буквално: „одлука на граѓаните“), за локален плебисцит.

За да се прифати и да се спроведе референдум, или народна иницијатива, којашто се доставува до законодавното тело во односната сојузна покраина, или до Владата на Германија кога станува збор за федерални референдуми, потребни се различен, точно определен број на избирачи, или различен процент на регистрирани избирачи (*signatory quorum*), што варира од една до друга сојузна покраина: почнувајќи од 5 отсто од евидентираниите избирачи во Шлезвиг – Холштајн, 10 проценти во Бремен (20 проценти кога се бараат уставни измени или нови избори), до 16, 67 отсто од електоратот во Баден – Виртемберг; во Бранденбург се потребни потписи точно на 80 илјади бирачи (200 илјади кога се бараат нови избори), во Рајнската област – Пфалц, на 300 илјади граѓани – гласачи, а во Саксонија на 450 илјади граѓани. За да се одржи референдум, или народна иницијатива, на ниво на Сојузна Република Германија, потребни се потписи на 10 проценти од

избирачите во секој од регионите на коишто се однесува прашањето на референдумот.

Во својата студија за локалната директна демократија во Германија, Тео Шилер изнесува: „Во цела Германија, од 1956 до 2009 година имало вкупно 4.829 граѓански иницијативи и 546 референдуми, или вкупно 5.534 граѓански иницијативи и референдуми во врска со најразновидни прашања од интерес за граѓаните: од јавната комунална инфраструктура, општествените сервиси, културата, бизнисот, проблеми и проекти на транспортот и сообраќајот, потоа за даночните обврски на граѓаните, во врска со законите, како и за проекти за домувања и други планирања на градовите“ (Theo Shiller, 2011:54-75). Значи, во секоја од наведените 63 години имало по околу 90 граѓански иницијативи и референдуми во Германија, во нејзините градови и општини! Баварија е предводник на федерално ниво: во тие 63 години, во неа биле реализирани 2.193 граѓански иницијативи и референдуми.

Од 1990 година па наваму, во 15 од вкупно 16 држави во Германија, со исклучок на Баден Виртемберг, усвоени се референдумот и иницијативите како дел од нивниот државен устав. Оттогаш, уставната измена резултираше со зачестена употреба на директно донесување на одлуките на локално ниво.

Сите овие практични искуства од Германија и Швајцарија можат да бидат анализирани како прифатливи и применливи примери за партиципативен инженеринг и во Македонија.

РЕФЕРЕНДУМИТЕ И ГРАЃАНСКИТЕ ИНИЦИЈАТИВИ ВО МАКЕДОНИЈА

Досега, во Македонија се одржале два референдума на државно ниво. На 8 септември 1991, се одржа успешниот референдум за независноста на Македонија. На 7 ноември 2004 година беше одржан граѓански референдум заради изјаснување во врска со новоусвоениот Закон за територијалната поделба, но, не беше успешен. Уште повеќе неуспешни референдуми има на локално ниво. Во својата анализа под наслов „*Референдуми и граѓански иницијативи во Р. Македонија*“, објавена во 2016 година, „Граѓанската иницијатива АМАН“ и ТВ А1он изнесуваат фактски податоци колку иницијативи на граѓаните, предложени до советите на општините, пропаднале без да се одржат локални референдуми: „Во македонските општини, од 2005 до 2012 година имало вкупно 345 граѓански иницијативи предложени на Советот на општини, а само два распишани референдума на барање на избирачите: во Радовиш, во 2006 година, и во Струмица, во 2007 година. Распишани се референдуми во Радовиш, во 2006 година, и

во Струмица, во 2007 година, на барање на граѓаните, но општините не дале никакви конкретни податоци. Вкупно во 16 општини биле игнорирани започнатите граѓански иницијативи за распишување референдум. Во Гевгелија имало 126 неуспешни такви иницијативи“ („Граѓанска иницијатива АМАН“ и ТВ А1он, 6.12.2016). Информативниот портал „ЦивилМедиа“ во својот извештај под наслов „Трет неуспешен референдум во Македонија“, кој е објавен на 18.9.2017 година, наведува: „Референдумот кој вчера се одржа во Општина Ново Село, против изградбата на рудникот Иловица и изградба на рудници на територијата на општината, не успеа поради недоволна излезност на гласачите. ... Референдумот во Ново Село е шестиот по ред референдум на територијата на Македонија, а трет неуспешен, по двата неуспешни референдума во Босилово и во Валандово. ... Успешни беа референдумите во Гевгелија, Богданци и во Дојран. По референдумот во Богданци, општината го повлече решението за рудникот во Казандол“ („CIVILMEDIA“, 18.9.2017).

Македонскиот Устав и постојната легислатива го засегнуваат прашањето на референдумите, но ни оддалеку на таков начин којшто би претставувал поттикнување на реалната и ефективна партиципација на граѓаните во процесите на политичкото однесување. Во Македонија, референдумот е уставна категорија регулирана со членот 73 од Уставот на Република Македонија и во овој член се наведува: „Собранието одлучува за распишување на референдум за одделни прашања од својата надлежност, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Одлуката на референдумот е усвоена ако за неа гласало мнозинството од избирачите што гласале, ако гласале повеќе од половината од вкупниот број избирачи. Собранието е должно да распише референдум кога предлог ќе поднесат најмалку 150.000 избирачи“. (Устав на Република Македонија со амандманите на Уставот I - XXXII. Издавач: ЈП Службен весник на РМ, Скопје, 2011). Одлуката донесена на референдумот е задолжителна“. Во врска со одржување референдум на државно ниво, според нашето мислење, потребна е измена во членот 73 и тој да гласи: „Собранието распишува референдум на државно ниво по сопствена иницијатива, подигната од најмалку 20 пратеници, како и по предлог од најмалку 75 илјади граѓани“. Овој став последователно ќе биде неопходно во идентична форма да се пренесе и во член 20, став 2 на Законот за референдум (Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, 2005).

За да се раздвижи директната демократија и таа да здобие улога на критички коректив на претставничката демократија, застапена преку Парламентот, а која очигледно атрофира во многу сегменти, со огромно запоставување на политичката волја, потребите и проблемите на граѓаните, стоиме на став дека се потребни и други промени во Уставот на РМ,

во делот на референдумите и народните (граѓанските) иницијативи, според одредбите и решенијата од Уставот на Швајцарија. Швајцарскиот устав има дури три страници посветено на облиците на директната демократија, распоредено во членовите 136, 137, 138, 139, 140, 141 и 142, во коишто обемно и прецизно се наведени и диференцирани и задолжителниот (мандаторен) и опционалниот референдум – нешто што би требало на соодветен начин да се стори и во македонскиот Устав, земајќи ги предвид и специфичните општествено-политички околности во Македонија. Македонскиот устав воопшто не ги третира, на задоволителен и потребен начин, референдумот и граѓанската (народна) иницијатива: за овие инструменти на директната демократија, чија примена доживува голема експанзија во многу држави, не само во Европа, туку и во целиот свет, македонскиот конституционален акт посветува само 8 реченици во членовите 71, 72, 73 и 74! Наспроти ова, швајцарскиот Устав во категорична форма пропишува дека „политичките партии ќе придонесат за формирањето на мислењето и волјата на народот“ (*Switzerland's Constitution of 1999 with Amendments through 2014: Art 137 (Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 12 February 2017)*) и сосема конкретно разложува за кои прашања во областа на граѓанските (народни) иницијативи, граѓаните можат да гласаат на задолжителни и опционални референдуми, на федерално, кантонално и на општинско ниво.

Во изминативе години и децении од прогласувањето на македонската независност, една од најстравотните злоупотреби на политичката моќ од страна на политичките елити, политичките партии и не мал број политичари се огледаше токму во тотално нерационалните трошења на буџетот на државата, па дури и милионските грабежи на народните пари за приватна корист. Имајќи го ова предвид, овој труд се заложува за бришење на став 1 од членот 28 на Законот за референдум, според којшто „референдум на државно ниво не може да се распише за прашања што се однесуваат на Буџетот на Република Македонија и завршната сметка на Буџетот, за јавните давачки...“, а наместо него да се внесе ново решение, коешто ќе предвиди можност за одржување финансиско-фискален референдум токму со право граѓаните да влијаат и врз буџетската политика, врз трошењето на јавните финансии, прибирањето на даноците и целите и потребите за нивното трошење. Правото и можноста за одржување финансиско-фискален референдум треба да се внесе и во Уставот, Законот за референдум и во Законот за локалната самоуправа, согласно со швајцарскиот модел, но со извесно комбинирање и со решенијата од германскиот модел на референдуми. Што се однесува до швајцарските решенија и практиката, првин ги наведуваме следниве констатации на Петар Матиќ: „Едно од многу значајните средства со помош на коишто граѓаните влијаат врз работата на своите политички претставници и со кои можат радикално да ги менуваат

јавните политики на кантонално (на ниво на федералните држави – заб. на авт.) е фискалниот референдум. Тој облик на референдум се однесува, пред сè, на буџетската политика. На граѓаните им се оставени широки можности да влијаат врз јавната потрошувачка на кантонално ниво. Како што покажуваат истражувањата, во текот на 2000 година, во дури 15 кантони бил одржан задолжителен финансиски референдум, со којшто граѓаните одлучувале за јавните финансии, додека во неколку случаи е применет опционален референдум. Во извесни случаи, на локално и на кантонално ниво во Швајцарија се применува и задолжителен фискален референдум, ако висината на финансиските средства за реализација на некој проект надминува определен лимит“ (Petar Matić, 2016:19). Ако навреме постоеше ваква можност граѓаните да влијаат врз јавните финансии, прашање е дали ќе можеше кој било да троши 600-700 милиони евра за проектот „Скопје 2014“.

Значи, швајцарскиот модел предвидува и задолжителен и опционален финансиско-фискален референдум, меѓутоа, имајќи ги искуствата како владите во кој било мандат, па и оваа актуелната, ги третираат ставовите на граѓаните околу трошењата на јавните финансии, сметаме дека ќе треба да се примени и решението од германскиот модел на референдуми, според коешто покрај задолжителниот, обврзувачки референдумски плебисцит *Volksentscheid* („одлука на народот“) – во македонскиот модел на референдуми ќе биде потребно да постои и своевиден *Volksbegehren* („барање на народот“), како граѓанска иницијатива, којашто ако Владата ја игнорира, ќе може да води директно до *Volksentscheid* – неодговарањето на таа граѓанска иницијатива – барање на граѓаните по автоматизам да доведе до обврска на Владата, односно, на локалните власти, да се одржи мандаторен референдум околу такви прашања, покренати од граѓански иницијативи.

Законодавно-институционални реформи за поттикнување и манифестирање на волјата на граѓаните за референдумски изјаснувања и за граѓанските иницијативи треба да се спроведат и на локално ниво во Македонија. Главата IV на Законот за локална самоуправа обезбедува можности за директно учество на граѓаните во одлучувањето за работите од локално значење. Според член 25, формите на граѓанско учество се граѓанска иницијатива (член 26), граѓански собирања (член 27) и референдуми (член 28). Дополнително, граѓаните имаат право, индивидуално или заедно со други, да поднесат предлози во поглед на работата на општинските органи или администрација (член 29). Меѓутоа, и на локално ниво, едно се законите, а друго е колку тие се спроведуваат. Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа, на својата 23. сесија од 10 октомври 2012 година, го усвои извештајот под наслов „Локалната

демократија во Македонија“, во којшто стои: „Инструментите за директно и јавно учество на граѓаните на локално ниво честопати не се користат во практиката. ... Неучеството на локалната популација се чини дека е вистински проблем. Анкетата за локалната власт покажа, уште во 2004, дека ‘граѓаните јасно чувствуваат оти општинската власт не ги слуша и затоа не ги претставува нивните интереси’. Иако Законот за предлози и иницијативи на граѓаните (2006) формално е добро воспоставен, во практиката тешко дека и воопшто се применува. Според учесниците, инструментите се користени само ‘еднаш или двапати во две или три години, и во специфични општини’. ... Прагот од 10% за граѓански иницијативи може да биде превисок, а процедурите премногу комплицирани и долги. Резултатот е: ни една иницијатива или референдум се немаат промовирано досега, дури ни за контроверзни проекти како ‘Скопје 2014’. Властите на РМ треба да ја подигнат свесноста за граѓанското учество и за вклученост на граѓанското општество во локалниот политички живот, да бидат преземени неопходните мерки во таа насока“ (Конгрес на локални и регионални власти на Советот на Европа, 2012:5-6, 19).

Затоа, потребен е „локален партиципаторен инженеринг“ и во Законот за локална самоуправа. Во неговиот член 26, во којшто станува збор за граѓанската иницијатива, во ставот 1 се наведува дека „граѓаните имаат право да му предложат на Советот на општината одреден акт, или да реши одредено прашање од неговата надлежност“, а во ставот 3 се истакнува оти „за предлогот од ставот 1 на овој член, Советот е должен да расправа, ако го поддржат најмалку 10 проценти од избирачите на општината, односно, на месната самоуправа на којашто се однесува определеното прашање“ (Закон за локална самоуправа, 2002). Споменатиот праг треба да се симне на 5 проценти од запишаните избирачи во општината, односно, на засегнатата месна самоуправа, или предлогот за граѓанска иницијатива да произлезе од најмалку една третина од вкупниот број советници во Советот на општината. Тогаш Советот на општината ќе има и законска обврска да распише локален референдум за покренатото прашање во законски определени рокови.

Релевантни согледувања во врска со третирањето на референдумите и граѓанските иницијативи во Македонија, со препораки за промени во оваа сфера, доаѓаат од граѓанското општество и неговите организации. Имено, 146 претставници од 73 граѓански организации, како и научни работници и независни експерти кои дебатираа на форумот „Предлог на граѓанските организации за итни демократски реформи“, одржан на 4 и 5 јули 2017 година во Скопје, учествуваа и во изготвувањето на истоимената публикација „Предлог на граѓанските организации за итни демократски реформи“, со содржини од областите на јавните политики. Во оваа публикација, граѓанските организации и експертската јавност истакнуваат

дека приоритети се „измените на соодветните закони, со цел значително да се намалат праговите за референдум, законодавна иницијатива и петиција“, а како мерки потребни за реализирање на тие приоритети се нагласуваат следниве: „Отворање консултативен процес за донесување нов закон за референдум и други облици за непосредно изјаснување на граѓаните, како и полесен пристап до институциите при регистрирањето на граѓаните, кои сакаат да ги практикуваат ваквите форми на непосредна демократија; обезбедување можност подрачните канцеларии на ДИК да собираат потписи за (локален) референдум и на јавни простори (на пример, плоштади); евалуација и, ако е потребно, ревидирање на Законот за локалната самоуправа, со цел да се обезбедат дополнителни механизми за непосредна демократија, вклучувајќи и претставници на граѓанското општество во советите, подготвување локални стратегии за соработка со граѓанското општество (заедно со граѓанските организации) и обезбедување финансиска и друга поддршка за таквите иницијативи; масовна и интерактивна медиумска кампања за информирање на граѓаните за можностите за учество и истовремено стимулирање на активизмот“ (*Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи*“, 2017:73). Во истата публикација се посочуваат Министерството за правда, Министерството за финансии, Собранието на РМ, Министерството за локална самоуправа и единиците за локална самоуправа како „надлежни институции коишто треба да ги реализираат приоритетите и мерките за итни демократски мерки во рок од шест месеци“ (*Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи*“, 2017:73).

Партиципативниот инженеринг и позасилената примена на инструментите на директната демократија во Македонија се потребни заради нејзина побрза демократска консолидација: за да добијат граѓаните третман како најважен елемент на создавањето на јавните политики, со цел преку интеракцијата меѓу јавните власти/политичките елити и граѓаните како поединци со своите граѓански иницијативи да се поттикне развојот на партиципативната демократија, која понатаму ќе ја гради партиципативната политичка култура. Во оваа смисла, Петар Матиќ појаснува како директната демократија ги принудува политичките елити да мораат да ги усогласуваат политичките одлуки со ставовите и барањата на граѓаните: „Политичкиот систем на Швајцарија е суштествено обликуван со институциите на директната демократија и поседува широк спектар на ограничувања на политичките елити во процесот на донесување на одлуките. ... Во услови на примена на референдум, околу сите побитни јавни прашања, постои засилен притисок и постојано усогласување на одлуките со ставовите на граѓаните“ (Petar Matić, 2016:13-14). Со спроведувањето на партиципативниот инженеринг и оптималното форсирање на директната демократија, треба да се очекува дека такви ограничувања ќе се создадат

и во македонскиот уставно-политички систем против приватизациите и злоупотребата на политичката моќ, кои ги уриваат демократијата и улогата на граѓанинот.

■ ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА:

Практикувањето на партиципативната компонента на демократијата најдиректно значи промени во критичкото однесување и промислување на поединците во јавната сфера во Македонија, нивно преобразување од објекти во субјекти на политиката. Започнати се постапни процеси на генеза на партиципативната политичка култура, која сè повеќе ќе ги потиснува поданичката и парохијалната политичка култура. Овој труд е плодот за потребата за примена на партиципативниот инженеринг и во Македонија, во таа смисла што ќе се спроведат институционални реформи не само за зголемување на учеството на граѓаните во процесите на донесување одлуки, туку и за зголемување на ефикасноста на функционирањето на демократските институции на политичкиот систем. Се иницираат соодветни измени во Уставот на РМ, но и во законите за референдум и за локална самоуправа, заради оптимално форсирање на елементите на директната демократија и зголемување на политичката партиципација на граѓаните и во Македонија, за нивно реално вклучување во процесите на донесување одлуки на државно и на локално ниво. Меѓутоа, секако, не заради потиснување на постојниот концепт на репрезентативната демократија, туку како критички коректив за слабостите на примената на репрезентативната демократија.

■ БИБЛИОГРАФИЈА:

Gabriel Almond and Sidney Verba (1989). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Publisher: SAGE Publications

Paul Lichterman and Daniel Cefai (2006): *The Idea of Political Culture*. In: Robert E. Goodin & Charles Tilly (eds.). *Contextual Political Analysis*. Oxford University Press. New York.

Јован Пејковски, В. Бартлет и др. (2010). *Граѓански засновани анализи*. Извештај во рамки на проектот „Зажакнување на политичките процеси засновани врз докази“. Издавачи: Универзитет на ЈИЕ – Тетово и УНДП – Мисија во Скопје

Russell J. Dalton and Christian Welzel (2015). *Political culture and Value Change*. In: Russell J. Dalton and Christian Welzel (eds.). *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*. Publisher: Cambridge University Press; Reprint edition (2014)

Tomas Zittel (2012) : *Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* In: Thomas Zittel&Dieter Fuchs (eds.) *Participatory democracy and Political Democratisation*. 1st Edition. Series: Routledge/ECPR Studies in European Political Science. Publisher: Routledge

Ненад Марковиќ и др. (2013). *Политичката култура во Македонија*. Институт за демократија „Societas Civilis“, Скопје, Издавач: Фондација „Фридрих Еберт“, Скопје

Theo Shiller (author): *Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state*. In: *Local Direct Democracy in Europe*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011

Nadja Braun (2008). *Case Study – Direct democracy in Switzerland*. In: Virginia Beramendi, Jennifer Somalie Angeyo et al.: *Direct Democracy The International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden

Petar Matić (2016). *Direktna demokratija – švajcarsko iskustvo*. Godišnjak FPN, godina X / broj 15 / jun 2016. Izdavač: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

„CIVILMEDIA“: *Трет неуспешен референдум во Македонија*, 18.9.2017. Достапен на: <https://civilmedia.mk/trt-nuspschn-rfrndum-vo-makedonia/>.

Конгрес на локални и регионални власти на Советот на Европа: *Локалната демократија во Македонија*. Извештај усвоен на 23- та сесија на Конгресот, 10.10.2012

Устав на РМ со амандманите I-XXXII. ЈП Службен весник на РМ, Скопје, 2011

Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, донесен на 16 септември 2005 година, од Собранието на РМ, објавен во „Службен весник“ на РМ бр.81 од 27.9.2005 година

Закон за локална самоуправа, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.5 од 29.1.2002

„Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи“, Скопје, јули 2017. Публикација на: Институт за европска политика – Скопје. Достапно на: http://epi.org.mk/docs/Predlog%20IDR_2017.pdf. Посетено на: 21.4.2018.

ЛИНКОВИ:

Switzerland's Constitution of 1999 with Amendments through 2014: Art 137 (Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 12 February 2017). Available on [Constituteproject.org](http://constituteproject.org), 17 Jan 2018. Swiss Federal Chancellery: document recompiled and reformatted using texts collected from <http://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>.

Stjepan Gredelj: *Politička kultura građana Srbije*. Institut za filozofiju i društvenu teoriju Istraživanje „Javno mnjenje građana Srbije, septembar 1999 godine. Dostupno na: http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/casopisi/fid/XVI/d10/html_ser_lat

„Граѓанска иницијатива АМАН“ и ТВ А1он. *Референдуми и граѓански иницијативи во Р. Македонија*. Анализа објавена на 6.12.2016 година, на интернет-портал „Право да знаеш“. Достапно на: <http://pravodaznaes.mk/31-mk/анализи/489-референдуми-и-граѓански-иницијативи-во-р-македонија>

BUILDING DEMOCRACY: *Switzerland's Political System - Direct Democracy*. Available at: <http://www.democracy-building.info/switzerlands-political-system.html>

Thomas Zittel (2008). *Participatory engineering: promises and pitfalls*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/48666054_Participatory_engineering_promises_and_pitfalls.

