

# ПОЧНУВАМЕ ОД НУЛА

Набрзо Предлог-законот повторно ќе се најде пред пратениците откако претходно жестоко беше критикуван од граѓаните и од експертите, кои во него пронајдоа многу мани во однос на основните прашања што треба да го регулираат овој Закон. Поради тоа, тој беше повлечен и вратен на доработка, а сега оттаму се враќа на политичката сцена како дел од обврските на Република Македонија во процесот на приближување кон НАТО.

Основна цел на овој Закон е правно да се регулира областа со која во т.н. кризни моменти и поголеми политички турбуленции во државава, да се овозможи соодветна употреба на силите, средствата и ресурсите на Армијата. Со Законот треба да се пополни и празнината при ангажирањето на армиските сили за борба против тероризмот.

Пишува:  
Кокан СТОЈЧЕВ

Неколкуте клучни прашања од Законот ја разбрануваа македонската политичка и експертска јавност, бидејќи одредени термини и поими дозволија да се создаде огромно сомневање за целта при употребата на Армијата. Кој и како ќе се управува со средствата, ресурсите и севкупниот армиски потенцијал, односно дали тоа се концентрира кај одредена мала политичка група, се главните дилеми околу кои се кршат копјата. Истовремено дел од експертите упатуваат остри критики кон подготвувачот на Законот, бидејќи не ги поправаат грешките од претходната верзија и погрешно се насочил кон регулирањето на оваа област. Тие велат дека и оваа верзија од Законот останува нејасна, конфузна и противуставна, бидејќи положбата на Армијата и нејзината задача се јасно регулирани со Уставот на РМ.

Што во ова има вистина ни откриваат претставниците на Министерството за одбрана, а ним им се спротивставуваат стручњаците од оваа област.

На промоцијата на Предлог-законот за управување со кризи, министерот за одбрана Јован Манасиевски истакна дека последниве девет месеци биле искористени за доработка на текстот "при што се бараа прецизни и конкретни решенија во врска со повеќе прашања".

Според него, овој период бил искористен за да се соберат повеќе домашни и интернационални мислења, врз кои Владата го нуди Предлог-законот за управување со кризи и за кој очекува дека ќе се добие поддршка во Собранието.

"Овој Закон е нужен за да се овозможи брза и навремена ефикасна употреба на расположливите ресурси во совладувањето на кризните состојби. Но, од друга страна, пак, со него мора да се обезбеди потполна демократска



АЛЕКСА СТАМЕНКОВСКИ, ПРОФЕСОР НА ВОЕНАТА АКАДЕМИЈА

## ТУЃИТЕ И НАШИТЕ ИСКУСТВА

● Постои ли опасност одредено политичко лице на релација Влада - претседател да ја искористи својата положба (да ја мајоризира) и употреби Армијата за други цели?

Сега се прават напори тоа да не биде можно, но до крај не е јасно што сè се овозможува со употребата на Армијата во тој рок од 48 часа за кој треба да го информираат претседателот и Собранието. Сега е добро што одговорноста е и на претседателот, кој проценува дали ќе донесе наредба за употреба на Армијата, но може да дојде до една ваква состојба претставници на оваа или некоја друга коалиција и претседателот да бидат од иста партија - коалиција и притоа ако Владата и претседателот имаат кохобитација можат добро да работат. Но, сепак може да дојде до вакви ситуации, бидејќи не се јасни можностите за дејствување и тогаш при ситуации на конфликт на интереси може да настанат несакани состојби или последици.

● Дали овој Закон е апстрактен или може да се поучиме од некој?

Нема сомнение дека проблематиката на кризите, управувањето со кризи е многу јасна, бидејќи на многу места има пишани материјали и документи, закони, правила, кои јасно го дефинираат и формирањето центри, органи итн. На пример, во САД, се формираат посебни центри како што се за кризи во областа на транспортот, центар за менаџмент со кризи од тајфун или оркани и посебен центар за менаџмент за превенција од тероризам. Во него многу јасно е напишано кои се членови во тој управувачки комитет. Во борбата против тероризам, на чело се ФБА и ЦИА. Задачите на овие институции во Бирото кое сега го формираа за борба против тероризмот, јасно се напишани и секој знае што треба да работи во таа состојба. Кај нас, никој не знае што од ова треба да работи, испомешано е она што е редовна надлежност, дејност, кој орган треба да предлага итн.

# , А ОДИМЕ ВО МИНУС

контрола врз употребата на тие ресурси, и тоа во сите фази на одвивањето на тој процес", вели Манасиевски.

Законот го бранеше, односно го објаснуваше и в.д. раководителот на Центарот за управување со кризи, Златко Аневски, кој истакна дека кај нас прв пат на овој начин се уредуваат можностите за користење и за употреба на Армијата.

"Почнуваме од нула, бидејќи во претходниот период имаше многу елементи, кои даваат можност за парцијално решавање на ваквиот начин за управување и справување со кризи. Основниот услов за донесување е Уставот, иако се обидовме 'таксативно' да гледаме на дадените термини, воените и вонредните состојби, но сепак сме сведоци дека во нашето поднебје секојдневно постојат различни ризици, кои го загрозуваат човекот и функционирањето на дел од самата држава. Тоа значи дека сакале или не ќе мора да се преземат определени активности за да го намалуваме нивното влијание. Прв пат конкретно поимот управување со кризи се јавува во Националната стратегија за безбедност и одбрана, која е донесена 2003 година, а таа ја дава основата со која се уредува системот на управување со кризи, при што неколку елементи имаат доминантно влијание, пред сè, организацијата и функционирањето, и во секој случај и контролните критериуми", истакнува Аневски.

Тој објаснува дека во Предлог-законот се нудат неколку суштински зборови, определени поими со значење за загрозеноста на мирот и безбедноста на Македонија, почнувајќи од добрата, луѓето, животните и расте-

нијата, преку кои се доаѓа до функционирањето на државата.

"Се обидуваме да го дефинираме поимот криза како појава, односно неа да ја објасниме како појава која е негативна во однос на редовното живеење. Во однос на ова, кризната состојба е ниво на појава, додека превенцијата се активностите со кои благовремено се заштитуваат луѓето, граѓаните итн.

Управувањето со кризи е лоцирано во органите на државната управа, при што ги ангажираме Владата, Собранието и претседателот. Владата одлучува за начинот за справување со кризи, Собранието е контролниот механизам, а претседателот е лицето кое е надлежно за употребата на Армијата во дадена ситуација", Аневски го објаснува Законот.

## НЕОБЈАСНИВО

"Постојат некои подобрувања во смисла на одредени одредби кои се однесуваат на измешаноста на надлежностите, но во суштина мојата основна забелешка или критика во однос на текстот на Предлог-законот за управување со кризи е од концепциска природа. Прво, не е добро дефиниран поимот криза, потоа што е кризна состојба, односно не се почитува Законот за заштита и спасување, а кога го читам овој Закон, во преден план се објаснуваат термините за поимот криза, кој да речеме се подведува со заштитата на здравјето или добрата на државата, што всушност спаѓа во рамките на надлежностите кои треба да ги остварува Дирекцијата за заштита и спасување, односно системот за заштита и спасување. Значи, природните не-

погоди или несреќи сега можат да бидат, односно се поименуваат дека претставуваат криза. Во теоријата тоа не претставува криза, освен она што може да доведе до криза. Значи, ние треба да бидеме насочени кон превенцијата, да откриваме за да не дојде до нарушување на функционирањето на системот на државата", вели професорот по менаџмент со одбрана и воена економија при Воената академија, Алекса Стаменковски, од кој

"Тоа не е криза. Сè ова што се прави е наопаку. Значи, вака како што е конципиран овој Закон, тој уставно не може да помине. Во Уставот на РМ е пропишана надлежноста на АРМ - да го штити територијалниот интегритет и независноста на земјава, а ова за што сега зборуваме не претставува нарушување на територијалниот интегритет и независноста.

Второ, Армијата како вооружена сила ќе ја употребиме само доколку имаме



ПРВИТЕ ЛУЃЕ НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ОДБРАНА ГО БРАНАТ ЗАКОНОТ

побаравме стручен коментар.

Тој оценува дека последната верзија на текстот од посочениот Предлог-закон е конфузен и нејасен во однос на дефинирањето на поимот криза. Според Стаменковски, природните појави или природните несреќи, како што ги нарекуваат подготвувачите на Законот, доколку бидат од поголеми размери не можат да бидат на ниво на вонредна состојба или воена состојба, поим кој ја регулира уставната положба на Армијата во земјава.

вооружени формации и некои други луѓе, кои по пат на сила, оружје итн. го загрозуваат територијалниот интегритет. Од тој аспект, концепциската првата работа сè уште не е јасна. Значи, грешат околу поимот што е криза, а сега сè она што е ставено (заедно) нема јасна претстава дека може да претставува криза и како на неа треба да се гледа. Секаде во светот кризата се прогласува од надлежните органи, а тука во текстот од Предлог-законот се вели дека тоа го прави Владата, пра-



шање околу кое се согласувам. Но, кризата не може вака да функционира", вели Стаменковски.

Во светот е вообичаено решавањето на кризите, пред сè, да е редовна дејност на надлежните органи од било кој вид и за било која работа. Но, доколку тие не можат сами да работат и да се справат со проблемот, тогаш заеднички, усогласено дејствуваат и веќе има услови да се прогласи криза, а дури потоа почнуваат да функционираат. Нелогичностите од Законот поврзани со прашањето за употреба на Армијата, во моменти на криза и слични ситуации, професорот се обидува да ги лоцира во текстот.

"Владата донесува одлука за постоење на криза, која се однесува и за одредено подрачје, но во Законот има нешто неодржливо - цитира Стаменковски - 'Владата во рок од 48 часа, усно го информира Собранието и претседателот за оваа одлука'. Доколку во Законот пишува дека се информира претседателот на Собранието тоа ќе беше в ред, но Собранието го сочинуваат сите пратеници. Значи, во рок од 48 часа Владата треба да ги информира дека донела одлука, но како ќе ги информира? Тоа термилошки е необјасливо. Единствено поради контролната функција го информира Собранието, па ако според овој понуден текст кризата потрае 30 дена и повеќе, дури тогаш бара согласност од Собранието да продолжи со мерките против кризата".

Во правното регулирање не е јасна ниту улогата на Управувачкиот комитет, вели Стаменковски, бидејќи тој треба да ја следи работата, а него го сочинуваат министрите на за внатрешни работи, за здравство, за транспорт и врски, за одбрана. Сега овие министри треба целосно да одлучуваат за природните непогоди. Зошто, кога



**БИЛЈАНА ВАНКОВСКА, ПРОФЕСОРКА НА ИНСТИТУТОТ ЗА ОДБРАНБЕНИ И МИРОВНИ СТУДИИ**

имаме министри кои имаат своја функција, дејност! Ако настане криза, тогаш целата влада ќе работи и таа ќе ги даде приоритетите и ќе одреди кого ќе треба повеќе да го ангажира. Сега на Управувачкиот комитет му дале задача, на пример, дека тој треба да процени дали треба да се употреби Армијата, тој треба да ѝ предложи на Владата да направи предлог до претседателот да се активира Армијата итн.

### ПРОБЛЕМАТИЧЕН

"Предлог-законот за управување со кризи, како ретко кога досега, ја вознемири и експертската јавност, но и неговиот предлагач. За посетување, во мај минатата година, под притисок на експертите, министерот за одбрана (сегашниот премиер Бучковски) беше принуден да го повлече од собраниска постапка. Во меѓувреме, се организираа дополнителни облици на консултација со експертите, но за жал, тие напори (како што покажува најновата верзија), биле насочени кон козметичка доработка на основниот текст. проблемот е во тоа што овој законски текст е длабоко сомнителен од уставно-правен аспект, го нарушува и принципот на законитост, нема изграден концепт за превенција и справување со кризи, а во суштина (иако тоа никој гласно не го кажува),

треба да реши еден друг проблем во Министерството за одбрана. Имено, под притисок на барањата за редукција на кадрите во МО, со основањето на Центарот за управување со кризи треба да се трансферираат неколку стотини вработени, кои не се нужни и експерти за задачи опишани со Законот. Најпроблематична точка останува концептот на криза - и од неа изведената категорија "кризна ситуација", истакнува во своето мислење професорката Билјана Ванковска од Институтот за одбранбени и мировни студии при Филозофскиот факултет во Скопје. Во најновата верзија на предлагачот, објаснува Ванковска, прв пат се воведува дефиницијата на криза, но колку да го оправда името на Законот, иако речиси секаде во натамошниот текст се зборува за кризна ситуација. Меѓутоа, на тој начин се покрива огромен простор (или повеќе ситуации), кои лежат меѓу нормалната (мирновременска) состојба и воената (или вонредната) состојба.

"Предлагачот се обидува да обезбеди правна основа за 'не дај Боже ситуација', слична на онаа од 2001 година, но тоа го прави со избегнување на собраниското одлучување и со акцентирање на улогата на Владата. Собранието е во пасивна положба само да прима или да бара извештаи, но не и да одлучува. Односите со Советот за

безбедност воопшто не се диференцирани. Потоа, се воведува нов орган на управа (Центар за управување со кризи) со заобиколување на Законот за организација на органите на државната управа (кој е системски Закон и во кој се утврдени бројот и видот на органите на управата). Пред донесувањето Закон од ваков вид, една држава прави анализа зошто нејзините институции не дејствуваат доволно ефикасно за низ своите секојдневни (законски дефинирани) инженерции да успеат да превенираат или да укажат на можност од создавање криза. Уверена сум дека кризата од 2001 година (и особено нејзиниот тек) во голема мерка ќе беа избегнати и поинаку менаџирани доколку сите институции на системот функционираа согласно своите овластувања (за кои ние граѓаните ги плаќаме преку даноците). Сетете се дека само пред некое време ја имавме ситуацијата во Кондово, во која повторно потфрлија институциите на системот, превенцијата и рано предупредување. Или дури земете го случајот со поплавите... Во сите тие ситуации проблемот не е во недостатокот на посебен закон, туку во нефункционирањето на органите задолжени за нивно разрешување. Најдобра илустрација за тоа дека предлагачот нема идеја и концепт за менаџирање со кризи е предложениот член 30, во кој буквално се вели: 'кризна ситуација се прогласува заради превенција, рано предупредување и справување со кризна ситуација'. Како можете да прогласите кризна ситуација заради превенирање на кризна ситуација???", вели Ванковска која смета дека сè уште не е доцна за преработка на Законот (иако се сомнева дека оваа власт ќе има доблест уште еднаш да ја признае грешката), но ако тој помине во Собранието, тогаш ќе мора да се изјасни и Уставниот суд.