

ЛЕКТОР УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ
GOCE DELCHEV UNIVERSITY IN SHTIP, FACULTY OF LAW
УНИВЕРСИТЕТ ИМ. ГОЦЕ ДЕЛЧЕВА, ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ



**ОСМА МЕЃУНАРОДНА
НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА
EIGHTH INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE
ВОСЬМОЙ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ**

**ОПШТЕСТВЕНИТЕ ПРОМЕНИ
ВО ГЛОБАЛНИОТ СВЕТ
SOCIAL CHANGES IN THE GLOBAL WORLD
СОЦИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ГЛОБАЛЬНОМ МИРЕ**

ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ
PROCEEDINGS
СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ
– СЕКЦИЈА МЛАДИ ИСТРАЖУВАЧИ –



ШТИП, 2021
SHTIP, 2021

**УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ - ШТИП,
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ
РЕПУБЛИКА С. МАКЕДОНИЈА**



ОСМА МЕЃУНАРОДНА КОНФЕРЕНЦИЈА



**ОПШТЕСТВЕНИТЕ ПРОМЕНИ ВО
ГЛОБАЛНИОТ СВЕТ
ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ**

-СЕКЦИЈА МЛАДИ ИСТРАЖУВАЧИ-

Штип, 2021

**GOCE DELCHEV UNIVERSITY IN SH TIP,
FACULTY OF LAW,
REPUBLIC OF N. MACEDONIA**



EIGHTH INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE



SOCIAL CHANGES IN THE GLOBAL WORLD

**PROCEEDINGS
SECTION YOUNG RESEARCHERS**

Shtip, 2021

**УНИВЕРСИТЕТ ИМ. ГОЦЕ ДЕЛЧЕВА,
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ, ШТИП,**

РЕСПУБЛИКА С.МАКЕДОНИЯ



ВОСЬМОЙ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ



**СОЦИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ГЛОБАЛЬНОМ МИРЕ
СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ**

Штип, 2021

Eighth International Scientific Conference SOCIAL CHANGES IN THE GLOBAL WORLD
©2021 Copyright Goce Delchev University in Shtip, Republic of North Macedonia:
Address: Goce Delchev University, Shtip, Faculty of Law,
Ul. Krste Misirkov bb, PO box 201,2000, Shtip, R.N. Macedonia
www.ugd.edu.mk

Печати / Print: 2-ри Август-Штип / 2-ri Avgust-Shtip

Уредници: Милица Шутова, Јорданка Галева, Наташа Донева

Технички уредник: Кире Зафиров

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”,
Скопје

316.42:005.44(062)
304-027.511(062)

МЕЃУНАРОДНА конференција “Општествените промени во
глобалниот свет” (8 ;
2021 ; Штип)

Осма Меѓународна конференција “Општествените промени во
глобалниот свет” : зборник на трудови : секција на млади истражувачи
/ [уредници Милица Шутова, Јорданка Галева, Наташа Донева] =
Eighth International scientific conference “Social changes in the global
world” : proceedings
: section young researchers / [editors Milica Sutova, Jordanka Galeva,
Natasa Doneva] = Восьмой Международная научная конференция
“Социальные изменения в глобальном мире” : сборник материалов
/ [редакторы Милица Шутова, Иорданка Галева, Наташа Донева]. -
Штип : Универзитет “Гоце Делчев”, Правен факултет ; Stip : University
“Goce Delchev”, Faculty of Law : Универзитет им. “Гоце Делчева”,
Юридически факультет, 2021. -
287 стр. : табели ; 30 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија кон трудовите

ISBN 978-608-244-838-1

а) Општествени промени -- Глобализација -- Собири

COBISS.MK-ID 55545349

- All manuscripts were subject of double-blind peer review process.
- No responsibility can be accepted by the publisher or compilers for the accuracy of the information presented. The expressed opinions are of the authors and does not necessarily coincide with views of the Program Committee and the Organizational Committee of the conference
- The UDK numbers for each of the manuscripts are contained in the electronic version of the proceedings, available on: <http://js.ugd.edu.mk/index.php/scgw>

Организациски комитет / Organizational Committee/ Организационный комитет конференции

Milica Sutova PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University, Shtip,
Republic of North Macedonia, milica.sutova@ugd.edu.mk
Jordanka Galeva PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University, Shtip,
Republic of North Macedonia, jordanka.galeva@ugd.edu.mk
Natasa Doneva LL.M, Faculty of Law, Goce Delcev University, Shtip,
Republic of North Macedonia, natasa.doneva@ugd.edu.mk

Програмски комитет / Program Committee / Программный комитет конференции

- Agim Nuhju PhD, Faculty of Law, State University of Tetovo, Macedonia, agim.nuhju@unite.edu.mk
- Alenka Verbole PhD, currently- OSCE Mission in Tirana, University of Ljubljana, Slovenia, alenka.verbole@osce.org
- Ana Nikodinovska Krstevska PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, ana.nikodinovska@ugd.edu.mk
- Anastasia Bermúdez Torres PhD, Faculty of Law, Political Science and Criminology, University of Liege, Belgium, abermudez@ulg.ac.be
- Angel Ristov, Faculty of Law, St Cyril and Methodius University in Skopje, angelristov@yahoo.com
- Andon Majhosev PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, andon.majhosev@ugd.edu.mk
- Aleksandra Gruevska Drakulevska, Faculty of Law, St Cyril and Methodius University in Skopje, a.gruevskadrakulevski@pf.ukim.edu.mk
- Borka Tushevaska PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, borka.tusevska@ugd.edu.mk
- Elena Ivanovna Nosreva PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, elena@nosyрева.vrn.ru
- Gabriela Belova PhD, Faculty of Law, University “Neofit Rilski”, Blagoevgrad, Bulgaria, gbelova@hotmail.com
- Gemma Andreone PhD, Institute for International Legal Studies of the Italian National Research Council (ISGI - CNR), Italy, gemma.andreone@gmail.com
- Ice Ilijevski, PhD, Faculty of security – Skopje, University St. Kliment Ohridski – Bitola, ilijevski@fb.uklo.edu.mk
- Zorica Siljanovska, Faculty of Law, American University of Europe, Skopje, zoricasiljanovska@yahoo.com
- Igor Kambovski PhD, Faculty of Law, Goce Delchev University in Shtip, Macedonia, igor.kambovski@ugd.edu.mk
- Ivana Bajakić PhD, Department of Economic Sciences, Faculty of Law, Zagreb, Croatia, ivana.bajakic@pravo.hr
- Jadranka Denkova PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, jadranka.denkova@ugd.edu.mk
- James C. Helfrich PhD, Global Scholars, Liberty University, Colorado, USA, jchelfrich@aol.com
- Jasna Bacovska Nedic, Faculty of Law, St Cyril and Methodius University in Skopje, jasnab2002@yahoo.com
- Jovan Ananiev PhD, Faculty of Law, University “Goce Delcev”- Shtip, Macedonia, jovan.ananiev@ugd.edu.mk

- Jovan Zafiroski, PhD, Faculty of Law, St Cyril and Methodius University in Skopje, j.zafiroski@pf.ukim.edu.mk
- Kristina Misheva PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, kristina.miseva@ugd.edu.mk
- Kristine Whitnoble PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, kristine.whitnoble@ugd.edu.mk
- Maciej Czerwinski PhD, Institute of Slavic Philology, Jagiellonian University, Krakow, Poland, maciej.czerwinski@uj.edu.pl
- Marija Ampovska, PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, marija.ampovska@ugd.edu.mk
- Marija Ignjatovic PhD, Faculty of Law, University of Nis, Serbia, marija@prafak.prafak.ni.ac.rs
- Migena Leskoviku Prof. Dr, University of Tirana, Albania, migena.leskoviku@gmail.com
- Natalia Vladimirovna Butusova PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, butusova@law.vsu.ru
- Nikolai Baranov PhD, Baltic State Technical University Voenmeh, At. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia, nicbar@mail.ru
- Nives Mazur Kumrić PhD, Faculty of Law, Political Science and Criminology, University of Liège, Belgium, nives.mazurkumric@ulg.ac.be
- Novak Krstić, PhD, Faculty of Law, University of Niš, novak@praf.ni.ac.rs
- Olga Kosevaliska PhD, University “Goce Delcev” - Shtip, Faculty of Law, Macedonia, olga.kosevaliska@ugd.edu.mk
- Ruzica Simic Banovic, PhD, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, ruzica.simic@pravo.hr
- Silviu G. Totelecan PhD, Cluj-Napoca Branch of Romanian Academy, SocioHuman Research Department of “G. Baritiu” History Institute, Romania, silviu.totelecan@g.ail.com
- Slavejko Sasajkovski PhD, Institute for Sociological, Political and Legal Research, University “St. Cyril and Methodius”, Skopje, Macedonia, bilbilef@isppi.ukim.edu.mk
- Strahinja Miljkovića PhD, Faculty of Law, Mitrovica, strahinja.miljkovic@pr.ac.rs
- Strashko Stojanovski PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, strasko.stojanovski@ugd.edu.mk
- Suzana Dzamtoska Zdravkovska PhD, American University of Ras Al Khaimah, Ras Al Khaimah, UAE, suzana.zdravkovska@aurak.ac.ae
- Tamara Perisin, MJur (Oxon) PhD, Department of European Public Law - Jean Monnet, University of Zagreb - Faculty of Law, Croatia, tamara.perisin@pravo.hr
- Tatyana Dronzina, PhD, Professor, Political Science Department, St. Kliment Ohridski University of Sofia, drozina@gmail.com
- Tunjica Petrašević PhD, Faculty of Law, University of Osijek, Croatia, tpetrase@pravos.hr
- Viktoria Serzhanova, PhD, University of Rzeszow, Faculty of Law and Administration, viktorija@ur.edu.pl
- Wouter Van Dooren PhD, Public Administration and Management, University of Antwerp, Belgium, wouter.vandooren@uantwerpen.be
- Yuriy Nikolaevich Starilov PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, juristar@vmail.ru
- Zeynep Ece Unsal, PhD, Istanbul Gelisim University, Faculty of Economics Administrative and Social Sciences - Department of Political Science and International Relations, zeunsal@gelisim.edu.tr

TABLE OF CONTENTS

Aneta Boshkovska THE IMPOSSIBILITY OF FULFILLMENT OF THE CONTRACTS DUE TO FORCE MAJEURE	13
Irena Chupona DIVORCE OF MARRIAGE-FACTORS AND PROBLEMS.....	31
Andon Damovski CHANGES IN RELATIONS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND THE CIVIL SECTOR: A REVIEW OF RECENT RESEARCH	47
Verica Danilova POINTING OUT THE NEED FOR TIMELY SUBMISSION OF THE PROPOSAL FOR OPENING THE BANKRUPTCY PROCEDURE	65
Natasha Doneva INTERNATIONAL INFLUENCES IN THE CREATION OF CONSTITUTIONS	81
Karolina Micevska / Zoran Vasilevski PUBLIC RELATIONS AND SOCIAL MEDIA INTERACTION THAT WORKS EXCELLENTLY WORKS	101
Kristin Neiman „CONSIDERATIONS ABOUT THE IMPORTANCE OF A CASE PREPARATORY STAGE IN CIVIL LITIGATION IN THE SCOPE OF THE COVID-19 PANDEMIC SITUATION.”	115
Ivona Petrushevska THE ROLE OF THE EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT IN PROMOTING AND FINANCING RENEWABLE ENERGY PROJECTS	127
Jasmina Risteska THE IMPACT OF COVID PANDEMIC ON TOURISM SECTOR DEVELOPMENT	143
Kristina Suslikova PROBLEMS OF DIGITALIZATION OF ENVIRONMENTAL INFORMATION IN THE RUSSIAN FEDERATION AS ONE OF THE CONDITIONS FOR ITS RELIABILITY	159
Peter Smirnov DIALOGUE OF SKOPJE AND TIRANA AND THE “ALBANIAN QUESTION”: RESOLUTION OF CONTRADICTIONS ON THE WAY TO EURO INTEGRATION	175
Dimitar Spasevski REFUGEE INTEGRATION: A NEW ESSENTIAL CHALLENGE FOR DEVELOPED SOCIETIES	191
Emilija Stefanovska-Davkova EU ENLARGEMENT POLICY TOWARDS MACEDONIA AND THE WESTERN BALKANS: BASICS, CHARACTERISTICS AND PERSPECTIVES	207

Jaroslavs Strelcenoks GOALS, OBJECTIVES AND PRINCIPLES OF THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF CONFLICT OF INTEREST BY ARTIFICIAL INTELLIGENCE	225
Rafal Szewczyk THE PERSPECTIVE OF PROTECTING THE MARINE ENVIRONMENT IN THE LIGHT OF PATCHWORK ENVIRONMENTAL LAW AND THE UPCOMING INTERNATIONAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA ON THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF MARINE BIODIVERSITY IN AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION	249
Zoran Vasilevski / Stojanche Masevski A NEW DIRECTION IN THE CONDUCTION OF GEOPOLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS	261
Andrea Zdravkovska URGENT AND TEMPORARY MEASURES FOR PROTECTION FROM DOMESTIC VIOLENCE AND THEIR EXPECTED EFFICIENCY IN CONDITIONS OF THE COVID 19 CRISIS.	273

“THE IMPOSSIBILITY OF FULFILLMENT OF THE CONTRACTS DUE TO FORCE MAJEURE”

LL.M Aneta Boskovska

Phd Candidate, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje,

Faculty of Law “Iustinianus Primus”-Skopje

E-mail: aneta_boskovska@hotmail.com

Abstract

The situation caused by the global pandemic reflected various changes in social relations on a global scale. The contractual relations and their fulfillment by the contracting parties were not immune to such numerous changes. The impossibility of fulfillment imposed by an external factor, ie force majeure affects the entire course of the contractual relationship, from its occurrence, through its realization, ie duration until its termination. The impossibility of fulfillment can be complete and partial; initial or additional impossibility; objective or subjective. The higher power is an institute that has its roots in Roman law, and which through specific legal provisions is applied in modern legal systems. Force majeure is any natural event or human action, which could not have been predicted or prevented, and due to which damage was caused, by the fact that human action could not be attributed as the fault of the person, to whom otherwise responsibility would fall. For the impossibility of fulfillment to be subjected to force majeure, several conditions need to be met. This paper will also elaborate on the legal consequences that arise for the contracting parties, but also for the obligation itself due to the objective inability to fulfill the contract. Contractual relations and their consistent fulfillment have a direct impact on the day-to-day relations between the subjects of law. That is why the topic of the impossibility of their fulfillment due to force majeure deserves to be considered in more detail given the new social relations on a global scale.

Keywords: fulfillment of contract, impossibility of fulfillment, force majeure, liability for non-fulfillment, legal consequences of non-fulfillment.

НЕВОЗМОЖНОСТА ЗА ИСПОЛНУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ ПОРАДИ ВИША СИЛА

м-р Анета Бошковска,

докторанд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј”- Скопје,

Правен факултет „Јустинијан Први”- Скопје

E-mail: aneta_boskovska@hotmail.com

Апстракт

Состојбата предизвикана од глобалната пандемија рефлектираше различни промени во општествените односи во глобални рамки. На ваквите бројни промени

не останала имуни и договорните односи и нивното исполнување од договорните страни. Неможноста за исполнување наметната од надворешен фактор, односно виша сила влијае на целиот тек на договорниот однос, од неговото настанување, преку неговата реализација, односно траење па сè до неговото престанување. Неможноста за исполнување може да биде целосна и делумна; иницијална или дополнителна неможност; објективна или субјективна. Вишата сила е институт кој своите корени ги има уште во римското право, а кој преку конкретни законски одредби се применува во современите правни системи. Виша сила е секој природен настан или човеково дејствие, кои не можеле да се предвидат или да се спречат, а поради кои настапила штета, со тоа што човековото дејствие не можело да се припише како вина на лицето, на кое инаку би паднала одговорност. За неможноста за исполнување да се подведе под виша сила потребно е да се исполнети неколку услови. Овој труд исто така ќе ги елаборира и правните последици кои настануваат за договорните страни, но и за самата облигација поради објективната неможност за исполнување на договорот. Договорните односи и нивното доследно исполнување имаат непосредно влијание во секојдневните односи помеѓу субјектите во правото. Токму затоа темата за неможноста на нивно исполнување поради виша сила заслужува да биде подетално разгледана со оглед на новите општествени односи во глобални рамки.

Клучни зборови: исполнување на договор, невозможност за исполнување, виша сила, одговорност за неисполнување, правни последици од неисполнување

1. Вовед

Договорните односи настануваат за да бидат исполнети во целост како што гласат. Интенцијата на склучување на секој договор е во целост да биде исполнета неговата содржина онака како што е утврдена од договорните страни. Тоа значи договорните страни доследно треба да ги исполнат правата и обврските кои ги имаат преземено со склучувањето на договорот. Но, во современиот правен промет не постојат секогаш идеални услови за доследно и целосно исполнување на договорните обврски поради различни околности кои може да бидат поврзани со страните на договорот, или пак да бидат наметнати од надворешни фактори, а кои може да доведат до отежнато исполнување на договорот или пак, целосно да го оневозможат неговото исполнување.

Невозможноста за исполнување на договорот може да настане во текот на целото негово времетраење, односно во било кој период во времето додека важи договорот. Околностите кои ја оневозможуваат неговата реализација може да настанат на почетокот на неговото склучување или за време на периодот на неговото траење, па сè до крајниот рок на неговото важење.

Вишата сила е концепт којшто постои уште од римското право и таа е само една од причините кои доведуваат до невозможност за исполнување на договорите. За да се примени институтот виша сила е неопходно исполнување на определени услови, постоење на определени претпоставки и околности на

страната на должникот или на страната на доверителот кои ќе го оправдаат повикувањето на неисполнување на договорните обврски поради невозможност за исполнување, односно поради постоење на виша сила.

2. Невозможност за исполнување

Невозможноста за исполнување може да се дефинира како настанување на одреден вид околност (состојба) при чие постоење обврската од облигациониот однос не може да биде извршена, па со самото тоа ни правото не може да биде реализирано (остварено). Согласно вака дефинираниот поим на невозможност може да се заклучи дека само одреден вид на околности доведуваат до таа невозможност за исполнување.

Согласно член 343, став 1 од Законот за облигационите односи во редот на овие околности се вбројуваат само оние за чие настанување не постои одговорност на должникот. Така согласно овој член, обврската престанува кога нејзиното исполнување ќе стане невозможно поради околности за кои должникот не одговара. Должникот треба да ги докаже околностите кои ја исклучуваат неговата одговорност.¹

Во правната доктрина постои и разграничување на два основни видови на неважност на договорите: ништовноста и рушливоста. Исто така, кога станува збор за видовите неважност на договорите треба да се има предвид и неважноста до која доведува повредата на начелото на еквивалентност.²

3. Видови на невозможност за исполнување

Невозможноста за исполнување може да настане од два вида на околности: објективни и субјективни. Во зависност од видот на овие околности, невозможноста за исполнување се јавува во два вида, како: објективна и субјективна невозможност. Невозможноста е објективна кога околноста поради која извршувањето на обврската станало невозможно се наоѓа надвор од моќта на должникот, односно кога таа околност била објективна. Објективна е онаа околност што должникот не можел да ја спречи, отстрани или избегне. Во оваа насока е и членот 163 од Законот за облигационите однос според кој, имателот на предметот се ослободува од одговорноста ако докаже дека штетата произлегува од некоја причина што се наоѓала надвор од предметот, а чие дејство не можело да се предвиди, ниту да се избегне или отстрани. Имателот на предметот се ослободува од одговорноста и ако докаже дека штетата настанала исклучиво со дејствие на оштетениот или на трето лице, кое тој не можел да го предвиди и чии

¹ Галев, Г., и Дабовиќ – Анастасовска Ј., (2012). Облигационо право, трето изменето и дополнето издание. Скопје: Просветно дело.

² За ова повеќе види кај Поп Геориев, Д. (1990). Облигационо право. Скопје: Универзитетска печатница Кирил и Методиј – Скопје.

последници не можел да ги избегне или отстрани. Исто така, според овој член, имателот на предметот се ослободува од одговорноста делумно, ако оштетениот делумно придонел за настанувањето на штетата. Ако за настанувањето на штетата делумно придонело трето лице, тоа му одговара на оштетениот солидарно со имателот на предметот, а е должно да го поднесува надоместот сразмерно со тежината на својата вина. Лицето со кое имателот се послужил при употребата на предметот не се смета како трето лице. Ваквите околности најчесто се одредени како физички или правни пречки. Тие, гледани од аспект на невозможност да се изврши обврската, односно правото од облигациониот однос (поради што и тој престанува да постои), се јавуваат како причина, а самата невозможност пак, за извршување како последица на таа причина. Во редот на физичките причини, секако централното место го заземаат природните настани (земјотрес, поплава, пожар и сл.), но не е исклучена можноста како такви да се појават и одредени човекови дејствија (на пример, некое трето лице го уништило индивидуално определениот предмет на обврската што му бил даден на чување – што должникот требало да му ја предаде на доверителот). Таков би бил и случајот кога должникот ја загубил способноста да ја изврши преземената обврска поради повреда нанесена од трето лице.

Кога станува збор за правните причини, важно е да се истакне дека тие како објективни околности, секогаш треба да бидат наложени од правниот систем воспоставен во рамките на правниот поредок на државата. Ваков е случајот на експроприрање на земјиштето – земјоделско или градежно – како предмет на обврската на продавачот, кога тоа го бара јавниот интерес утврден во закон, или забраната донесена од страна на државата да се извезува или да се увезува предметот на обврската на должникот. Ако тоа не е случај, тогаш правните причини не ги исполнуваат условите на објективна околност и оттука, односот при нејзиното постоење нема да доведе до престанок на облигациониот однос, туку ќе доведе до негова повреда.

Објективната невозможност со оглед на времето на нејзиното настанување може да биде претходна и дополнителна. Претходна невозможност постои кога на пример земјиште кое е предмет на договор за продажба, договор за размена или слично, било експроприрано или од друга причина било надвор од правниот промет (на пример било јавно добро) пред да настане некој од наведените договори. Таквата невозможност, по правило не доведува до престанок на облигациониот однос, туку до негова невозможност да настане поради неподобноста на неговиот предмет. Покрај претходна, невозможност за исполнување може да биде и дополнителна. Дополнителна е невозможна која настанува по настанување на облигациониот однос. Дополнителна невозможност постои кога на пример земјиштето, во моментот на настанување на облигациониот однос било во правен промет, но отпосле било експроприрано, или пак ако некој друг предмет во моментот на настанување на облигациониот

однос физички постоел, но подоцна престанал да постои поради негово уништување од земјотрес, пожар итн.³

Друг вид невозможност за исполнување, која треба да се разликува од објективната невозможност е привремената објективна невозможност за исполнување. Ваквата невозможност не доведува до престанување на облигациониот однос, туку до соодветно продолжување на рокот за нејзино исполнување, освен ако не дошло до еднострано раскинување на облигациониот однос поради ненавременоста во исполнувањето или пак, поради важноста на рокот за исполнување, односно поради фиксноста на тој рок, не дошло до негово престанување по сила на законот. Така, согласно Законот за облигационите односи. во двостраните договори, кога една страна не ќе ја исполни својата обврска, другата страна, ако не е определено нешто друго, може да бара исполнувањето на обврските или под условите предвидени во натамошните членови, да го раскине договорот со проста изјава, ако раскинувањето на договорот не настапува според самиот закон, а во секој случај има право на надомест на штетата. Кога исполнувањето на обврската во определениот рок е суштествена состојка на договорот, па должникот не ќе ја исполни обврската во тој рок, договорот се раскинува според самиот закон. Доверителот може да го одржи договорот во сила, ако по истекот на рокот, без одлагање, го извести должникот дека бара исполнување на договорот. Кога доверителот барал исполнување, па не го добил во разумен рок, може да изјави дека го раскинува договорот. Овие правила важат како во случај кога договорните страни предвиделе дека договорот ќе се смета раскинат ако не биде исполнет во определениот рок, така и тогаш кога исполнувањето на договорот во определениот рок е суштествена состојка на договорот според природата на работата.⁴

Од објективната невозможност за исполнување треба да се разликува отежнатото исполнување. Имено, отежнатото исполнување не е околност која доведува до престанок на облигациониот однос, односно договорот, туку по правило доведува до промена на нивната содржина. Доколку, променетата содржина не биде изменета во согласност со условите предвидени во закон, може да биде причина за раскинување на облигациониот однос. Така согласно Законот за облигационите односи, Ако по склучувањето на договорот настапат околности што го отежнуваат исполнувањето на обврската на едната страна или ако поради нив не може да се оствари целта на договорот, а во едниот и во другиот случај во таа мера што е очигледно дека договорот повеќе не им одговара на очекувањата на договорните страни и дека според општото мислење би било несправедливо, да се одржи во сила таков каков што е, страната на која и е отежнато исполнувањето на обврската, односно страната којашто поради

³ Галев и Дабовиќ – Анастасовска, *supra* note 1.

⁴ Галев, Г. и Дабовиќ – Анастасовска, Јадранка. (2001). Облигационо право, Практикум, книга прва. Скопје: 2001, Просветно дело.

променетите околности не може да ја оствари целта на договорот може да бара договорот да се раскине. Раскинување на договор не може да се бара ако страната што се повикува на променетите околности била должна во време на склучувањето на договорот да ги земе предвид тие околности или можела да ги избегне или да ги совлада. Страната која бара раскинување на договорот не може да се повикува на променетите околности што настапиле по истекот на рокот определен за исполнување на нејзината обврска. Договорот нема да се раскине ако другата страна понуди или се согласи соодветните услови од договорот да се изменат справедливо. Ако изрече раскинување на договорот судот, на барање од другата страна, ќе ја обврзе страната што го барала да и надомести на другата страна справедлив дел од штетата што ја трпи поради тоа.⁵

4. Невозможност за исполнување за која не одговара ни една страна

Кај двострано - обврзувачките договори може да се случи исполнувањето на обврските да стане невозможно поради околности за кои не одговараат ниту една од договорните страни, или поради вина на трета страна. На пример, стварта која е предмет за исполнување на обврската е украдена, пропадне или пак, е забранет нејзиниот извоз. Во тој случај се гасат обврските по предметниот договор за двете договорни страни.⁶ Во македонското право, невозможност за исполнување за која не одговара ниту една страна е уредена во одделен член од Законот за облигационите односи. Истата одредба гласи: Кога исполнувањето на обврската на едната страна во двостран договор станало невозможно поради настан за кој не е одговорна ни едната ни другата страна, се гаси и обврската на другата страна, а ако оваа исполнила нешто од својата обврска, може да бара враќање според правилата за враќање за стеченото без основа. Во случај на деловна невозможност за исполнување поради настан за кој не е одговорна ни едната ни другата страна, другата страна може да го раскине договорот ако делумното исполнување не им одговара на нејзините потреби, инаку договорот останува во сила, а другата страна има право да бара сразмерно намалување на својата обврска.⁷ Во цивилната доктрина во врска со ситуацијата со неисполнување за која не одговара ниту една од договорните страни, постои став дека оној кој ништо не дал, или исполнил, не треба ништо ни да добие. Исклучок е ситуацијата кога на пример, доверителот побарува од должникот да му предаде економска противвредност, односно да му го предаде она што го добил доверителот во неговиот имот на местото на предметот на обврската чие

⁵ Член 122 од Законот за облигационите односи (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 18/01, 78/01, 4/02, 59/02, 5/03, 84/08, 81/09, 161/09, 23/13 и 123/13).

⁶ Радишиќ, Јаков. (2004). Облигационо право, општи део, седмо издање. Београд: Нолит.

⁷ Член 126 од Законот за облигационите односи.

исполнување станало невозможно (на пример, исплата на осигурителната сума за изгорената куќа која била предмет на договорот, надоместокот кој трето лице му го исплатил на доверителот за уништената, односно пропаднатата ствар која била предмет на договорната обврска итн.). Во овој случај договорната обврска за размена постои и понатаму, бидејќи обврската на должникот не е престаната. Затоа, доверителот треба својата противчинидба да ја исполни во висина на противвредноста на главната обврска. Доверителот не ни мора да го прими противнадоместот за обврската, туку таа противвредност може да му ја препушти директно на должникот, а својата противчинидба да ја намали.⁸

Невозможноста за исполнување за која не одговара ниту една од договорните страни може да биде целосна или делумна. На пример кога од одредена количина видови на ствари пропадне една половина или една третина, или пак, кога стварта е со намален квалитет па може да се испорача само како таква. По правило, дел од чинидбата кој сè уште евозможен се долгува и понатаму. Меѓутоа, доколку делумното исполнување не и одговара на другата страна, односно не одговара на потребите на другата договорна страна, или ако не го задоволува нејзиниот интерес, во тој случај договорот може да се раскине.

5. Невозможност за исполнување за која одговара должникот

Обврската престанува кога нејзиното исполнување ќе стане невозможно поради околности за кои должникот не одговара. Должникот треба да ги докаже околностите кои ја исклучуваат неговата одговорност.⁹

Од наведената законска одредба евидентно е дека обврската на страната на должникот престанува кога нејзиното исполнување ќе стане невозможно поради околности за кои тој не одговара, а кои временски настанале по склучувањето на договорот. Вината на должникот за неисполнување на договорните обврски се исклучува само доколку тој докаже дека не можел да ја исполни договорната обврска поради околности кои не можел да ги спречи, да ги отстрани или да ги избегне. Доколку околностите кои го оневозможуваат исполнувањето на обврската од страна на должникот настанале пред рокот предвиден за нејзино исполнување, во тој случај обврската престанува да постои.

Покрај тоа, цитираната одредба од членот 343 од Законот за облигационите односи не пропишува кои правни последици произлегуваат за должникот поради неможнота да се исполни договорната обврска. Со оглед на ова, правните последици кои произлегуваат за должникот поради неисполнување на обврската треба да се подведат под други одредби на Законот за облигационите односи. За правните последици поради невозможнота за исполнување на договорните обврски ќе стане збор во точка 9 на овој труд.

⁸ Радишиќ Јаков, *supra* note 6.

⁹ Член 343 од Законот за облигационите односи.

Должникот е одговорен за неисполнување на обврската, пред сè доколку тој самиот е виновен. На пример, доколку стварта која е должен да ја предаде согласно договорната обврска пропадне поради негова вина или поради вина на неговиот полномошник. Идентично е и кога долгуваната ствар, должникот ја отуѓи на некој трет, наместо на доверителот. Освен тоа, должникот кој со својата вина паднал во задоцнување се смета за одговорен и за случајното пропаѓање на стварта, доколку не докаже дека стварта случајно пропаднала и дека обврската навреме ја исполнил.¹⁰

Согласно прваната доктрина, одговорност на страната на должникот постои и кога, во моментот на склучување на договорот, должникот можел да предвиди дека стварта подоцна може да пропадне, а со тоа, тој да не може да ја исполни преземената договорна обврска.¹¹

Имено, правото на доверителот да бара исполнување на договорната обврска, со настапување на околностите за невозможност за нејзино исполнување од страната на должникот се гаси. Поради двостраноста и заемноста на правата и обврските помеѓу договорните страни, престанува и правото на должникот на противчинидба, иако нејзиното исполнување е возможно. Меѓутоа, бидејќи должникот е одговорен за неисполнување, договорниот однос не престанува, туку доаѓа до промена или преиначување на побарувањето на доверителот. Така, наместо невозможната чинидба или сторување, доверителот може да побарува надомест на штета поради неисполнување или т.н. позитивен договорен интерес. Преку надоместокот на штета, доверителот ќе добие исполнување не само на противвредноста на невозможната чинидба, туку и надомест за посредно претрпената штета. Во овој случај, преку надоместувањето на штетата се компензира или заменува целосно облигацијата или договорната обврска што не може да се исполни поради невозможност (теорија на замена).¹²

Во врска со теоријата на замена, треба да се спомене дека доверителот не мора задолжително да остане на договорот и својата чинидба да ја замени за надомест на штета поради неисполнување. Наместо тоа, тој може да го раскине договорот. Доколку одлучи да го раскине договорот, доверителот не е потребно на должникот да му остави дополнителен рок за исполнување на обврската, бидејќи тоа е бесмислено. Со оглед на тоа дека со раскинувањето на договорот, договорниот однос престанува, односно се гаси во целост, ниту доверителот не мора да ја исполни својата обврска, а доколку веќе ја исполнил, во тој случај може да бара враќање на исполнувањето. Доколку поради неисполнувањето на обврската доверителот претрпел штета, може да бара нејзино надоместување. Но, во овој случај должен е од износот на штетата да ја одбие вредноста на

¹⁰ Радишиќ Јаков, 159, *supra* note 6.

¹¹ Koziol, H., & Welser, R. (1987). *Grundriss des Bürgerlichen Rechts*, Band I: Allgemeiner Teil und Schuldrecht, 7. Auflage. Wien: Manz Verlag.

¹² Радишиќ Јаков, 160, *supra* note 6, и Dieter, M. (1992). *Schuldrecht I, Allgemeiner Teil*, 6. Auflage. München.

сопствената чинидба и трошоците кои ги заштедил (теорија на диференција). Се разбира дека ова не претпоставува дека сторувањето или чинидбата на доверителот вреди помалку отколку чинидбата на другата страна. Износот на надоместокот на штета може да се утврди конкретно или апстрактно. Конкретно, се утврдува во случај кога доверителот склучил со трето лице друг договор, да преку него ја прибави чинидбата која должникот не ја исполнил, а апстрактно е кога, на пример станува збор за ствар која има берзанска или пазарна цена. Доколку и надоместокот на штета и чинидбата која ја долгува доверителот се состојат во давање извесна количина на пари, практично е сеедно дали штетата поради неисполнување се утврдува согласно теоријата на диференција или по теоријата на замена. Но, доколку двете страни долгуваат една на друга предавање на одредени ствари (на пример кај договорот за размена), штетата може да зависи од начинот на кој е утврдена.¹³

6. Невозможност за исполнување за која одговара доверителот

За невозможноста на исполнување на обврската може да се случи вината да припадне и на страната на доверителот. На пример, стварта која должникот ја должи да пропадне поради вина на доверителот, или пак, доверителот сам да го стори она што требало да го стори должникот. Покрај тоа, доверителот е одговорен и за случајната невозможност која се случила во време на неговото доцнење. Во овие случаи, обврската на должникот се гаси, но тој го задржува своето побарување спрема другата страна. Но, бидејќи должникот со ослободувањето од својата обврска за исполнување има одредена корист или заштеда (на пример, го заштедил износот за трошоци за испорака на стварите), неговото побарување се смалува за износот на конкретната корист или заштеда. Доколку, неисполнувањето е само делумно, доверителот може да го побарува само делот што е возможно да се исполни, но е должен својата противчинидба да ја исполни во целост. Покрај тоа, ако во врска со предметот на својата обврска чие исполнување станало невозможно, должникот има извесни права спрема третите лица, што мора да им ги отстапи на доверителот.¹⁴

7. Виша сила

Вишата сила е институт кој своите корени ги има уште во римското право. Имено, вишата сила се дефинира како дејство на природни настани, на кои човековата слабост не може да им се спротивстави – *“quibus infirmitas humana resistere non potest”*, кои доведувале до невозможност за извршување на

¹³ Koziol, H & Welser, R. (1987). Grundriss des Bürgerlichen Rechts, Band I: Allgemeiner Teil und Schuldrecht, 7. Auflage. Wien.

¹⁴ Радишиќ Јаков, 160-161, supra note 6.

обврските и тогаш обврската на должникот се гасела и тој не бил принудуван да ја исполни ветената престација. Сета штета во таквите случаи паѓала на товар на доверителот. Тоа се случувало кај облигациите чијшто предмет бил *res in specie*. Меѓутоа, ако обврската се состоела во давање на заменливи ствари, обврската не се гасела се додека постоела можност да бидат набавени други такви ствари од ист род.¹⁵

Виша сила е секој природен настан или човеково дејствие, кои не можеле да се предвидат или да се спречат, а поради кои настапила штета, со тоа што човековото дејствие не можело да се припише како вина на лицето, на кое инаку би паднала одговорноста.¹⁶

За судската практика, правната теорија и законодавството вишата сила претставува основна причина за ослободување од граѓанско – правна одговорност. Притоа, треба да се укаже дека во правната теорија постојат несогласувања околу тоа, кои елементи треба да ги содржи определен настан за да може да се смета како виша сила и за да може да послужи како основ за исклучување на одговорноста на должникот.¹⁷

Вишата сила (*force majeure*) како концепт на договорната терминологија, првенствено се однесува на континенталните системи, а помалку е присутен кај *common law* системите. Еден од основните принципи на договорното право бара секоја страна да биде обврзана со ветувањето дадено по повод склучувањето на договорот. Во принцип, секоја од страните треба во овој случај да ја исполни својата обврска и покрај променетите околности, како што се бара и од страна на античкото правило кое гласи: *pacta sunt servanda*. Парадигмата на овој принцип инаку познат како и како „договорна светост“, едноставно го става товарот на таквата промена на околности на страната која треба да ја извршува договорната обврска.¹⁸

Во римското право, кога извршувањето на обврските било невозможно поради дејство на природни настани на кои човековата слабост не можела да им се спротивстави, обврската на должникот се гасела и тој не принудуван истата да ја исполни.¹⁹

Вишата сила се дефинира на различни начини, како околност надвор од човечката контрола, како супериорна сила, активност на Божја сила итн. Своето

¹⁵ За поделбата на стварите на заменливи и незаменливи види повеќе кај Живковска, Родна, „Стварно право, книга прва, поимот стварно право, ствари, владение“, Скопје, 2005, 210-212.

¹⁶ <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/covid-19-force-majeure-clause>, и [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-107-5776?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-107-5776?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true), посетени на 26 мај 2021.

¹⁷ Галев Гале, Дабовиќ – Анастасовска Јадранка, 500, *supra* note 1.

¹⁸ Шабани, Ф. (2011/12). Вишата сила кај договорот за продажба на стоки според Виенската конвенција. Vol. 3 No. 3 (2011): Годишен зборник на Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип 2011/12, стр. 173-184. (стручниот труд е електронски достапен на <https://js.ugd.edu.mk/index.php/YFL/issue/view/155>, посетено на 24 мај 2021 година).

¹⁹ Пухан, И., и Поленак-Аќимовска, М. (2001). Римско право, трето издание. Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“.

модерно потекло се смета дека го има во Францускиот граѓански законик од 1804 година. Така според значењето дадено во француското право, неуспехот на извршувањето на договорната страна, ќе се припише како виша сила, ако без вина на страната која бара да се ослободи од обврската за извршување, настанот кој се случува ги има следните карактеристики:

- Настанот треба да го направи извршувањето на обврската потешко или просто невозможно;
- Настанот треба да не биде предвиден, бидејќи во спротивно страната би требало да презема мерки за истиот да се избегне и
- Настанот треба да се продолжи од некои надворешни причини, односно не од некоја причина во рамките на својата област на одговорност.

Со други зборови, според француското право, вишата сила треба да биде: непредвидлива, ненадминлива и доминантна.²⁰

Во теоријата, за вишата сила постојат неколку теории: субјективна или релативна теорија, објективна или апсолутна теорија и комбинирана теорија. Според субјективната теорија која била застапена во германското право, под виша сила се подразбираат такви настани кои доведуваат до невозможност за исполнување или доцнење во исполнувањето, и покрај тоа што должникот го покажал сето внимание што во определените околности се очекувало од него. Според објективната теорија, под виша сила се подразбираат единствено такви настани чија причина за настанување лежи вон дејноста на должникот, а тоа се настани што според редовниот тек на работите не можеле да се предвидат, а ни самиот настан ни штетните последици не можеле да се отстранат со мерките превземени од должникот. Основач на оваа теорија е австрискиот правник Екснер. Ставот на комбинираната теорија за вишата сила е дека тоа е надворешен настан кој не зависи од волјата на страните и кој не е специфично поврзан со дејноста на страните, туку дејствува на нивниот правен однос вон кругот на нивната дејност. Освен тоа, потребно е да не било можно да се предвиди или да се отстрани случајот и да довел до штета или невозможност за исполнување.²¹

До донесувањето на Новелата на Законот за облигационите односи од 2008 година, вишата сила не беше експлицитно дефинирана, но со нејзиното донесување истото се промени. Имено, со оваа Новела на Законот за облигационите односи се предвиде изречно дефинирање на вишата сила. Така,

²⁰ Шабани, Фатон., *supra* note 18.

²¹ Во делата на француските правници, кога се има предвид вишата сила, особено доаѓаат до израз теоретското разграничување на вишата сила и случајот. Според Жосерн, вишата сила е израз на апстрактната штетна сила, додека случајот во крајна линија е израз на човечко дејствие. Други сметаат дека исцрпувањето во оваа насока е беспредметно затоа што и вишата сила и случајот доведуваат до иста правна последица, односно до ослободување од одговорност на должникот. Во споредбеното законодавство од областа на договорното право и во меѓународните конвенции, по правило не постојат или дефинициите за вишата сила не се докрај изведени и најчесто мора во секој конкретен случај да се утврдува дали станува збор за виша сила или не.

согласно член 126, став 1 од Законот за облигационите односи, вишата сила се определува на следниот начин: Кога исполнувањето на обврската на едната страна, во двостран договор, станало невозможно поради вонреден настан, кој се случил по склучувањето на договорот а пред втасаноста на обврската, што во времето на склучувањето на договорот не можел да се предвиди ниту договорната страна можела да го спречи, избегне или отстрани и за кој не одговара ни едната ни другата страна (виша сила), обврската на другата страна се гасне, а ако оваа целосно или делумно ја исполнила својата обврска, може да бара тоа да и се врати според правилата за стекнување без основ.

Наведената законска дефиниција на вишата сила е прилично воопштена и апстрактна. Натомошната нејзина конкретизација би довела до тоа под неа да не можат да се подведат случаи што под овој поим може да се подведат, а од друга страна таквата дефиниција му овозможува на должникот да се повика на невозможност на исполнувањето, иако во конкретната ситуација тоа е всушност можно. Стриктните услови за вишата сила од законската дефиниција се однесуваат на тоа – за настанот да не е одговорна ниту едната, ниту другата договорна страна. Вишата сила се однесува на објективни ситуации и тешко ќе може да се опфатат ситуации за таков ефект предизвикани од страна на државни органи, ако една од договорните страни во конкретниот облигационен или договорен однос е државата – владата. Пример со концесиските договори.²²

Вишата сила се пропишува и во член 252 од Законот за облигационите односи: Должникот се ослободува од одговорноста за штетата ако докаже дека не можел да ја исполни својата обврска, односно дека задоцнил со исполнувањето на обврската поради околности настанати по склучувањето на договорот кои не можел да ги спречи, отстрани или избегне.

Така, доколку настанал настан кој должникот не можел да го *спречи* (пример избувнала војна помеѓу земјата на продавачот и земјата на купувачот, продавачот не можел да го изврши предавањето на стварта на купувачот). Да го *отстрани*, значи дека должникот треба да ги преземе сите разумни мерки и кога ќе се случи определен настан чиешто настанување не можел да го спречи, обврската сепак ќе биде исполнета. Тој мора да го отстрани дејството на таквиот настан врз исполнувањето на обврската. На пример, како договорот за превоз, кога превозот не можел да се изврши по вообичаениот пат затоа што од поплава бил урнат мостот, превозникот е должен да го искористи алтернативниот превозен пат и на тој начин да ја изврши обврската. Додека пак, *под избегнување*, треба да се подразбираат активностите на должникот во насока другата страна да не претрпи штета, поради настапување на одредени настани. Имено, дури и тогаш кога должникот не можел да го спречи настанувањето на околностите, поради кои исполнувањето на договорната обврска станало невозможно, тој сепак ќе одговара за повреда на договорот. Затоа треба да одговара за повреда

²² За ова повеќе види кај Галев Гале, Дабовиќ – Анастасовска Јадранка, 503, *supra* note 1.

на договорот производителот на стоката кој не извршил испорака затоа што стоката поради забраната на увоз на суровината не можел да ја произведе на вообичаениот начин, ако за производство можел да употреби други суровини кои ги имало на пазарот.²³

Може да се заклучи дека членот 252 од Законот за облигационите односи може навистина екстензивно да се толкува и применува. Но во секој случај за да може должникот да биде ослободен од одговорност, треба да докаже дека исполнувањето на договорот навистина не било возможно и тој не можел да ги избегне штетните последици.

Како виша сила од гледиште на правната наука може да се појават различни и бројни околности. Меѓутоа, тие може да се поделат на две основни групи: природни настани и човекови дејствија. Во теоријата како природни настани кои може да се квалификуваат како виша сила се: поплава, земјотрес, суша, удар од гром итн. Додека пак, како човекови дејствија кои имаат карактер на виша сила се вбројуваат: забрана за увоз или извоз на определена стока, ограничување на прометот, измена на цени или пропишани стандарди и др.²⁴

Пандемијата предизвикана од вирусот влијаеше на невозможноста за исполнување на бројни договори во современиот правен промет во различни области (меѓународна трговија, купопродажби, закуп, набавки, градежништво, договори за заедничко вложување итн.).²⁵

8. Невозможноста за исполнување и вишата сила

За невозможноста за исполнување да се подведе под виша сила потребно е исполнување на следните елементи: да настапила (да не е идна), да не е привремена, да има поклопување помеѓу обврската на должникот и настапувањето на невозможноста (целосна), обврската да не е генерична (ако се состои од давање), да е лична (ако се состои во сторување) и да не е возможно обврската да биде остварена на некој друг начин.²⁶

Всушност вишата сила е специфичен настан, кај кој настанувањето на штетната последица не може да и се припише како вина на ниту една страна.

²³ Галев Гале, Дабовиќ – Анастасовска Јадранка, 504 и 505, *supra* note 1.

²⁴ За ова повеќе види кај Ѓордевиќ, Ž. & Stanković, V. (1987). *Obligaciono pravo, opšti deo*, peto izdanje. Beograd: Naučna knjiga.

²⁵ За ова повеќе види на <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/covid-19-force-majeure-clause> и <https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/legal/what-is-force-majeure-the-legal-term-everyone-should-know-during-covid-19-crisis/articleshow/75152196.cms>, посетени на 26 мај 2021.

²⁶ Мора да се води сметка дека често определени околности кои редовно се подведуваат под поимот виша сила, како што се поплава или војна, на пример во конкретниот случај не мораат да попримаат обележја на виша сила. Нивното постоење не мора да значи, на пример и невозможност за исполнување на определена облигација, туку може да води кон претерано или само поголемо оптоварување на должникот.

За еден природен настан или човеково дејствие да се сметаат за виша сила потребно е:

- Да станува збор за „надворешен“ настан во однос на страните, односно да се работи за настан кој не зависи од волјата на страните и кој не е поврзан со дејноста на една од страните, туку дејствува врз нивниот правен однос, надвор од кругот на нивната дејност (инаку ќе стане збор за прост настан – случај или вина) и
- Тој настан во моментот на настанување на настанувањето на правната работа (на пример во моментот на склучувањето на договорот) не може да биде предвиден и отстранет. Настанот се смета дека е непредвидлив ако е атипичен, односно ако не настапува редовно, туку исклучително и неочекувано, така да и највнимателното лице не можело да преземе мерки за негово ненастанување или отстранување.

Во теоријата постојат определени разлики во однос на неотстранливоста на настанот – неможноста настанот да се спречи. Така, определени теоретичари сметаат дека настанот не можел да биде спречен ако објективно со никакви средства и мерки не можел да биде отстранет (објективна или апсолутна теорија), или други кои сметаат дека предвид треба да се земе дали страната била во можност со свои средства во конкретната ситуација да го спречи настапувањето на штетниот настан (субјективна теорија). Секако, и двете теоретски насоки бараат таквиот настан да довел до штетни последици, кои се огледаат во предизвикувањето на определена штета или невозможност за исполнување на обврската.²⁷

Доколку се анализираат одредбите во Законот за облигационите односи, евидентно е дека истиот на неколку места ја споменува вишата сила како правно релевантна околност која доведува до извесни промени во договорните односи. Така на пример, кај договорот за закуп, Закупот престанува ако закупениот предмет биде уништен од некој случај на виша сила. Ако закупениот предмет биде делумно уништен или само оштетен, закупецот може да го раскине договорот или и натаму да остане во закуп и да бара соодветно намалување на закупнината.²⁸ Кај договорот за превоз, превезувачот нема право ни на дел од надоместот за превоз ако стварта што ја превезува пропадне под дејство на виша сила, кај шпедицијата, шпедитерот кој отстапил од добиените упатства одговара и за штета поради виша сила, освен ако се докаже дека штетата би настанала и ако се држел на дадените упатства.²⁹

²⁷ Галев Гале, Дабовиќ – Анастасовска Јадранка, 502, *supra* note 1.

²⁸ Галев, Г., и Дабовиќ – Анастасовска, Ј. (2002). Облигационо право, Практикум, книга втора. Скопје: Просветно дело.

²⁹ Галев Гале, Дабовиќ – Анастасовска Јадранка, 502 и 503, *supra* note 1.

9. Правни последици од невозможност за исполнување

Генералната правна последица која произлегува од невозможност за исполнување се состои во тоа што таа доведува до престанување на обврската чие извршување станало невозможно, а со тоа и на правото кое е корелативно со неа. Самото нивно престанување, натаму доведува до престанување на договорниот однос од кој тие настанале, со сите последици кои понатаму произлегуваат од раскинувањето или престанување на договорниот однос.

Страната која се повикува на невозможност за исполнување, тоа треба и да го докаже. Тоа значи дека невозможност за исполнување не се претпоставува, туку истата се докажува. Доколку не успее во докажувањето дека постои некоја објективна околност која исполнувањето на облигациониот однос го направило невозможно, во тој случај се зема дека до негово неисполнување, дошло од некоја субјективна околност која паѓа на страната која го повредила конкретниот договорен однос. Ваквата субјективна околност по правило не доведува до престанување на конкретниот договорен однос.

Неисполнувањето на обврските кои за свој предмет имаат ствар определена според родот, не доведува до престанување на овие обврски, дури и сиот род од таквите ствари да пропадне поради околности за кои не се одговара. Тоа е од причина што се зема дека стварите по род не пропаѓаат сè до моментот на нивното индивидуализирање, а тоа е моментот на втасаноста тие да бидат предадени. Така согласно член 344 од Законот за облигационите односи: ако предмет на обврската се предмети определени според родот, обврската не престанува дури и кога сите такви предмети што ги има должникот ќе пропаднат поради околности за кои тој не одговара. Кога предмет на обврската се предмети определени според родот кои треба да се земат од определена маса такви предмети, тогаш обврската престанува кога ќе пропадне целата таа маса.

Должникот на определена ствар, кој е ослободен од својата обврска поради постоење на објективна невозможност за исполнување, има должност да му го отстапи на доверителот правото што го имал спрема третото лице поради настанатата невозможност.³⁰

Резиме

Невозможност за исполнување е околност поради чие постоење обврската од договорниот однос не може да биде извршена, па корелативно на тоа и правото на спротивната страна не може да биде остварено. Постојат неколку видови невозможност за исполнување: објективна, субјективна, привремена објективна невозможност за исполнување, невозможност за исполнување за која не одговара ниту една страна, невозможност за исполнување за која одговара должникот или доверителот.

³⁰ Галев Гале, Дабовиќ – Анастасовска Јадранка, 328, *supra* note 1.

Вишата сила е само една од причините кои доведуваат до невозможност за исполнување на договорите. За невозможноста за исполнување на договорите да се подведе под виша сила потребно е исполнување на определени услови: веќе да настапила, да не е привремена, да има поклопување помеѓу обврската на должникот и настапувањето на невозможноста (целосна), обврската да не е генерична (ако се состои од давање) и да не е возможно обврската да биде остварена на некој друг начин.

Основната правна последица која произлегува од невозможноста за исполнување се состои во тоа што таа доведува до престанување на обврската чие извршување станало невозможно, а со тоа и на правото кое е корелативно со обврската.

БИБЛИОГРАФИЈА

Книги

1. Dieter, Medicus. *Schuldrecht I, Allgemeiner Teil, 6. Auflage*. München: 1992.
2. Đorđević, Živomir, Stanković, Vladan. *Obligaciono pravo, opšti deo, peto izdanje*. Beograd: 1987.
3. Koziol-Welser. *Grundriss des Bürgerlichen Rechts, Band I: Allgemeiner Teil und Schuldrecht, 7. Auflage*. Wien: 1987.
4. Milošević, Ljbiša. *Obligaciono pravo, vtoro dopunjeno i izmenjeno izdanje*. Beograd: 1970.
5. Бајалциев, Димитар. *Вовед во правото, Право*. Куманово: 1999.
6. Галев, Гале, Дабовиќ – Анастасовска, Јадранка. *Облигационо право, трето изменето и дополнето издание*. Скопје: 2012.
7. Галев, Гале, Дабовиќ – Анастасовска, Јадранка. *Облигационо право, Практикум, книга прва*. Скопје: 2001.
8. Галев, Гале, Дабовиќ – Анастасовска, Јадранка. *Облигационо право, Практикум, книга втора*. Скопје: 2002.
9. Живковска, Родна. *Опит дел на граѓанското право*. Скопје: 2011.
10. Живковска, Родна. Пржеска, Тина. *Опит дел на граѓанското право, практикум*. Скопје: 2011.
11. Живковска, Родна. *Стварно право, книга прва, поимот стварно право, ствари, владение*. Скопје: 2005.
12. Поп Георгиев, Димитар. *Облигационо право*. Скопје: 1990.
13. Пухан, Иво, Поленак-Аќимовска Мирјана. *Римско право, трето издание*. Скопје: 2001.
14. Радишиќ, Јаков. *Облигационо право, општи део, седмо издање*. Београд: 2004.
15. Чавдар, Кирил. *Коментар на Законот за облигационите односи“, со коментари, објаснувања, практика и предметен регистар*. Скопје: 2001.

Стручни статии

1. Karanikic Miric, Marija. Promenjene okolnosti I raspodela rizika u ugovornom pravu. November, 2020 Srpska Politička Misao 69 (3/2020): 295-325, DOI:10.22182/spm.6932020.12, трудот е достапен на https://www.researchgate.net/publication/347148270_PROMENJENE_OKOLNOSTI_I_RASPODELA_RIZIKA_U_UGOVORNOM_PRAVU, посетено на 26 мај 2021 година.
2. Шабани, Фатон. (2011/12), Вишата сила кај договорот за продажба на стоки според Виенската конвенција, Vol. 3 No. 3 (2011): Годишен зборник на Универзитетот Гоце Делчев – Штип 2011/12, 173-184. (стручниот труд е електронски достапен на <https://js.ugd.edu.mk/index.php/YFL/issue/view/155>, посетено на 24 мај 2021 година).

Web страници

1. <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/covid-19-force-majeure-clause>, посетено на 26 мај 2021.
2. <https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/legal/what-is-force-majeure-the-legal-term-everyone-should-know-during-covid-19-crisis/articleshow/75152196.cms>, посетено на 26 мај 2021.
3. [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-107-5776?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-107-5776?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true), посетено на 26 мај 2021.

Закопи

1. Закон за облигационите односи (Службен весник на Република Северна Македонија бр.18/01, 78/01, 4/02, 59/02, 5/03, 84/08, 81/09, 161/09, 23/13 и 123/13).

DIVORCE OF MARRIAGE-FACTORS AND PROBLEMS

LL.M Irena Cupona

PhD Candidate, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje,

Faculty of Law “Iustinianus Primus”-Skopje

E-mail irenacupona@gmail.com

Abstract

Modern society has led to fundamental changes in the institution of marriage and its survival. The diminishing importance of morals and values to be promoted by family law has led to the destabilization of marital and family relations. This has led to a decrease in the number of marriages, an increase in the number of extramarital affairs, illegitimate children and an increase in the number of divorces.

But divorce is never based on one factor or cause. It is a sublime of many influences of various nature. In the elaboration of the paper, the author will emphasize the sociological factors that have an impact on the divorce. The disintegration of the traditional family model and the emergence of the modern model, led to changing the roles of family members, increasing the equality of women and changing the position of children, which significantly affects the stability of marriages. Economic problems, domestic violence are the reasons for the increase in the divorce rate and the transformations in the emotional and sexual relations, have led to the emergence of heterogamous and homogeneous marriages.

As it is in the nature of people to merge and form communities, so over time and changes in society and the separation of people from married communities becomes normal and natural. Divorce grows into an opportunity to push the boundaries of human happiness and expand human freedoms.

By analyzing the factors, the author will try to clarify the reasons that influence the increase of this current trend which unfortunately will undoubtedly continue in the future.

Keywords: marriage, family relationships, marriages, factors, divorce

РАЗВОД НА БРАК - ФАКТОРИ И ПРОБЛЕМИ

м-р Ирена Чупона

докторанд на Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје

Правен факултет „Јустинијан Први”,

E-mail irenacupona@gmail.com

Апстракт: Современото општество доведе до суштински промени во институцијата брак и неговиот опстанок. Намалувањето на значењето на моралот и вредностите што треба да се промовираат од семејното право, доведоа до дестабилизација на брачните и семејните односи. Тоа доведе до намалување на бројот на склучени бракови, ја зголеми бројката на вонбрачни заедници, вонбрачни деца а најмногу го зголеми бројот на разводите на бракови.

Но никогаш разводот не се базира на само еден фактор или причина. Тоа претставува сублимат на повеќе влијанија од најразличен карактер. При разработката на трудот авторот ќе стави акцент на социолошките фактори кои имаат влијание врз разводот на бракот. Распадот на традиционалниот модел на семејство и појавата на модерниот модел, доведе до менување на улогите на членовите во семејството, зголемување на рамноправноста на жената и менување на положбата на децата, што значително влијае врз стабилноста на браковите. Економските проблеми, семејното насилство се причини плус за зголемување на стапката на разводи а трансформациите во емотивните и сексуалните односи, доведоа до појава на хетерогамни и хомогамни бракови.

Како што е во природата на луѓето да се спојуваат и да формираат заедници, така со текот на времето и промените во општеството и разделувањето на луѓето од брачните заедници станува нормално и природно. Разводот прераснува во можност за поместување на границите на човековата среќа и проширување на човековите слободи.

Со анализирањето на факторите, авторот ќе се обиде да ги разјасни причините кои влијаат врз зголемувањето на овој актуелен тренд кој за жал несомнено ќе продолжи и во иднина.

Клучни зборови: брак, семејни односи, вонбрачни заедници, фактори, развод

1. Развод на брак-фактори и проблеми

1.1 Вовед

Во науката за семејното право, постои едно од најспорните теориски прашања, а тоа е определување на поимот брак. Дефинициите за него варираат во зависност од различните култури, но основата кај сите е иста - институција во која меѓучовечките односи се признаваат и во која се остваруваат интересите на брачните другари, семејството и општеството. Но, честите промени во општеството, повлекуваат и суштински промени во институцијата брак, брачните, семејните односи и нивниот опстанок. Доколку бракот не се развива врз основа на очекувањата на брачните партнери, единствен излез од состојба на нарушени брачни односи е бракот да престане со развод, како еден од правните

начини за престанок на брак. Доказ за тоа е значајниот пораст на бројот на разведени бракови компарирано во минатото и сега.

Општествените промени во последните децении повлекоа со себе невообичаени промени кои во минатото скоро и да не постоеле. Значителни промени кои ги опфатија сите сфери на животот, наметнувајќи нови трендови кои отворија бројни прашања и загатливи теми, особено промени во моралниот и вредносниот систем. Истите постојат сè уште и неодминливо влијаат и во промена на структурата и функцијата на семејството, како основна клетка од која е изградено општеството и при тоа имањето на потомство како еден од предусловите за имање на општество. Промените во законодавствата кои имаат значајна улога во менувањето на семејното право, индивидуалната слобода, а со тоа и изедначување на родовите, моралните и етичките вредносни промени, честите емоционални и психолошки проблеми, економските проблеми, социјалните фактори и фактичката состојба во нашата држава, се само мал дел од проблемите кои се индикатори на престанок на една од најстарите установи која служела за регулирање на половите односи меѓу мажите и жените и за креирање на потпомство, бракот.

Последицата како престанок на брачните заедници, предизвикани од ваквите промени оставаат значителни траги и пукнатини не само во семејствата, туку и во општеството воопшто. Изминатите децении сведочат на значајни драматични промени во семејниот живот на луѓето. Стапките на развод континуирано се зголемуваат, и се јавува потреба од превенција за намалување на овој т.н. „модерен“ феномен во иднина. Имајќи во предвид што разводот на бракот претставува еден комплексен процес, кој не се објаснува на едноставен начин, а ниту пак може лесно да се пронајде и открие она што јасно го предизвикува, потребно е да се пронајдат и опфатат клучните фактори кои придонесуваат за зголемување на нивниот број. Врз основа на тоа се јавува потреба од многу истражување и откривање на правните причини и општествените процеси, како и социјалните факторите кои влијаат и кои доведуваат до него. Особено акцент се става на последиците кои произлегуваат од разводот, кои претставуваат една од основните причини поради која овој настан повлекува темелно анализирање и истражување.

2. Современото општество-причина за развод на брак

Поаѓаме од потребата да се пронајде главната појдовна точка, која понатаму повлекува со себе бројни ситуации и настани кои пак резултираат со конечен престанок на брачната заедница и последиците од тоа. Се поставува прашањето дали во нашето законодавство постојат правни празнини во однос на регулирање на правните последици од развод на бракот, дали постои начин кој би довел до можност да се разбуди свеста кај брачните партнери, пред сè да

дојде до намалување на бројот на разводи на брак, што е најпроблематично и најболно за децата од тој брак, а и намалување на влијанието врз наталитетот.

Основен појдовен мотив е можноста да се пронајде одговорот на прашањето дали клучниот проблем е тоа што **современото семејство е навистина во криза** која може да резултира со долгорочни и длабоки последици за сите европски општества и **дали постои универзален модел на семејна заедница** или не, и на сите оние значајни аспекти на семејниот живот, брачниот живот, внатрешните односи, улогата и значењето на бракот во општеството, промените во брачните и семејните односи и нивните последици во нашата земја споредбено со европските земји во изминатите години и сега.

Со промена на општествените односи, со промена на животните стандарди и стилови, со промената на начинот на живот и навиките на луѓето, **низ годините се менувале и моделите на брачните заедници**. Најголемите промени за жал биле негативни, затоа што се нарушил стабилниот брак и блиските емотивни односи, и настапил плурализмот на семејните форми, кој всушност се појавил пред сè како последица на зголемувањето на бројот на разводи, настапување на вонбрачни заедници, истополови заедници, се зголемил и бројот на вонбрачни деца и сл. Иако се бара одговор на настанувањето на ваквиот тип на промени, како што се рушењето на семејниот модел што претходно постоеше во европските земји и појавата на плуралистичкиот семеен модел, сепак последните децении одговорот на ова прашање не е пронајден.

Во современите семејни законодавства се намалува значењето на моралот и значењето на вредностите што треба да се промовираат од семејното право. Со оглед на тоа што има појава на негативни последици од дестабилизација на брачните и семејните односи, пренагласената индивидуалистичка концепција со современото семејно право ги потиснува семејната солидарност, приврзаност и пожртвуваност. **Се промовираат нови семејни вредности**, како што се заштита на правата на децата, рамноправноста на жената, борбата против семејното насилство, прифаќањето на различните семејни модели во правниот систем на местото на старите.¹

Во втората половина на XX век, речиси во сите европски земји доаѓа од една страна до зголемување на разводите на бракови, пораст на бројката на вонбрачни деца, а од друга страна бројот на склучување на бракови енорно се намалува, што повлече и намалување на стапката на наталитет. **Статистиките покажуваат** дека од 1970 година до сега, **стапката на разведени бракови е во постојан пораст**, што исто така е случај и во нашата земја. И не само стапката на разведени бракови, се зголемува и бројот на парови кои живеат во вонбрачна заедница, како и бројот на деца кои се одгледуваат во вонбрачни заедници и истополови бракови.

¹ Wirggins, J., (2000). Marriage Low and Family Low: Autonomy, Interdependence and Couples of the Same Gender.

Имено, поледните статистики покажуваат застрашувачки бројки во овој сегмент. Бројот на склучени бракови значително опаѓа. Во 2019 година вкупниот број на склучени бракови изнесува 13.814, за разлика од 2020 година каде бројот е за 4.614 склучени бракови помалку или вкупно 9.200, односно 33,3% помалку во однос на 2019 година. Од друга страна пак, бројот на разведени на бракови во истиот компариран период е во пораст. Во 2019 година имало 1990 разводи, додека пак во 2020 година 2284 или 14,7% повеќе во однос на 2019 година. Исто така во пораст е и бројката на вонбрачно родени деца или во 2020 година се родиле 13,4% повеќе вонбрачни деца во однос на 2019 година.

Вонбрачната заедница во современото општество суштински се разликува од концептот за вонбрачна заедница во претходниот период, која претставувала само претходница на бракот. Во современото општество, всушност вонбрачната заедница го заменува бракот, така што настанува ситуација каде не може да се каже дека бракот е основата за основање семејство. Имајќи во предвид што бракот како еден вид договор претставува **слободна изјава на волја на брачните другари**, автоматски повлекува и **можност да брачните другари истиот го раскинат со слободна изјава на волја**, кој доведува до крајна инстанца-развод.

Најчесто, предизвикувач на разводот на бракот се нарушените брачни односи меѓу брачните другари, честите несогласувања, актуелни проблеми, кои доведуваат до последица-неможност да брачните другари продолжат да функционираат во конкретна брачна заедница, независно дали до нарушување на тие брачни односи довеле социолошки фактори, економски фактори, потоа религиозни, морални, културни и сл.

И како што стои во законот за семејство на нашата држава во член 40, „Бракот може да се разведе по барање на еден од брачните другари ако брачните односи се до таа мера нарушени што заедничкиот живот станал неподнослив“², што всушност ја покажува и објективната последица-нарушувањето на брачната врска и субјективната последица-невозможен заеднички живот. Либералното гледање на бракот овозможува развод на брак без големи тешкотии кога бракот ќе ја изгуби смислата и целта на постоење.

Во различни земји, постојат различни основи кои доведуваат до развод на бракот. Состојбата на тешко нарушување на брачните односи може да биде предизвикана, како и без вина на брачните другари, така и по вина на едниот или на обајцата брачни другари.³ Но не значи дека секој развод е страшен, драматичен и има несакани последици. Некои разводи доведуваат до големо олеснување кај едниот или кај двајцата поранешни сопружници, а и кај децата. Но, ваквите ситуации се повеќе исклучоци, отколку правило.

² Член 40 од Закон за семејството, Сл. весник на РМ бр. 153 од 20.10.2014 година.

³ Хаџи Василев. М., (1977-1980). Семејно право во СФРЈ, Скопје.

3. Фактори за развод на брак

3.1 Несоодветна возраст за стапување во брак

Од аспект на факторите кои влијаат и доведуваат до фактички престанок на бракот, особен акцент се става на **социолошките фактори**. Еден од социолошките фактори е **несоодветната возраст на стапување во брак** која претставува еден од ризиците кои доведуваат до развод, пред сè затоа што зрелоста и свесноста за стапување во брак и формирање на заедница во различни години и кај жените и кај мажите е различна. И тоа претставува клучен момент кој игра значајна улога во стабилноста, однесувањето и очекувањата кај брачните другари кој е мошне позначаен момент, наспроти емотивната зрелост.

Одредени истражувања покажуваат дека годините на стапување во брак се клучен момент кој игра улога во стабилноста и долготрајноста на брачната заедница. Оние партнери кои влегуваат во брак на возраст од 27 до 29 години, имаат помала можност за развод во однос на овие партнери кои влегуваат во брак на возраст над 30 години.⁴

за овој сегмент во различни земји покажуваат различни резултати, пред сè затоа што овој фактор различно влијае во различни земји од аспект на културата и воспоставениот начин на живот. Исто така може да се надополни во овој дел дека деловниот статус на жената, односно нејзината независност игра дополнителна улога. Жените кои се независни, имаат изградена кариера, добра заработувачка, а во исто време кои имаат брачни недоразбирања и проблеми, имаат поголеми шанси да покренат постапка за развод, наспроти жените кои остануваат во брак заради тоа што немаат заработувачка моќ или заради неможноста да бидат независни.

Статистиките покажуваат дека жените кои работат имаат 22% повисок ризик од развод, во споредба со оние кои не работат.⁵

3.2 Децата како причина за развод

Исто така неизбежен момент при бракоразводниот процес се и децата, доколку се дел од бракот, и секако нивното влијание врз истиот. Тие се извор на среќа, алка меѓу двајцата брачни другари кои доведуваат не само до поголемо поврзување меѓу брачните другари и една од причините за одржување на самиот брак. Но не секогаш е така. Постојат случаи каде **браковите се распаѓаат поради несогласувања или проблеми предизвикани од самите деца**. Неможноста за распределување на брачните обврски поради децата, намалување на интимните односи помеѓу брачните другари поради обврските околу децата, различниот начин на воспитување на децата од страна на двајцата родители и сл., може

⁴ *ibid* pg. 20-21.

⁵ Poortman, A. R., & Kalmijn, M. (2002). Women's labor market position and divorce in the Netherlands: Evaluating economic interpretations of the work effect. *European Journal of Population*, 18, 175-202.

да биде појдовна точка за чести несогласувања и проблеми и сето тоа после извесен период да резултира со последица-развод на брак.

3.3 Економски фактори

Дел од факторите кои влијаат врз разводот на бракот се и **економските фактори**. Материјалниот аспект, заработувачката (вработеноста/невработеноста) и имотната состојба се клучни моменти во овој сегмент. Тие доведуваат до појава на незадоволства, стрес, одбивност, чувства на оттуѓеност, создаваат конфликтни ситуации и еден вид психолошки притисок врз брачните другари, што се главен предизвикател на проблеми, затоа што ваквиот тип на економски проблеми го ставаат семејството под континуиран притисок и стрес кој на крај резултира со развод.

Најновите податоци на Државниот завод за статистика покажуваат алармантен тренд. Имено, заклучно со првиот квартал од годинава, статистиката објави дека во однос на минатата година истиот период, бројот на склучен бракови е зголемен за 12,1%, додека бројот на разведени бракови пораснал за 20.5%. Овој тренд, според социолозите е последица на повеќе фактори, меѓу кои и економската бесперспективност во земјава. Најалармантен е соодносот во градот Битола, каде на еден склучен брак има скоро по еден развод. За еден брак, според досегашните социолошки мерења, најкрични години се сметаат првите три, а потоа следната „брачна криза“ е на седмата година.⁶

3.4 Нестабилен однос помеѓу брачните другари

Неспорно е дека здравиот и стабилен однос помеѓу брачните партнери е клучен фактор за хармоничен однос. Но, сè почесто нетрпеливоста, меѓусебната трка за превласт во семејството, односно улогите кои т.н. „сакаат“ да ги имаат во заедничкиот живот се потенцијален извор на проблеми меѓу брачните другари, кои со себе повлекуваат **нестабилен однос**. Во минатото постоел строго утврден начин на однесување на мажот и жената во брачната заедница а со тоа и поделба на работата. Но таквите традиционални брачни односи каде улогата била точно и јасно дефинирана, се косат со брачните односи во современото општество, што доведува до потешкотии на прифаќање на новиот концепт за улогата на мажите и жените во семејната заедница а тоа предизвикува и конфликти и проблеми. Најчесто, тоа е поврзано со различните гледишта за распределбата на обврските меѓу мажот и жената кои предизвикуваат незадоволства и поголеми шанси за прекин на брачната заедница. Нарушувањето на брачните односи, е доволна причина за развод. Во член 40 од Законот за семејство, истакнати се две последици, субјективна и објективна или нарушена брачна врска и заеднички живот којшто е невозможен.

⁶ <https://faktor.mk/trend-ili-sostojba-na-sekoj-chetvrti-skluchen-brak-po-eden-razveden> (пристапено на ден 27.05.2020 г).

Овој начин на развод е прифатен во голем број на Европски земји. Во некои земји како што на пример е Шведска, кај дисхармоничните бракови, каде е нарушен меѓусебниот однос, со изјава на волја на едниот брачен партнер може да се утврди дека бракот е неуспешен и може да се разведе.⁷

Покрај овие, постојат и други најразлични фактори, предизвикатели на незадоволства и несогласувања меѓу брачните другари. Секоја индивидуа сама по себе има различна перцепција и ставови за начинот на однесување во конкретна брачна заедница.

Секоја индивидуа независно дали е маж или жена има различен пристап и праг на толеранција, кои се клучен момент во остварување на меѓусебните односи во една семејна заедница. **Карактерот, начинот на воспитување и одгледување** исто така може да ефектуира позитивно или негативно врз брачните односи, а не се исклучува и **неверството** како клучен фактор, за што се покажа како релевантно во многу случаеви.

4. Модерни проблеми на современото семејство

4.1 Алкохолот

Во современото општество сè почесто се соочуваме и со т.н. **модерни проблеми на денешните бракови**, кои се исто така еден од факторите кои можат да доведат до престанок на бракот. Еден од нив е и **употребата на алкохол и психотропни супстанции** кај еден од брачните другари. Иако се смета дека луѓето кои се во брак, конзумираат помалку алкохол, сепак постојат податоци кои укажуваат на тоа дека бракот може да биде причина за конзумирање на алкохол. Честите несогласувања, проблеми, конфликти може да доведат до вакви ситуации, кои со тек на време стануваат сериозен проблем и доведуваат до појава на тешки последици, не само врз некој од брачните другари туку и врз децата од тој брак но и врз членовите од поширокото семејство. Но често појавата на алкохолизмот како еден од факторите кај некој од брачните другари, може да биде и скриен генетски момент кај брачниот другар кој се оддал на алкохолизам. Покрај ова не се исклучува и можноста да сето тоа повлече и појава на насилство-семејно насилство врз членовите на семејството, што секако на крај би резултирало со развод, но овој сегмент е мошне дискутабилен и со себе повлекува низа на прашања и широк спектар на појаснувања.

Врската помеѓу брачниот статус и козумирањето на алкохол постоела и ќе постои. Заstraшувачки е фактот што тоа во континуитет бележи пораст а со самото тоа повлекува и зголемување на стапката на разводи од таа причина. Бројките од направените студии за конзумацијата на алкохол и стапките на развод конкретно во САД, покажуваат континуиран пораст со тоа што има и

⁷ Jantera-Jareborg, M. (2002). Grounds for Divorce and Maintenance Between Former Spouses SWE-DEN: University of Uppsala.

податок дека и разводот влијае врз зголемување на потрошувачката на алкохолни пијалоци.⁸

4.2 Религијата

Но да не ја изоставиме и **религијата како фактор** и можеен предизвикател на несогласувања и доведување до развод. Религијата и семејството се социјални институции, чија врска несомнено постои и е силна. Религијата има влијание врз бракот и брачните односи и на некој начин придонесува за стабилност и среќа во семејството. Верската вклученост во бракот има влијание и врз самиот квалитет на брачниот однос. Вклученоста во било какви активности од верски карактер, може да се каже дека има придонес кон стабилноста на бракот.

Браковите склучени меѓу партнери од иста религија, повеќе учествуваат во заеднички религиозни активности и помалку завршуваат со развод, додека пак оние брачни парови од различни религии кои не учествуваат во религиозни активности, немаат изразени традиционални ставови за разводот и сметаат дека бракот што е неуспешен треба да се разведе.⁹

Резултатите за врската помеѓу верската припадност и разводите на бракови покажуваат дека припадноста на христијанските религиозни групи бележи пониски стапки на разводи. На пример во САД спроведена студија, дала резултат дека 12% од оние партнери кои не припаѓале на ниту една религиозна група се разведени, компарирано со 9% од протестантите и 12% од католиците.¹⁰

И не се само овие погоренаведените, повеќебројни се факторите кои доведуваат до распад на една брачна заедница. Никогаш разводот не се базира на само еден фактор. Тоа претставува сублимат на повеќе влијанија кои во одреден клучен момент резултираат со последицата-развод. Тука спаѓаат и браковите кои имаат несогласувања кои се јавуваат после **губење на дете¹¹**, исто така **договорените бракови** имаат поголем ризик за развод, пред сè затоа што тука недостасува емотивната, односно љубовната основа помеѓу партнерите, **развод поради постојано малтретирање, тешки навреди и нечесен живот, семејно насилство**, злонамерно или неоправдано **напуштање на брачен другар, осуда на казна затвор, преминување од хетеро во хомосексуалност, работа во странство** може да биде причина за развод, а дури и **влијанието на родителите** на брачните другари може да биде една од причините за развод на бракот.

⁸ Caces, M. F, Harford, T. C, Williams, G. D, Hanna, E. Z op.cit 647-652.

⁹ Bahr.H.M & Chadwick,B.A (1985). Religion and family in Middletown,USA, Journal of Marriage and the Family.

¹⁰ Мицковиќ, Д. (2008). Семејството во Европа XVI-XXI век, Скопје: Културна установа „Блесок“.

¹¹ Schwab, R. (1998). A child's death and divorce: Dispelling the myth. Death Studies.

Може да се каже дека **интеракцијата во бракот е значаен индикатор** за тоа кои бракови ќе се разведат. Притоа, негативното однесување во брачната комуникација само по себе не влијае врз нестабилноста, врз неа влијае односот меѓу позитивното и негативното однесување, а тоа пред сè зависи од среќата и задоволството кое постои, односно не постои во еден брак. Затоа се смета дека позитивното однесување може да се смета како еден од методите за спречување на распаѓање на брачната заедница.¹²

5. Последици од развод на брак

5.1 Децата најпогодени од разводот на брак

Непостоење на добра, културна, достоинствена комуникација во бракот и разбирање е основна причина за развод на брак од страна на двајцата брачни другари. Но која и да е причината, на каков и начин да престанал бракот, сепак последиците од истиот се тешки, како за брачните другари, така и за членовите на поширокото семејство, особено најтешки за децата од таа брачна заедница.

Децата се најневината страна која најтешко ја доживува и преживува ваквата одлука на брачните другари. Независно од возраста на детето, разводот влијае врз личноста на детето, кој факт го покажуваат голем број на истражувања. Децата од разведените бракови се вбројуваат во групата на проблематични деца во различни сегменти во животот, како што се училиштето, односите со семејството и пријателите, што не е секогаш случај.¹³ Посебно сакам да истакнам дека ставањето на децата во средината на конфликтот е особено штетно за нив. Но како едно дете може да го преживее разводот на своите родители, пред сè зависи од неговата возраст, преживеаните расправи меѓу родителите, односот кој детето го имало со родителите во семејната заедница, начинот на однесување на родителите према детето итн.

Она што сметам дека е најдобро за едно дете кое расте во нездрава семејна атмосфера, она што е најдобро за неговиот правилен раст и развој, е родителите да се разведат отколку да дозволат нездрав начин на развој на детето. Позитивно влијание врз дете на разведени родители може да се постигне само доколку му се стави на знаење на детето дека и двајцата се сè уште истите родители кои го сакаат и се грижат за него иако живеат одделно и бракот завршил. Родителите мора да имаат коректен добар меѓусебен однос и да прават се што е најдобро за своето дете. Максималната поддршка која мора да ја пружаат континуирано и потполна љубов према него е несомнено потребна. Родителот, татко или мајка, има одговорност да биде дел од животот на детето. Одговорното родителство

¹² Мицковиќ, Д. (2008). Семејството во Европа XVI-XXI век, Скопје: Културна установа „Блесок“.

¹³ Burns, A. & Dunlop, R. (2000). Parental divorce, personal characteristics and early adult intimate relationships: A longitudinal Australian study. *Journal of Divorce & Remarriage*.

мора да продолжи и по разводот на бракот. Ако се разведуваат родителите еден од друг, тоа не значи и разделување од децата.

Родителството е клучен момент како за време така и после разводот на еден брак и претставува голем предизвик за родителите. Постојењето на цврста љубов и согласност меѓу родителите доведува до намалување на негативните последици во идниот развој на личноста на детето како и доведува до прераснување во успешни и среќни луѓе.

6. Влијанието на Ковид 19 врз брачните и партнерските односи

Во време кога целиот свет мора да се прилагоди на новонастанатата ситуација со коронавирусот, кога зборуваме за стабилноста на партнерските и семејните односи, може да се каже дека во овој период наметнатата фактичка состојба претставува еден вид предизвик, но истовремено и тест не само за брачните партнери, туку и за членовите на поширокото семејство. Луѓето се принудени да живеат по поставени правила кои мора да ги почитуваат, независно дали тоа им одговара или не во нивниот веќе поставен начин на живот. Сето тоа доведува до дисбаланс во секојдневниот живот, кој отвара нови предизвици, моменти и промена на дотогашните навики. Воедно, доведува и до принудно спротивставување на вообичаените тензии и зголемување на интензитетот на страв од иднината. Оваа пандемија не доведе до ситуација да принудно ги увидиме сите недостатоци со кои сме биле соочени. Ни дозволи и ни предочи дека можеби свесно или не свесно сме ги занемарувале не давајќи им голема важност или можеби страв од несакани последици.

Оваа криза предизвика силни негативни импликации врз браковите. Брачните партнери ставени на тест за кој ни најмалку не беа подготвени. Соочени со новонаметнатиот начин на живот, соочени со неизвесноста и стравот од иднината, нарушувањето на менталното здравје е неизбежно. Прашања безброј, дилеми, сомнежи. Паниката станува дел од секојдневието, што предизвикува менување на веќе поставените животни рутини. Дилемата пред нас стои, дали постои начин со кој безболно би се изменацирало сето ова во една брачна заедница, или ќе дојде до трајно нарушување на хармонијата во истата. И сето тоа поаѓа од иста појдовна точка, колку биле или се стабилни брачните односи во една брачна заедница. сè уште е рано да донесеме било каков точен заклучок од новонастанатата глобална ситуација, потребни ќе ни се долги години на разгледување и истражување. За жал статистиките го потврдуваат тоа и покажуваат дека пандемијата која не надвладае предизвика негативни импликации врз брачните заедници.

Значителен акцент во овој за сите неповолен период, се стави и на семејното насилство како врз жените така и врз децата. Овој момент несомнено бележи пораст овој актуелен период. Се зголеми психо-социјалниот притисок кај луѓето

кој предизвика момент лицата со карактеристики на насилне да се охрабрат да преземат чекори со цел повторно да ја воспостават сопствената контрола врз животите на жртвите, што предизвика зголемување на бројот на случаите на семејно или т.н. интимно партнерско насилство. Продолжувањето во оваа насока несомнено ќе има круцијални промени во нормалниот животен пат и токму поради тоа е една од основните причини поради кои овој т.н. „светски настан” привлекува секојдневно сè поголемо внимание кај секој поединец.

Затварањето во домовите како една од мерките за спречување и ширење на вирусот можеби помогнаа да се забави ширењето на Ковид-19, но и придонесоа за влошување на положбата на многу жени, девојки, особено во оние семејства каде семејната хармонија е нарушена или не постои. Токму таму пандемијата доведе до актуелизирање на насилството. Иако можеби до тогаш го немало, овој момент беше клучен да насилните партнери се покажат во вистинско светло. Официјалните статистики не се реални, особено што бројките на почетокот на пандемијата не го покажуваа тоа, пред сè поради тоа што жртвите на семејно насилство беа затворени со сторителите и кај нив преовладуваше стравот дека можеби ќе бидат слушнати од нивните насилни партнери и ситуацијата ќе стане уште полоша, или пак воопшто немаа можност да го пријават истото.

Кај голем број на жени стравот од понатамошни слични, исти или полоши ситуации преовладуваше. Не се исклучи и фактот дека голем број на жени не го пријавуваа насилството и не ги напуштаа домовите, пред сè поради неизвесност и страв од иднината, економската независност, губење на работното место и сл. Голем број на жени токму во овој момент се охрабрија и најдоа реална причина да ги напуштат своите т.н. домови и да почнат да живеат нов живот. Но не само жените, туку и сè повеќе деца станаа жртви на семејно насилство во овој период. Последните месеци од пандемијата, животот на децата во семејства каде има насилни родители, станаа страшен. Тие станаа сè повеќе ранливи и под голем психо-социјален притисок.¹⁴

6. Заклучок

Соочена со бројни примери за разводи во последните години, чии фактори и причини се различни, се одлучив да ја разработувам оваа по малку раздражлива тема. Растена во патријархално семејство со сите морални и вистински вредности и принципи, премногу тешко успевам овој процес, овој сегмент од животот да го прифатам како едноставен и веќе во последно време нормален. Но мора да сфатиме дека како што е во природата на луѓето да се спојуваат и да формираат заедници, така со текот на времето и промените во општеството и разделувањето на луѓето од брачните заедници станува нормално и природно. Разводот прераснува во можност за поместување на границите на човековата

¹⁴ <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/Spravuvane-so-nasilstvo-vrz-zheni-i-semejno-nasilstvo-za-vreme-na-KOVID-19.pdf>

среќа и проширување на човековите слободи. Правото за развод стана посебен вид на право на човекот и дел од човековите права и слободи. Секој слободен човек има право да ја бара и пред сè да ја остварува својата среќа на начин на кој самиот смета дека е правилен. Поаѓајќи од очекувањата за идеален брак, во денешно време поради големите општествени промени и промените во начинот на живот е многу потешко да се реализира една успешна и посакувана брачна врска. Тоа опфаќа бројни обврски, прилагодувања, толеранција, доверба, одржување честност и достоинственост, заемна почит, сè поради остварување и задоволување на потребите на брачната заедница и организација на секојдневниот живот, материјалните потреби на семејството, а во исто време и обезбедување на правилен и хармоничен развој на децата како најзначајни во семејната заедница.

Современото општество остава свој печат и врз овој сегмент од животот на луѓето. Неговите специфики и карактеристики се една од клучните причини кои не придонесуваат да може да се одржи институцијата брак меѓу брачните другари. Знаеме дека последиците од разводите на бракови не се воопшто лесни и брзо пребродливи. Тие допираат до сите членови на поширокото семејство, почнувајќи од брачните другари, нивните родители но највеќе се рефлектираат на децата. Иако претпоставките не секогаш се основаат, во овој сегмент искуствата покажуваат дека подобро е децата да растат во здрава средина и во случај да се родителите разведени, отколку да се сведоци на нездрав живот проследен со бројни несогласувања, конфликти и невкусни ситуации. Имајќи го во предвид најдобриот интерес на детето, односно дека двата родители се потребни во животот на детето, кај разведените бракови најзначајно е посветување на максимална грижа и внимание на децата од овие бракови и после разводот на бракот. И не само децата и за возрасните подобро е да се разделат, отколку да бидат жртви на несогласувања и проблеми. Соочувајќи се и реално согледувајќи ги реалните проблеми кои ги носи современото општество, и со наоѓањето начини за нивно решавање, партнерите го подигаат нивното ниво на меѓусебни односи и од таму произлегуваат нови начини кои им овозможуваат да продолжат заедно среќно.

Одржувањето на стабилноста во бракот, како една од основите е тежок процес, но истиот не евозможен ако само едната страна се грижи за тоа. Заемното дејствување, заедничкото решавање на проблеми, поддршката, отворените разговори со својот партнер и одржувањето на емоционалниот момент, се клучни фактори во надминување на оваа криза во браковите.

Љубовта кон својот партнер и децата, почитта кој членовите на поширокото семејство и желбата да се зачува семејството и семејната хармонија, треба да се поважни од стравот од секој животен предизвик со кој се соочуваме.

Библиографски единици:

1. Bahr.H.M & Chadwick,B.A (1985). Religion and family in Middletown,USA, Journal of Marriage and the Family.
2. Burns, A. & Dunlop, R. (2000). Parental divorce, personal characteristics and early adult intimate relationships: A longitudinal Australian study. Journal of Divorce & Remarriage.
3. Saces, M. F, Harford, T. C, Williams, G. D, Hanna, E. Z op.cit 647-652.
4. Спировиќ-Трпеновска Л., Мицковиќ Д., Ристов А, (2013). Семејно право, Скопје: Културна установа „Блесок”.
5. Dimitrievic, J. (1959). Uzroci razvoda braka, Beograd.
6. Хаџи Василев. М., (1977-1980). Семејно право во СФРЈ, Скопје.
7. ibid pg.20-21.
8. Jantera-Jareborg, M. (2002). Grounds for Divorce and Maintenance Between Former Spouses SWEDEN: University of Uppsala.
9. Мицковиќ, Д. (2008). Семејството во Европа XVI-XXI век, Скопје: Културна установа „Блесок”.
10. Мицковиќ Д., Ристов А., (2011). Промените во семејството и реформите во семејното право во Европските земји, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први” во Скопје во чест на проф. Наум Гризо, Правен факултет „Јустинијан Први” во Скопје.
11. Мицковиќ Д., Ристов А. (2015). Семејно право, Стоби Трејд, Скопје;
12. Закон за семејството (Пречистен текст), „Службен весник на Република Македонија” бр. 153/2014 година.
13. Poortman, A. R., & Kalmijn, M. (2002). Women’s labor market position and divorce in the Netherlands: Evaluating economic interpretations of the work effect. European Journal of Population, 18, 175-202.
14. Schwab, R. (1998). A child’s death and divorce: Dispelling the myth. Death Studies
15. Todorova, V. NATIONAL REPORT: Parental Responsibilities-Bulgaria.
16. <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/Spravuvane-so-nasilstvo-vrz-zheni-i-semejno-nasiltvo-za-vreme-na-KOVID-19.pdf>
17. <https://faktor.mk/trend-ili-sostojba-na-sekoj-chetvrti-skluchen-brak-po-eden-razveden>
18. <https://faktor.mk/trend-ili-sostojba-na-sekoj-chetvrti-skluchen-brak-po-eden-razveden> (пристапено на ден 27.05.2020 г.).
19. Член 40 од Закон за семејството, Сл. Весник на РМ бр. 153 од 20.10.2014 година.
20. Wirggins, J., (2000). Marriage Low and Family Low: Autonomy, Interdependence and Couples of the Same Gender.

Дополнително користени веб-страници:

1. <https://www.pravo.org.mk>
2. <https://www.praksis.mk>
3. <https://www.sudstvo.mk>
4. <https://mk.wikipedia.org/>
5. <https://e-justice.europa.eu>

CHANGES IN RELATIONS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND THE CIVIL SECTOR: A REVIEW OF RECENT RESEARCH

LL.M Andon Damovski

PhD Candidate, Institute of Sociology, Faculty of Philosophy - Skopje

E-mail: andon_damovski@hotmail.com

Abstract

The civil sector sector is often determined by a few more or less precise differences. It differs from the state and the market in its specific qualities. Referring to the originality of the civic world, dilemmas arise: Are associations really places of politicization, democracy and its learning? - Or are the associations a place of solidarity where labor is renewed? In a word, are they the iron of social change? In such a connotation that connects the civil sector with the idea of counter-power, it should not be equated with either the Government or its administration. As different from the state, the civil society sector could be confused with the wider sphere of politics. Today, significant values are attributed to the civil society sector, for example as a potential reservoir of political elites or as a facilitator of public regulation. The interest in the civil sector today is part of the reassessment of the relations between the citizen and the state, of the political power of the common man. What defines the civil sector is the fact that it is the space where citizens can freely associate and organize in groups and organizations at different levels in accordance with their interests. The relations between the civil sector and the state have been the subject of interest for a long time. In this paper, we focus on the changing relations between public authorities (the state but also others such as local governments or supranational governments such as the institutions of the European Union) and the civil society sector by analyzing current research in some European Union countries. and the Republic of Northern Macedonia.

Keywords: civil society, associations, public authorities

ПРОМЕНИ НА ОДНОСИТЕ ПОМЕЃУ ЈАВНИ ВЛАСТИ И ГРАЃАНСКИОТ СЕКТОР: ОСВРТ КОН ПОНОВИТЕ ИСТРАЖУВАЊА

м-р Андон Дамовски

докторанд, Институт за социологија, Филозофски факултет- Скопје

E-mail: andon_damovski@hotmail.com

Апстракт

Граѓанскиот сектор често се определува низ неколку помалку или повеќе прецизни разлики. Тоа се разликува како од државата, така и од пазарот, по своите специфични квалитети. Осврнувајќи се на оригиналноста на граѓанскиот свет се поставуваат

дилемите: Дали здруженијата навистина се места на политизација, на демократија и нејзино учење? Или здруженијата се место на солидарност каде што се обновува трудот? Со еден збор, дали тие се железото на општествените промени? Во една ваква конотација која граѓанскиот сектор го поврзува со идејата за контра-моќ, тоа не треба да се поистовети ни со Владата ни со нејзината управа. Како различно од државата, граѓанскиот сектор би можело да се помеша со сè пошироката сфера на политиката. Денес на граѓанскиот сектор му се припишуваат значајни вредности, на пример како потенцијален резервоар на политички елити или како олеснувач на јавното регулирање. Интересот за граѓанскиот сектор денес е дел од преоценувањето на односите меѓу граѓанинот и државата, на политичката моќ на обичниот човек. Она што го дефинира граѓанскиот сектор е фактот дека тоа е просторот каде што граѓаните можат слободно да се здружуваат и организираат во групи и организации на различни нивоа во согласност со нивните интереси. Односите помеѓу граѓанскиот сектор и државата се предмет на интересирање веќе подолг временски период. Во овој труд, се фокусираме токму на промените на односите помеѓу јавните власти (државата, но и другите како на пример локални власти или наднационалните власти, како што се институциите на Европската Унија) и граѓанскиот сектор преку анализа на актуелните истражувања во некои од земјите од Европската Унија и Република Северна Македонија.

Клучни зборови: граѓански сектор, здруженија, јавни власти

Вовед

Граѓанскиот сектор како идеја е длабоко вкоренето во традицијата на нововековната филозофија. Со развојот на капитализмот, во модерната филозофија граѓанскиот сектор се појавува пред сè во либерална политичка мисла со која се опишува сферата на социјалната дејност одделена од државата. Овој термин во рамките на либералната мисла има различни концептуализации. Најчест и највлијателен е концептот за граѓанско содружништво/сектор, кој се однесува на јавниот простор помеѓу семејните заедници и државата, неповрзани со пазарот, каде граѓаните можат да се здружуваат со цел остварување на заеднички интереси во рамките на законот кој го гарантира државата. Граѓанскиот сектор афирмира самоорганизирање на граѓаните, независно од државата. Улогата на граѓанскиот сектор во развојот на демократско општество ужива растечки тренд на одобрување, но постојат и многу недоречености во однос на точното значење на неговото постоење. Идејата за граѓанскиот сектор и она што го прави толку привлечно за многу мислителите е презентирano преку зборовите на Ендрју Арато (1990): *„Граѓанскиот сектор не само што го олеснува дефинирањето на некои транзиции од типот на советскиот систем, туку и овозможува одлична перспектива од која може да се види и да се земе во предвид внатрешната критика. Целта на оваа критика е да се дефинираат решенијата и одлуките при изборот во процесот на креирање и развој на нови демократски и либерални институции,* (Arato, 1990:25).

Она што го дефинира граѓанскиот сектор е фактот дека тоа е просторот каде што граѓаните можат слободно да се здружуваат и организираат во групи и организации на различни нивоа во согласност со нивните интереси. Сепак, граѓанскиот сектор не може да се перципира како опозиција на државата и стопанството. Односите помеѓу граѓанскиот сектор и државата се предмет на интересирање веќе подолг временски период.

Во овој труд, преку техниката анализа на содржина и компаративниот метод се фокусираме токму на промените на односите помеѓу јавните власти (пред сè, државата но и другите како на пример локални власти или надна-ционалните власти како што се институциите на Европската Унија) и граѓанскиот сектор преку анализа на актуелните истражувања во некои од земјите од Европската Унија и Република Северна Македонија.

1. Дилеми за односот помеѓу граѓански сектор и држава

Односот помеѓу државата и граѓанскиот сектор е битен елемент за анализа со цел да се оцени развојот на граѓанскиот сектор во современите општества. Според Дарендорф, *„граѓанскиот сектор не може да се развива без поддршка од државата, бидејќи тоа мора да има основа во зрела демократија и зрела политичка култура во кои има легитимни барања и се почитуваат граѓанските права“* (Кацарска, 2008). Истото пак, не може да биде сторено без соработка од државата. Во согласност со ова, граѓанскиот сектор во демократските, а особено во транзициски режими бара соработка и придонес од државата. Додека во периодот на комунизмот, граѓанскиот сектор претставува антагонистички одговор кон државата со потенцијалот да ги примени односите на моќ, во демократски услови, тоа станува интегрален дел на системот. Во таа насока, контекстуалните фактори се битни, бидејќи тие ја утврдуваат широката рамка во која се развива граѓанскиот сектор. Соодветно, врската помеѓу граѓанскиот сектор и државата треба да се анализира во рамките на политичкиот и интелектуалниот контекст во кој се наоѓаат државите.

Од друга страна, промоцијата на односите помеѓу граѓанскиот сектор и државата, овозможува модернизација на самите држави преку причинска поврзаност на економскиот и демографскиот развој, социјалната и психичка мобилизација, политички развој, културни промени и трансформација на економскиот и политичкиот поредок. Главната разлика во овој поглед е меѓу општите процеси на раст и структуралните промени како институционални, така и организациски. Промените на односите помеѓу граѓанскиот сектор и државата придонесуваат кон менување на структурите на основниот државен систем (Cohn, 2017).

Според Емил Диркем, структурно-функционалната диференцијација е основен процес со кој се карактеризира модернизацијата воопшто, но и на

тој начин, односите помеѓу државата и граѓанскиот сектор. Според него, зголемената специјализација на сегментацијата е поврзана со зголемувањето на растот и влијае на целите општествени структури, активности и животи на поединци. Диференцијацијата од една страна значи откажување од традиционалните односи на државата, а од друга страна зголемување на мобилноста на луѓето, стоките и идеите. Тоа води кон развој на експанзивни мрежи за размена и достапност на повеќе ресурси и можност за создавање на различни начини на здружување на граѓаните со цел остварување на нивните потреби. Според Гелнер, граѓанскиот сектор се однесува на збир од различни граѓански организации кои се доволно силни да ѝ се спротивстават на државата, притоа без да ѝ оневозможат на државата да ја исполнува својата улога на чувар на мирот и арбитратор помеѓу главните интереси, сепак спречувајќи ја државата да доминира и да го расцепка останатиот дел од општеството. Следствено, главното обележје на граѓанскиот сектор е неговата независност од државата, т.е. помеѓу државата и граѓанскиот сектор мора да постои граница, бидејќи тие се дефинираат врз основа на меѓусебната спротивност. Сепак, многу автори тврдат дека никогаш не може да постои суштествена поделба помеѓу државата и граѓанскиот сектор, бидејќи државата ја формира правната рамка во која граѓанскиот сектор функционира. Според Хелд, *„граѓанскиот сектор го задржува својот специфичен карактер, бидејќи се состои од областите на општествениот живот надвор од директна контрола на државата“*. Развојот на граѓанскиот сектор во транзициските земји е условен од повлекувањето на државата од јавниот простор, притоа обезбедувајќи простор за развој на ентитетите на граѓанскиот сектор. Со други зборови, односот помеѓу државата и граѓанскиот сектор има дијалектичка природа, бидејќи тие иако можат да бидат комплементарни и притоа да се поддржуваат, меѓу нив има и потенцијално вграден конфликт, кој извира примарно од вродените експанзионистички тенденции на секој државен апарат (Кацарска, 2008).

Во оваа насока, Дајмонд потенцира дека актерите во граѓанскиот сектор имаат потреба од институционализиран правен поредок за да ја чува нивната автономија и слободата на дејствување. Од оваа перспектива, граѓанскиот сектор не само што ја ограничува моќта на државата, туку и ја легитимира истата кога таа моќ е базирана на владеење на правото. Хауард во една од ретките емпириски студии за слабоста на граѓанскиот сектор во посткомунистичка Европа тврди дека цврстата и стабилна држава го поттикнува развојот на граѓанскиот сектор (Костов, 2006).

2. Граѓанскиот сектор – промоција на односи за соработка и партнерство со државата

Граѓанскиот сектор има значајна улога во градењето на демократското општество и социо – економскиот развој на секоја земја. Тој ја опфаќа таа сфера од општеството која се однесува на човечки и асоцијативни активности, кои работат во јавната сфера, надвор од пазарот и државата но и надвор од семејството и сродничките групи. Тоа е доброволно изразување на интересите и аспирациите на граѓаните, организирани и обединети за некој заеднички интереси, цел, вредност или традиции, и мобилизирани во колективна акција, како корисници или чинители на процесот на развој. Иако овој сектор се издвојува од државните и пазарните сили, на крајот влијае и е под силно влијание на двете. Зависно од интелектуалните и идеолошки традиции и контекстот како синоним за граѓански сектор во македонскиот јазик се користи поимот „социјална економија, „третиот сектор“, „доброволниот сектор“, „невладини организации“, „граѓанското општество“, „дивилно општество“, „граѓанско содружништво“ и други. Силниот граѓански сектор е суштинска компонента на секој демократски систем и претставува вреден ресурс кој придонесува за градење на отчетни и легитимни државни институции, силна општествена кохезија и демократски политички живот. Граѓанските организации имаат важна улога во поттикнувањето на граѓаните и на другите организации, да го следат работењето на државните институции и да ги користат достапните инструменти, да создаваат инструменти и механизми со цел поголема отчетност и транспарентност на институциите. Од друга страна, секоја одговорна Влада треба да се грижи за граѓанскиот сектор и неговиот развој, бидејќи само со партиципативно учество може да се обезбеди демократско општество. Сепак, во модерните општества односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти се под постојан притисок на различни промени (Ангеловска-Дичовска, 2018).

Се поставуваат прашањата за автономноста на граѓанскиот сектор, влијанието на јавните власти врз управување со граѓанските проекти, и тоа дали управувачката филозофија ја содржи алтруистичката ориентација или станува збор само за политички интерес на државите, како и за тоа какви се односите помеѓу нив. Со еден збор кој од современите трендови ќе даде белег на промените во односите помеѓу јавните власти и граѓанскиот сектор?

Од социолошки аспект, можно е да се истакнат неколку пристапи кон опште-ствената улога на граѓанскиот сектор. Анализирајќи ја општествената улога на граѓанскиот сектор во Америка, уште во 1840 година Алексис де Токвил, ќе рече дека граѓанскиот сектор е школа во која се формираат и од која се регрутираат нови политичари. Но, реченото не значи дека прашањата кои се поставуваат во врска со оваа појава се беспредметни. Таквите појави отвораат некои од фундаменталните прашања на општествената смисла и

функцијата на граѓанската сфера во современото општество и за нејзините односи со политичката власт, но и со другите сфери на општествениот живот (Трајковски, 2017). За разлика од ова толкување, во Франција на граѓанскиот сектор се гледа како на место за создавање и поддржување на јавни политики. Односно граѓанските здруженија претставуваат инструмент на јавните власти потенцирајќи го нивното структурирање (Watkins, Swilder & Hannan, 2012).

Во однос на ова прашање изградени се две главни парадигми или доктрини. Првата, граѓанскиот сектор го определува и го нормира како сектор кој и е спротивставен на државата, втората го определува граѓанскиот сектор како **партнер** на државната и на политичката власт воопшто. Во овој контекст, најпрво би можеле да говориме за оригиналноста на граѓанските здруженија како продуктивна организација. Во овој случај, граѓанските организации не се само „организации“, кои имаат своја економска димензија, туку истите имаат и политичка и демократска димензија. Нивните активности не треба да се сметаат само како производ на јавноста, туку истите треба да бидат резултат на интеракцијата со јавните власти во откривање на бројни општествени потреби. На тој начин, здруженијата го олеснуваат пристапот на јавните власти во комуникација со граѓаните, промовирајќи ја отвореноста за учество во јавните структури. Здруженијата претставуваат инструмент на јавната политика давајќи ефективен придонес кон мисиите на јавните власти, вклучувајќи ги граѓаните во конструктивен партиципативен процес на учество при креирање на јавните политики. Според студијата „Водич за развој на политики на граѓанските организации“ (2018), партиципативното учество ја олеснува инклузијата на индивидуалците или организациите во развојот на политиките преку консултативни и партиципативни алатки, со цел да се постигне одговорност, транспарентност и активно граѓанство. Партиципативното креирање политики е општ пристап, а не конкретна „алатка“ преку кое се олеснува вклученоста на поединци или групи во дизајнирањето на политиките. Придобивките од вклученост во отворените и партиципативни процеси содејствуваат кон: создавање правични и фер политики и регулативи, олеснување на меѓусекторскиот дијалог, намалување на трошоци, развивање на поголема доверба во институциите на јавната власт, поефикасна имплементација како резултат на чувството на придонес, зајакнување на демократијата и слично (Ангеловска-Дичовска, 2018).

Друг значаен аспект кој се јавува при проценка на односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти претставува процесот на децентрализирање на надлежностите на јавните власти. **Децентрализацијата** влијае врз политиките и економските процеси и нивниот развој во единиците на локалната самоуправа. Таа е конзистентна со демократизацијата на општеството, пред сè на локално ниво така што овозможува обичните граѓани здружени проактивно да учествуваат во процесите на одлучување за прашања што

влијаат врз нивните животи. Во принцип со децентрализацијата се зголемува учеството на јавноста во процесите на донесување на одлуки, бидејќи луѓето се подготвени да учествуваат во политичкиот живот кога знаат дека нивниот ангажман ќе има влијание и ефект. Во тој контекст, интересот на јавноста за учество во политичкиот живот е обично поголем на локално ниво каде што луѓето учествуваат во одлучувањето за проблемите од нивното секојдневно живеење. Од друга страна, децентрализацијата овозможува локалните власти да воспостават поблиска комуникација и координација со локалното население. Во тој контекст општините се тие кои имаат контрола врз дефинирање на прашањата во односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти на тој начин контролирајќи ги процесите на мобилизација на граѓанските здруженија отколку општинската моќ. Тука се јавува дилемата за конвергенција помеѓу општинската волја и дејствување на граѓанското здружување (Костов, 2006). Во оваа насока, актуелни стануваат односите помеѓу државата, здруженијата и пазарот.

Проучувајќи ја **контрактуализацијата/договорноста** помеѓу јавните власти и здруженијата, некои автори укажуваат дека пазарната логика создава норми и ја стандардизира содружничката понуда. Самиот поим на контрактуализација се однесува на договор помеѓу јавните власти и здруженијата. Во суштина, здруженијата се „приватни“ алатки на јавната политика, користени на дистанца, отколку јавните институции и се управувани според норми што го регулираат нивното однесување. Договорната култура со јавните власти претставува нова форма на управување со здруженијата (Eikenberry, A. & Kluver, J, 2004). Ваквиот приод придонесува за развој на стандарди, критериуми, како и проценки во функција на начинот на финансирањето. Приватизацијата на активностите на јавните власти го менува фокусот на работа на граѓанските здруженија од аспект на нивна вредност и легитимитет. Во овој контекст од особено значење се карактеристиките на доктрината за **Нов јавен менаџмент** (The New Public Management). Концептот на Нов јавен менаџмент е прагматичен и менаџерски начин на водење на јавните работи во управата. Тој е насочен кон економичност, ефикасност и ефективност (*три Е*), со цел управата и јавниот сектор во целост да се ориентираат пазарно, преку претприемачко однесување и управување со користење на вредностите и техниките на приватниот сектор. Мерките и ефектите на новиот јавен менаџмент се насочени кон приватизација на комерцијалните делови на јавните служби и јавните претпријатија, зголемување на улогата на граѓанскиот сектор како и разлабавување на односите во преостанатите делови на јавниот сектор со истовремено поврзување на поголем број мали самостојни субјекти преку хоризонтална соработка и координација (Костов, 2006). Водејќи се од карактеристиките на Новиот јавен менаџмент организациите од граѓанскиот сектор сè повеќе се ставаат во конкуренција, соочувајќи се со неизвесноста во

однос на јавните власти, како во однос на нивните стратегии така и во однос на нивното финансирање. Ова особено е значајно во управувањето со човечките ресурси, вработувањето и организацијата на работење на здруженијата кои се повикани од страна на јавните власти да генерираат резултати. Честопати, активностите кои се спроведувани од страна на граѓанските здруженија се образложуваат со дејствијата на јавните власти, но и истите зависат од јавните ресурси. На овој начин се прави јасна дистинкција на границите меѓу двата сектори, но и се поттикнува конкуренцијата во добивање на јавните ресурси и конфликтите помеѓу самите здруженија. Типичен пример може да преставува финансирањето на граѓански организации од страна на државата кои идеолошки и политички се блиски до политиките на јавните власти на тој начин што тие стануваат ко-продуценти при креирање на јавните политики. Во таа насока, голем број на граѓански здруженија се позиционираат себеси „*во служба на општиот интерес*“, како комплементарни на државата (Salomon, 1993).

Понатаму, проблемот е јасно дефинирање на можните ограничувања поврзани со даночната и сметководствената контрола, затоа е потребно да се даде прецизна дефиниција на даночните привилегии на овие организации. Зајакнувањето на економската консолидација на граѓанските организации треба да се оствари преку даночни бенефиции за донаторите. М. Тејлор и А. Боси (2016) преку компаративна анализа на развојот на граѓанските организации во Италија и Велика Британија укажуваат дека улогата на граѓанските организации во двете земји е многу значајна од аспект на нивна вклученост во процеси на донесување на одлуки. Одговорноста за нивна организација во двата случаи е оставена на локалните власти. Од друга страна, овие земји припаѓаат на сосема различни политички традиции. Според тоа, нормално е да „играат игри“ граѓанските организации во дискусиите и конфликтите на централните и локалните власти. Во овие конфликти се создаваат алијанси на локалните власти и граѓанскиот сектор. Во Италија и Велика Британија, профитниот сектор има корист од потребата од опозициските партии да ја усвојат својата платформа на локалните власти. Развојот на граѓанскиот сектор во овој поглед во голема мера зависи од политичката традиција на земјата. Интересно е да се напомене дека овој сектор е поцентрализиран во Британија, отколку во Италија. Тејлор и Боси (2016), тврдат дека децентрализирана влада може да се постигне преку „интимна“ соработка меѓу владините и граѓанските организации, вклучувајќи партнерство во развојот и донесувањето одлуки, диверзификација на непрофитниот сектор според големината и функцијата и кредибилитет кај потрошувачите.

Според истражувањето на Ингленд (England, 2014), институционалниот развој и улогата на граѓанските организации станува сè поважна во производство на јавни стоки во политичките области. Овој процес станува особено важен поради заострувањето на финансиските проблеми и ефикасноста на

производството на јавни добра. Според наодите на Ингланд, овој проблем е веќе сериозен во земјите во транзиција.

Во својата студија Саламон и Анхалиер (L. Salamon & X. Anheier 2014), тестираат различни теории со цел да се објасни силата и структурата на граѓанскиот секторот, ставајќи го во контекст на меѓусекторски податоци на макро ниво. Користејќи систе-матски компаративен пристап, тие ја анализираат големината, обемот, структурата, фина-нсирањето и улогата на граѓанскиот сектор во развиените земји. Ова истражување ја покажува доминацијата на граѓанскиот сектор во дадена област во некои земји. Во Јапонија и Велика Британија во однос на износот на трошоците кои државите ги одвојуваат за граѓанските организации доминираат граѓанските организации во доменот на образованието. Втората по големина област во Јапонија е здравството, а во Британија културата. Во САД и Германија граѓанскиот сектор е доминантно активен во секторот здравството. Социјалните служби доминираат во Франција и Италија. Втората најважна област во двете земји е образованието. Културата и рекреацијата доминираат во активно-стите на граѓанскиот сектор во Шведска и Унгарија. Исто така, постојат значајни разлики меѓу структурата на приходите од земја до земја. Авторите на споменатата студија се прашуваат како овие варијации на развојот на граѓанскиот сектор може да се објаснат. Конкретно, во колкава мера постојната теорија на граѓанскиот сектор ја зема предвид разновидноста на споредбите забележани релативно, или што треба да се додаде на теориите за да се пресметаат со постојната реалност? - Соломон и Анхеир во оваа насока ја доведуваат во прашање валидноста на шесте теоретски пристапи во објаснувањето на горенаведените разлики во развојот на граѓанскиот сектор. Во продолжение ќе бидат објаснети шесте теоретски пристапи во контекст на развој на граѓанскиот сектор.

- *Теоријата на хетерогеност.* Според оваа теорија, пазарот ги наследува ограничувањата во производството на „јавни добра“. Работите им се доверени на владата во оваа област. Сепак, владините ограничувања во овој поглед се должат на хетерогеноста на населението. Владите не може да одговорат на нивните барање за своите програми. Овие пазарни и владини грешки можат да се решат од непрофитни организации. Така, граѓанскиот сектор и нејзината разновидност се јавуваат како резултат на исклучителна побарувачка за нефинансиски стоки кои не се во состојба да го решат пазарот и државата.
- *Теоријата на понудата* тврди дека не е неопходно да се земат граѓанските организации само ако постои хетерогеност на населението. Вториот услов за појава на граѓански организации е присуството на „социјални претприемачи“, луѓе со иницијатива која ќе воспостави непрофитна организација која ќе ја задоволи побарувачката.

- *Теорија на довербата* на непрофитната активност се гледа не само во грешките на пазарот, туку и во „погрешните договори“ кои се јавуваат поради недоволни информации. Во многу договори потрошувачите немаат достапни информации за да го оценуваат квалитетот на услугите што ги купуваат. Ова е често случај бидејќи потрошувачите честопати не се потрошувачи. Клиентите во овие случаи бараат доверба во квалитетот на услугата. Поради „ограничувања што не се распределуваат“, односно забраната за дистрибуција на профит, непрофитните организации би требало да работат понапорно за да ги задоволат потребите на своите клиенти.
- *Теоријата на социјалната држава* традиционално се приближува кон проблемот на развојот и улогата на граѓанските организации. Според оваа теорија, грешките на пазарот ги коригира државата, додека непрофитни организации се занимаваат со резидијални социјални проблеми.
- *Теоријата на меѓузависност* истакнува дека постоенето на секторот на непрофитни нус-производи или наследена граница на државата, претставува најлош случај на обидите на државата да се отсеке од општествената пожелна база на плурализам и разновидност. Сепак, постојат причини за кои носителот на непрофитна организација секогаш треба да биде активен пред земјата во одредена област. Тие често имаат експерти за структура и искуство што и недостига на владата. Овие организации често ја мобилизираат политичката поддршка потребна за вклучување на владата. Сепак, граѓанските организации имаат некои ограничувања во врска со нивната способност да одговорат на јавните проблеми. Постои „организација нула-за-профит“, која е насочена кон ограничувања на граѓанските организации, како механизам за да се задоволат потребите на јавноста. Оваа теорија ја презема значајната улога на државата во финансирањето на програмите на граѓанските организации.
- *Теоријата на социјалното потекло* го става ова прашање пошироко и тврди дека начините за задоволување на јавните потреби во некое општество и институционална инфраструктура во голема мера зависи од историскиот развој на одредени општества. Во оваа теорија, авторите се упатуваат на добро познатото истражување на Г. Епинг-Андерсен за видовите на општествени режими и за историската состојба на нивната појава. Овие организации не само што обезбедуваат услуги и не само што испорачуваат стоки, туку се исто така значаен фактор во социјалната и политичката координација (L. Salamon & X Anheier 2014).

2.1. Односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти во Република Северна Македонија

Граѓанскиот сектор во Република Северна Македонија има значителна улога во историјата на земјата, особено во периодот на националната преродба на крајот на XIX век. Пред Втората светска војна, функционираа извесен број добротворни здруженија, додека социјалистичката модернизација на Северна Македонија како дел од Југославија (1945-1990) даде основа за појава на многу културни, спортски, социјални и струкови организации, иако беа под контрола на Комунистичката партија за време на социјалистичкиот период. Независноста, која се случи во 1990 година и транзицијата која следувааше беа важни моменти за препородот на самиот граѓански сектор (МЦМС, 2010).

Во Република Северна Македонија, граѓанските организации се дефинирани како доброволни, непрофитни и приватни организации чија мисија е промена, поддршка или промоција на разни општествени сегменти. Граѓанскиот сектор има за цел да влијае на општествените политики, односно со свој придонес да оформува општество кое се темели на демократски вредности. Терминот „невладини организации,“ или кратенката „НВО“ се задржува во првите 15 години од самостојноста на државата, сè до донесувањето на новиот Закон за здруженија и фондации (2010) каде се дефинирани како здруженија и фондации.

Во Република Северна Македонија здружувањето на граѓаните за постигнување на одредени цели не е новина. Туку прашањето денес е дали тоа претставува позитивна алатка за унапредување на општеството пред и после осамостојувањето на државата. Активизмот на граѓаните во Република Северна Македонија е воден од актуелните прашања и потреби во општеството. Но, во некои периоди од развојот, целите и мисијата на граѓанскиот сектор, организиран во граѓански здруженија, се менува во зависност од доминантната политичка идеологија и од тоа условените расположливи средства, односно приоритетите на донаторите присутни во земјата. Со почетокот на транзицискиот процес на државата, започна и промената и обликувањето на граѓанскиот сектор. Во првата деценија од независноста на Северна Македонија, странските донатори во голем број беа присутни во државата, а со тоа и изворите на финансиски средства беа лесно достапни за граѓанските организации.

Релацијата граѓански сектор – државна власт во првата деценија од постоењето на нашата држава е во зачеток, но и не многу интензивна. Државата се појавува како уредувач на правната рамка за функционирање на граѓанските организации, но, сепак, нејзината улога во развојот на граѓанскиот сектор се интензивира во втората декада од постоењето на нашата независна држава. Граѓанските организации во текот на процесот на развој во секторот поминуваа низ различни промени и предизвици предизвикани како од властите во државата, така и од присутните донатори. Истражувањето на Македонскиот центар за меѓународна соработка – Скопје, во 2013 година за довербата на граѓаните во

граѓански сектор истакнува дека довербата на граѓаните во секторот е во пораст, но, сепак, постои потребата од афирмирање на резултатите на организациите за да се достигне задоволително ниво на доверба кај граѓаните. Иако граѓанскиот сектор сам по себе е видливо присутен во општеството, во истражувањето граѓаните го препознаваат единствено Црвениот крст како граѓанска организација во која имаат доверба, додека останатите организации се непрепознатливи во јавноста или не ги достигнуваат резултатите кои ги презентираат. Генерализирањето на организациите во граѓанскиот сектор претставува и пречка кон развојот и афирмацијата на поединечните организации. Во јавноста, граѓаните ги препознаваат организациите или лицата кои претставуваат одредена граѓанска организација кои се присутни во медиумите. Лесно достапните национални медиуми на организациите од главниот град доведоа до презентирање на свои видувања и мислења за одредени јавни политики кои граѓаните ги перципираа како ставови и мислења на граѓанскиот сектор. Овие организации со своите развиени стратегии за односи со јавноста придонесоа за генерализирањето на граѓанските организации во очите на јавноста, односно граѓаните, со што се креираше и мислењето на јавноста за граѓанскиот сектор (МЦМС, 2013).

Во деведесеттите години од минатиот век, Европската комисија финансиски ги поддржуваше граѓанските организации во Република Северна Македонија, сепак, воспоставувањето на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) во 2006 година го подигна стандардот за добивање на финансиска поддршка од Европската Унија. Финансиската поддршка од ИПА претставуваше предизвик за граѓанските организации во однос на условите кои една организација треба да ги исполнува. Овде се подразбираше организацијата да биде регистрирана како правно тело, со целосна техничка опременост и со силни човечки ресурси во однос на имплементирање на проектни активности и менаџирање на одреден буџет. Во овој поглед, државните и локалните институции почнаа да го препознаваат интересот од соработка со ваквите организации. Во октомври 2004 година, Владата на Република Северна Македонија предложи Иницијатива за формирање Одделение за соработка со граѓанскиот сектор во Република Северна Македонија со цел остварување на конструктивна соработка со граѓанскиот сектор во државата за поттикнување на демократизација и модернизација во сите сегменти во општеството. За таа цел во 2006 година ќе се усвои Стратегијата за соработка меѓу владата и граѓанскиот сектор 2007-2011. Врз основа на ваквите глобално-локални реконфигурации, граѓанскиот сектор во политичките кругови, но и во пошироката јавност почна да се перцепира како потенцијален и посакуван партнер во управувањето со важни општествени процеси. Тоа беше најава за нов - кооперативен и партнерски - однос помеѓу политиката и граѓанскиот сектор. Овие стратегиски иницијативи и документи беа преведени во конкретни програми и мерки насочени кон развој на граѓанското сектор во рамките на т.н. политика за повеќестепено

управување (policy of multilevel governance). Оваа политика придонесе за постепено преобразување на општиот контекст на дејствување на граѓанскиот сектор. Најзначајниот елемент на таа нова општествена околина го наоѓаме во преминот од непријателство во партнерски односи меѓу државата и граѓанскиот сектор. Централната влада разбра и прифати дека политички посакуваното членство во ЕУ има за цена трансферирање на дел од нејзината моќ нагоре кон институциите на ЕУ и надолу кон локалните власти (децентрализација) и кон граѓанските организации (деетатизација). Новиот модел наметнуваше промена и во граѓанскиот сектор. Од него се очекува да се професионализира и да ги зголеми своите капацитети за преземање одговорност на компетентен извршител на јавни дејности, а не само критичар на властите (Доневска М. Мојанчевска К, Илиевски К, Илоска А., Трајковски И, Рахиќ Б., 2018).

Најзначајните специфики на овој период произлегуваат, главно, од односот на најзначајните политички фактори од опкружувањето (државата и доминантните политички партии, а во голема мера и странските амбасади) во земјата кон граѓанскиот сектор, во целина или кон делови од него. За разлика од политичкиот сектор, економскиот сектор и во овој период не најде интерес да се наметне како фактор во структурирањето на граѓанскиот сектор и во неговото влијание врз општествените промени. Единствен сегмент во кој економските интереси се пројавуваа како фактор во граѓанското здружување и дејствување беа и останата масмедииумите. Меѓутоа, силната спрега меѓу економијата и политиката во целиот посткомунистички период, па и во овој, вториот, ги направи главните масмедииуми повеќе експоненти на капитализмот и на клиентелизмот отколку на слободата на здружувањето, говорот и мислата како темелни принципи.

Промените на односите помеѓу јавните власти и граѓанскиот сектор во изминатите години во Република Северна Македонија се карактеризираат со нивоа на политички поттикната мобилизација, која би требало да претставува индикатор за граѓански активизам. Актуелните практики на односи помеѓу државата и граѓанскиот сектор го даваат заклучокот дека вклученоста на граѓанските организации е резултат на партиско-политичка инструментализација. Класичен пример претставуваше вклученоста на граѓанските активисти во активности на Шарена револуција, студенски пленум итн.

Овие настани го поттикнаа граѓанското учество во политичките и општествените процеси. Во истражувањето за граѓанско учество (2016) на „Реактор – Истражување во акција“ кое е спроведено во период од 2012 до 2016 година се истакнува дека во 2015 и 2016 година бројот на граѓани кој учествувале во протести и демонстрации бележел значителен пораст од 21% односно 18%, за разлика од претходните две години кога бројката изнесувала само од 8% до 13% од граѓаните. Според резултатите од спроведеното истражување, најчесто граѓанските активисти кои учествувале во овие активности биле и претставници

на граѓански организации. Според авторот на студијата Здравев (2016), овие статистички податоци се реална рефлексија на тогашните состојби во државата и во околности кога опаѓа довербата во институциите, единствен инструмент за влијание и манифестирање на незадоволството е токму граѓанскиот активизам. Дополнително, податоците од спроведеното истражување покажуваат дека веројатноста за учество на граѓанските активисти (во протести се зголемува со зголемување на организираноста на заедницата, па според тоа може да се заклучи дека протестите на хонорарците, новинарите, студентите, како и оние на движењето „Протестирам“), имаа мобилизирачки ефект и ги поттикнаа граѓаните повеќе да се вклучат во општествените и политичките процеси. Ваквиот приод од една страна ја доведува во прашање автономноста и прородата на граѓанскиот сектор во Република Северна Македонија, а од друга страна, го вовлекува граѓанскиот сектор во политиката, со негово претворање во механизам на владеењето.

Заклучок

Изложениот преглед на поновата домашна и странска литература покажува дека граѓанскиот сектор има мошне значајна улога и претставува влијателен актер во создавањето свесност за широк спектар прашања поврзани со општествениот развој. Во оваа насока, граѓанскиот сектор не може да се развива без поддршка од државата, бидејќи тоа мора да има основа во зрела демократија и зрела политичка култура во кои има легитимни барања и се почитуваат граѓанските права. Различните теоретски гледишта укажуваат на неопходноста граѓанскиот сектор да го задржи својот специфичен карактер, односно да ја сочува својата независност од државата. Во оваа насока, граѓанските организации имаат важна улога во поттикнување на граѓаните да го следат работењето на државните институции и да ги користат достапните инструменти и механизми со цел поголема отчетност и транспарентност на институциите. Нивните активности не треба да се сметаат само како производ на јавноста, туку истите треба да бидат резултат на интеракцијата со јавните власти во откривање на бројни општествени потреби. На тој начин, здруженијата би го олесниле пристапот на јавните власти во комуникација со граѓаните, промовирајќи ја отвореноста за учество во јавните структури. Силно влијание врз промените на односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти имаат процесот на децентрализација, контрактуализацијата или договореноста и новиот јавен менаџмент кои преку нивната примена и значење се прави јасна дистинкција на односите помеѓу овие актери. Прегледот на посочените истражувањата за развојот на граѓанскиот сектор во земјите од Европска Унија покажува дека развојот на односите од една страна зависи од политичките традиции ставајќи акцент на локалните власти како актер за

соработка со граѓанскиот сектор, преку развивање на партнерства и донесување на одлуки и од друга страна од теоретски аспекти со цел да се објасни силата и структурата на граѓанскиот сектор. Посебно внимание авторите на овие студии посветуваат на големината, обемот, структурата, финансирањето и улогата на граѓанскиот сектор во развиените земји давајќи го заклучокот дека постојат значајни варијации во односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти.

Актуелните состојби во граѓанскиот сектор, како и неговото место во современото македонско општество, во целина, се резултат од влијанијата, но и прилагодувањата од страна на затекнатите структури и субјекти на граѓанското содружништво во однос на историски обликуваните структури и субјекти во другите сфери на општествениот живот, а пред сè, на државата и политиката. Притоа, особено важно е да се нагласи дека интеракциите меѓу граѓанскиот сектор и другите нивоа на општественост, кај нас, не се воспоставуваат во вакуум. Тие беа и сè уште се под силно влијаније на западните (западно еверопските и американските) глобалистички политички, економски, граѓански, безбедносни и други интереси, стратегии, структури и субјекти.

Од анализата на домашната литература може да се заклучи дека постои промена на владините институции кон градење на европски стил на инклузивно одлучување и општество засновано на дијалог и учество на граѓанскиот сектор. Доследното спроведување и постојано подобрување на процедурите за соработка, дефинирање јасна визија и долгорочна стратегија за развој на граѓанскиот сектор и градење меѓусебно почитувана отворена врска и партнерство исполнуваат тешкотии и одредени забелешки, но исто така содржат доволен потенцијал за иден понатамошен развој на односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти, но и политичката култура и демократијата во Република Северна Македонија. Сепак анализите го даваат заклучокот дека промените на односите помеѓу јавните власти и граѓанскиот сектор во изминатите години во Република Северна Македонија се карактеризираат со нивоа на политички поттикната мобилизација, која би требало да претставува индикатор за граѓански активизам. Актуелните практики на односи помеѓу државата и граѓанскиот сектор го даваат заклучокот дека вклученоста на граѓанските организации е резултат на партиско-политичка инструментализација.

Референци

1. Andrew Arato, (1990) ‘Revolution, ‘Civil Society and Democracy’, Praxis International, Vol. 10, Nos.1/2, pp.25.
2. Cobn, D. (2017). Creating Crises and Avoiding Blâme: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. Administration & Society 29(5), 584-616.
3. England, R. (2014). Experience of Contracting with the Private Sector: A Selective Review.
4. Eikenberry, M., Kluver, J. (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? In: Public Administration Review, Mar. - Apr., 2004, Vol. 64, No. 2 (Mar. - Apr., 2004), pp. 132-140.
5. Salomon, L. (1993). The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State: Social Service Review, Mar., 1993, Vol. 67, No. 1 (Mar., 1993), pp. 16-39.
6. Salamon, L. Anhalier E. (2014). The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective-An Overview. Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 98-120.
7. Taylor, M. Bosy A. (2016). The Changing Role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving Toward the Market. In B. Gidron, Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
8. Watkins, S., Hannan, T. (2012). Outsourcing Social Transformation: Development NGOs as Organizations: Annual Review of Sociology, 2012, Vol. 38 (2012), pp. 285-315.
9. Ангелоска-Дичовска М. (2018) „Водич за развој на политики за граѓански организации“. Скопје: Фондација за менаџмент и индустриско истражување.
10. Донеvsка, М., Мојанчевска К., Илиевски К., Илоска А., Трајковски И., Рахиќ Б. (2018) Граѓанскиот сектор и општествените промени. Скопје: Асоцијација за истражување, комуникации и развој ПАБЛИК.
11. Здравев, Д. (2016). Граѓанското учество во Македонија од 2012 до 2016 година – како до зголемен граѓански ангажман - Скопје: РЕАКТОР-Истражување во акција.
12. Кацарска, С. (2008). Граѓанските организации во Република Македонија- Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
13. Костов, С. (2006). Нов јавен менаџмент- Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
14. Костов, С. (2006). Децентрализација: наша цел- Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
15. МЦМС (2010) „Индексот на граѓанското општество во Македонија“- Скопје.

16. МЦМС (2013) „Доверба на граѓанското општество“ - Скопје.
17. Трајковски, И. (2017). Новата политичка власт и Граѓанскиот сектор во Република Македонија. ResPublica. [online] Скопје: Достапно на: https://respublica.edu.mk/mk/blog/2017-10-17-09-02-03?fbclid=IwAR3t4AsAYuEpLD_emZV-WAeKrl2gX4MFXD5S3H3tpQXUgrxdKHVZwsFs3Y (Пристапно на 31.03.2021)

POINTING OUT THE NEED FOR TIMELY SUBMISSION OF THE PROPOSAL FOR OPENING THE BANKRUPTCY PROCEDURE

Verica Danilova

Master studies -University "Goce Delcev"-Stip

E-mail: verica.071197@student.ugd.edu.mk

Abstract

In this paper, special attention will be paid to the importance of timely initiation of bankruptcy proceedings, ie the need for an efficient bankruptcy system which is a necessary part of the market economy of each country, as it provides security to creditors, recovery of companies with financial difficulties. The paper will explain the reasons that affect the delay and inefficiency of the bankruptcy procedure. On the other hand, the paper will explain the benefits of timely and efficient implementation of the bankruptcy procedure, whose main purpose is to satisfy the interests of all those who participate in it. Therefore, I will cover the special role of the Bankruptcy Trustee, which is especially evident after the legal consequences of the opening of the Bankruptcy procedure, where it protects the interests of the creditors and the bankruptcy debtor. Here, I will especially cover his special role as an authorized proposer in relation to filing a lawsuit for damages, ie damage suffered by creditors due to irresponsible behavior of the bankruptcy debtor, ie failure to file a proposal to open bankruptcy proceedings, which led to reduction of the bankruptcy estate from which the creditors are settled. The subject of research is the timely initiation and completion of the bankruptcy procedure in our law, as a procedure conducted by the Bankruptcy Trustee who is a professional in it. Meanwhile, the purpose of the research is to identify the disadvantages and advantages regarding the legal order of the bankruptcy procedure in terms of the responsibility of the management bodies for not submitting the proposal for opening the bankruptcy procedure.

Keywords: Bankruptcy procedure, Bankruptcy Trustee, Bankruptcy debtor, Bankruptcy estate, efficient Bankruptcy procedure

УКАЖУВАЊЕ НА ПОТРЕБАТА ЗА НАВРЕМЕНО ПОДНЕСУВАЊЕ НА ПРЕДЛОГОТ ЗА ОТВОРАЊЕ НА СТЕЧАЈНАТА ПОСТАПКА

Верица Данилова

Студент на мастер студии-Универзитет „Гоце Делчев”- Штип

E-mail: verica.071197@student.ugd.edu.mk

Апстракт

Во овој труд посебно внимание ќе биде посветено на значењето и потребата за навременото започнување на стечајната постапка, односно потребата од ефикасен стечаен систем кој претставува неопходен дел од пазарната економија на секоја

земја, бидејќи обезбедува сигурност на доверителите, закрепнување на компаниите со финансиски потешкотии. Во трудот ќе бидат изложени причините кои влијаат на одолговлекувањето и неефикасноста на стечајната постапка. Од друга страна во трудот ќе бидат образложени предностите од навременото и ефикасното спроведување на стечајната постапка, чија основна цел е задоволување на интересите на сите оние кои учествуваат во истата. Оттаму, ќе ја опфатам посебната улога на стечајниот управник, која посебно доаѓа до израз откако ќе настапат правните последици од отворањето на стечајната постапка, каде ги штити интересите на доверителите и стечајниот должник. Овде, особено ќе ја опфатам неговата посебна улога како овластен предлагач во однос на поднесувањето на тужба за надомест на штета, односно штета кои ја претрпеле доверителите поради неодговорното однесување на стечајниот должник, односно неподнесување на предлогот за отворање на стечајната постапка, со што дошло до намалување на стечајната маса од која се намируваат доверителите. Предмет на истражување претставува навременото започнување и завршување на стечајната постапка во нашето право, како постапка водена од стечајниот управник, кој претставува професионалец во истата. Додека пак, целта од направеното истражување е да се воочат недостатоците и предностите во врска со правната уреденост на стечајната постапка во делот на одговорноста на органите на управување за неподнесувањето на предлогот за отворање на стечајната постапка.

Клучни зборови: стечајна постапка, стечаен управник, стечаен должник, стечајна маса, ефикасна стечајна постапка

Вовед

Неопходно е денес секоја земја да има ефикасен стечаен систем, затоа што обезбедува низа на предности при спроведувањето на стечајните постапки. Ефикасниот стечаен систем ги нуди следните поволности: обезбедување на сигурност на доверителите, пониски камати, закрепнување на компаниите со финансиски потешкотии и побрзо враќање на блокираните средства во употреба без притоа губење на нивната вредност. Во ваква квалитетна и ефикасна постапка за стечај нема губитници, туку напротив, овде секој победува - и доверителите и должниците, односно општеството генерално. (Vuković & Bodul, 2012 p. 633) Тоа е така, затоа што доверителите ќе бидат сигурни дека во случај на стечај нивните средства ќе бидат исплатени, а од друга страна стечајните должници ќе бидат сигурни дека ефикасно ќе ги решат своите финансиски проблеми без дополнителни загуби. Затоа, од големо значење е подигањето на свеста на должниците, но и на останатите субјекти кои имаат финансиски потешкотии, да се справат со тоа и повторно да продолжат да функционираат. Стечајната постапка не има за цел само ликвидација на деловниот субјект, туку нешто повеќе од тоа. Па така, во контекст на ова стечајната постапка му нуди на должникот две опции во зависност од условите во кој се наоѓа тој, па така тој може да бира помеѓу постапка на впаричување на имотот што резултира со

затворање на деловниот потфат и негов престанок како правно лице, додека реорганизацијата овозможува негова рехабилитација, без затворање на неговиот деловен потфат и без губење на работните места. (Костовски, 2007 стр.30) Делот за реорганизација на стечајниот должник е уреден во Членот 215 од Законот за стечај. Пред да се спроведе реорганизацијата најпрвин потребно е да бидат исполнети некои услови кои се предвидени во Законот за стечај, како и начинот на спроведување на планот за реорганизација. Реорганизацијата се спроведува над стечајниот должник кој е неспособен за плаќање. Па така, се смета дека стечајниот должник е неспособен за плаќање ако не може да одговори на своите обврски во рок од 45 дена од неговата достасаност (ЗС 5/1/2). (Манолева - Митровска, 2010 стр.853) Додека, впаричувањето на имотот, исто така се спроведува врз стечајниот должник кој е неспособен за плаќање. Кон истото ќе се пристапи доколку собранието на доверители не ја прифатило иницијативата за подготовка на план за реорганизација, односно предлогот на планот за реорганизација од страна на стечајниот управник, од доверителите согласно став (2) и (3) од Член 97, во тој случај стечајниот судија ќе донесе решение за затворање на деловниот потфат на должникот и ќе го задолжи одборот на доверителите во рок од осум дена да донесе одлука за начинот на впаричување на имотот што влегува во стечајната маса (ЗС 97/4).¹ Исто така предвидено е дека доколку во определениот рок не биде поднесен план за реорганизација, стечајниот судија ќе донесе решение веднаш да се продолжи со впаричување на имотот (ЗС 215/4). Додека, начинот и постапката за претворање во пари на имотот од стечајната маса е предвидено во (ЗС 98)². Откако ќе заврши стадиумот на стечајната постапка, каде што доверителите се насочени кон донесување на одлука за начинот на кој ќе се врши колективното намирување, започнува нов стадиум, а тоа е впаричување на имотот на должникот. Односно впаричување на стечајната маса од која ќе се намируваат доверителите. Но, за да започне овој стадиум собранието на доверители потребно е да донесе одлука за начинот и условите за впаричување на имотот или пак за тоа ќе го овласти одборот на доверителите. (Костовски, 2014 стр. 445).

Затоа во овој труд особено укажувам и потенцирам на потребата за навремено отворање на стечајната постапка. Како и механизмите кои ги нуди нашата стечајна регулатива во однос на ова прашање. Првиот чекор кој треба да се превземе е токму тогаш кога ќе бидат согледани потешкотии во финансиското работење, со други зборови потребно е да се реагира навреме и без непотребно одолговлекување, затоа што тоа е во корист на стечајниот должник, бидејќи се спречува настанување на посериозна финансиска криза во неговото работење.

Па така, во однос на ова, за да може да се прифати поднесениот предлог за отворање на стечајната постапка, потребно е претходно да бидат исполнети

¹ Со членот 61 став 3 од ЗИД на ЗС се менува ставот 4 од оваа одредба.

² Овој член е изменет со член 62 од ЗИД на ЗС од мај 2013 година.

условите кои се предвидени во законот (ЗС чл. 5). Услов за спроведување на постапката е стечајниот должник да е неспособен за плаќање, односно да му претстои идна неспособност за плаќање (ЗС чл. 5/1). Поконкретно стечајниот должник е неспособен за плаќање во рок од 45 дена од која било негова сметка, кај кој било носител на платниот поромет, не е исплатен износот што требало да биде исплатен врз основа на важечките основи за плаќање (ЗС чл. 5/2). Стечајната постапка и постапката на реорганизација може да биде поведена само доколку е исполнет условот на постоење инсолвентност и претставува општ услов за да може да се отвори стечајната постапка. Па така, инсолвентноста заедно со постоењето на имот над кој може да се отвори стечајната постапка се материјално правни претпоставки. Додека, процесно правни претпоставки се: поднесен предлог за отворање на стечајната постапка, докази со кои се утврдуваат условите дека може да се отвори стечајната постапка и уплатен аванс за водење на претходната постапка. Тоа значи дека овие претпоставки и услови заемно треба да бидат исполнети за да може да се прифати предлогот и да се спроведе стечајната постапка. (Костовски, 2014 стр.24)

Нашиот Закон за стечај³ претставува одраз на инсолвентното право, што значи дека им овозможува на претпријатијата кои имаат финансиски проблеми да можат да ги решат уште пред да се отвори стечајна постапка што е голема предност за стечајниот должник да закрепне без притоа да чека да биде отворена стечајна постапка. Можноста, претпријатијата кои имаат финансиски потешкотии да ги решат своите проблеми и да закрепнат уште пред да се отвори стечајната постапка, претставува одраз на инсолвентното право кое е содржано во нашиот Закон за стечај. Во нашата земја стечајната постапка е уредена со Законот за стечај од 2006 година, кој е усогласен со новите директиви на ЕУ и со препораките на Светската банка за правилата на стечајот, како и прирачникот за стечај според правилата на УНЦИТРАЈ. Во законот од 2006 година се направени бројни измени и дополнувања во периодот од 2014 година. (Максимовски, 2011 стр. 49)

Предвидено е дека со реорганизацијата може да се врши и порамнување на побарувањата пред отворањето на стечајната постапка под условите предвидени со Законот за стечај (ЗС Чл. 3/2). Поконкретно, тоа значи дека може да се спроведе постапка надвор од судот, која не е под негов надзор и овде порамнувањето на побарувањето се врши пред отворањето на стечајната постапка. Овде станува збор за преговори кои се водат помеѓу должникот и доверителот и има за цел одговорно да ги уреди должничко-доверителските односи. Па така, станува збор за сложена постапка, каде преговорите се само дел од истата, притоа преземајќи ги мерките кои се поврзани со реструктурирањето на друштвото. Овде се прават организациони промени во управувачката структура и се

³ Закон за стечај („Службен весник на Република Македонија“ бр. 34/2006, 126/2006, 84/2007, 47/2011, 79/2013, 164/2013, 29/2014, 98/2015 и 192/2015).

преземаат мерки со цел друштвото финансиски да зајакне. Тоа најмногу зависи од тоа дали друштвото се наоѓа во фаза на инсолвентност или не. Постапката на доброволно порамнување се покажала дека е многу поуспешна ако се преземе во рана фаза пред настанувањето на инсолвентноста, што претставува дел од реструктурирањето на друштвото.⁴

Причините за задоцнетото започнување на стечајните постапки, нивното времетраење, можат да бидат предизвикани од различни детерминанти кои може да влијаат директно или индиректно врз одолговлекувањето и неефикасноста на стечајните постапки. Затоа во контекст на ова ќе направам анализа во однос на тоа кои се предностите од навременото отворање и започнување на стечајната постапка и нејзиното ефикасно спроведување, а од друга страна кои се негативните последици од ненавременото отворање и започнување, односно нејзиното одолговлекување. Поради настапувањето на негативните последици од неподнесувањето на предлогот за отворање на стечајната постапка, затоа ќе ја опфатам и посебната улога која ја има стечајниот управник во однос на ова прашање, односно единствено лице кое има овластување за поднесување на тужба за надомест на штета. Се надевам дека овој труд преку својата содржина ќе даде особен придонес за потребата од навременото поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка која има значителна важност во однос на ефикасното, законито и навремено спроведување на истата.

Во однос на времетраењето и ефикасноста на стечајната постапка во СР Македонија, ќе ги земам во предвид резултатите добиени од Светска банка кои се објавени во Doing Business, и каде што предмет на истражување се различни варијабли, вклучувајќи го времетраењето на постапката, успешното решавање на несолвентноста и очекуваната стапка на надомест на доверителите. Резултатите покажуваат дека времетраењето на стечајната постапка во СР Македонија може да изнесува 1,5 година, додека успешното решавање на инсолвентноста (0-100) 72.7, а очекуваната стапка на надомест на доверителите е 48.0 % (центи на доларот). Исто така, Македонија се наоѓа на 30-то место, во однос на брзината и едноставноста при решавањето на инсолвентноста во процесот на спроведувањето на стечајните постапки.⁵

1. Одговорност за неподнесување на предлог за отворање на стечајна постапка од страна на членовите на органите на управување на друштвото

Органите на управување на друштвото кои неодговорно постапувале, односно не го поднеле навреме предлогот за отворање на стечајната постапка,

⁴ Костовски, Д. Закон за стечај: коментар, објаснување, судска практика и предметен регистар, Скопје 2014, стр.13-14.

⁵ https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/north-macedonia#DB_ri, пристапено на 16.06. 2021. повеќе види на <https://www.doingbusiness.org/country/MKD>

за нив предвидена е посебна одговорност. Во Законот за стечај, чл. 51, ст. 9, предвидено е дека органите на должникот овластени за негово застапување должни се да поднесат предлог за отворање на стечајна постапка најдоцна во рок од 21 ден од денот на настапувањето на причините за отворање на стечајната постапка. Исто така, Законот за стечај во член 51 ст. 8, определил обврска за лицата и за органите овластени за управување, за застапување и за надзор на трговските друштва и други правни лица да бидат лично, солидарно и неограничено одговорни за штетите што им ги предизвикале на доверителите на трговското друштво или на друго правно лице - должник ако не поднеле предлог за отворање на стечајната постапка иако знаеле или морале да знаат за презадолженоста на трговското друштво или на друго правно лице. Па, така, имотната одговорност за штети на лицата и на органите не ја исклучува и не влијае врз можната кривична одговорност на тие лица. За да настапи оваа одговорност, потребно е да бидат исполнети неколку услови. Потребно е да настапат правните последици од отворената стечајна постапка. Што значи дека органите на управување и надзор нема да бидат одговорни за штетата која настанала, доколку стечајната постапка не е отворена и истата не се спроведува, без оглед на тоа што биле исполнети условите за отворање на стечајната постапка. Тоа значи дека органите на управување на друштвото одговараат за штетата, само доколку е отворена стечајната постапка.⁶

Имено, во овој случај, органот на управување и надзор знаел или морал да знае дека на друштвото подолго време му се „заканува“ инсолвентност пред отворањето на стечајната постапка, како и да биде свесен дека лицето кое го направил пропустот бил член на органот на управување во тој момент.⁷ Но, од друга страна, доколку се утврди дека тие ги преземале сите дејствија за да ја извршат својата должност за поднесување на предлогот за отворање на стечајна постапка, а судот не ја отворил стечајната постапка поради определени причини, во тој случај нивната одговорност за надомест на штета е исклучена. Може да се заклучи дека со помош на оваа одговорност се штитат само интересите на доверителите, а не на акционерите на друштвото. Особено значајно е тоа што овде овој случај, единствено овластено лице за поднесување на тужбата е само стечајниот управник кој е застапник по закон на стечајната маса во која влегува ова побарување. Износот кој треба да го платат членовите на органот на управување на друштвото влегува во стечајната маса од која рамномерно се намируваат доверителите. За да може стечајниот управник да поднесе тужба за надомест на штета против членовите на органот на управување, треба да добие

⁶ Прирачник за стечајна постапка, достапен на https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2018/05/Priracnik-za-stecajna-postapka-L-2_11_2017.pdf, стр. 20, пристапено на 15.5.2021.

⁷ Потребно е да бидат исполнети објективни и субјективни критериуми за утврдувањето на одговорноста на членовите на органот на управување и надзор за штета заради неподнесување на предлогот за отворање на стечајната постапка во предвидениот рок од 21 ден од денот на настанување на причината за отворање на инсолвентната постапка.

дозвола од собранието на доверители.⁸

Врз тужбата за надомест на штета немаат никакво влијание правните последици од отворањето на стечајната постапка. Тоа е така затоа што туженото лице е член на орган на управување, а предмет на тужбата е надомест на штета за која тој одговара солидарно. Од друга страна, како спорно прашање се јавува можноста доверителот да може двапати да го наплати своето побарување и како стечаен доверител и во постапката за надомест на штета. Затоа, стечајниот управник треба да утврди какви тужби се поднесени против органите на управување, без оглед на тоа дали истата е поднесена од страна на доверител или акционер. Може да се заклучи дека во секој случај стечајниот управник е задолжен да ги анализира поднесените тужби против стечајниот должник, односно да утврди дали и по кој основ се поднесени тужби против органите на управување.⁹

1.2 Предности кои произлегуваат од навремено поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка

Навременото поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка директно влијае на ефикасноста на стечајната постапка. Ефикасноста е најважното начело и истото се препишува на институционалната рамка која овозможува ефикасно решавање на инсолвентноста во една држава. (Vuković, 2016, p.158)

Пред да започнам да ги анализирам предностите кои ги овозможува навременото отворање и започнување на стечаната постапка, најпрво ќе ја потенцирам важноста за почитувањето на предвидениот законски рок за поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка. Па така, според членот 51, став 8 од Законот за стечај предвидува дека, лицата и органите кои се овластени за управување се лично, солидарно и неограничено одговорни за штетите што им ги предизвикале на доверителите на трговското друштво, ако не поднесат предлог за отворање на стечајната постапка најдоцна во рок од 21 ден од денот на настапувањето на причините за нејзино отворање. (Бошевска, 2020, стр.60) Причините за отворање на стечајната постапка се појавуваат тогаш кога ќе се утврди дека должникот е неспособен за плаќање во рок од 45 дена од која било негова сметка (ЗС 5/2). Па така, откако ќе настапат причините за отворање на стечајната постапка, односно откако ќе настапи инсолвентноста, членовите на органот на управување и надзор се должни веднаш без одлагање да го поднесат предлогот за отворање на стечајната постапка во рок од 21 ден од денот кога настапиле причините за нејзино отворање (ЗС 51/9).

⁸ Прирачник за стечајна постапка, достапен на https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2018/05/Priracnik-za-stecajna-postapka-L-2_11_2017.pdf, стр. 20, пристапено на 15.5.2021.

⁹ Прирачник за стечајна постапка, достапен на https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2018/05/Priracnik-za-stecajna-postapka-L-2_11_2017.pdf, стр. 23, пристапено на 15.5.2021.

Предноста секако е загарантирана, доколку предлогот за поднесување на стечајната постапка биде поднесен навреме, односно има позитивно влијание врз **заштитата на правата и интересите на доверителите и акционерите**. Бидејќи со секое занемарување на предлогот за отворање на стечајната постапка се губи многу време, стечајникот должник претрпува поголеми загуби при што опаѓа вредноста на имотот и средствата на должникот од кои понатаму се намируваат доверителите. Затоа потребно е да се реагира навреме, бидејќи овозможува доверителите да ги остварат своите интереси, односно во најкраток временски период да ги намират своите побарувања.¹⁰

Од друга страна, навременото поднесување на предлогот, му овозможува на стечајниот должник да **ја санира на по ефикасен начин финансиската криза во која западнало друштвото, односно да се спречи затворање на неговиот деловен потфат**, како и понатаму да **продолжи со своето работење, да овозможи ефикасно намирување на своите доверители, како и зачувување на работните места**. Бидејќи, основната цел на стечајната постапка е задоволување на интересите на сите оние кои учествуваат во стечајната постапка, но за да може тоа да се оствари потребно е предлогот за нејзино отворање да биде поднесен навремено, при што подоцна сите учесници може да очекуваат таа да се изврши ефикасно и навреме без одолговлекување.¹¹

Ненавременото поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка од страна на органите на управување на стечајниот должник, претставува причина и економски индикатор за намирување на стечајните доверители, преоптеретеност на судовите со стечајни предмети, губење на работните места е само директна последица на таквото однесување. Со други зборови, доколку органите на управување на стечајниот должник навреме го поднеле предлогот за отворање на стечајната постапка, **намирувањето на стечајните доверители би било поголемо, времетраењето на стечајната постапка пократко, трошоците за водење на постапката помали, како и помалку губење на работните места**. (Vuković, 2016, p.158)

Доколку стечајната постапка е покрената навремено од раководството на компанијата, односно од органите на управување, можеме да заклучиме дека тоа би значело намирување **на доверителите, пократко траење на стечајните постапки и пониски трошоци за нејзино спроведување како и помал број на спорови коишто произлегуваат од и во врска со стечајот**.¹²

¹⁰ Костовски Д, <https://akademik.mk/novite-zakonski-izmeni-ke-bridonesat-za-brza-i-efikasna-stechajna-postapka-dejan-kostovski-ekspert-za-stechaj/>, пристапено на 03.3.2021.

¹¹ Костовски Д, <https://akademik.mk/novite-zakonski-izmeni-ke-bridonesat-za-brza-i-efikasna-stechajna-postapka-dejan-kostovski-ekspert-za-stechaj/>, пристапено на 03.3.2021.

¹² https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=61465, стр. 33 пристапено на 13.05.2021.

1.3 Недостатоци кои произлегуваат од ненавременото поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка

Доколку предлогот за отворање на стечајната постапка биде поднесен неблагоприятно, тогаш несомнено е дека ќе се појават безброј недостатоци при понатамошното спроведување на стечајната постапка. Иако се појавуваат безброј недостатоци поради ваквото неодговорно однесување на органот на управување, некои од нив се следниве недостатоци: **се повредуваат правата и интересите на доверителите, потешко и посложено разрешување на финансиската криза во која се нашол должникот, губење на вредноста на имотот и средствата на должникот, неможност за спороведување на план за реорганизација, затворање на деловниот потфат на должникот, губење на работните места и отпуштање на работници итн.** Неблаговременото поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка предизвикува низа на проблеми и поголеми трошоци, но и загуби за стечајниот должник. Може да се заклучи дека со таквото неодговорно однесување стечајниот должник самиот си нанесе штета. (Vuković, 2016, p.158)

Како негативна последица од неблагоприятното поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка се појавува и проблемот таа да не може да се спроведе ефикасно и навреме. Па така, таа нема да биде спроведена на ефикасен начин бидејќи со таквото одолговлекување опаѓа вредноста на имотот и средствата на должникот, а тоа значи дека доверителите нема да може да ги добијат своите побарувања во повисок процент. Сметам дека, ваквото неодговорно однесување од страна на органите на управување на друштвото, исто така предизвикуваат негативни непосакувани последици кои оставаат лош впечаток, односно дека органите на стечајната постапка неефикасно ја спроведуваат истата. Тоа, придонесува стечајната постапка да не започне навреме во вистински момент, односно придонесува стечајната постапка да не се спроведе на ефикасен начин, односно на начин со кој се задоволуваат интересите на доверителите од една страна и должникот од друга страна. Поконкретно, сметам дека ненавременото отворање на стечајната постапка дополнително ќе ја усложни ситуацијата. Тоа може да придонесе стечајната постапка да се одолговлекува поради презадолженост, а со тоа и неможност да се намират доверителите во повисок процент, а од друга страна неможност стечајниот должник да продолжи да функционира, односно ќе резултира со затворање на неговиот деловен потфат. Што значи дека нема да може да се исполнат целите на стечајната постапка кои се предвидени во Законот за стечај, член 3.

Сметам дека, поради негативниот впечаток, другите должници кои имаат финансиски проблеми може да создадат погрешна претстава дека стечајната постапка не се спроведува ефикасно. Но, од друга страна, можам да посочам дека ваквите негативни последици произлегуваат токму од неодговорното

однесување на органите на управување на должникот. Органите на управување покрај имотната одговорност исто така може да сносат и казнена одговорност, поради неблаговременото поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка (ЗС 51/8).¹³ Казнената одговорност на органот на управување е предвидена во Кривичниот законик¹⁴, во Член 28-а каде што се предвидени условите за кривичната одговорноста на правното лице. Додека, во Член 255 од КЗ е предвидено предизвикување на стечај со несовесно работење.

Несомнена е потребата од тоа, органите на управување на стечајниот должник подговорно да се однесуваат и со тоа да се спречи создавање на негативните последици од непочитувањето на рокот за поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка. Лицата и органите за управување на стечајниот должник е потребно да постапуваат одговорно и да ги искористат и применат сите механизми кои им ги нуди стечајната регулатива.

2. Улогата на стечајниот управник како професионалец во стечајната постапка

Стечајниот управник е еден од органите на стечајната постапка, кој има специфична и уникатна улога во спроведувањето на стечајната постапка. Откако ќе настапат правните последици од отворањето на стечајната постапка особено доаѓа до израз неговата улога и тој стапува на сцена управувајќи со стечајната постапка. Тој се одликува со својство на професионалец и неговата единствена и примарна цел е да се спроведе стечајната постапка во што е можно пократок рок и намирување на доверителите во што е можно поголем иснос. Бидејќи станува збор за професионалец, тој исто така има и менаџерски способности кои особено ги истакнува во делот на планирањето, организацијата и сите други должности кои ги има според закон. Тој исто така, однапред ги планира сите активности и ги користи сите ресурси кои му стојат на располагање со единствена цел да овозможи спроведување на побрза и поефикасна стечајна постапка.

Тој го застапува стечајниот должник само за оние работи кои се однесуваат на стечајната постапка и стечајната маса (ЗС, чл.33/1). Врз стечајниот управник се пренесени правата и обврските кои дотогаш ги имале органите на управување, и кој како администратор на постапката има главна цел да се намират побарувањата на доверителите. Основна цел на стечајниот управник е да ги задоволи интересите на сите учесници во стечајната постапка (ЗС,

¹³ Прирачник за стечајна постапка, достапен на https://economy.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Projekti/Priracnik%20za%20stecajna%20postapka%20L%20_11_2017.pdf, стр. 16, пристапено на 15.5.2021.

¹⁴ Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија” бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7 /08 , 139/08 , 114/09, 51/11, 135/11, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013).

чл. 34/1/11). Затоа, сметам дека сите учесници го насочуваат вниманието кон стечајниот управник и очекуваат стечајната постапка да се заврши ефикасно и без непотребно одолговлекување. Бидејќи, станува збор за професионалец кој поседува менаџерски способности, тој е способен да направи баланс при заштитата на правата и интересите на доверителите, подеднакво грижејќи се и за стечајниот должник.

Може да се нагласи, дека стечајниот управник ги нема овластувањата на органот на управување и не може да се третира како орган на управување на друштвото. Тоа е така затоа што стечајниот управник го застапува и претставува должникот замо во делот на стечајната маса (ЗС член 33/1). Доколку се утврди дека должникот се наоѓа во услови во кои може да продолжи да работи, тогаш неговото работење го води стечајниот управник како администратор на постапката (ЗС, член 33/2). Ова управување на стечајниот должник од страна на стечајниот управник се однесува само во делот на стечајната маса, кој има овластување на законски застапник (ЗС, член 33/3).

3. Улогата на стечајниот управник при поднесување на тужба за надомест на штета

Откако ќе настапат правните последици од отворањето на стечајната постапка, во тој момент особено доаѓа до израз улогата на стечајниот управник како професионалец кој ги заштитува правата и интересите на доверителите. Стечајниот управник е должен да ги превземе сите дејствија со цел да докаже дека должникот, односно неговите органи или вработени пред отворањето на стечајната постапка направиле пропусти, односно пропуштиле да преземат дејствија кои се од особено значење, со што го намалиле имотот на должникот којшто би требало да се вброи во стечајната маса од која подоцна ќе се намируваат доверителите. (Костовски, 2014, стр. 553)

Стечајниот управник го презема во свои раце спроведувањето на тужбата за надомест на штета. На пример, овде станува збор за надомест на штета што заеднички ја претрпеле стечајните доверители пред или по отворањето на стечајната постапка (заедничка штета) затоа што дошло до намалување на имотот што влегува во стечајната маса, односно штета која настанала по вина на должникот поради негово неодговорно постапување, а која заеднички ја претрпеле доверителите, може да бара само стечајниот управник.¹⁵ Па така, во член 151 од Законот за стечај предвидува: „Ако стечајната постапка е отворена над имотот на правно лице во кое постојат неограничено одговорни содружници, односно членови личната неограничена одговорност на тие содружници, односно членови за обврските на тоа правно лице во текот на стечајната постапка, може да ја побара само стечајниот управник.“

¹⁵ Член 150 од Законот за стечај.

Пококнетно, тоа значи дека единствено стечајниот управник е овластен да поднесе тужба за надомест на штета, односно штета која ја претрпеле доверителите, а им ја нанел стечајниот должник. Стечајниот управник не може да го пренесе своето овластување за поднесување на тужба за надомест на штета на доверителите, односно доверителите го немаат тоа право. Доколку тужбата за надомест на штета биде поднесена од страна на некој доверител, тогаш таа ќе биде одбиена, бидејќи е поднесена од неовластен предлагач. Тој овластен предлагач е стечајниот управник кој има посебна улога и тоа е така затоа што то го застапува и претставува стечајниот должник само во делот на стечајната маса.¹⁶

Како интересен пример кој би можел да се посочи во однос на одговорноста на органите на друштвото е можноста да се поднесе тужба за надомест на штета поради направениот пропуст, предлогот за отворање на стечајната постапка да не е поднесен навреме. Па така, доколку се утврди дека членовите на управување и надзор се виновни за причинетата штета на доверителите, односно се утврдило дека направиле груба повреда на должноста да постапува со внимание на уреден и совесен трговец. Оваа обврска е предвидена во делот на одговорност за надомест на штета во Законот за трговски друштва¹⁷ во член 362, став 4. Тогаш судот ќе ги задолжи да го платат утврдениот износ за надомест на штета, и тој износ кој тие треба да го платат влегува во стечајната маса од која рамномерно се намираат стечајните доверители. Во Законот за стечај е определено во кој рок стечајниот управник може да ја поднесе тужбата за надомест на штета. Тужбата за надомест на штета тој може да ја поднесе најдоцна до заклучувањето на стечајната постапка, бидејќи по истекот на овој рок, односно откако стечајната постапка ќе биде заклучена, тогаш тужбата за надомест на штета ќе се одбие од страна на судот. Покрај тоа што имотот којшто влегува во стечајната маса може да биде намален со преземање на незаконити дејствија од страна на стечајниот должник, исто така такви дејствија може да бидат преземани и од страна на стечајниот управник, во тој случај единствена можност да покрене ваква постапка против стечајниот управник ја има само новоименуваниот стечаен управник. (Костовски, 2014, стр. 553)

4. Најчести причини за задоцнето започнување на стечајните постапки

Во практиката се појавуваат најразлични и многубројни причини кога станува збор за задоцнето започнување на стечајните постапки. Па така, поради

¹⁶ Прирачник за стечајна постапка, достапен на https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2018/05/Priracnik-za-stecajna-postapka-L-2_11_2017.pdf, стр. 21, пристапено на 15.5.2021.

¹⁷ Закон за трговските друштва (Сл. весник на РМ бр. 28/04, 84/05, 25/07, 87/08, 42/10, 48/10, 24/11, 166/12, 70/13, 119/13, 120/13, 187/13, 38/14, 41/14, 138/14, 88/15, 192/15, 6/16, 30/16, 61/16, 64/18, 120/18, 290/20).

обемноста на проблематиката ќе наведем дел од причините кои доведуваат до тоа стечајните постапки да започнуваат многу покасно од предвидениот законски рок. Па така, во контекст на ова ќе ја посочам и констатацијата Костовски Д., Според кој “една од најчестите причини е неспремноста на органите на управување на друштвата да ги користат сите механизми кои им ги нуди на располагање стечајната регулатива. Органите на управување на друштвото треба да го избреат вистинскиот момент и без одолговлекување да го поднесат предлогот за отворање на стечајната постапка. Па, така стечајниот должник треба без одложување да ги употреби механизмите кои му ги овозможува стечајната регулатива, односно навреме да го поднесе предлогот за отворање на стечајната постапка.”¹⁸

Честа причина за задоцнето започнување на стечајните постапки се ситуациите кога претпријатието на должникот не е способно за плаќање, односно, не е во можност да ги извршува своите обврски. Ова особено се однесува на ситуациите кога, **иако претпријатието се наоѓа во ваква сериозна финансиска ситуација, интерес за поведување на стечајна постапка не покажуваат ниту должникот, ниту доверителите.** Па така, со ваквиот однос на незаинтересираност се појавува намалена можност за намирување на доверителите со повисок процент. Правниот интерес, на доверител да иницира започнување на стечајна постапка е многу дискутабилно прашање, бидејќи доверителот треба да уплати свои средства за започнување на постапката и се поставува прашањето дали неговото побарување ќе биде признаено во претходната постапка. Според тоа, се претпоставува дека доверителот кој поднел предлог за отворање на стечајната постапка, не може да очекува дека ќе има поповолна позиција во стечајната постапка во споредба со останатите доверители. Па така, правните последици од неподнесувањето на предлогот за отворање на стечајната постапка од страна на доверител е тоа што тој нема да може да го намира своето побарување во стечајната постапка, доклку истата не се спроведе. Во стечајната постапка важи правилото дека стечајните доверители може да го наплатат побарувањето само доклку го пријавиле во стечајната постапка. **Друга причина** која би можела да се издвои, е кога раководството на компанијата прави многу погрешни чекори, **во случај кога иако постојат финансиски проблеми ја одложуваат оваа неизбежна шанса за решавање на финансиските проблеми, па така, поради тоа тие создаваат нови долгови за да ги подмират претходните обврски,** сето тоа доведува до пропаст и се поголем број на тужби за плаќање на обврските. **Трета причина** за задоцнето започнување на стечајната постапка е **големата временска разлика од кога ќе настапат причините и условите за отворање на стечај,** односно доцното доставување на предлогот, при што несомнено е дека ќе има многу причини за

¹⁸ Костовски Д, <https://akademik.mk/novite-zakonski-izmeni-ke-bridonesat-za-brza-i-efikasna-stechajna-postapka-dejan-kostovski-ekspert-za-stechaj/>, пристапено на 03.3.2021.

неефикасно спроведување на стечајната постапка.¹⁹

Заклучок

Може да се согледа и заклучи дека доколку се почитуваат законски предвидените рокови и доколку органите на управување на друштвото го поднесат навреме предлогот за отворање на стечајната постапка, тогаш се вбројуваат низа позитивни ефекти при спроведувањето на стечајната постапка. Тоа може да се заклучи од наведените нагativни и позитивни аспекти во овој труд погоре, со помош на кој лесно може да се согледаат позитивните, но и негативните последици од неодговорното однесување на органите на управување на друштвото.

Стечајните должници кои имаат финансиски потешкотии потребно е без одолговлекување и двоумење да го поднесат навреме предлогот за отворање на стечајната постапка. Тоа претставува нивна законска обврска и доколку постапуваат спротивно на тоа, тогаш тие се лично, солидарно и неограничено одговорни, ако не поднеле предлог за отворање на стечајната постапка иако знаеле или морале да знаат за презадолженоста на друштвото. Па така, од ова може да се заклучи дека станува збор за многу важно прашање кое органите на управување на друштвото не треба воопшто да го занемаруваат. Тие е потребно да внимаваат на својата ликвидност, односно презадолженост и да се дисциплинираат за навремено поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка.

Се надевам дека со помош на овој труд ќе се подигне свеста на едно повисоко ниво, односно ќе се долови суштината и значењето за навременото отворање на стечајната постапка која има голема важност за опстанок на стечајните должници. Затоа целта на овој труд е со својата содржина да укаже на важноста за потребата од навременото поднесување на предлогот за отворање на стечајната постапка кој има значителна важност во однос на ефикасното, законито и навремено спроведување на стечајната постапка.

Користена литература

1. Ante Vuković, Dejan Bodul: Stečajno zakonodavstvo u tranziciji - komparativni osvrt, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 3/2012.
2. Ante Vuković, KAKO PRAVOVREMENO POKRETANJE STEČAJNOGA POSTUPKA MOŽE DOPRINIJETI POBOLJŠANJU NJEGOVE EFIKASNOSTI, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 14, br. 2., 2016.

¹⁹ Vodič za efikasnije rešavanje stečajnih predmeta https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=61465, стр. 33, пристапено на 13.05.2021.

3. З.Максимовски, Р.: Заштита на правата на доверителите во стечајната постапка, Правен дијалог Број 2, Институт за човекови права, Јануари, 2011.
4. Катерина Бошевска, Регулатива 2015/848 на Европскиот парламент и на Советот на Европската Унија, *Економија и бизнис*, година 22, број 265, септември 2020.
5. Костовски, Д. Закон за стечај: коментар, објаснување, судска практика и предметен регистар, Скопје 2014.

INTERNATIONAL INFLUENCES IN THE CREATION OF CONSTITUTIONS

LL.M Natasa Doneva

Teaching assistant Faculty of Law, University “Goce Delcev”-Stip

PhD Candidate, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje,

E-mail: natasa.doneva@ugd.edu.mk

Abstract:

When we talk about the influence and connection between international and domestic law, the range of issues that need to be addressed is very large. In this paper we will focus on constitutional-legal problems and dilemmas, as the main domain of our interest, to be precise we will refer to the international influence in changing and / or creating national constitutions with special reference and emphasis on the so-called imposed constitutions. The aim of the paper is to address the dilemma that constitutional “engineers” have with constructed constitutional solutions, which are often seen as a legal mechanism for (re) designing the reality. Therefore, the domain of analysis in the paper will be the international involvement in the domestic constitutional segments.

Keywords: constitution, international influences, EU

МЕЃУНАРОДНИТЕ ВЛИЈАНИЈА ПРИ СОЗДАВАЊЕ НА УСТАВИТЕ

м-р Наташа Донева

асистент, Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев”- Штип

докторанд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј”-Скопје,

E mail: natasa.doneva@ugd.edu.mk

Апстракт

Кога зборуваме за влијанието и поврзаноста на меѓународното со внатрешното право, спектарот на прашања на кои треба да се осврнеме е многу голем. Во овој труд фокусот е насочен кон уставно-правните проблеми и дилеми, како главен домен на наш интерес, односно на меѓународното влијание при промената и/или креирањето на националните уставни со посебен осврт од можното сценаријо на т.н. наметнати уставни. Целта на трудот е да се опфати дилемата што уставните „инжењери” ја имаат со конструирањето на уставни решенија, на кои често се гледа како правен механизам за (ре) дизајнирање на реалноста. Затоа домен на анализа во трудот ќе бидат меѓународните инволвирања во домашните уставни сегменти.

Клучни зборови: устав, меѓународни влијанија, ЕУ...

Вовед

Една од причините поради која се одлучивме да пишуваме на оваа тема е загатката околу т.н. „уставен инжењеринг“. Синтагмата „уставното инженерство“, како поим звучи прилично нејасно. Овој нов термин се однесува на процесот на креирање, односно создавање или менување на уставот (во трудот со посебен акцент на уставите во балканските државите во постконфликтниот период), и сè повеќе се споменува како механизам за стабилност и мир, одошто за демократија и правна држава.

Наспроти доминантниот број на примери на држави со уставноправен континуитет на еден или повеќе од два века, постојат малубројни примери на држави со уставноправен дисконтинуитет, односно чести промени, од кои некои и радикални и невообичаени во компаративното уставно право. Затоа, неминовно се поставуваат низа прашања. Која е „тајната“ формула”за (не) успехот на еден устав? Кои се параметрите и критериумите коишто гарантираат долг живот на уставот? Кои се причините за неговата фрагилност и оспоруваност и нестабилност? Се разбира, на овие и на низа други прашања, тешко може да се даде концизен и единствен одговор.

Уставниот инжењеринг е процес на креирање и/или измена на уставите со градење/инкорпорирање решенија насочени кон однапред утврдени, договорени или дури и наметнати уставни решенија, насочени кон менување на социјалната реалност во одреден правец, заради зголемување на стабилноста на државата. Во прашање е сложен уставен процес, во кој се вклучени клучните внатрешни и/или надворешни актери, директно, или како посредници. Креирањето на највисокиот правен акт во една држава бара мултидисциплинарен пристап. Идеално е истиот да се донесе во време на мирни општествени ситуации, бидејќи на тој начин се обезбедува целосна инволвираност на пошироката јавност, експертски мислења, критики и забелешки, предлозите за „санирање“ на потенцијалните недостатоци и надминување на потенцијалните или реални проблеми. Како што потенцира и Jon Elster, за да се создаде устав кој ќе се спроведува во иднина, истиот треба да се „конструира“ и направи во максимално мирни и непречни околности¹. Но, уставната историја, а особено уставната реалност познава уставно инжењерски зафати во определени кризни, или постконфликтни состојби со цел уставната конструкција како највисок правен акт да биде прифатлива како општествен договор од страна на широк круг субјекти од различен карактер, со што ќе се овозможи стабилен уставноправен развој. Сведоци сме на уставни промени и „реформи“ што следат по кризна, општествена и политичка нестабилност или воени конфронтации. Уставните „инжењери“ во конструираниите уставни решенија гледаат правен механизам за (ре)дизајнирање на реалноста. Но, кусиот период за уставниот дизајн, што најчесто е нов и не кореспондира со

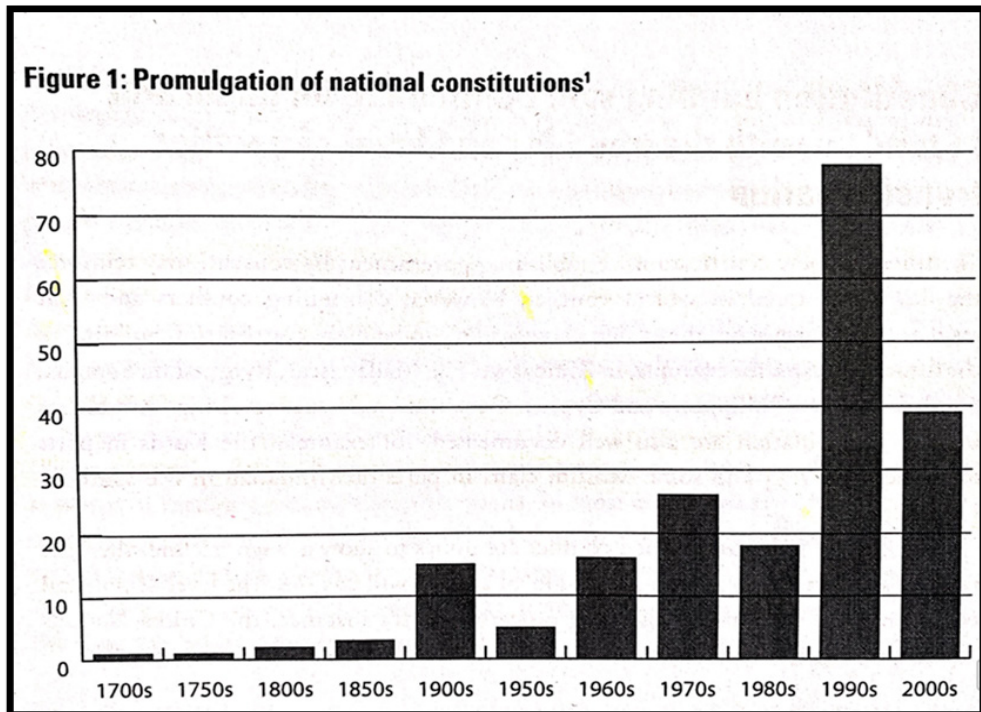
¹ Jon Elster; Forces and mechanisms in the Constitution - making process; 45 Duke L.J.364 (1995).

класичните и стандардни уставни решенија не секогаш овозможува целосна и соодветна проценка на издржаноста и апликативноста на решенијата, ниту предвидливоста на ефектите врз општествениот систем во целина, или неговите елементи: правниот, политичкиот, економскиот или било кој друг подсистем. Брзината на процесот на донесување или промена на уставот, не дозволува темелна проценка, ниту почитување на вообичаените процедура, односно фази. Но, тие се жртвуваат во името на поголем интерес, најчесто врзан за опасност од поделба заради продлабочени и умножени расцепи и намалени вкрстувања по расна, етничка, верска, социјална или друга природа. *(За многумина е разбирлива и честа појава да се донесе устав во такви ситуации, ако го имаме во предвид фактот дека уставот може да донесе драстични општествени новости и промени во функционирање на државните органи. А, во такви кризни ситуации очигледна е потребата од уставни промени кои би помогнале да се врати мирот и сигурноста).*

Уставниот инженеринг, „процвита“ во 1989, по завршувањето на студената војна. Огромен дел од државите, речиси на сите континенти се соочија со предизвикот за креирање на нови устави. Поголем дел од нив беа продукт на вооружен конфликт, револуции и последиците од нив². Креирањето на уставите многу често инволвира(ше) повеќе актери, кои првенствено ги класифицираме како внатрешни (инсајдери) и надворешни (аутсајдери). Сепак, веруваме дека во рамките на правото на самоопределување влегува и правото на дизајнирање и донесување на највисокиот правен акт на секоја држава-уставот. Се разбира, во услови на меѓузависност и влијание на меѓународното и националното право, а во негови рамки и на уставното право, многу експерти и истражувачи од оваа област говорат за фактот дека создавањето на уставите е процес во кој пак неминовно е и надворешното влијание/наметнување, кое може да биде преку совети, експертиза, посредници, медијатори и фасцилитатори. Финалниот аутпут може да биде со позитивни или негативни консеквенции. Во извештајот на IDEA International³ се зборува за „автобиографијата“ на повеќе уставни од постконфликтните периоди (1990), како и за заемното влијание на надворешните сили и внатрешните страни. На тлото на Јужна Америка, овој процес еруптира прво во Бразил 1988, потоа и во Колумбија, Аргентина, Перу, Чиле. Во Африка 23 од 52 држави поминаа низ внатрешни конфликти до 1994 година. Уставниот инженеринг својата (р)еволуција и точка на кулминација ја имаше после Студената војна во 1989 година (види слика 1). Во Источна Европа дојде до сериозна замена на социјалистичките уставни или до нивна драстична модификација, на линија на либералниот конституционализам. Новите Устави најчесто се (ре)креираа како резултат на претходни конфликтни ситуации, тешките транзициски периоди, политичката нестабилност.

² Повеќе на: International IDEA; Constitution building after conflict.

³ IDEA-International Institute for democracy and electoral assistance; Достапни на: <https://www.idea.int/>



Слика 1. Растот на донесување на националните устави⁴⁵

Земајќи ги во предвид горенаведените примери за уставен инжењеринг, ќе се осврнеме на елаборација на начините, причините и ефектите од надворешните инфилтрирања во постконфликтните држави. Интенцијата на трудот меѓудругото е да покаже дека уставниот инженеринг во постконфликтните држави е со поинаква димензија во однос на останатите држави кои се немаат соочено со кризни општествени констелации. Односно да се прикаже реалната слика за овие држави, каде секогаш имаме „неопходно“ присуството на надворешна интервенција и да се увиди на кој начин истата се имплементира, како и да се нотираат резултатите од надворешното инволвирање. Прво ќе анализираме како една од порелевантните меѓународни сили (ЕУ) дејствуваше на балканското постконфликтно подрачје, т.е. преку кои механизми и методи. За потоа да продискутираме како тоа придонесе да се извршат уставни промени во дел од постконфликтните држави.

Иако за сликата на меѓународните вмешувања во постконфликтните држави, може да наведеме мноштво на примери, во овој труд, за да ја прикажеме

⁴ Види повеќе на: Constitution building after conflict; IDEA, Policy Paper, 2011.

⁵ Constitutions Finder database at Richmond University, Virginia, USA.

интервенцијата на меѓународната сцена, ќе ги искористиме примерите на Дејтонскиот мировен договор во Босна и Херцеговина, како и на Охридскиот рамковен договор во Македонија. Фокусот првенствено ќе го ставиме на интервенцијата од страна на ЕУ (иако како чести присутни актери во овие ситуации се и НАТО, ОБСЕ, САД, Русија и речиси сите поголеми развиени европски земји).

Процесот на создавање на уставот во Босна и Херцеговина и Македонија може да се класифицира како уникатен пример на надворешна интервенција, иако ситуацијата во овие две држави навидум е слична: станува збор за држави кои биле дел од Југославија, за држави кои по распаѓањето на Југославија се соочиле со војна и воени конфликти, за држави во кои соживотот е тензичен со различни ентитети. Меѓутоа пристапот на надворешните интервенции и методите на наметнување се различни. Имено истите се „кројат“ врз основа на природата и интензитетот на конфликтните ситуации и целокупната внатрешна состојба. Всушност овде се гледа различниот пристап при уставниот инженеринг, различните стратегии на инволвирање во истиот. Овде е и широкиот дијапазон на механизми кои надворешните актери го користат, како предлог на уставни решенија, дипломатски притисоци или преговарања.⁶

1. Влијанието на ЕУ во процесот на уставниот инжењеринг во постконфликтните држави на Балканот

Предизвикот во (пост)конфликтните држави е секогаш голем, бидејќи станува збор за мултидисциплинарни проблеми, кои вклучуваа воени ескалации, тензии помеѓу етносите, дисфункционализам на институционалните структури...

Уште на самиот почеток на конфликтните ситуации на Балканот Европската Унија ја презема водечката улога во интервенирање и решавање на кризните ситуации, настанати после распадот на Југославија. Тогашниот претседател на ЕЕЗ изјавил дека ЕУ ќе се вмеша во овие држави (особено во БиХ), додавајќи дека ова е времето на Европа, а не на САД. Овие изјави подоцна станаа илузорни, со оглед на фактот дека многумина автори го истакнуваат моментот дека преговорите за потпишување на Дејтонскиот договор не се одвивале лице во лице, туку американските преговарачи ги координирале страните со текст подготвен од нивна страна⁷. Дури се вели и останатите страни кои биле вмешани во овој преговарачки процес (т.н. Contract Group-претставници од Русија, Велика Британија, Германија, Франција и САД) биле „исклучени“ од процесот, и само брифирани за целокупниот тек од американската страна.

⁶ Види повеќе на: Learn as We go: The European Union's Involvement in Constitutional Building in the Post-conflict Western Balkans; IDEA, 2014.

⁷ Ollers-Frahm, K.; Restructuring Bosnia-Herzegovina: A Model with Pit-Falls; Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol 9, 2005, p. 179-224.

Во извештајот на IDEA, 2014-Learn as We go: The European Union’s Involvement in Constitutional Building in the Post-conflict Western Balkans⁸, се наведува дека првично ЕУ не се постави како воена сила (повеќе како цивилна⁹), туку дека смирувањето на ситуацијата го бараше преку дипломатски соработки и посредувања. Откако овој план пропадна во БиХ, и откако како надворешни актери се вмешаа НАТО и индивидуално дел од ЕУ земјите членки, Унијата како да падна во втор план во однос на решавање на конфликтот и помагање во новото уставно креирање. Голем дел од експертската јавност упатија низа критики дека Унијата во суштина нема јасен, конкретен план за смирување на конфликтните ситуации, а уште помалку за процесот на (ре)креација на уставите¹⁰. Ова обвинување се надополнува од фактот што параметрите и уставните стандарди на ЕУ беа правени по терк на развиени европски држави, занемарувајќи ја реалната слика на Балканот. Односно насоката на движење на креацијата на уставите во овие држави треба да биде адаптирано на севкупната социо-општествена-економска ситуација, а не само бледо пресликување и копирање на уставна материја од друга држава¹¹.

Пред да се пристапеше кон модификација на уставите и развивање на демократските процеси, мораше да се смират воените конфликти и тензии. Улогата на Унијата беше еден вид на мировна мисија-Мисија за зачувување на мирот, но и помош во градењето на клучните државни институции и реконструирање на највисокиот државен акт. Овде често ќе се сретнат тврдењата дека Балканот е “заморче” за тестирање на нови модели на надворешно влијание, бидејќи поради специфичната ситуација во овие држави (економска, социјална, политичка), ниту еден досега искористен модел не би функционирал, или во литературата ќе го пронајдеме и екстремното нотирање – „лабораторијата на ЕУ на Балканот”¹².

Критика на европската политика?

Улогата и дејствувањето на ЕУ на балканското подрачје предизвика лавина прашања, критики, дилеми...Прашањето е и зошто ЕУ не реагираше во

⁸ Извештајот е достапен на: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-european-unions-involvement-in-constitution-building-in-the-post-conflict-western-balkans.pdf> (Пристапено на 26.03.2021).

⁹ Arıkan H; The European Union Policy towards the Balkan States in the Post-Cold War Era; SDU Faculty of Arts and Sciences Journal of Social Sciences.

¹⁰ Дискутабилно е прашањето дали е потребна надворешната интервенција во уставниот процес, имајќи го во предвид фактот дека креацијата на највисокиот државен акт треба да е во рацете на домашните актери!

¹¹ Повеќе види: Woodward ,S; Varieties of State-Building in the Balkans: A Case for Shifting Focus, pp 316-333.

¹² Види повеќе на: Gheorghe ,B and Troncota M; EU’s “Laboratory” in the Western Balkans. Experimenting Europeanization without Democratization. The Case of Bosnia and Herzegovina; Revista Espanola de Ciencia Politica. Num.31, 2013, pp.63-99.

почетокот на време. Зошто оставаше впечаток на пасивен набљудувач? Како што објаснуваат Маролов и Митев¹³, ЕУ како да стравуваше од сеционистички војни, бидејќи хаосот што сепаратистичките идеи би го создале, ЕУ не би можела да го контролира. Се стравуваше од минатото сценарио на Чехословачка, и од потенцијално идно сценарио на: сепарација на Каталонија и Баскија од Шпанија, Северна Ирска од Британија, Корзика од Франција, северниот дел од Италија (и децениското барање за оделување на Венеција). Можеби оваа се дел од побудите поради кои ЕУ понуди финансиска поддршка за зачувување на територијалниот интегритет на Југославија. „...При крајот на мај делегацијата на Европската комисија предводена од претседателот Jacques Delors даде ветување на премиерот Анте Марковиќ за великодушна финансиска помош ако земјата остане заедно, но во оваа фаза Анте веќе немаше никакво влијание...“¹⁴. Финансиската помош од ЕУ би изнесувала 4 билиони долари кредит за стабилизирање на југословенската економија, ако Југославија остане една држава. Од овде може да заклучиме и дека ЕУ користеше различни пристапи се со цел да избегне посериозни тензични ескалации во рамките на балканското подрачје и направи сериозни обиди за смирување и на така веќе тензичната ситуација.

„Растот“ на застапеноста на ЕУ на меѓународната политичка сцена отвара многу дискусии за природата, легитимноста, оправданоста и интересот на европските политички одлуки. Посебен фокус се става на влијанието што Унијата (може да) го има врз земјите кои не се дел од ЕУ, но аспирираат да станат. Но честопати се прават анализи за влијанието што Унијата го имаше во Централна и Источна Европа, па оттаму и корелации со тамошната ЕУ политика и моменаталната балканска политика. Присуството на ЕУ на балканскиот регион, не може да се класифицира чисто како надворешна или само како политика за проширување¹⁵. Аналогно на тоа маханизмите од концептот за европеизација или надворешна политика не се соодветни и за објаснување на балканското сценарио.

Што всушност ја поттикнува политиката на ЕУ за балканските земји и како ЕУ ги оправдува своите барања? Вака може да ги сумираме едни од најчестите прашања што академската средина се обидува да ги елаборира. Дел од академската фела, резултатите од европските политики ги врамуваат поради различните интереси на земјите членки на Унијата. Истите најчесто предносот даваат на материјалните интереси (економски и геополитички).

¹³ Маролов, Митев; Создавањето на независна Република Македонија-внатрешни состојби и надворешна политика; Центар за правно-политички истражувања, 2016.

¹⁴ Маролов, Митев; Создавањето на независна Република Македонија-внатрешни состојби и надворешна политика; Центар за правно-политички истражувања, 2016, стр. 213.

¹⁵ Noutcheva G; Fake, Partial and Imposed Compilance – The Limits of the EU’s Normative Power in the Western Balkans; CEPS Working Document No. 247/July 2007.

Државите членки на ЕУ имаа различен став кон прашањето за тогашна Југославија. ЕУ како да останува на „сред пат“ помеѓу интересите на Германија од една страна и интересите на Британија и Франција од друга страна. За многу автори оваа е и причина поради која ЕУ не можеше да заземе единствен став за тоа како ќе делува и интервенира на Балканот. Поради тоа синоним за влијанието на ЕУ е нејзината некоензистентна политика.

2. Улогата на ЕУ при креација на уставните измени

ЕУ заедно со другите актери од меѓународната сцена беше агитатор, каналлизатор, креатор односно даде свој допринос како во Дејтонскиот, така и во Охридскиот рамковен договор (нормално овде беа инволвирани и други меѓународни актери).

Охридскиот рамковен договор¹⁶ во Македонија остави простор за дебати и контрирања на научната фела околу потенцијалните неправилности, контрадикторности, сомнителни околности при донесување на договорот. Што пак се повеќе оди во насока на потенцирање на надворешниото влијание и креирање на Охридскиот договор, со кој се измени македонскиот устав во одредени суштински делови. Иако во трудот акцентот е ставен на улогата на ЕУ а не на останатите меѓународни актери, за да ја доловам сликата на „наметнатиот“, карактер на овој договор, цитирам: „Првиот нацрт на таа спогодба му го донесе амаериканскиот амбасадор на нашиот Претседател и му рече: За овие документи ние во Америка зборувавме-земи или остави. Оваа мора да се спроведе или ќе имате граѓанска војна. Борис Трајковски утредента го прогласи тој документ за свој план”¹⁷.

Всушност со овој договор се имплементираа во пракса акти за кои до ден денес е отворена дебата. Најпрво со овој договор се дозволи измена на преамбулата на македонскиот устав, што е *suī generis* постапка, бидејќи не е пракса преамбула да се менува со амандман, туку најчесто со промена на целиот устав. Останатите промени се имплементираа со усвојување на петнаесетината уставни амандмани IV-XVIII.

„Процедурата” за донесување на Охридскиот рамковен договор не беше транспарентна ни демократска¹⁸. Овој договор инсистираше на усвојување на уставните амандмани за 45 дена по потпишувањето. Прашањето е дали може трезвено да се одлучува и донесува таков тип на круцијална одлука и акт, во време на вооружен конфликт и неможност да се апстинира од мноштвото

¹⁶ Охридски рамковен договор: Достапен на: https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/ramkoven_dogovor-3.pdf

¹⁷ Киро Глигоров, Охридска сенка, НИИ, 2003, стр. 55.

¹⁸ Види повеќе на: Siljanovska-Davkova G; Globalisation, Democracy and Constitutional Engineering as Mechanism For Resolving Ethnic Conflict, VII-th World Congress of the International Association of the Constitutional Law, Athens, 2007.

притисоци? Од друга страна пак нужно е донесување на итен договор за да се спречи евентуално ескалирање на и така тензичната ситуација. (како да се работи за меч со две острици). Сепак остануваат прашањата колку Охридскиот договор беше ефикасен во решавање на конфликтната ситуација и во колкава мера беше креација на домашните (или надворешните) актери?

Многумина го потенцираат нужното присуство на овој договор на македонско тло, имајќи ги во предвид околностите поради кои истиот се донесе. Охридскиот договор го спречи на некој начин босанското сценарио во Македонија. Како што истакнува и Азески „Охридскиот рамковен договор, слично како и Дејтонскиот, воопшто не е идеален, веројатно не може да биде. Денес тоа е документ од кои не се задоволни ни Македонците ни Албанците, а да бидеме искрени има и зошто. Но сепак, тоа е документ кој спречи повторување на босанското сценарио во Македонија”.¹⁹

Во однос на Босна и Херцеговина, Дејтонскиот мировен договор²⁰ стави крај на војната која се водеше во БиХ (1992-1995), која на некој начин беше дел од распадот на Југославија. Се поставува прашањето која беше целта на потписниците на договорот: српскиот претседател Слободан Милошевиќ, хрватскиот претседател Фрањо Туѓман, босанскиот претседател Алија Изетбеговиќ и босанскиот министер за надворешни работи Мухамед Шаќирбеј? Често пати се поставува прашањето дали овој договор е всушност целосна креација на меѓународните сили, без никаков удел од реално засегнатите страни? Често ќе се сретнат мислењата за експерти во областа кој ќе укажат дека БиХ и ден денес е нефункционална и цитирам: “неодржлива на долг рок”²¹. Честопати се потенцира дека Дејтонскиот договор ја запре војната, но го блокира развојот на БиХ. Договорот продуцирал слаби централни релации, преголема зависност од меѓународната сцена. Дејтонскиот договор многумина го нарекуваат Босански устав-Дејтонски устав, бидејќи целиот текст на Уставот на БиХ од 1995 година е дел од овој меѓународен инструмент. Уставот е всушност многу краток и содржи: прамбула, дванаесет члена и неколку анекси.

Дека Дејтон навистина не ја постигнал својата цел, а тоа е да обезбеди долготраен мир, соживот на сите ентитети, говори и фактот за „заговарањето” за т.н. РС-егзит (излез на Република Српска од Федерацијата). Имено предвесник за потенцијална нова политичка криза беше заканата на босанските срби со

¹⁹ Azeski: Ohridski sporazum je spriječio bosanski scenarij u S. Makedoniji; https://balkans.aljazeera.net teme/2021/8/13/azeski-ohridski-sporazum-je-sprijecio-bosanski-scenarij-u-s-makedoniji?fbclid=IwAR3Lm3-QjzIdAx_w4MWC_ouca4zcW8Zpe12HMsVnOaj0ud21CPa4WvflSO; Пристапено на 18.08.2021.

²⁰ Дејтонски мировен договор: Достапен на: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf

²¹ Повеќе на: <https://balkaninsight.com/2012/05/24/spadijer-dejton-bese-najdobroto-mozno-resenie/?lang=mk> (Пристапено на 17.02.2021).

сецесија од БиХ, доколку не се повлечат странските судии од Уставниот суд²².

За дел од експертската јавност, ЕУ беше парализирана, пасивен набљудувач во целата ситуација на Балканот, со политки и решенија кои беа дискутабилни.

Тачер во една изјава потврди: „Јас сум засрамена од ЕЗ, бидејќи оваа се случува во срцето на Европа, а тие не направја ништо повеќе да го запрат. Оваа е во сферата на европското влијание... Би требало да биде и во сферата на европската совест. Не постои совест”. ЕУ падна на тестот, вака нотира и еден од претседателите на Европската Комисија, Delors: “...југословенската трагедија е доказ дека Европа не постои како актер на надворешната политика...”!?

И покрај првичната интенција да се обезбеди мир и стабилност во регионот, сепак ЕУ не пронајде соодветни механизми за решавање на кризните ситуации. Обидите за агитирање на демократијата, реконструкција на државата, и помошта во моделирање на уставите доведоа до низа други предизвици. Реалните проблеми во ситуациите на наметнати уставни решенија, наметнати договори од страна на надворешни актери се јавуваат во делот на исклучувањето на домашните чинители во креација на националните уставни. Со тоа се доведува и до лимитирање на домашното владеење и се доведува во прашање легитимноста на донесените уставни решенија.

Според Misha Glenny²³ најголемата пречка на реформите (и неуспех од Дејтонскиот договор во Босна и Херцеговина) е неверувањето на народот од Југоисточна Европа дека тие имаат удел во процесот на креирање на уставите и донесување важни одлуки за нивната држава. Заклучокот е дека стабилноста на земјата зависи од партиципацијата на популацијата во донесување на сите круцијални општествени одлуки²⁴.

3. Политиките на ЕУ за помош на Балканот

Државите од Балканот во суштина заземаат круцијално место во целокупната надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Стабилноста на овој дел од Европа е значајна компонента за сигурноста и севкупниот развој на целиот континент. Нестабилноста и конфликтите на Балканот после распаѓањето на Југославија, беа клучните двигатели за развојот и етаблирањето на Европската надворешна и безбедносна политика - EU Common Foreign and Security Policy

²² Збогум Босна, добредојде РС-егзит, Достапно на: <https://www.dw.com/mk/%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D0%B3%D1%83%D0%BC-%D0%B1%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%98%D0%B4%D0%B5-%D1%80%D1%81-%D0%B5%D0%B3%D0%B7%D0%B8%D1%82/a-52423798>, Пристапено на 12.03.2021.

²³ Misha Glenny, новинар, автор, поранешен кореспондент на BBC.

²⁴ Peacekeeping in the Balkans: An Assessment of the Decade, Staff-prepared summary of a seminar held at the Wilson Center, April 3, 2003.

(CFSP), како и на Европската безбедносна и одбранбена политика- European Security and Defence Policy (ESDP). Целта беше и ЕУ да има одбранбен капацитет и механизам, кој ќе го искористи за помош при сите понатамошни воени конфликти.

Главната цел на мисијата на ЕУ во земјите од Балканот, уште од распадот на Југославија па до денеска е задржување на мирот и стабилноста, спречување на конфликти во самите држави или меѓу државите. Ова примарна задача на ЕУ е дополнета и со помош на државите за реконструкција на нивната економија, градење на демократски институции и вредности, етаблирање на правна држава и овозможување на владеење на правото, поголем фокус на заштита на човековите слободи и права. Но вака наведени овие параметри се далеку од имплементирачки за земји кои само што излегле од воен конфликт, кои се жртви на транзициски период и на кризни општествени констелации. Затоа ЕУ мораше да пронајде соодветни, апликативни начини и средства за да може да навлезе во овие држави.

The Stabilisation and Association Process (SAP)²⁵ е дел од политиките на ЕУ насочени за Западен Балкан, чија крајна цел би можела да биде членство на овие држави во ЕУ. Државите од Балканот се во прогресивен договор кој треба да обезбеди стабилизација на регионот. SAP започна 1999 година и се потпира на: билатерални договори за стабилизација, договори за размена, финансиска асистенција, регионална соработка. Со SAP програмата се понуди помош на регионалната економија преку финансиска и техничка помош на ЕУ. Оваа програма има важна економска и финансиска компонента: Од 1991 година ЕУ има обезбедено повеќе од 7 билиони евра за асистенции во Западен Балкан²⁶.

Stabilisation and Association Agreement²⁷ (SAA) – Посебни договори за асоцијација (SAAs) се склучија со балканските држави, кои аспирааат да станат дел од Унијата. Овие договори се слични со Европските договори склучени со Централна и Источна Европа во 90-тите години. Овие договори се индивидуално адаптирани на секоја држава иако регулираат исти домени.

Во однос на стабилизацијата, во 1999 година се склучи т.н. Stability Pact, кој во 2008 беше заменет со **Regional Cooperation Council**²⁸ (RCC). Примарната цел овде е да се координираат проектите од поширок, регионален карактер, од кои бенефит ќе имаат сите учесници.

Во 2000 тата ЕУ донесе одлука за нова програма: **Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS)**. Преку истата се обезбедени 4.65 билиони евра за периодот помеѓу 2000-2006. Целта на CARDS²⁹

²⁵ Повеќе на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en (Пристапено на 30.03.2021).

²⁶ The European Union and the Western Balkans: Building the Future together, page 7.

²⁷ Види повеќе на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/saa_en

²⁸ <https://www.rcc.int/>

²⁹ Основана 2000 година со Council Regulation 2666/2000.

програмата е да помогне при реконструкција, стабилизација, враќање на бегалците. Развој на инстиуциите, хармонизација со европското законодавство, подобрување на заштитата на корпусот на човековите права, развој на граѓанско општество, одржлива економија...продлабочување на соработката помеѓу самите држави, како и подобрување на релациите на државите со ЕУ.

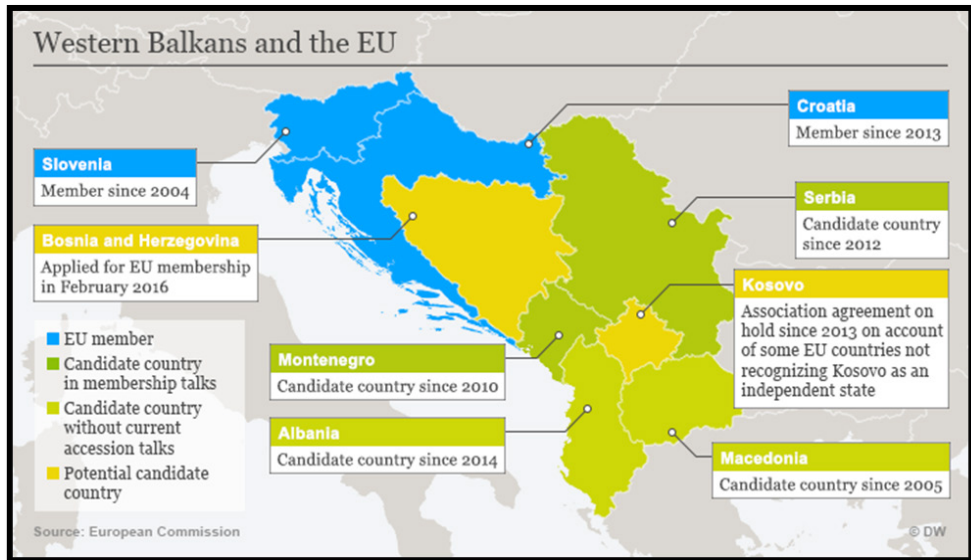
За да се потпомогне целиот овој процес овде би ги вбројале и политичките и економски дијалози, Националните програми за усвојување на законодавството, Инструментите за помош пред пристапување³⁰.

Меѓутоа треба да се има во предвид дека ваквите меѓународни мисии мора да бидат временски лимитирани, а од друга страна се наметнува прашањето за нивната финансиска издржливост на долгорочен план.

Почени од многубројните проблематични ситуации, ЕУ со текот на времето се обиде да го промени претходниот пристап и на посуптилен, индиректен начин да пристапи кон „нудење помош” во постконфликтните држави, вклучувајќи го и процесот на креирањето на уставите. Најчестите механизми со кои оперираше Унијата беа дипломатскиот притисок и „примамувањето” на Балканските држави за влез во ЕУ. Политиката за проширување на ЕУ (види слика 2) имаше голем удел, особено договорите за стабилизација и асоцијација, кој пак имаа за цел спроведување длабоки реформи во критичните држави. Во контекст на оваа Glenny го потенцира прогресот кои Романија и Бугарија го имаа кога претендираа да влезат во ЕУ. Главното прашање е со која динамика ќе се движат балканските држави аспираирајќи влез во Унијата?

Односите на ЕУ со државите од Балканот првично беа класифицирани како надворешни односи кои со текот на времето преминаа во т.н. политика за проширување. Од 2015 година Македонија, Србија, Црна Гора и Албанија се со статус на земји кандидати за членство. Додека Босна и Херцеговина и Косово се потенцијални кандидати.

³⁰ Повеќе на: Bojicic-Dzelilovic, V; Kostovicova D; Randazzo E; - EU in the Western Balkans: Hybrid Development, Hybrid Security and Hybrid Justice, Security in transition, London, 2006.

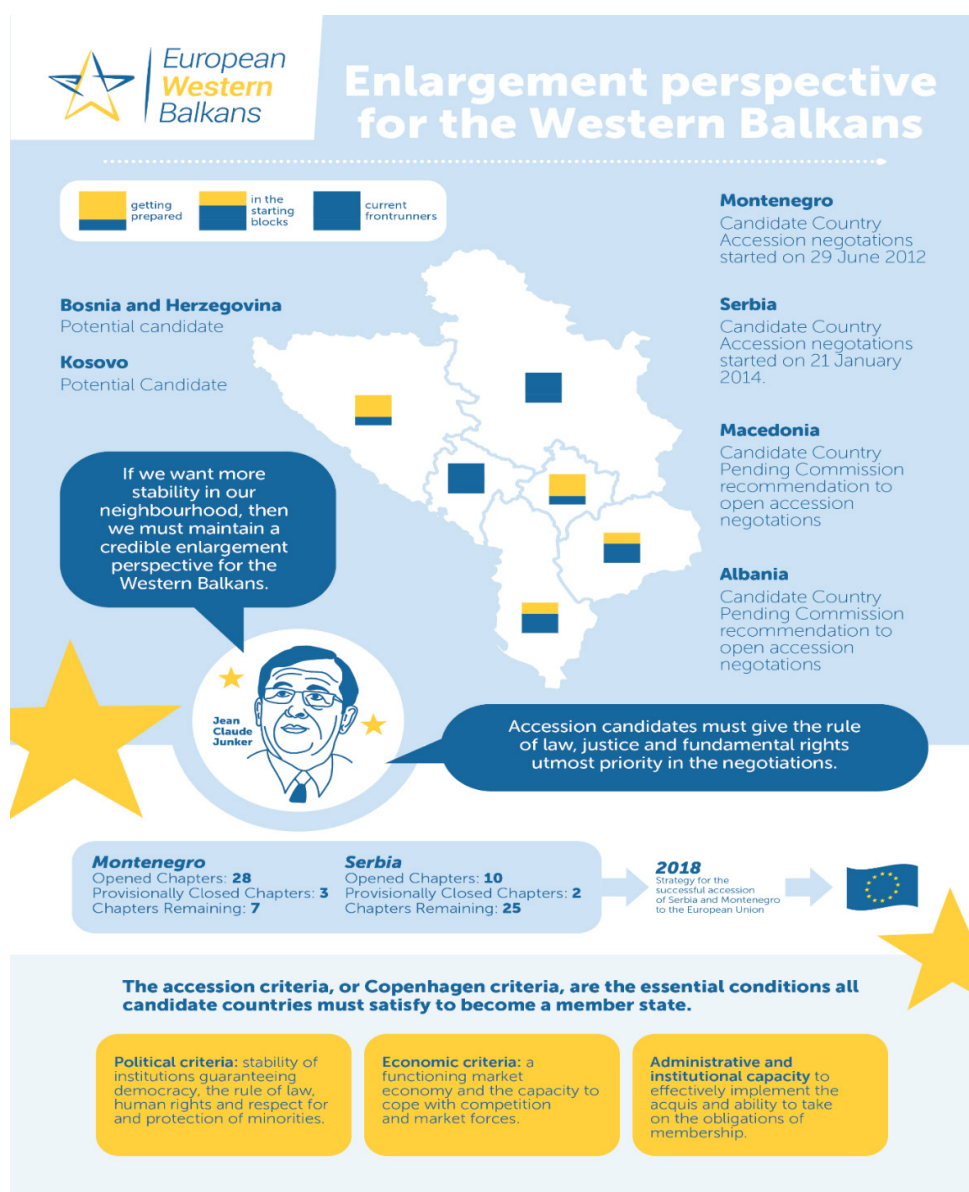


31

Слика 2. ЕУ и статусот на Балканските држави

Меѓународниот фактор (меѓу кои и ЕУ) потенцираат дека мисиите кои „нужно“ биле потребни да се спроведат сè за доброто на (пост)конфликтните држави. И покрај наметнатите договори (аналогно наметнатите уставни и уставни измени), сепак ЕУ не започна активно со политиката на проширување на Балканот. Дел од државите прифатија и дозволија уставни промени само да соодвествуваат на европските стандарди. Дозволија договори и уставни промени (кои дел се неапликативни за домашни услови) само за да бидат дел од европското семејство, аспирирајќи за подобра европска иднина. Но дали вреди жртвата на овие држави? Дали новите уставни и надворешни филтрирања продуцираа добри резултати? Дали Охридскиот договор ги реши проблемите во Македонија, и дали Дејтонскиот успеа да се справи со проблемите во Босна и Херцеговина? На сликата подолу (слика 3) може да се види моменталниот статус и корелативен однос на балканските држави и ЕУ, како и дел од критериумите што се очекува овие држави да ги исполнат (најчесто преку новите уставни решенија) за да станат дел од Унијата.

³¹ Сликата е преземена од: <https://www.dw.com/en/eu-to-start-membership-talks-with-macedonia-and-albania/a-44409473>



32

Слика 3. Статусот на балканските држави и потребните критериуми за влез во ЕУ

³² Сликата е преземена од: <https://europeanwesternbalkans.com/wp-content/uploads/2017/11/infografik-wb-junker.png>

Всушност ако пристапиме кон одговарање на претходно поставените прашања во трудот, ќе нотираме дека не постојат унифицирани одговори. На секое поставено прашање постои теоретски диверзитетен одговор даден од различни експерти. За некои е нужна потребата од надворешни интервенции кои ги етикетаат како мировни интервенции, кои имаат за цел да помогнат во смирување на конфликтните ситуации. Како аргумент во прилог го даваат фактот дека без екстерните солуции, вооружените ситуации во државите безмалку и понатаму ќе продолжиле, дури би можеле да ескалираат многу повеќе. Благодарение на нивното инволвирање, се прифатени меѓународни стандарди во поглед на имплементирање на човековите слободи и права, владеење на правото, правната сигурност што пак придонело да се искристализира „нормален“ устав во овие држави. Од друга страна пак, другата страна на медалот од овие интервенции е опасноста од „узурпирање“ на уставниот процес од надворешните актери.

За многумина мисиите и операциите на ЕУ на Балканот се поразителни. ЕУ своевременно немаше воена сила, се потпираше на дипломатски притисоци. Откако ја етаблираше сопствената воена одбрана, истата ја тестираше во балканските конфликти, посебно во Босна и Херцеговина. Меѓутоа тоа го примени многу подоцна, откако енормните штети од војната веќе беа нанесени. Денеска ЕУ со својата воена „независност“ од НАТО и ОН, има свои мисии и во други држави³³. Иако беше првиот меѓународен актер кој се инволвираше во Југословенските немири, не постигна видливи резултати, освен нудење мирни решавања на конфликтите³⁴. Едноставно немаше доволно адекватни средства и апликативни механизми за да постигне мир. ОН и НАТО со нивните вмешувања и мисии навлегоа во „домот на ЕУ“.

Интервенциите и State buildingот во Босна и Херцеговина, во Македонија и во останатите држави на Балканот делумно се наметнати и спротивни од домашните локални традиции и правни практики. Моделот на функционирање во овие држави е составен од страна на аутсајдери (правници или дипломати од САД и ЕУ). Меѓутоа како што многу автори истекнуваат, дел од наметнатите одредби не биле преведени на националниот јазик³⁵. Пораката која може да се извлече од овие анализирани ситуации е дека градењето држава не се прави однадвор, туку одвнатре. Надворешните интервенции често завршуваат со сценариото на state builders и state holders. Меѓународните сили обидувајќи се да посредуваат при смирување на воените конфликти, навлегуваат многу подлабоко и ја преземаат улогата на уставотворци и креатори на уставните

³³ За мисиите на ЕУ види: Military and civilian missions and operations, Достапно на: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (Пристапено на 01.04.2021).

³⁴ Hofland, T ; EU Military Intervention: the Past and the Future Using the case of Yugoslav wars.

³⁵ Види повеќе на: Woodward ,S; Varieties of State-Building in the Balkans: A Case for Shifting Focus, pp 324.

решенија. Познатата уставна сентенса (која најчесто се наоѓа во преамбулите на уставите) „ние народот/граѓаните на...“ имплицитно се заменува со „ние/тие меѓународната заедница...“. Што апсолутно доведува до лоши државни сценарија, бидејќи продуцира краткорочни решенија, предвидени со наметнати уставни, или уставни продуцирани од договори кои се донесени со надворешни влијанија и посредувања.

Наместо заклучок

Поучени од „преживеаните држави“ кои се соочија со надворешно инволвирање, може да се донесе констатација дека уставниот процес треба да е креација на секоја држава со нејзините внатрешни актери. Надворешните инфилтрирања се толерираат во вид на побарани експертски мислења, насоки, предлози. Во државите пак кои се соочуваат со силни воени дејствија и каде постои прекршување на сите демократски начела се држави на кои им треба интервенција, за да се стави крај на крвопролевањата и за да се смират тензиите. Меѓутоа при секој уставен инженеринг, во кој постои надворешна интервенција, потребно е да се внимава на неколку параметри:

- * да се пронајде соодветна стратегија за интервенирање, која ќе се примени онолку колку што е потребно за да се смири влошената (најчесто воена) ситуација. Посебно се потенцира овој елемент, со оглед на честата пракса од целосно преземање на (националната) работа од страна на надворешните сили. Финалниот продукт е држава која е нефункционална на долг рок.
- * однапред осмислен удел во нудењето помош при (ре)креација на националните уставни. Да се дадат насоки, совети и експертски мислења за процесот и содржината при ремоделирање на уставите е прифатливо решение. Но да се преземе поголем удел при креирање на уставни модели е меч со две острици. Станува збир за сензитивна тема од национален карактер во која е потребно да доминираат домашните креатори.
- * Т.н. Domestic ownership е и повеќе од круцијален за етаблирање на стабилен устав, и за градење на демократски институции во државата.

Библиографија:

Книги

1. Арсовски,М; Кузев,С; Дамјановски,Р; Војната во Македонија во 2001 година, Матица Македонска, Скопје, 2006.
2. Галева,Јорданка; Уставните права на немнозинските заедници во РСМ и нивната примена во пракса.
3. Галтунг,Ј; Трансформација на конфликти со мировни средства, БЦМ, Скопје, 2000.

4. Николовска,Н; Силјановска, Г; Транзиција во дефект-од унитарна комбинационална држава, Магор, Скопје, 2001 година.
5. Маролов, Дејан ; Стојановски, Страшко; Охридскиот рамковен договор наспроти тирани платформата.
6. Маролов Д, Митев О; Создавање на независна Република Македонија-внатрешни состојби и надворешна политика; Центар за правно-политички истражувања,2016.
7. Ташевска-Ременски, Фросина; Албанците и Македонците: Етничката интеракција во РМ по конфликтот од 2001 година, 2-ри Август, 2007.
8. Шкариќ, Светомир; Уставно право-осмо издание, Култура.
9. Шкариќ,Светомир; Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска, Скопје, 2004.
10. Шкариќ, Светомир; Рамковен договор во Евроинтеграцијата на правниот, политичкиот и општествениот систем на РМ, Универзитет „Кирил и Методиј“, Правен факултет Јустинијан I, Скопје,2002.
11. A.Borden; R,Caplan; The Former Yugoslavia: the war and the peace process; SIPRI Yearbook, 1996
12. Arikan H; The European Union Policy towards the Balkan States in the Post-Cold War Era; SDU Faculty of Arts and Sciences Journal of Social Sciences
13. Brandt,M; Cottrell,J; Ghai Y; Regan, A; Constitution-making and Reform-Options for the Process; Interpeace, ISBN 978-2-8399-0871-9, 2011.
14. “Bosnia and Herzegovina between Separation and Integration, The Historical Dimension of the Problem”, Revue des Affaires Européennes 7 ,1997.
15. Barutciski,M; “Politics Overrides Legal Principles: Tragic Consequences of the Diplomatic Intervention in Bosnia-Herzegovina (1991-1992)
16. Bojicic-Dzelilovic,V; Kostovicova D; Randazzo E; - EU in the Western Balkans: Hybrid Development, Hybrid Security and Hybrid Justice, Security in transition, London, 2006
17. Brandt, Michael, Constitutional Assistance in Post-conflict Countries: The UN; Peacemaking and Peace-keeping (New York:United Nations, 1992)
18. Dov LYNCH and Antonio MISSIROLI; ESDP operations.
19. Dzordzevic, Jovan; Ustavno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1976
20. Grimm S; Lou Mathis O; Stability first, Development second, Democracy third
21. Gheorghe I; Troncota M; EU’s “ Laboratory ” in the Western Balkans. Experimenting Europeanization without Democratization. The Case of Bosnia and Herzegovina; Revista Espanola de Ciencia Política, Num.31, 2013, pp 63-99.
22. Ghani,A; Lockhart,C; Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World (Oxford:Oxford University Press,2008)
23. Hofland, T ; EU Military Intervention: the Past and the Future Using the case of Yugoslav wars.

24. IDEA International; Constitution building after conflict: External support to a sovereign process; Policy Paper, 2011.
25. IDEA International; Learn as We Go: The European Union Involvement in Constitution Building in the Post-conflict Western Balkans, 2014
26. Janev I; “Legality of the Prespa Agreement Between Macedonia and Greece”; Journal of Political Science and International Relations; Institute of Political Studies, Belgrade,2019.
27. Janev I; Uncertain Future and Prospects of the Prespa Agreement between Macedonia and Greece; Institute of political Studies, Belgrade, 2020.
28. Karakamiseva-Jovanovska T; The Rule of Law and the Prespa Agreement- Two one - way streets?
29. Marolov D; The Reasons for the Collapse of Yugoslavia; International Journal of Sciences: Basic and Applied Research (IJSBAR) (2013) Volume 12, No 1, pp 250-258.
30. Military Operations - The U.S. Army in Bosnia and Herzegovina; Army in Europe Pamphlet 525-100, 2003.
31. Nicolo Figa-Talmanaca; The Role of NATO in the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina; EJIL (1996) 164-175.
32. Noutcheva G; Fake, Partial and Imposed Compliance – The Limits of the EU’s Normative Power in the Western Balkans; CEPS Working Document No. 247/ July 2007
33. Osiatynski,W; Paradoxes of constitutional borrowing, Oxford University Press,2003.
34. Oellers-Frahm, Karin; Restructuring Bosnia-Herzegovina: A model with Pit-Falls; Max Planck Yearbook of United Nation Law, Volume 9, 2005, p 179-224
35. Peacekeeping in the Balkans: An Assessment of the Decade; Staff-prepared summary of a seminar held at the Wilson Center April 3, 2003.
36. Popovic, Dragoljub; Comparative government in the early twenty-first century; Belgrade,2017
37. Siljanovska-Davkova G; Globalisation, Democracy and Constitutional Engineering as Mechanism For Resolving Ethnic Conflict, VII-th World Congress of the International Association of the Constitutional Law, Athens, 2007.
38. Siljanovska–Davkova G; Political parties, Values and Democratic Consolidation; Civic and Uncivic Values in Macedonia, Value Transformation, Education and Media
39. Siljanovska-Davkova G; The particularity of democratic transition of the new states in the western balkans: the case of former Yugoslav republics;
40. The European Union and the Western Balkans: Building the Future Together;Europe-Asia Studies,2015

41. Vankovska B; Constitutional Engineering and Institution Building in the Republic of Macedonia (1991-2011); Civic and Uncivic Values in Macedonia, Value Transformation, Education and Media
42. Western Balkans and the EU: Beyond the Autopilot Mode; Policy Brief; Balkans in Europe Policy Advisory Group-BiEPAG
43. Woodward, S; Varieties of State-Building in the Balkans: A Case for Shifting Focus,
44. Wachtel A and Bennett C; The Dissolution of Yugoslavia; This chapter rests substantially on scholarship commissioned by the Scholars' Initiative, most notably Lenard Cohen and Jasna Dragović-Soso, eds., State Collapse in South-Eastern Europe: New Perspectives on Yugoslavia's Disintegration (West Lafayette, IN: Purdue University Press, 2008), and on a series of articles by Sabrina P. Ramet that appeared in special issues of *Südosteuropa* 55 (2007), and Nationalities Papers 32/4 (December 2004), which was subsequently republished in Thomas Emmert and Charles Ingrao, eds., Conflict in Southeastern Europe at the End of the Twentieth Century: A Scholars' Initiative (New York & London: Routledge, 2006).

Консултирани документи

45. **Устав на Република Македонија** ; Достапен на: <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>
46. **Устав на Босна и Херцеговина**; Достапен на: http://www.savjetministara.gov.ba/osnovne_informacije_o_bih/default.aspx?id=6090&langTag=hr-HR
47. **Охридски рамковен договор**; Достапен на: https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/ramkoven_dogovor-3.pdf
48. **Дејтонски мировен договор**; Достапен на: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf
49. **Кодексот на добри референдумски практики на Венецијанска комисија** Достапен на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
50. **Повелбата на ОН**, Достапна на: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-1>
51. **Stabilisation and association agreement between the European Communities and their member states, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part**; Достапен на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/saa03_01_en.pdf
52. **Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative**; European Commission for democracy through law (Venice commission); cdl-ad (2005) 004

Интернет сајтови

53. Why Does UN Humanitarian Intervention Remain Selective? Достапно на: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/blog/why-does-un-humanitarian-intervention-remain-selective> (Пристапено на 14.02.2020)
54. Timeline of United Nations peacekeeping missions, Достапно на: https://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_United_Nations_peacekeeping_missions (пристапено на 14.02.2020)
55. Department of Peace Operations, <https://peacekeeping.un.org/en/departement-of-peace-operations>
56. Twelve times the UN has failed the world, Достапно на: <https://www.trtworld.com/americas/twelve-times-the-un-has-failed-the-world-21666> (Пристапено на 14.02.2020)
57. The Traditional Forms of Peacekeeping, Достапно на: <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/international-law/the-traditional-forms-of-peacekeeping-international-law-essay.php> (Пристапено на 14.02.2020)
58. Samuels,K; Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making, Chicago Journal of International Law, Volume 6, Number 2. Достапно на: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil>
59. Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union: Available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf> ; (Accessed on) 10.03.2021.
60. Key findings of the Opinion on Bosnia and Herzegovina’s EU membership application and analytical report, Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_19_2778 ; (Accessed on 10.03.2021).
61. Radio Free Europe/Radio Liberty. “Najveća povijesna nepravda: BiH u zadnjem vagonu jugoistočnog vlaka prema EU” ; Available at: <https://www.slobodnaevropa.org/a/andrej-plenkovic-najveca-povijesna-nepravda-bih-u-zadnjem-vagonu-jugoisticnog-vlaka-prema-eu/25463412.html> (Accessed on 10.03.2021)
62. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations-Conditions for membership, Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en ; (Пристапено на: 10.03.2021)
63. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2020 Report; Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf , (Пристапено на 12.03.2021)
64. IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance): https://www.idea.int/publications/catalogue?keys=&field_news_date_value%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&field_news_date_value%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&field_pub_type_value%5B%5D=constitution-briefs

PUBLIC RELATIONS AND SOCIAL MEDIA INTERACTION THAT WORKS EXCELLENTLY WORKS

Karolina Micevska

Marketing and Public Relations Advisor, NUCC “Marko Cepenkov” – Prilep

E- mail: kmicevska@yahoo.com/

Zoran Vasilevski

PhD Candidate, Institute for Security, Defense and Peace

Faculty of Philosophy in Skopje

E-mail: zorvas74@gmail.com/

Abstract

Social media, as newer media, has changed the classic communication. New forms of behavior were established because a new paradigm in communication was created. Sending and receiving messages through them is very fast, the interaction goes immediately, thus achieving a new form of communication. Each individual can very quickly create, create and send information, which reaches every person present in the new media. That is why public relations has used social media to create a new form of communication with the public. PR recent years have practically created a new concept of social media management related to the term community management. the public. Digital communication makes the interaction between public relations and social media great. Allow to create interesting messages that reach a large group of people, which improves the image of the organization / company in achieving its goals through public relations. In addition, it was possible to address various publics, to a large number of media, which also prefers responsibility, ethics, which are one of the goals of public relations.

Keywords: public relations, social media, communication, interactivity, image

ОДНОСИТЕ СО ЈАВНОСТА И СОЦИЈАЛНИТЕ МЕДИУМИ – ИНТЕРАКЦИЈА ШТО ОДЛИЧНО ФУНКЦИОНИРА

м-р Каролина Мицевска

советник за маркетинг и односи со јавноста,

НУЦК „Марко Цепенков“ – Прилеп

E-mail: kmicevska@yahoo.com/

м-р Зоран Василески

докторанд на Институтот за безбедност, одбрана и мир

Филозофски факултет во Скопје

E-mail: zorvas74@gmail.com/

Апстракт

Социјалните медиуми, како понови медиуми го променија класичното комуницирање. Се воспоставија нови облици на однесување затоа што се создаде нова парадигма во комуницирањето. Испраќањето и примањето на пораките преку нив е многу брзо, интеракцијата оди веднаш, со што се постигнува нов облик на комуникација. Секој поединец може многу брзо да создаде, креира и испрати информација, која стигнува до секое лице присутно на новите медиуми. Токму затоа односите со јавноста ги искористија социјалните медиуми за создавање на нов облик на комуницирање со јавноста. PR последните години практично создадоа нов концепт на управување со социјалните медиуми поврзан со поимот community management. Ваквиот концепт подразбира добро познавање на социјалните медиуми, начинот на нивната употреба, креирањето и анимирањето на вмрежените луѓе и заедници, но и одлично интегрирање на принципите на односите со јавноста. Дигиталната комуникација придонесува интеракцијата меѓу односите со јавноста и социјалните медиуми да е одлична. Овозможи да се креираат интересни пораки кои стигнуваат до голема група на луѓе, со што се подобрува имиџот на организацијата/фирмата во остварувањето на целите преку односите со јавноста. Освен тоа се овозможи обраќање кон различни јавности, кон голем број медиуми, со што се преферира и одговорност, етичност, што се едни од целите на односите на јавноста.

Клучни зборови: односи со јавноста, социјални медиуми, комуникација, интерактивност, имиџ

Вовед

Во ова модерно време, на постмодерно општество се создадоа нови медиуми кои го променија класичниот концепт на информирање и комуницирање, односно пренесување на пораките, кои станаа персонализирани. Преку новите медиуми (социјалните медиуми) се испраќаат во било кое време, до било кого... Практично се рекомпонира комуникацијата, посебно масовната.

Со развојот на социјалните медиуми се развиваше и комуникацијата, но и дигиталната писменост. Па така се создадоа нови процеси во начинот

на комуницирање, во користењето на новите медиуми и извршувањето на професионалните обврски на стручните лица. Современата социолошко културна матрица подразбира користење на сите современи форми на вмреженост во општеството. Новите медиуми, како што се нарекуваат социјалните медиуми, односно социјалните мрежи се спојуваат со старите преку модерната технологија, при што се промовира нов концепт на употреба и презентација на податоците. Со социјалните медиуми преку дигиталната технологија, податоците (текст, слики, видеа..) се прикажуваат во било кое време, од било кое место, преку интерна вмреженост. Овој спој создава нови квалитети или како што забележал Мановиќ „модерниот медиумски производ креиран од професионалците може масовно да се репродуцира и да се дистрибуира до голем број индивидуи по пат на електронските медиуми“.¹

Социјалните медиуми нудат можности за интерактивна програма и креирање на информации за публиката. Токму затоа за односите со јавноста е многу важно користењето на социјалните медиуми. Пред сè заради тоа што односите со јавноста поставуваат одредени програмски активности, цели кои ги исполнуваат преку социјалните медиуми. Праксата низ годините покажа дека интеракцијата меѓу односите со јавноста и социјалните медиуми одлично функционира. Но, многу е важно да се знае дека односите со јавноста подразбираат едуцирани стручни лица, кои со помош на социјалните медиуми креираат комуникација, внатрешна и надворешна, имиџ, и иницираат различни пристапи преку електронската комуникација.

1. ПОИМ, ДЕФИНИЦИЈА, УЛОГА И ФУНКЦИИ НА ОДНОСИТЕ СО ЈАВНОСТА

Во почетоците, особено кај нас, а дури и сега повремено, односите со јавноста не се сфаќаат доволно како професија, за разлика од светски рамки каде се подигнати на многу високо ниво и незамисливо е во организација, институција, компанија да не се практикуваат. Дури постојат цели тимови кои работат исклучиво односи со јавноста. Кај нас, сè уште, односите со јавноста се поистоветуваат со односите со медиумите или како портпароли. Се сфаќаат многу површно, а не како цел процес, кој опфаќа многу повеќе, односно дека се комуникација, истражување, анализа, акција, евалуација.

Има бројни дефиниции за тоа што претставуваат односите со јавноста. Од тоа дека се управувачка функција која идентификува, воспоставува и одржува заемни односи меѓу организациите и јавноста, до тие дека имаат задача за градење на односи меѓу институциите и јавноста по пат на комуникација со проверени и етички методи на комуницирање.

¹ Manovic, L. (2001). „, Metamediji – izbor tekstova“. Beograd. Centar za savremena umetnost. Str. 61.

Терминот односи со јавноста прв го употребил американскиот претседател Томас Џеферсон во своето обраќање во Конгресот во 1807 година. Подоцна американскиот историчар Роберт Хаилбронет односите со јавноста ги опишал како братство од 100.000 членови чија заедничка врска е професијата и чиј заеднички проблем е дека ниту еден од двајцата не можат да се согласат околу тоа што е професијата.

Дефинирањето на односите со јавноста е од особено значење. Според речникот „Мериам Вебстер“, како што наведува д-р Марина Тунева, односите со јавноста се дефинираат како „*дејност на предизвикување, разбирање и добра волја кон лице, фирма, институција, исто така и степен на постигнување разбирање и добра волја*“.²

Односите со јавноста, според Сем Блек, се „*планиран и постојан напор за да се одржи добрата волја и постојаното разбирање меѓу организациите и нивните цели во јавноста*“³, додека Едвард Бернајс за односите со јавноста вели дека се „*практика што нуди информации дадени во јавноста, убедување насочено кон јавноста, заради модификација на ставовите и постапките и напорите за интегрирање на ставовите и постапките на институциите со својата публика*“.⁴

Рекс Херлоу во 1976 година собрал преку 472 дефиниции за односите со јавноста, за потоа да го даде следниот став дека „*односите со јавноста се карактеристична функција за управување која помага да се воспостават и одржат меѓусебнителинии на комуникација, разбирање, прифаќање и соработка помеѓу организациите и нивната јавност, при што вклучува управување со проблеми и прашања, му помага на раководството да се информира и да реагира на јавното мислење, ја дефинира и нагласува одговорноста на раководството за да му служи на јавниот интерес, му помага на менаџментот да ги следи и ефикасно да ги користи промените, му помага во предвидување на трендовите и користи истражување и етичка комуникација и техники како негови главни алатки*“.⁵

Сепак најсеопфатна и најшироко прифатена дефиниција за односите со јавноста е на Груниг и Хант, според кои „*односите со јавноста се менаџирање на комуникацијата меѓу организацијата и јавноста*“.⁶

Антони Дејвис пак смета дека односите со јавноста имаат повеќе димензии, многу импликации, а нивната интелектуална содржина е изведена од значителен

² Тунева, М. (2011). „Вовед во односите со јавноста“. Висока школа за новинарство. Скопје. стр. 27.

³ Blec, S. (1993). „The essentials of public relations“. KPL.

⁴ Bernays, E. L. (1961). „Cristaliring Public opounion“. New Jork.

⁵ Fawkes, J. (2001). „whats is public relations in the book Alison Theaker – The pR handbook“. London and New Jork.

⁶ Grunig & Hant. (1984). „Upravljanje odnosa s javnostima“.

број извори и на оние што се занимаваат со нив колективно применуваат низа на вештини и искуства во подеднакво широка низа на професии. Според тоа „односите со јавноста се во врска со репутацијата – резултат на она што го правите, што го зборувате и што другите зборуваат за вас. Дејноста на односите со јавноста е дисциплина која се грижи за репутацијата – со цел да се добие разбирање и поддршка и да се влијае на мислењето и однесувањето“.⁷

Односите со јавноста се важен феномен во општеството. И токму затоа Т. Микеј посочува дека „односите со јавноста се културна практика и како таква треба да се гледа во смисла на неговиот однос со културата од критична перспектива за целта на човековата еманципација“.⁸

Како посебен промотивен микс, имаат големо и широко влијание врз јавноста, што опфаќа не само медиуми, туку и НВО, поединци, цело општество и затоа Германското друштво за односи со јавноста ги дефинира како активно делување преку информација и комуникација врз концепциска основа.

Ставот пак на Фадеева, Сафранов, Красилникова е дека „односите со јавноста се процес на стратешко комуницирање кој создава заемни односи меѓу организациите и општеството“⁹, додека според Чумиков “заменото дејствување на група луѓе кои комуницираат придонесува за распространување на различни материјали, информации и предизвикуваат оценка во општествената реакција“.¹⁰

Во Македонија односите со јавноста се практикуваат последната деценија. Првите предавања се на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ на студиите по новинарство на Правниот факултет. Подоцна се воведени и магистерски студии на овој Универзитет и на Правниот факултет при УГД Штип. Еден од првите предавачи д-р Томе Груевски ќе рече дека „односите со јавноста се сублимирани и управувачки комуникативни активности што имаат за цел да ги создадат, да ги одржат и да ги унапредат добрите односи со средината во која се одвива појавата“.¹¹

Односите со јавноста, според повеќегодишното искуство и од практиката, се перцепција, углед, доверба, заемно разбирање, почитување и сеопфатно известување на јавноста. Силата на практиката на односите со јавноста денес се заснова врз посветеноста на јавноста да биде дел од демократското општество. Врз развојот на односите со јавноста влијае растот на големите институции, засилената јавна свест, растечката моќ на глобалните медиуми, доминацијата на интернетот и на социјалните медиуми.

⁷ Дејвис, А. „Совладување на односите со јавноста“ (види Tomic, 2009 : 48).

⁸ Tomas, M. (2003). „Deconstructing Public relations“. Lawrence Erlbaum Associates Publisher.

⁹ Фадеева, Е.Н. Сафранов, А. В. & Красилникова, М.А. (2017). „Свѐзи со општественост“.
Москва.

¹⁰ види Чумиков, А.Н. (2000) „Свѐзи со општественост“ .учебник, посебно дело. стр.12.

¹¹ Груевски, Т. (2007). „Односите со јавноста“. Студориум. Скопје.

Според ова, голема е улогата, но и значењето на односите со јавноста, кои имаат комуникациска, управувачка, информациска, економска, социолошка функција. Според Тимоти Комбс и Роберт Хард, односите со јавноста имаат неколку функции:¹²

- стратешко планирање,
- истражување,
- публицитет и
- промоција.

Според искуствата, односите со јавноста уште се пишување, односи со медиумите, маркетинг комуникации, односи со заедницата, односи со вработените, односи со потрошувачи, со инвеститори, јавни работи и прашања, поврзаност со социјални медиуми, а целите што се постигнуваат се препознатливост, добар углед и разбирање, репутација и искуство.

2. СОЦИЈАЛНИТЕ МЕДИУМИ ДИНАМИЧНИ ОНЛАЈН МЕДИУМИ

Новите медиуми, како што се нарекуваат социјалните медиуми се динамични онлајн медиуми кои го сменија начинот на комуникација во последните години. Иако слични на традиционалните медиуми, сепак социјалните медиуми нудат поголеми можности за собирање и споделување вести, комуницирање со публиката и се залагаат за промени. Социјалните медиуми овозможуваат она што сака да се пренесе на интернет да биде брзо и во реално време. Токму затоа социјалните медиуми создадоа нова парадигма во однос на односите со јавноста.

Најчесто се дефинираат како нови извори за онлајн информирање кое се креира, користи, со цел многу брзо да се разменуваат информации, но и да се иницираат бројни проблеми и прашања. Постојат различни социјални медиуми како што се интернет страници, блогови, социјални мрежи, инстант пораки... Појавата на социјалните медиуми се должи пред сè на брзиот пристап до интернетот и во суштина се „собирање на луѓето“ со слични интереси.¹³

Социјалните медиуми се „*јак инструмент посебно за маркетинг, рекламирање, бесплатна дистрибуција на информации со одредена цел и таргет*“.¹⁴

Официјално, социјалните медиуми се појавуваат во 2003/2004 година кога се појавува првата мрежа My Space. Постојат неколку поделби на социјалните медиуми, а тоа се:

¹² Combs, T.W. & Heath, R. (2005). „Вовед во денешните односи со јавноста“.

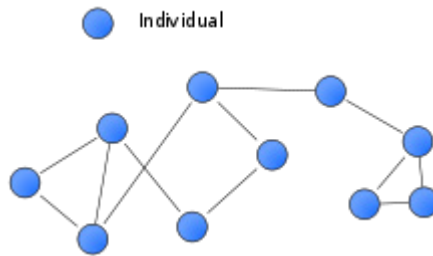
¹³ Мицевска, К. (2020). „Односите со јавноста, социјалните медиуми и јавното мислење“.

Прилеп.

¹⁴ <https://ru.wikipedia.org/w/windex.php?> социални мрежи, посетено на 20 мај 2021.

- комуникациски социјални медиуми (блогови, фејсбук, твитер, линкедин, инстаграм),
- социјални медиуми за соработка (гугл ридер, дигт, реддит..),
- мултимедијални социјални медиуми (youtube, flicker..)

Во суштина социјалните медиуми се општествена структура на јазли поврзани меѓу себе преку вредности, визији, интереси.



Дијаграм за социјални медиуми
Извор Википедија- www.drustvenimediumi

Карактеристиките на новите медиуми, во однос на односите со јавноста се потенцираат и преку партиципацијата (размена на информации), отвореноста (дистрибуција на информации, коментари), разговор, заемност, поврзаност¹⁵.

Односите со јавноста, применувајќи ги новите правила од социјалните медиуми, од кои најпопуларна дефинитивно е социјалната мрежа ФБ, па потоа сите други, мора да водат грижа за изборот на социјалните медиуми кои ќе ги користат, избирање на начинот на кој ќе водат кампања, да се осигураат дека активностите на социјалните медиуми ќе бидат компактибилни, да се усогласат плановите со користењето на традиционалните медиуми и социјалните.

Користењето на социјалните медиуми, кои овозможуваат голем проток на информации во кус период ги преминува државните, јазичните, социолошките и културните препреки. Социјалните медиуми ја овозможуваат глобална комуникација и покажуваат дека пазарот е неограничен за пласирање на информациите од компаниите, организациите, а пристапот е полесен кај консументите. И најважно е дека нема цензура од поединци и организации во поглед на комуникацијата. Секој поединец може да врши сам селекција во поглед на информациите што им се нудат.

Развојот на техниката создава нови можности за комуникациските процеси и дистрибуцијата на информациите преку социјалните медиуми. Токму затоа во последно време се разви нов концепт при употребата на социјалните медиуми преку односите со јавноста. Тоа е поимот **community management**, кој се

¹⁵ Brkic, N. & Unkic, F. Spirjan, I. (2011). Drustveni mediji u funkcii uspesnog marketinga. BIH – Ekonomski forum. EF Univerzitet Zenica. str. 189.

создаде со вкрстување на односите со јавноста, менаџментот, општествените медиуми и корисничката поддршка.

Community management подразбира познавање на социјалните медиуми, кои се користат во рамките на ПР активностите, познавање на брендот на производите, организација на фирмите, институциите. Задачата на овие менаџери е креирање на посебни заедници во рамките на социјалните медиуми, односно социјалните мрежи при што интересот за одредена тема ќе биде подигнат не само на квантитативна, туку и квалитативна евалуација.

3. ИНТЕРАКТИВНОСТ И ИМИЦ

3.1. Интерактивност - заемни односи

Интеракцијата е заемно дејство на сите чинители во обликување на единка, меѓудејство на организми во физичка и духовна средина, како и меѓузависност на самите појави. Од социјален аспект интеракцијата е заемни односи меѓу поединци, меѓу групи, додека во комуникацијата е вид на акција во која два или повеќе видови на објекти влијаат еден врз друг. Интерактивноста како збор доаѓа од латинскиот *agere* и означува постојано однесување на две или повеќе личности поврзано во комуникација. Според образовните мултимедијални својства интерактивноста е можност на корисниците да се образуваат, да презентираат информации прилагодени кон поединци или групи. Интеракцијата, односно интерактивноста вклучува знаење и мрежи.¹⁶

Интерактивноста подразбира поврзаност, испраќање пораки. Сепак интеракцијата и интерактивноста се квалитет. Разликата меѓу интеракцијата и интерактивноста е важна затоа што интеракцијата е присутна во било кое опкружување, а нејзиниот квалитетот варира од низок до висок степен.¹⁷

Модерниот ПР мора да ги практикува современите медиуми и важна е одлуката како и на кој начин ќе ги користи. Според Куртиќ, „пронаоѓањето на оптимален микс и координација е многу важен процес“, пред сè заради подобра интеракција.¹⁸

Овој концепт според Томиќ,¹⁹ може да се проследи преку следните обележја:

- Односите со јавноста се средиште на комуникациската платформа (на интернет страницата се спојуваат сите комуникациски инструменти);
- Односите со јавноста се мултимедијални (се вклучуваат текстови, графикони, фотографии, видеа, анимации, live конференции);

¹⁶ *Stromer-Galley, Jennifer. (2004). "Interaktivnost-kao-proizvod i Interaktivnost-kao-proces". Informacijsko društvo. 20 (5): 391–394.*

¹⁷ <https://hr.vvikipedla.com/wiki/Interactivity>, poseteno 19.5.2021.

¹⁸ Kurtic, N. (2011). „Komunikoloski ogleidi“. Tuzla. Bosanska rjec. стр. 88.

¹⁹ Tomic, Z. (2008). „Odnosi s javnoscu – teorija I praksa“. Zagreb – Sarajevo. Sinopsis. стр. 265 – 266.

- Односите со јавноста се безвременски (податоците секогаш можат да се пронајдат);
- Односите со јавноста не се поврзани за едно место (информациите се поврзани ширум светот);
-
- Односите со јавноста се интерактивни и хипермедијални (постојано се присутни со релевантни податоци и има можност за нивна поврзаност);
- Односите со јавноста имаат нови партнери во комуникацијата (онлајн новинари, онлајн заедници..);
- Односите со јавноста се поврзани со мрежите и се вмрежени (интернетот се поврзува со интранет и екстранет и со сите други комуникациски можности).

Токму затоа модерните односи со јавноста треба да внимаваат многу на интерактивноста, да следат што се случува за да создадат нови односи преку ПР менаџерите. Освен тоа треба да вршат анализа на мрежите за да можат да ја спроведе стратегијата. И што е многу важно работното време на ПР менаџерите треба да е усогласено со временските интервали кога корисниците се на општествените мрежи. На тој начин интеракцијата со публиката и размената на мислењата се подобрува.

3.2. Имиџ - репутација

Преку комуникацијата и интеракцијата се создава и имиџот. Многуге информации можат да внесат забуна, да доведат до дезинформации, што е опасно за репутацијата на организацијата, институцијата, а со тоа и до имиџот. Затоа институциите низ целиот свет стануваат свесни дека позитивниот имиџ е моќен мотиватор за пласманот на нивните производи, информации. Според Philip Cotler, имиџот претставува збир на верувања, идеи и импресии кои некоја личност ги има за некој објект.

Имиџот е синтеза на сите пораки за брендот содржани во името, визуелните симболи, слогови, огласи, спонзорства... кои ги примаат целните групи. Имиџот претставува поедноставена слика од голем број на асоцијации и деликатни информации кои се поврзуваат со производот. Имиџот се дефинира како индивидуална перцепција за карактеристиките на производот, информацијата. За градењето на имиџот и позиционирањето, менаџментот најчесто преку односите со јавноста применува стратегии за позиционирање, со цел остварување на целите.

Сепак имиџот е променлива категорија и може да се менува со репозиционирање на начин на кој ќе понуди друг поглед на компанијата и производите кои произлегуваат од неа. Процесот на репозиционирање започнува со дефинирање на клучните вредности кои го сочинуваат суштинскиот идентитет на организацијата, она што таа навистина претставува и предлог на вредности преку кои ќе се репозиционира.

Суштинското разликување во различните видови на имиџ доаѓа од тоа што имиџот се претставува од различни аспекти:

- Глобален имиџ – кој се однесува на организации, што се глобално активни, Корпоративен имиџ – имиџот на самата организација,
- Постојан имиџ – кој не се менува често, односно подолг временски период го има една организација,
- Иден имиџ – ова се донесува на имиџот кој компанијата го посакува за себе во иднина.

Во зависност од различните аспекти има позитивен и негативен имиџ, кој пак најдобрите односи со јавноста не можат да го поправат, доколу се создаде.

Затоа модерниот модел на односите со јавноста, преку новите знаења и вештини, управувања со социјалните медиуми инсистира на јасно обраќање и комуникација со прецизно дефинирани цели кон поединци или кон групи, по пат на различни канали и мрежи, со што интеракцијата е на преден план.

4. ЗАЕМНОСТ НИЗ АНАЛИЗА

Според статистика на социјалните медиуми за Северна Македонија во јануари 2021 година имало 1,20 милиони корисници на социјални медиуми. Бројот на корисници на социјални медиуми во Северна Македонија се зголеми за 100 илјади (+ 9,1%) помеѓу 2020 и 2021 година. Бројот на корисници на социјални медиуми во Северна Македонија е еквивалентен на 57,6% од вкупното население во јануари 2021 година.²⁰

Бидејќи социјалните мрежи се веќе познати како најдобар избор за правење правец, се лесно препознатливи по заедничките карактеристики - ставање на корисниците во центарот на вниманието и овозможување на нив ги исполнуваат своите потреби преку меѓусебна соработка, односите со јавноста, креирајќи ги стратегиите, подготвуваат анкети за поимањето на односите со јавноста и користењето на социјалните медиуми, во поглед на креирањето на јавното мислење.

Според истражувањето што го направивме, а е пренесено во книгата „Односите со јавноста, социјалните медиуми и јавното мислење“ (Ацетони, Прилеп 2020) односите со јавноста како истражување, планирање, комуникациски дијалог, евалуација, се дефинирани, пред сè како „углед, перцепција, кредибилитет, доверба“, и дека се „континуиран двонасочен процес на стратегиска комуникација и дијалог и опкружувањето со цел градење позитивен имиџ на институциите, кои ги користат сите можни алатки за комуникација, со што интеракцијата одлично функционира.

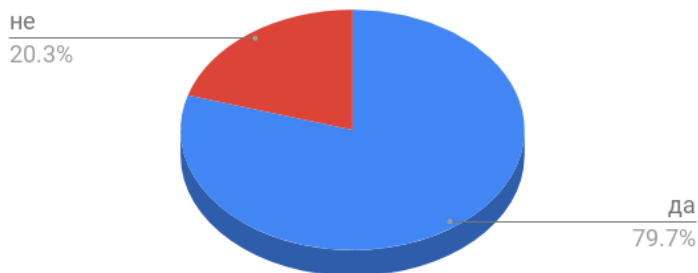
²⁰ https://datareportal.com/reports/digital-2021-north-macedonia?fbclid=IwAR0qSL1dFIuBakbioQlTP_DeE2FHjwZ5m1cQbz0tVQN0tRFcy14kD0ms01s, посетено на 21.06.2021).



Графикон 1. Што според Вас е најважно за успехот на односите со јавноста?
Мицевска.К. (2020) „Односите со јавноста, социјалните медиуми и јавното мислење“. стр. 87.Ацетони. Прилеп

Она што односите со јавноста го пласираат придонесува граѓаните да го креираат јавното мислење. Еве што анкетираниите граѓани одговориле на прашањето дали она што го читаат на социјалните медиуми придонесува за создавањето на нивното јавно мислење?

Дали сметате дека информациите што ги читате на социјалните мрежи го креираат јавното мислење во општеството?



Графикон 2. Дали сметате дека информациите што ги читате на социјалните мрежи го креираат јавното мислење?
Мицевска.К. (2020) „Односите со јавноста, социјалните медиуми и јавното мислење“. стр. 100. Ацетони. Прилеп

Анализата покажа дека 93 испитаници, одговориле дека она што им се пласира на социјалните мрежи влијае врз јавното мислење, односно изразено во проценти тоа е 79,7%. 24 - ца испитаници, односно 20,3 % сметаат дека она што се објавува на социјалните медиуми не влијае врз јавното мислење во општеството.

ЗАКЛУЧОК

Модерниот концепт на односите со јавноста подразбира користење на социјалните медиуми. Во последните години тоа стана пракса, а во иднина се очекува уште поголема експанзија на употребата на дигиталната технологија, која овозможува продукција, дистрибуција и пребарување на голем број информации во сите видови. Дигиталната технологија овозможува креирање на нови системи преку кои се врши двосмерната комуникација. Токму затоа новите медиуми се погодни за модерниот концепт на односите со јавноста, преку кои се персонализира информацијата, како и комуникацискиот процес, кој станува интерактивен и двосмерен, па учесниците стануваат и комуникатори и примачи. Новите медиуми создадоа нов простор за голем број комуникатори и примачи. И едните и другите слободно креираат и организираат пораки преку различни форми.

Од претходно кажаното, многу е важно да се сфати дека за модерниот концепт на односите со јавноста е многу важна интеракцијата со социјалните медиуми, која одлично функционира и треба да се продлабочува. На тој начин, се реализираат програмските цели на организациите и се профилира нивниот имиџ.

CONCLUSION

The modern concept of public relations involves the use of social media. In recent years, this has become a practice, and in the future an even greater expansion of the use of digital technology is expected, which enables the production, distribution and retrieval of large amounts of information of all kinds. Digital technology enables the creation of new systems through which two-way communication takes place. That is why the new media are suitable for the modern concept of public relations, through which information is personalized, as well as the communication process, which becomes interactive and two-way, so the participants become both communicators and recipients. The new media has created a new space for a large number of communicators and recipients. Both freely create and organize messages through various forms.

From the above, it is very important to understand that for the modern concept of public relations is very important the interaction with social media, which works

great and should be deepened. In that way, the program goals of the organizations are realized and their image is profiled.

Користена литература

1. Bernays, E. L. (1961). „Cristaliring Public opounion“. New Jork.
2. Blec, S. (1993). „The esentials od public relations“. KPL.
3. Brkic, N. & Unkic, F. & Spirjan,I. (2011). Drustveni mediji u funkcii uspesnog marketinga. BIN –Ekonomski forum. EF Univerzitet Zenica. str. 189.
4. Grunig & Hunt. (1984). „Upravljanje odnosa s javnostima“.
5. Груевски, Т. (2007). „Односите со јавноста“. Студориум. Скопје.
6. Дејвис, А. „Совладување на односите со јавноста“ (види Тomic, 2009 : 48).
7. Combs, T.W. & Hearth, R. (2005:8). „ Вовед во денешните односи со јавноста“.
8. Kurtic, N. (2011). “Komunikoloski ogledi“. Tuzla. Bosanska rijec.
9. Manovic, L. (2001). „ Metamediji – izbor tekstova“. Beograd. Centar za savremena umetnost. str. 61.
10. Мицевска, К. (2020). „Односите со јавноста, социјалните медиуми и јавното мислење“. Прилеп.
11. *Stromer-Galley, Jennifer. (2004.). “Interaktivnost-kaoproizvod i Interaktivnost-kaoproces”. Informacijsko društvo. 20 (5): 391–394.*
12. Tomas, M. L. (2001). „ Metamediji – izbor tekstova“. Beograd. Centar za savremena umetnost. Str. 61.
13. Tomas, M. (2003). „Deconstructing Public relations“. Lawrence Erlbaum Asocates Publicher.
14. Tomic, Z. (2008). „Odnosi s javnoscu – teorija i praksa“. Zagreb – Sarajevo. Sinopsis. str. 265 – 266.
15. Тунева, М. (2011). „Вовед во односите со јавноста “. Висока школа за новинарство. Скопје. стр. 27.
16. Фадеева, Е.Н. Сафранов, А. В. & Красилникова, М.А. (2017). „СвÂзи с општественостù“. Москва.
17. Fawkes, J. (2001). „Whats is public relations in the book Alison Theaker – The PR handbook“. London and New Jork.
18. Види Чумиков, А.Н. (2000) „СвÂзи с општественостù“ .учебник, посебно дело. стр. 12.

Други извори

<https://ru.wikipedia.org/w/windex.php?> социалние сети, посетено на 19.05.2021

<https://hr.vikipedla.com/wiki/Interactivity> посетено на 20.5.2021

[https://datareportal.com/reports/digital-2021-north-macedonia?fbclid=IwAR0qSL1dFIuBakbioQITP_DeE2FHjwZ5m1cQbz0tVQN0tRFcy14kDOms01s,](https://datareportal.com/reports/digital-2021-north-macedonia?fbclid=IwAR0qSL1dFIuBakbioQITP_DeE2FHjwZ5m1cQbz0tVQN0tRFcy14kDOms01s) посетено на 21.06.2021)

**„CONSIDERATIONS ABOUT THE IMPORTANCE OF A CASE
PREPARATORY STAGE IN CIVIL LITIGATION IN THE SCOPE OF THE
COVID-19 PANDEMIC SITUATION.”**

Mg. iur. Kristine Neimane

Candidate for the doctor's degree on the Legal Science „Turība” University,
The Republic of Latvia.

E-mail: kneimane@gmail.com

Abstract.

The current worldwide Covid-19 pandemic situation shows to people that the pandemic situation has had more negative and long-lasting consequences than it has been expected or thought ever. Civil litigation is not an exemption. Therefore, on the one hand, we have very complicated problems, but from another hand, we have life and procedures which should be continued and solved anyway. The author's research object is the efficiency of the civil procedures and their improvement. This article devoted to the civil case preparatory stage and its growing importance in the scope of the pandemic situation. As shown in the practical life of the pandemic situation, the judge has the right to decide about the case hearing in a written manner or postpone the case hearing (oral process) till the end of the pandemic or its weakened. The case hearing in a written manner is not some newest but in this manner, the parties could lose some evidential abilities - for example, eye-witness evidence. In the Latvian Civil procedural law, the written eye-witness evidence is not prescribed. The eye-witness written confirmation of his/her knowledge about the disputed case could be used during the preparatory stage of civil litigation to accept or decline to hear the eye-witness. In such manner, the litigants could timely make decisions about their procedural position. For this article, the author uses scientific works, analysis of the laws, government prescriptions about pandemic restrictions, practical materials of the civil cases.

Keywords: civil procedure, preparatory stage, eye-witness, procedural efficiency

**„СООБРАЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ВАЖНОСТИ ЭТАПА ПОДГОТОВКИ
ДЕЛА В ГРАЖДАНСКОМ СУДЕБНОМ РАЗБИРАТЕЛЬСТВЕ В КОНТЕКСТЕ
ПАНДЕМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В COVID-19”**

Мг. иур. Кристин Неймане,

Кандидат на степень доктора юридических наук
в Университете Туриба Латвийской Республики.

E-mail: kneimane@gmail.com

Резюме

Нынешняя ситуация с пандемией Covid-19 во всем мире показывает людям, что эта пандемическая ситуация имела более негативные и долгосрочные последствия, чем ожидалось или считалось когда-либо. Гражданский судебный процесс не является исключением. Поэтому, с одной стороны, у нас очень сложные проблемы, но с другой стороны, у нас есть жизнь и процедуры, которые все равно должны быть продолжены и решены. Объектом исследования автора является эффективность гражданских процедур и их совершенствование. Эта статья посвящена этапу подготовки гражданского дела и его растущему значению в масштабах пандемической ситуации. Как показывает практическая жизнь пандемической ситуации, судья имеет право принять решение о слушании дела в письменной форме или отложить слушание дела (устный процесс) до окончания пандемии или ее ослабления.

Рассмотрение дела в письменной форме не является новшеством в гражданском процессе, но таким образом стороны могут потерять некоторые доказательственные способности - например, свидетельские показания. В Гражданском процессуальном законодательстве Латвии письменные показания свидетелей не предусмотрены. Если свидетель в письменном виде подтверждает свои знания о спорном деле, тогда такой документ может быть использован на подготовительном этапе гражданского процесса для принятия или отказа в заслушивании свидетеля. Таким образом, стороны могут своевременно принимать решения относительно своей процессуальной позиции. Для этой статьи автор использует научные работы, анализ законов, правительственные предписания о пандемических ограничениях, практические материалы гражданских дел.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, подготовительный этап, свидетель, процессуальная эффективность

1. Вступление

Сегодня очевидно, что ситуация с пандемией COVID-19 мире, которая существует второй год подряд, и связанные с ней ограничения, вероятно, продолжают влиять на повседневную жизнь и обязанности людей, включая судебные тяжбы, обязательства сторон и возможности для их реализации - все это будет подчиняться, ограничиваться и моделироваться в зависимости от ситуации с пандемией. Можно с большой уверенностью сказать, что ход

гражданского судопроизводства, как было принято его знать, видеть и понимать, будет вынужден измениться если не радикально, то, по крайней мере, путем введения определенных инструментов для реализации процессуальных прав, предусмотренных Гражданским процессуальным законом, сторонам, но которые не могут быть осуществлены при наличии ограничений пандемии (например, ограниченный доступ к суду или его отсутствие, отсутствие или ограниченное слушание, письменная процедура, и.т.д.). Среди ограниченного доступа к процессуальным правам в ситуации пандемии можно упомянуть: возможность ознакомиться с материалами дела, доказательствами, представленными другой стороной, высказать мнение по ним, представить контрдоказательства, подать заявку на заслушивание свидетелей и/или назначения и проведения экспертизы, т.е.. подать такое ходатайство можно, но практическое выполнение ставится под вопросом, при этом надо учитывать, что решение о приглашении свидетеля или свидетелей принимает судья, а также и в случае, если заявлено о назначении экспертизы. В свою очередь, судье необходимо обеспечить состязательность и объективность рассмотрения дела, равные процессуальные возможности для всех сторон, а также справедливое судебное решение по делу - эти требования не отменены, однако сейчас важен вопрос о возможности их качественной реализации, так как качество реализации процессуальных прав влияет на результат.

Если ограничения нормального хода гражданского судопроизводства являются относительно временными, в большинстве случаев его можно перенести, т.е.. когда пандемическая ситуация нормализуется и ограничения будут сняты полностью или частично, но если ситуация пандемическая сохраняется и/или склонна повторяться с некоторой периодичностью, в этом случае судебное разбирательство должно продолжаться, но качество разбирательства не должно быть утрачено, чтобы сохранить право на справедливое судебное разбирательство в соответствии с содержанием этого права. Не исключая возможность того, что пандемические ситуации в течение некоторого времени продолжают влиять на многие процессы в жизни людей, в том числе на ход гражданского процесса в суде, **необходимо искать решения, чтобы судебное разбирательство происходило, но не теряло качества** и можно было полностью реализовать права и обязанности сторон.

Автор в данной статье затронет вопросы, связанные с использованием доказательств в гражданском судопроизводстве, то есть показаниями свидетелей в случае письменного разбирательства, а также важность стадии подготовки гражданского дела к рассмотрению в условиях пандемии как ключевого инструмента для своевременного обмена процессуальной информацией, доказательствами, их допустимости, недостаточности доказательств, заслушивание свидетелей и допустимость показаний свидетелей по фактам дела и прочие вопросы.

В ряде своих работ автор подчеркивал важность этапа подготовки гражданского дела для повышения эффективности процесса¹, а также указала на плохую реализацию стадии подготовки гражданского дела на практике в судах Латвийской Республики. Стаж работы автора двадцать лет, в т.ч. представляя лиц в суде, и практика показывает, что стадия подготовки гражданских дел хотя и предусмотрена Гражданским процессуальным законом Латвийской Республики, т. е. статьей 1492, но практическая реализация является слабой или отсутствует. По мнению автора, ситуация с пандемией только обостряет вопрос эффективного судопроизводства и осуществления процессуальных прав, поэтому этап подготовки дела является решением, так как на этой стадии судья может не только обязать стороны предоставить дополнительные объяснения или указать на отсутствие доказательств, но и принять процессуальное решение о заслушивании свидетелей и/или определения экспертизы, в таком случае участники дела будут обеспечены своевременной информацией о том, как на данное дело “смотрит” суд. Это важно при рассмотрении дел в упрощённом порядке. В условиях пандемии, когда дело будет рассматриваться без участия сотрон, этот фактор становится принципиальным.

2. Свидетельские показания в письменном процессе.

На повседневную жизнь Латвийской Республики повлияла ситуация с пандемией и принятые правительством постановления, в т.ч. „Об объявлении чрезвычайной ситуации” действовало с 09.11.2020. по 06.04.2021.. В регулировании о чрезвычайной ситуации предусмотрена процедура, в соответствии с которой суды (судьи) имели право решать, продолжать разбирательство в письменной форме или отложить дело до тех пор, пока не станет возможным устное слушание. Согласно Распоряжению № 655³ Кабинета Министров Латвийской Республики п. 5.19.1., было установлено, что : суд максимально использует письменный процесс или дела рассматриваются удаленно. Из этого следует, что во время пандемии рекомендуется максимально

¹ Неймане К. (2020). THE ACCESSIBILITY OF THE CASSATION COURT AND ITS ROLE TO PROVIDE FAIRNESS. THE CASSATION COURT PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF LATVIA, PROBLEMATIC ISSUES, AND CONCLUSIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF LATVIA. *Proceedings of the International Scientific Conference “Social Changes in the Global World”*, 1(3), 139-157. Доступный на: <https://doi.org/10.46763/SCGW201-30139n> ; Полученный: 30.05.2021.;

² Гражданский процессуальный закон Латвийской Республики, вступивший в силу: 14 октября, 1998, (последние исправления: 25 марта, 2021). Доступный на: URL = <https://likumi.lv/ta/en/id/50500-civil-procedure-law>; Полученный: 29.05.2021

³ Распоряжение Кабинета министров No 655 6 ноября 2020 года, Рига (прот. No 69 2. §); Доступный на: URL = https://likumi.lv/wwwraksti/LIKUMI/TULKOJUMI_RU/MKR_655_RU.PDF;(закон больше не в силе) Полученный: 29.05.2021.

использовать письменный процесс. Соответственно, необходимо понимать, как стороны в процессе могут реализовать свои процессуальные права, то есть бремя доказывания, (например) используя показания свидетелей. Свидетельские показания довольно часто используются в качестве доказательства в гражданском судопроизводстве, и не только как дополнение к фактическим доказательствам, которые частично подтверждаются документами, но во многих гражданско-правовых ситуациях и сделках могут быть факты, события, ситуации, которые не были задокументированы или их документальная фиксация не представлялась возможной. Подтверждение сказанному можем найти в научно-исследовательской литературе о гражданско-процессуальных положениях, **например, А. Т. Боннер указал:** (..) “показания свидетелей наряду с объяснениями сторон и других юридических заинтересованных лиц и письменными доказательствами являются одним из самых распространенных средств доказывания в гражданском процессе.”⁴, **а также поясняет, что:** “(..) М. А. Фокина разделяет свидетельские показания в зависимости от их содержания на три группы. Сведения - информацию, как правило, дают свидетели, не знакомые со сложившимся взаимоотношениями и правоотношениями спорящих сторон. Сведения, содержащие, кроме того, и определённые суждения. Такой тип показаний характерен для свидетелей, которые хорошо знакомы с развитием спорных отношений. Показания сведущих свидетелей, например лечащий врач (..). Сведущие свидетели по своей природе близки к специалистам.(..)”⁵. **Следовательно, нет спора о том, что показания свидетелей во множестве ситуаций являются важным доказательным инструментом** и отказ и/или не возможность использовать свидетельские показания в ситуации, если дело рассматривается в письменном процессе, вызывает вопросы о соответствии такой ситуации пониманию о правах человека (лиц) на справедливое судебное разбирательство. Также следует принять во внимание, что в ситуации пандемии у тяжущихся сторон нет возможности ознакомиться с материалами дела по прибытии в суд, и, если материалы дела объемные, получить их в электронном виде может быть сложно. **В письменном процессе исчезает еще один важный этап судебного разбирательства – дебаты (прения).** Таким образом, понятно, что, если дело рассматривается в письменном порядке, стороны теряют ряд процессуальных возможностей, а также возможность использовать средства доказывания, предусмотренные законом.

Гражданско-процессуальный закон Латвийской Республики не предусматривает, что в рамках письменной процедуры суд ведет интенсивную коммуникацию со сторонами в процессе, чтобы обеспечить обмен информацией, определить процессуальные действия, которые

⁴ А.Т. Боннер., *Традиционные и нетрадиционные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе* ; Издательство Проспект, Москва 2016., 63 стр.

⁵ *Ibid*, 64 стр.

необходимо предпринять, запросить мнения сторон в отношении представленных доказательств и т. д., или провести слушания свидетелей. Соответствующее регулирование не существовало до наступления обстоятельств пандемии и не было введено даже в условиях пандемии, хотя Гражданско-процессуальный закон Латвийской Республики предусматривает определенные категории дел рассмотреть в письменном судопроизводстве, например, денежные требования и алименты. Соответствующая глава, т.е. глава 30.³ «Рассмотрение отдельных категорий дел в письменном порядке» введена в закон сравнительно давно, т.е. в 2011 году, однако закон до сих пор не регулирует процедуру заслушивания свидетельских показаний, считается, что это право можно реализовать, попросив суд заслушать дело устно (и такое положение законом предусмотрено), точно так же, если сторона желает потребовать экспертизу в деле, только надо помнить, что решение данных процессуальных вопросов в любом случае будет принимать судья и они могут быть отклонены. Упомянутый порядок предусмотрен только для упрощенных дел, **но в условиях пандемии мы не говорим о письменном процессе только для упрощенных гражданских дел, но вообще о любых гражданских делах, какие бы они не были.**

Особенности и проблемы, которые мы наблюдаем при письменном процессе в упрощенных делах, с большой долей вероятности имеют ещё более негативное влияние на результат и/или процессуальные права сторон в делах, которые должны быть рассмотрены в общем порядке и с применением всех процессуальных прав и инструментов, без какого-либо ограничения. Далее автор более подробно рассмотрит некоторые ситуации из практики судов по слушанию свидетелей в период пандемии (но не в упрощенных делах), а также будет анализировать позитивные и негативные аспекты письменного процесса с точки зрения эффективности.

3. Суть письменного процесса и влияние на процессуальные права сторон

Как автор указал в предыдущей части, письменный процесс предусмотрен гражданско-процессуальным законом Латвийской Республики для упрощенных дел, такими являются дела по алиментам и денежные требования если сумма иска не превышает 2500 евро. По сути идентичный процесс предусмотрен и в гражданско-процессуальном кодексе Российской Федерации (глава 21. ¹ “Упрощенное производство”⁶), но с некоторыми отличиями, которые, по мнению автора, являются существенными. Например, в делах упрощенного судопроизводства Российской Федерации законом регулируются ситуации,

⁶ **Гражданский Процессуальный кодекс Российской Федерации.** Постатейный комментарий. Под общей редакцией заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора Л.Б. Тумановой. Издательство : Проспект, Москва, 2017., 385-393.стр.

в которых суд (судья) принимает решение о продолжении производства по делу в общем процессуальном порядке, и это будет в случаях, если: необходимо исследование доказательств на месте, заслушивания свидетелей, так и в случаях, когда по делу заявляется третье лицо или решение по делу с упрощенной процедурой может затрагивать права и интересы других лиц. В свою очередь Гражданско-процессуальный закон Латвийской Республики такие четкие предписания не даёт, что позволяет судьям более свободно отнестись к ходатайствам сторон, а в свою очередь стороны имеют больше процессуальной неопределённости, так как закон не регулирует : когда именно судья должен/должна вынести решение по процессуальным ходатайствам сторон.

То, что письменные процессы выдвигают множество существенных вопросов, связанных с возможностями сторон реализовать свои процессуальные права, подтверждает такой факт, что даже до ситуации с пандемией такие вопросы поднимались юристами - профессионалами, например : Терехова Л.А., доктор юридических наук, профессор, уже 2017 году, участвуя в международной научно-практической конференции, в своей работе пишет: “(..) упрощенное и приказное производство - это сфера изучения доказательств судьей индивидуально, “в тиши кабинета”, без контактирования со сторонами. (..) это “вымывание” из судебной деятельности процесса исследования доказательств судом в его классическом понимании: в судебном заседании, с участием сторон. (..)”⁷.

Автор уже указал в предыдущей части, что письменный процесс исключает возможность провести дебаты (прения) по данному делу (спорному вопросу). Несомненно, что в этой процессуальной стадии стороны имеет возможность высказаться о доказательствах об их приемлемости, а также пояснить детально о тех доказательствах, которые подала сама спорящая сторона. Это важная часть процесса, так как понимание и восприятие информации и документации у разных людей отличается в зависимости от их знаний, образования, опыта, моральных и нравственных основ и принципов поведения, и.т.д., но в письменном процессе она теряется, и появляется высокая вероятность того, что какие-то доказательства останутся без внимания и/или будут истолкованы по-другому, получая обратный результат.

Автор считает, что очень важно и абсолютно необходимо акцентировать вопрос, которым задаётся Терехова Л.А, т.е. : “(..) если судебное заседание не проводится, а стороны не участвуют в исследовании доказательств и не могут повлиять на их оценку (что возможно сделать, к примеру, выступлением в прениях), можно ли говорить об осуществлении судом правосудия.(..)”⁸. Другие

⁷ Терехова Л.А. “Бесконтактное правосудие”, Сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Москва, 09 июля, 2017 года) “Актуальные проблемы гражданского процессуального права”; Издатель : Проспект, Москва, 2017; 211-212 стр.

⁸ *Ibid*, 213. стр.

авторы, которые исследовали письменный процесс и его суть, указывают следующее : “(..) усиление начал письменности в процедуре упрощенного производства привело к исключению принципа устности, ограничению ряда принципов, в частности, диспозитивности, состязательности, гласности. (..).⁹ Диспозитивный характер гражданского процесса и его значимость не ставится под сомнение и во многих научно-исследовательских работах ученых-процессуалистов это особенно выделено. Например, Ярков В.В. указывает: “(..) для процессуальной деятельности сторон характерен диспозитивный характер их правомочий, когда конкретный вариант поведения определяется их волей, потребностями, пониманием собственных интересов и характером поставленных целей при участии в суде. Общие дозволения, выражения в принципах диспозитивности состязательности, позволяют стороне сориентироваться при выборе конкретного варианта своей процессуальной деятельности. (..)”¹⁰. Также Ярков В.В. указывает, что: „(..) *правореализационная деятельность участников гражданского процесса осуществляется на основе процессуальных норм, что связано с соблюдением принципов этой деятельности (например, устности), сроков, оформлением совершения действия (..)*”¹¹.

Автор работы согласен с вышесказанным и сразу отмечает, что при письменном процессе рассмотрения гражданских дел теряются важные составляющие гражданского процесса. Учитывая, что пандемические ситуации могут и дальше влиять на повседневную жизнь, в том числе на процессы в суде, автор предлагает возможные решения, которые могут быть полезны как для применения при рассмотрении гражданских дел в упрощённых процессах, а также при длительных пандемических ситуациях, когда на письменный процесс могут быть „перенесены” все или множество других гражданских дел.

Проблемы, связанные с письменным процессом рассмотрения гражданских дел, существуют и пока нет предполагаемо точного их решения, в то же время сохраняется вопрос : заинтересован ли кто-то их вообще решать, так как процессуальная скорость (освобождение судов от дел) является одним из ведущих аргументов для существования такого процессуального порядка, особенно, если говорить о тенденциях гражданско-процессуального закона Латвийской Республики. Можно даже сказать, что письменный процесс - это своего рода искажённый вид процесса, в котором *маловажность* конкретного

⁹ **Федина А.С.**, “Современные подходы к построению системы принципов гражданского процесса” Сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Москва, 09 июля, 2017 года) “Актуальные проблемы гражданского процессуального права”; Издатель : Проспект, Москва, 2017; 240 стр.

¹⁰ **Ярков В.В.** “Реализация процессуальных норм (отдельные теоретические проблемы) “; Сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Москва, 09 июля, 2017 года) “Актуальные проблемы гражданского процессуального права”; Издатель : Проспект, Москва, 2017; 299 стр.

¹¹ *Ibid*, 300 стр.

дела определяется критерием - величиной суммы иска, следовательно, *маловажность* дела допускает неполных процессуальных прав. Автор не согласен с подобным искажённым и деформированным процессом : для участников процесса не существует более или менее важных дел. И если в регулировании таких процессов в гражданско-процессуальном кодексе Российской Федерации видно более чёткое определение ситуации, когда суд *переходит* обратно на рассмотрение дела по общим правилам, то в гражданско-процессуальном законе Латвийской Республики такое чёткое регулирование отсутствует, с исключением, если подан встречный иск и тот не соответствует критериям, чтобы рассмотреть в упрощённом порядке. **Также гражданско-процессуальный закон в упрощённых процедурах не предусматривает подготовительную часть для рассмотрения дела.** По мнению автора, чёткая подготовительная часть дала бы возможность участникам дела более совершенно участвовать в процессе и реализовать процессуальные права, а также применение письменного процесса позволено для таких споров, в которых основа спора больше заключается в установлении размера обязательств, или в таких случаях, когда обязательство предусмотрено законом (например - алименты и другие выплаты по содержанию детей, бывших супругов или родителей), а также в частном порядке заключённых сторонами мировых соглашений по решению какого-то денежного спора. В таких случаях упрощённый порядок проведения процесса не может значительно повлиять на результат в ущерб какой-либо из сторон, так как в спорах о размере обязательств, а также по обязательствам, установленным законом, нет спора по существу, т.е. имеются или нет обязательства как таковые, вопрос только о размере обязательств, очевидно, что все такого рода споры больше привязаны к письменным документам.

Разбирая суть письменного судопроизводства, видно, что говорим о множестве исключений из общих правил гражданского процесса, **но, как показывают законы, принятые для регулирования дел и хода процесса в ситуации с пандемией, этот вид процесса стал своего рода панацеей для всех дел**, притом с большой долей вероятности, что процессуальные права и возможности сторон в такой ситуации могут быть нарушены.

В период пандемии суды охотно перешли на письменные процессы, а в ходатайствах о слушании показаний свидетелей отказывали. Практика самого автора показывает, что в деле, в котором суд перешёл на письменный процесс (дело рассмотрено в суде первой инстанций 10 декабря, 2020 г., номер дела С68337820), суд отклонил просьбу заслушать свидетеля, о приглашение которого ходатайствовали обе стороны. При этом суд не заявил об отказе заранее, но отказ включил в своем окончательном решении по делу. Таким образом, стороны были лишены возможности предпринимать какие-либо другие процессуальные шаги для укрепления своей позиции, учитывая, что суд даже не вёл подготовительную стадию данного гражданского дела. Другой

пример из практики ещё более *красноречив* : Рижский окружной суд по гражданским делам (апелляционная инстанция) в ситуации пандемии перешёл на письменный процесс в деле по прекращению совладения на жилой дом и встречном иске о признании фиктивным (не действительным) договора по данному недвижимому имуществу (дело рассмотрено в апелляционном суде 26 января 2021 года, номер дела СА -0052-21/21), суд отклонил просьбу слушать свидетеля, который имел сведения о том, что оспариваемая сделка была фиктивной и написал об этом суду в своём заявлении, подтверждая готовность дать показания и краткое содержание о фактах, которые известны свидетелю. В данном примере тоже надо отметить, что суд не отклонил просьбу заранее, но “умолчал” в окончательном своём решении указав, что, по мнению суда, факты, о которых может поведать свидетель, не имеют значения.

Примеры из практики наглядно показывают, какие последствия имеют не только несоблюдения стадии и порядка подготовки дел к рассмотрению, а также “свободный” подход суда к заявленным ходатайствам сторон, которые, при возможности применения письменного процесса в условиях пандемии, ощутимо возрастают без видимого препятствия. Автор говорит только о практике в судах Латвии и предполагает, что упомянутые тенденции указывают на довольно тревожные и печальные результаты в будущем по восприятию гражданского процесса и осознанию его места в демократическом гражданском обществе.

Обобщая, автор выделяет следующие проблемы в реализации процессуальных прав тяжущихся сторон как в делах по упрощенной процедуре, так и в ситуациях пандемии, когда решением суда любое дело в судебном разбирательстве может быть определено для рассмотрения в письменном порядке. Соответствующие проблемы автор выявляет непосредственно в регулировании Гражданского процессуального закона Латвийской Республики. Более того, автор допускает, что аналогичные проблемы могут существовать в правилах гражданского судопроизводства других стран и в ситуациях пандемии решения, предлагаемые национальными правительствами, могли быть аналогичными или значительно отличаться, следовательно, углублённый обмен опытом и идеями позволяет и способствует выявить, предусмотреть и совместными усилиями преодолеть и избежать будущие проблемы.

Сравнивая выявленные автором проблемы, связанные с отсутствием достаточно чёткого регулирования письменных процедур в Гражданском процессуальном законе Латвийской Республики, и регулирование Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, надо признать, что положение Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации по упрощённым процедурам имеет более чёткую формулировку и регулирование, что способствует более эффективному применению процессуальной нормы и возможности реализации процессуальных прав сторон.

Проблемы, выявленные автором в отношении письменного производства, а также упрощенного производства по гражданским делам, заключаются в следующем:

- Гражданский процессуальный закон Латвийской Республики не устанавливает границ стадии подготовки дела и его обязательного соблюдения; соответствующие процессуальные запросы и распоряжения суда или дополнительные вопросы, которые могут возникнуть у суда после ознакомления с исковым заявлением и его объяснениями, не подлежат исполнению до рассмотрения дела в судебном заседании, но если дело рассматривается в письменном порядке - никаких судебных заседаний. Таким образом, полностью теряется обратная связь между сторонами дела и судом.
- Гражданский процессуальный закон Латвийской Республики не предусматривает стадии подготовки дела по делам упрощенного производства, своевременного извещения судом о его решениях по процессуальным ходатайствам сторон, например, рассмотрение дела в судебном заседании.
- В Гражданском процессуальном законе Латвийской Республики не указано, на какой стадии разбирательства суд должен принимать решение по процессуальным запросам, представленным сторонами, поэтому суд подходит к решению по поданным запросам в «свободной» форме. Таким образом, об отклонении того или иного процессуального запроса стороны узнают только из приговора суда (как это было показано на примерах судебной практики, приведенных в статье).
- Гражданско-процессуальный закон Латвийской Республики не регулирует заслушивание показаний свидетелей ни в письменном судопроизводстве, ни в делах упрощенной процедуры, ни в письменном разбирательстве, которое может быть назначено судом в ситуациях пандемии, поэтому показания свидетелей «исключаются», хотя являются весомым средством доказательства в гражданском судопроизводстве.

В свою очередь, решение выявленных проблем автор видит во внедрении следующих дополнений в Гражданско-процессуальный закон, а именно:

- определение обязательной стадии подготовки дела, которая распространяется как на дела, подлежащие рассмотрению в письменном производстве, так и на дела упрощенного производства;
- рассматривать в упрощенном порядке только требования об оплате обязательств, которые определены законом и / или письменным соглашением, заключенным сторонами;
- В случаях, когда заслушивание свидетелей на судебном заседании невозможно, показания свидетеля должны быть составлены в письменной форме у нотариуса с изложением известных свидетелю

фактов, подтверждением осведомленности свидетеля об уголовной ответственности за дачу ложных показаний.

Ссылки

1. **Боннер А.Т.**, *Традиционные и нетрадиционные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе* ; Издательство Проспект, Москва, 2016;
2. **Неймане К.** (2020). THE ACCESSIBILITY OF THE CASSATION COURT AND ITS ROLE TO PROVIDE FAIRNESS. THE CASSATION COURT PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF LATVIA, PROBLEMATIC ISSUES, AND CONCLUSIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF LATVIA. *Proceedings of the International Scientific Conference "Social Changes in the Global World"*; 1(3), 139-157. Доступный на: <https://doi.org/10.46763/SCGW201-30139n> ; Полученный: 30.05.2021.;
3. **Федина А.С.**, *"Современные подходы к построению системы принципов гражданского процесса"* Сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Москва, 09 июля, 2017 года) "Актуальные проблемы гражданского процессуального права"; Издатель : Проспект, Москва, 2017;
4. **Терехова Л.А.** *"Бесконтактное правосудие"*, Сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Москва, 09 июля, 2017 года) "Актуальные проблемы гражданского процессуального права"; Издатель : Проспект, Москва, 2017;
5. **Ярков В.В.** *"Реализация процессуальных норм (отдельные теоретические проблемы)"* ; Сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Москва, 09 июля, 2017 года) "Актуальные проблемы гражданского процессуального права"; Издатель : Проспект, Москва, 2017;
6. **Гражданский процессуальный закон Латвийской Республики**, вступивший в силу: 14 октября, 1998, (последние исправления: 25 марта, 2021). Доступный на : URL = <https://likumi.lv/ta/en/id/50500-civil-procedure-law>, Полученный : 29.05.2021.
7. **Распоряжение Кабинета министров No 655** 6 ноября 2020 года, Рига (прот. No 69 2. §); Доступный на: URL = https://likumi.lv/wwwraksti/LIKUMI/TULKOJUMI_RU/MKR_655_RU.PDF ;(закон больше не в силе); Полученный: 29.05.2021.
8. **Гражданский Процессуальный кодекс Российской Федерации.** Постатейный комментарий. Под общей редакцией заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора Л.Б. Тумановой. Издательство : Проспект, Москва, 2017.

THE ROLE OF THE EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT IN PROMOTING AND FINANCING RENEWABLE ENERGY PROJECTS

LL.M Ivona Petrusevska

PhD Candidate, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje,

Faculty of Law “Iustinianus Primus”-Skopje

E-mail: ivona.petrusevska08@gmail.com

Abstract:

The countries of the European Union, unlike the Republic of North Macedonia and the countries of Southeastern Europe, invest heavily in increasing the share of renewable energy sources in total energy production, hence becoming world leaders in the production of “clean” electricity. Therefore, the European Bank for Reconstruction and Development aims to provide support to the economy and households in the Republic of North Macedonia through loans and grants to increase the share of renewable energy sources, especially solar energy, reduce dependence on electricity imports, as well as reducing coal energy production. The Energy Strategy of the Republic of North Macedonia until 2040 defines the long-term goals for the development of individual energy activities in order to ensure security in the supply of different types of energy, while providing conditions and ways for environmental protection and measures for realization of protection. The strategy relies on green growth and offers solutions to tackle climate change, especially in the green scenario. The green scenario envisages achieving the share of renewable energy sources up to 44% in 2040 in the total final energy consumption. The role of the European Bank for Reconstruction and Development in the promotion of renewable energy sources is indisputable, as well as achieving the goals of the Energy Strategy and the green scenario, and the ultimate goal is nature protection and greater energy efficiency.

Keywords: renewables, energy efficiency, financing, European Bank for Reconstruction and Development.

УЛОГАТА НА ЕВРОПСКАТА БАНКА ЗА ОБНОВА И РАЗВОЈ ВО ПРОМОВИРАЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ НА ПРОЕКТИ ЗА ОБНОВЛИВИ ИЗВОРИ НА ЕНЕРГИЈА

м-р Ивона Петрушевска

докторанд, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“ - Скопје,

Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје

E-mail: ivona.petrusevska08@gmail.com

Апстракт:

Земјите на Европската Унија, за разлика од Република Северна Македонија и земјите од Југоисточна Европа вложуваат големи инвестиции за зголемување на уделот на обновливите извори на енергија во вкупното производство на енергија, притоа станувајќи светски лидери во производството на „чиста“ електрична енергија. Поради тоа, Европската банка за обнова и развој има за цел преку кредити и грантови да дава поддршка на стопанството и домаќинствата во Република Северна Македонија за зголемување на учеството на обновливи извори енергија, особено од ветер и сонце, намалување на зависноста од увоз на електрична енергија, како и намалување на производството на енергија од јаглен. Преку Стратегијата за енергетика на Република Северна Македонија до 2040 година се дефинираат долгорочните цели за развој на поедини енергетски дејности со цел да се обезбеди сигурност во снабдувањето со различни видови на енергија, притоа обезбедувајќи услови и начин за заштита на животната средина и мерки за реализација на заштитата. Стратегијата се потпира на зелениот раст и нуди решенија за справување со климатските промени, особено во зеленото сценарио. Зеленото сценарио предвидува да постигне учеството на обновливи извори на енергија до 44% во 2040 година во вкупната потрошувачка на финална енергија. Неспорна е улогата на Европската банка за обнова и развој во промоција на обновливи извори на енергија, како и постигнување на целите на Стратегијата за енергетика и зеленото сценарио, а крајната цел е заштита на природата и поголема енергетска ефикасност.

Клучни зборови: обновливи извори, енергетска ефикасност, финансирање, Европска банка за обнова и развој

1. Европската банка за обнова и развој ЕБОР

„Европската банка за обнова и развој (ЕБОР) е основана во 1991 година. Нејзиното седиште се наоѓа во Лондон и има за цел финансирање проекти во поранешните социјалистички земји од Источна и Централна Европа, поддржувајќи ги во изградба на демократско општество и нивна транзиција кон пазарна економија. Република Северна Македонија е дел од ЕБОР од 21 април 1993 година, меѓу вкупно 69 земји од пет континенти.

ЕБОР се смета за еден од најголемите инвеститори во регионот, која привлекува големи странски директни инвестиции како резултат на своето финансирање. Таа е во сопственост на своите земји членки од кои е обезбеден капиталот на Банката, како и две меѓувладини институции: Европската Унија и Европската инвестициска банка. И покрај фактот што земјите – членки се јавуваат како акционери, ЕБОР покрај во јавниот има свои инвестиции и во приватниот сектор. Главните форми на директно финансирање што ЕБОР може да ги понуди се заеми, капитал и гаранции.

ЕБОР обезбедува финансирање на банките, индустриите и бизнисите, односно финансирање нови инвестиции и инвестиции во постоечки компании. Дополнително ЕБОР работи со претпријатија кои се во државна сопственост, односно ја помага нивната приватизација, реструктурирање и подобрување на услугите на општините. Она што е значајно е тоа што ЕБОР ја нагласува политиката на заштита на животната средина, која е дел од сите инвестиции на ЕБОР.

Финансирањето проекти е основната дејност на ЕБОР. Банката обезбедува финансирање со заеми и акционерски капитал, гаранции, лизинг, поддршка на трговија и, исто така, го финансира професионалниот развој преку програми за поддршка. Конкретните решенијата се креираат според потребите на клиентот и на проектот, како и според специфичната состојба во земјата, регионот и секторот. Банката работи на големи и мали проекти кои зависат од сумата која се финансира.

Големите проекти на банката се движат од 5 милиони евра до 250 милиони евра (повеќе од 20 милијарди евра се обезбедени за над 800 големи проекти). Она што овие проекти треба е да ги исполнуваат основните услови а тоа е да бидат профитабилни, да ги задоволуваат стандардите за заштита на животната средина, да се од значење за локалната економија, но и да бидат дополнително финансирани од спонзори и од други кофинансиери.

Од друга страна пак малите проекти на ЕБОР речиси секогаш се финансирани преку финансиски посредници, како што се комерцијалните банки, банките за микробизниси, капиталните фондови и институциите што работат со лизинг, при што им на претприемачите и на малите фирми им обезбедуваат поголем пристап до финансиски средства.”¹

Заштитата на животната средина и искористувањето на обновливите извори на енергија е една од централните политики на ЕБОР, која има големо значење во финансирање на проекти за обновливи извори на енергија и енергетска ефикасност преку комерцијалните банки. Финансирањето има за цел да ги поттикне претпријатијата и домаќинствата повеќе да користат обновливи извори на енергија што ќе придонесе за поголема енергетска ефикасност.

¹ Европската банка за обнова и развој(ЕБОР) Retrieved from https://www.sep.gov.mk/post/?id=232#.YK_AeqgzZPY

2. Стратегии на ЕБОР за Република Северна Македонија

Македонското законодавство за обновливи извори на енергија и енергетска ефикасност се темели на Законот за енергетика, кој е во согласност со европското законодавство и неговите директиви и регулативи. Мерките кои се содржани во нашето законодавство имаат за цел да го зголемат учеството на обновливите извори во вкупното прозизводство на енергија, а оттука неспорно е значењето на самопотрошувачите на електрична енергија, но потребно е да се воспостави регулаторна рамка која ќе им овозможи на самопотрошувачите од обновливи извори да произведуваат, трошат, складираат и продаваат електрична енергија без да се соочуваат со непропорционални и дискриминаторски трошоци. Тука неспорно е значењето на ЕБОР во финансирање на проекти и грантови за енергетска ефикасност, овозможувајќи им на поединците да произведуваат енергија, да ги намалат трошоците, да живеат во енергетски ефикасни домови и да ја зачуваат природата.

Една од обврските на Законот за енергетска ефикасност е да се подготви Национален акциски план за енергетска ефикасност (НАПЕЕ), кој треба да известува за мерките што биле спроведени во претходните три години, но и да предложи мерки за намалување на потрошувачката во периодот од следните години. Токму тоа е целта на овој документ да прегледа што е реализирано во периодот 2016-2018 година и да предложи мерки за периодот 2019-2022 година.”²

ЕБОР има усвоено стратегии за Република Северна Македонија кои го опфаќаат периодот од 2013 до 2018 и од 2019 до 2023 година. Овие стратегии ги претставуваат приоритетите на Банката за земјата.

2.1 Стратегија на ЕБОР за период 2013-2018 година

Во 2019 година, ЕУ го усвои “Clean energy” пакетот кој го воведува принципот – „прво енергетска ефикасност”. Овој принцип дополнително ја нагласува улогата на енергетската ефикасност на ниво на ЕУ и тој се применува во Стратегијата за енергетика на Македонија до 2040 година, како и во Националниот план за енергија и клима.³

„Пакетот чиста енергија на ЕУ ги поставува енергетската ефикасност на ЕУ и амбициите за обновлива енергија за хоризонтот 2030 година. Исто така, се ажурираат правилата што го регулираат функционирањето на внатрешниот пазар на електрична енергија и мрежите за пренос и дистрибуција.”⁴

² 4-ти Национален акциски план за енергетска ефикасност (2020- 2022). Април,2021. стр. 10. Retrieved from <https://economy.gov.mk/doc/2966>

³ *Ibid.* стр. 9.

⁴ Пакет чиста енергија за сите европејци. Retrieved from https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en

Стратегијата за Република Северна Македонија, која го опфаќа периодот 2013-2018 година, како приоритети во своето дејствување ги дефинира привлекувањето на странски инвестиции, економски развој на локално ниво, одржливост и регионалната интеграција, како и поголема енергетска ефикасност.

Во контекст на енергетскиот сектор, според оваа стратегија Банката треба да се фокусира на зајакнување на капацитетот на регулаторните тела и развојот на обновливите извори на енергија преку проекти и политички дијалог. ЕБОР исто така треба да помага и за натамошно промовирање на енергетската ефикасност, како во приватниот така и во јавниот сектор.

Во врска со регионалната интеграција, Банката тесно соработува со властите, други меѓународни финансиски институции и инвеститори од приватниот сектор за да помогне за подобрување на транспортните мрежи, за олеснување и поголема прекугранична трговија и инвестиции. Поврзувањето со регионалниот енергетски пазар исто така е еден од приоритетите на Банката.⁵

ЕБОР соработува со Македонија од 1993 година и досега има потпишано 80 проекти вредни 1.1 милијарда евра. Речиси 36 отсто од средствата се во инфраструктурниот сектор, 28 проценти во финансискиот, 20 во енергетскиот сектор, а 16 отсто во индустријата, трговијата и агробизнисот.⁶

2.2 Имплементација и постигнати резултати од претходната регулатива (2013-2018)

„Република Северна Македонија, согласно стратегијата на претходниот ангажман ја подобри енергетската ефикасност и зелените технологии во сите сектори преку кредитни линии:

- наменска и многу успешна програма за МСП во рамките на Регионалната програма за енергетска ефикасност за Западен Балкан (РПЕЕЗБ) во вредност од 9 милиони евра потпишана со 3 комерцијални банки,
- 3 ПФЗЕ кредитни линии (5 милиони евра) наменети за секторот население.

ЕБОР ја подобри ефикасноста на енергетската мрежа преку обезбедување на заем во вредност од 25 милиони евра за националната компанија за пренос на електрична енергија (МЕПСО) за рехабилитација на постојните трафостаници. Ова беше прв заем без државна гаранција доделен на јавна енергетска компанија во Западен Балкан.”⁷

Исто така го поддржа законодавството за енергетска ефикасност, вклучително и изготвувањето на законот за енергетска ефикасност согласно со ЕУ директивите.

⁵ Нова стратегија на ЕБОР за Македонија. (2013, мај 31). Retrieved from <https://denar.mk/17266/ekonomija/nova-strategija-na-ebor-za-makedonija>

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

„ЕБОР значително придонесе кон развојот на обновлива енергија:

- Обезбеди заем во износ од 4.1 милиони евра на Актуек Енерџи Груп (Aktuel Energy Group) за започнување со работа на мала хидро-централа со капацитет од 3MWh.
- Подготви секундарно законодавство и ја поддржа имплементацијата на тендерот за соларна и ветерна енергија.
- Подготви Физибилити студија за тендери за нови мали хидроелектрани (МХЕ) и подготви нови тендери за ЈПП.
- Го поддржа воведувањето на програми за обновливи енергии во приватниот сектор преку:
 1. обезбедување на техничка поддршка на операторот на пазарот на Северна Македонија (МЕРСО) за ревидирање на Договорот за набавка на електрична енергија (ДНЕЕ) и
 2. обезбедување помош за локалните власти за финализирање на пазарен стандарден ДНЕЕ за проекти за обновлива енергија.”⁸

2.3 Стратегија на ЕБОР за период 2019-2024 година

Новата, последна стратегија на ЕБОР за Република Северна Македонија за периодот од 2019 до 2024 година во голема мера се однесува на енергетски реформи и тоа: диверзификација на производството на енергија, акциски мерки за одржлива енергија и климатски промени, вклучително и развој на обновливи енергии и решенија за енергетска ефикасност.

„Покрај големиот број на енергетски реформи, оваа стратегија се однесува и на можноста градот Охрид да се вклучи во рамката на зелени градови, како и на можноста Банката да овозможи да се креираат кредитни линии за енергетска ефикасност кои треба да бидат достапни за здруженијата на станари.”⁹ Исто така значаен сегмент на оваа стратегија премин кон зелена економија: зголемен фокус на обновливи извори на енергија (на пр. ветерна и соларна) и поддршка на енергетската регулаторна рамка.

Она на што оваа стратегија посветува внимание е на проблемите коишто треба да се променат. Моментално сме најенергетски интезивна економија на Западниот Балкан, која се соочува со висока зависност од јаглен и увоз на нафта, увоз на електрична енергија, недостаток на вода, но и слаб квалитет на водите, недоволно системи за третман на отпадни води и ранливост кон климатските промени.

Она што може да го направи банката за да ги отстрани проблемите со кои се соочува нашата држава и да овозможи поголема енергетска ефикасност и поголемо учество на обновливите извори на енергија е преку поддршка на

⁸ Борд на директори на ЕБОР. Стратегија за Северна Македонија 2019-2024 година. (2019, мај 22). Стр. 6.

⁹ *Ibid*, стр.11.

регулаторната и институционалната рамка за обновлива енергија и енергетска ефикасност, како и наменски производи за финансирање преку посебни кредитни линии со што ќе се овозможи транзиција кон зелена енергија. Банката има значително искуство во општински проекти со јасни цели во однос на екологијата и ефикасноста на ресурсите со добар пристап до грантови за финансирање.

„ЕБОР обезбедува финансирање проекти за обновлива енергија преку директно финансирање и програми за споделување на ризици, особено обезбедување на финансиска и техничка помош за капацитетите на големите хидроелектрани, како и нивно обновување и подобрување на отпорноста кон климатските промени. Исто така се залага за премин од јаглен на гас, техничка помош за унапредување на гасификацијата со цел промовирање на преминот кон почисти извори на производство на енергија. ЕБОР инвестира во индустријата за рециклирање, во развојот на секторот за цврст отпад и негово претварање во енергија. Она на што треба да се обрне внимание е да се зголеми капацитетот на обновливата енергија и да се зголеми учеството на приватниот сектор во енергетскиот сектор, како и заштеда на енергија и подобрена еколошка инфраструктура на општинско и локално ниво.“¹⁰

Исто така значајно е да се спомене ангажирањето на ЕБОР преку политики за поддршка на транзицијата од повластени тарифи кон модел базиран на аукции, почнувајќи со техничка помош за конкурентни аукциски системи за проекти за соларна и ветерна енергија.

„Една од најзначајните финансиски мерки е обезбедување на кредитни линии за енергетска ефикасност и ефикасност на ресурси преку банките партнери од регионалната рамка РПЕЕ+ со фокус на малите и средните претпријатија и секторот население.“¹¹

Сето она што треба да е реализирано во 2023 е зголемен капацитет за обновлива енергија, поразновиден енергетски микс и поголемо учество на приватниот сектор во енергетскиот сектор, големена енергетска ефикасност и ефикасност на ресурсите и подобрена еколошка инфраструктура (вода, отпад, отпадни води) на локално и општинско ниво.

„ЕБОР е добро позиционирана за да помогне во зајакнување на резултатите од работењето на приватниот сектор во земјата, да обезбеди поддршка за цврстата и меката инфраструктура и да ги забрза реформските напори за квалитетно вработување и повисок еколошки раст, преку прилагодена политика и финансиски инструменти. Континуираното стратешко партнерство со ЕУ, донаторската поддршка во форма на техничка помош и инвестициски грантови кои можат да се спојат со портфолиото на производи на ЕБОР, ќе бидат клучен фактор за Банката да ги исполни следните стратешки приоритети во Северна Македонија во 2019-2024 година:

¹⁰ *Ibid.* стр. 15.

¹¹ *Ibid.* стр. 15.

- Поддршка на конкурентноста преку подобрување на синцирите на вредности, надградба на вештините на работната сила и зајакнување на управувањето;
- Јакнење на регионалната интеграција, „меко“ поврзување и поддршка на приближувањето кон ЕУ;
- Поддршка на транзицијата кон зелена економија преку поодржлив енергетски микс и поголема ефикасност на ресурсите.”¹²

3. Финансирање од Европската банка за обнова и развој

„Европската банка за обнова и развој во Република Северна Македонија се фокусира на: поддршка на конкурентноста преку зајакнување на синцирите на вредности, надминување на работната сила и зајакнување на управувањето, зајакнување на регионалната интеграција, мекото поврзување и поддршката на приближувањето кон ЕУ и поддршка на транзицијата на зелената економија преку потрајна мешавина на енергија и поголема ефикасност на ресурсите.”¹³

„За спроведување на четвртиот Национален акциски план за енергетска ефикасност, се проценува дека се потребни околу 1300 милиони евра. За 2020 година потребно е да се распределат 215 милилиони евра, додека за 2022 година е потребно да се инвестираат 737 милилиони евра. Се проценува дека 34% од вкупните средства (449 милиони евра) ќе бидат обезбедени од приватни компании, додека околу 13% ќе бидат обезбедени од централниот буџет (169 милилиони евра), од кои повеќето се за инвестиции во гасоводната мрежа. Од финансиските институции и донатори, ЕБОР е на прво место во обезбедувањето средства, 112 милилиони EUR (8%).”¹⁴

„Регионалната програма за енергетска ефикасност (РЕЕП) за Западен Балкан е основана во јуни 2017 година од страна на ЕБОР со поддршка на Европската Унија и во партнерство со Секретаријатот на енергетската заедница со цел да се адресира финансирање, законодавство, технички и други бариери за одржливи енергетски инвестиции во регионот. Како дел од продолжувањето на програмата РЕЕП, ЕБОР Western Balkans Green Economy Financing Facility (WB GEFF – Residential) во форма на кредитни линии од 85 милиони евра наменети за шесте земји (Северна Македонија, Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора и Србија), за позајмување на подобни заемодаватели за финансирање на инвестиции во енергетска ефикасност на згради. Овие подобрувања на енергетската ефикасност и/или инсталациите за обновливи извори на енергија може да се реализираат од страна на приватни лица во индивидуални станови или

¹² Борд на директори на ЕБОР. Стратегија за Северна Македонија 2019-2024 година. (2019, мај 22). Стр. 3.

¹³ Преглед на Северна Македонија. Retrieved from <https://www.ebrd.com/where-we-are/north-macedonia/overview.html>

¹⁴ *Ibid.* стр. 70.

семејни куќи или мерки спроведени на ниво на зграда од страна на колективни станови - групи на лица, здруженија за домување, компании за управување со домување. Кредитните линии се поддржани со грант до 20% од трошоците за инвестиции или износот на под-заемот даден на под-должници за да се стимулира внесувањето на енергетска ефикасност и инвестиции во обновливи извори на енергија. Северна Македонија е лидер од земјите од Западен Балкан во делот на исплата на под-заеми и верификација на завршени потпроекти во рамките на WB GEFF. До крајот на 2020 година имаше околу 1.670 проверени потпроекти од сите партнерски комерцијални банки во Северна Македонија, со над 12 мил. EUR реализирани. Просечната сума на под-заем беше околу 7.200 EUR.”¹⁵

„Земјата има право да користи значителен износ на средства од меѓународни донатори. Земјата добива средства за истражување и развој во областа на енергетиката од меѓународни донатори, национални јавни донатори и приватниот сектор. Во моментот, постои недостаток на национален енергетски фонд кој ќе управува и планира сите инвестиции во енергетскиот сектор во Република Северна Македонија. Достапните меѓународни донаторски фондови кои историски го поддржуваат енергетскиот сектор, како ЕБОР, ЕИБ, фондовите на ЕУ, УНДП, КФВ, УНИДО, УСАИД, Светската банка, се недоволно искористени поради слабите организациски структури, несоодветните вештини и ограничените капацитети и ресурси.”¹⁶

„GEFF (Green Economy Financing Facility) во Западен Балкан е дел од интернационалната GEFF програма за финансирање на зелената економија на Европската банка за обнова и развој. Преку истакнување на алтернативни технологии и нивните придружни придобивки, кредитите за финансирање на зелената економија на Европската банка за обнова и развој, ги прикажуваат деловните причини за инвестирање во технологии со високи перформанси, услуги и практики. Ова знаење и помага на мрежа од повеќе од 130 локални финансиски институции да го поттикнат зелениот раст на нивните клиенти преку претворање на зелените можности во квалитетни инвестиции. Алатките на GEFF и Програмските Консултанти помагаат при подобрување на одлуките за зелено финансирање и политиките на пазарот во 24 земји – поддржувајќи ја нивната зелена економска транзиција.”¹⁷

¹⁵ 4-ти Национален акциски план за енергетска ефикасност (2020- 2022), АПРИЛ, 2021 стр. 34.

¹⁶ Извештај за стратедиска оцена на животната средина за стратегија за развој на енергетика во Република Северна Македонија до 2040 година. Извештај за стратедиска оцена на животната средина. Друштво за технолошки и лабораториски испитувања, проектирање и услуги ТЕХНОЛАБ, ДОО. Скопје, декември 2018 – Февруари 2019 год. <https://economy.gov.mk/doc/2759> Стр. 16.

¹⁷ Кредитите за финансирање на зелената економија. Retrieved from <https://ebrdgeff.com/macedonia/mk/the-programme/about-geff/>

„Европската банка за обнова и развој обезбедува повеќе од 4.2 милијарди Евра финансии годишно, и до денес програмата им има овозможено на повеќе од 129,000 бизниси и индивидуи да ги финансираат своите зелени инвестициони можности, колективно избегнувајќи годишни CO2 емисии од повеќе од 7 милиони тони.“¹⁸

„Програмата за финансирање на зелената економија (GEFF) на Европската банка за обнова и развој, во Западен Балкан обезбедува финансии за секторот за домување како и за бизниси кои обезбедуваат енергетска ефикасност и енергетски обновливи производи и услуги за домаќинствата. Вкупниот обем на кредитната линија во Западен Балкан, имено во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Србија и Северна Македонија, изнесува 85 милиони евра.“¹⁹

„GEFF во Западен Балкан се спроведува во рамките на Регионалната програма за енергетска ефикасност за Западен Балкан (REEP Plus), и е поддржан од грант средства од Европската Унија, Инвестиционата рамка на Западен Балкан и Австриското Сојузно Министерство за финансии. Партнерството со донаторите е од суштинско значење за промовирање на зелените технологии и практики со високи перформанси. Донаторите обезбедуваат важна поддршка за GEFF проектите кои ги ублажуваат или ја зголемуваат отпорноста кон ефектите од климатските промени и други закани за животната околина.“²⁰

Зелен фонд за развој (GGF) GGF финансира проекти за обновливи извори на енергија преку обезбедување на финансии за посреднички кредиторски институции кои даваат заеми на ММП и приватни домаќинства.

„Со обезбедување на дополнително финансирање кон Зелено финансирани инвестиции, трансакцијата ќе придонесе понатаму кон зголемување на зеленото финансирање долж таргетираниот регион на ЗФИ, како преку локалните комерцијални банки, така преку директни инвестиции во проекти за обновливи извори на енергија, поддржувајќи развој на приватниот сектор и постигнување на позитивен еколошки импакт. Фондот, исто така ќе продолжи да привлекува учество на приватниот сектор во неговата капитална структура, обезбедувајќи финансирање на митигацијата на климатските промени и активности на прилагодување преку стабилна и растечка акција во приватниот сектор.“²¹

3.1. Партнери

Финансирањето со GEFF се одвива преку локалните банки партнери во Програмата, кои ја користат кредитната линија да ги финансираат подобните заемобаратели со инвестиции во подобни проекти.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Кредитна линија. Retrieved from <https://ebrdgeff.com/macedonia/mk/the-programme/the-facility/>

²⁰ *Ibid.*

²¹ Зелен фонд за раст: А-акции. 23 октомври 2019. Retrieved from [https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd-translation/51440/1395288627463/Green_for_Growth_Fund:_A-Shares_\(Macedonian\).pdf?blobnocache=true](https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd-translation/51440/1395288627463/Green_for_Growth_Fund:_A-Shares_(Macedonian).pdf?blobnocache=true).

Локални банки кои се вклучени во оваа програма и даваат кредити се: Комерцијална банка, НЛБ, Прокредит банка, Шпаркасе банка и Охридска банка.

3.2. Придобивки од GEF

Инвестирајќи во зелената економија, користа ја имаат домаќинствата, стопанството, целокупната економија и животната средина.

За домаќинствата значајна е намалената потрошувачка на енергија преку вградување на енергетски ефикасни технологии со високи перформанси, намалување на трошоците и зголемување на семејниот буџет, поудобни домови, подобра сигурност на опремата и зголемување на вредноста на недвижностите.

За бизнис секторот, односно за стопанството придобивките се големи, почнувајќи од поголем промет, поголема продажба и производство на енергетски ефикасни и енергетско обновливи технологии и подобра достапност на зелени технологии и решенија во секторот за домување.

Зачувувањето на околината, на скапоцените природни ресурси, намалувањето на загадувањето, поздрава и почиста околина е од огромно значење за здравјето на луѓето и подобрување на квалитетот на живот.

3.3. Поддршка за грантови

GEF е поддржан со средства од грантови од [Европската Унија](#), [Република Австрија](#) и [Инвестиционата Рамка на Западен Балкан](#).

„Успешно имплементирани и потврдени проекти може да се подобни за добивање на инвестициски поттик за:

Индивидууми

- 15% од подобните трошоци за проект во поединечен стан или куќа каде што е вклучена една категорија на технологии од Селекторот на технологија;
- 20% од подобните трошоци за проект во поединечен стан или куќа каде што е вклучен пакет од повеќе од една категорија на технологии од Селекторот на технологија;
- Апарати за домаќинство (пр. фрижидери, замрзнувачи и клима уреди) не се подобни за инвестициски грант.
- [Групи индивидууми, здруженија за домување и даватели на услуги](#)
- 25% од подобните трошоци за суб-проект за повеќекатни станбени згради каде што е вклучена една категорија на технологии од Селекторот на технологија;
- 35% од подобните трошоци за суб-проект за повеќекатни станбени згради каде што е вклучен пакет од повеќе од една категорија на технологии од Селекторот на технологија;
- Апарати за домаќинство (пр. фрижидери, замрзнувачи и клима уреди) не се подобни за инвестициски грант.

- [Трговци и производители](#) не се подобни за инвестициски грант.²²

Согласно табелата за инвестирање постојат категории кои се применливи за инвестициски грант а тоа се: прозори, врати, застаклување, изолација на покрив горен кат, на сидови и на под, преградни сидови, котел/печка на биомаса или на гас, сончеви колектори за топла вода, соларен фотоволтаичен систем, топлинска пумпа на електрична енергија или гас, енергетско ефикасно осветлување, балансирана механичка вентилација со поврат на топлинска енергија и акумулационен бојлер за топла вода. Повратот на средствата е во висина од 15 до 20%.

Комерцијалните банки во Република Северна Македонија нудат кредити за енергетска ефикасност со поврат на средствата до 20% во вид на грант преку GEF, со максимален износ за испата до 50 000 евра и рок на отплата до 20 години. Предноста од инсталирање на енергетски ефикасни технологии е долгорочна заштета преку пониски трошоци за енергија.

„Тимот на GEF ќе потврди дека технологијата е инсталирана, при што може да е потребна посета и потврда на лице место. По успешната потврда [локалната банка партнер во Програмата](#) ќе го исплати финансискиот грант на трансакциска сметка. Со тоа проектот за енергетска ефикасност може да стане една од [успешните приказни](#) на GEF.²³“

„Финансиските услуги вклучуваат гарантен фонд и кредитна линија, на база на кофинансирање со комерцијалните институции и Македонската банка за поддршка на развојот (МБПР). Оваа финансиска компонента ќе обезбеди проектни гаранции за заемите за проекти од енергетска ефикасност и кредитна линија за заеми за проекти исто така од енергетска ефикасност и обновливи извори на енергија, кофинансирани со Македонската Банка за поддршка и развој и комерцијалните банки. Компонентата за олеснување на инвестициите, која се нарекува Финансиски услуги за енергетски проекти (SEFF), ќе биде управувана од страна на МБПР.²⁴“

„Гарантниот фонд ќе се фокусира исклучиво на проекти за енергетска ефикасност, имајќи ги предвид покусите периоди на повраток на средства и традиционалните потешкотии во враќање (колатерализација) на заемите за проекти од Енергетска ефикасност. Откога ЕСКО (трговско друштво, трговец поединец или друго правно лице што обезбедува енергетски услуги или други мерки заради подобрување на енергетската ефикасност кај своите корисници и кое прифаќа извесен степен на финансиски ризик при извршување на работите, а плаќањето за услугите е целосно или делумно засновано на постигнатото подобрување на енергетската ефикасност или постигнување на други договорени критериуми.) ќе почне со работа, веројатно ќе биде можно

²² Поддршка за грантови. Retrieved from <https://ebrdgeff.com/macedonia/mk/grant-support/>

²³ *Ibid.*

²⁴ Проект за одржлива енергија на Македонија. стр.7.

да се одвои дел од средствата за резерви кои подоцна ќе бидат употребени за разрешување на проблемите со наплатата на позајмиците од страна на јавните субјекти. Воглавно, гаранциите ќе бидат делумни гаранции (со поделба на ризикот), кои ќе покриваат 50-70 проценти од главнината на заемите определена од комерцијалните банки за проекти за енергетска ефикасност. Заемите од кредитната линија ќе се применат, воедно за проекти за енергетска ефикасност и за проекти за обновлива енергија.”²⁵

„Заемите за енергетска ефикасност ќе се насочат кон индустриските и општинските пазари, и ќе бидат најверојатно структурирани како комплексни задолжувања со цел да се привлечат дополнителни или комерцијални заеми. Најголемиот дел од проектите кои беа разгледани во текот на подготвителната фаза покажуваат релативно поволни периоди на повраток на средствата така што немаат потреба од субвенционирани услови за заемот; иако, за поголемите позајмувачи можеби ќе треба да постојат одредни подобности во раните стадиуми на пазарот. На сличен начин, проектите за ОИЕ може да изискуваат сложена структура на заеми, но со поинакви услови за враќање на заемите во споредба со оние заеми за проекти за енергетска ефикасност. Заради подолгите периоди на повраток на средствата, проектите за ОИЕ ќе имаат потреба и од подолги периоди на отплата на заемот и најверојатно ќе бидат повисоки заради големината на проектите. Заемите со одложени (грејс) периоди за отплата на главнината ќе помогнат во привлекување на поголеми (комерцијални) позајмувачи преку подобрување на готовиските текови на проектот.”²⁶

Примарниот пазар на енергија треба да привлече инвестиции во вредност од 24 трилиони долари до 2035. Од нив, 58% ќе бидат наменети за нафта и 37% за природен гас. Инвестиции во рудници за јаглен не треба да надминува 4% од вкупните инвестиции.²⁷

4. Заклучок

Европската банка за обнова и развој има големо значење во поддршката на енергетската ефикасност, преку кредитирање на домаќинствата и стопанството, истакнувајќи ја важноста на заштитата на природата и искористување на обновливите извори на енергија. Нашата земја како членка на ЕБОР има донесено две стратегии кои го опфаќаат периодот од 2013 до 2019 година и од 2019 до 2024 година.

Согласно стратегијата која го опфаќа периодот 2013-2018 година, Банката треба да се фокусира на развојот на обновливите извори на енергија, а како

²⁵ Проект за одржлива енергија на Македонија. стр.7,8.

²⁶ *Ibid.* стр. 8

²⁷ V. Petit. (2017). The Energy Transition, An Overview of the True Challenge of the 21st Century. Grenoble, France. Springer International Publishing AG. Стр. 95.

приоритети во своето дејствување ги дефинира привлекувањето на странски инвестиции, економски развој на локално ниво, зајакнување на капацитетот на регулаторните тела, одржливост и регионалната интеграција, како и поголема енергетска ефикасност. Согласно оваа стратегија Република Северна Македонија, ја подобри енергетската ефикасност и зелените технологии во сите сектори преку две кредитни линии и преку обезбедување на заем за рехабилитација на постојните трафостаници. Оваа стратегија го поддржа изготвувањето на Законот за енергетика, кој мора да е во согласност со директивите на ЕУ.

Новата стратегија на ЕБОР за Република Северна Македонија во голема мера се однесува на енергетски реформи како што се диверзификација на производството на енергија, акциски мерки за одржлива енергија и климатски промени, вклучително и развој на обновливи енергии и решенија за енергетска ефикасност. Значаен сегмент на оваа стратегија премин кон зелена економија, директно финансирање и програми за споделување на ризици, особено обезбедување на финансиска и техничка помош за капацитетите на големите хидроелектрани, како и нивно обновување и подобрување на отпорноста кон климатските промени. Исто така оваа стратегија се залага за премин од јаглен на гас, техничка помош за унапредување на гасификацијата со цел промовирање на преминот кон почисти извори на производство на енергија. ЕБОР инвестира во индустријата за рециклирање, во развојот на секторот за цврст отпад и негово претварање во енергија. Исто така значајно е да се спомене ангажирањето на ЕБОР преку политики за поддршка на транзицијата од повластени тарифи кон модел базиран на аукции, почнувајќи со техничка помош за конкурентни аукциски системи за проекти за соларна и ветерна енергија.

Програмата за Финансирање на зелената економија (GEFF) на Европската банка за обнова и развој, во Западен Балкан обезбедува финансии за секторот за домување како и за бизниси кои обезбедуваат енергетска ефикасност и енергетски обновливи производи и услуги за домаќинствата. Финансирањето со GEFF се одвива преку [локалните банки партнери во Програмата](#), кои ја користат кредитната линија да ги финансираат [подобните заемобаратели](#) со инвестиции во [подобни проекти](#). Инвестирајќи во зелената економија, користа ја имаат домаќинствата, стопанството, целокупната економија и животната средина. GEFF е поддржан со средства од грантови од [Европската Унија](#), [Република Австрија](#) и [Инвестиционата рамка на Западен Балкан](#).

Сето она што треба да е реализирано во 2023 е зголемен капацитет за обновлива енергија, поразновиден енергетски микс и поголемо учество на приватниот сектор во енергетскиот сектор, големена енергетска ефикасност и ефикасност на ресурсите и подобрена еколошка инфраструктура на локално и општинско ниво.

Производството на енергија од обновливи извори на долг рок ќе има фундаментална улога во постигнувањето на енергетските и климатските цели во Европската Унија.

Зголемената употреба на енергија од обновливи извори има значајна улога во унапредувањето на безбедноста на снабдувањето со енергија, одржлива енергија по пристапни цени, технолошки развој и иновации, како и технолошко и индустриско лидерство, истовремено искористувајќи ги придобивки од животната средина, социјалата и здравјето како и можности за вработување и регионален развој, особено во руралните и изолирани области, во региони или територии со мала густина на население подложени на делумна деиндустријализација.

Целта на овој проект е да ги поддржува инвестициите во технологии со високи перформанси на енергетска ефикасност, материјали и решенија кои се превземени или се поврзани со домови или згради во приватна сопственост во Северна Македонија. Потпроектите се селектирани согласно техничките и финансиските критериуми за усогласеност. 100% од користењето на средствата ќе бидат поврзани со инвестиции за транзиција кон зелената економија. Исто така овие проекти имаат за цел да придонесат кон градење на зелена економија преку олеснување на кредитирањето на резиденцијалната енергетска ефикасност во Северна Македонија и позитивно претставување на ефектите од финансирање еколошки проекти.

Со кредитите кои ги финансира ЕБОР преку комерцијалните банки и кои се однесуваат на домаќинствата ќе се овозможи поголема енергетска ефикасност, заштеда на електрична енергија, заштеда на трошоците во домаќинството и зачувување на животната средина. Со ова се остваруваат целите кои ги налага Европската Унија преку своето законодавство за поголема енергетска ефикасност.

Библиографија:

1. Закон за енергетика, бр. 08 - 3424/1. 21.05.2018 година.
2. Aldo V. Da Rosa. (2005) Fundamentals of renewable energy. Elsevier Academic Press.
3. Katrin Jordan. (2010) Government promotion of renewable energy processes. Gabler Research, 2010.
4. Aidan Duffy, Marin Rogers, Lacour Ayompe (2015) Renewable energy and energy efficiency. Wiley Blackwell.
5. Vaughn Nelson. (2011). Introduction to renewable energy. Crc Press.
6. Европската банка за обнова и развој (ЕБОР). Retrieved from https://www.sep.gov.mk/post/?id=232#.YK_AeqgzZPY
7. 4-ти Национален акциски план за енергетска ефикасност (2020- 2022). Април, 2021. Retrieved from <https://economy.gov.mk/doc/2966>
8. Пакет чиста енергија за сите европејци. Retrieved from https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en

9. Нова стратегија на ЕБОР за Македонија. (2013, мај 31). Retrieved from <https://denar.mk/17266/ekonomija/nova-strategija-na-ebor-za-makedonija>
10. Стратегија за Северна Македонија 2013-2018 година. Борд на директори на ЕБОР.
11. Стратегија за Северна Македонија 2019-2024 година. Борд на директори на ЕБОР.
12. Кредитите за финансирање на зелената економија. Retrieved from <https://ebrdgeff.com/macedonia/mk/the-programme/about-geff/>
13. Кредитна линија. Retrieved from <https://ebrdgeff.com/macedonia/mk/the-programme/the-facility/>
14. Поддршка за грантови. Retrieved from <https://ebrdgeff.com/macedonia/mk/grant-support/>
15. Проект за одржлива енергија на Македонија.
16. V. Petit. (2017). The Energy Transition, An Overview of the True Challenge of the 21st Century. Grenoble, France. Springer International Publishing AG
17. Извештај за стратегиска оценка на животната средина за стратегија за развој на енергетика во Република Северна Македонија до 2040 година. Извештај за стратегиска оценка на животната средина. Друштво за технолошки и лабораториски испитувања, проектирање и услуги ТЕХНОЛАБ, ДОО, Скопје. декември 2018 – февруари 2019 год.
18. Северна Македонија и ЕБОР. Retrieved from <https://www.ebrd.com/north-macedonia.html>
19. Зелен фонд за раст: А-акции. 23 октомври 2019. Retrieved from [https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd-translation/51440/1395288627463/Green_for_Growth_Fund:_A-Shares_\(Macedonian\).pdf?blobnocache=true](https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd-translation/51440/1395288627463/Green_for_Growth_Fund:_A-Shares_(Macedonian).pdf?blobnocache=true).
20. Преглед на Северна Македонија. Retrieved from <https://www.ebrd.com/where-we-are/north-macedonia/overview.html>

THE IMPACT OF COVID PANDEMIC ON TOURISM SECTOR DEVELOPMENT

LL.M Jasmina Risteska

PhD Candidate, University “St. Kliment Ohridski “- Bitola
Faculty of Tourism and Hospitality, Kay Macedonia 95, Ohrid

E-mail: jasminaristeska@rocketmail.com

Abstract

Over the last few decades, tourism is one of the most dynamic and fastest growing economic sectors in the world. With the continuous development tourism is experiencing constant growth and development, thus becoming one of the fastest growing sectors of the economy in the world. The dynamic development of the tourism sector has contributed to increased mobility of tourists with the “disappearance of distance” presenting itself as a catalyst for changes in the environment and has a strong impact on tourism trends. The Covid-19 virus pandemic has had a devastating effect on the global economy, which has hit the tourism sector hard. Given the strategies taken and the necessary measures to dampen the impact of the pandemic, it seems unlikely that tourism will return to normal any time soon. Even after the progressive lifting of restraint measures, surviving travel companies will continue to face the challenges of a likely slow recovery. Together with the energy industry, tourism and hospitality are some of the world’s largest employers. However, unlike the energy industry, tourism and hospitality are less necessary and therefore very sensitive to significant shocks like this pandemic. It is essential to examine how the tourism sector will recover after Covid-19 and how this sector can be made sustainable in a dramatically changed world.

Keywords: tourism sector, covid pandemic, post-covid tourism, future forecasts

ВЛИЈАНИЕТО НА КОВИД ПАНДЕМИЈАТА ВРЗ РАЗВОЈОТ НА ТУРИСТИЧКИОТ СЕКТОР

м-р Јасмина Ристеска

Универзитет „Св. Климент Охридски“- Битола
Факултет за туризам и угостителство, Кеј Македонија 95, Охрид

E-mail: jasminaristeska@rocketmail.com

Апстракт

Во текот на последните неколку децении, туризмот претставува еден од најдинамичните и најбзорастечки економски сектори во светот. Со оглед на

континуирианиот развој децении наназад туризмот доживува постојан раст и развој со што станува една од најбрзорастечките сектори на економијата во светот. Динамичниот развој на туристичкиот сектор придонесе за зголемена мобилност на туристите со „исчезнување на растојанието“ претставувајќи се како катализатор на промените во околината и има силно влијание врз туристичките трендови. Пандемијата од вирусот Ковид-19 предизвика катастрофално влијание врз глобалната економија каде што сериозно погоден беше туристичкиот сектор. Согласно преземените стратегии и неопходни мерки за амортизирање од ударот на пандемијата, се чини малку веројатно дека туризмот ќе се врати во нормала во скоро време. Дури и по прогресивното укинување на мерките за ограничување, преживеаните туристички компании ќе продолжат да се соочуваат со предизвиците на веројатно бавно закрепнување. Заедно со енергетската индустрија, туризмот и угостителството се едни од најголемите светски работодавци. Сепак, за разлика од енергетската индустрија, туризмот и угостителството се помалку неопходни и затоа се многу чувствителни на значителни шокови како на оваа пандемија. Од суштинско значење е да се испита како туристичкиот сектор ќе закрепне по Ковид-19 и како токму овој сектор може да се направи одржлив во драматично променетиот свет.

Клучни зборови: туристички сектор, ковид пандемја, пост-ковид туризам, идни прогнози

1. Вовед

Современите услови во туристичкиот бизнис наметнаа серија промени, кои не само што ги променија афинитетите и потребите на туристичката побарувачка на пазарот, туку исто така го насочија туризмот кон тоа да се фокусира на нови, современи стратегии и аспекти на дејствување. Поради фактот што туризмот се истакнува како значително комплексна и специфична индустриска гранка, истата значително стана сензитивна на многубројните промени што глобализацијата секојдневно ги носи на туристичкиот пазар. Со ваквите промени се менуваат и туристите и нивните потреби, а со тоа и маркетинг-оперативните дејствувања се насочија повеќе кон истакнување на важноста на туристичкиот производ, односно дестинацијата. Се смета дека во ерата на развојните глобални процеси феноменот туризам го достигнува својот растеж. Низ разновидни културни, рекреативни, забавни и спортски содржини тој сè повеќе се наметнува како културна и цивилизациска потреба на современиот човек. Во тие развојни процеси туристичкиот сектор е перманентно пратен од голем број на комплексни и разновидни промени кои претставуваат значајни јадра во одвивањето на туристичките активности. Преку овие промени се конципира содржината на туристичката понуда од страна на туристичките компании или други носители на туристички содржини на локално, регионално и национално ниво. Развојот на туризмот во современи услови, кога туристичкиот пазар се карактеризира со перманентно зголемување на побарувачката и промени

во барањата на современите туристи, туристичките компании се принудени својата деловна политика да ја насочат кон потрошувачот – турист. Денес кога глобалните развојни процеси се на високо технолошко ниво, туристите бараат и очекуваат многу придружни содржини, кои во модерниот туристички сектор е еден од начините на диференцијација на понудите. Ако актерите на страната на туристичката понуда се флексибилни и одговорни на промени и се во можност брзо да се адаптираат на зголемените барања на туристите, тие се со поголема веројатност дека таа туристичка компанија ќе привлече повеќе гости и ќе постигне позитивни економски резултати. Туристичките услуги благодарение на модерната информатичка комуникација и технологија, првенствено интернетот и развојот на интернет-дистрибутивните системи и социјалните мрежи, доживува исклучително големи промени. Класичните посети на туристичките агенции сè повеќе се заменуваат со: веб-сајтови на хотели, интернет-системи за дистрибуција (како што е Booking.com, Expedia, Travelocity, итн.), профили и фан сајтови на хотелски компании на фејсбук и други социјални мрежи. Кога станува збор за развојот на информатичко-комуникациските технологии, мораме да кажеме дека, освен промоцијата на туристичките услуги, клучната предност што ја нудат туристичките компании е способноста да продаваат услуги низ целиот свет. Денес, носителите на понуди во туризмот се соочуваат со понови и сè поголем број на комуникациски и интернет предизвици кои потекнуваат во главно од опкружувањето и промените во однесувањето на туристите на туристичкиот пазар. Глобализацијата, острата конкуренција, заситеноста на пазарот, рапидниот раст и развој на новата технологија и софистицираните и променливи туристи бараат сè поголемо приспособување на новите околности и што е можно поефективни и современи стратегии на дејствување.

Цели на истражување

Овој труд како примарни цели на истражување ги дефинира следниве:

- Развојот на туристичкиот сектор во периодот пред пандемијата со корона вирусот;
- Идентификација на современите глобални алатки и инструменти што секторот туризам ги користи во услови на динамични промени во глобалната економија и зголемена конкурентност на меѓународните пазари;
- Влијанието на глобалните економски кризи врз развојот на туристичкиот сектор;
- Процесот на дигитализација и примената на дигиталните алатки како репер за успешно позиционирање на меѓународниот пазар.

Методи на истражување

За реализација на целта која сме ја поставиле при конципирањето на овој предмет на истражување, која претставува актуелна тема недоволно

обработена во нашето подрачје, ќе се водиме од дедуктивниот метод, односно од општите законитости и принципи ќе ги откривавме посебните. Појавите за кои нема официјални информации, а кои се важни за согледување на состојбите и тенденциите во областа на туризмот ќе бидат квалитативно анализирани, односно од добиените сознанија ќе ги изведеме оние карактеристики кои најмногу ја детерминираат анализираната појава. Оттука, основните методолошки пристапи во изработка на овој труд ќе се имплементираат преку: основни методи, општо–научни, методи хипотетско-дедуктивни, аналитичко-дедуктивни и компаративни методи. Трудот е поделен на неколку делови кои опфаќа краток опис на развојот на туризмот пред појавата на ковид пандемијата; Опис на влијанието на пандемијата во развојот на туризмот; Социјалните медиуми односно процесот на дигитализација како нова ера, особено во комуникациските и промотивни активности во туристичкиот сектор; Последици и идните прогнози во туристичкиот сектор во периодот по Ковид пандемијата.

2. Улогата и значењето на туристичкиот сектор во економскиот развој

Со цел да го согледаме влијанието на глобалната криза предизвикана од вирусот Ковид- 19 врз туристичкиот сектор најпрво ќе укажеме на неговата важност како двигател за создавање работни места и промовирање на локалниот економски развој. Туризмот придонесува за создавање работни места директно и индиректно, така што во 2019 година сочинува околу 330 милиони работни места ширум светот, што е еквивалентно на 10,3 проценти од вкупното глобално вработување и едно од 10 работни места на глобално ниво¹. За секое директно создадено работно место во туристичкиот сектор, се создаваат скоро една и пол дополнителни работни места на индиректна основа што значи само во потсекторите за трудоинтензивно сместување и услуги за храна обезбедуваат вработување за 144 милиони работници ширум светот. Ова вклучува приближно 44 милиони работници и 7 милиони работодавци². Поголемиот дел од туристичките компании се микро, мали и средни компании со помалку од 50 вработени. Според извештаите на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД), туристичкиот сектор директно придонесува, во просек, со 4,4% од БДП и 21,5% од извозот на услуги во земјите на оваа организација. Оттука туризмот претставува трудоинтензивна гранка која директно придонесува со 6,9% од вработеноста во просек во земјите на ОЕЦД³. Туристичкиот сектор е водечки извор на вработување и создавање работни места за ниско квалификувани работници, заедно со работни места со повисоки квалификации,

¹ WTTC Travel and Tourism Economic Report 2019. (<https://www.slovenia.info/uploads/dokumenti/raziskave/raziskave/world2019.pdf>)

² https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_740877/lang--en/index.htm

³ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124984-7uf8nm95se&title=Covid-19_Tourism_Policy_Responses

притоа вработувајќи работници сезонски, со скратено работно време и сл. Со влијанието на кризата што продолжува во иднина и намалениот капацитет за многу гранки во индустријата, многу од овие работни места се директно погодени. Во нормални околности, секторот може да помогне во обезбедување разновидни можности за вработување на мигранти, жени, студенти и постари работници, не само во поголемите градови, туку и во оддалечени, рурални и крајбрежни области, каде алтернативните можности можат да бидат ограничени. Меѓународната организација на трудот (МОТ) проценува дека пандемијата може да предизвика загуба на 305 милиони работни места, од кои поголемиот дел се од туристичкиот сектор⁴. Влијанието на пандемијата врз туристичките компании е огромно со оглед на тоа дека околу половина од светската популација беше ограничена од мерките за ограничување. Хотелите, рестораните, тур-операторите, авиокомпаниите и бродовите за крстарење ја прекинаа својата работа на неодредено време. Во потсекторите за сместување и услуги за храна, голем број на бизниси се соочија со извонредно тешко деловно опкружување и со големи влијанија врз можностите за вработување, што е одраз на нивната сериозна ранливост кон сегашната економска криза. Со драстичниот пад на економската активност, работниците во трудоинтензивната индустрија сега се соочуваат со разорно намалување на работното време и потенцијални загуби на работни места. Длабоко се погодени сите сектори врз кои туризмот има важни мултипликативни ефекти, вклучително цивилното воздухопловство, ракотворби, земјоделство и обезбедување храна и пијалоци. Откажувањата на летовите и затворањето на аеродромите резултираа голем број на работни места во секторот цивилно воздухопловство да се стават во мирување. Друг предизвик е високата инциденца на неформални работни аранжмани во туристичкиот сектор, делумно поради неговата сезонска природа, комбинирана со слаба регулација, спроведување и организација на трудот.

3. Влијанието на Ковид- 19 врз туристичкиот сектор

Релевантните носители на политики реагираа брзо за да му помогнат на туристичкиот сектор, притоа нудејќи финансиска поддршка на бизнисите. Според проценката на Светската туристичка организација на Обединетите нации, глобалните меѓународни пристигнувања на туристи ќе се намалат за 20-30% во 2020 година во споредба со 2019 година или загуба од 300-450 милијарди американски долари. Компаративно падот од епидемијата на САРС во 2003 година меѓународните пристигнувања на туристи паднаа за

⁴ OECD Tackling coronavirus (Covid- 19) contributing to a global effort “ Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity”, June 2020 (https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity)

само 0,4% таа година.⁵ Организацијата за економска соработка и развој вели дека имплицитниот шок може да предизвика пад од 45-70% во меѓународната туристичка економија во 2020 година.⁶ Советот за светски патувања и туризам (WTTC) предвидува дека во 2020 година, пазарот за патувања и туризам може да изгуби 75 милиони работни места ширум светот и 6,4 милиони работни места во ЕУ.⁷ Особено тешко погодени беа авионските превозници кои престанаа со работа, додека други привремено ги откажаа сите летови. Меѓународната асоцијација за воздушен транспорт (ИАТА) соопшти дека овие компании можат да изгубат повеќе од 252 милијарди американски долари во 2020 година. Во зависност од времетраењето на кризата, ревидираните сценарија покажуваат дека потенцијалниот шок може да се движи со пад на 60-80% во меѓународната туристичка економија во 2020 година.⁸

3.1 Политики и поддршка за функционирање на туристичкиот сектор

Надвор од непосредните мерки за поддршка на туристичкиот сектор, земјите исто така се свртија кон развој на мерки за закрепнување. Овие мерки вклучуваат укинување на ограничувањата за патувања, враќање на довербата на патниците и преиспитување на туристичкиот сектор во иднина. Туризмот е значаен дел од многу национални економии, а непосредниот и огромен шок што произлегува од пандемијата на коронавирусот исто така влијае и на пошироката економија. Бидејќи, владите ширум светот воведоа ригорозни мерки за спречување на вирусот, ограничувањата на патувањата, деловните операции и интеракциите меѓу луѓето ја доведоа туристичката економија во ќорсокак. Многу земји сега влегуваат во нова фаза во борбата против вирусот, додека истовремено управуваат со повторното отворање на туристичката економија. Една година по кризата, ситуацијата продолжува да се развива и изгледите остануваат неизвесни. Закрепнувањето сега се очекува да започне подоцна и да биде побавно, отколку што претходно се предвидуваше. Мерките за ограничување веројатно ќе бидат на сила подолго и се очекува да бидат укинати само постепено, со можност за пресврт во случај на појава на нови бранови. Закрепнувањето од страната на побарувачката ќе потрае некое време, имајќи ги предвид последиците од економската и здравствената криза и прогресивното укинување на ограничувањата за патувања, додека довербата на потрошувачите ќе се соочи со подлабоки влијанија колку подолго трае пандемијата. Ова ќе има невидени импликации за многу национални економии. На краток рок, очекувањата се дека домашниот туризам нуди главна можност за поттикнување на закрепнување и поддршка на туристичкиот сектор. Домашните туристички

⁵ https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/tourism_e/tourism_e.htm

⁶ <http://www.oecd.org/cfe/tourism/>

⁷ ILO Sectoral Brief, The impact of COVID-19 on the tourism sector, May 2020.

⁸ <https://www.iatatravelcentre.com/international-travel-document-news.htm>

текови беа под силно влијание на ограничувањата на движењето на луѓето, но се очекува да закрепнат побрзо, откако ќе бидат укинати мерките за ограничување.

Иако, многу внимание е насочено кон меѓународниот туризам, не само поради достапноста на повеќе податоци, домашниот туризам беше сериозно под влијание на мерките за ограничување. Домашниот туризам се очекува да игра важна улога во водењето на почетната фаза на закрепнување, со оглед на неизвесните изгледи за меѓународните патувања. Земјите каде домашниот туризам веќе претставува значителен удел во туристичката економија, веројатно побрзо ќе забележат закрепнување во секторот, отколку земјите кои се во голема мера зависни од меѓународните туристички текови. Многу земји, и туристичкиот сектор, се придвижуваат да го промовираат домашното патување и да ги задоволат посетителите од нивната земја. Како и да е, малку е веројатно дека домашниот туризам може да го компензира падот на меѓународни туристички текови, особено во дестинации кои во голема мера се зависни од меѓународните пазари. Надвор од туристичката економија, пандемијата предизвика светска економска криза и многу економии паѓаат во рецесија. Со оглед на тоа дека изгледите ќе станат помрачни, ова за возврат ќе има последици во однос не само за закрепнувањето на туристичкиот сектор туку и на економијата воопшто. Реалноста е дека глобалниот туризам ќе биде сериозно погоден не само во текот на 2020 година, туку и наредните години, дури и ако ширењето на вирусот биде ставено под контрола во наредниот период. Туристичките бизниси беа меѓу првите што беа затворени по воведувањето мерки за спречување на вирусот, бидејќи туризмот нужно вклучува интеракција меѓу луѓето кои патуваат од нивното место на вообичаено живеалиште до дестинациите во нивната сопствена земја и во други земји. Туристичките активности, веројатно ќе бидат меѓу последните што ќе започнат да се ревитализираат. Дури и кога овие деловни активности ќе се отворат, тоа ќе биде под нови оперативни процедури веројатно ќе има влијание врз однесувањето на туристите, влијаејќи врз продолжувањето и закрепнувањето на домашниот и меѓународниот туризам.

3.2 Туристичкиот сектор за време на кризи

Ревидираните проценки на ОЕЦД укажуваат на пад на 60% во меѓународниот туризам во 2020 година, искачувајќи се на 80%, доколку закрепнувањето се одложи до декември. Последен пат се склучи глобалната туристичка економија веднаш по финансиската криза во 2008 година кога меѓународните пристигнувања се намалија за 3,9%. Ова е во согласност со неодамнешните проекции од други организации, кои слично укажуваат на значителен пресврт во однос на претходните проекции за раст.⁹ Најновите проценки на Светската туристичка организација укажуваат на пад од 22% на пристигнувањата на меѓународните туристи во првите три месеци од годинава,

⁹ OECD Tourism policy responses to the coronavirus (COVID-19), 2 June 2020.

додека за 2020 година се предвидува пад од 58% до 78%, што би значело загуба од 910 милијарди до 1,2 трилиони американски долари во приходите од извоз од туризам.¹⁰ Сепак, растат очекувањата дека закрепнувањето до нивото пред кризата може да трае две години или повеќе. Меѓународната асоцијација за воздушни патувања (ИАТА) предвидува дека авиокомпаниите најверојатно нема да остварат враќање на нивото на сообраќај пред кризата пред почетокот на 2021 година.¹¹ Компаративно, кризите како САРС во 2003 година, епидемијата на Х1Н1 во 2009 година и МЕРС во 2015 година беа од помал обем и влијанието врз туризмот беше помало, додека сегашната пандемија е глобална и ќе опфати многу подолг период од претходните здравствени кризи. Искуството од овие кризи покажува дека потребите за меѓународните патувања за многу краток временски период се вратија во нормала за разлика од сегашната пандемија каде што токму закрепнувањето на туризмот ќе се одвива побавно. Сè уште не е јасно кога ќе се случи пошироко отворање на границите и под кои услови. Таму каде што границите делумно останаа отворени беа воведени задолжителни 14 дневни карантински периоди за луѓето кои доаѓаат од странство. Сепак, ситуацијата останува флуидна, бидејќи земјите бараат да најдат решенија за управување со вирусот, истовремено намалувајќи го влијанието на мерките за ограничување, вклучително и врз туризмот. Ограничувањата постепено се отстрануваат во повеќето земји, бидејќи луѓето се враќаат на работа и повторно почнуваат да патуваат во ограничен обем. Ова се очекува да биде постепен и нелинеарен процес, бидејќи земјите се обидуваат да управуваат со постепено враќање во секојдневниот живот, додека го содржат вирусот, и сè уште не е јасно кога ќе биде можно целосно враќање во туристичките активности. Ова е ситуација која внимателно ќе се следи, а владите сакаат да ја потенцираат потенцијалната потреба за повторно воведување ограничувања, доколку циркулацијата на вирусот повторно се зголеми. Отворањето на секторот ќе биде потешко, отколку неговото исклучување и ќе бара избалансиран измерен пристап. Додека туризмот е под силно влијание на пандемијата и мерките воведени за да се ограничи вирусот, туристичките текови се исто така потенцијален вектор за ширење на вирусот. Додека доцнењето во повторното отворање и континуираната неизвесност создаваат понатамошни предизвици за секторот, пребрзото движење ризикува понатамошно намалување на довербата на владата и потрошувачите во работењето на секторот на подолг рок. Евентуалните влијанија ќе зависат не само од должината на пандемијата, која ќе има последици за опстанок на бизнисот, туку и од потенцијалните долгорочни промени во однесувањето на патувањето како резултат на кризата - дали луѓето ќе бидат повнимателни во врска со патувањата во странство во иднина? Кризата се очекува да има трајно влијание врз однесувањето на потрошувачите,

¹⁰ ILO Sectoral Brief, The impact of COVID-19 on the tourism sector, May 2020

¹¹ <https://www.iatatravelcentre.com/international-travel-document-news.htm>

забрзувајќи го преминот кон интернет, со поголем акцент на хигиената и здравиот живот и поголема употреба на безготовинските и бесконтактните начини на плаќање. Влијанието врз однесувањето на патувањата останува да се види, но туристичките бизниси, како што се крстарењето и авијацијата, веќе се подготвуваат да ги подобрат здравствените прегледи и хигиенските мерки и постои големо признание дека треба многу да се стори за да се врати довербата на патниците. Ваквите мерки треба да бидат целосно применливи од страна на малите и микро-бизниси, а владата треба да игра улога во работата со врвните национални тела на индустријата за поддршка на овие деловни активности. Бизнисмените ќе треба да преземат чекори за заштита на работниците, кои се на првата линија во давањето туристички услуги. Друго прашање ќе биде колку ќе бидат добредојдени посетителите на дестинациите, бидејќи негативната перцепција на туристите како носители на ризик од страна на земјата домаќин исто така може да биде последица на пандемијата, додека локалните заедници на дестинации кои пред кризата доживуваа проблеми поврзани со голем обем на посетители и пренатрупаност, ги вратија своите локални области.

4. Последици врз туристичкиот сектор од влијанието на Ковид кризата

Пандемијата имаше негативен ефект врз функционирањето на компаниите во туристичкиот сектор, особено во малите и средни компании, бидејќи повеќето фирми во туристичкиот сектор се мали во обем. Со оглед на нивните често ограничени ресурси и постојните пречки за пристап до капитал, периодот во кој малите и средни компании можат да преживеат шок веројатно ќе биде пократок отколку за поголемите фирми. Туристичките бизниси што беа одржливи пред пандемијата сега може да бидат ранливи. Трошоците поврзани со превенција и промени во работните процеси, како што се усвојување дигитални алатки и имплементација на нови оперативни протоколи, исто така можат да бидат релативно високи. Владите на многу земји воспоставија политики за нивна поддршка, со одговори на политиките што честопати се следеа по овој редослед на мерки: здравствени мерки и информации за тоа како да се придржуваат до нив, мерки за решавање на ликвидноста со одложување плаќања, мерки за обезбедување на дополнителни и полесно достапни кредити за зајакнување на отпорноста на овие компании, мерки за да се избегнат последиците од неорганизирани отпуштања и структурни политики. Покрај тоа што се карактеризира со многу голема група на мали и микро-бизниси, туристичкиот сектор е многу распарчен и разновиден, опфаќајќи широк спектар на индустрии. Секторот се соочува со посебни предизвици туристичките услуги честопати се меѓусебно зависни и кризата во еден под-сектор, како што е авијацијата, може да има погубни последици врз туристичкиот синџир на вредности. Клучен предизвик ќе биде како повторно сите овие меѓусебно поврзани делови

повторно да работат заедно, да обезбедат непречено туристичко искуство за посетителите. Дури и под нормални околности, некои дестинации имаат тенденција да бидат непропорционално ранливи на ефектите од ваквите кризи како резултат на нивната голема зависност од туристичкиот сектор. Овој диспаритет веројатно ќе се влоши значително по пандемијата. Покрај тоа, претходните искуства сугерираат дека најпогодените локални економии нема да можат брзо да се вратат назад, а локалните пазари на труд може да страдаат во наредните години, влошувајќи ги регионалните разлики во невработеноста, економската неактивност и квалитетот на работата.

4.1 Идните совемени трендови во развојот на туристичкиот сектор

Малите и средни бизниси сè уште се во режим на преживување во неколку земји. Како одговор на новонастанатата ситуација од владите се бара веднаш да развијат и да воведат мерки што ќе обезбедат финансиско олеснување на овие бизниси, мерки за поддршка на работниците, бидејќи туристичките компании беа принудени да направат кратења на работните места и да замрзнат вработувања. Друга клучна област идентификувана од приватниот сектор е обезбедувањето клучни и навремени податоци и насоки како да се реагира на регулативите што брзо се развиваат. Една област каде што пандемијата дава можност за потенцијален развој е во областа на дигитализацијата. Првичните индикации се дека сегашната криза ја забрзува дигиталната трансформација на секторот. Дигитални решенија се развиваат за да се создаде виртуелен туризам, како што е случајот со неколку музеи кои ги отвораат своите виртуелни врати за туристите ширум светот во обид да ги поддржат оние кои доживуваат подолг период на социјално дистанцирање. Процесот на дигитализација ќе ги промени работните трендови во овој сектор. Развојот на технологијата и дигитализацијата ќе донесат голем број на нови предизвици на кои ќе треба да се одговори, но и можности кои е потребно да се искористат. Клучното влијание на технологијата врз туризмот во блиска иднина ќе се манифестира, во интеграцијата на мобилните технологии, во хотелските деловни процеси и адаптацијата кон новите услови во реално време од една страна и дигиталната интеракција со гостите од друга страна. Во свет каде се поголем примат заземаат социјалните мрежи, паметните телефони се практично неизбежни, а дигитализацијата и интернетизацијата незапирливо се шират низ целиот свет. Дигитализираниот туристички сектор мора да генерира нови деловни можности за да обезбеди континуирана конкурентност, раст и одржлив развој. Примената на современи технологии, вештачката интелигенција, зголемената и виртуелната реалност резултираа во туристичка понуда која е попривлечна, поефикасна, инклузивна и економско-социјално и еколошки одржлива. Дигитализацијата има позитивно влијание врз животната средина, иновациите во производството, паметните уреди и ефикасно користење на ресурсите кои

придонесуваат за поголем одржлив раст на индустријата. Паметните алатки ги трансформираа телекомуникациите и медиумите и понудија сеопфатен модел за паметни патувања - оној што вклучува паметни визи, граници, безбедносни процеси и инфраструктура со што придонесе кон нова револуција во туризмот. Со консолидација на овие алатки, патниците можат да ги резервираат летовите и да се најавуваат преку интернет, да резервираат пансиони преку своите паметни телефони, да поминат низ автоматски порти на дозвола и сл. Развојот на новите апликации и новите софтверски алатки претставуваат значаен предизвик со кои ќе се соочува туристичкиот сектор во иднина. Со цел да се стекнат со конкурентни предности, туристичките субјекти мораат да бараат нови начини да ја прилагодат нивната понуда до нивната целна публика, а дигитализацијата е еден од начините да се стекнат со тие конкурентни предности.

4.2 Дигиталните алатки клучен предизвик во развојот на туризмот

Процесот на дигитализација на туристичкиот сектор ќе помогне да се зголеми неговата конкурентност, бидејќи клиентите ќе имаат подобар квалитет на услугата, а компаниите за туристички услуги ќе добијат поголеми приходи од нивните активности. Користењето на можностите на иновативни и дигитални технологии во областа на туризмот има позитивно влијание со што истиот се одликува со поголема конкурентност во современиот дигитален свет. Развојот на иновативните процеси игра значајна улога во развојот на туризмот. Тој придонесува за поголема конкурентност на туристичкиот сектор, зголемување на работните места, зголемување на бројот на патници и сл. Според, Светската туристичка организација во 2017 година, меѓународните патувања на туристи достигнаа нов рекорд над 1,3 милијарди додека, 10,4% од БДП во 2017 година туристичката индустрија поддржа 313 милиони работни места или 1 на 10 работни места на глобално ниво.¹² Меѓународното здружение за воздушен сообраќај (ИАТА) проценува дека бројот на патници во 2035 година ќе изнесува 7,2 милијарди, што е скоро двојно од 3,8 милијарди регистрирани во 2016 година, а во текот на следните 20 години ИАТА предвидува дека годишната стапка на раст на патниците ќе достигне 3,7%.¹³ Според овие податоци туризмот ќе претрпи масовна трансформација особено како резултат на напредокот во информатичките технологии и процесите на дигитализација. Дигиталните апликации се новите алатки со чија помош ќе функционира туризмот во иднина. Тоа значи дека примената на нови дигитални софтверски решенија ќе бидат единствената насока кон која ќе се придвижува туристичкиот сектор. Во овој дел од трудот ќе укажеме само на неколку дигитални платформи како што се: Hoteza Mobile и Hoteza HotPad- апликации кои ги нудат сите

¹² <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/09/25/digital-platforms-and-the-future-of-tourism-a-world-tourism-celebration>

¹³ <https://www.goodrebels.com/tourism-sector-impact-digitalization/>

потребни информации поврзани со престојот во хотел, овие апликации можат да се користат на 68 јазици, на уреди со Android или iOS и можат да бидат интегрирани со кој било хотелски систем (PMS, RMS, IPTV, POS). Со можност за директна комуникација со гостинот, апликациите и системот како целина му обезбедуваат на угостителот богатство на податоци и информации со кои може да ја подобри својата деловна активност. Апликацијата AssorHotels им овозможува на клиентите да доживеат тотално потопување со виртуелната реалност користејќи ги своите паметни телефони. Покрај тоа, таа обезбедува над 2.000 туристички дестинации и 4.200 адреси за да се потврди нејзината важност и примена. Jumia Travel која користи екстранет апликација и на Android и на iOS оперативни системи за паметни уреди во својата стратегија користи врвна технологија за понатамошно зајакнување на своите хотелски партнери на сите пазари. Rijeka Marketplace е иновативна дигитална платформа развиена на blockchain технологија и претставува основна инфраструктура за развој на паметна дестинација на Ријека и околината. Оваа дигитална платформа им овозможува на давателите на услуги поголема прегледност и безбедна продажба на услуги, преку интернет порталот www.rijekamarketplace.com. На посетителте им нуди голем избор на лесно достапни услуги, кои се користат со само неколку кликања, преку дигитален паричник, инсталиран на мобилниот телефон на корисникот.

5. Прогнози и предизвици на туристичкиот сектор по Ковид пандемијата

Предизвик во текот на следниот период ќе биде како да се развијат мерките за ублажување на вонредни состојби во подолгорочни мерки за закрепнување и стимулации кои можат поефикасно да го поддржат закрепнувањето на секторот и особено оние одржливи бизниси што можат да бидат во неволја, но се клучни за повторно функционирање на туристичкиот сектор. Ова е особено сложен предизвик, бидејќи некои бизниси што беа одржливи пред пандемијата може да не бидат во периодот по оваа пандемија, со примена на социјално дистанцирање и други ограничувања што ќе се применуваат за неодредено време. Особено, предизвик на владите ќе биде одредување на соодветно времетраење за да се понуди деловна поддршка и идентификување на деловните субјекти. Потребно е внимание и на она што е потребно прилагодување на сегашните мерки за подобро решавање на потребите на туристичките бизниси. Клучните области на владино дејствување вклучуваат:

- Користење на координативни мерки и работни групи. Некои земји воспоставија механизми за координација, како што се комитети на кабинетите и работни групи, за да го следат влијанието на пандемијата врз туризмот и да одговорат на ситуацијата што брзо се развива. Овие механизми често имаат за цел да ги идентификуваат оние подсектори во

најголема неволја и каде што е потребна непосредна помош, како и да развијат патокази за поддршка за обновување и планови за акција.

- Укинување на ограничувањата за патувања. Во моментот постои голема неизвесност кога ќе бидат укинати ограничувањата за патување. Координацијата во и низ земјите ќе биде клучна во осигурувањето дека здравствените потреби се решаваат, а истовремено се овозможува обновување на туризмот во догледно време. Во врска со ова, некои земји со слични случаи на коронавирус и процеси на управување со случаи (на пр. тестирање и следење наспроти периоди на карантин) ги истражуваат можностите за отворање на „коридори“ или „меурчиња“ за патување како прв чекор за отворање на земјите кон меѓународниот туризам.
- Враќање на довербата на патникот и стимулирање на побарувачката. Истражувањата од ИАТА, покажуваат дека 40% од испитаниците имаат намера да чекаат шест месеци или повеќе пред да патуваат, откако ќе бидат укинати ограничувањата¹⁴. Патниците треба да бидат уверени во безбедноста на патувањето, а владите ќе треба да соработуваат со приватниот сектор за да воспостават нови стандарди во однос на безбедноста, хигиената, тестирањето и процедурите. Пододнакво, владите ќе треба да преземат чекори во насока обезбедување на сигурност, односно дека придобивките поврзани со враќањето на посетителите ги надминуваат сите загрижености за потенцијалните здравствени ризици.

Понатаму што се однесува до мерките за помош на туристичкиот сектор беа понудени пакет мерки и советодавна поддршка за туристичките бизниси, за да им овозможи да одговорат на предизвиците и законите со кои се соочуваат во моментот.

Додека фокусот во последните месеци со право беше насочен кон заштита на работниците и посетителите и поддршка на опстанокот на бизнисот, креаторите на политиките ги разгледуваат и подолгорочните импликации на кризата врз секторот и структурната трансформација што ќе биде потребна за да се изгради посилен, одржлив и еластичен туристички сектор во иднина. После непосредниот одговор на кризата, дигиталната трансформација ќе остане релевантна и одлуките на креаторите на политиките кои ќе играат важна улога во обликувањето на туристичкиот сектор во контекст по Ковид-19. Надвор од потребните непосредни одговори, креаторите на политиките ќе треба да извлечат поуки од лекциите од кризата Ковид-19, да ги подобрат стратегиите за управување со кризи за подобро подготвување на дестинациите и пошироко секторот да одговори на идните шокови. Како што се развива ситуацијата, земјите разменуваат ресурси за да обезбедат брзо закрепнување по кризата.

¹⁴ <https://www.iatatravelcentre.com/international-travel-document-news.htm>

Заклучни согледувања

Мерките за поддршка на туристичките бизниси и зачувување на работните места и приходите ќе се покажат како клучни за секторот во блиска иднина и ќе бидат особено важни за малите, микро и средни компании. Овие мерки вклучуваат нови заеми под поволни услови, субвенционирање, различни видови на грантови, сет мерки и пакети за зачувување на работните места, од кои некои се секторски насочени, но пристапот до овие мерки да им биде овозможен токму на малите, микро и средни компании на кои му е потребна помош. Прилагодувањето на условите за позајмување на постојните кредитни линии да биде попререференцијално за овие компании преку гаранции и намалени или фиксни каматни стапки. Насочениот стимул за туристичката индустрија да вклучи идентификување на алтернативни извозни пазари или синџири на снабдување за туристички бизнис, како и мерки за унапредување на домашниот туризам. Обука и градење на капацитети за туристичките работници преку бесплатни или субвенционирани курсеви на интернет и обезбедување на техничка помош во деловните процеси и процесите на дигитално управување за туристички претприемачи која ќе биде прилагодена за решавање на посебните предизвици на вонредната состојба и процесот на повторно активирање по кризата. Преку социјални дијалози земјите да развиваат креативни политики за ублажување на ефектите од кризата. Поради широкиот опсег на економските последици, механизмите за социјален дијалог, вклучуваат претставници од сите сериозно погодени сектори, вклучувајќи го и туризмот. И покрај тоа што самите механизми не се специфични за секторите, организациите на работодавци за туризам и работничките организации се вклучени во дискусиите за мерките на политиката релевантни за туристичкиот сектор. Овие социјални дијалози вклучуваат изнаоѓање решенија на локално, регионално и национално ниво, што доведува до сеопфатна политика за поддршка на погодените сектори, вклучително и туризмот. Панелите за кризни вработувања се однесуваат воглавно во промовирањето на координација со владините агенции и граѓанското општество како одговор на кризата, како и да ги анализира проекциите за вработување и ефектите од политиките за поддршка на владата.

Користена литература

Книги

1. EPRS | European Parliamentary Research Service “COVID-19 and the tourism sector” Research Service PE649.368–April 2020,
2. Europska komisija, Komunikacija komisije Europskom parlamentu, vijecu, *Europskom gospodarskom I socijalnom odboru I odboru regija, Turizam i promet od 2020. Nadalje*, Bruxelles, 13.5.2020. COM(2020) 550 final

3. ILO “ACTRAV Analysis: *Governments’ responses to COVID-19*” 6 April 2020.
4. ILO Sectoral Brief, *The impact of COVID-19 on the tourism sector*, May 2020
5. Isabel Cortés Jiménez C., I., Ortuño A., M., *The role of the tourism sector in economic development Lessons from the Spanish experience*, Regional Quantitative Analysis Research Group (AQR) Department of Econometrics, Statistics and the Spanish Economy (University of Barcelona)
6. Government of Jamaica: Ministry of Tourism “*CARE: COVID-19 Allocation of Resources for Employees*” 16 April 2020.
7. Government of the Republic of Korea “*Proactive measures to support employment security in response to COVID-19*” 28 February 2020; OECD “.
8. OECD *Tourism policy responses to the coronavirus (COVID-19)*, 2 June 2020.
9. UNCTAD, *The contribution of tourism to trade and development*, Second session Geneva, 3 – 7 May 2010.
10. USAID and EPI Center, *Студија за ефектите врз приватниот сектор-туризам и угостителство погоден од здравствено - економската криза предизвикана од пандемијата COVID-19, со препораки за справување со економските ефекти*, Скопје, мај, 2020 година.

Меѓународни списанија

11. Ardahaey T., F., *Economic Impacts of Tourism Industry*, International Journal of Business and Management, Vol. 6, No. 8; August 2011
12. Chang L.,Ch., McAleer M., Ramos V., *A Charter for sustainable tourism after COVID- 19*, published 1 May 2020
13. Hernández M., R., *Tourism events: impacts on imports*, International Journal of Event Management Research Volume 3, Number 1, 2007
14. Risteska J. *The digital transformation process and future trends in tourism sector* , Knowledge international journal vol.41 (1), p.249-254, August 2020
15. Sigala M., *Tourism and COVID-19:Impacts and implications for advancing and resetting industry and research*, Journal of Business Research 117 (2020) 312–321

Веб-адреси

16. https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/tourism_e/tourism_e.htm (accessed of 05.03.2021)
17. <http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea78e/ch10.htm> (accessed of 05.03.2021)
18. <https://www.unwto.org/sustainable-development/small-islands-developing-states> (accessed of 10.03.2021)

19. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_en (accessed of 12.04.2021)
20. <https://www.iso.org/news/ref2523.html> (accessed of 12.04.2021)
21. <https://www.ebrd.com/news/2020/ebd-and-unwto-boost-tourism-recovery.html> (accessed of 30.04.2021)
22. <http://www.oecd.org/cfe/tourism/> (accessed of 30.04.2021)
23. <https://www.iatatravelcentre.com/international-travel-document-news.htm> (accessed of 30.04.2021)
24. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/09/25/digital-platforms-and-the-future-of-tourism-a-world-tourism-celebration> (accessed of 05.05.2021)
25. <https://www.goodrebels.com/tourism-sector-impact-digitalization/> (accessed of 05.05.2021)
26. WTTC Travel and Tourism Economic Report 2019 (<https://www.slovenia.info/uploads/dokumenti/raziskave/raziskave/world2019.pdf>) (accessed of 05.05.2021)
27. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_740877/lang--en/index.htm (accessed of 07.05.2021)
28. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124984-7uf8nm95se&title=Covid-19_Tourism_Policy_Responses (accessed of 07.05.2021)
29. OECD Tackling coronavirus (Covid- 19) contributing to a global effort ‘*Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*’, june 2020 () (accessed of 07.05.2021)

PROBLEMS OF DIGITALIZATION OF ENVIRONMENTAL INFORMATION IN THE RUSSIAN FEDERATION AS ONE OF THE CONDITIONS FOR ITS RELIABILITY

Kristina Suslikova
Graduate student
Voronezh State University
E-mail: k-suslikova@mail.ru

Abstract:

Environmental security is one of the most important types of national security in the Russian Federation: it is impossible for further development of the country, for present and future generations to live a full life without the preservation and restoration of Nature. In this respect the article emphasizes the importance of environmental social control and openness and accessibility to citizens to reliable environmental information as a necessary condition for its implementation.

According to the author, who bases his conclusion on the present legislation, digital technologies should be used to solve this problem. The using of such technologies in the modern informational society, as well as the development of technical capabilities, forms a new digital environment including environmental legal relations. One of the main goals of the large-scale governmental digitalization, carried out in the last decade, is to ensure the openness and accessibility of government bodies for citizens and their organizations. Digital transformation of the state is one of the key national goals of Russia's development, and governmental information systems, including environmental ones, are one of its most important components, for which huge sums are allocated from the federal budget.

According to the environmental legislation citizens and public organizations can track information about the air and water quality on the relevant governmental websites. Using concrete examples, the author shows that environmental information is often outdated and contradictory. The article draws attention to the fact that often official data do not correspond to the information of public organizations and the conclusions of environmental scientists. In this respect the problem of the reliability of information about the environment, guaranteed by article 42 of the Constitution of the Russian Federation, is becoming increasingly relevant.

This situation is explained by the imperfection of technologies for collecting and analyzing environmental information, as well as the digitalization of this information itself and the imperfection of the relevant legal basis. In this respect the digitalization of environmental information should be carried out simultaneously with the relevant legislative changes, with the adjustment and improvement of existing mechanisms for providing environmental information for open access.

Keywords: digitalization of environmental information, state information systems, environmental information, reliability of environmental information, openness and accessibility of environmental information

ПРОБЛЕМЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОДНО ИЗ УСЛОВИЙ ЕЕ ДОСТОВЕРНОСТИ

Кристина Сусликова

Аспирантка

Воронежский государственный университет

E-mail: k-suslikova@mail.ru

Аннотация:

Экологическая безопасность – одна из важнейших видов национальной безопасности Российской Федерации: без сохранения и восстановления Природы невозможно дальнейшее развитие страны, полноценная жизнь настоящих и будущих поколений. В связи с этим в статье подчеркивается важность общественного контроля за состоянием окружающей среды, и как необходимого условия его осуществления – открытость и доступность для граждан достоверной информации о состоянии окружающей среды.

По мнению автора, базирующего свой вывод на действующем законодательстве, для решения этой проблемы следует использовать цифровые технологии. Использование таких технологий в современном информационном обществе, а также развитие технических возможностей, формируют новую цифровую среду, в том числе в экологических правоотношениях. Одной из главных целей масштабной цифровизации государства, осуществляемой в последнее десятилетие, является обеспечение открытости и доступности органов власти для граждан и их организаций. Цифровая трансформация государства – одна из ключевых национальных целей развития России, а государственные информационные системы, в том числе экологические, являются одним из важнейших ее компонентов, на которые выделяются колоссальные суммы из федерального бюджета.

Согласно природоохранного законодательства, граждане и общественные организации могут отслеживать информацию о состоянии воздуха и воды на соответствующих официальных сайтах органов публичной власти. На конкретных примерах автор показывает, что зачастую экологическая информация устаревшая и противоречивая. В статье обращается внимание на то, что официальные данные часто не совпадают с информацией общественных организаций и выводами ученых-экологов. В связи с этим проблема достоверности информации о состоянии окружающей среды, гарантируемой статьей 42 Конституции Российской Федерации, приобретает все большую актуальность.

Объясняется эта ситуация несовершенством технологий как сбора и анализа экологической информации, так и самой цифровизации этой информации, а также несовершенством соответствующей правовой базы. В связи с этим цифровизация экологической информации должна осуществляться одновременно с соответствующими изменениями законодательства, с корректированием и совершенствованием существующих механизмов предоставления экологической информации для открытого доступа.

Ключевые слова: цифровизация экологической информации, государственные информационные системы, экологическая информация, достоверность экологической информации, открытость и доступность экологической информации.

ВВЕДЕНИЕ

Конституционное право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды является одним из фундаментальных прав человека. Среди существующих многочисленных проблем охраны окружающей среды проблема реализации права граждан на получение и распространение экологической информации, на свободный доступ к ней в условиях формирования правового, демократического государства занимают едва ли не первое место. Ведь это одно из гарантий обеспечение общественного контроля в экологической сфере. Россия как субъект международного права с ее огромной территорией и богатыми природными ресурсами ответственна за их разумное использование не только перед собственным народом, но и перед международным сообществом¹.

Открытость и доступность экологической информации является основой базовых институтов экологического права, активности общественных объединений и граждан, эффективного государственного управления в области охраны окружающей среды, надлежащей оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и компетентной экологической государственной и общественной экспертизы. Когда государство предоставляет обществу возможность контроля за своей деятельностью, не создает препятствий для получения информации о действиях органов государственной власти, это позволяет обеспечить прозрачность государственного управления, усовершенствовать методы борьбы с коррупцией и злоупотреблениями должностными полномочиями².

Определенная в последние годы руководством страны стратегия переориентации развития российской экономики с сырьевого на инновационное, высокотехнологичное, наукоемкое, представляется единственно возможной не только с социально-экономической, но и с экологической точки зрения. Для осуществления такого перехода государство не может игнорировать стремительно развивающиеся цифровые технологии. Как отмечается в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 гг., утвержденной Указом Президента Российской Федерации, «информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах

¹ См.: Бутусова Н.В. О некоторых проблемах перехода России к устойчивому развитию // Современное общество и право. - 2016. - №2. С. 58.

² См.: Бутусова Н. В., Сусликова К. С. К определению права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в Российской Федерации // Конституционализм и государственное управление. – 2020. - №4 (20). С. 7-8.

государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка»³. Информационные технологии, информационные системы, базы данных – важнейшие и активно развивающиеся во всем мире элементы информационного общества и цифровой экономики. Использование таких технологий в современном информационном обществе, а также развитие технических возможностей формируют новую цифровую среду, в том числе в экологических правоотношениях. Цифровая трансформация государства – одна из ключевых национальных целей развития страны, а государственные информационные системы, в том числе экологические, являются одним из ее компонентов.

Цель статьи – проанализировать ситуацию в сфере цифровизации экологической информации в Российской Федерации, выявить основные проблемы на пути ее реализации и предложить решения по их устранению.

1. Деятельность государства по обеспечению экологической безопасности и цифровизации экологической информации

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол № 16 от 24 декабря 2018 года) утвержден паспорт национального проекта «Экология», который направлен на достижение конкретных задач по обеспечению экологической безопасности:

- эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов;
- снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20% совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах;
- повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения;
- экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, и сохранение уникальных водных систем, включая озера Байкал и Телецкое;
- сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий;

³ О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы: указ Президента Рос. Федерации от 09.05.2017 г. № 203. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919>

- обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100 % к 2024 году.

Государство особенно заинтересовано в безопасности и благополучии своих граждан, более того, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является конституционно закрепленной обязанностью государства (статья 2 Конституции Российской Федерации). В связи с этим в марте 2021 года окончательно были приняты изменения, внесенные в Федеральный Закон «Об охране окружающей среды», которые сформулировали минимальный перечень экологической информации, само понятие «экологическая информация» (о необходимости введения в законодательство данного понятия неоднократно упоминалось учеными экологами и юристами, в том числе и автором данной статьи), которая обязана быть раскрыта и опубликована для граждан и общественных организаций. В этот список входит информация о состоянии окружающей среды, почвы, атмосферного воздуха, вредных выбросов в атмосферу, о состоянии водоемов, рек, озер, о качестве питьевой воды, о водных источниках, о состоянии радиационного фона, о системе обращения с отходами. Органы федеральной, региональной и муниципальной власти обязаны публиковать эту информацию в открытом доступе в сети «Интернет».

Российское государство осуществляет масштабную цифровизацию органов власти с 2010 года в рамках реализации концепции электронного правительства⁴. Распоряжением Правительства была принята программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁵. С 2019 года реализуется национальный проект «Цифровая экономика». Так же в числе прочих разработаны государственная программа «Информационное общество», нацпроект «Экология», федеральный проект «Чистый воздух», федеральная концепция «Безопасный город». В связи с таким стремлением к цифровизации проводятся разнообразные встречи и форумы с участием государственных структур, на которых обсуждаются неизбежная цифровизация экологии проблемы и вызовы, возникающие на этом пути. Так как различные экологические проблемы, непосредственно влияющие на жизнь и здоровье граждан России, требуют оперативного реагирования от органов государственной власти, государство стремится усилить цифровизацию экологической сферы.

В свете декларируемого государственного стремления к автоматизации и цифровизации экологической информации, к ее открытости и доступности, проблема достоверности такой информации, гарантируемой статьей 42 Конституции Российской Федерации, приобретает все большую актуальность.

⁴ См.: Системный проект формирования инфраструктуры электронного правительства: утвержден в 2010 году Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (протокол от 13 июля 2010 г. № СС-П10-21пр). Режим доступа: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf>

⁵ Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28.04.2017 г. N 1632-р. Режим доступа: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

1.1 Информация о качестве атмосферного воздуха: юридические требования и потребности жизни

Результаты исследования, проведенного Аналитическим центром НАФИ в марте 2020 года свидетельствуют, что половина россиян (51%) считают чистоту воздуха главным признаком хорошей экологической ситуации. Чистота воздуха особенно беспокоит жителей российских городов-миллионников и крупных городов с населением от 500 тысяч до миллиона. На втором месте по важности находится чистота воды и водоемов (19%).

В соответствии со статьей 23 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁶ граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии территории проживания (в том числе информацию о состоянии воздуха, воды и т.п.), рациональных нормах питания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам, о других факторах.

Обратимся к конкретным данным, представленным на официальном государственном сайте Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (далее - Росгидромет)⁷, где граждане России могут отслеживать оперативную информацию о качестве атмосферного воздуха, вод и почв, количестве выбросов, предельно допустимой концентрации выбросов, содержании в воздухе пыли, формальдегида, фенола и других опасных веществ.

Росгидромет в своем обзоре состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2019 год приводит следующие данные. Результаты наблюдений свидетельствуют о том, что качество атмосферного воздуха городов по ряду показателей сохраняется по-прежнему неудовлетворительным. В 40 городах (18% городов) наблюдался высокий или очень высокий уровень загрязнения, из них более половины расположены в Сибирском федеральном округе, на территории которого сосредоточены крупные предприятия черной и цветной металлургии, лесной, деревообрабатывающей, топливной, нефтехимической, нефтегазодобывающей и химической промышленности. В 35 городах с населением 10,7 млн. человек были отмечены максимальные концентрации примесей выше 10 ПДК (предельно допустимая концентрация), за год было зафиксировано 139 случаев превышения 10 ПДК загрязняющих веществ. В России наблюдается увеличение выбросов транспортными средствами и одновременное снижение выбросов от стационарных источников,

⁶ См.: Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/

⁷ См.: Официальный сайт Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Режим доступа: <http://www.meteorf.ru>

результатом чего стали незначительные колебания совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. В 133 городах с населением 50,6 млн. человек средняя за год концентрация какой-либо примеси превышала 1 ПДК⁸. Но Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор), в свою очередь, сообщает, что за последние 20 лет по результатам социально-гигиенического мониторинга и федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора отмечается снижение в 12,57 раз доли неудовлетворительных проб атмосферного воздуха с 8,8 % в 1996 году до 0,7 % в 2017 году⁹.

На фоне такой далеко не благоприятной обстановки в рамках реализации национального проекта «Экология» создан федеральный проект «Чистый воздух», целью которого является кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20% совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах. Федеральная информационная система качества атмосферного воздуха создавалась для обеспечения органов государственной власти, организаций и населения информацией о состоянии атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также оценки вредного воздействия на человека факторов среды обитания.

По словам руководителя федерального проекта «Чистый воздух» А. Власова, уже достигнуто снижение выбросов более чем на 85 тысяч тонн в год. Ожидаемый совокупный эффект к концу 2024 года - снижение более чем 1,5 миллиона тонн (то есть на 20%). Кроме того, утверждает Власов, требования к предприятиям по выбросам в атмосферу постоянно ужесточаются. Также производители понимают, что улучшить качество воздуха в промышленных городах - общая насущная задача¹⁰.

Между тем в исследовании аналитической службы международной аудиторско-консалтинговой сети FinExpertiza говорится, что 2020 год стал самым «грязным» как минимум за последние 16 лет (с 2005 года)¹¹. После

⁸ См.: Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2019 год. Официальный сайт Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Режим доступа: <http://meteorf.gov.ru/upload/iblock/9d7/Обзор%20состояния%20и%20загрязнения%20окружающей%20среды%20в%20Российской%20Федерации%20за%202019%20год.pdf>

⁹ См.: Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Режим доступа: https://www.rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=10800

¹⁰ См.: Дышите, дорого. На программу «Чистый воздух» потребовалось почти 500 млрд рублей. Режим доступа: <https://rg.ru/2021/04/12/reg-pfo/na-proekt-chistyj-vozduh-potrebovalos-pochti-05-trilliona-rublej.html>

¹¹ См.: Нездоровая атмосфера: 2020 год установил шестнадцатилетний рекорд по загрязнению воздуха. Режим доступа: <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2020/nezdorovaya-atmosfera-2020/>

весеннего карантина фиксируемые загрязнения начали стремительно расти. Число ядовитых выбросов в атмосферу за девять месяцев с начала года на треть превысило прошлый максимум десятилетней давности, а по сравнению с 2019 годом количество загрязнений подскочило в три раза. Одна из самых неблагоприятных ситуаций сложилась в Самарской области, Бурятии, Забайкальском и Красноярском краях, а также в Оренбургской области. Но на просьбу СМИ прокомментировать эту информацию руководство федерального проекта «Чистый воздух» ответило отказом, сославшись на отсутствие у FinExpertiza собственной наблюдательной сети¹².

Реальная тенденция изменения загрязнения воздуха показывает, что за последние пять лет, несмотря на снижение оценки опасности загрязнения воздуха формальдегидом, реальных изменений уровня загрязнения воздуха не происходит, воздух не становится чище. Кроме того, изменение норматива уровня опасности формальдегида для здоровья населения позволило предприятиям увеличить объемы выбросов на 50% за последние пятилетие. Можно наблюдать постепенное планомерное повышение ПДК вредных выбросов, последнее - с марта 2021 года введение в действие новых санитарных правил и норм СанПин 1.2.3685-87, согласно которым среднесуточная концентрация для диоксида азота изменена с 0,040 мг/м³ на 0,100 мг/м³ (более, чем в 2 раза)¹³. В связи с этим, например, согласно новым нормам, значение среднесуточной концентрации диоксида азота 0,064 мг/м³ в г. Воронеж в марте 2021 года не превышает ПДК, что и подтверждает Роспотребнадзор на своем официальном сайте. Таким образом, вместо борьбы за чистоту воздуха и воды соответствующие органы снижают планку требований к качеству среды обитания человека.

1.2 Информация о качестве питьевой воды с позиции государственных органов и с точки зрения ученых

Необходимо констатировать, что ситуация сводой является более критичной. Почти половина населения России не обеспечена безопасной питьевой водой, а каждая третья проба воды из источников питьевого водоснабжения не соответствует не то что европейским, но даже отечественным стандартам¹⁴. Тысячи предприятий сбрасывают в реки и озера опасные химические вещества, которые затем неминуемо попадают в организм человека – через воду и продукты

¹² URL: <https://rg.ru/2021/04/12/reg-pfo/na-proekt-chistyj-vozduh-potrebovalos-pochti-05-trilliona-rublej.html>

¹³ См.: Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания»: постановление главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года N 2. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/573500115?marker=656010>

¹⁴ См.: О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2012 году: государственный доклад Роспотребнадзора. Режим доступа: <https://www.rosпотребнадзор.ru/documents/details.php?EL>

питания. Какие же полномочия граждан предусмотрены законодательством для получения информации о качестве воды?

Согласно пунктам 10, 11 статьи 23 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»¹⁵, органы местного самоуправления обязаны не реже одного раза в год размещать в средствах массовой информации и на официальном сайте муниципального образования в сети «Интернет» сведения о качестве питьевой воды, подаваемой абонентам с использованием централизованных систем водоснабжения на территории поселения, городского округа, о планах мероприятий по приведению качества питьевой воды в соответствие с установленными требованиями и об итогах исполнения этих планов.

В случае существенного ухудшения качества питьевой воды, выявленного по результатам исследований в процессе федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора или производственного контроля качества питьевой воды, орган местного самоуправления обязан проинформировать об этом население в средствах массовой информации, в том числе разместить соответствующую информацию на официальном сайте муниципального образования в сети «Интернет».

В обзоре состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2019 год Росгидромет указывает на то, что загрязнение водосборных площадей и сброс загрязненных сточных вод с урбанизированных территорий приводят к ухудшению качества пресных поверхностных вод. Одним из основных источников их загрязнения продолжают оставаться сточные воды промышленных предприятий и жилищно-коммунального хозяйства. Несмотря на снижение контролируемой массы поступающих в водные объекты загрязняющих веществ, улучшения качества поверхностных вод в целом не наблюдается¹⁶.

Если обратиться к данным с сайта Роспотребнадзора по городу Воронеж, например, за март 2021 года, то результаты мониторинговых наблюдений за качеством питьевой воды из распределительной сети централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения свидетельствуют, что в 16-ти точках постоянного контроля исследования отвечали гигиеническим нормативам по санитарно-химическим и микробиологическим показателям¹⁷. Данные с сайта Росгидромета за тот же период отмечают превышения ПДК по следующим

¹⁵ См.: О водоснабжении и водоотведении: федер. закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ (ред. от 01.04.2020). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/

¹⁶ См.: Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2019 год. Официальный сайт Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Режим доступа: <http://meteof.gov.ru/upload/iblock/9d7/Обзор%20состояния%20и%20загрязнения%20окружающей%20среды%20в%20Российской%20Федерации%20за%202019%20год.pdf>

¹⁷ См.: О результатах мониторинговых исследований питьевой воды на территории городского округа город Воронеж в марте 2021 года. Режим доступа: <http://36.rospotrebnadzor.ru/key-areas/oensgm/23154>

ингредиентам: содержание легкоокисляемых и трудноокисляемых органических веществ, нефтепродуктов, азота нитритного, железа и меди¹⁸. Росгидромет, в отличие от Роспотребнадзора, тестирует пробы не уже очищенной питьевой воды, но поверхностных и подземных вод, а также пробы воды из Воронежского водохранилища.

Но как отмечал эколог, профессор кафедры почвоведения и управления земляными ресурсами Воронежского государственного университета, Х. Джувеликян: «В городе при выходе из подземных скважин содержание железа в воде выше ПДК в 20 раз, марганца — в 6 раз. Из скважины вода поступает на очистные сооружения, где проходит фильтрацию через двухметровый слой песка, затем хлорируется и подается в сеть. При этом 80% питьевой воды из скважин имеет связь с Воронежским водохранилищем. Можно с определённой уверенностью утверждать, что на качество воды, которую мы пьём, влияет вода из Водохранилища, а она, как известно, невысокого качества»¹⁹. По данным гидрогеологов ВГУ ежегодно в Водохранилище сбрасывается ≈ 170 млн м³ воды, из которых более 76 млн - недостаточно очищенных. В городе имеется около 70 ливневых стоков, по которым в Водохранилище попадают вообще неочищенные сточные воды²⁰.

Таким образом, очевидно полное рассогласование этого вида экологической информации, что также не позволяет рассматривать информацию, сообщаемую органами государственной власти, как достоверную.

1.3 Проблемы достоверной информация о состоянии лесов в России

Что касается доступной информации о состоянии лесов, то необходимо указать на очевидное противоречие между данными государственных органов и данными независимых экспертов. Так, по данным Института космических исследований Российской академии наук, Центра по проблемам экологии и продуктивности лесов Российской академии наук, в 2004 году была составлена карта российских лесов²¹, которая значительно отличается от официальной, и на основании которой сделаны выводы, что треть лесного фонда России образуют лиственные и вторичные деградированные леса, занявшие места прежних высокопродуктивных коренных лесов, использованных в ходе интенсивных рубок. Эти леса малопригодны для лесной промышленности. Огромные участки земель, ранее покрытых лесами, теперь заняты обезлесенными территориями. Это свидетельствует о том, что официальные данные вовремя не обновляются либо намеренно искажаются. К существующему плачевному состоянию лесных

¹⁸ См.: Мониторинг загрязнения окружающей среды / Информационная справка за март 2021 год. Режим доступа: <https://www.cgms.ru/36>

¹⁹ Джувеликян Х. Питьевая вода в Воронеже // Экология. – 2018. - №4 (2616), С. 10-11. Режим доступа: <https://www.vsu.ru/ru/publishing/npvu/2018/201804/2018-04-10.pdf>

²⁰ Там же.

²¹ См.: Карта российских лесов. Режим доступа: http://www.vydel.ru/index_vydel_karta_lesov.htm

массивов в значительной мере привело отсутствие должной информации об их промышленной вырубке. Сохранение и восстановление лесов (легкие планеты) – это серьезнейшая экологическая задача планетарного масштаба.

Лесной кодекс Российской Федерации за время своего существования менялся более 50 раз – 51 набор поправок были внесены федеральными законами и одна – постановлением Конституционного суда²². Федеральным законом «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в России была введена система контроля за оборотом древесины и некоторых важнейших видов лесной продукции²³. Одним из нововведений данного закона стала Единая государственная автоматизированная информационная система (ЕГАИС) учета древесины и сделок с ней. Изначально введение ЕГАИС позиционировалось как действенный способ охраны лесов от незаконных рубок. Первые годы применения этой системы показали, что на масштабы незаконных рубок повлиять она практически не может. Но, несмотря на существенные недостатки, система ЕГАИС позволяет заинтересованным сторонам получить информацию о том, какие именно организации вовлечены в те или иные лесные сделки, затрагивающие те или иные лесные участки. И в некоторых случаях это оказывается полезным для выявления виновников некоторых нарушений²⁴.

Стоит отметить, что в 2021 году в России начался эксперимент по прослеживаемости оборота древесины с помощью информационной системы ЛесЕГАИС, который позволит обеспечить полную прозрачность движения каждого дерева до места переработки или отправки на экспорт. На сегодняшний день высказываются опасения, что система не сможет исправно работать из-за технических сбоев, так как она не рассчитана по своей мощности на обработку большого объема информации. Необходимо, в первую очередь, должным образом обеспечить техническую базу данной системы для эффективной реализации ее возможностей.

²² См.: По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье»: Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 июня 2015 г. N 12-П. Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-02062015-n/>

²³ См.: О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 28.12.2013 №415-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156534/

²⁴ См.: Печаткин В.В. Эволюция лесопользования и лесовосстановления в России: мифы и реальность // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. - 2(26), С. 162. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-lesopolzovaniya-i-lesovosstanovleniya-v-rossii-mify-i-realnost>

2. Неэффективность цифровизации экологической информации и направления ее совершенствования

Экологические государственные информационные системы (ГИС) играют важную роль в сфере экологической информации, так как они способны хранить и обрабатывать большой массив полной, достоверной и оперативной информации. Недостатка в количестве таких систем нет, но их использование не является в полной мере эффективным и целесообразным.

Чтобы оценить эффективность и целесообразность существующих ГИС, необходимо обратиться к отчету Счетной палаты об экологических ГИС за 2015-2020 гг.²⁵. В ведомстве характеризуют экологическое состояние страны как неблагоприятное. Этот параметр оценивается по более чем 60 показателям, различающимся в зависимости от социально-экономического развития каждого из 85 регионов, их географического положения и климатических особенностей.

Счетная палата проанализировала факторы, влияющие на создание и эксплуатацию ГИС в области экологической безопасности и охраны окружающей среды, и выявила риски, которые в случае реализации могут привести к неэффективной эксплуатации систем. Основными факторами риска являются:

- отсутствие полного объема достоверных данных как на этапе создания, так и в ходе эксплуатации ГИС;
- затягивание сроков создания ГИС;
- дублирование функций разных систем;
- устаревшие программно-технические комплексы ГИС;
- осуществление модернизации системы, не приводящей к повышению эффективности ее использования.

Одним из примеров неэффективного действия и расходования бюджетных средств стала ГИС «Наша природа» (находится в ведении Минприроды и Росприроднадзора), созданная для общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования, которая в числе прочего позволяет гражданам сообщать о незаконных свалках и вырубке леса. С 2013 года на ее создание, доработку и эксплуатацию израсходовано уже свыше 119 миллионов рублей, однако система до сих пор полноценно не функционирует. За последние три года в ней зафиксировано всего 192 обращения граждан. Авторы отчета рассчитали стоимость обработки одного сообщения в информационной системе, и она оказалась около 623 тыс. рублей. При этом электронные обращения граждан также принимаются на едином портале государственных услуг, что делает дальнейшую эксплуатацию ГИС нецелесообразной²⁶.

²⁵ См.: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Экологические ГИС. (2020), № 12. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fdf/fdfa306ca7498d6522d5100d4a76c670.pdf>

²⁶ Там же.

Также до сих пор не создана информационная система государственного экологического мониторинга, формирование которой было предусмотрено законом еще в 2011 году. Более того, она не сможет эффективно функционировать из-за отсутствия данных. Дело в том, что система должна включать в себя информацию из наблюдательной сети Росгидромета, которая создана не полностью. Так, наблюдение за загрязнением атмосферного воздуха ведется только в 221 из 1117 городов. Количество гидрологических постов с 2012 года не только не выросло, а даже сократилось на 279 единиц. Сейчас по всей стране их чуть больше трех тысяч, 99 из них законсервированы и не работают, а автоматизировано и вовсе меньше трети²⁷.

Еще одна ГИС Росгидромета, которая содержит данные об обстановке в Мировом океане, технически устарела. Треть оборудования полностью вышла из строя, а сама система не обновлялась с 2013 года. Это приводит к снижению точности прогноза о возникновении аварийных ситуаций.

В настоящее время существует рассогласование действий между органами государственной власти, то есть фактически не созданы условия для получения единой информации о состоянии воды, воздуха и т.д. На наш взгляд, решению проблемы получения достоверной информации могла бы способствовать цифровизация информации на всех уровнях публичной власти (федеральном, региональном, муниципальном). Должен быть разработан механизм по согласованию информации о состоянии окружающей среды, которая предоставляется компетентными государственными органами (Роспотребнадзор, Росгидромет), но, безусловно, такое согласование должно осуществляться с учетом и на основе выводов экологов, ученых, специалистов в этой области. Также необходимо обеспечить и короткие временные сроки обновления технического программного обеспечения, которое собирает, консолидирует, хранит и обрабатывает информацию, и дальнейшее совершенствование устаревших методик экологического мониторинга.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на то, что в основном государственные органы размещают экологическую информацию на своих официальных ресурсах в сети «Интернет», данная информация носит общий шаблонный характер, часто не соответствует действительной ситуации в области экологии. Да и эта информация вовремя не обновляется, поэтому проблема достоверной информации о состоянии окружающей среды и возможность граждан и их объединений воспользоваться этой информацией пока не решена ни на федеральном уровне, ни на иных уровнях публичной власти., поскольку не завершена цифровизация экологической информации. В рамках национальных программ и проектов уже созданы и

²⁷ Там же.

продолжают создаваться различные автоматизированные информационные системы, которые требуют значительных финансовых и временных затрат, и на сегодняшний день не являются эффективно действующими. Часто большинство разделов сайтов и информационных систем находится в тестовом режиме, в разработке либо являются недоступными и недействующими.

Зачастую официальные данные не совпадают с информацией экологических общественных объединений и выводами ученых о качестве воздуха, воды, почв, лесов и т.д. Таким образом, проблема доступа граждан и их объединений к достоверной и оперативной экологической информации все еще весьма актуальна. Для решения этой острой проблемы цифровые технологии и экологическая устойчивость и информированность должны дополнять и усиливать друг друга как взаимодействующие компоненты. В связи с этим цифровизация экологической информации должна осуществляться одновременно с соответствующими изменениями законодательства, с корректированием и совершенствованием существующих механизмов предоставления экологической информации для открытого доступа.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Экологические ГИС. (2020), № 12. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fdf/fdfa306ca7498d6522d5100d4a76c670.pdf>
2. Бутусова Н.В. О некоторых проблемах перехода России к устойчивому развитию // Современное общество и право. - 2016. - №2. С. 58.
3. Бутусова Н. В., Сусликова К. С. К определению права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в Российской Федерации // Конституционализм и государствоведение. – 2020. - №4 (20). С. 7-8.
4. Джувеликян Х. Питьевая вода в Воронеже // Экология. – 2018. - №4 (2616), С. 10-11. Режим доступа: <https://www.vsu.ru/ru/publishing/nrvu/2018/201804/2018-04-10.pdf>
5. Дышите, дорого. На программу “Чистый воздух” потребовалось почти 500 млрд рублей. Режим доступа: <https://rg.ru/2021/04/12/reg-pfo/na-proekt-chistyj-vozduh-potrebovalos-pochti-05-trilliona-rublej.html>
6. Карта российских лесов. Режим доступа: http://www.vydel.ru/index_vydel_karta_lesov.htm
7. Мониторинг загрязнения окружающей среды / Информационная справка за март 2021 год. Режим доступа: <https://www.cgms.ru/36>
8. Нездоровая атмосфера: 2020 год установил шестнадцатилетний рекорд по загрязнению воздуха. Режим доступа: <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2020/nezdorovaya-atmosfera-2020/>
9. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2019 год. Официальный сайт Федеральной службы по

- [гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды](http://meteof.ru/upload/iblock/9d7/Обзор%20состояния%20и%20загрязнения%20окружающей%20среды%20в%20Российской%20Федерации%20за%202019%20год.pdf). Режим доступа: <http://meteof.ru/upload/iblock/9d7/Обзор%20состояния%20и%20загрязнения%20окружающей%20среды%20в%20Российской%20Федерации%20за%202019%20год.pdf>
10. [О результатах мониторинговых исследований питьевой воды на территории городского округа город Воронеж в марте 2021 года](http://36.rospotrebnadzor.ru/key-areas/ocnsgm/23154). Режим доступа: <http://36.rospotrebnadzor.ru/key-areas/ocnsgm/23154>
 11. [О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2012 году: государственный доклад Роспотребнадзора](https://www.rospotrebnadzor.ru/documents/details.php?EL). Режим доступа: <https://www.rospotrebnadzor.ru/documents/details.php?EL>
 12. [Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека](https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=10800) Режим доступа: https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=10800
 13. [Официальный сайт Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды](http://www.meteof.ru). Режим доступа: <http://www.meteof.ru>
 14. Печаткин В.В. Эволюция лесопользования и лесовосстановления в России: мифы и реальность // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. - 2(26), С. 162. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-lesopolzovaniya-i-lesovosstanovleniya-v-rossii-mify-i-realnost>
 15. Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24.12.2018 № 16. Режим доступа: <https://minec.astrobl.ru/ru/document/protokol-zasedania-prezidiuma-soveta-pri-prezidente-rossiiskoi-federacii-po>
 16. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года (с учетом поправок, внесенных Законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
 17. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 09.03.2021 № 39. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202103090044?index=0&rangeSize=1>
 18. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/
 19. О водоснабжении и водоотведении: федер. закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ (ред. от 01.04.2020). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/

20. О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 28.12.2013 №415-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156534/
21. По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье»: Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 июня 2015 г. N 12-П. Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-02062015-n/>
22. Системный проект формирования инфраструктуры электронного правительства: утвержден в 2010 году Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (протокол от 13 июля 2010 г. № СС-П10-21пр). Режим доступа: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronного-pravitelstva-rf.pdf>

DIALOGUE OF SKOPJE AND TIRANA AND THE “ALBANIAN QUESTION”: RESOLUTION OF CONTRADICTIONS ON THE WAY TO EURO INTEGRATION

Petr Smirnov

Postgraduate student

North-West Institute of Management, branch of RANEPA (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration),
Saint-Petersburg, Russia
E-mail: ps.mir.nov@ya.ru

Abstract

After the declaration of independence, the Republic of North Macedonia began to build an independent foreign policy, in which relations with Albania occupied an important place. The Albanian government, like the Macedonian government, carried out a democratic transition, which was complicated for Tirana by the way out of the isolation of the socialist period. Therefore, building a mutually beneficial dialogue was necessary for both republics. The relations between Tirana and Skopje reflect the general regional processes in the Balkans after the collapse of the SFRY, the main of which was the process of political fragmentation.

For a long time, the Macedonian policy towards Albania depended on the impossibility of resolving the name dispute with Greece and on the absence of a democratic transition in the FRY. The existence of a threat to national security brought the two states closer together. In the future, the interests of the two republics often coincided, which was reflected in joint participation in regional organizations aimed at accelerating the European integration of the Western Balkan region.

Difficulties in relations between the two states were associated with the activities of the Albanian minority in the Macedonian republic and with the protection of the rights of ethnic Albanians. The “Albanian question” became especially important in 2001, during the conflict between the Macedonian army and the extremist pro-Albanian organization. Taking a loyal point towards both the Macedonian Albanian minority and the Kosovar Albanians who suffered from the 1998 crisis, the Macedonian government was forced to respond to separatist demonstrations, which complicated the dialogue with Tirana. But soon the expansion of the rights of the Albanian minority in the Republic of North Macedonia and giving the Albanian language the status of the second official language smoothed the acuteness in Albanian-Macedonian relations. This was also facilitated by the recognition by the Macedonian government of Kosovo sovereignty in 2008.

Thus, relations with Albania continue to occupy a key position in the foreign policy of North Macedonia in the context of the larger processes taking place in the Balkan region.

Keywords: North Macedonia, Kosovo, Albania, European Union, Serbia, Balkans, NATO

ДИАЛОГ СКОПЬЕ И ТИРАНЫ И «АЛБАНСКИЙ ВОПРОС»: РАЗРЕШЕНИЕ ПРОТИВОРЕЧИЙ НА ПУТИ К ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

Петр Смирнов

Аспирант 4 года обучения

Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,

Санкт-Петербург, Россия

E-mail: ps.mir.nov@ya.ru

Аннотация

После объявления независимости Северная Македония стала выстраивать самостоятельную внешнюю политику, важное место в которой занимали взаимоотношения с Албанией. Албанское правительство, как и македонское, осуществляло демократический транзит, осложнявшийся для Тираны выходом из изоляции социалистического периода. Поэтому выстраивание взаимовыгодного диалога было необходимо обеим республикам. Отношения Тираны и Скопье отражают общерегиональные процессы на Балканах после распада СФРЮ, главным из которых был процесс политической фрагментации и этнополитизации межгосударственных отношений.

Македонская политика в отношении Албании долгое время зависела от невозможности разрешить спор с Грецией об именовании государства и от отсутствия демократического транзита в СРЮ. Существование угрозы национальной безопасности как с севера, так и с юга сблизило два государства. Примером сближения стала поддержка Албанией македонской стороны в период греческого эмбарго в середине 1990-ых гг. В дальнейшем интересы двух республик часто совпадали, что отразилось в совместном участии в региональных организациях, нацеленных на ускорение евроинтеграции области Западных Балкан.

Сложности в отношениях двух государств были связаны с деятельностью албанского меньшинства в македонской республике и с защитой прав этнических албанцев. Особо остро «албанский вопрос» встал в 2001 г., во время конфликта армии Македонии с экстремистской проалбанской организацией. Занимая лояльную позицию по отношению как к македонскому албанскому меньшинству, так и к косовским албанцам, пострадавшим от кризиса 1998 г., македонское правительство было вынуждено реагировать на сепаратистские выступления, что осложнило диалог с Тираной. Но вскоре расширение прав албанского меньшинства в Северной Македонии и придание албанскому языку статуса второго официального сгладило остроту в албано-македонских отношениях. Этому же способствовало и признание македонским правительством суверенитета Косова в 2008 г.

Таким образом, отношения с Албанией продолжают занимать ключевое положение во внешней политике Северной Македонии в контексте более крупных процессов, происходящих в балканском регионе.

Ключевые слова: Северная Македония, Косово, Албания, Европейский Союз, Сербия, Балканы, НАТО

Введение

После объявления независимости осенью 1991 г. Македонская республика начала формировать самостоятельную внешнеполитическую стратегию, в которой важное место занимала коммуникация не только с крупными акторами международных отношений, но и с соседними государствами, к которым относится Албания. Диалог с Тираной имел особое значение для Скопье еще и в контексте наличия албанского национального меньшинства в самой Северной Македонии.

Цель данной статьи – определить степень влияния отношений с Албанией на внешнюю политику Северной Македонии в период с 1991 г. по настоящее время. Проблематика албано-македонского диалога и вопросы внешней политики македонского государства в целом не изучены в российской политической науке в достаточной мере (внимание отечественных исследователей только в последнее время обратилось к Северной Македонии в значительной степени из-за вступления республики в НАТО). Также актуальность данной проблематики обусловлена современной геополитической обстановкой на Балканском полуострове, где Македонская республика делает первые шаги в статусе члена НАТО.

1. Отношения с Албанией до Рамочного соглашения

В отношениях Скопье и Тираны уместно выделить два этапа:

1. 1991-2001 гг.
2. 2001 г.-настоящий момент

Разделение этих этапов обусловлено ключевым событием в политической жизни независимой Македонии – подписанием в 2001 г. руководством Македонии Охридского (Рамочного) соглашения с албанскими политическими силами, согласно которому права албанского населения в Македонии несколько расширились, что повлияло на диалог двух стран. При анализе албано-македонских отношений необходимо делать акцент на положении албанского населения в македонской республике. Защита интересов соотечественников и албаноязычных лиц остается одной из главнейших задач политики Тираны¹.

Предпосылки возникновения так называемого албанского вопроса существовали в социалистический период балканского региона: политико-идеологические расхождения режимов И.Броз Тито и Э.Ходжи не способствовали расширению прав албанского населения в Социалистической Федеративной Республике Югославии (далее – СФРЮ) и служили основой

¹ См. ст. 8: Конституция Республики Албания от 21 октября 1998 года. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm (дата обращения: 08.07.2021).

для роста межэтнической напряженности. Руководители республик в составе СФРЮ, в частности, в социалистической Македонии, и вовсе проводили меры ограничительного характера² по отношению к албанскому населению, вплоть до корректировки Конституции³. Поэтому всплеск насилия под паналбанскими лозунгами, случившийся в отдельных районах в ходе распада СФРЮ, стал закономерным следствием жесткой антиалбанской политики, господствовавшей в Югославии.

Наиболее остро вопрос стоял в районах компактного проживания албанского населения – Косово, Черногории, Метохии и, с некоторыми оговорками, в Македонии. Для первого правительства независимой македонской республики, таким образом, стояла задача не допустить эскалации конфликта с албанским меньшинством и одновременно добиться признания от официальной Тираны.

Отношения Албании и Республики Македонии (далее – РМ) строились в условиях общепалбанского кризиса и демократического транзита в двух государствах, при этом переход от социалистической модели власти в Албании протекал более болезненно, чем в Македонии, и занял порядка полутора лет. Албания признала своего соседа только в 1993 г., под названием Бывшая Югославская Республика Македония (БЮРМ), тогда же были установлены дипломатические отношения⁴. Однако первый договор между правительствами (в области безопасности) был заключен уже летом 1992 г.⁵ Этому предшествовал эпизод, связанный с волеизъявлением албанского меньшинства в Македонии. Сначала на референдуме 8 сентября 1991 г. большинство македонских граждан высказалось за отделение от СФРЮ, а затем в январе 1992 г. албанское население северо-западных районов республики, игнорировавшее сентябрьский референдум⁶, провело собственное голосование с целью отделения от Македонии и создания республики Иллириды⁷. Возникла угроза раздробления македонской республики и появление второго Косова на карте Балкан, однако данная акция не имела последствий: сепаратистски настроенные граждане албанского происхождения из-за отсутствия лидеров умили политическую активность. В дальнейшем македонское правительство прикладывало значительные усилия для вовлечения албанского населения в политическую жизнь государства.

² Poulton H. Who are the Macedonians? Bloomington, Indiana University Press, 1995. P. 186-188.

³ Колосков Е.А. Страна без названия: внешнеполитический аспект становления македонского государства (1991-2001 гг.). М., Институт славяноведения РАН, 2013. С. 104.

⁴ Билатерални односи на Република Северна Македонија со Република Албанија. // Министерство за надворешни работи. URL: <https://tirana.mfa.gov.mk/mk/page/57/bilateralni-odnosi-na-republika-severna-makedonija-so-republika-albanija>. (дата обращения: 08.07.2021).

⁵ Билатерални односи на Република Северна Македонија со Република Албанија. // Министерство за надворешни работи. URL: <https://tirana.mfa.gov.mk/mk/page/57/bilateralni-odnosi-na-republika-severna-makedonija-so-republika-albanija>. (дата обращения: 08.07.2021).

⁶ Маролов Д., Митев О. Создавањето на независна република Македонија. Внатрешни состојби и надворешна политика. Штип, Универзитет “Гоце Делчев”, 2016. С. 90.

⁷ Тунтев А. Република Македонија. Прва декада (1990-1999). Скопје, 2005. С. 20.

Возвращаясь к факту установления двусторонних отношений Скопье и Тираны, необходимо кратко проанализировать обстановку в Балканском регионе в начале 1990-ых гг.

Как для Македонии, так и для Албании наибольшую угрозу представляла собой деятельность С.Милошевича во главе Союзной Республики Югославии (далее – СРЮ). Албанское руководство, «унаследовавшее» от режима Э.Ходжи настороженное отношение к югославизму, было обеспокоено положением албанских граждан в Косово и Метохии. Расценивая политику Милошевича как геноцид албанского населения и воплощение великосербских идей⁸, власти Албании в лице президента С.Бериши допускали возможную конфронтацию с СРЮ. Также у Тираны имелись некоторые сложности в отношениях с Грецией, поддерживавшей оппозиционного президенту политика Ф.Нано⁹. Опасаясь изменения своего геополитического положения в свете упрочения сербо-греческих связей, албанская сторона налаживала контакты с теми государствами региона, безопасность которых могла пострадать от политики СРЮ. Одним из таких государств являлась Македония. Скопье в не меньшей степени, чем албанская сторона, было заинтересовано в нейтрализации СРЮ и в поиске противовеса Греции, спор о названии с которой уже стал ключевым вопросом внешней политики македонского государства. Поэтому установление отношений с Албанией является закономерным и особенно разумным, если принимать во внимание планы югославских руководителей о разделе македонской территории между Союзной Республикой Югославией и Грецией¹⁰. Также Греция получила от Милошевича поддержку в споре о названии с Македонией¹¹. Причина признания Македонии со стороны Албании была кратко изложена самим С.Беришей: «Независимая Македония лучше, чем Македония под властью Милошевича»¹². Таким образом, соображения национальной и региональной безопасности сблизили Тирану и Скопье, которые имели общую цель – евроатлантическую интеграцию.

Отношения правительства Македонии с албанским меньшинством (на которое в определенной мере пытался повлиять С.Бериша с целью стабилизации обстановки внутри Македонии¹³) время от времени осложнялись из-за различных инцидентов. В течение 1993 г. происходили межэтнические столкновения как

⁸ Юбер Д. Десять лет, которые вошли в историю. Совет Европы 1989-1999. 2000. URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/55c473834.pdf>. (дата обращения: 08.07.2021).

⁹ Konidaris G. Examining policy responses to immigration in the light of interstate relations and foreign policy objectives: Greece and Albania. // *The New Albanian Migration*. / Edited by R. King, N. Mai and S. Schwandner-Sievers. Brighton, Sussex Academic. 2005. P. 80-81.

¹⁰ Phillips J. *Macedonia: Warlords and Rebels in the Balkans*. New York, I.B. Tauris & Co Ltd., 2004. P. 54.

¹¹ Liotta P., Jebb R.C. *Mapping Macedonia: Idea and Identity*. Westport, Praeger Publisher, 2004. P. 8.

¹² Цит. по: Biberaj E. *Albania In Transition: The Rocky Road To Democracy (Nations of the Modern World: Europe)*. New York, Routledge. 2018. P. 239.

¹³ Ibid. P. 240.

в Скопье, так и на албано-македонской границе, приводившие к жертвам среди македонского и албанского населения¹⁴. Македонским правительством было инициировано расследование в отношении ряда албанских политиков, которых обвиняли в антигосударственном заговоре, однако обвиняемые получили незначительные тюремные сроки, что объясняется нежеланием правительства Македонии ухудшать отношения с албанской стороной¹⁵. Одновременно с этим в Македонии стали возникать албанские политические партии, участию которых в жизни государства никто не препятствовал.

В албано-македонском диалоге в первый период независимого существования Скопье нужно отметить эпизод, связанный с греческим эмбарго в отношении Македонии: в 1994 г. албанское правительство разрешило македонскому использовать свои морские порты для импорта товаров в обход Греции¹⁶. Для не имевшей выхода к морю Македонии данная возможность представляла огромную важность. Одновременно с этим возникла напряженность из-за публичного призыва албанского руководства *заменить* руководителей македонской албаноязычной Партии Демократического Процветания¹⁷. Причиной этому стали недостаточные, по мнению С.Бериши, усилия партии по защите интересов этнических албанцев в Македонии. Данный шаг был справедливо расценен македонским руководством как вмешательство во внутренние дела страны, и для разрешения инцидента потребовалось вмешательство США¹⁸. Можно говорить, что после этого инцидента, с 1994 по 1997 гг. отношения двух государств вошли в фазу «заморозки», т.к. обе республики занимались разрешением внутренних экономических вопросов и не были в достаточной мере заинтересованы в диалоге. К тому же внешнеполитическое положение Македонии в этот момент уже значительно упрочилось: в 1995 г. было подписано Временное соглашение с Грецией, а также состоялось вступление в программу НАТО «Партнерство ради мира» (Албания присоединилась к программе годом ранее). В этот период был подписан лишь один договор – о научно-техническом сотрудничестве¹⁹. Тем не менее обе республики участвовали в нескольких региональных проектах – в Юго-Восточном Европейском процессе сотрудничества (SEECP, в 1996 г. как государства-основатели), Юго-Восточной Европейской инициативы сотрудничества (SECI, в 1996 г. как государства-основатели), Центральноевропейской инициативы (CEI, в 1993 г. присоединилась Македония, в 1995 г. – Албания).

¹⁴ Колосков Е.А. Страна без названия... С. 105-106.

¹⁵ Колосков Е.А. Страна без названия... С. 107.

¹⁶ Marolov D. Republic of Macedonia Foreign Policy: Diplomacy in the Middle of the Balkans. 2013. P. 64. URL: https://www.researchgate.net/publication/258642141_Republic_of_Macedonia_Foreign_Policy_Diplomacy_in_the_Middle_of_the_Balkans (дата обращения: 08.07.2021).

¹⁷ Elez Biberaj. Albania In Transition: The Rocky Road To Democracy. P. 241

¹⁸ Ibid. P. 240

¹⁹ <https://tirana.mfa.gov.mk/mk/page/57/bilateralni-odnosi-na-republika-severna-makedonija-so-republika-albanija>

Ярким эпизодом в албано-македонском взаимодействии стал албанский кризис 1997 г. Крах финансовых пирамид и закрытие нескольких банков в Албании в конце 1996 г. привели к массовым волнениям и фактическому коллапсу государственных институтов. Существует мнение, что в этот момент двусторонние отношения были прерваны по причине фактического (временного) исчезновения государства Албании²⁰. Опасаясь «трансфера» волнений на свою территорию, македонское правительство усилило охрану границы с Албанией и приложило усилия по продлению миссии СПРООН на своей территории. Более того, в свете начавшихся волнений в приграничных с Албанией районах македонское руководство проводило консультации с представителями Греции на предмет возможной помощи Афин в случае ухудшения обстановки²¹. Однако, факт волнений в Албании привел к укреплению сотрудничества двух республик, в первую очередь, в сфере безопасности. Так, в декабре 1997 г. было подписано несколько договоров о границе, а также торгово-экономический договор и соглашение о поощрении инвестиций в албанскую и македонскую экономики²². Однако диалог двух республик был омрачен публикацией в 1998 г. так называемой Тиранской платформы Албанской Академии наук, где высказывались мысли об объединении всех албанцев Балкан в единое государство и звучали обвинения в адрес Скопье в ущемлении прав албанского меньшинства в РМ²³. Приход к власти тогда же в Македонии правоориентированной партии ВМРО-ДПМНЕ вызывал опасения из-за возможной конфронтации двух республик из-за этнического вопроса. Однако вопреки ожиданиям, македонские консерваторы образовали коалицию с албанскими партиями и взяли курс на более тесное взаимодействие с НАТО, в русле которого проходило и дальнейшее сотрудничество с Албанией.

В 1998 г. начинается косовский кризис, в ходе которого македонское правительство предоставило свою инфраструктуру для авиации Североатлантического Альянса, взамен получив гарантии собственной безопасности в виде присутствия контингента НАТО. Год спустя, по завершении операции НАТО против СРЮ, в Скопье был принят Х.Тачи, командующий косовской армией, что фактически обозначало признание независимости косовских албанцев. Стоит заметить, что сотрудничество с НАТО и косовскими сепаратистами было воспринято в македонском обществе

²⁰ Marolov D. Republic of Macedonia Foreign Policy: Diplomacy in the Middle of the Balkans. 2013. P.63. URL: https://www.researchgate.net/publication/258642141_Republic_of_Macedonia_Foreign_Policy_Diplomacy_in_the_Middle_of_the_Balkans (дата обращения: 08.07.2021).

²¹ Тунтев А. Република Македонија... С. 20.

²² Билатерални односи на Република Северна Македонија со Република Албанија. // Министерство за надворешни работи. URL: <https://tirana.mfa.gov.mk/mk/page/57/bilateralni-odnosi-na-republika-severna-makedonija-so-republika-albanija>. (дата обращения: 08.07.2021).

²³ Маролов Д., Стојановски С. Охридскиот Рамковен договор наспроти Тирана платформа // Четврта меѓународна научна конференција Општествените промени во глобалниот свет: зборник на трудови. 2017. С. 869.

довольно неоднозначно²⁴. Тогда же, в 1999 г. Македония и Албания в числе других государств подписали Пакт стабильности Юго-Восточной Европы, что отражало общность интересов двух республик.

Косовский кризис и операция НАТО против СРЮ имели два важнейших последствия для албано-македонских отношений: во-первых, албанское население Косово, Метохии и северо-запада Македонии стало стремительно вооружаться, во-вторых, приток беженцев из Косово, существенно увеличивший долю албанского населения в Македонии, стал миной замедленного действия: беженцы с оружием становились потенциальными сепаратистами, и перед македонской республикой вновь возникла перспектива появления второго Косова, уже на своей территории. Осознавая это, правительство Л.Георгиевского и президента Б.Трайковского свело к минимуму контакты с Албанией в 1999-2001 гг., вместо этого укрепляя военное сотрудничество с Болгарией. Уже в 2001 г. был подписан договор о границе с Сербией, более того, есть мнение²⁵, он мог содержать секретный пункт о военной помощи со стороны Белграда в случае выступления албанских сепаратистов. Конфликт между армией и полицией Македонии и албанскими повстанцами на северо-западе Македонии случился тогда же, весной 2001 г.

Резюмируя анализ первого этапа албано-македонских взаимоотношений, можно сделать следующие выводы: контакты двух республик имели нестабильный характер и прямо зависели от положения албанского меньшинства в Македонии. При этом диалог Скопье и Тираны изначально строился на общих стремлениях к установлению безопасности в регионе в противовес политике СРЮ и отчасти Греции. Однако достижение определенных успехов македонской стороной (Временное соглашение, сотрудничество с НАТО) привело к снижению интенсивности контактов Албании и Македонии и обнажило проблемные точки, главной из которых стал «экспорт» албанского сепаратизма на территорию РМ.

2. Албанский «вектор» внешней политики Македонской республики в 2001-2021 гг.

Конфликт македонской армии и полиции с албанскими сепаратистами начался в марте 2001 г. и был сосредоточен в северо-западных районах республики (Тетово, Куманово, Арачиново). Несмотря на применение боевой авиации, правительственные силы не могли переломить ситуацию в свою пользу ввиду хорошей организации Освободительной народной армии (боевой организации сепаратистов, далее – ОНА) и повсеместного сопротивления албанского населения.

²⁴ Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен / Под ред. А.А.Язьковой. М., «Весь мир», 2007. С.184.

²⁵ Колосков Е.А. Страна без названия... С. 119.

Реакция Тираны в ходе конфликта была неоднозначной: осуждая насилие, албанские руководители не обсуждали правомерность требований сепаратистов²⁶. Требования же заключались в том, чтобы максимально расширить права албанского меньшинства, сделав из РМ конфедерацию. Только вмешательство ЕС и НАТО смогло остановить конфликт и усадить представителей ОНА и македонское правительство за стол переговоров. Их итогом стали Охридские (Рамочные) соглашения 13 августа 2001 г. Согласно этому документу, албанскому населению предоставлялись широкие права в области культурной автономии, албанский язык постепенно должен был стать вторым официальным, а в Конституцию Македонии были внесены фиксирующие эти изменения поправки. Также результатом посреднической деятельности ЕС, НАТО и США в конфликте РМ с ОНА стало присутствие миротворческих сил на территории Македонии, что поспособствовало ускорению евроатлантической интеграции Скопье.

Необходимость интеграции в Евросоюз и НАТО являлась общей для Албании и Македонии, и спустя некоторое время после Охридских соглашений была подписана Адриатическая хартия 2003 г., призванная ускорить вступление Албании, Македонии и Хорватии в НАТО. Затем были заключены албано-македонские договоры (2004-2005 гг.) в области культуры, туризма, охраны Охридского озера и, что особенно важно, в вопросе противодействия международному терроризму²⁷. Также, в рамках Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы, Албания и Македония (при участии всех постъюгославских республик, кроме Словении) учредили в 2003 г. Региональную инициативу по миграции, убежищу и беженцам (MARRI), взаимодействие в которой было особенно интенсивным между Тираной и Скопье. В 2006-2007 гг. Македония и Албания присоединились к Центральноевропейской ассоциации свободной торговли.

Все эти инициативы и договоренности подчеркивали общность интересов двух республик и преодоление этнического кризиса как дестабилизирующего фактора двусторонних отношений. Важным аспектом диалога Тираны и Скопье является энергетическое сотрудничество: после появления в Македонии российской ТНК («Лукойл» в 2005 г.) государства региона активно вовлеклись в процессы транспортировки и распределения различных видов топлива, примером чего стала совместная конвенция 2007 г. Македонии, Албании и Болгарии о трансбалканском нефтепроводе²⁸. Расширение культурных и туристических связей двух государств позитивно характеризует диалог Тираны

²⁶ Пономарева Е. Г. Республика Македония: наступление албанского меньшинства. // Политическая наука. 2010. №1. С. 153.

²⁷ Билатерални односи на Република Северна Македонија со Република Албанија. // Министерство за надворешни работи. URL: <https://tirana.mfa.gov.mk/mk/page/57/bilateralni-odnosi-na-republika-severna-makedonija-so-republika-albanija>. (дата обращения: 08.07.2021).

²⁸ Ibid

и Скопье, на который оказало влияние отделение Косово от Сербии в 2008 г. Провозглашенная в одностороннем порядке, независимость края не была признана многими государствами-членами ООН, включая РФ и КНР. В то же время руководство македонского государства сразу объявило о признании Косово, де-юре закрепив существовавшие с 1999 г. контакты с кабинетом первого косовского премьера Х.Тачи. Причина признания правительством Б. Црвенковского независимости Косово в том, что, являясь очагом нестабильности в регионе, Косово и косовские сепаратисты перестанут представлять опасность, получив легитимацию. Признавая независимость Приштины и выстраивая с ней диалог, Македонская республика укрепляла безопасность своей северной границы. Для Албании подобный шаг РМ представлялся однозначно дружественным.

В 2009 г. Албания стала членом НАТО, а в 2014 г. получила статус кандидата на вступление в ЕС (Македония стала кандидатом в 2005 г.). В 2011 г. обе республики достигли договоренности о синхронизации процессов вступления в ЕС, хотя де-факто находятся на разных уровнях экономической готовности к интеграции в Европейский Союз²⁹. Продолжая участие в уже действующих региональных организациях, обе республики присоединились к основанному в ноябре 2015 г. Западно-Балканскому фонду (WBF), нацеленному на укрепление политических и экономических коммуникаций в регионе и ускорению процессов интеграции государств региона в ЕС. Примечательно, что в число основателей фонда вошло и правительство Косово. Наконец, в 2018 г. македонское государство присоединилось к организации Адриатической и Ионической инициативы, где уже состоит большинство республик региона, включая Албанию. Совместная деятельность членов данной организации направлена на упрощение культурной и экономической коммуникации в регионе³⁰. События последних лет свидетельствуют о плотном взаимодействии двух республик: так, в 2019 г. была заключена декларация о сотрудничестве между Сербией, Албанией и Республикой Северной Македонией (далее – РСМ)³¹, а после землетрясения в Албании в ноябре 2019 года Северная Македония оказала Албании финансовую помощь и направила специалистов и оборудование³². В последние полтора года сотрудничество двух республик включает в себя и борьбу с COVID-19.

²⁹ См. Поливянный Д.И. “Балканизация” и “европеизация” на Юго-Востоке Европы. // Современная Европа. 2015. №5 (65). С. 44.

³⁰ Activities. // Adriatic and Ionian Initiative. URL: <https://www.aii-ps.org/activities> (дата обращения: 08.07.2021).

³¹ Премиерите Заев и Рама и Претседателот Вучиќ на трilaterална средба во пресрет на утрешниот состанок со другите лидери од Западен Балкан ја утврдија декларацијата за соработка. // Влада на Република Северна Македонија. URL: <https://vlada.mk/node/19436>. (дата обращения: 08.07.2021).

³² Përmes telefonatave janë mbledhur rreth 40 mijë euro. // Sharri.info. URL: <https://web.archive.org/web/20191129212402/http://www.sharri.info/2019/11/28/permes-telefonatave-jane-mbledhur-rreth-40-mije-euro>. (дата обращения: 08.07.2021).

Однако одной из проблемных точек в отношениях албанской и македонской республик стало положение македонского меньшинства в Албании. Оно пользуется всеми доступными правами, в том числе на образование на родном языке и правом представительства в парламенте Албании³³, но с 2017 г. в районе компактного проживания македонского населения (вблизи озера Преспа) усилилась болгарская пропаганда, сопровождаемая выдачей болгарских паспортов местным македоноязычным гражданам³⁴. Вмешательство Болгарии в вопрос проживания македонского меньшинства в Албании грозит стать головной болью для всех трех государств. Еще одной проблемой является неразвитость экономических контактов Скопье и Тираны, несмотря на большое количество договоров и меморандумов в экономической сфере (согласно албанским данным, товарооборот с Албанией в экономике РСМ занимает место за пределами первой двадцатки³⁵).

Если говорить о перспективах двустороннего сотрудничества, то нужно отметить следующее: после подписания Преспанского соглашения с Грецией и смены названия на Северную Македонию вступление македонского государства в НАТО и ЕС казалось неизбежным; это повышало шансы на вступление в ЕС и албанской республики. Подчеркнем, что совместное вступление РСМ и Албании в ЕС не является следствием плотных контактов Тираны и Скопье; напротив, находясь «в одной лодке» на пути к членству в Евросоюзе, оба государства закономерно укрепили взаимоотношения. Курс на совместное принятие в ЕС Албании и РСМ был начат в 2013-2014 гг. Изначально, в русле концепции евроинтеграции Западных Балкан, в процесс переговоров с ЕС были вовлечены все государства Адриатической группы – Хорватия, Албания и Македония. После вступления Хорватии в ЕС Брюссель продолжил процесс переговоров уже с двумя оставшимися республиками, процесс интеграции которых в ЕС стал неразрывным.

Однако после вступления в НАТО в марте 2020 г. и старта переговоров о вступлении Албании и РСМ в Евросоюз начались сложности, вызванные протестами со стороны Болгарии, и Тирана стала заложником болгаро-македонских этноидентификационных противоречий, что признавалось самим албанским правительством³⁶. Будучи вовлеченным в болгаро-македонский

³³ Marrëdhëniet me Vëndet e Rajonit. // Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme. URL: <https://punetejashtme.gov.al/al/misioni/shqiperia-ne-rajon/marredheniet-me-vendet-e-rajonit>. (дата обращения: 08.07.2021).

³⁴ Ilinden: In Albania there is no Bulgarian minority, but Macedonians only. // Facebook.com. URL: <https://www.facebook.com/1VidiVidi/posts/ilinden-in-albania-there-is-no-bulgarian-minority-but-macedonians-onlyhttpstwtit/764054607327385>. (дата обращения: 08.07.2021).

³⁵ Marrëdhëniet me Vëndet e Rajonit. // Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme. URL: <https://punetejashtme.gov.al/al/misioni/shqiperia-ne-rajon/marredheniet-me-vendet-e-rajonit>. (дата обращения: 08.07.2021).

³⁶ Младенова М. Стефан Янев: Различията между София и Скопие не трябва да се решават на полето на европейската дипломатия. // БНР Хоризонт. URL: <https://bnr.bg/horizont/>

конфликт, албанское руководство выразило поддержку правительству З.Заева³⁷. Еще ранее, осенью 2019 г. президент Франции Э.Макрон высказал сомнения в целесообразности вступления Албании в ЕС и поставил вопрос о раздельном принятии Тираны и Скопье в Европейский союз³⁸, т.к. по мнению Макрона, Албания в меньшей степени, чем РСМ, к этому готова. Однако мнение французского президента не стало доминирующим в парадигме балканской политики ЕС, и наиболее емко позицию Брюсселя выразил Верховный представитель ЕС по иностранным делам Ж. Боррель, заявивший, что вступление РСМ и Албании в ЕС не может происходить по отдельности³⁹.

Еще одним важным аспектом взаимодействия албанской и македонской республик является паналбанизм, точнее, его существование в политическом поле. В российском интеллектуальном пространстве господствовали скептические и не вполне корректные характеристики албанского этноса и оценки его деятельности в Македонии⁴⁰, а МИД РФ и вовсе прогнозировал (в начале 2000-х гг.) превращение албанцев в преобладающий этнос в РСМ к 2025 г.⁴¹ Однако факты говорят об обратном – албанское население не стало преобладающим этносом в РСМ, а паналбанская идея, как и любая другая паннациональная концепция, послужила скорее инструментом набора политических очков, нежели конкретной программой радикальных преобразований в Балканском регионе. Показательна риторика бывшего президента Албании С.Бериши, при котором были установлены контакты Скопье и Тираны и который проводил крайне умеренную и последовательную политику в отношении македонского государства: в 2012 г. он заявлял о проекте объединения албанцев в единое государство, но от указания конкретных шагов воздержался⁴². И можно согласиться с одним из авторов Тиранской платформы, П.Миле, который признавал, что идея «великой Албании» вредна и бесполезна

post/101480346/stefan-anev-razlichata-mejdu-sofia-i-skopie-ne-trabva-da-se-reshavat-na-poletu-na-evropeiskata-diplomacia. (дата обращения: 08.07.2021).

³⁷ Борщев К. Албания и Северная Македония разочарованы позицией Евросоюза. // РИА Новый день. URL: <https://newdaynews.ru/balkans/727990.html>. (дата обращения: 08.07.2021).

³⁸ Кандель П.Е. Балканские дилеммы ЕС. // Современная Европа. 2020. №2. С. 125.

³⁹ Albania and North Macedonia's EU membership bids must go ahead together, says Josep Borrell. // Euronews.com. URL: <https://www.euronews.com/2021/05/10/albania-and-north-macedonia-s-eu-membership-bids-must-go-ahead-together-says-josep-borrell>. (дата обращения: 08.07.2021)

⁴⁰ См. Пономарева Е. Г. Этнополитический конфликт в Македонии. // Обозреватель. 2006. №5 (196). С. 95-104; Филимонова А.И. «Великая Албания»: капкан для Сербии и России. // ИА Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3113968>. (дата обращения: 08.07.2021); Филимонова А.И. Страх Балкан: что такое «Великая Албания». // ИА Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3175007.html> (дата обращения: 08.07.2021).

⁴¹ См. Колосков Е.А. Страна без названия... С. 100.

⁴² Центральная и Юго-Восточная Европа. Конец XX-XXI вв. Аспекты общественно-политического развития. Историко-политологический справочник / Под ред. К.В. Никифорова. М.; СПб.: «Нестор-история», 2015. С. 23.

и только препятствует совместной евроинтеграции балканских государств⁴³.

Резюмируя анализ албано-македонских отношений в период после Охридских соглашений, нужно подчеркнуть главную тенденцию – совместное интенсивное движение к евроатлантической интеграции. Примером этому служат многочисленные экономические соглашения двух республик и участие в региональных организациях. Однако, разница между Скопье и Тираной в степени соответствия критериям Евросоюза и чрезвычайные обстоятельства (в виде болгарского противодействия вступлению РСМ в ЕС) в будущем могут замедлить албаномакедонское движение к евроинтеграции.

Заключение

Подводя итог рассмотрению албано-македонских отношений, можно отметить два фактора: первый – отношения Скопье и Тираны не отличались стабильностью и надежностью, испытывая на себе, в первую очередь влияние внутримакедонской ситуации с албанским меньшинством и внутриалбанской ситуации, например, в эпизоде кризиса 1997 г. Надо отметить поддержку, оказанную Тираной в первые годы независимого существования македонской республики. Объяснением этому может послужить наличие разногласий обоих государств с Грецией.

Второй фактор албано-македонских отношений – неоднозначность их перспектив после возможного вступления Тираны в ЕС и непопадания туда Скопье. Несмотря на консолидацию балканских государств на почве евроатлантической интеграции (например, сближение Греции и Северной Македонии, договоренности Албании, Сербии и Северной Македонии, или же совместное участие Хорватии, Албании и РСМ в военных учениях Адриатической группы НАТО), делающую понятие регионального сотрудничества не пустым звуком, «выпадение» РСМ из пула евроассоциированных балканских государств может иметь неблагоприятные последствия.

В завершение нужно отметить, что албано-македонское взаимодействие нацелено на сохранение собственной безопасности и на формирование системы региональной безопасности с одновременной подготовкой государств региона к евроинтеграции. Данный вектор развития характерен для политики всех постъюгославских государств, стремившихся интегрироваться в ЕС и НАТО, сохранив при этом региональные структуры⁴⁴. Отношения с Тираной зависели от разрешения албанского вопроса в РСМ, который несколько утратил свою остроту по мере продвижения албанских и македонских республик к членству в ЕС.

⁴³ Миле П. «Великая Албания»-фикция или реальность? // Албанский фактор кризиса на Балканах. / Отв. ред. Е.Ю.Гуськова. М., ИНИОН РАН, 2002. С. 153.

⁴⁴ Романенко С.А., Улуния А.А. Концепции национальной безопасности и внешней политики государств Западных Балкан. Преодоление конфликтности и евроатлантические перспективы. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 4.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Activities. // Adriatic and Ionian Initiative. URL: <https://www.aii-ps.org/activities>.
2. Albania and North Macedonia's EU membership bids must go ahead together, says Josep Borrell. // Euronews.com. URL: <https://www.euronews.com/2021/05/10/albania-and-north-macedonia-s-eu-membership-bids-must-go-ahead-together-says-josep-borrell>
3. Biberaj E. Albania In Transition: The Rocky Road To Democracy (Nations of the Modern World: Europe). New York, Routledge. 2018.
4. Билатерални односи на Република Северна Македонија со Република Албанија. // Министерство за надворешни работи. URL: <https://tirana.mfa.gov.mk/mk/page/57/bilateralni-odnosi-na-republika-severna-makedonija-so-republika-albanija>
5. Ilinden: In Albania there is no Bulgarian minority, but Macedonians only. // Facebook.com. URL: <https://www.facebook.com/1VidiVidi/posts/ilinden-in-albania-there-is-no-bulgarian-minority-but-macedonians-onlyhttpstwitter/764054607327385>.
6. Konidaris G. Examining policy responses to immigration in the light of interstate relations and foreign policy objectives: Greece and Albania. // The New Albanian Migration. / Edited by R. King, N. Mai and S. Schwandner-Sievers. Brighton, Sussex Academic. 2005. P.80-81.
7. Liotta P., Jebb R.C. Mapping Macedonia: Idea and Identity. Westport, Praeger Publisher, 2004.
8. Marolov D. Republic of Macedonia Foreign Policy: Diplomacy in the Middle of the Balkans. 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/258642141_Republic_of_Macedonia_Foreign_Policy_Diplomacy_in_the_Middle_of_the_Balkans.
9. Маролов Д., Стојановски С. Охридскиот Рамковен договор наспроти Тирана платформа // Четврта меѓународна научна конференција Општествените промени во глобалниот свет: зборник на трудови. 2017. С. 865-885.
10. Маролов Д., Митев О. Создавањето на независна република Македонија. Внатрешни состојби и надворешна политика. Штип, Универзитет “Гоце Делчев”, 2016.
11. Marrëdhëniet me Vëndet e Rajonit. // Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme. URL: <https://punetejashtme.gov.al/al/misioni/shqiperia-ne-rajon/marredheniet-me-vendet-e-rajonit>.
12. Младенова М. Стефан Јанев: Различията между София и Скопие не трябва да се решават на полето на европейската дипломатия. // БНР Хоризонт. URL: <https://bnr.bg/horizont/post/101480346/stefan-anev-razlichyata-mejdu-sofia-i-skopie-ne-trabva-da-se-reshavat-na-poleto-na-evropeiskata-diplomacia>.

13. Përmes telefonatave janë mbledhur rreth 40 mijë euro. // Sharri.info. URL: <https://web.archive.org/web/20191129212402/http://www.sharri.info/2019/11/28/permes-telefonatave-jane-mbledhur-rreth-40-mije-euro>.
14. Phillips J. Macedonia: Warlords and Rebels in the Balkans. New York, I.B. Tauris & Co Ltd., 2004.
15. Poulton H. Who are the Macedonians? Bloomington, Indiana University Press, 1995. 242 p.
16. Премиерите Заев и Рама и Претседателот Вучиќ на трилатерална средба во пресрет на утрешниот состанок со другите лидери од Западен Балкан ја утврдија декларацијата за соработка. // Влада на Република Северна Македонија. URL: <https://vlada.mk/node/19436>.
17. Тунтев А. Република Македонија. Прва декада (1990-1999). Скопје, 2005. 493 с.
18. Борщев К. Албанија и Северна Македонија разочаровани позицијата на Евросојуза. // РИА Новый день. URL: <https://newdaynews.ru/balkans/727990.html>
19. Кандель П.Е. Балканские дилеммы ЕС. // Современная Европа. 2020. №2. С. 123-130.
20. Колосков Е.А. Страна без названия: внешнеполитический аспект становления македонского государства (1991-2001 гг.). М., Институт славяноведения РАН, 2013. 276 с.
21. Конституција Републики Албанија од 21 октомври 1998 года. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm
22. Миле П. «Великая Албанија»-фикция или реальность? // Албанский фактор кризиса на Балканах. / Отв. ред. Е.Ю.Гуськова. М., ИНИОН РАН, 2002. С. 133-155.
23. Поливянний Д.И. «Балканизация» и «европеизация» на Юго-Востоке Европы. // Современная Европа. 2015. №5 (65). С. 36-47.
24. Пономарева Е. Г. Република Македонија: наступление албанского меньшинства. // Политическая наука. 2010. №1. С. 138-172.
25. Пономарева Е. Г. Этнополитический конфликт в Македонији. // Обозреватель. 2006. №5 (196). С. 95-104.
26. Романенко С.А., Улуян А.А. Концепции национальной безопасности и внешней политики государств Западных Балкан. Преодоление конфликтности и евроатлантические перспективы. М., ИМЭМО РАН, 2010. 40 с.
27. Филимонова А.И. «Великая Албанија»: капкан для Сербии и России. // ИА Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3113968.html>
28. Филимонова А.И. Страх Балкан: что такое «Великая Албанија». // ИА Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3175007.html>

29. Центральная и Юго-Восточная Европа. Конец XX-XXI вв. Аспекты общественно-политического развития. Историко-политологический справочник / Под ред. К.В. Никифорова. М.; СПб., «Нестор-история», 2015. 480 с.
30. Юбер Д. Десять лет, которые вошли в историю. Совет Европы 1989-1999. 2000. URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/55c473834.pdf>
31. Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен / Под ред. А.А.Язьковой. М., «Весь мир», 2007. 352 с.

REFUGEE INTEGRATION: A NEW ESSENTIAL CHALLENGE FOR DEVELOPED SOCIETIES

LL.M Dimitar Spasevski,

PhD Candidate, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje,
Faculty of Law “Iustinianus Primus”-Skopje

E-mail: dimitar-spasevski@outlook.com

Abstract

Each time brings its own challenges and in that context the modern times also brought with them a series of challenges among which one of the most important were the challenges arising from the refugee movements. Among these challenges one of the biggest was the challenge to integrate the refugees into their new societies. Namely the integration of refugees has managed to impose itself as one of the most significant challenges that today a large number of countries face and especially those countries that belong to the developed world. Developed societies are facing with the challenge to create an effective policies that will contribute to the successful integration of the refugee population. Namely the integration of refugees is in fact a very delicate process filled with a series of challenges and it can be said that it is a challenge of the modern times. The increase in the number of refugees worldwide further raises the issue of integration and imposes the need to create new policies that will facilitate the integration of refugees and will enable the refugees to successfully integrate into their new societies. The purpose of this paper is primarily to make a general analysis of the integration of refugees and also to conduct a research of the integration of refugees in the countries of the European Union as one of the most developed societies in the modern world.

Keywords: Integration, Refugees

ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕГАЛЦИТЕ: НОВ СУШТИНСКИ ПРЕДИЗВИК ЗА РАЗВИЕНИТЕ ОПШТЕСТВА

м-р Димитар Спасевски

докторанд, Универзитет „Св.Кирил и Методиј”-Скопје,
Правен факултет „Јустинијан Први”-Скопје

E-mail: dimitar-spasevski@outlook.com

Апстракт

Секое време со себе носи и свои предизвици, па во тој контекст и модерните времиња со себе донесоа низа на предизвици меѓу кои едни од најзначајните беа токму предизвиците коишто произлегуваат од бегалските движења. Меѓу овие предизвици еден од најголемите беше токму предизвикот поврзан со интеграцијата на бегалците во нивните нови општества. Имено интеграцијата на бегалците успеа да се наметне

како еден од најзначајните предизвици со коишто денес се соочуваат голем број на држави, а особено оние државите коишто му припаѓаат на развиениот свет. Развиените општества всушност се исправени пред предизвикот да креираат ефикасни политики коишто ќе дадат свој придонес за успешно интегрирање на бегалската популација. Имено интеграцијата на бегалците всушност преставува еден мошне деликатен процес исполнет со низа на предизвици и слободно може да се каже дека истата преставува предизвик на модерното време. Зголемувањето на бројот на бегалците во светски рамки дополнително го актуелизира прашањето на интеграцијата и наметна потреба од креирање на нови политики коишто ќе ја олеснат интеграцијата на бегалците и коишто ќе им овозможат на бегалците успешно да се интегрираат во нивните нови општества. Целта на овој труд е да направи првенствено една општа анализа на интеграцијата на бегалците како и воедно да направи истражување на интеграцијата на бегалците во државите на Европската Унија како едни од најразвиените општества во современиот свет.

Клучни зборови: интеграција, бегалци

ВОВЕД

Еден од круцијалните предизвици којшто се испречува пред државите, а којшто преставува карактеристика на поновата или модерната историја се токму бегалските движења коишто со себе носат мноштво на други предизвици. Меѓу тие предизвици еден од најсуштинските предизвици е токму интеграцијата на бегалци во нивните нови држави или општества. Доколку направиме една подлабинска анализа, за жал ќе увидиме дека денес во светот сè уште има бројни конфликти коишто продуцираат бегалци. Имено како резултат на овие конфликти бројот на бегалци во светски рамки е алармантен и бележи константен пораст, но она што е веројатно уште поалармантно и што паѓа во очи е тоа што тие конфликти траат поприлично долго и на голем дел од нив, за жал сè уште не им се надзира крајот. Токму долготраењето на овие конфликти и немањето изгледи за брза стабилизација и мир во бројните конфликтни региони како што се оние на Блискиот Исток го прават брзото враќање на бегалците во нивната држава на потекло практично невозможно, што пак му дава дополнителна тежина на прашањето за интеграцијата на бегалците и наметнува потрага по решенија коишто ќе овозможат успешна интеграција на бегалците во нивните нови општества, коишто всушност треба да преставуваат едно безбедно засолниште коешто ќе им ја пружи сета неопходна заштитата и коешто ќе им помогне успешно да се интегрираат во нивниот нов дом или општество. Она што е евидентно е тоа дека интеграцијата на бегалците е еден мошне сложен и долготраен процес којшто преставува предизвик дури и за најразвиените држави коишто денес ги познаваме а она што е од исклучителна важност е тоа локалната интеграција да биде успешна. За сето тоа особено значајни се

политиките за интеграција коишто самите државите ги применуваат. Овој труд ќе се обиде да даде една опсервација за тоа што значи самата интеграција како и ќе се занимава со проучување на политиките за интеграција, коишто се применуваат во некои од најразвиените општества како што се државите членки на Европската Унија каде што во изминатите неколку години значителен број на бегалци заминаа и го побараа сопственото засолниште. Примарна цел на овој труд е всушност да открие колку се успешни политиките за интеграција на бегалците коишто ги применуваат државите членки на Европската Унија, односно колку истите придонесуваат за успешно интегрирање на бегалците во нивното ново општество.

1. ПОИМНА ОПРЕДЕЛБА

Со оглед на фактот дека основен предмет на овој труд е интеграцијата на лицата коишто спаѓаат во категоријата на бегалци, исклучително е важно првенствено да увидиме што точно се подразбира под оваа категорија или поим. Овој поим всушност е дефиниран со конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година. Имено согласно оваа конвенција поимот бегалец се дефинира на следниот начин:

Бегалец е лице кое поради основаниот страв од прогон поради раса, религија, националност, членство во одредена социјална група или политичко мислење е надвор од државата на неговата националност и не е во можност или поради таквиот страв не е подготвено да ја искористи заштитата на таа држава; или кое е без националност и е надвор од државата на неговото поранешно вообичаено живеалиште, како резултат на вакви настани и не е во можност или поради таков страв не е подготвено да се врати во таа држава.¹

Воедно во контекст на оваа тема како и во контекст на оваа проблематика, а сè со цел да не настане конфузија неопходно е да се направи една јасна дистинкција помеѓу лицата бегалци и економските мигранти, односно мошне е важно експлицитно да се нагласи разликата помеѓу лицата коишто спаѓаат во категоријата на бегалци и лицата коишто преставуваат економски мигранти. За жал во практиката мошне често овие два поприлично различни поими се поистоветуваат и покрај тоа што станува збор за два во голема мера различни поими, односно категории на лица.

Имено економски мигрант е лице кое ја напушта својата земја на потекло чисто поради економски причини, односно тоа е лице коешто ја напушта сопствената држава во обид да обезбеди подобрување на сопствената материјална состојба или во обид да си обезбеди подобра егзистенција. Ова лице ја напушта сопствената држава поради причини коишто не се поврзани на

¹ Конвенција за статусот на бегалците (1951). (1954, април 22).

било кој начин со дефиницијата за бегалец.²

Покрај дефинирањето на поимот бегалец и давањето на една јасна дистинкција на поимот бегалец и економски мигрант од исклучителна важност за овој труд е да се даде и една јасна дефиниција за тоа што претставува самата интеграција.

Имено поимот интеграција е еден поим којшто не е сосема лесно и едноставно да се определи или дефинира. Доколку направиме истражување и доколку ги проучиме теоретските аспекти ќе увидиме дека никаде нема да сретнеме една општа и универзално прифатена дефиниција за поимот интеграција.

Имено во меѓународното право всушност не можеме да пронајдеме една формална дефиниција за поимот на интеграција.³ Меѓутоа, сепак постојат бројни истражувачи и експерти коишто прават обид да го дефинираат овој поим. Таков еден пример е обидот на Доминик Хангартнер и неговите колеги Никлас Хардер, Лусила Фигероа, Рејчел М. Гилум, Дејвид Д. Лаитин и Јенс Хајнмуеллер. Имено Доминик Хангартнер и неговите колеги во својата научна статија посветена на мерките за интеграција дефиницијата на поимот на интеграција ја врзуваат со „можноста или капацитетот да се изгради еден успешен живот во општеството кое што е домаќин.“⁴

За да најдобро го разбереме овој поим примарно треба да се фокусираме на неговата структура и функција, односно неопходно е пред сè да разбереме што точно истиот тој опфаќа и кон што е истиот насочен односно која е неговата цел и функција.

Примарната цел на самата интеграција е обезбедување на заштита на бегалците што пак примарно се остварува преку обезбедување на социјални услуги од државата домаќин. Имено фокусот на користените мерки за интеграција на бегалците е насочен кон зголемување на шансите сè за вработување на бегалците како и кон здравствени и социјални услуги.⁵ Успешноста на самата интеграција пак всушност во голема мера зависи од изборот на политики на државата којашто е домаќин на бегалците. Она што всушност може да се забележи е тоа дека значителен број од државите во светски рамки прават

² Висок комесаријат за бегалци на Обединетите нации - УНХЦР (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR). (2006, JUNE). UNHCR Master Glossary of Terms. Retrieved from: <https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>

³ Крисп, Ј. (Crisp, J.). (2004). The Local Integration and Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis. Working Paper No. 102, New Issues in Refugee Research series. Geneva: UNHCR PDES, Retrieved from: <http://www.unhcr.org/407d3b762.html>

⁴ Хардер, Н. (Harder, N.), Фигероа, Л. (Figueroa, L.), Гилум, Р. (Gillum, R.), Хангартнер, Д. (Hangartner, D.), Лаитин, Д. (Laitin, D.), & Хајнмуеллер, Ј. (Hainmueller, J.). (2018). Multidimensional measure of immigrant integration. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 115(45), 11483-11488.

⁵ Корац, М. (Korac, M.). (2003). Integration and How We Facilitate It: A Comparative Study of the Settlement Experiences of Refugees in Italy and the Netherlands. Sociology, 37(1), 51-68.

сериозни напори за креирање на ефикасни мерки коишто ќе бидат насочени кон полесна интеграција на бегалците во нивните нови општества.⁶ „Високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации - УНХЦР како резултат на порастот на бројот на бегалци од не-европско потекло започна да размислува и да говори за т.н. трајни решенија.”⁷ Тие трајни решенија се: „реинтеграција на бегалците во нивната сопствена татковина по нивно доброволно враќање, интеграција во државата на азил доколку е дозволено населување или интеграција во трета држава преку преселување.”⁸ Овој труд својот фокус го става токму на второто трајно решение од претходно споменатите решенија односно истиот се фокусира на интеграцијата на бегалците во државата на азил односно каде што им е признаен статусот на бегалец или им е позитивно одговорено на барањето за азил.

„Интеграцијата на бегалците претставува еден сложен и мошне важен процес којшто се одвива постепено и којшто опфаќа различни димензии како што се економската, културната и социјалната.”⁹ За да добиеме една појасна слика односно за да можеме да го разбереме поимот на интеграција неопходно е да обрнеме посебно внимание и на секоја од овие димензии одделно. Имено неопходно е примарно да осознаеме што опфаќа секоја од овие димензии, односно на што точно се однесува секоја од овие димензии. Економската димензија на пример, односно економскиот аспект на интеграцијата на бегалците е насочен кон обезбедување на економска самостојност на бегалците и истиот опфаќа политики кои се во насока на зголемување на шансите за вработување на бегалската популација и кои имаат за крајна цел постигнување на економска независност на бегалците.

Културната димензија или интеграција опфаќа прифаќање на друга култура, односно на суштинските елементи и практики на таа култура како и истовремено одржување на својата лична култура. Исто така културната интеграција се однесува и на воведување на елементи и практики од сопствената култура во културата на општеството домаќин.¹⁰

⁶ Брел, Ц. (Brell, C.), Дагман, Ц. (Dustmann, C.), & Престон, И. (Preston, I.). (2020). The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *The Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 94-121.

⁷ Харел-Бонд, Б. (Harrell-Bond, B.), & Вутира, Е. (Voutira, E.). (1992). Anthropology and the Study of Refugees. *Anthropology Today*, 8(4), 6-10.

⁸ Штајн, Б. (Stein, B.). (1986). Durable Solutions for Developing Country Refugees. *The International Migration Review*, 20(2), 264-282.

⁹ Висок Комесаријат за Бегалци на Обединетите нации - УНХЦР (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR). (May, 2007). Note on the Integration of Refugees in the European Union. Retrieved from: <https://www.refworld.org/pdfid/463b24d52.pdf>

¹⁰ Cultural Integration: Definition & Examples. (n.d) Retrieved from: <https://study.com/academy/lesson/cultural-integration-definition-examples.html#:~:text=Cultural%20integration%20is%20when%20individuals,culture%20without%20diminishing%20their%20own.&text=Opponents%20see%20it%20as%20a,if%20they%20are%20more%20integrated>

Културната интеграција е насочена кон тоа да се поддржат напорите на бегалците за прилагодување на нивното ново општество и култура.¹¹ Социјалната димензија пак се однесува на степенот на учество во различни социјални односи и активности и истата е повеќе димензионална.¹²

За социјалната интеграција особено е важно првенствено домородното население и неговото прифаќање на новите членови на општеството и второ особено значајно е развивањето на чувството на припадност кај бегалците. Клучни детерминанти за социјалната интеграција на бегалците, всушност претставуваат употребата на јазикот на општеството домаќин, социјалните активности и идентификацијата со општеството домаќин.¹³

Чувството на припадност во новото општество или во државата домаќин во голема мера зависи од економската и социјалната интеграција. Имено економската интеграција е примарно таа којашто придонесува за подобар контакт на бегалците со домородното население што пак создава кај самите бегалци чувство на припадност во општеството. Имено економската интеграција создава едно чувство или перцепција кај бегалците дека истите се прифатени од страна на општеството домаќин.¹⁴ Доколку се појават пречки во економската интеграција се очекува и социјалната интеграција на бегалците да се одвива со забавено темпо.¹⁵

Исто така големо влијание на самата интеграција имаат и програмите за учење нови вештини како и програмите коишто се насочени кон подобрување на стручните компетенции на бегалците. Овие програми во голема мера го олеснуваат и забрзуваат интегрирањето на пазарот на труд на бегалците.¹⁶ Воедно за процесот на интеграција од суштинско значење е да бидат вклучени

¹¹ The Inclusion of Migrants and Refugees: The Role of Cultural Organisations. (2017). Retrieved from: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/project-result-content/6d5fdb95-53a0-4fe4-9107-19487dbb39c1/Access-Culture-migrants-refugees_low.pdf

¹² Холт-Лунстад, Ј. (Holt-Lunstad, J.) & Лефлер, М. (Lefler, M.). (2019, October 30) Social Integration. Retrieved from: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-319-69892-2_646-2

¹³ Лаурентсјева, Н. (Laurentsyeva, N.) & Вентурини, А. (Venturini, A.). (2017). The Social Integration of Immigrants and the Role of Policy – A Literature Review. *Intereconomics*. 52(5). 285–292. Retrieved from: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2017/number/5/article/the-social-integration-of-immigrants-and-the-role-of-policy-a-literature-review.html>

¹⁴ ДеВрум, Т. (De Vroome, T.), Коендерс, М. (Coenders, M.), Ван Туберген, Ф. (Van Tubergen, F.), & Веркујтен, М. (Verkuyten, M.). (2011). Economic Participation and National Self-Identification of Refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 45(3), 615-638.

¹⁵ Брел, Ц. (Brell, C.), Дагман, Ц. (Dustmann, C.), & Престон, И. (Preston, I.). (2020). The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *The Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 94-121.

¹⁶ Масуд, А. (Masoud, A), Курки, Т. (Kurki, T.), & Брунила, К. (Brunila, K.). (2020). ‘Learn Skills and Get Employed’—Constituting the Employable Refugee Subjectivity through Integration Policies and Training Practices. In Brunila K. & Lundahl L. (Eds.), *Youth on the Move: Tendencies and Tensions in Youth Policies and Practices* (pp. 101-124). Helsinki University Press.

сите клучни чинители во процесот на интеграција, коишто само преку едно заедничко партнерство можат да ја подобрат интеграцијата на бегалците.¹⁷

Интеграцијата на бегалската популација е еден динамичен и двонасочен процес што изискува напор од сите инволвирани страни во процесот, односно неопходна е подготвеност како од страна на самите бегалци да се прилагодат на општеството коешто е нивен домаќин, така е неопходна и подготвеноста на општество домаќин да ги пречека бегалците и да одговори на нивните потреби.¹⁸

Суштинската цел на интеграцијата на бегалците е да ја острани нивната зависност, односно истите да се осамостојат на економски и социјален план како и истите да се изедначат со останатите државјани во контекст на политичките перспективи. Пожелно е интеграцијата на бегалците на крајот да се круниса и со нивна натурализација.¹⁹

Поточно пожелно е целокупниот процес на интеграција да се заокружи со стекнување на државјанство на бегалците од државата, којашто е нивен домаќин. Клучната поента на целиот процес на интеграцијата или крајната цел е да се постигне целосно интегрирање на бегалците во општеството коешто е нивен домаќин и коешто треба да преставува нивен нов дом, како и севкупно изедначување на бегалците со домородното население.

2. ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕГАЛЦИТЕ ВО ДРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Кога говориме за интеграцијата на бегалците неминовно е да обрнеме посебно внимание и на државите членки на Европската Унија. Ова се должи пред сè на големата Европска бегалска криза од втората деценија на 21 век и зголемениот број на бегалци во државите членки на Унијата.

Имено сè уште се свежи сеќавањата на големите напливи на бегалци коишто зачекорија на европското тло и пристигнаа во државите членки на Европската Унија. Изминатата деценија беше период во којшто рекорден број на бегалци пристигнаа во државите членки на Унијата и побараа засолниште во некоја од државите членки на Европската Унија. Најголем дел од овие бегалци доаѓаа од Сирија. „Имено во пикот на бегалската криза во 2015 година дури 1,3 милиони Сиријци поднеле барање за азил во некоја од Европските држави.“²⁰

¹⁷ Integration of refugees in the labour market: lessons learned and way forward. (n.d) Retrieved from: <https://www.esn-eu/news/integration-refugees-labour-market-lessons-learned-and-way-forward>

¹⁸ Висок Комесаријат за Бегалци на Обединетите нации - УНХЦР (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR). (2014, July). The Integration of Refugees A Discussion Paper. Retrieved from: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/02/integration_discussion_paper_July_2014_EN.pdf

¹⁹ Чангани, Р. (Chhangani, R.). (1995). LOCAL INTEGRATION OF REFUGEES IN NIGERIA. Journal of the Indian Law Institute, 37(4), 476-482.

²⁰ Рид, К. (Reid, K.). (2021, March 15). Syrian refugee crisis: Facts, FAQs, and how to help. Retrieved from: <https://www.worldvision.org/refugees-news-stories/syrian-refugee-crisis-facts>

Оваа бројка во најголем дел отпаѓа токму на државите членки на ЕУ. Исто така покрај големиот број на бегалците коишто доаѓаа од Сирија не беше мал бројот и на бегалци од Авганистан и Ирак коишто се упатија кон Европа во обид да побегнат од прогон и војни.²¹ Токму овие рекордни бројки се и една од главните причини поради кои една од примарните цели на овој труд е да направи и една анализа на интеграцијата на бегалците во државите членки на Европската Унија, односно на лицата на коишто им е признаен статусот на бегалец или им е одобрено барањето за азил во некоја од државите членки на Унијата во текот на изминатите години.

Од 2014 година па до 2016 година бројката на пристигнати лица коишто имаа потреба од меѓународна заштита забележа пораст што пак ги натера државите да обрнат посебно внимание на процесот на интеграција. Примарните мерки за интеграција акцентот го ставија на учење на јазикот на општеството домаќин како и на вработувањето.²² Што се однесува пак до политиките за интеграција, коишто ги применуваат државите членки на Европската Унија важно е да се истакне дека тие се разликуваат во голема мера од држава во држава но евидентна е разликата помеѓу северните и јужните држави членки. Државите од северот имаат високо централизирани програми за интеграција коишто се подржани од владите, додека политиките на државите од југот се во насока на обезбедување минимална социјална помош за бегалците.²³

Интеграцијата на бегалците преставуваше голем предизвик за државите членки на ЕУ. Проблемот поврзан со интеграцијата на бегалците во европските општества ја покренала дебатата за европските вредности како почитувањето на различните култури и религиозни традиции.²⁴ За жал дел од државите на Унијата како одговор на зголемениот број на бегалци наметнаа дополнителни пречки за интеграција на бегалците во нивните нови општества.²⁵

„Примарната одговорност за интеграцијата на бегалците ја имаат самите членки на ЕУ но од друга страна Унијата има улога да им даде поддршка на националните и локалните власти преку размена на знаења како и преку финансиска поддршка и поддршка во координацијата на политиките.“²⁶ Имено

²¹ REFUGEE CRISIS IN EUROPE, (n.d) Retrieved from: <https://www.unrefugees.org/emergencies/refugee-crisis-in-europe/>

²² What measures are in place to ensure the long-term integration of migrants and refugees in Europe? (2020, March 31). Retrieved from: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/what-measures-are-in-place-to-ensure-the-long-term-integration-of-migrants-and-refugees-in-europe>

²³ Корач, М. (Korac, M.). (2003). Integration and How We Facilitate It: A Comparative Study of the Settlement Experiences of Refugees in Italy and the Netherlands. *Sociology*, 37(1), 51-68.

²⁴ Квин, Е. (Quinn, E.). (2016). The Refugee and Migrant Crisis: Europe’s Challenge. *Studies: An Irish Quarterly Review*, 105(419), 275-285.

²⁵ Карера, С. (Carera, S.) & Ванкова, З. (Vankova, Z.). (n.d). Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies A comparative assessment in selected Council of Europe member states. Retrieved from: <https://rm.coe.int/168093de2c>

²⁶ Европска Комисија (European Commission) (n.d). Inclusion of migrants and refugees in cities.

уште од 1999 година и воспоставувањето на програмата Тампере Европската Унија обрнува големо внимание на политиките за интеграција.²⁷

Во 1997 година со договорот од Амстердам на Европската Унија и беа проверени надлежности во однос на политиките за интеграција. Договорот од Лисабон пак ја утврди правната рамка којашто и даде правна основа на Унијата преку развојната инфраструктура за интеграција да делува на овој план. Овој договорот и овозможи на ЕУ да ја насочи својата техничка и финансиска поддршка кон државите членки.²⁸

Оваа поддршка којашто Европската Унија им ја пружа на државите членки беше особено значајна токму во времето на Европската бегалска криза кога огромен број на бегалци беше неопходно да се интегрираат во членките на Унијата. Имено во насока на поткрепа на интеграцијата на бегалците Европската Унија го основаше Фондот за азил, миграција и интеграција.²⁹ Во 2016 година Европската комисија во својот акциски план за интеграција нотира дека доколку интеграцијата биде неуспешна истото тоа ќе има сериозни негативни последици врз јавните финансии односно врз самите економии и општества.³⁰ Она што е јасно е дека интеграцијата на бегалците бара пред сè, еден заеднички напор на сите нивоа сè со цел да се постигне успешна интеграција којашто пак сама по себе има низа придобивки за државата домаќин.³¹ Интеграцијата е клучниот фактор во одржувањето на социјалната кохезија. Иако е релативно скап процес истата на среден и на долг рок ќе даде придонес за социјалната кохезија како и за економскиот раст.³²

Раната интеграција може да даде низа на позитивни ефекти од причина што само раното интегрирање може да даде придонес кон ефикасна интеграција

Retrieved from: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_en

²⁷ Висок Комесаријат за Бегалци на Обединетите нации - УНХЦР (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR). (2013, September). A New Beginning: Refugee Integration in Europe. Retrieved from: <https://www.unhcr.org/52403d389.pdf>

²⁸ Хадлстон, Т. (Huddlestone, T.). (2010, April). EU support for integration: what about beneficiaries of international protection? A User's Guide to EU Standards, Funds and Cooperation. Retrieved from: https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/UNHCR-EU_Support_for_Integration-Brochure-screen.pdf

²⁹ Фоти, К. (Fóti, K.). (2019). The role of the EU in integrating asylum-seekers and refugees: limitations and opportunities. Transfer: European Review of Labour and Research, 25(1), 121–129.

³⁰ Агенција за Фундаменталните Права на Европската Унија (European Union Agency for Fundamental Rights) (2019). Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges. Retrieved from: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-integration-young-refugees_en.pdf

³¹ Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees. (2018, April 19). Retrieved from: <https://reliefweb.int/report/world/working-together-local-integration-migrants-and-refugees>

³² Европски Економски и Социјален Комитет (European Economic and Social Committee) (2016, April 27). Integration of refugees in the EU (exploratory opinion requested by the Dutch presidency). Retrieved from: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/integration-refugees-eu-exploratory-opinion-requested-dutch-presidency>

во европските општества што пак би го намалила притисокот кон јавните финансии и би ја олеснила интеграцијата на бегалците на пазарот на труд во Европската Унија.³³

Она што всушност на држави членки на ЕУ им е неопходно, е една поприлично јасна стратегија за интеграција што ќе ги опфати сите аспекти на интеграцијата. Она што е од суштинска важност е тоа самиот пристап да биде насочен кон тоа да одговори на индивидуалните потреби на лицата бегалци, коишто можат да бидат од релативно различна и специфична природа.³⁴ Имено потребни се иновативни политики за интеграција односно политики коишто ќе бидат во согласност со индивидуалните потреби на бегалците и коишто во исто време ќе одговараат на социјалните и економските услови на државите. Со други зборови неопходна е стратегија којашто ќе понуди нови инвентивни решенија што ќе допринесат за успешна локална интеграција.³⁵

Во контекст на мерките за интеграција важно е да се истакне дека и покрај зголемениот обем на финансии коишто ЕУ ги намени за интеграцијата на бегалците во изминатата деценија како резултат на Европската бегалска криза од претходната деценија потребен е еден повеќе холистички пристап за финансирање на мерки за интеграција коишто ќе бидат ефикасни. Исто така е потребно да се посвети и поголемо внимание на долгорочните мерки за интеграција.³⁶

Големата европска бегалска криза од изминатата деценија всушност покажа колку ранливи можат да бидат европските општества односно членките на ЕУ. Истата таа криза го вклучи алармот за важноста на континуираното подобрување на политиките и мерките за интеграција на бегалците сè со цел да се постигне една успешна интеграција на бегалската популација. Клучот на стабилноста и просперитетот лежи токму во соодветното адресирање на прашањата поврзани со интеграција којашто успеа да се наметне како еден од најсуштинските предизвици во поновата европска историја.

³³ Меѓународна Организација на Трудот (International Labor Organization). (n.d). Refugees' integration in the EU labour markets: seizing the opportunities - tackling the challenges. Retrieved from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_429075.pdf

³⁴ EUROPE'S REFUGEES: REFOCUSING ON INTEGRATION. (2018, May). Retrieved from: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/europe/europes%20refugees%20refocusing%20on%20integration/mgi-europes-refugees-refocusing-on-integration-may-2018.pdf>

³⁵ Сох, Ц. (Soh, C.), Ким, М. (Kim, M.), & Ју, Ј. (Yu, Y.). (2017). The Emergence of New Resettlement Countries: A Human Rights Norm Cascade? *Journal of International and Area Studies*, 24(1), 105-124.

³⁶ Фоти, К. (Fóti, K.). (2019). The role of the EU in integrating asylum-seekers and refugees: limitations and opportunities. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(1), 121-129.

ЗАКЛУЧОК

Она што можеме да го извлечеме како еден општ и генерален заклучок е тоа дека интеграцијата на бегалците е еден навистина комплициран процес којшто во својата срж опфаќа една цела низа на различни аспекти или димензии. Експертите коишто се занимаваат со оваа проблематика всушност истакнуваат дека за самата интеграција на бегалците од клучно значење или суштинска важност се политиките коишто самите држави ги преземаат, а коишто се насочени кон тоа да ги интегрираат бегалците во општеството. Овие политики всушност се насочени кон тоа да ја олеснат економската, социјалната, културната или пошироко севкупната интеграција на бегалците во нивниот нов дом. За добрите познавачи на проблематиката поврзана со бегалците и интеграцијата од суштинска важност е пред сè економската интеграција на самите бегалци. Имено стручњаците истакнуваат дека економското интегрирање е всушност првиот иницијален чекор кон создавање на чувство на припадност во заедницата или кон успешно интегрирање. Во таа насока клучен фокус на политиките за интеграција е ставен токму на вработувањето коешто треба да им помогне на бегалците економски да се осамостојат а со тоа и полесно да се интегрираат во општеството. Исто така не помалку важна е и социјалната димензија на интеграцијата. Имено според добрите познавачи на проблематиката од круцијална важност за успешна социјална интеграција е всушност познавањето на јазикот на општеството коешто е домаќин што пак исто така има силно влијание и на самата економска интеграција од причина што истиот влијае на шансите за вработување на самите бегалци. Од тие причини клучен акцент се става и на изучувањето на јазикот на државата којашто преставува нов дом на бегалците. Всушност сите димензии на интеграцијата се меѓусебно испреплетени како и подеднакво важни. Сите овие димензии коишто се составен дел на интеграцијата мора да бидат задоволени од причина што сите играат исклучително важна улога и сите заеднички го трасираат патот кон една успешна интеграција на бегалците во државата којашто треба да преставува нивниот нов дом. Интеграцијата во изминатите години преставуваше и сè уште преставува еден од суштинските и најголемите предизвици со коишто се соочиле државите членки на Европската Унија. Она што е евидентно според експертите коишто се занимаваат со оваа проблематика е тоа дека на државите членки на Унијата им е потребна еден општа стратегија за интеграцијата на бегалците како и политики коишто за свој императив ќе ги имаат индивидуалните потреби на секој бегалец. Влијателните сојузи сочинети од едни од најразвиените држави во светот како што е Европската Унија се токму оние коишто имаат капацитет и можност да направат големи промени на начин што преку својот личен пример ќе изградат пат којшто ќе го следи и остатокот од светот. Државите членки на Европската Унија всушност треба постојано да бидат фокусирани

на подобрување на целокупната заштита на бегалците како и на олеснување на нивната интеграција во нивните општества, а со тоа и да постават еден добар пример по којшто и останатите држави во светот ќе се раководат.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

КНИГИ

1. Масуд, А. (Masoud, A), Курки, Т. (Kurki, T.), & Брунила, К. (Brunila, K.). (2020). ‘Learn Skills and Get Employed’—Constituting the Employable Refugee Subjectivity through Integration Policies and Training Practices. In Brunila K. & Lundahl L. (Eds.), *Youth on the Move: Tendencies and Tensions in Youth Policies and Practices*. Helsinki University Press.

СТАТИИ

1. Брел, Ц. (Brell, C.), Дагман, Ц. (Dustmann, C.), & Престон, И. (Preston, I.). (2020). The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *The Journal of Economic Perspectives*, 34(1).
2. ДеВрум, Т. (De Vroome, T.), Коендерс, М. (Coenders, M.), Ван Туберген, Ф. (Van Tubergen, F.), & Веркујтен, М. (Verkuyten, M.). (2011). Economic Participation and National Self-Identification of Refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 45(3).
3. Квин, Е. (Quinn, E.). (2016). The Refugee and Migrant Crisis: Europe’s Challenge. *Studies: An Irish Quarterly Review*, 105(419).
4. Корац, М. (Korac, M.). (2003). Integration and How We Facilitate It: A Comparative Study of the Settlement Experiences of Refugees in Italy and the Netherlands. *Sociology*, 37(1).
5. Крисп, Ј. (Crisp, J.). (2004). The Local Integration and Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis. Working Paper No. 102, New Issues in Refugee Research series. Geneva: UNHCR PDES.
6. Лаурентсјева, Н. (Laurentsyeva, N.) & Вентурини, А. (Venturini, A.). (2017). The Social Integration of Immigrants and the Role of Policy – A Literature Review. *Intereconomics*, 52(5).
7. Сох, Ц. (Soh, C.), Ким, М. (Kim, M.), & Ју, Ј. (Yu, Y.). (2017). The Emergence of New Resettlement Countries: A Human Rights Norm Cascade? *Journal of International and Area Studies*, 24(1).
8. Фоти, К. (Fóti, K.). (2019). The role of the EU in integrating asylum-seekers and refugees: limitations and opportunities. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(1).
9. Хардер, Н. (Harder, N.), Фигероа, Л. (Figueroa, L.), Гилум, Р. (Gillum, R.), Хангартнер, Д. (Hangartner, D.), Лаитин, Д. (Laitin, D.), & Хајнмуеллер, Ј. (Hainmueller, J.). (2018). Multidimensional measure of immigrant

integration. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 115(45).

10. Харел-Бонд, Б. (Harrell-Bond, B.), & Вутира, Е. (Voutira, E.). (1992). Anthropology and the Study of Refugees. *Anthropology Today*, 8(4).
11. Чангани, Р. (Chhangani, R.). (1995). LOCAL INTEGRATION OF REFUGEES IN NIGERIA. *Journal of the Indian Law Institute*, 37(4).
12. Штайн, Б. (Stein, B.). (1986). Durable Solutions for Developing Country Refugees. *The International Migration Review*, 20(2).

МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ

1. Конвенција за статусот на бегалците. (1951). (1954, април 22).

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. Cultural Integration: Definition & Examples. (n.d) Retrieved from: <https://study.com/academy/lesson/cultural-integration-definition-examples.html#:~:text=Cultural%20integration%20is%20when%20individuals,culture%20without%20diminishing%20their%20own.&text=Opponents%20see%20it%20as%20a,if%20they%20are%20more%20integrated>
2. EUROPE'S REFUGEES: REFOCUSING ON INTEGRATION. (2018, May). Retrieved from: https://www.mckinsey.com/~/_media/mckinsey/featured%20insights/europe/europes%20refugees%20refocusing%20on%20integration/mgi-europes-refugees-refocusing-on-integration-may-2018.pdf
3. Integration of refugees in the labour market: lessons learned and way forward. (n.d) Retrieved from: <https://www.esn-eu.org/news/integration-refugees-labour-market-lessons-learned-and-way-forward>
4. REFUGEE CRISIS IN EUROPE, (n.d) Retrieved from: <https://www.unrefugees.org/emergencies/refugee-crisis-in-europe/>
5. The Inclusion of Migrants and Refugees: The Role of Cultural Organisations. (2017). Retrieved from: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/project-result-content/6d5fdb95-53a0-4fe4-9107-19487dbb39c1/Access-Culture-migrants-refugees_low.pdf
6. What measures are in place to ensure the long-term integration of migrants and refugees in Europe? (2020, March 31). Retrieved from: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/what-measures-are-in-place-to-ensure-the-long-term-integration-of-migrants-and-refugees-in-europe>
7. Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees. (2018, April 19). Retrieved from: <https://reliefweb.int/report/world/working-together-local-integration-migrants-and-refugees>
8. Агенција за Фундаменталните Права на Европската Унија (European Union Agency for Fundamental Rights). (2019). Integration of young refugees in the

- EU: good practices and challenges. Retrieved from: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-integration-young-refugees_en.pdf
9. Висок Комесаријат за Бегалци на Обединетите нации - УНХЦР (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR). (2006, JUNE). UNHCR Master Glossary of Terms. Retrieved from: <https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>
 10. Висок Комесаријат за Бегалци на Обединетите нации - УНХЦР (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR). (May, 2007). Note on the Integration of Refugees in the European Union. Retrieved from: <https://www.refworld.org/pdfid/463b24d52.pdf>
 11. Висок Комесаријат за Бегалци на Обединетите нации - УНХЦР (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR). (2014, July). The Integration of Refugees A Discussion Paper. Retrieved from: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/02/integration_discussion_paper_July_2014_EN.pdf
 12. Висок Комесаријат за Бегалци на Обединетите нации - УНХЦР (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR). (2013, September). A New Beginning: Refugee Integration in Europe. Retrieved from: <https://www.unhcr.org/52403d389.pdf>
 13. Европска Комисија (European Commission) (n.d). Inclusion of migrants and refugees in cities. Retrieved from: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_en
 14. Европски Економски и Социјален Комитет (European Economic and Social Committee). (2016, April 27). Integration of refugees in the EU (exploratory opinion requested by the Dutch presidency). Retrieved from: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/integration-refugees-eu-exploratory-opinion-requested-dutch-presidency>
 15. Карера, С. (Carrera, S.) & Ванкова, З. (Vankova, Z.). (n.d). Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies A comparative assessment in selected Council of Europe member states. Retrieved from: <https://rm.coe.int/168093de2c>
 16. Меѓународна Организација на Трудот (International Labor Organization). (n.d). Refugees' integration in the EU labour markets: seizing the opportunities - tackling the challenges. Retrieved from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_429075.pdf
 17. Рид, К. (Reid, K.). (2021, March 15). Syrian refugee crisis: Facts, FAQs, and how to help. Retrieved from: <https://www.worldvision.org/refugees-news-stories/syrian-refugee-crisis-facts>

18. Хадлстон, Т. (Huddleston, T.). (2010, April). EU support for integration: what about beneficiaries of international protection? A User`s Guide to EU Standards, Funds and Cooperation. Retrieved from: https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/UNHCR-EU_Support_for_Integration-Brochure-screen.pdf
19. Холт-Лунстад, Ј. (Holt-Lunstad, J.) & Лефлер, М. (Lefler, M.). (2019, October 30) Social Integration. Retrieved from: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-319-69892-2_646-2

**EU ENLARGEMENT POLICY TOWARDS MACEDONIA
AND THE WESTERN BALKANS:
BASICS, CHARACTERISTICS AND PERSPECTIVES**

LL.M Emilija Stefanovska-Davkova

PhD Candidate, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje,
Faculty of Law “Iustinianus Primus”-Skopje

E: mail emmasteff1@yahoo.com

Abstract

Enlargement of the European Union is an important process, as it needs to have comprehensive economic, security and infrastructural resources. EU understands its weakening and tries to use it through well-thought-out politicians, because it will be activated with the need to interest, activate and activate the entire system for managing the system by managing the countries in their reform during the process of accessing. In this context, this paper aims to address some of the important circumstances, aspects and factors of enlargement policy.

EU, through its political and professional structures, prepares clearly defined criteria for the entry of the Western Balkan countries, it encourages positive changes in these countries, but at the same time it must protect itself, by creating structures that monitor the progress of the these countries towards EU membership and structures that assist the process with expertise.

European countries, the founders of today’s European Union, and the once that entered, realized the need for its enlargement. Enlargement policy has achieved great success thanks to several factors that are elaborated in this paper.

The process is financially supported, through increasing funds, and thus helps all aspiring countries under the most favorable circumstances to infiltrate themselves in the economic system of EU, and while raising their economic capacity, these countries gain knowledge for the EU economic system. The process is long due to the overall complexity of the approach, but it is certain.

Keywords: EU enlargement, Western Balkans, *acquis communautaire*, economic system, IPA, security

ПОЛИТИКАТА ЗА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ КОН МАКЕДОНИЈА И ЗАПАДЕН БАЛКАН: ОСНОВИ, КАРАКТЕРИСТИКИ И ПЕРСПЕКТИВИ

м-р Емилија Стефановска-Давкова

докторанд, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“–Скопје,

Правен факултет „Јустинијан Први“–Скопје

E: mail emmasteff1@yahoo.com

Апстракт

Проширувањето на Европската Унија е значаен процес бидејќи ги зголемува нејзините вкупни економски, безбедносни и инфраструктурни ресурси. ЕУ го сфаќа тоа значење и се обидува истото да го оствари преку осмислени политики, затоа што процесот се карактеризира со потребата да се усогласат интересите, начините на дејствување и целокупниот вредносен систем на своите членки со истите на државите кои ѝ пристапуваат. Во тој контекст, овој труд има за цел да се осврне на некои битни околности, аспекти и фактори на политиката на проширувањето.

ЕУ, преку своите политички и професионални структури, изготвува јасно определени критериуми за влез на земјите од Западен Балкан, таа поттикнува позитивни промени кај овие земји, но истовремено мора да се штити и самата себе, на тој начин што создава структури кои го следат напредокот на овие држави кон членство во ЕУ и структури кои со експертизи го помагаат процесот.

Европските земји, основачите на денешната Европска Унија, а покасно и дел од другите членки, ја сфатија важноста за нејзиното проширување. Политиката на проширувањето постигна висок успех благодарјќи на неколку фактори кои се изложени.

Процесот е поддржан финансиски, преку фондови кои се зголемуваат, и на тој начин им помагаат на сите земји аспиранти под најповолни околности да се инфилтрираат во економскиот систем на ЕУ, подигајќи ги истовремено економските капацитети на овие држави и сознанијата за економскиот систем на ЕУ. Процесот е долг поради целокупната сложеност на пристапот, но е извесен.

Клучни зборови: *проширување на ЕУ, Западен Балкан, Законодавството на ЕУ, економски систем, ИПА, безбедност.*

Вовед

Проширувањето на ЕУ е значаен процес бидејќи ги зголемува нејзините вкупни економски, безбедносни и инфраструктурни ресурси. Таа се обидува истото да го оствари преку осмислени политики, затоа што процесот се карактеризира со потребата да се усогласат интересите, начините на дејствување и целокупниот вредносен систем на земјите-членки со оние на земјите-кандидати. Во тој контекст, овој труд има за цел да се осврне на некои битни околности, аспекти и фактори на политиката на проширување.

1. Европската Унија и нејзините соседи

Политиката за проширување на ЕУ се смета за најуспешна од сите надворешни политики на ЕУ, затоа што ЕУ мора да им посвети особено внимание на своите граѓани и на нивните гледишта и грижи па затоа таа, покрај политиката на проширување, ја разви и европската соседска политика за оние земји кои не се подобни за влез во неа, а потоа го разработи и процесот на стабилизација и асоцијација со земјите од Западен Балкан (Србија, РС Македонија, Албанија, Косово, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Хрватска сè до нејзиниот влез во ЕУ во 2013 година). За оние земји кои немаат желба за влез, востановени се алтернативни правни структури, т.н. билатерални, како на пр. со Швајцарија, Европската економска област и Европската асоцијација за слободна трговија со Исланд, Лихтенштајн и Норвешка, како и релациите на ЕУ со Руската Федерација.¹ ЕУ помина низ осум проширувања, каде спаѓа и големото проширување со Југоисточна Европа од 2004 година, каде преку користење на мекото право, во надворешните односи на ЕУ, со употреба на плејада од правни документи со кои се насочуваат државите кон целите на соседството.² Процедурата за пристапување во ЕУ стои во член 49 од Договорот на ЕУ: „Секоја европска држава што ги почитува вредностите наведени во член 2 и се обврзе да ги промовира, може да поднесе барање за да стане членка на Унијата. Европскиот парламент и националните парламенти ќе бидат известени за оваа апликација. Земјата кандидат ја поднесува својата апликација до Советот, кој делува едногласно по советување со Комисијата и со согласност на Европскиот парламент, кој одлучува со мнозинство гласови од државите-членки. Условите за подобност изгласани на Европскиот совет ќе бидат земени во предвид. Условите за влез и прилагодувањето кон договорите врз коишто се темели Унијата, ќе бидат предмет на договор помеѓу земјите-членки и земјата-кандидат. Овај договор ќе им биде доставен за ратификација на сите земји-членки во согласност со нивните соодветни уставни барања.“³

Начинот на проширување се менувал преку склучување на последователните договори, така што сега е потребна согласност од Европскиот парламент во консултација со Комисијата. Со договорот од Рим, единствено требало да се задоволат политичките критериуми: стабилните демократски институции, владеење на правото, човекови права и почитување и заштита на малцинствата, како и економските критериуми: функционална пазарна економија и капацитет

¹ Vooren, V. B. & Wessel, A.R. (2014). EU External Relations Law, text cases and materials, Cambridge University Press, p.517.

² Ibid.

³ Член 49 од Договорот на ЕУ, Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, (07.06.2016) C 202/43, Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

за справување со конкуренцијата и пазарните сили.⁴ Но, после Лисабонскиот договор, условите за подобност се усвојуваат од страна на Европскиот совет, а Комисијата ја игра клучната улога за да ги осигура стремежите и усогласеноста со критериумите поставени од страна на земјите-членки во Европскиот совет, со што членот 49 од Договорот на ЕУ не ја дава комплетната слика за чекорите кои треба третата земја „да ги изоди“ за да стане членка на ЕУ“.⁵

Накратко, патот на една земја аспирант за влез во Европската Унија е следен: таа земја прво ја поднесува својата апликација пред Советот на министри, по што Советот ја консултира Комисијата, а потоа следи долга дискусија и се чека на одговор во „разумен“ временски период. Некогаш одговорот може да биде брз, како во случајот на Мароко кој веднаш беше одбиен по аплицирањето, а од друга страна го имаме примерот со Турција, која поднесе апликација за членство во ЕУ во 1987 година, а го доби својот формален статус на кандидат во 1997 година, десет години после своето аплицирање.⁶ Мислењето на Комисијата се дава во пократок временски период, на пример, Србија ја поднесе својата апликација на 22 декември 2009 година, Советот побара мислење на 25 октомври 2010 г. а Комисијата одговори после една година во октомври 2011 година, но одобрувањето на статус е обично условено како во случајот со Србија, кога е дадена позитивна препорака, но под услов да го активира дијалогот со Косово.⁷ После позитивниот одговор од Европскиот совет, следуваат преговори според рамката за преговори предложена од Комисијата, со што треба да се имплементира и изврши Законодавство на ЕУ кое е составено од 35 поглавја – политики, со што се наидува на понатамошни пречки во претпристапниот период кои можат да траат со години. Свкупно, процесот на преговори се влечи помеѓу третите земји, Комисијата и Советот, кои изготвуваат извештаи за напредокот на членство на земјата-кандидат. Откако ќе завршат сите преговори и реформи, после ратификувањето на пристапувањето од страна на земјите-членки, третата земја станува земја-членка на ЕУ.

Во јуни 1993 година, после сесија на Европскиот совет во Копенхаген, Комисијата констатира дека е тешко да се дефинира значењето за исполнување на условите за подобност бидејќи се комбинација од географски, историски и културни елементи како основна карактеристика на европскиот идентитет, што го објаснува одбивањето на Мароко во 1987 година, како држава со неевропски

⁴ European Neighborhood Policy And Enlargement Negotiations, European Commission, (2021) Retrieved from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en

⁵ Vooren, V. B. & Wessel, A.R. (2014). EU External Relations Law, text cases and materials, Cambridge University Press, p.517.

⁶ Ibid.

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership to the European Union, COM(12 October 2011) 668 final, Brussels

карактеристики, а Турција, иако доби статус на кандидат една декада подоцна, преговорите и беа попречувани преку политичките дебати на земјите-членки. Членството во ЕУ бара развиени и стабилни институции кои ја гарантираат демократската процедура, владеењето на правото, човековите права и почитта кон малцинствата, потоа развиен и функционален економски пазар, а сите тие обврски да се во склад со политичката, економската и монетарната Унија на ЕУ, со што таа би имала капацитет да апсорбира нови членки, што е еден од главните интереси како за Унијата така и за нејзините кандидати.⁸

Во тој контекст, првиот критериум за влез во ЕУ е политичката условеност и стабилност на институциите, тоа ги вклучува човечкото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитта кон човековите права, како и малцинските права.⁹ Европската економска заедница имаше релации со Грција, Португалија и Шпанија, но односите со Грција беа замрзнати по пучот на полковниците, додека Шпанија и Португалија требаше да ја искоренат диктатурата пред да бидат прифатени како земји-членки, бидејќи основна карактеристика на ЕУ е плуралната демократија и почитување на човековите права.¹⁰

Вториот критериум за пристап е имање на функционална, конкурентна, пазарна економија, што е многу битно и за самата земја да има бенефит, во спротивно таа би имала штета, бидејќи постои опасност од поткопување на единствениот пазар. Пазарната економија бара баланс помеѓу понудата и побарувачката, добро развиен и стабилен правен систем во кој се регулирани и спроведени правата на сопственост, макроекономска стабилност и степен на консензус за најважните работи на економската политика, понатаму, добро развиен финансиски сектор и отсуство на значителни бариери, како и излезна помош за подобрување на ефикасноста.¹¹

Третиот критериум е преземање на правата и обврските на правниот и политичкиот систем на економската и монетарната Унија, како и работата на институциите.¹² Прво, земјата кандидат мора да го усвои во целост законодавството на ЕУ, кое е широк поим што ги **вклучува принципите и политичките цели на договорите, нивната примена како и примената на судската пракса на судовите на ЕУ, меките правни методи** при усвојувањето на декларациите и резолуциите како и меѓународните договори склучени помеѓу Унијата и земјите-членки во врска со политиките. Потоа, земјата-

⁸ Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, (21-22 June 1993) at 13⁸.

⁹ Hillion, C. (2004). 'The Copenhagen Criteria and their Progeny' in Hillion (ed.), EU Enlargement: a Legal Approach, Hart Publishing, p.3.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the EU, Doc. 97/13, (15 July 1997) (no page numbering, see title 2/2).

¹² European Commission, Europe and Challenge of Enlargement, Bulletin of the EC, supplement 3/92, (24 June 1992), p.11.

кандидат мора ефективно да го спроведе законодавството на ЕУ преку правната и административна рамка во јавниот и приватниот сектор. Четвртиот критериум е капацитетот на апсорпција кој е воведен за да се осигура Европската интеграција.¹³

2. Мотивацијата на ЕУ за проширувањето преку влез на земјите на Западниот Балкан во Унијата со посебен осврт на аспектот на безбедноста

Постојат повеќе мотиви за проширувањето на ЕУ. Економскиот мотив лежи во зголемувањето на заедничкиот пазар на Унијата што има позитивни економски реперкусии за сите земји членки на Унијата и Унијата како целина. Потоа, инфраструктурниот развој, бидејќи земјите на Западниот Балкан се лоцирани помеѓу земјите – членки на Унијата, па развојот на инфраструктурната мрежа ќе обезбеди нивна повисока поврзаност, со севкупни економски и општествени импликации. Сепак, од особено големо значење е безбедносниот мотив за влез на Земјите на Западниот Балкан во Унијата.

Европејците одбиваат поголема координација помеѓу надворешната и одбранбената политика, не поради идентитетот и суверенитетот, туку поради невозможноста да се оправда скапиот трошок за домашната средина.¹⁴ Европа има силни идеолошки и институционални причини да биде скептична за воени решенија за глобалните проблеми, а тоа се влече уште од Втората светска војна, па затоа Европа инвестира во цивилни сили: проширување на ЕУ, промовирање на трговската политика, давање на странска помош, промовирање на меѓународното право и организирање и фокусирање на воени операции со низок интензитет.¹⁵ Од крајот на Студената војна, проширувањето на ЕУ се покажа како најефикасен инструмент за ширење мир и безбедност достапен на западните нации.¹⁶

Позицијата на Европската Унија кон Балканот е променлива, додека во раните '90-ти години од минатиот век се крена сид за заштита од нестабилноста на Балканот, после војната во Косово во 1999 година ЕУ превзеде одговорност со тоа што почна да го смета Балканот како неразвоен дел од Европа. Балканот беше поттик за усвојување на Европската перспектива за просторен развој, а со тоа ЕУЛЕКС стана најголемата цивилна мисија воопшто лансирана во рамките на Европската перспектива за просторен развој, со значајно позитивно влијание

¹³ Ibid.

¹⁴ Moravcsik, A., (2007). The European Constitutional Settlement, State of the European Union, Vol. 8, New York, Oxford University Press, p. 12 Retrieved from: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/meunier.pdf>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

во делот на стабилноста и развојот.¹⁷

Во делот на безбедноста за Западен Балкан, ЕУ се труди да обезбеди одржлив мир, преку зајакнување на институциите, за борба со транснационалниот криминал, обезбедување на мирот и стабилноста во регионот.¹⁸

Внатрешната безбедност на ЕУ се однесува на борба против националната и верска радикализација, тероризмот, организираниот криминал, и слично, со што состојбите на Западниот Балкан имаат влијание врз надворешната и безбедносна политика на ЕУ. Главен механизам за стабилизација е распоредувањето на полицијата и владеењето на правото. Безбедносната политика на Југоисточна Европа ја претставува првата алатка на Заедничката безбедносна и одбранбена политика во остварувањето на надворешната политика на ЕУ кон Западен Балкан.¹⁹ Безбедната околина е услов за одржување на мир и демократија.²⁰ Овај строг пристап со контрола врз полицијата и реформскиот процес на владеењето на правото може да egzистира само со мониторинг, менторирање и советување на локалната администрација. Ваквиот хибриден модел е креиран за мисиите на Босна и Херцеговина, Косово и РС Македонија. Во Босна и Херцеговина, мисијата на полицијата на ЕУ, со неизвршен мандат вршеше надзор и ги менторираше реформите во полицијата од 2003 година, во Косово, EULEX е ангажиран во однос на целиот спектар на граѓанското право, преку комбинација на извршните и неизвршни моќи.²¹ Во Република Северна Македонија двете мисии EUPOL Proxima и EUPAT (полициски, советодавен тим на ЕУ), од 2003 до 2008 беа спроведени со неизвршни, силни пристапи кои ја промовираа безбедносната агенда на ЕУ.²² Неколку политики и стратегии кои се однесуваат на Западен Балкан се однесуваат и на Централноисточна Европа - тука спаѓаат Соседската политика на ЕУ, Стратегијата за безбедност на ЕУ и регионалниот пристап.²³ Соседската политика на ЕУ се рефлектира врз европската тенденција која сака да игра улога на глобален играч, но сè уште го нема достигнато тој степен на влијание. Стратегијата за безбедност на ЕУ е повеќе ориентирана кон европските интереси, отколку кон партнерите и наоѓа мотиви во делот на безбедноста.²⁴ Регионалните конфликти, директно или индиректно влијаат

¹⁷ Kyris, G., & Maltby, T. (2011). The European Union as a global actor: present and future challenges-special issue edited by George Kyris and Tomas Maltby. *Political Perspectives*, Vol.5(2),p3.

¹⁸ Ioannides, I., & Collantes-Celador, G.,(2011). The Internal-External Security Nexus and EU Police/ Rule of Law Missions in the Western Balkans, *Conflict, Security and Development*, p.2.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid, p. 3.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Quille, G. (28 July 2004).The European Security Strategy: a framework for EU security interests?, Retrieved from: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede20040728_ess/_sede20040728_ess_en.pdf

врз интересите на ЕУ и креираат круг на закани: уништуваат животи и ги загрозуваат социјалните околности, негативно влијаат врз човековите права и слободи, водат кон тероризам и екстремизам, се поттикнува организиран криминал и можност за размножување на овие негативни појави.²⁵

Класичните карактеристики на држава која пропаѓа се: лошо раководење, корупција, злоупотреба на моќ и функција.²⁶ Според Светската банка, скоро сите кривки држави кои се идентификувани во 1980 година се сè уште ранливи денес, истакнувајќи ја тешкотијата во постигнувањето на одржлив напредок во слабите и пропаднатите држави, со што се предвидува државата како таква да биде и во наредните 50 години.²⁷

Организираниот криминал, најмногу се рефлектира во прекуграничниот шверц на дрога, жени и воопшто трговија со луѓе, органи, имигранти и оружје.²⁸ Во рамки на ЕУ, во делот за организиран криминал спаѓа и корупцијата и перењето на пари и се покриваат новите димензии на организиран криминал, како еколошкиот криминал и компјутерскиот криминал (сајберкриминал), што не е контролиран од државата, но затоа пак може да ја стави државата под нивна контрола, па затоа ЕУ и САД посветуваат внимание на овие појави и преку безбедносната стратегија се дојде до заклучок дека треба да се обрне внимание на Западен Балкан за кој се смета дека е јадро на регионалниот конфликт.²⁹ Така што, еден од круцијалните мотиви на ЕУ за Западен Балкан е токму безбедноста и затоа ЕУ има мотив за справување со безбедносните проблеми, бидејќи Балканот значително придонесува во зголемувањето на несигурноста, а со тоа се зголемуваат давачките за вложување во ресурси кои ќе ги решаваат настанатите проблеми.³⁰ Во однос на граничната безбедност, границите на ЕУ се веќе порозни и не се во можност да се справат со криминалот и неговото размножување, па ова проширување би ги потенцирало длабочината и тежината на проблемите што потекнуваат од порозните граници кои припаѓаат првенствено на скромно развиените, посттранзициони мултикултурни и мултисоцијални земји.³¹

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede20040728_ess_/sede20040728_ess_en.pdf

²⁵ Ibid

²⁶ Wyler, L.S. (2008). Weak and Failing States: Evolving Security Threats and US Policy, CSR Report for Congress, 2008, p. 1.

²⁷ Ibid, p.13.

²⁸ Quille, G. (28 July 2004). The European Security Strategy: a framework for EU security interests?, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede20040728_ess_/sede20040728_ess_en.pdf

²⁹ Ibid.

³⁰ Todorovska, M., (2012). European Union's Motives, Capacities and Obstacles Concerning Western Balkans Integration Process, Belgrade, p.30.

³¹ Ibid, p.31.

3. Зајакнување на процесот на пристапување – Кредибилна перспектива на ЕУ за Западен Балкан

Европската Унија и нејзините земји-членки од Самитите на Феира и Солун во 2000 и 2003 година, ја изразија својата недвосмислена поддршка за европската перспектива на Западен Балкан. Во таа насока беа усвоени заклучоци на Советот во јуни 2019 година, одобрени од Европскиот совет во ноември 2019 година. Ова полноправно членство на Западен Балкан во ЕУ би било од политички, безбедносен и економски интерес за ЕУ, но исто така е и стабилна геостратешка инвестиција. Проширувањето на ЕУ е клучна алатка за промовирање на демократијата, владеењето на правото и почитувањето на основните права, кои се исто така главните мотори на економската интеграција и суштинското сидро за поттикнување на регионална стабилност. Притоа, од голема важност е да се изгради поголема доверба кај сите засегнати страни и да се зајакне процесот на пристапување со тоа што би станал попредвидлив, поверодостоен - заснован врз објективни критериуми и ригорозни позитивни и негативни условувања и реверзибилен-подинамичен и поподложен на посилено политичко управување. Понатаму, за процесот на пристапување да биде поефикасен, од клучно значење е да се подигне свеста во регионот за побрзо и поефикасно имплементирање на реформите. Јавната политика на земјите за пристапување во ЕУ е проценета појасно на годишно ниво со извештаи.

3.1. Заживување на процесот на пристапување

а) Поголем кредибилитет

За процесот на пристапување да го врати својот кредибилитет треба да почива на взаемна доверба и јасни обврски од двете страни, што пред сè значи за земјите на Западен Балкан, дека нивните лидери мора сериозно да се посветат на исполнување на обврската за спроведување на реформите, без оглед дали станува збор за владеење на правото или борба против корупцијата, демократизација на институциите, економски реформи, јавна администрација и усогласување на надворешната политика. Лидерите на Западен Балкан, исто така, треба да вложат напор за зајакнување на регионалната соработка и добрососедските односи за стабилност и просперитет на своите граѓани, истовремено давајќи и доверба на ЕУ.

Преговорите за основите ќе бидат водени од:

- Патоказ за поглавјето за владеење на правото, еквивалентно на претходните акциони планови што ќе претставува почетен репер. Привремени одредници ќе продолжат да се поставуваат и ниту едно друго поглавје нема да биде привремено;
- Патоказ за функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација;

- Посилна врска со процесот на програма за економски реформи за да им се помогне на земјите да ги исполнат економските критериуми.

Комисијата треба да ги зајакне мерките за владеење на правото и градење на демократски и функционални институции. Посериозна борба за справување со корупцијата и поддршка за регионална соработка, со тоа што ќе се преземат сите напори за решавање на билатералните спорови.

б) Посилна политичка брзина

Земјите кои се стремат да влезат во ЕУ не се движат како автопилоти, туку мора да покажат сериозна активност од нивна страна за да ги достигнат европските стандарди и вредности. За земјите-членки да ја споделат заедничката иднина со Западен Балкан треба да покажат и значаен политички, не само технички потфат и двете страни треба да покажат повеќе водство и да ја позиционираат политичката природа на процесот напред и во центарот, за да создадат високо ниво на политички дијалог редовни ЕУ-Самити на Западен Балкан и засилени министерски контакти.³²

Сите тела во рамките на ССА (Спогодбата за стабилизација и асоцијација) треба да се фокусираат на клучни прашања и реформи, за да се овозможи политичкиот дијалог во пристапните преговори, а советот на ССА е битен за мониторинг на аспектите за побрза интеграција. Меѓувладините конференции обезбедуваат добро политичко управување, а земјите-членки ќе бидат поканети за системски да придонесат. Тие временски се одржуваат после објавувањето на Извештајот од Европската комисија. Во меѓувреме, Комисијата ќе продолжи да го предлага својот годишен пакет во детали за реформите за одобрување од земјите-членки и корективни предлози за напредокот.

в) Подинамичен процес

Со цел да се внесе понатамошна динамика во преговарачкиот процес и да се поттикне вкрстено оплодување на напорите надвор од одделните поглавја, поглавјата за преговори ќе бидат организирани во тематски групи, кластери кои ќе овозможат посилно фокусирање на основните сектори во политичкиот дијалог и да се идентификуваат најважните и најитни реформи по сектор.³³ Преговорите за секој кластер ќе бидат отворени како целина - по исполнувањето на почетните одредници. Како резултат на процесот на скрининг, спроведен по кластер, ќе бидат договорени приоритетите за забрзана интеграција и клучните реформи меѓу ЕУ и земјата кандидат. Кластерите ќе бидат усогласени со поткомитетите на ССА, така што напредокот во кластерот може да се следи и да се преземат специфични мерки за забрзано усогласување според структурите на ССА, за забрзано усогласување и интеграција во сите области на политиките на ЕУ.

³² Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020), 57 final, p. 3.

³³ Ibid, p. 4.

г) Предвидливост, позитивна и негативна условеност

Комисијата го користи пакетот за проширување за да ја провери усогласеноста на кандидатите со законодавството и да обезбеди појасно водство, како и следните чекори во процесот. Основниот елемент на процесот на пристапување е заснован на неговата условеност, меѓутоа, за да се постигне тоа, условите мора да бидат јасни од самиот почеток. Важно е земјите-кандидати да ги знаат одредниците според кои ќе се мерат нивните перформанси, а Комисијата, исто така, ќе користи индикатори од трети страни кога е тоа важно за да им обезбеди на земјите-членки најширока можна основа за нивните одлуки.³⁴

Со обезбедување јасни и опипливи стимулации од директен интерес за граѓаните, ЕУ може да поттикне реална политичка волја и да ги награди резултатите што произлегуваат од реформите и процесот на политички, економски и општествени промени. Доколку земјите ги исполнат приоритетните реформи договорени во преговорите, тоа треба да доведе до:

- Поблиска интеграција на земјата со Европската Унија, работа за забрзана интеграција и „вметнување во фаза“ на индивидуалните политики на ЕУ, пазарот на ЕУ и програмите на ЕУ, истовремено обезбедувајќи еднакви услови за игра;
- Зголеменото финансирање и инвестиции - заклучно со инструментите за претпристапна помош, базирани на реформите од ИПА поддршката и поблиска соработка со институциите за финансиска соработка.
- Преку фондовите на ЕУ треба да се стимулира напредокот на земјата-кандидат, во спротивно мора да се санкционира секоја стагнација во спроведувањето на реформите во процесот на пристапување. ЕУ може да се справи со потенцијалните проблеми на неколку начини:
- Земјите-членки би можеле да одлучат дека преговорите може да се стават во мирување во одредени области, или во најсериозните случаи, да се прекинат во целина.
- Обемот и интензитетот на финансирањето на ЕУ може да се прилагоди на развојот на состојбите, со исклучок на поддршката за граѓанското општество.
- Придобивките од поблиска интеграција, на пр. пристап до програмите на ЕУ, еднострани отстапки за пристап до пазарот може да бидат паузирани или повлечени.³⁵
-

3.2. Групи на преговарачки поглавја:

а) Основи:

- Судство и основни права
- Правда, слобода и безбедност

³⁴ Ibid, p. 5

³⁵ Ibid, p. 6

- Економски критериуми
- Функционирање на демократските институции
- Реформа на јавната администрација
- Јавни набавки
- Статистика
- финансиска контрола

б) Внатрешен пазар

- Слободно движење на стоки
- Слобода на движење на работниците
- Право на основање и слобода на давање услуги
- Слободно движење на капитал
- Закон за трговски друштва
- Закон за интелектуална сопственост
- Политика на конкуренција
- Финансиски услуги
- Заштита на потрошувачите и здравството

в) Конкурентност и инклузивен раст

- Информатичко општество и медиуми
- Оданочување
- Економска и монетарна политика
- Социјална политика и вработување
- Политика за претпријатијата и индустриска политика
- Наука и истражување - Образование и култура
- Царинска унија

г) Зелена агенда и одржлива поврзаност

- Транспортна политика
- Енергија
- Трансевропски мрежи
- Климатски промени и промени на животната средина

д) Ресурси, земјоделство и кохезија

- Земјоделство и рурален развој
- Безбедност на храна, ветеринарство и фитосанитарна политика
- Рибарство
- Регионална политика и координација на структурни инструменти
- Финансиски и буџетски одредби

- г) Надворешни односи
- Надворешни односи
- Надворешна политика за безбедност и одбрана

4. Инструмент за претпристапна помош

Инструментот за претпристапна помош (ИПА) е механизам за финансирање на Европската Унија. Од 2007 година, таа ги замени претходните програми како што се PHARE, ISPA, SAPARD и CARDS. За разлика од претходните програми за помош, ИПА нуди средства и на земјите кандидати за членство во ЕУ (Албанија, Северна Македонија, Црна Гора, Србија, Турција) и на потенцијалните кандидати (Босна и Косово). ИПА 2007-2013 е составена од пет елементи: градење на институции и надминување на транзицијата, прекугранична соработка со земјите-членки на ЕУ и други кои се подобни за ИПА, регионален развој (транспорт, животна средина, регионален и економски развој), човечки ресурси, рурален развој. Регулативата за ИПА која го опфаќа периодот 2007-2013 година („ИПА I“) беше заменета во март 2014 година со нова регулатива („ИПА II“) што го опфаќа периодот 2014-2020 година. Вкупната распределба на буџетот за ИПА II е 11,7 милијарди евра.³⁶

Табела 1 :ИПА фондови за земјите кандидати и потенцијални кандидати (ИПА II за РС Македонија, Европска соседска политика и преговорите за проширување, 2020)

Буџет (во милиони евра)			
Држава	ИПА I	ИПА II	Вкупно
Турција	4,795	4,454	9,249
Мулти-земја	1,137	2,959	2,959
Србија	1,386	1,508	2,894
Косово	656	646	1,302
Северна Македонија	615	664	1,279
Албанија	595	649	1,244
Хрватска	998	0	998
Босна и Херцеговина	656	166	822
Црна Гора	236	271	507
Исланд	30	0	30

³⁶ Северна Македонија - финансиска помош во рамките на ИПА II, Европска соседска политика и преговорите за проширување, 2020 Преземено од: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/north-macedonia_en

5. Финансиска помош во рамките на ИПА II, 2014-2020 за РС Македонија: 608,7 милиони евра. Приоритетни сектори во кои се распределени средствата:

5.1. Демократија и управување

Реформи во државните служби на централно и локално ниво, за поголема транспарентност, отчетност и самостојност во работењето. Спроведување на Охридскиот мировен договор, подобро управување со јавните финансии, создавање силно цивилно општество кое може да придонесе за јавна дебата за подобрување на демократијата, човековите права и социјалната инклузија.

5.2. Владеење на правото и основни права

Реформи во судството, поефикасна борба против корупцијата, почитување на човековите права (особено слободата на изразување на медиумите и заштита на малцинствата, како и ЛГБТ заедницата), подобро управување со границите и политиката за виза, миграција и азил во согласност со Европското законодавство, спроведување на полициските реформи и зајакнување на борбата против организираниот криминал.

5.3. Акција за животна средина и клима

Создавање на почиста и поздрава околина со ниско ниво на јаглерод и ефикасно искористување на ресурсите.

5.4. Транспорт

Развивање на безбедна и добро поврзана транспортна мрежа и зелен транспорт.

5.5. Конкурентност и иновации

Создавање услови за одржлив економски раст, подобрување на конкурентноста и зголемување на инвестициите, странските директни инвестиции, зајакнување на деловната рамка и спроведување на закон за единствен пазар на ЕУ.

5.6. Социјален развој

Креирање на поефективен и поинклузивен пазар на трудот, квалитетно образование и обука, подобро усогласување на вештините со потребите на работодавачите, воспоставување на модерен и флексибилен систем на социјална помош и зајакнување на професионалните организации.

5.7. Земјоделство и рурален развој

Рамномерен развој на руралните области и подобрување на стандардите за безбедност на храна.

5.8. Регионална и територијална соработка

Унапредување на социо-економскиот развој во пограничните области.

Табела 2 : ИПА фондовите по области за Република Северна Македонија³⁷

Република Северна Македонија	Вкупно 2014-2020
а. Демократија и владеење на правото	187.8
Демократија и управување	130.9
Владеење на правото и основните права	56.9
б. Конкурентност и раст	421
Животна средина, климатските активности и енергија	123.3
Транспорт	115.2
Конкурентност, иновации, земјоделство и рурален развој	135.6
Образование, вработување и социјални политики	47
ВКУПНО	608.7

6. Економската политика на ЕУ кон земјите на Западниот Балкан

Европската Унија, согласно нејзината цел за проширување, води економска политика во однос на земјите од Западниот Балкан која е многу поволна по нив, со што се интензивира нивниот економски развој, во таа насока се олеснува нивниот пристап во ЕУ, преку воведување **исклучителни трговски мерки** за нив, односно за земјите и териториите што учествуваат или се поврзани со процесот на Асоцијација и стабилизација (Србија, Црна Гора, Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, територијата на Косово, а во тој момент и Хрватска), кои добиваат можност на **неограничен извоз на стоки без било какви давачки (царини и данок на увоз) во земјите на ЕУ**. (Регулатива на Советот (ЕК) бр. 2007/2000 од 18 септември 2000 година), а **по исклучок увоз преку квоти или контингенти**, како што е примерот со увозот на вино од свежо грозје, каде на земјите од Западниот Балкан (вклучувајќи ја Република Македонија) увозот им се ограничува на 50.000 хектолитри вино годишно.³⁸

Заклучни согледувања

Политиката на проширувањето претставува најуспешна надворешна политика на ЕУ, бидејќи ЕУ го сфаќа значењето на обединување и се обидува истото да го оствари преку осмислена политика, затоа што процесот се карактеризира со потребата да ги усогласат интересите, начините на дејствување

³⁷ Ibid.

³⁸ Прописите на ЕУ според Европскиот парламент и Советот. (13ти декември 2011 година), Службен весник на ЕУ, Л 347/1, 30.12.2011, стр. 1.

и целокупниот вредносен систем на своите членки со оние на државите кои и пристапуваат. Европските земји, основачите на денешната Европска Унија, а покасно и другите членки, ја сфатија нужноста од нејзиното проширување. Политиката на проширувањето постигна висок успех благодарејќи на неколку фактори кои се изложени во трудот. Таа е базирана на мотивите за безбедност, но секако мотивацијата се базира и на зголемувањето на можностите за економска соработка, инфраструктурна поврзаност и други делови на општественото живеење. Таа е креирана со висока осмисленост на начините на дејствување и очекуваните резултати од процесот, но е насочена и кон тоа да го зачува моделот и вредностите на сопственото современо живеење, така што се постава ограничувачки према оние системи, односно држави кои се карактеризираат со несовпаѓање со европскиот начин на живот и општествени вредности. Тргувајќи од фактот дека не сите земји кои имаат сопствен мотив за влез во ЕУ, а се прифатливи за ЕУ, ги имаат достигнато стандардите на општествениот живот на ЕУ, таа, преку своите политички и професионални структури, изготвува јасно определени критериуми за нивни влез. Така, ЕУ поттикнува позитивни промени кај овие земји, но се штити и самата од влез на земји кои доколку имаат битни разлики би го проблематизирале постоечкиот начин на живот и општествено дејствување на ЕУ, на тој начин што создава структури кои го следат напредокот на овие држави коитендираат кон членство во ЕУ и структури кои со експертизи го помагаат процесот. Последно во овој контекст е што тие овој процес го поддржуваат финансиски, преку фондови кои се зголемуваат, како и преку мерките на макроекономската политика на Унијата, на тој начин што им помагаат на сите земји аспиранти под најповолни околности да се инфилтрираат на заедничкиот пазар на ЕУ, подигајќи ги така економските капацитети на овие држави и сознанијата за економскиот систем на ЕУ. Процесот е долг поради целокупната сложеност на пристапот, но е извесен.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the EU, Doc. 97/13, 15 July 1997.
2. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership to the European Union, COM(2011) 668 final, Brussels, 12 October 2011.
3. Conclusions of the European Council, 1-2 March 2012, EUCO 4/3/12 REV.
4. European Commission, Europe and Challenge of Enlargement, 24 June 1992, Bulletin of the EC, supplement 3/92, paragraph 7.
5. European Commission, Europe and Challenge of Enlargement, 24 June 1992, Bulletin of the EC, supplement 3/92.
6. European Neighborhood Policy And Enlargement Negotiations, European Commission, 2021 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en

7. Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020), 57 final.
8. O.U.Eris.(2011) “ The Role of EU in Conflict Management”/”Constructing Europe as a Global Power: From Market to Identity?”, Skopje.
9. Hillion, C. (2004).’The Copenhagen Criteria and their Progeny’ in Hillion (ed.), EU Enlargement: a Legal Approach,Heart Publishing.
10. Ioannides, I. & Collantes-Celador, G.(2011). The Internal-External Security Nexus and EU Police/Rule of Law Missions in the Western Balkans, *Conflict, Security and Development*, p.2.
11. Kyris, G. & Maltby, T. (2011). The European Union as a global actor: present and future challenges-special issue edited by George Kyris and Tomas Maltby. *Political Perspectives*, 5(2),p3.
12. Moravczik, A. (2007).The European Constitutional Settlement, State of the European Union, Vol.8, New York, Oxford University Press,p.12 Retrieved from: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/meunier.pdf>
13. Official Journal L 347, 13 December 2011.
14. Position of the European Parliament of 13 October 2011 (not yet published in the Official Journal) and decision of the Council of 24 November 2011.
15. Presidency Conclusions, Copenhagen European Council,21-22 June 1993 at 13⁸.
16. Quille, G. (28 July 2004).The European Security Strategy: a framework for EU security interests?,Retrieved from:https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede20040728_ess_/sede20040728_ess_en.pdf
17. Todorovska, M., (2012). European Union’s Motives, Capacities and Obstacles Concerning Western Balkans Integration Process, Belgrade,p.30.
18. Vooren,V. B. & Wessel A.R. (2014). EU External Relations Law, text cases and materials, Cambridge University Press, p.517.
19. Wyler, L.S.(2008).Weak and Failing States: Evolving Security Threats and US Policy, CSR Report for Congress, 2008, p. 1.
20. Прописите на ЕУ според Европскиот парламент и Советот, од 13ти декември, 2011 година, Службен весник на ЕУ, Л 347/.1, 30.12.2011.
21. Член 49 од Договорот на ЕУ, Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, C 202/43, 7.6.2016 Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>.
22. Overview of EU pre-accession assistance for rural development (IPARD), Достапно на: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview>
23. EU pre-accession assistance for rural development, ЕС, Достапно на: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview>

**GOALS, OBJECTIVES AND PRINCIPLES OF THE MECHANISM OF
LEGAL REGULATION OF CONFLICT OF INTEREST BY
ARTIFICIAL INTELLIGENCE**

Jaroslavs Strelcenoks

doctoral student and lecturer at Turība University (Latvia)

Head of the Corruption Prevention and Combating Bureau of Latvia (2011-2016)

E-mail: jaroslavs.strelcenoks@gmail.com

Abstract

The United Nations Convention against Corruption (art.7, para. 4) calls on each States Parties to establish, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest. In their national legal systems, countries define the legal framework for the concept of conflict of interest and the range of officials for whom it is unacceptable to be in a situation of conflict of interest; determine the circle of persons of the official in relation to which the implementation of this official of his official duties is limited; empower the competent authorities to prevent and respond to officials in situations of conflict of interest, etc. Each state builds its own mechanism for the legal regulation of conflicts of interest. Determining the goals, objectives and principles of this mechanism, a person stands in the center of it. A person as an official who is being inspected, and a person as a representative of a supervisory body to prevent conflicts of interest in the activities of officials.

With the rapid development of technologies (including artificial intelligence), more and more often, powers and solutions to various problems are transferred from a person to a machine in order to resolve them more efficiently. In this regard, the question arises whether artificial intelligence is able to significantly reduce the risks of a conflict of interest in state and municipal institutions. If artificial intelligence is authorized to implement this, then what will be the goals, objectives and principles of the mechanism for the legal regulation of conflicts of interest by artificial intelligence. Will these goals, objectives and principles contribute to the ordering of public relations, as well as to help meet the interests of the state and society.

Keywords: conflict of interest, artificial intelligence, public officials, public administration, anti-corruption

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ ИСКУССТВЕННЫМ ИНТЕЛЛЕКТОМ

Ярослав Стрельченко

докторант и доцент Университета Туриба (Латвия)

руководитель Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией Латвии (2011-2016)

E-mail: jaroslavs.strelcenoks@gmail.com

Аннотация

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (пункт 4 статьи 7) призывает каждое Государство-участника стремиться, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов (т.е. конфликта интересов). Государства-участники Конвенции с целью правового регулирования конфликта интересов создают для этого разного рода правовые предпосылки. В своих национальных правовых системах страны определяют правовые рамки понятия конфликта интересов и круг должностных лиц для кого недопустимо нахождение в ситуации конфликта интересов; определяют круг лиц должностного лица, по отношению к которым ограничена реализация данным должностным лицом своих должностных обязанностей; наделяют компетентные органы полномочиями предотвращать и реагировать на нахождение должностных лиц в ситуации конфликта интересов и т.д. Одним словом каждое государство выстраивает свой механизм правового регулирования конфликта интересов. Определяя цели, задачи и принципы данного механизма, в центре него стоит человек. Человек как должностное лицо, которое подвергается проверке, и человек – представитель надзорного органа по предотвращению конфликта интересов в деятельности должностных лиц.

С быстрым развитием технологий (в т.ч. и искусственного интеллекта) всё чаще полномочия и решения разных проблем передаются от человека машине с целью более эффективного их разрешения. В связи с этим возникает вопрос способен ли искусственный интеллект значительно снизить риски возникновения конфликта интересов в государственных и муниципальных учреждениях. В случае, если искусственный интеллект будет уполномочен это реализовывать, то каковы же будут цели, задачи и принципы механизма правового регулирования конфликта интересов искусственным интеллектом. Будут ли данные цели, задачи и принципы способствовать упорядочению общественных отношений, а также содействию удовлетворения интересов государства и общества.

Ключевые слова: конфликт интересов, искусственный интеллект, должностные лица, государственное управление, противодействие коррупции

Введение

Во всём мире, а также в странах Европейского Союза (ЕС) ведётся активная работа по предупреждению коррупции и конфликта интересов, т.к. основополагающая задача должностных лиц государства – это служить гражданам. Граждане ожидают от должностных лиц справедливого, честного и объективного выполнения своих должностных обязанностей. Граждане ожидают, что государство обеспечит их такими условиями, в которых должностные лица не будут следовать своим личным интересам, а будут следовать только интересам общества при реализации своих служебных полномочий.

Однако снижение качества выполнения должностных функций, понижение значимости общественных интересов, игнорирование публичных интересов может привести к возникновению конфликта интересов, при котором:

1. публичный интерес заменяется личными (частными) интересами;
2. подрывается основа законности и требование законности;
3. нарушаются принципы прозрачности, равенства и объективности в пользу личных (частных) интересов должностных лиц, обладающих преимуществом, а именно доступом к публичным ресурсам (материальным, информационным, финансовым и др.).

Таким образом, конфликт интересов в деятельности должностных лиц способствует подмене общественных интересов на личные (частные) интересы должностного лица.

Поэтому регулирование и предупреждение конфликта интересов в деятельности должностных лиц является одним из важных механизмов противодействия коррупции, который способствует качественному осуществлению должностных полномочий.

В мировой практике применяются разные методы по предотвращению конфликта интересов. В связи с растущим техническим потенциалом всё чаще звучат предложения использовать искусственный интеллект (ИИ) как инструмент в разрешении ситуации конфликта интересов должностных лиц. Предполагается, что данный инструмент способен значительно снизить риски возникновения конфликта интересов в государственных и муниципальных учреждениях, а также ИИ сможет существенно предотвратить использование должностными лицами своего положения для получения личных и имущественных выгод для себя, своих родственников и деловых партнёров.

Автор в данной статье намерен на основе международных практик определить, в случае, если ИИ будет уполномочен реализовывать функции контроля за деятельностью и имущественным состоянием должностных лиц, то каковы же будут цели, задачи и принципы механизма правового регулирования конфликта интересов ИИ. Будут ли данные цели, задачи и принципы

способствовать упорядочению общественных отношений, а также содействию удовлетворения интересов государства и общества.

Автор будет стремиться доказать свою гипотезу, поставив перед собой следующие задачи для достижения цели:

1. изучить международное и национальное определение понятия «конфликт интересов»;
2. сравнить данные понятия «конфликт интересов» с целью выделения общих признаков;
3. изучить международную практику предотвращения конфликта интересов;
4. проанализировать опыт разных государств в предотвращение конфликта интересов;
5. определить права и сферы делегирования полномочий ИИ, в которых применение ИИ было бы наиболее целесообразным для предотвращения ситуаций конфликта интересов в деятельности должностных лиц.

Автор намерен найти ответы на поставленные вопросы через существующую систему регулирования и контроля деятельности должностных лиц.

В статье используются как общенаучные, так и специальные методы правового познания: методы анализа и синтеза, метод научной индукции, метод дедукции и сравнительный метод.

1. Понятие «конфликт интересов» в международных и национальных правовых актах

Понятие «конфликт интересов» определяется как международными организациями (например, Организацией Объединённых Наций (ООН), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Совет Европы), так и национальными законодательными актами (например, Латвии, Узбекистана, Белоруссии, Канады, Китая, России и других государств).

Определения конфликта интересов в международных и национальных правовых актах особо не отличаются друг от друга. ОЭСР определяет конфликт интересов как конфликт между общественным долгом и личным интересом во время исполнения обязанностей, когда личные интересы чиновника влияют на выполнение работы.¹

В Конвенции ООН против коррупции нет понятия «конфликт интересов», однако там используется близкий по сути термин «коллизия интересов», указав на то, что *каждое государство должно предусмотреть и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять системы, которые способствуют*

¹ [Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines](#) (2004). ICAC, p.5

*прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.*²

Однако само понятие «коллизия интересов» указано в другом документе ООН, согласно которому ситуации коллизии интересов образуют:

1. использование должностными лицами своего официального положения для неподобающего извлечения личных выгод или личных либо финансовых выгод для своих семей;
2. участие в каких-либо сделках, занятие положений, выполнение функций, наличие финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их отправлением;
3. неисполнение обязанности сообщать о деловых, коммерческих или финансовых интересах, или о деятельности, осуществляемой с целью получения финансовой прибыли;
4. использование недобрым образом государственных денежных средств, собственности, услуг или информации, полученной при исполнении или в результате исполнения служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением официальных функций;
5. злоупотребление своим прежним служебным положением после ухода со своих официальных должностей.³

Совета Европы даётся определение конфликта интересов как *ситуации, когда государственный служащий имеет личный интерес, могущий повлиять или показаться влияющим на беспристрастное и объективное выполнение им своих официальных обязанностей*⁴.

Под определением «конфликт интересов» в нормативных актах разных государств понимают схожую с международными определениями ситуацию, например, в Канаде конфликт интересов – это *ситуация, в которой должностное лицо, занимающее государственную должность, представляющее официальную власть или исполняющее официальные функции или обязанности, использует предоставленную ему возможность продвигать свои личные интересы, частные интересы своих родственников, друзей или иных лиц*⁵.

В Латвии конфликт интересов – это *ситуация, в которой государственному должностному лицу, исполняя должностные обязанности государственного должностного лица, необходимо принять решение или принять участие в принятии решения, или совершить другие действия, связанные с должностью государственного должностного лица, которые влияют или могут повлиять*

² пункт 4 ст. 7 [Конвенции ООН против коррупции](#), принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31.10.2003

³ [Международный кодекс поведения государственных должностных лиц](#), принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12.12.1996

⁴ Пункт 1 ст. 13 [Рекомендации N R\(2000\)10 Комитета министров Совета Европы](#) (2000)

⁵ Статья 4 Закон Канады о конфликте интересов ([Conflict of Interest Act](#), S.C. 2006, с. 9, s. 2,) от 12.12.2006

на личные или имущественные интересы этого должностного лица, его родственников или деловых партнеров⁶ (см. схема №1⁷).



Конфликт интересов в Чехии определяется как *любое действие или бездействие должностного лица, которое может быть квалифицировано как использование служебного положения в личных интересах или получение необоснованных преимуществ для самих должностных лиц, их близких родственников или каких-либо третьих лиц*⁸.

В России конфликт интересов – это *ситуация, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества или государства*.⁹

⁶ Пункт 5 ст. 1 закона Латвийской Республики «[О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц](#)» от 10.05.2002

⁷ Strelcenoks J., Restrictions and prohibitions on public officials in the schemes (2011). Riga, Latvijas Vēstnesis, p.16

⁸ Часть 1 ст. 3 закона Чешской Республики «О конфликте интересов» ([Act of Law No. 159/2006 Coll., on Conflict of Interests](#)) от 27.04.2006 № 159/2006

⁹ Часть 1 ст.10 Федерального закона Российской Федерации «[О противодействии коррупции](#)» от 25.12.2008 № 273-ФЗ

В Казахстане конфликт интересов – это *противоречие между личными интересами лиц, занимающих ответственную государственную должность, лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, лиц, приравненных к ним, должностных лиц и их должностными полномочиями, при котором личные интересы указанных лиц могут привести к ненадлежащему исполнению ими своих должностных полномочий*¹⁰.

Конфликт интересов в Узбекистане – это *ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее исполнение лицом должностных или служебных обязанностей и при которой возникает либо может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства*¹¹.

В соответствии с нормативными актами Республики Беларусь под конфликтом интересов понимается *ситуации, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участии в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе)*¹².

В Республике Молдова конфликтом интересов считается *конфликт между исполнением обязанностей по занимаемой должности и личными интересами должностных лиц в их положении как частных лиц, который может повлиять ненадлежащим образом на объективное и беспристрастное выполнение возложенных на них законом полномочий и обязанностей*¹³.

В Кыргызской Республике под конфликтом интересов понимается *конфликт между общественным интересом и личным интересом должностного лица, при котором его личный интерес влияет или может повлиять на выполнение им служебных обязанностей, что приводит или может привести к нарушению прав и законных интересов граждан, организаций или государства*¹⁴.

Основываясь на международном и национальном определении «конфликт интересов», а также проанализировав основные признаки появления данной ситуации можно сделать вывод, что основным субъектом данной ситуации выступает должностное лицо, которое уполномочено реализовывать определённые функции государства. Объектом данной ситуации выступают

¹⁰ Статья 15 закона Республики Казахстана «[О противодействии коррупции](#)» от 18.11.2015 № 410-V ЗРК

¹¹ Статья 3 закона Республики Узбекистан «[О противодействии коррупции](#)» от 03.01.2017 № ЗРУ-419

¹² Статья 1 закона Республики Беларусь «[О борьбе с коррупцией](#)» от 15.07.2015 № 305-3

¹³ Статья 2 закона Республики Молдова «[О конфликте интересов](#)» от 15.02.2008 № 16-XVI

¹⁴ пункт 5 статьи 2 закона Кыргызской Республики «[О конфликте интересов](#)», от 12.12.2017 № 206 (11)

те лица, по отношению к которым реализовываются полномочия должностного лица – а именно по отношению к себе (т.е. к должностному лицу), к своим родственникам и третьим лицам, под которыми понимаются, например, также деловые партнёры должностного лица. Однако наиболее важным здесь является момент личной заинтересованности в принятии определённых решений или осуществлении полномочий по отношению к самому должностному лицу, его родственникам или его деловым партнёрам.

Поэтому исходя из данных понятий для квалификации ситуаций конфликта интересов необходимо установить:

1. существует ли личная заинтересованность (косвенная или прямая) в получении возможного материального или нематериального доходов (в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо других выгод и преимуществ) для себя или третьих лиц, например, родственников должностного лица (его семьи, в частности родителей, супругов, детей, внуков и т.д.) или его деловых партнёров (например, граждан и организаций, с которыми должностное лицо связано имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями);
2. должна быть взаимосвязь между деятельностью должностного лица и исполнением им же должностных обязанностей.¹⁵

К доходам, в частности, относится получение:

1. денежных средств (в разных формах - наличными или безналичным перечислением);
2. другого имущества, например, вещи (транспортные средства, недвижимость, драгоценности и т.д.), имущественные права и ценные бумаги и др.;
3. услуг имущественного характера;
4. услуг по выполнению определённых работ;
5. имущественных выгод, например, предоставление кредита с пониженной процентной ставкой, бесплатное или со значительной скидкой получение туристических путевок, передача в пользование имущества, например, автомобиля, бесплатный ремонт квартиры или строительство дачи и т.д.

Нематериальный интерес не содержит финансовой выгоды для должностного лица. Однако такая личная заинтересованность как нематериальный интерес может возникнуть из каких-либо родственных или дружественных, приятельских отношений. Также данная заинтересованность может возникнуть, когда лицо осуществляет деятельность в каких-либо общественных организациях. Личный интерес должностного лица в данной ситуации может быть основан на личном участии в развитии данной организации, которая может в последствии стать источником конфликта между публичными интересами должностного лица и его личными (частными) интересами.

¹⁵ [Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines](#) (2004). ICAC, p.7-9

К нематериальным выгодам, в частности относятся:

1. получение выгод (преимуществ) в карьере, семействе, желание возвыситься перед родственниками и коллегами, получить в будущем взаимную услугу, получить поддержку в решении какого-либо вопроса в дальнейшем, скрыть свой непрофессионализм и некомпетентность и т.д.;
2. ускорение сроков административных процедур при оказании государственных услуг;
3. продвижение на более оплачиваемую и/или вышестоящую должность, а также предоставление более престижного места работы (службы), способствование в получении наград, поощрений и т.д.¹⁶

В различных законодательных актах государств встречаются разные определения «родственники», однако в основном под (близкими) родственниками понимаются родители (родитель), дети, усыновители (удочерители), усыновленные (удочеренные), полнородные и неполнородные братья и сестры, бабушка, бабушка, внуки¹⁷ (см. схема №2¹⁸), под свойственниками – братья, сестры, родители и дети супруга (супруги).¹⁹

Схема № 2



¹⁶ там же, р.29

¹⁷ Пункт 6 ст. 1 закона Латвийской Республики «[О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц](#)» от 10.05.2002

¹⁸ Strelcenoks J., Restrictions and prohibitions on public officials in the schemes (2011). Riga, Latvijas Vēstnesis, p.17

¹⁹ Статья 14 закона Республики Казахстана «[О противодействии коррупции](#)» от 18.11.2015 № 410-V ЗРК

Ситуации конфликта интересов, а именно взаимосвязь между деятельностью должностного лица и исполнением им же должностных обязанностей, могут проявляться, например, в следующих случаях:

1. участие должностного лица, его близких родственников или лиц, с которыми он поддерживает неформальные отношения, в деятельности коммерческой организации или осуществление родственниками и иными лицами предпринимательской деятельности, в случае, когда функции должностного лица входят пересекаются с данной предпринимательской деятельностью родственника или коммерческой организации, где само должностное лицо или его родственник дополнительно работают;
2. участие должностного лица в комиссии по размещению государственного заказа или выполнение работ и оказание услуг для нужд государственного органа, если должностное лицо, его близкие родственники и иные лица связаны с потенциальным поставщиком данных услуг, который участвует в конкурсе;
3. осуществление должностным лицом контрольных и надзорных функций, а также разрешительных полномочий в отношении деловых партнёров или родственников;
4. подготовка и принятие решений со стороны должностного лица по распределении бюджетных средств и ресурса (квоты, участки и др.) в отношении своих родственников и деловых партнёров;
5. предоставление вакантной должности своему родственнику или деловому партнёру, а также осуществлении в дальнейшем функций контроля и надзора как за непосредственным подчиненным или подконтрольным;
6. предоставление государственных услуг деловым партнёрам и родственникам и т.д.

Во избежание и недопущения данных ситуаций конфликта интересов в деятельности должностных лиц, внедряется один из основных принципов государственной деятельности – принцип законности, который налагает на должностное лицо обязанности по исполнению ограничений и запретов при реализации должностным лицом своих полномочий, а также обязанностей в том числе по раскрытию своего имущественного состояния, т.е.. декларирование активов.

2. Организационные основы разрешения конфликта интересов

Ограничения и запреты в деятельности должностных лиц на национальном уровне закреплены законодательно и являются важным профилактическим механизмом в вопросах предотвращения предпосылок для возникновения конфликта интересов.

В целях недопущения конфликта интересов должностные лица обязаны принять на себя, установленные законом ограничения и запреты, например, по:

1. осуществлению деятельности не совместимой с выполнением государственных функций;
2. недопустимости совместной работы с близкими родственниками, супругом и деловыми партнёрами;
3. использованию служебной и иной информации, не подлежащей официальному распространению, в целях получения или извлечения имущественных и неимущественных благ и преимуществ для себя, своих родственников или деловых партнёров;
4. принятию подарков в связи с исполнением служебных полномочий в соответствии с законодательством и др.

Для достижения цели соблюдения ограничений и запретов, а также предотвращения нахождения должностного лица в ситуации конфликта интересов важным является своевременное определение и предотвращения случаев, когда должностное лицо может нарушить данные ограничения и запреты.

Согласно исследованию ОЭСР по способам предотвращения конфликта интересов в деятельности должностных лиц, в мировой практике предлагаются разные инструменты предотвращения и регулирования конфликта интересов в органах государственной власти, такие как:

1. декларирование личных доходов должностными лицами и доходов своей семьи;
2. декларирование источников доходов;
3. обеспечение публичности декларирования доходов должностными лицами и его семьи;
4. введение ограничений и осуществление контроля над получением должностными лицами подарков и других преимуществ;
5. осуществление контроля над порядком назначения на должность;
6. обеспечение отстранения должностных лиц от процесса принятия решений, если существует возможность влияния личных интересов и возникновения конфликта интересов;
7. введение некоторых ограничений для должностных лиц на личное или семейное владение какой-либо собственностью (например, частной компанией).²⁰

Исходя из международных рекомендаций ОЭСР и ООН, например, в Латвии и во Франции созданы правовые и организационные основы гласности деклараций о доходах и имуществе должностных лиц. В Германии ограничивается возможность должностных лиц заниматься дополнительной

²⁰ [Conflict of interests policies and practices in nine EU member states: a comparative review](#) (2005). OECD, p.9

деятельностью, ужесточены меры наказания за недекларирование получаемых доходов, подарков.²¹

Особое значение законодательство Японии придаёт запретам в отношении политиков, государственных и муниципальных служащих. Они, в частности, касаются многочисленных мер, которые ограничивают японского государственного служащего в отношении частного бизнеса как во время службы, так и после ухода с должности.

В свою очередь приоритетным направлением по предупреждению конфликта интересов в Южной Корее является внедрение принципа прозрачности. На практике создана программ «OPEN» – онлайн система контроля за рассмотрением заявлений граждан должностными лицами. Свободный доступ граждан к информации о состоянии дел исключает необходимость личных контактов с должностными лицами или предложения им взяток за ускоренное принятие решений. В результате реализации этой программы коррупция среди чиновников в столице страны уменьшилась в 6 раз.²²

Бюро Сингапура по предотвращению конфликта интересов проверяет факты по несоблюдению должностными лицами ограничений и запретов и сообщает о них соответствующим органам для принятия дисциплинарных мер, а также изучает методы работы потенциально подверженных коррупции государственных органов для обнаружения слабых звеньев в системе управления.

Главная идея антикоррупционной политики Сингапура заключается в стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий, а также нарушению ограничений и запретов.²³

В Китае запрещается заниматься бизнесом и выступать агентами или советниками в этой сфере детям и родственникам руководящих должностных лиц. Такая мера призвана ограничить конфликт интересов в высших эшелонах власти. В Китае действует «горячая» телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах нарушения ограничений и запретов, а также нахождения государственного служащего в ситуации конфликта интересов.²⁴

Основываясь на международной практике по предупреждению конфликта интересов, можно выделить главные элементы механизма по предупреждению

²¹ [Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе](#) (2003). OECD, p.19

²² [Анализ антикоррупционной программы Сеула \(Южная Корея\)](#), (н/ч)

²³ Манукян А., Хаджиев Т., [Антикоррупционная стратегия Сингапура: ориентация на результат](#) (2003). Право и управление. XXI век, № 1(26)/2013, с.7

²⁴ Савин П., [Противодействие коррупции в Китае: история и современность](#) (2017). Проблемы современной науки и образования, с.4

возникновения ситуации конфликта интересов в деятельности должностных лиц, который состоит из следующих инструментов:

1. декларирование имущества (полностью публично доступное декларирование, частично доступное для общества или полностью закрытое от общества система декларирования);
2. принятие мер в отношении имущества, ведущего к конфликту интересов или имеющего потенциал для возникновения такого конфликта (компетентными органами осуществление проверки деклараций имущества должностных лиц, и при обнаружении имущества, ведущего или имеющего потенциал для возникновения конфликта интересов, проводится проверка);
3. запрет на осуществление коммерческой деятельности (в период занятия должности или после ухода с занимаемой должности в государственном или муниципальном органе);
4. система запретов и ограничений на занятие определенных должностей или занятие определенной деятельностью (например, запрет должностным лицам осуществлять деятельность в сфере, которую они курировали, или занимать должности в компаниях, связанных с такой сферой; запрет должностным лицам осуществлять представительскую или лоббистскую деятельность в интересах компаний, связанных со сферой их работы, запрет использовать служебную информацию для получения прибыли, запрет на получение подарков со стороны физических или юридических лиц по отношению к которым осуществлялась надзорная или контрольная функции и т.д.).²⁵

Исходя из международных практик данного механизма по предотвращению ситуации конфликта интересов в деятельности должностных лиц можно сформулировать некоторые принципы данного механизма по отношению к деятельности должностных лиц²⁶, а именно:

1. нестяжательство – служение только общественным интересам, отказ от каких-либо действий для достижения материальных и финансовых выгод для себя, своей семьи и друзей;
2. неподкупность – недопущение какой-либо финансовой или иной зависимости от внешних лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение официального долга;
3. объективность – непредвзятое решение всех вопросов;
4. подотчётность – ответственность за предпринятые действия перед обществом и предоставление полной информации в случае публичной проверки;

²⁵ [Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines](#) (2004). ICAC, p.2-12

²⁶ [Conflict of interests policies and practices in nine EU member states: a comparative review](#) (2005). OECD, p.9-11

5. открытость – максимальное информирование общества обо всех решениях и действиях, об их обоснованности (при этом сокращение информации допустимо при необходимости соблюдения высших общественных интересов);
6. честность – обязательное сообщение о своих частных интересах, связанных с общественными обязанностями, принятие всех мер для разрешения возможных конфликтов в пользу общественных интересов.

На основе данных принципов выстраиваются способы и методы выявления конфликта интересов, например, путем:

1. письменного уведомления должностного лица;
2. письменного уведомления непосредственного руководителя или руководства государственного органа;
3. письменного обращения государственных органов о возможном наличии конфликта интересов;
4. обращений физических или юридических лиц;
5. посредством проведения мониторинга и анализа информации и материалов публикаций из открытых источников (мониторинг и анализ средств массовой и др.);
6. в ходе проверок/контрольных и иных мероприятий;
7. иными способами, не запрещенными нормативными актами.

Однако автор обращает внимание на факт, что в основном данные способы направлены на желание самого должностного лица сообщить о потенциальном возникновении ситуации конфликта интересов. Как тогда быть, если должностное лицо заинтересовано в сокрытии конфликта интересов и в продолжении реализации своих полномочий нарушая определённые ограничения и запреты. Заранее установить запреты и ограничения для всех жизненных и профессиональных ситуаций невозможно, также как невозможно для каждого должностного лица выделить контролирующее его деятельность другое должностное лицо. Поэтому лучшее средство от таких ситуаций – открытость деятельности должностных лиц, а также правильное понимание ими интересов государственной службы и необходимости отделения этих интересов от личной выгоды.

В связи с этим в механизме предотвращения ситуации конфликта интересов в деятельности должностных лиц декларирование материальных интересов должностными лицами является важным инструментом.

Важность данного инструмента подчёркивает в своих документах ООН придавая вопросу о раскрытии финансовой информации существенную роль в предотвращении конфликта интересов в деятельности должностного лица, обязывая его предоставлять сведения о личных активах и обязательствах, а также, по возможности, сведения об активах и обязательствах супруга (супруги)

и/или иждивенцев²⁷.

Предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера направлено на создание системы своевременного мониторинга и выявления коррупции и конфликта интересов в деятельности должностных лиц. Исходя из этого анализ поступающих сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера должностных лиц имеет, как представляется, две цели: основную – выявление признаков коррупционных правонарушений должностных лиц, и вспомогательную – определение рисков возникновения конфликта интересов у должностных лиц.

Таким образом, механизма выявления и разрешения конфликта интересов возможен путем:

1. правовой регламентации круга лиц, информацию о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера которых должны представлять поступающие на государственную службу лица и государственные служащие;
2. приемов и способов использования данной информации в целях эффективного противодействия коррупции.

В зарубежном законодательстве круг лиц, доходы, расходы, имущество и обязательства имущественного характера которых подлежат государственному контролю в связи с занятием должности государственной службы либо поступлением на нее, не ограничивается лишь только государственными должностными лицами.

Например, законодательством США, Белоруссии, России предусмотрена обязанность должностных лиц предоставлять информацию о своих расходах и доходах, а также расходах и доходах близких родственников, к числу которых относятся не только дети и супруг (супруга), но и родители.

В настоящее время для эффективной работы системы декларирования требуется, чтобы возможно большее количество лиц было наделено необходимыми полномочиями в соответствующих нормативных правовых актах (например, общественные организации, граждане, средства массовой информации (СМИ) – иностранные и национальные (местные, пишущие (газеты, интернет-СМИ), аудиовизуальные (радио, телевидение)), для получения сведений об имущественном состоянии должностных лиц и их ближайших родственников. Однако автор предполагает, что качество и эффективность системы декларирования значительно увеличится, если в данный механизм внедрить систему ИИ, благодаря которой также снизятся риски возможного нахождения должностных лиц в ситуации конфликта интересов.

²⁷ [Международный кодекс поведения государственных должностных лиц](#), принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12.12.1996

3. Цели, задачи и принципы механизма правового регулирования конфликта интересов искусственным интеллектом

Конфликт интересов необходимо научиться пресекать, в том числе *при помощи новых технологий*, для того что бы предотвращать конфликт интересов на стадии его «зарождения» и разрешать без негативных последствий для государства и общества.

Для этого необходимо *увеличить контроль за должностными лицами со стороны государства и граждан*, путём внедрения новых цифровых технологий и ИИ слежения, в повседневную жизнь должностных лиц.

Автор выделяет три основных направления использования ИИ с целью предотвращения конфликта интересов в деятельности должностных лиц:

1. проведения мониторинга и анализа информации и материалов публикаций из открытых (мониторинг и анализ средств массовой информации, социальных сетей и др.) и закрытых (мониторинг и анализ деклараций должностных лиц, различные базы данных и др.) источников;
2. сбор, обобщение и интеграция правовой информации;
3. прогнозирование последствия принятия решений или деятельности должностных лиц.

Для успешного предотвращения конфликта интересов, необходимо предоставить ИИ доступ и обширные права, а также широкий спектр информации, а также другие документы, в т.ч. секретные, личные данные должностных лиц, доступ к базам данных и т.д. Без использования и обработки этих данных ИИ не сможет успешно функционировать и как результат способствовать предотвращению конфликта интересов в деятельности должностных лиц.

Следовательно, с использованием ИИ возникает ряд нерешенных юридических вопросов:

1. проблема обеспечения конфиденциальности персональной информации;
2. проблемы, связанные с доступом к конфиденциальной информации в различных базах данных;
3. отсутствие правового регулирования использования ИИ на практике;
4. проблемы, связанные с соблюдением правовых этических норм в системе ИИ и др.

Также возникает ряд других юридических вопросов, некоторые из которых могут быть решены только законодателем путем, а именно сам статус ИИ и гарантии соблюдения основных прав человека, когда ИИ будет обладать данными не только о должностном лице, но и о его окружении (в т.ч. о родственниках и деловых партнёрах).

На сегодняшний день в мире нет страны, которая регулирует разработку и использование технологии ИИ. Поэтому по мнению автора, отсутствие

правового регулирования ИИ – это одна из самых серьезных проблем. Есть лишь попытки регулирования определенных областей технологии ИИ в Европейском Союзе, Южной Корее, Объединенных Арабских Эмиратах, Франции, Японии и Российской Федерации, США.

Поэтому необходимо сформировать гибкую нормативную базу для внедрения цифровых технологий во все сферы жизни, обеспечив информационную безопасность государства, бизнеса и граждан.

Несмотря на отсутствие правового регулирования ИИ в мире, однако ИИ уже широко используется в различных странах мира.

В мировой практике внедрение цифровой системы слежения за деятельностью и подотчётностью государственных служащих является очень актуальной. Так, например, в 2012 году Китай представил систему Zero Trust, которая работает на базе ИИ для борьбы с коррупцией, включая конфликт интересов. ИИ анализирует социальную деятельность должностных лиц, используя информацию из 150 различных баз данных, относящихся к центральным и региональным государственным и муниципальным учреждениям.

Сравнивая всю полученную информацию, Zero Trust анализирует поведение должностных лиц и выявляет, например, подозрительные операции с недвижимостью, незаконное строительство домов, непропорциональное использование финансовых ресурсов и т.д. Программа реагирует на внезапные изменения финансового положения должностных лиц и их родственников, а также друзей должностных лиц (например, покупка дорогой машины, покупка недвижимости, подозрительные изменения на банковских счетах и т.д.). Кроме того, ИИ в Китае может даже сравнить спутниковые фотографии, чтобы увидеть, например, действительно ли выделенные на строительство дороги государственные средства были потрачены целесообразно, и дорога реально существует в природе, или выделенные финансовые ресурсы оказались в карманах должностных лиц, его родственников или деловых партнеров. После оценки информации о должностных лицах и их родственниках ИИ рассчитывает процентный риск вероятности коррупции и конфликта интересов. Если процентный риск превышает указанный уровень, Zero Trust отправляет уведомление в надзорные органы Китая, которые более тщательно перепроверяют полученную от ИИ информацию.

Эксперимент Zero Trust проводился только в 30 провинциях и городах Китая, охватывая лишь 1% всей государственной администрации Китая. Однако с 2012 года ИИ смог установить личность 8721 должностного лица, совершивших коррупционные правонарушения или находившихся в ситуации конфликта интересов.

Учёные из Университета Вальядолида (*Universidad de Valladolid*) в Испании разработали систему на основе ИИ, которая рассчитывает вероятность

коррупции, включая наличие конфликта интересов в испанских провинциях, а также условия, которые этому способствуют. ИИ может предсказать наперёд возможное появление ситуации конфликта интересов, в зависимости от особенностей региона. В некоторых случаях её можно спрогнозировать задолго до того, как произойдет коррупционный инцидент, поэтому превентивные меры могут быть приняты своевременно.

Группа учёных из Университета Марибора (*Univerza v Mariboru*) (Словения) и Университета Маринга (*State University of Maringá*) (Бразилия) опубликовала исследование, посвященное анализу политической коррупции. Используя алгоритмы ИИ, ученые пришли к выводу, что ИИ может не только обнаруживать саму коррупционную систему, но и определять роль каждого из её участников в реализации коррупции и ситуации конфликта интересов.

Британское управление по борьбе с мошенничеством (SFO) обработало около 30 миллионов документов по делу Rolls-Royce с помощью ИИ, ежедневно анализируя 600 000 документов. В результате было обнаружено, что сотрудники Rolls-Royce предлагали взятки представителям двух китайских авиакомпаний, которые участвовали в контрактах на закупку двигателей британского производства. ИИ может изучать и развивать свою базу знаний и, таким образом, правильно отличать важный материал от незначительного и проводить расследования, поскольку в этом случае они более эффективны и точны, чем это сделали бы люди.

Учёные из Оксфордского университета (*University of Oxford*) в сотрудничестве с Microsoft создали ИИ для изучения возможностей прогнозирования коррупции и выявления случаев коррупции. Созданный ими ИИ способен обрабатывать большие объемы информации и сигнализировать о схемах коррупции или конфликте интересов. Программа ИИ используется в компаниях в качестве аналитика для выявления подозрительных транзакций, контрактов или платежей. ИИ помогает избежать ошибок из-за человеческого фактора, предотвращает коррупцию и конфликты интересов, а также ускоряет реакцию государства на обнаруженные нарушения.

Как видно из существующей международной практики, целью ИИ является предоставление в виде ИИ обществу эффективного механизма для выявления возможного конфликта интересов, в т.ч. обеспечение возможности для ИИ получать сведения о действиях и решениях должностных лиц и создание системы контроля ИИ за должностными лицами с целью выявления конфликта интересов среди них.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи по отношению к системе ИИ, а именно:**

1. создание правового поля для осуществления контроля со стороны ИИ;
2. обозначение и регламентация круга вопросов, к решению которых привлекается ИИ;

3. постоянно стимулировать заинтересованность общества в осуществлении мониторинга должностных лиц;
4. создание условий для деятельности ИИ, которые способствовали бы открытости и прозрачности должностных лиц при принятии и реализации определённых решений;
5. разработка, внедрение и совершенствование эффективных механизмов ИИ по вопросам противодействия коррупции;

Не дожидаясь ситуации, когда использование ИИ станет повседневным явлением для общества, необходимо предвидеть и начинать работу над существенным изменением концепции информационной безопасности на всех национальных уровнях. Это требует разработки новых средств защиты информации и контроля за её использованием, а также стратегии разработки и использования ИИ.

Автор считает, что при создании системы по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов государственным органам рекомендуется основываться на следующих ключевых принципах управления конфликтами интересов с использованием ИИ:

1. в соответствии с политикой государства действующим законодательством и общепринятым нормам, т.е.. законность, справедливость, честность и беспристрастность ИИ;
2. ИИ должен служить общественным интересам;
3. деятельность и процессы ИИ должны быть нацелены на обеспечение прозрачности, подотчетности и объективного контроля над деятельностью должностных лиц.²⁸

Основываясь на международной практике можно уже сейчас предвидеть каким образом будет выстроена система предотвращения конфликта интересов в деятельности должностных лиц в будущем. Например, будет внедрено устройство на основе системы ИИ, которое будет размером с небольшой значок на пиджак, которое будет содержать в себе видеокамеру, микрофон, модуль сотовой связи, GPS датчик и wi-fi (аналог сотового телефона только меньше).

Приходя на работу, должностное лицо активирует это устройство, и начнётся запись всего, чем занимается, где находится, с кем общается данное должностное лицо. Вся информация будет отправляться через интернет по зашифрованному каналу связи в центр обработки данных, где ИИ сможет выявлять и реагировать на возникновения ситуаций конфликта интересов или несоблюдения должностным лицом ограничений и запретов.

В центре обработки данных вся полученная информация анализируется ИИ, сравнивается с информацией из разных баз данных, социальных сетей, другой публичной информации, а также с данными из деклараций должностных

²⁸ [МО поделилась опытом выявления конфликта интересов в цифровом формате](#), Строительство.гу, 14.05.2021

лиц, структурируется и хранится. В случае возникновения ситуации конфликта интересов ИИ соответственно предпринимает усилия для предотвращения данной ситуации, а при её констатации сможет и принять решение по отношению к должностному лицу – в виде наказания. Доступ к информации с устройств должностных лиц будет также доступен только для уполномоченных органов, которые в случае необходимости смогут перепроверить принятое ИИ решение. Для контроля действий и принимаемых решений муниципалитетов, судов, комиссий, законодательных собраний и других органов власти, вся информация предположительно будет доступна в режиме онлайн для граждан, зарегистрированных через специальную информационную площадку, например, на сайте государственных услуг. На данной площадке, любой гражданин сможет увидеть, чем занимаются должностные лица, сможет увидеть всю статистику решённых проблем и оставленных заявок, сможет увидеть с кем и по каким вопросам встречалось должностное лицо и т.д. Так как такая система с использованием ИИ в будущем позволит практически полностью контролировать должностных лиц со стороны государства и общества и избежать нахождения должностного лица в ситуации конфликта интересов.

Поэтому по мнению автора особую роль при изучении и разработке механизмов урегулирования конфликта интересов будет играть ИИ.

ИИ сможет влиять на предупреждение и регулирование конфликта интересов. Изначально стоит понять, на что именно сможет повлиять ИИ для предотвращения и урегулирования конфликта интересов. В первую очередь, это повышение уровня прозрачности и подотчетности работы должностных лиц. Здесь подразумевается возможность ИИ свободно наблюдать и проводить мониторинг принятых должностным лицом решений. ИИ должен будет иметь свободный доступ к таким ресурсам, к информации о принятых решениях; должно быть обнародование деятельности должностных лиц в СМИ, в сети «Интернет», в помещениях, где работают должностные лица; возможность ИИ присутствовать везде где есть должностные лица.²⁹

ИИ сможет выявить потенциальный конфликт интересов путем мониторинга деклараций об имуществе должностных лиц. ИИ сможет выявить сведения об экономической деятельности близких родственников должностного лица и информацию о правомерности такой деятельности через анализ официальных документов, где содержатся сведения о той или иной экономической деятельности и о принятых решениях. ИИ сможет сделать информацию о работе органов власти прозрачной и доступной, что также повысит уровень подотчетности органов власти перед обществом.³⁰

²⁹ [WISeKey joins digitalswitzerland aiming the development of a concerted approach to public and private issues in the field of digital technologies](#), Wisekey International Holding SA, 27.05.2021

³⁰ Королев И., [Власти потратят 2,2 миллиарда на ИТ-систему слежки за чиновниками](#), cnews.ru, 07.02.2020

ИИ также сможет выступать как механизм предупреждения и урегулирования конфликта интересов. Мониторинг имущества должностных лиц со стороны ИИ, доступ их к информации сможет предупредить возникновение конфликтных ситуаций, так как дает возможность выявления личной заинтересованности, которая влияет на исполнение должностных обязанностей должностным лицом.

Выводы и предложения

1. Необходимо создать правовые рамки для ИИ, решающие вопросы, связанные с использованием личной информации, доступом ИИ к большим объемам конфиденциальной информации и т.д.
2. Технологии ИИ смогут предотвратить и уменьшить потенциальный риск возникновения конфликта интересов в деятельности должностных лиц, а также способствовать повышению прозрачности государственного управления.
3. Внедрение технологий ИИ сможет привести к постепенному снижению также коррупции, в т.ч. конфликта интересов в системе государственного управления, и как следствие – способствовать повышению эффективности самой системы.
4. Использование технологий ИИ позволит управлять огромными объемами данных в осуществлении контроля и надзора за деятельностью должностных лиц, их родственниками и деловыми партнерами.
5. Использование ИИ необходимо для принятия более точных управленческих решений на основе растущего объема данных, поэтому те страны, которые откладывают решение о внедрении систем ИИ, рискуют отстать от тех, которые будут более технологически продвинутыми.
6. В сфере финансов использование технологий ИИ является важным и востребованным направлением развития, которое позволяет оптимизировать государственную службу, рассчитывать административную эффективность, предотвращать конфликты интересов, уменьшать и искоренять деятельность должностных лиц в своих интересах, интересах своих родственников или деловых партнеров, тем самым сокращая убытки государственного и муниципального бюджетов.
7. Общество и бизнес смогут получить более персонализированные и высококачественные услуги от государственного управления, в том числе с помощью ИИ и виртуальных помощников, а также смогут наиболее рационально распоряжаться своими ресурсами, например, временем и финансами.

Использованная литература и источники

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2003). Получена из https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
2. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (1996). Получен из https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml
3. Рекомендации № (2000)10 Комитета министров Совета Европы (2000). Получены из <http://www.supcourt.ru/files/15933/>
4. Закон Канады о конфликте интересов (2006). Получен из <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/fulltext.html>
5. Закон Кыргызской Республики «О конфликте интересов» (2017). Получен из <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716?cl=ru-ru>
6. Закон Латвийской Республики «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц» (2002). Получен из <https://likumi.lv/ta/id/61913-par-interesu-konflikta-noversanu-valsts-amatpersonu-darbiba>
7. Закон Российской Федерации «О противодействии коррупции» (2008). Получен из http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/
8. Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» (2015). Получен из https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_borbe_s_korrupsiej.htm
9. Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» (2015). Получен из https://online.zakon.kz/document/?doc_id=33478302
10. Закон Республики Молдова «О конфликте интересов» (2008). Получен из https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=25112&lang=ru
11. Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» (2017). Получен из <https://lex.uz/docs/3088013>
12. Закон Чешской Республики «О конфликте интересов» (2006). Получен из <https://www.psp.cz/en/docs/laws/2006/159.html>
13. Conflict of interests policies and practices in nine EU member states: a comparative review. (2007). OECD, SIGMA, EU. – p. 41. Получено из <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60r7g5zq-en.pdf?expires=1622484905&id=id&accname=guest&checksum=7A44C3DCBDC98F2DBB9359165735AE58>
14. Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines (2004). ICAC, p.127. Получено из https://www.integrity.qld.gov.au/assets/document/catalogue/icac_info_sheets/Managing_conflicts_of_interest_in_the_public_sector_-_toolkit.pdf
15. Strelcenoks J., Restrictions and prohibitions on public officials in the schemes (2011). Riga, Latvijas Vēstnesis, 208 lpp.

16. Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе (2003). OECD, p.19. Получено из <https://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf>
17. Королев И., Власти потратят 2,2 миллиарда на ИТ-систему слежки за чиновниками (2020). cnews.ru. Получена из https://www.cnews.ru/news/top/2020-02-07_vlasti_potratyat_22_milliarda
18. Манукян А., Хаджиев Т., Антикоррупционная стратегия Сингапура: ориентация на результат (2013). Право и управление. XXI век, № 1(26)/2013, с.7. Получена из <http://ehd.mgimo.ru/IORManagerMgimo/file?id=2B7F867E-CD39-4B6F-1DD1-00CD1CA09C5B>
19. Савин П., Противодействие коррупции в Китае: история и современность (2017). Проблемы современной науки и образования, с.4. Получена из <https://cyberleninka.ru/article/n/protivodeystvie-korruptsii-v-kitae-istoriya-i-sovremennost>
20. WISEKey joins digitalswitzerland aiming the development of a concerted approach to public and private issues in the field of digital technologies (2021). Wisekey International Holding SA. Получено из <https://www.globenewswire.com/news-release/2021/05/27/2236979/0/en/WISEKey-joins-digitalswitzerland-aiming-the-development-of-a-concerted-approach-to-public-and-private-issues-in-the-field-of-digital-technologies.html>
21. Анализ антикоррупционной программы Сеула (Южная Корея) (н/ч). Получен из <http://vlasti.biz/bor-ba-s-korruptsciei/kak-pobedit-korruptsciu/analiz-antikorruptscionnoi-programmy-seula-uzhnaya-koreya.html>
22. МО поделилась опытом выявления конфликта интересов в цифровом формате (2021), Строительство.ru. Получено из <https://rcmm.ru/novosti/53051-mo-podelilas-opytom-vyjavlenija-konflikta-interesov-v-cifrovom-formate.html>

**THE PERSPECTIVE OF PROTECTING THE MARINE ENVIRONMENT
IN THE LIGHT OF PATCHWORK ENVIRONMENTAL LAW AND THE
UPCOMING INTERNATIONAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT
UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE
SEA ON THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF MARINE
BIODIVERSITY IN AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION**

Rafal Szewczyk

Master of Arts in Law, Ph.D. Candidate

University of Warsaw, Institute of International Law, Department of International
Public Law, Doctoral School of Social Sciences

E-mail: r.szewczyk5@uw.edu.pl

Abstract

In the implementation of international law, there is a possibility to find the problem of insufficient definition of the concept of environment, environmental protection and pollution, which may question the feasibility of treaty provisions.

It should be examined whether, in the light of the future international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity in Areas Outside National Jurisdiction, to be established in connection with UN General Assembly Resolution 72/249 of 24 December 2017 convening the Intergovernmental Conference under the auspices of the United Nations - “is it possible to efficiently perform actions leading to the protection and preservation of the marine environment without clarifying the concepts contained in UNCLOS?”, and “whether it is possible to shape environmental standards for the ocean, if the document to be created does not will obtain the attribute of universality?”.

It is worth noting that in the era of globalization processes and massive convergence of states, the development of international environmental law is at the forefront of the most important issues that the international community deals with and will have to deal with in the next decades.

Keywords: international, law, environmental, protection, legally, binding, instrument

1. Introduction

The history of the development of international law of the sea can be divided into three basic periods which, from the perspective of international environmental protection standards, have more and more detailed environmental obligations, thus becoming a signpost for states in their activities on the arena of international relations.

The first period of the creation of legal norms was the time until the Geneva codification of 1958 (Jessup, P., 1958), where, as a result of the First Conference on the Law of the Sea, which was held from February 24 to April 27 of 1958, four conventions occurred, which regulated aspects of the high seas, the continental shelf, the territorial sea and the adjacent zone, and fisheries. The adopted order then began to erode as a result of political changes and putting forward the developing countries on the agenda, which resulted in the need of further development of the norms of international sea law (Maduro, M.F., 1980).

The next period in the development of international law of the sea was the period until the adoption of the United Nations Convention on the Law of the Sea open for signature in Montego Bay on December 10 of 1982 (hereinafter also referred to as: “UNCLOS”), a normative act that is now considered one of the most extensive legal documents that have ever been constructed within the framework of the functioning of international relations (Łukaszuk L., 2014). UNCLOS is also considered to be much more extensive in terms of content concerning the protection of the marine environment than it was in the 1958 system (Boyle, A., 1985). Despite the introduction of a new convention regulating the situation of states in maritime zones, the old system of 1958 has not ceased to apply, and the development of international environmental protection standards has gained new importance since the First United Nations Conference on the Environment, held in Stockholm in 1972 and the Declaration on the Human Environment has been adopted at that conference (Report of the United Nations Conference on the Human Environment, 5-16 June 1972). Polish representatives of the doctrine of international public law and the protection of the marine environment emphasize that environmental standards are often an element of a “patchwork” normative system consisting of legal acts of various levels, both international agreements and various programs, activities and strategies developed by states and international organizations, acts of a global and regional nature, both binding and non-binding (soft law) (Pyć D., 2005, p. 112).

Therefore, the third period of development of international standards for the protection of the marine environment should be considered the time of preparation and work carried out under the Preparatory Committee established by United Nations General Assembly on the introduction of international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity in Areas Outside National Jurisdiction (hereinafter also referred to as “ILBI”) as well as everything that will happen in connection with this new instrument.

This work, based on the shortcomings that can already be seen in the norms of international maritime law and international environmental law, aims to highlight a number of problems that should be resolved through the appropriate editing of the standards of the planned ILBI.

2. The marine environment and it's protection

Following the above-mentioned patchwork method of regulating the norms governing international environmental protection, the way of perceiving and defining the subject of protection is significant, what might be seen in moment of examining the treaty substrate. One of the most obvious attempt was made in the editorial draft of The Council of Europe Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment, opened for signature on June 21 of 1993 in Lugano. (Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, 21 June 1993) This convention has made a construction explicitly presenting what the environment “contains” but not what exactly it is - it's structure indicates “natural resources both abiotic and biotic, such as air, water, soil, fauna and flora and the interaction between the same factors” , and in addition “property which forms part of the cultural heritage (...)” and “the characteristic aspects of the landscape”. A trained eye of an entity applying international law will notice, however, that the definition contained in Art. 2 clause 10 was drawn up only for the purposes of the Convention, and not for the introduction of a generally applicable standard and the way of understanding the concept of the environment. In addition, it is worth noting that the states obliged to comply with the Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment, while joining the convention, expanded the meaning of the environment, recognizing that it includes goods being cultural heritage, such a procedure cannot be exercise in the light of some internal definitions of the environment, for example the Republic of Poland or the French Republic.

In the views of representatives of the science of international law, one can find theses that lead to the identification of the environment with all the physical elements of the globe, as well as the space beyond. Such solutions may be adopted on the basis of Art. II of the Convention on the prohibition of military or any other hostile use of environmental modification techniques, which defined the concept of “environmental modification techniques” as “any technique for changing - through the deliberate manipulation of natural processes - the dynamics, composition or structure of the earth, including it's biota, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, or of outer space” (Sands, P., Peel, J., Fabra, A., & Mackenzie, R., 2018). Such a view is not legitimate and completely correct due to the impossibility of determining whether it defines the entire environment or just the natural environment. Another example of a treaty regulation from which one can try to interpret the concept of the environment

can be found in the Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, concluded on February 25 of 1991 (United Nations, Treaty Series, vol. 1989, p. 309). That normative act which constructed for the purposes of the convention in its article 1 legal definitions of “environmental impact assessment” and “impact”, explained that the concept of environment includes „human health and safety, flora, fauna, soil, air, water, climate, landscape and historical monuments or other physical structures or the interaction among these factors” and further „effects on cultural heritage or socio-economic conditions resulting from alterations to those factors”.

In the present situation, in order to explain whether there is an international norm explaining the concept of the environment, there should be processed a wide range analysis on the national legislation of all countries in the world, to determine whether there are statutory norms regulating this matter, and then comparison if there is a possibility that the definitions of the environment in national legislation coincide; finally on this basis there should be the determination of existence of an international custom. It would seem that the Polish Environmental Protection Law Act of April 27 of 2001, contains a complete definition of the environment, which is understood as: “all natural elements, including those transformed as a result of human activity, in particular the surface of the earth, minerals, air, landscape, climate and other elements of biological diversity, as well as the interactions between these elements” (Polish Journal of Laws, Dz. U. 2020 poz. 1219 ze zm.). So far, the generally applicable legal definition of the marine environment is the definition interpreted from the definition of “pollution of the marine environment” contained in the provisions of UNCLOS, which does not explain what the environment is, but only extends the area of the environment by the so-called estuaries.

Another issue of particular importance for further consideration is of key importance, especially in the analysis of future ILBI provisions. Undertaking efforts to obtain a complete and non-defective answer or the way of perceiving the concept of “environmental protection” is extremely difficult due to the exceptionally specialized way of presenting this issue. There is also no doubt that the conventions concerning various spheres of international protection do not directly define this issue. It seems that it is the Convention on Biological Diversity, opened for signature on June 5 of 1992 in Rio de Janeiro (hereinafter also referred to as the “Convention on Biodiversity”) (United Nations, Treaty Series, vol. 1760, p. 79), that should be assigned the most significant importance, which indicates two types of environmental protection in the meaning of passive protection, *id est*: “ex-situ conservation” and “in-situ conservation”. The first definition concerns the protection of components of biodiversity outside their natural habitats, and the second “means the conservation of ecosystems and natural habitats and the maintenance and recovery of viable populations of species in their natural surroundings, and in the case of domesticated or cultivated species, in the surroundings where they have developed their distinctive properties”.

The most important and underlying legal framework for the protection of the marine environment and its resources can be found in the provisions of UNCLOS, and to be more precise in its Part XII entitled “Protection and Conservation of the Marine Environment”. If we were to analyze the rules of legal logic, the use of the conjunction word “and” in article 192 of UNCLOS between protection and preservation of the environment may suggest that states have two separate obligations - the first to protect the environment and the second to preserve the environment. The provisions of UNCLOS formulated in this way have to be read in the light of the provisions of the Convention on Biodiversity, the definition of which assumes that preservation equated to conservation also provides for the protection of ecosystems and the maintenance of species populations, which in turn makes it impossible to read the provisions of UNCLOS as two separate obligations. This approach was confirmed by the Arbitration Tribunal in the South China Sea Arbitration case, commenting on the interpretation of UNCLOS article 192, arguing that it should be read “in the light of other applicable provisions of international law” (Arbitration in the South China Sea (*Philippines v. China*), 2016).

3. Genesis of International Legally Binding Instrument Under The United Nations Convention on The Law of The Sea on The Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction

The genesis for the International Legally Binding Instrument Under The United Nations Convention on The Law of The Sea on The Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction should be sought as early as in 2012 as part of the operation of mosaic environmental law in the sense of “soft law”, specifically in the 66/288 UN General Assembly resolution of 27 June entitled: “The future we want”, adopted after the UN Conference on Sustainable Development, held in Rio de Janeiro (United Nations General Assembly Resolution, A/RES/66/288, 11 September 2012). In this resolution, you can find an excerpt from the 2012 commitment of states to positive environmental action, which is the basis for further action, that was formulated in paragraph 158:

„We therefore commit to protect, and restore, the health, productivity and resilience of oceans and marine ecosystems, to maintain their biodiversity, enabling their conservation and sustainable use for present and future generations, and to effectively apply an ecosystem approach and the precautionary approach in the management, in accordance with international law, of activities having an impact on the marine environment, to deliver on all three dimensions of sustainable development”.

The logical consequence of the above resolution was adopted without a vote 69/292 General Assembly Resolution of the Sixty-ninth Session of 19 June 2015

on the development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in areas Beyond National Jurisdiction (United Nations General Assembly Resolution, A/RES/69/292, 6 July 2015), which, in reference to paragraph 162 (United Nations General Assembly Resolution, A/RES/66/288, 11 September 2012, paragraph 162)¹ of the resolution of 27 June 2012, decided on the development of the ILBI and the establishment of the Preparatory Committee, responsible for making every crucial effort to reach an international consensus on matters of substance.

Ultimately, a decision was made to hold an intergovernmental conference, the organizational meeting of which took place between April 16 and 18 of 2018. (United Nations General Assembly Resolution, A/RES/72/249, 19 January 2018, paragraph 4) The meetings of the above conference were divided and planned into four rounds, starting from 2018 and ending in the first half of 2020, however, due to the spread of the COVID-19 pandemic, the fourth session did not take place and was postponed to the period from August 16 to 27 of 2021 (United Nations General Assembly Resolution, A/RES/75/239, 5 January 2021, paragraph 258) It is worth noting that the subject matter of the conference oscillates in the adopted subject initially recommended in 2011 by the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction (United Nations General Assembly Resolution, A/66/119, 30 June 2011), adopted in the package by the UN General Assembly December 24, of 2011 by resolution 66/231 (United Nations General Assembly Resolution, A/RES/66/231, 5 April 2012) and resolution 72/249. The subject of negotiations should include:

1. conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, as a combined body of water,
2. marine genetic resources,
3. sharing of benefits,
4. measures such as area-based management tools,
5. marine protected areas
6. environmental impact assessments
7. capacity-building
8. transfer of marine technology (United Nations General Assembly Resolution, A/RES/72/249, 19 January 2018, paragraph 2)

¹ „(...) We note the ongoing work under the auspices of the General Assembly of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction. Building on the work of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group and before the end of the sixty-ninth session of the General Assembly, we commit to address, on an urgent basis, the issue of the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, including by taking a decision on the development of an international instrument under the Convention on the Law of the Sea”.

In response to the question about the effectiveness of the introduced regulations, it should be emphasized, that it was indicated in the Preparatory Committee report of July 31 of 2017(United Nations General Assembly Resolution, A/AC.287/2017/PC.4/2, 31 July 2017, p. 17) in section B that:

„With regard to environmental impact assessments, further discussions are required on the degree to which the process should be conducted by States or be “internationalized”, as well as on whether the instrument should address strategic environmental impact assessments”.

It seems that the environmental impact assessment of maritime activities also in the area beyond the jurisdiction of any country due to the idea of human heritage, which is the so-called “AREA”, is one of the key elements, and as for the issue of introducing legal mechanisms, there should be no doubt whether such provisions will be implemented by states. The indication in section B of the above report of the necessity to conduct further discussions in order to reach an agreement both on the environmental impact assessment and in the attached matters of global and regional cooperation of specialized organizations suggests that the risk of achieving the universality of ILBI is significantly reduced, and it is worth noting that only the universality of international environmental protection standards and the fact that treaty standards acquire a *quasi-ius Cogens* character may guarantee changes at the global level. The literature of the subject emphasizes the lack of consensus as to the form of institutional solutions, points to regional, global and hybrid solutions and an ambiguous understanding of these phrases (Clark, N. A., 2020), but it should be noted that the existence of an international global organization that would deal with supervision of compliance with environmental protection standards in areas outside state jurisdiction could be the desired effect of the ILBI.

4. Environmental protection in light of a ILBI draft

It is not possible to describe the applicable standards due to the delay in the work of the conference to determine the detailed provisions of the ILBI, however, based on the ILBI drafts of May 17 of 2019(United Nations General Assembly, A/CONF.232/2019/6, 17 May 2019), and November 27 of 2019(United Nations General Assembly, A/CONF.232/2020/3, 18 November 2019) presented in the UN online resource, such an attempt can be made. First of all, it is necessary to present what the ILBI really is and in which areas it is actually to apply. Under UNCLOS we divide sea into zones: (1) where the state exercises its jurisdiction and fulfil own competences, (2) into zones where coastal states have certain economic rights (3) and that do not come under state jurisdiction. In that last zone, countries have a number of freedoms, for example those resulting from Art. 87 UNCLOS of the freedom of the high seas for example such as freedom of navigation, freedom to lay submarine cables and pipelines, and the freedom to build artificial islands and other installations. Pursuant

to Art. 1 of the Geneva Convention on the High Seas, adopted in 1958, the area of the high seas should be considered those parts of the sea bodies extending beyond the territorial sea, whereby according to Art. 86 UNCLOS, the provisions relating to the high seas apply to waters extending beyond the territorial sea to the exclusion of the waters of the EEZ. The above is not unrelated to the proposal indicated in the ILBI draft, which is Art. 1 clause 4 that describes the area beyond the national jurisdiction of the coastal state as the high seas area and the so-called “AREA”. It should be noted that in the exclusive economic zone, the coastal state does not exercise jurisdiction, in sense which, it does not have sovereign rights and cannot make claims in the area of the exclusive economic zone from the very essence of the state. The state, on the other hand, exercises its rights under the international agreement in the form of UNCLOS, and in connection with the content of art. 56 clause 1 point b) has jurisdiction over matters related to the protection and preservation of the marine environment in the area of the exclusive economic zone, therefore the drafting of the ILBI draft seems legitimate, as the new convention is to regulate the standards related to the conservation and sustainable use of marine biodiversity. However, attention should be paid to possible misconception of sea areas outside the jurisdiction by some coastal states as areas outside the territorial sea, because the primary jurisdiction of a state resulting from its essence and limited only to its territory is important.

Important from the perspective of activities conducted under state jurisdiction or by entities controlled by states is Art. 32 of the presented draft of ILBI convention, due to the extended normative scope in relation to the environmental impact assessment described in art. 206 UNCLOS. Pursuant to the provisions of this article, a State conducting maritime activities that may introduce significant changes to the marine environment is required to prepare a report on the assessment of the potential effects of such activities and submit it subsequently to the relevant international organizations. The new planned ILBI regulations introduce certain conditions that could prove the transparency of the environmental impact assessment process and submitted reports. Article 32 of the ILBI draft presents two options, the first of which is the possibility of submitting the environmental impact assessment to a third country designated by a State carrying out maritime activities outside its jurisdiction. This form, assuming that the third country has no interest in the unreliable carrying out of the impact assessment, will guarantee an objective approach to the task and its reliable execution. The second option presented by the ILBI project was to be assessed by an independent expert appointed by the group of experts forming the Scientific and Technical Body / Network, however, as can be seen in the revised ILBI draft, this idea has been suspended and the group of experts would have at most to select the third country to carry out the impact assessment on the environment.

The normative resource of UNCLOS gives grounds for thinking that the freedoms of the high seas are exercised in the area of the high seas without major restrictions, of course, if we do not take into account the content of Art. 112 UNCLOS.

Establishing the ILBI would not only limit the freedom to exercise the freedom of the high seas due to the need to carry out an environmental impact assessment in situations other than the threat of transboundary pollution, but would also call into question the existence of the freedom of the high seas as a separate structure of international sea law. Considerations in this matter are not the subject of this article, however, it is worth emphasizing that such a problem may also appear in the process of interpreting international law.

5. Summary

In conclusion, it should be emphasized that the proposed normative act of the International Legally Binding Instrument Under The United Nations Convention on The Law of The Sea on The Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction, does not yet contain provisions that would explain how to define basic issues of the marine environment and protection of this environment. Within the *de lege ferenda* postulates, it should be postulated that these two definitions should find their place due to the editorial duality of the drafting contained in UNCLOS. In the current state of work, it is clear that there are some inaccuracies in the way of understanding certain institutional solutions and there is a risk of a conflict of norms regarding the functioning of the freedom of the high seas. It would seem that the work on ILBI is currently one of the most important regulatory projects under the existing international law of the sea and the law of the protection of the marine environment, however, the lack of consensus shown in the Preparatory Committee report suggests that there may be a risk that the newly emerging Convention may not be universally applicable, therefore, it's objectives may not be sufficiently achieved, especially among developing countries. It would seem that some restrictions on the environmental impact assessment may result in a lack of acceptance among states without coasts due to the potential restriction of the functioning of the freedom of the high seas. In the light of the new challenges facing the international community in relation to sea basins, it should be emphasized that only the universal nature of environmental standards and granting them the status of *quasi-ius Cogens* standards can lead to real effects and improvement of the degree of biodiversity conservation and sustainable use of marine resources. To emphasize the time in which the article was prepared, it is worth noting that its edition ended at the beginning of July 2021.

References

1. Arbitration in the South China Sea (Philippines v. China) (ruling) Permanent Court of Arbitration case No. 2013-19 of 12 July 2016. Retrived from <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>.
2. Boyle, A. (1985). Citation: Marine Pollution under the Law of the Sea Convention. *The American Journal of International Law*, 79(2), 347-372. Retrived from https://www.jstor.org/stable/2201706?seq=1#metadata_info_tab_contents.
3. Clark, N. A. (2020). Institutional arrangements for the new BBNJ agreement: Moving beyond global, regional, and hybrid. *Marine Policy*, 122, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104143>
4. Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, 21 June 1993. Retrived from <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007c079>.
5. Jessup, P. (1958). The Geneva Conference on the Law of the Sea; a Study in International Law-Making. *American Journal of International Law*, 52(4), 730-733. Retrived from <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/geneva-conference-on-the-law-of-the-sea-a-study-in-international-lawmaking/ECF065D6E263A5512FD661526F599EC5>.
6. Łukaszuk, L. (2014). United Nations Convention on the Law of the Sea at Thirty. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 76(3), 325-328. Retrived from <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/download/1812/1782>.
7. Maduro, M. F. (1980). Passage through international straits: The prospects emerging from the third united nations conference on the law of the sea. *Journal of Maritime Law and Commerce*, 12(1), 65-96. Retrived from <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/jmlc12&id=71&div=&collection=>.
8. Polish Journal of Laws, Dz. U. 2020 poz. 1219 ze zm. Retrived from <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010620627/U/D20010627Lj.pdf>.
9. Pyć D. (2005). Citation: Morskie obszary chronione na morzu otwartym, *Prawo Morskie*, No XXI, 102-103. Retrived from <https://www.czasopisma.pan.pl/dlibra/publication/130837/edition/114262/content>.
10. Report of the United Nations Conference on the Human Environment, 5-16 June 1972. Retrived from <http://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>.
11. Sands, P., Peel, J., Fabra, A., & Mackenzie, R. (2018). *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge University Press.
12. United Nations General Assembly Resolution, A/66/119, 30 June 2011. Retrived from <https://undocs.org/A/66/119>.
13. United Nations General Assembly Resolution, A/AC.287/2017/PC.4/2, 31 July 2017. Retrived from <https://undocs.org/en/A/AC.287/2017/PC.4/2>.

14. United Nations General Assembly Resolution, A/RES/66/231, 5 April 2012. Retrived from https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_231.pdf.
15. United Nations General Assembly Resolution, A/RES/66/288, 11 September 2012. Retrived from <https://undocs.org/A/RES/66/288>.
16. United Nations General Assembly Resolution, A/RES/69/292, 6 July 2015. Retrived from <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/69/292&Lang=E>.
17. United Nations General Assembly Resolution, A/RES/72/249, 19 January 2018. Retrived from <https://undocs.org/en/a/res/72/249>.
18. United Nations General Assembly Resolution, A/RES/75/239, 5 January 2021. Retrived from <https://undocs.org/en/A/RES/75/239>.
19. United Nations General Assembly, A/CONF.232/2019/6, 17 May 2019. Retrived from A/CONF.232/2019/6, <https://digitallibrary.un.org/record/3811328>.
20. United Nations General Assembly, A/CONF.232/2020/3, 18 November 2019. Retrived from <https://digitallibrary.un.org/record/3847798>.
21. United Nations, Treaty Series , vol. 1760, p. 79. Retrived from https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-8&chapter=27#1.
22. United Nations, Treaty Series, vol. 1989, p. 309. Retrived from https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&clang=_en.

GEOECONOMICS- A NEW DIRECTION IN THE CONDUCTION OF GEOPOLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS

MA Zoran Vasileski

PhD Candidate at the Institute for Security,
Defense and Peace-Faculty of Philosophy Skopje

E-mail: zorvas74@gmail.com

MA Stojanche Masevski

PhD Candidate at the Institute for Security,
Defense and Peace-Faculty of Philosophy Skopje

E-mail: stole_k2@hotmail.com

Abstract

The modern world and the countries in it in the last twenty years have entered a new phase in which international politics and national security are increasingly inclined around economic interests. The shaping of the world stage and the key issues that arise from it will be left more and more to the economy. Heads of state in an effort to maintain or strengthen their position on the world stage seek to replace the declining role of geopolitics with geoeconomics in order to achieve national goals and interests.

If geopolitics and military power in the twentieth century were the main tool for achieving the goals and interests of states, that role is now in the twenty-first century left to geoeconomics and economic power. The goal has not changed at all, only the means have changed and thus their efficiency and effectiveness.

It is more than obvious that we are entering a phase when international politics and thus international relations are increasingly revolving around the economic interests of states. Economic diplomacy is becoming a key factor in shaping relations between states and other entities on the international stage. Geoeconomic competition is an unfair competition where the rules and ideologies on which the economy is based do not apply. Empirically, geoeconomics is becoming a basic parameter of the international order, international hierarchy and relations between states.

Keywords: geopolitics, geoeconomics, geopolitical pressure, geoeconomics competition

ГЕОЕКОНОМИЈА - НОВ ПРАВЕЦ ВО ВОДЕЊЕТО НА ГЕОПОЛИТИКА И МЕЃУНАРОДНИ ОДНОСИ

м-р Зоран Василески

докторанд на Институтот за безбедност,
одбрана и мир – Филозофски факултет Скопје

E-mail: zorvas74@gmail.com

м-р Стојанче Масевски

докторанд на Институтот за безбедност,
одбрана и мир – Филозофски факултет Скопје

E-mail: stole_k2@hotmail.com

Апстракт

Современиот свет и државите во него во последниве дваесетина години влегоа во една нова фаза во којашто меѓународната политика и националната безбедност инклинираат сè повеќе околку економските интереси. Обликувањето на светската сцена и клучните прашања кои произлегуваат од неа ќе бидат препуштени сè повеќе и повеќе на економијата. Шефовите на државите во обид да ја задржат или да ја зајакнат позицијата на светската сцена настојуваат да ја заменат опаѓачката улога на геополитиката со геоекономијата со цел остварување на националните цели и интереси.

Доколку геополитиката и воената моќ во дваесетиот век беа главното орудие за постигнување на целите и интересите на државите, таа улога сега во дваесет и првиот век е препуштена на геоекономијата и економската моќ. Целта воопшто не е сменета, сменети се само средствата, а со тоа и нивната ефикасност и ефективност.

Повеќе од очигледно е дека влегуваме во фаза кога меѓународната политика, а со тоа и меѓународните односи сè повеќе и повеќе ротираат, отколку економските интереси на државите. Економската дипломатија станува клучен фактор во обликувањето на односите помеѓу државите и другите субјекти на меѓународната сцена. Геоекономскиот натпревар претставува неправеден натпревар каде што не важат правилата и идеологиите на кои се базира економијата. Емпириски гледано, геоекономијата станува основен параметар на меѓународниот поредок, меѓународната хиерархија и односите помеѓу државите.

Клучни зборови: геополитика, геоекономија, геополитички притисок, геоекономски натпревар

1. Вовед

Во реалноста не постои ни една призната научна гранка која може да го објасни судирот на економските интереси во планетарен размер освен геоекономијата.

Од ставовите на економската теорија, геоекономијата е прекугранична политичка економија заснована на еден неправеден натпревар каде што не важат правилата и идеологиите на кои се базира економијата. Емпириски, геоекономијата станува основен параметар на меѓународниот поредок затоа што воената моќ ја губи традиционалната улога што ја одредува хиерархијата на државите. Задача на геоекономијата е да изгради стратегија за дејствување на државата, така што ќе може да им обезбеди на своите компании и на нејзината економија конкурентска предност¹, но и да помогне врз формирањето на политиките за национална безбедност и сите стратегиски документи, планови и концепции што произлегуваат од неа.

Како главни носители на геоекономијата и геоекономските политики, секако ќе бидат државите, но не помалку важни ќе бидат и големите економски единици (организации и мултинационални компании). Геополитичкиот амбиент, а со тоа и геополитичките притисоци за државите ќе бидат надополнети и со геоекономски притисоци за кои државите ќе треба да посветат значително внимание и да заземат сеопфатен пристап афирмирајќи ги и нив како важна детерминанта при формулирањето на националната безбедност. Геополитичката транзиција го менува карактерот на структурата и процесите во меѓународниот систем.² Согласно гледиштата на Милески, создавањето на светската политичка карта претставува резултат на политиката на моќ³, која во последните години е надополнета и со политиката на економска моќ. Геополитиката претставува составен дел од политиката на државата.⁴

Во новиот геополитички натпревар, иако не владееат никакви правила секоја држава без разлика на нејзината големина, број на население, развиеност и економско-политичка моќ во светски рамки ќе мора да учествува. Нејзиното учество е од витално значење ако сака да опстои како самостојна, суверена и независна држава призната во светски рамки. Шефовите на државите во обид да ја задржат или да ја зајакнат позицијата на светската сцена настојуваат да ја заменат опаѓачката улога на геополитиката со геоекономијата со цел

¹ Бабиќ, Б. (2019). Геоекономија и неутралност Србије. *Војно дело*. број 8/2019, стр. 182.

² Милески, Т. (2015). *Политичка географија и геополитика*. Скопје: Филозофски факултет, стр. 192.

³ Милески, Т. (2004). Политичко-географскиот процес како детерминанта на формирањето на политичката карта. *Современа македонска одбрана*. број 9 година IV, стр. 93.

⁴ Милески, Т. (2005). *Македонија- Рубикова коцка на Балканот*. Скопје: Филозофски факултет, стр.23

остварување на националните цели и интереси.⁵

2. Геоекономија

2.1 Потекло на геоекономијата

Потеклото на геоекономијата според Бару (Sanjaya Baru)⁶ е во меркантилизмот од седумнаесетиот век. Тогаш државите се потpirале на воената моќ, настојувале да обезбедат пазари, природни богатства и благородни метали. Главно начело на меѓународната трговија било да се извезува што повеќе, а да се увезува што помалку.⁷

Изразот геоекономија прв во 1942 година го употребил Ренер (George T. Renner), меѓутоа Лутвак (Edward Luttwak) е запамтен како „кум“ на геоекономијата како посебна научна дисциплина. Тој прв пробал теориски да го дефинира поим геоекономија во написот „Од геополитика кон геоекономија: логика на конфликти, трговска граматика“ (1990). Тој пробал да докаже дека геоекономијата има засебен предмет и метод и на тој начин да ја раздели од геоекономијата. Геоекономијата според Лутвак претставува ново орудие за постигнување на целите на високоразвиените држави во меѓународните односи по пат на геоекономски, а не воени стратегии. Истовремено, настојувал да за заштити геоекономијата и од меркантилизмот и економската војна.⁸ За да се оствари оваа негова замисла потребни се определени средства со кои ќе се служи геоекономијата, односно потребно е да се изврши и дефинирање на самите носители на геоекономијата.

2.2 Носители и средства на геоекономијата

Главни носители на геоекономијата се државите и големите економски единици.⁹ Денес меѓународната конкуренција и хиерархијата на државите се повеќе зависат од економијата. Понатаму, во гледиштата на Лутвак во овој современ свет, државите пробуваат да го подигнат нивото на нивна компетентност во меѓународната економска конкуренција.¹⁰ Државата има преовладувачка улога во освојувањето на странските пазари и постигнувањето супериорност.¹¹

⁵ Luttwak, E. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*. No. 20, p.19.

⁶ Sanjaya Baru е политички коментатор и политички аналитичар. Служел и како генерален секретар на федерацијата на индиски трговски и индустриски комори. Бил директор и на одделението за геоекономија и стратегија на меѓународниот институт за стратешки студии.

⁷ Sanjaya B. (2012). Geoeconomics and strategy. *Survival*, Vol. 54, No 3, pp.47-58.

⁸ Luttwak, E. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*. No. 20, pp.17-23.

⁹ Luttwak, E. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*. No. 20, p.19.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Најсликовито и најживописно ова го има изразено Бару според кого знамето ја следи трговијата и трговијата го следи знамето. Бизнисите исто така можат да имаат геоекономски стратегии како државите. Но, на големите компании им е потребна државна поддршка на светска сцена. На тој начин, постои реципроцитет меѓу нив и државата. Државите може да имаат интерес да ги насочуваат големите претпријатија претворајќи ги во нивните „избрани средства“. Сепак, компаниите исто така можат да ги користат државите како алатки во нивната меѓународна економска стратегија. Постои и трето решение: државите и големите компании да се сметаат едни за други како нивни инструменти. Најчесто, сепак, државата и компанијата дејствуваат во хармонија - првиот помага и ги поддржува амбициите на другиот - целосно свесни за стратешките императиви на двајцата. Општо земено, повеќето научници во земјата го гледаат главниот носител на геоекономијата, а геоекономијата како научна дисциплина која го проучува светското економско ривалство чии главни носители се државите.¹²

Геоекономијата е ново издание на старото ривалство меѓу државите. Во него капиталот за инвестиции во индустријата обезбеден или насочен од државата е еквивалент на огнено оружје; развојот на производи со државни субвенции е еквивалентен на обука за оружје; и пенетрацијата на пазарот со помош на државата ги заменува воените бази и гарнизоните на странско тло, како и дипломатското влијание. Дури и ако воената моќ на светско ниво целосно исчезнеше и на неа останеа само економски деловни единици, логиката на трговијата ќе доведе до остро ривалство или до создавање сојуз меѓу нив. И во двата случаи, односно во случај на ривалство и во случај на создавање сојуз меѓу деловните единици, дејствувањето од сите страни секогаш би се одвивало без оглед на границите.

Во геоекономскиот натпревар, се користат низа на економски средства: царинска заштита на важни економски гранки, субвенционирање на клучни компании, повластено позајмување, даночно олеснување, особено поттикнување развој на избрани активности, развој на нови технологии, конкуренција за природни ресурси и инфраструктура и слично. Важноста на одделни земји од гледна точка на геоекономијата ќе зависи од клучните области - движењето на стоки, финансии, луѓе, технологија и информации. Од самиот овој натпревар се јавуваат и определени ризици, закани но и предизвици со кои мора да се носат земјите.

2.3 Геоекономски предизвик

Секоја земја, без оглед на политичкиот избор што ќе го избере, ќе мора да се пресмета со геоекономските предизвици. Без оглед на географските, демографските и економските димензии, таа мора да изгради сопствена

¹² Бабић, Б. (2019). Геоекономија и неутралност Србије. *Војно дело*, број 8/2019, стр. 183.

геоекономска стратегија за да се справи со надворешните геоекономски и геополитички притисоци. Геоекономските прашања заслужуваат најголемо внимание на носителите на власта. Без да се земе предвид геоекономскиот фактор во нејзината внатрешна и надворешна политика, економски слабата земја не може да опстојува во модерниот свет. Во современи услови, ниту една економија не може да се ограда од надворешната конкуренција. За да опстане националната економија во жестоко меѓународно ривалство, не е доволно само да се брани, туку мора да влегува во и борба. Победата бара мудра отвореност, со силна поддршка за домашните моќни и ветувачки производители, а за тоа се потребни добро осмислена долгорочна сеопфатна геоекономска стратегија и државен апарат способен да ја реализира таа стратегија.¹³

3. Геоекономија наспроти геополитика

Помеѓу геоекономијата и геополитиката постојат значајни разлики. Прво, геополитиката е научна дисциплина која се бави со изучување на спротивставеностите и споровите под кои стои намерата за завладување на политички простор односно територија и население што живее на нив (американското влијание и владение низ светот, односот на Русија кон Украина), а геоекономијата се бави со спротивставеностите и споровите позади кои стои намерата за завладување на определен економски простор (кинеско продирање на Балкански Полуостров и Африка). Нејзината цел не е да воспостави власт над територијата туку трговска и технолошка надмоќ. Второ, геополитиката се потпира на употреба на сила, вклучително и воена (инволвираност на Израел во Палестина, Азербеџан во Нагорно Карабах), додека геоекономијата се потпира на економски средства и го исклучува насилството како што е вооруженото и економското односно блокади и ембарга (влијанието на ЕУ во Европа, влијанието на Русија во „Стан Републиките“ во Азија, економското ширење на Кина во Азија и светот). Трето, исходот од политичките судири имаат нулта збир, додека трговските судири тоа не мора да го имаат (во геополитиката не се возможни двајца победници наспроти геоекономијата).¹⁴ Четврто, сцената на геоекономијата не е територијата во физичка смисла на зборот, туку виртуелниот и флуиден простор чии граници постојано се поместуваат и ги надминуваат територијалните односно физичките граници типични за геополитиката. (пазар и технологија наспроти територија и население). На крај, со геоекономијата исклучиво управуваат државата и големите компании, додека списокот актери во геополитиката е многу подолг и покомплексен (држави, меѓународни организации, регионални организации, сојузи, етнички групи, народи и слично). Геоекономијата подразбира анализа на економските стратегии на државите или

¹³ Бабић, Б. (2019). Геоекономија и неутралност Србије. *Војно дело*. број 8/2019, стр.186.

¹⁴ Бабић, Б. (2019). Геоекономија и неутралност Србије. *Војно дело*. број 8/2019, стр.185.

нивните надворешно-трговски стратегии. Таа е надополнување, а не замена за геополитиката.¹⁵

Нееднаквите потреби во услови на ограниченост на ресурсите го наметнува прашањето за економскиот избор. Економскиот избор во услови на ограничени ресурси бара рационалност во алокацијата на расположливите ресурси од аспект на економска ефикасност.¹⁶ Од овие причини постои геоекономски натпревар помеѓу државите кои се води со економски инструменти (односи) со цел јакнење на сопствената економија. Желбата за моќ не е продукт на геополитиката, напротив желбата за моќ ја издигнува геополитиката на пиедестал.¹⁷

4. Геоекономија и меѓународни односи

Сегашниот геополитички поредок ги уредува меѓусебните прашања преку организација на светскиот пазар и трговијата чиј политички израз се наднационалните интеграции во меѓународните организации.¹⁸ Тој претставува концепт со кој во геополитиката се објаснува сложеноста на односите кои владеат во геополитичкиот систем. Поредоците претставуваат комбинација на социјални, политички и економски структури. Оттука тие се поврзани со светската економија односно со растот и падот на големите економски сили кои вооедно биле и политички сили низ историјата.¹⁹ Тие се збир на вообичаени правила, институции, активноти и стратегии низ кои делувала и делува меѓународната политичка економија во различни историски периоди. Моменталниот светски геополитички поредок во кој живееме низ просторот е претставен преку геополитика на глобализмот, универзализмот и геоекономијата, а во кои постои мешавина од соработка и судири во односите помеѓу актерите.

Според гледиштата на Милески геополитичките играчи настојуваат да го устројат глобалниот геополитички поредок²⁰ Современите геополитички односи можат да се разберат и како смена на хегемонистички циклуси кои ја карактеризираат поновата историја. На политичката карта на светот, во современи услови дејствуваат два привидно спротивни процеси. Глобализацијата како

¹⁵ Милески, Т. (2015). *Политичка географија и геополитика*. Скопје: Филозофски факултет, стр. 202.

¹⁶ Милошевиќ Г., Стајиќ Љ. (2018). Индикатори економске безбедности–осврт на Републику Србију. *Зборник радова Правног факултета*. бр. 2, стр. 512.

¹⁷ Милески, Т. (2006). Геополитички модел за процесирање на геополитички настани. *Современа македонска одбрана*. број 14 година V, стр. 70.

¹⁸ Милески, Т. (2015). *Политичка географија и геополитика*. Скопје: Филозофски факултет, стр.75.

¹⁹ Милески, Т. (2015). *Политичка географија и геополитика*. Скопје: Филозофски факултет, стр.183.

²⁰ Милески, Т. (2016). Геополитичка положба на Република Македонија: Студија за постојани геополитички влијанија и трансформации. *Геополитичката и геостратегиската положба на Република Македонија во услови на мигрантската и бегалската криза*. МАНУ, стр. 91.

процес кој се стреми кон создавање една супердржавна платенарна заедница и фрагментација која се стреми кон политичко-територијално ситнење на повеќенационални држави и создавање помали релативно независни национални држави.²¹

Создавањето на светската политичка карта претставува резултат на политиката на моќ. Тоа е карта на променливи модели со губитници и победници. Понатаму во погледите на Милески територијата создава платформа, суверенитетот оправдување, но ниту едното ниту другото не претставува адекватна одбрана за една држава против успешна акција спроведена од позиција на политика на моќ на ривалска држава кога станува збор за елиминирање од светската сцена.²²

Денес секоја држава може да има надворешна економска политика која е предуслов за просперитет на нацијата. Глобализацијата доведе до замаглување на националните и меѓународните граници, последователно доведувајќи ја во прашање и самата безбедност на државата. Поради оваа причина, државите и нивните економии мораат да имаат геополитичка визија како би развиле геоекономска стратегија што долгорочно би им овозможило развивање на нивното меѓународно економско влијание.²³

За една политичка единица особено значајно е признавањето на нејзината меѓународна индивидуалност односно признавање од страна на другите држави во меѓународната заедница.²⁴ За да се случи тоа таа мора да исполни неколку услови. Политичката власт е само еден облик на владеење со просторот. Другите два кои исто така се применуван облик на владеење со просторот се економската доминација и воената контрола на одредена територија. Тие честопати се надополнуваат или претходат еден на друг. Доколку државата успее да ги задоволи овие три услови таа ќе биде способна за опстојување и водење на меѓународни односи.

Геоекономијата дава една нова фаза во водењето на меѓународните односи помеѓу државите. Доколку истите во минатото се воделе врз основа на зацртани геополитички цели, а со помош на воени, политички или економски средства, сега односите се надополнети и со геоекономски цели. Донекаде може да се каже дека геоекономијата е ново орудие за постигнување на целите на високоразвиените држави во меѓународните односи по пат на геоекономски стратегии. Како геоекономски цели кои се јавуваат кај секоја држава се

²¹ Милески, Т. (2015). *Политичка географија и геополитика*. Скопје: Филозофски факултет, стр. 99.

²² Милески, Т. (2015). *Политичка географија и геополитика*. Скопје: Филозофски факултет, стр. 244.

²³ Grubić A. (2014). Nacionalna sigurnost iz perspektive geoeconomije: slučaj Republike Hrvatske. *Međunarodne studije*. Vol. 14 No. 1, стр. 69.

²⁴ Милески, Т. (2015). *Политичка географија и геополитика*. Скопје: Филозофски факултет, стр. 101.

заштита на националната економија, помош на домашните претпријатија при совладување на технологии или при освојување на делови од светски пазар кои се однесуваат на производство или комерцијализација на критични производи, достигнување на високо ниво на економско техничко-технолошки развој, протекционизам на сопствениот пазар и слично. Ова најмногу се должи на сознанието дека интензивниот развој на современите држави кој исклучиво се базира на сопствените ресурси неизбежно води до самоисцрпување односно до намалување на изгледите да се излезе на крај со конкуренцијата.²⁵ За да не дојде до самоисцрпување, а со цел да се намали притисокот, ризикот и негативниот став и можните реперкусии на останатите државите при употреба на воени средства и политички средства во меѓународните односи се повеќе се преземаат економски мерки за јакнење на сопствениот економски амбиент и потенцијал, а со тоа и подобрување на сопствената меѓународна положба.

Правовремените економски мерки обезбедуваат автономност и јакнење на економските позиции на земјата. Набљудувајќи го економскиот амбиент можеме да ги слогледаме предностите и недостатоците на економскиот потенцијал на државите, но и причините и последиците од одредени движење во развојот на општествата.²⁶ Ова значи дека јакнењата на стратешки партнерства помеѓу државите, развивање на сестрани партнерски односи со земјите членки на најразлични меѓународни организации (ЕУ, НАТО, ОБСЕ, ООН), соработка со останатите значајни актери на меѓународна сцена (пред сè САД, Русија и Кина), промовирањето добрососедски односи и пријателства, склучувањето на билатерални, регионални договори за слободна трговија, учеството на иницијативи за регионална соработка во регионите каде просторно се наоѓаат државите се со цел јакнење на меѓусебната доверба, пристап до пазарите, давање на активен придонес за подобрување на безбедноста, стабилноста и соработката, но и за привлекување на директни странски инвестиции. Геоекономијата со нејзините средства, цели и предизвици е еден нов правец во водењето на меѓународните односи. Тоа е така од причина што комплексноста на самите меѓународни односи бараат нови поефикасни модели на дејствување. Поголемиот дел од државите од првиот ешалон и/или од вториот ешалон ја имаат препознаено улогата и важноста на економијата. Државите ја имаат сфатено дека економското освојување на определен пазар претставува и економско, политичко и воено освојување на територијата на тој пазар без загуби во воена или политичка смисла.

Светот се менува, а со тоа се менуваат и односите помеѓу државите меѓусебе и односите помеѓу државите и организациите. Единиците во меѓународните односи го имаат осознаено фактот дека иднината е во (гео)економските односи

²⁵ Милески, Т. (2015). *Политичка географија и геополитика*. Скопје: Филозофски факултет, стр. 118.

²⁶ Стајић Љ., Милошевић Г. (2017). Финансијска делатност државе као фактор економске безбедности-осврт на Републику Србију. *Српска политичка мисао*. бр.1, стр. 176.

и дека новиот поредок покрај другото ќе почива и на економски постулати. Употребата на сила и заканата за употреба на сила во остварување на целите на државите и заемните односи помеѓу нив ќе стане реликвија на минатото. Додека употребата на економски средства во водењето на меѓународните односи, односно постигнување на сопствените национални цели ќе биде поефикасно и поефективно.

Сепак ова не значи дека во водењето на меѓународните односи сè е препуштено на геоекономијата, напротив геоекономијата е само надополнување на геополитиката кога станува збор за водење на меѓународните односи. Во постигнување на своите интереси, државите на меѓународната сцена сè уште ќе се служат со геополитиката и со средствата што произлегуваат од неа. Геоекономијата пред сè ќе биде орудије на високоразвиените земји, додека геополитиката и нејзините средства (воена и политичка моќ), пред сè ќе бидат на располагање на земјите во развој и неразвиените земји во меѓународните односи.

Како што е на почетокот наведено геоекономијата станува основен параметар на меѓународниот поредок затоа што воената моќ ја губи традиционалната улога што ја одредува хиерархијата на државите. Искуствено, Франција во односите со ЕУ води геоекономија, додека со африканските земји покрај геоекономија води и геополитика. Истото се однесува и на Велика Британија. Од друга страна Кина, во нејзините односи со САД, Русија води и геополитика и геоекономија, а во односите со Јужна Кореја и Јапонија, пред сè води геополитика. Основата на водењето на односите помеѓу земјите ќе зависи од целите што тие ќе сакаат да ги постигнат (економско, политичко или воено завладување на просторот).

Ова не значи дека високоразвиените земји нема да водат геополитика, а земјите во развој и неразвиените земји нема да водат геоекономија, напротив и едните и другите ќе ги користат сите алатки кои им се на располагање само во различен обем, фреквенција и големина за постигнување на националните интереси при водењето на меѓународните односи.

5. Заклучни согледувања

Крајот на Студената војна доведе до нови околности, да економијата има приоритет при дефинирање на безбедносно опкружување кое вклучува рedefинирање на моќ и простор односно „виртуелен“ простор, движење и рedefинирање традиционални концепти на односот помеѓу геополитиката и меѓународните односи. Останува фактот дека геополитиката е сè уште важен фактор кога се одлучува на кој начин да се дејствува во меѓународно опкружување, но е подобрен во смисла дека е дадена поголема предност на геоекономската рамка. Геополитичките играчи и понатаму ќе настојуваат да го устројат глобалниот геополитички поредок согласно нивните замисли и

национални интереси. Без разлика дали во меѓународните односи ќе постои една или повеќе суперсили, геополитичкиот поредок ќе се базира на соработка и судири помеѓу државите.

Сепак светот се менува, а со тоа се менуваат и односите помеѓу државите меѓусебе и односите помеѓу државите и организациите. Истите имаат сфатено дека новиот светски поредок меѓу другото ќе се гради и на економски постулати. Борбата за продор на други пазари, технолошки развој, технички достигнувања, заштита на националните економии ќе биде акцентирано при водењето на меѓународните односи. Со тоа геоекономијата со нејзините средства, цели и предизвици ќе претставува еден нов правец во водењето на меѓународните односи, но ова не значи дека во водењето на меѓународните односи сè ќе и биде препуштено на геоекономијата, напротив геоекономијата е само надополнување на геополитиката кога станува збор за водење на меѓународните односи.

Сите држави живеат во специфичен просторно-временски контекст и за да им опстанат националните економии во жестоко меѓународно ривалство, а со тоа и да опстојат и учествуваат на меѓународната сцена не е доволно само да се бранат, туку мора да влегуваат и во борба. Водењето на рамноправни меѓународни односи сепак за одредени држави ќе биде императив и од таа причина ќе мора да работат во насока на зајакнување на својата економска дипломатија и користење на сите алатки од областа на економската политика кои ѝ се на располагање. Иако малите земји, земјите во развој и неразвиените земји ќе имаат потешкотии во водењето на геоекономија во меѓународни односи, современиот геополитички амбиент и поредок како и сите ризици и притисоци кои произлегуваат од нив ќе ги приморуваат на преземање на такви чекори за опстојување на меѓународната сцена и учество во меѓународните односи. Во дваесет и првиот век, економската стабилност е клучна за да се обезбеди одржување на поволна позиција на меѓународната сцена и при водењето на меѓународни односи.

6. Користена литература

1. Бабић, Б. (2019). Геоекономија и неутралност Србије. *Војно дело*. број 8/2019;
2. Grubić A. (2014). Nacionalna sigurnost iz perspektive geoeconomije: slučaj Republike Hrvatske. *Međunarodne studije*. Vol. 14 No. 1;
3. Luttwak, E. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*. No. 20;
4. Милески, Т. (2004). Политичко-географскиот процес како детерминанта на формирањето на политичката карта. *Современа македонска одбрана*. број 9 година IV;
5. Милески, Т. (2005). *Македонија- Рубикова коцка на Балканот*. Скопје: Филозофски факултет;

6. Милески, Т. (2006). Геополитички модел за процесирање на геополитички настани. *Современа македонска одбрана*. број 14 година V;
7. Милески, Т. (2015). *Политичка географија и геополитика*. Скопје: Филозофски факултет;
8. Милески, Т. (2016). Геополитичка положба на Република Македонија: Студија за постојани геополитички влијанија и трансформации. *Геополитичката и геостратегиската положба на Република Македонија во услови на мигрантската и бегалската криза*. МАНУ;
9. Милошевић Г., Стајић Љ. (2018). Индикатори економске безбедности–осврт на Републику Србију. *Зборник радова Правног факултета*. бр. 2;
10. Sanjaya B. (2012). Geoeconomics and strategy. *Survival*, Vol. 54, No 3;
11. Стајић Љ., Милошевић Г. (2017). Финансијска делатност државе као фактор економске безбедности-осврт на Републику Србију. *Српска политичка мисао*. бр.1.

URGENT AND TEMPORARY MEASURES FOR PROTECTION FROM DOMESTIC VIOLENCE AND THEIR EXPECTED EFFICIENCY IN CONDITIONS OF THE COVID 19 CRISIS.

LL.M Andrea Zdravkovska

PhD Candidate, “Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje,

Faculty of Law “Iustinianus Primus”-Skopje

E-mail zdravkovska_andrea@hotmail.com

Abstract

The family union consisted of a man and a woman, relatives, children very often is turned into community which is dominated by domestic abuser. Therefore, he/she usually recalls on the ancient role of pater familias and has his/her victims under subordination. Our society is distinctly patriarchal model which is accepted by families who are often community of members with unequal rights and responsibilities. The actualization of “domestic violence” began with series of activities of the non-governmental sector in 1994 and implementation in the corpus of positive legislation. This research paper examines the legal framework for protection of victims from a civil law perspective provided by the Law on Prevention and Protection from Domestic Violence with application until 5.05.2021 and the introduction of urgent and temporary measures in the Law on Prevention and Protection from Violence against Women and Domestic Violence, which entered into force on 4.02.2021 and has been postponed until 5.05.2021. Likewise, the study of the need to introduce urgent and temporary measures is necessary to reduce, prevent and protect victims of domestic violence. According to the current situation with Covid, the crisis inevitably necessitated an examination of the reasons for the increase in the number of domestic violence caused by the consequences of Covid 19 and the need to strengthen measures for protection and access to justice for victims. Furthermore, that is reason of the adoption of the Law on Prevention and Protection from Violence against Women and Domestic Violence means compliance with international standards.

Keywords: domestic violence, urgent and temporary measures, restrictive measures, prevention of domestic violence, Covid 19

ИТНИ И ПРИВРЕМЕНИ МЕРКИ ЗА ЗАШТИТА ОД СЕМЕЈНО НАСИЛСТВО И НИВНАТА ОЧЕКУВАНА ЕФИКАСНОСТ ВО УСЛОВИ НА КОРОНА КРИЗА

м-р Андреа Здравковска

докторанд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје,

Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје

E-mail: zdravkovska_andrea@hotmail.com

Апстракт

Семејната заедница на маж и жена и сите роднини и деца кои се нејзини членови многу често е претворена во заедница во која доминира семејниот насилник. Тој најчесто ја презема прастарата улога на pater familias и ги има во потчинетост неговите жртви. Нашето општество е изразно патријархален модел кој е прифатен од семејствата кои често се заедници на членови со нееднакви права и обврски. Актуелизацијата на „семејното насилство“ започна со серија активности на невладиниот сектор во 1994 година и имплементирање во корпусот на позитивното законодавство. Овој труд ќе направи осврт на правната рамка за заштита на жртвите од грѓанско-правен аспект која ја дава Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство со примена до 5.05.2021 г. и воведувањето итни и привремени мерки во Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство кој влезе во правна сила на 4.02.2021 и е со одложена примена до 5.05.2021 г. Проучувањето на потребата од воведување итни и привремени мерки е потребно заради намалување, спречување и заштита на жртвите од семејно насилство. Заради актуелната состојба со ковид кризата неминовно се јави потреба од испитување на причините за зголемување на бројот на семејни насилства предизвикани од последиците на Ковид 19 и потребата од зајакнување на мерките за заштита и пристап до правдата на жртвите. Токму затоа донесувањето на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство значи и сообразност со меѓународните стандарди.

Клучни зборови: семејно насилство, итни и привремени мерки, рестриктивни мерки, спречување на семејно насилство, Ковид 19

Вовед

Иако жртвите на семејно насилство имаат кривично-правна, граѓанско-правна и социјална заштита, општ е заклучокот дека општеството не може да им гарантира социјална сигурност и заштита од идно насилство.¹ И покрај тоа што не може да згрижи многу жртви во засолништа, ниту да им овозможи финансиска поддршка, вработување и постојана здравствена помош, нашата држава воведува задолжително давање заштита на жртвите на семејно насилство и нивна дополнителна правна заштита. Семејното насилство иако

¹ Slabbert I.(2016), Domestic violence and poverty: Some women’s experiences, Research on Social work practice, Stellenbosch University, p.22.

беше санкционирано и беа воведени низа мерки за заштита со одредбите на Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство (Сл. весник на РСМ 138/14), заради низа правни празнини, недоречености и неефикасни решенија се донесе нов Закон за спречување и заштита од семејно насилство врз жените и семејното насилство (Сл. весник на РСМ 24 од 29.01.2021 г.).² Овој закон е амбициозен проект кој воведува нови правни дефиниции и поширока општествена ангажираност со цел да се дојде до поефикасни правни решенија. Но, сепак постои дилемата дали одредбите ќе бидат применливи и ефикасни заради институционалната неподготвеност, недоволната стручна екипираност и немањето финансиски средства.

Со донесувањето на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство забележливо е дека се направени измени и дополнувања на претходниот закон со цел побрзо да се ратификува Истанбулската конвенција и да се акцептираат меѓународните кодификации.

Во време на пандемијата од Ковид 19, Комитетот на членките на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и сузбивање насилство врз жените и насилство во семејството (Истанбулска конвенција), донесе декларација за примена на Конвенцијата за време на пандемијата. Анексот на декларацијата е објавен на 20 април 2020 година во Стразбур и дава предлози за акции и мерки кои може да се преземаат во текот на пандемијата во врска со одредени одредби од Истанбулската конвенција, а целта е заштита од насилство. Негови приоритети се: преземање мерки насочени кон превенција и заштита на жртвите на семејно насилство, почитување на основните човекови слободи и права, живот, личен интегритет, недискриминација и родова еднаквост, со должно внимание на интересите и потребите на жртвата.

1. Компарација на дефиницијата за семејно насилство од Законот за спречување и заштита од семејно насилство и Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство и услогласеност со одредбите од Истанбулската конвенција

Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство во членот 3 дефинира дека под семејно насилство се подразбира малтретирање, навредување, загрозување на сигурноста, телесно повредување, полово или друго психолошко, физичко или економско насилство со кое се предизвикува чувство на несигурност, загрозување или страв, вклучувајќи и закани за такви дејствија спрема брачен другар, родителите или децата или други лица кои живеат во брачна или вонбрачна заедница или заедничко домаќинство, како

² М. В. (2020, ноември, 25), Нов Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство. Преземено од: <https://akademik.mk/nov-zakon-za-sprechuvane-i-zashtita-od-nasilstvo-vrz-zhenite-i-semejnoto-nasilstvo/>

и спрема сегашен или поранешен брачен другар, вонбрачен партнер или лица кои имаат заедничко дете или се наоѓаат во блиски лични односи, без оглед дали сторителот го дели или го делел истото живеалиште со жртвата или не. Во Поимникот (Чл. 3) од новиот Закон за спречување и заштита од семејно насилство врз жените и семејното насилство се задржува идентичната дефиниција на семејното насилство. Во овој закон кој започна со примена на 5.5.2021 г. има дури 25 значења на поими кои го означуваат насилството врз жените: родово – базираното насилство, семејното насилство, блиски лични односи, насилство од интимен партнер, пол, род, трансродово лице, жртва, старател, жена, невраќање дете, физичко насилство, психичко насилство, демнење, економско насилство, сексуално насилство и силување, сексуално вознемирување, сексуално вознемирување преку интернет, присилен брак, женско генитално осакатување, присилен абортус и присилна стерилизација, трговија со жени и присилна контрола врз жената.³ И понатаму не е дефинирано „домашното насилство“ кое останува да се инкриминира во кривичното законодавство во согласност со чл. 3 од Истанбулската конвенција.

Новиот законски текст во својот наслов содржи дека се однесува на спречување и заштита од насилство врз жените и семејно насилство со што се доближува до терминологијата на Истанбулската конвенција која исто го содржи експлицитно терминот „насилство врз жените“, вклучувајќи го и домашното насилство.⁴

Анексот на Истанбулската конвенција од 20 април 2020 година ги предвидува можните акции и мерки за преземање во текот на Ковид 19 пандемијата.⁵ Така, се препорачува интегрирана политика и се менува Член 6 (родово чувствителни политики) и им се препорачува на државите да применуваат родова перспектива при креирање на стратегијата за борба против пандемијата, што подразбира потенцијално влијание на преземените мерки врз жените и девојчињата и нивната изложеност на ризици од различни облици на родовозасновано насилство, како што е интимното партнерско насилство и насилство во семејството, прогонување, сексуално вознемирување, присилување на брак и сексуално насилство, вклучувајќи и насилство во кое се користи технологија. Анализата на одредбите од главата „Основни начела“ од новиот

³ Указ за прогласување на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, Бр. 08-524/1, (2021, јануари, 27) година Северна Македонија, Скопје.

⁴ Грозданова Е., (2018), Анализа на усогласеноста на одредбите од Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство со стандардите содржани во Конвенцијата на Совет на Европа за спречување и борба против насилство врз жените и домашно насилство. Преземено од: https://civicamobilitas.mk/wp-content/uploads/2018/03/cela_brosura.pdf

⁵ Министерство за труд и социјална политика, (2020), Акциски план за спроведување на Конвенцијата за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство на Република Македонија 2018-2023. Преземено од: https://mtsp.gov.mk/pocetna-ns_article-nacionalniot-plan-za-sproveduvanje-na-konvencijata-za-sprecurvanje-i-borba-protiv-nasilstvoto-vrz-zen.nspх

Закон за спречување и заштита од семејно насилство врз жените и семејното насилство од кои прво е начелото на недискриминација, а потоа начелото забрана од виктимизација потврдуваат дека се работи за модерен, современ и прилагоден законски текст со Истанбулската конвенција и донесениот Анекс за помош на жртвите во корона кризата.

Со измената на член 7 (од Анексот кон Истанбулската конвенција), се препорачува државите да применуваат сеопфатни и координирани политики, да ги одржуваат и зајакнуваат меѓуинституционалните механизми на координација насочени кон сузбивање на насилството врз жените во текот на пандемијата. Им се препорачува на локалните органи на власта да ја утврдат вистинската состојба и потребите на жртвите, што ќе им послужи при проценката на нивоата на капацитетот на граѓанските организации како даватели на услуги и поддршка како и нужноста од зголемување на средствата потребни за помош. Во оваа конотација текстот на нашиот нов Закон за спречување и заштита од семејно насилство врз жените и семејното насилство со предвидената институционална и мултисекторска соработка на единиците на локалната самоуправа, Собранието на РСМ, Владата на РСМ, а особено со формирањето на Националното координативно тело за имплементација на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство, ја покажува својата јасна ориентација кон побрзо ратификување на Истанбулската конвенција. Во членовите 8 и 9 од Анексот им се препорачува на членките да ги разгледаат можностите на финансиските и човековите ресурси, вклучувајќи ги и невладините организации, како и разгледување на потребата од нивно зајакнување во согласност со ситуацијата. Нашиот закон во одредбата на чл.24 предвидува надлежност на здруженијата кои може да обезбедуваат почеста и континуирана обука за лицата кои спроведуваат активности за превенција и заштита на жените жртви на родовобазирани насилство и жртвите на семејното насилство преку обучувачи евидентирани во регистрот на Министерството за труд и социјална политика. Но, за жал не е предвидено нивно финансиско зајакнување заради соочување со новонастанатите ризици од корона кризата.

Во членот 27 од ЗСЗНСН постои законска обврска органите на државната власт, органите и единиците на локалната самоуправа и правните лица кои вршат јавни овластувања утврдени со закон во рамките на своите ресорни буџети да издвојат средства за спроведување на надлежностите утврдени со законот. Притоа не е прецизирано во колкав процент од буџетот или во колкав износ ќе се предвидуваат средства за оваа намена.

Во духот на ваквите препораки „насилството врз жените“, новиот закон го дефинира како кршење на човековите права, дискриминација врз жените и ги означува сите дејствија на родовобазирани насилство што доведуваат или веројатно ќе доведат до физичка, сексуална, психичка или економска повреда или страдање на жените, вклучувајќи и директни и индиректни закани и

заплашување за такви дејствија, изнуда, произволно ограничување и/или лишување од слобода без оглед дали се случуваат во јавниот или приватниот живот. Тоа не беше содржано во претходниот Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство и е позитивна промена.⁶

2. Воведување на итни мерки и привремени мерки за заштита

Во согласност со препораките на Советот на Европа, а и заради притисокот на стручната јавност и граѓанскиот сектор, во чл. 57 од Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство се предвиде воведување итни мерки на заштита. Оваа одредба им дава надлежност на овластените лица и органи да му изречат итна мерка на заштита со отстранување на сторителот од домот и забрана за приближување до домот, на предлог на Министерството за внатрешни работи, во ситуации на непосредна и сериозна опасност за животот и физичкиот и психичкиот интегритет на жртвата и членови на нејзиното семејство, без согласност на жртвата. Предлогот за изрекување итна мерка за заштита, Министерството за внатрешни работи го доставува до надлежниот суд по направена проценка на ризикот од сериозна опасност за животот и физичкиот и психички интегритет на жртвата и членовите на нејзиното семејство. Итната мерка за заштита се изрекува во траење од најмалку 10, а најмногу до 30 дена. „Судот, веднаш, а најдоцна во рок од 24 часа по приемот на предлогот од Министерството за внатрешни работи и полицискиот извештај, без да одржи рочиште ќе одлучи за изрекување на итна мерка за заштита - отстранување на сторителот од домот и забрана за приближување до домот.“ Применливоста во пракса на оваа мерка е дискутабилна. Не е дефинирано на кој начин и од кои параметри ќе се води МВР при вршењето „проценка на ризикот“ и дали ќе се отстранат сомнежите за пристрасност и влијанија при таквата проценка. Треба да се воведат обуки и задолжителни упатства за вработените во МВР околу начинот на оценување на ризикот, за да не зависи примената на итните мерки од субјективната подготвеност на вработените.

Предвидено е дека судот во рок од 24 часа ќе одлучи за предлогот за отстранување на насилникот од домот, но измени во Законот за судови или во судските деловници за распоред и работа на судиите не се предвидени. Граѓанските судови немаат воведени дежурства во викенди, државни и верски празници и други слободни работни денови. Тоа потврдува дека нема екипираност на судовите ефикасно и навремено да ги изрекуваат бараните итни мерки. Кога насилникот ќе има можност од петок до понеделник да врши

⁶ Хелсиншки комитет за човекови права, (2020, ноември, 25) Новиот Закон против насилство врз жените и семејното насилство е позитивен чекор, институциите да се подготват за негова доследна примена. Преземено од: <https://mhc.org.mk/news/noviot-zakon-protiv-nasilstvo-vrz-zhenite-i-semejnoto-nasilstvo-e-pozitiven-chekor-instituciite-da-se-podgotvat-za-negova-dosledna-primena/>

семејно насилство или за време на празници со продлено траење јасно е дека барањата за издавање итни мерки ќе бидат беспредметни, а сигурно ќе бидат и одбивани за да се покрива неажурноста во постапувањето на судовите. Се поставува прашањето каде ќе бидат сместувани насилниците во периодот откако ќе биде поднесен предлог за изрекување итни мерки за заштита и во периодот кога реално полициските органи ќе постапат и ќе го отстранат насилникот. Во законскиот текст не е дефинирано дали ќе бидат формирани прифатни центри во вакви случаи. Дури и во случаи кога паралелно со граѓанската заштита од насилство се водат и кривични постапки против сторителите не се знае каде ќе се сместуваат отстранетите лица од домот, особено во ситуации кога недвижноста гласи на нивно име.

Во случаи кога постои основано сомнение за сериозна опасност за животот и здравјето на жртвата или на член од семејството, врз основа на стручен наод и мислење на Центарот за социјална работа, судот во рок од 24 часа без да одржи рочиште ќе одлучи за изрекување итна мерка за заштита. Позитивна новина во новиот ЗСЗНЖСН е итноста во постапувањето на МВР во извршувањето на изречените итни мерки за заштита отстранување на сторителот од домот и забрана за приближување до домот кои судот ги доставува во рок од 6 часа до надлежната полициска станица, а таа ги доставува до сторителот на родовобазирани насилство најдоцна во рок од 12 часа, а ги извршува во рок од 2 часа од приемот.

Досегашниот ЗПСЗСН во член 34 заради изложување на ризик на жртвата на семејно насилство, а отстранување на непосредната и сериозна опасност за животот и физичкиот интегритет на жртвата и членовите на нејзиното семејство, предвидуваше изрекување привремена мерка за заштита: отстранување на сторителот од домот и забрана за приближување до домот на предлог на Министерството за внатрешни работи. Во новиот Закон таа мерка носи назив итна мерка.

Во одредбата на чл 58 од ЗСЗНЖСН предвидено е на сторителот на насилството судот да може да му ги изрече следниве привремени мерки за заштита: 1) забрана да се заканува дека ќе стори насилство; 2) забрана да малтретира, вознемирува, телефонира, контактира или на друг начин директно или индиректно да комуницира со жртвата; 3) забрана да се приближува на растојание помало од 100 метри до живеалиштето, училиштето, работното место или определено место кое редовно го посетува жртвата; 4) отстранување од домот без оглед на сопственоста во траење од десет до 30 дена; 5) забрана да поседува огнено или друго оружје или истото да му биде одземено; 6) задолжително да ги врати предметите кои се потребни за задоволување на секојдневните потреби на жртвата и семејството; 7) задолжително законско издржување на семејството; 8) задолжително да посетува советувајќиште за сторители на насилство врз жени или семејно насилство; 9) задолжително лекување на сторителот доколку

употребува алкохол, дрога и други психотропни супстанции или има психичко заболување; 10) сторителот задолжително да ги надомести медицинските и другите трошоци настанати од насилството и 11) која било друга мерка која судот ја смета за неопходна за да се обезбеди сигурност и добросостојба на жртвата и другите членови на семејството.

Во постапките во кои судот одлучува за привремени мерки за заштита, се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка. Предлогот за изрекување на привремени мерки за заштита може да го поднесе жртвата непосредно до надлежниот суд или преку центарот за социјална заштита со согласност на жртвата. Родителот или старателот може да поднесе предлог за изрекување на привремена мерка за заштита во име на малолетно дете и лице со ограничена или одземена деловна способност, како и за лице над кое е продолжено родителското право. Центарот за социјална работа задолжително поднесува до судот предлог за изрекување на привремена мерка за заштита од членот 58 од овој закон, во име на деца и деловно неспособни лица секогаш кога родителот, старателот или законскиот застапник тоа нема да го сторат и без нивна согласност. Центарот за социјална работа во предлогот до судот за изрекување на привремена мерка за заштита од членот 58 од овој закон, за дете може да предложи привремената мерка за заштита да се однесува и за родителот со кого детето живее, во случаи кога тоа го бараат интересите на детето за негова заштита и безбедност. Кон предлогот се доставува наод и мислење од стручен тим кој дава предлог за изрекување привремени мерки. Траењето на привремените мерки за заштита е определено од најмалку три месеци до една година, со можност за продолжување доколку насилството продолжи или за нивно укинување доколку целта е постигната.

Судија поединец по предлог на жртвата или Центарот за социјална работа за изрекување на привремена мерка за заштита ќе постапи веднаш, а најдоцна во рок од 7 дена ќе донесе одлука. Овој подолг рок од 7 дена дава реална убедливост дека примената на овие мерки за разлика од итните и во праксата на работата на судовите ќе биде поефикасна.

3. Воведување судска заштита на жртвите и репарација на жртвите како исполнување на приоритетите на Советот на Европа

Заради очекуваниот пораст на семејно и родовобазирани насилство со Анексот се потенцира обврската на државите-членки на Истанбулската конвенција да дејствуваат со должно внимание во истражувањето, спречувањето и казнувањето, како и осигурувањето на репарација на делата на насилство, а во согласност со обврските од Европската конвенција за човекови права. Во неа се поздравува пристапот на оние држави кои бараат иновативни начини да ги

приспособат своите институционални одговори во однос на насилството.⁷

Воведувањето на главата IX Судска заштита во новиот ЗЗНЖСН е најпрогресивната новина во нашето законодавство која ја понуди овој закон. За прв пат е предвидено жртвата да може да поднесе тужба пред граѓански суд за утврдување одговорност за непостапување со должно внимание на органите на државната власт, правните лица кои вршат јавни овластувања утврдени со закон, функционерите, службениците и другите овластени лица кои извршуваат работи во име на државата и имаат обврска да ги преземат сите соодветни законодавни, управни, судски и други мерки за да превенираат, заштита и истражат казнат и да обезбедат правичен надоместок на жртвите или враќање во првобитна положба за дејствијата на насилство што се извршени од физички или правни лица.

Во членовите 83, 85 и 87 на ЗЗНЖСН нашата држава покажа директна намера да го усогласи позитивното законодавство со европското. Оваа новина е за поздравување, со оглед дека за прв пат во било кој законски текст е предвидено:

1. Право на тужба на жртвите за утврдување одговорност на лицата за непостапување со должно внимание;
2. Досудување надоместок на штета за жртвата поради непостапување со должно внимание;
3. Задолжување. тужениот да преземе дејствија на заштита на жртвата согласно со одредбите и роковите утврдени со законот.

Одредбите се јасни и апсолутно применливи. Со досегашните законски решенија се заштитуваше гломазноста на државниот апарат, неговата неажурност и незаинтересираност за заштита на жртвите на семејно и родовобазирани насилство. Воведувањето на одговорност на институциите и на функционерите, како и на државните службеници, значи подобрување на нивната функционалност. Од друга страна воведувањето на лична одговорност за непостапување според законските прописи конечно ќе значи и поттик за законито работење и страв од одговорност заради незаконито постапување. Предвиденоста товарот на докажувањето да биде на тужениот е исто така многу охрабрувачко за жртвите кои се обврзани да ги изнесат фактите што го прават тврдењето веројатно, а потоа тужените ќе докажуваат дали постапиле благовремено и со должно внимание.

Уште една позитивна новина во духот на усогласеноста кон Истанбулската конвенција е и правото на жртвите на надоместок на материјална и нематеријална штета, кое доколку не го наплатат од сторителот, ќе може да бараат да се исплати од државен фонд. Со воведувањето на оваа одредба се гарантира

⁷ Препораки до Влади, донатори и граѓански организации, (2020), Справување со насилство врз жените и семејно насилство во Западен Балкан за време и по здравствената криза со КОВИД-19. Преземено од: <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/Spravuvane-sonasilstvo-vrz-zheni-i-semejno-nasiltvo-za-vreme-na-KOVID-19.pdf>

правна сигурност на жртвите на родовобазирано насилство и можност за правна и ефективна сатисфакција со истакнување барања за материјална и нематеријална штета. Ваквото законско решение потврдува дека достоинствено ќе им се пружи заштита на личните права на жртвите, но и репарација за сите материјални трошоци кои ги имале во текот на водењето постапки за остварување надомест на штета, а особено на досудените надоместоци.⁸ Во ЗЗНЖСН постои уште една позитивна законска новина со тоа што жртвите се ослободени од плаќање на сите трошоци на постапките за надоместок на штета до конечна наплата на имотно-правното побарување согласно со закон. Тоа значи дека жртвите се охрабруваат да ги остваруваат своите права, да бараат да бидат заштитени од семејниот насилник, а таквата заштита им е гарантирана со закон. Со почитувањето на начелото за забрана на виктимизација на жртвата и со гарантирањето дека ќе добијат сатисфакција од водењето постапка за осуда и надомест на штета против насилникот, а истовремено со ослободување од авансирање на трошоците на постапката, може да се каже дека нашата држава донесе едно модерно и ефикасно законско решение за заштита од насилство врз жените и заштита од семејно насилство. Воведувањето на вакви иновативни начини за приспособување на своите институционални одговори во однос на насилството, е пристап кој може само да се поздрави и е во духот на обврските од Европската конвенција за човекови права.

4. Зајакнување на превенцијата од семејно насилство во услови на Корона-криза и препораки за зајакнување на мерките за заштита од семејно насилство

Повторувањето на чинот на семејно насилство во зголемен интензитет, во зголемена динамика и во нови видови е негова суштинска карактеристика.⁹ Огромниот број нерегистрирани и непријавени случаи на семејно насилство е сериозен проблем кој повлекува неможност за превенција и практично овозможува навикнување на жртвата и прифаќање на насилството како нормална појава. Иако меѓународната заедница веднаш по појавата на пандемијата со вирусот Ковид 19¹⁰ ја потенцира потребата од зајакнување на мерките за заштита од семејно насилство, нашата држава во текот на 2020 г.

⁸ Национална мрежа против насилство врз жени и семејно насилство (2020, Ноември) 2020 Скопје, С. Македонија, Што е следно!? По донесувањето на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство. Преземено од: <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2021/03/Shto-po-donesuvaneto-na-noviot-zakon-za-nasilstvo-vrz-zheni-VEB.pdf>

⁹ Agnihotri A. K., M. Agnihotri M., Jeebun N., Purwar B. (2006), Domestic violence against women – an international concern, Clinical knowledge, Mauritius.

¹⁰ Sandford A. (2020, April 06). ‘Horrible surge in domestic violence’ against women amid coronavirus lockdowns, UN chief warns. Retrieved from <https://www.euronews.com/2020/04/06/horrifying-surge-in-domestic-violence-against-women-amid-coronavirus-lockdowns-un-chief-w>

не презеде реални чекори за намалување и превенција на семејното насилство. Со донесувањето на Законот за спречување и заштита од семејно насилство врз жените и семејното насилство (Сл. весник на РСМ 24 од 29.01.2021 г.) нашата држава вовеле иновативен и силен правен одговор на предизвиците од Корона-кризата во однос на порастот на семејното насилство. Новите и храбри законски решенија кои се за прв пат воведени во овој закон даваат надеж дека реално, поефикасно ќе може да се санкционира семејното насилство. Исто така со воведувањето казни и зајакнување на одговорноста на службените лица кои работат со случаи на семејно и родово базирано насилство, како и со намалување на роковите за постапување реално може да се очекува ефикасност на правната заштита и охрабрување на жртвите да бараат и добиваат заштита. За да може да функционираат алатките за заштита од семејното насилство потребен е интрадисциплинарен одговор на целото општество, за што како препораки издвојуваме:

- Препораки кои се однесуваат на подолготрајното изолирање на насилникот во однос на поголема дистанца од жртвата. Замислениот модел само на отстранување не е доволен, бидејќи е потребно и насилниците да имаат престојувалиште за времето кога се присилно отстранети од домот. Паралелно со размислувањето каде да се сместуваат насилниците кои нема да бидат притворани, потребно е да се направат прифатилишта во кои не само што ќе се сместуваат насилниците, туку со нив веднаш ќе почне да се работи од страна на тимови составени од социјални работници, психолози, а по потреба и психијатри. Таквата сестрана едукација и лекување на насилниците ќе придонесе кон превенција и спречување во иднина насилниците да се реинтегрираат во своите семејства.
- Препораки во однос на запознавање на жртвите на семејното насилство со правата и мерките за заштита, особено со можноста за итни и привремени мерки за заштита од семејно насилство.¹¹
- Образование и запознавање на жртвите за своите права и едуцирање за механизмите на заштита. Тоа значи зголемување на бројот на јавни кампањи преку јавните гласила и социјалните мрежи, но и пружање поединечна помош заради запознавање на жртвите со правните механизми за заштита, со посебно внимание спрема лицата со посебни потреби како поранливи.
- Дополнителната специјализација и обуки на судските совети, тимовите во МВР и Центрите за социјална работа, адвокатите и законските застапници на жртвите.¹²

¹¹ Димушевска Е., (2020, април, 13), Барање за изрекување на итни мерки за заштита на жените и децата жртви на семејно насилство додека трае вонредната состојба, Скопје. Преземено од <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/Itni-merki-za-zashtita-na-zhenite-i-detsata-zhrtvi-na-semejno-nasilstvo-vo-kriza.pdf>

¹² Хера - Асоцијација за здравствена едукација и истражување, (2018, Декември, 5), Привремените мерки на заштита од семејно насилство сè уште не ги заштитуваат жртвите на семејно насилство, Скопје. Преземено од: <https://hera.org.mk/soopstienie-zrtvite-semejno-nasilstvo-bez-zastita/>

- Во духот на зајакнувањето на човековите права предвидени во Истанбулската конвенција и Анексот, донесен во време на пандемијата, е и предвидувањето поголеми финансиски ресурси за поддржување на борбата против семејното насилство, развивањето меѓусекторска соработка¹³ на сите институции вклучени во овој процес и нивна тесна соработка со невладините организации кои единствено се присутни на терен. Исто така е потребно воведување еднаквата парична помош на загрозените од семејно насилство заради зајакнување на можноста од физичко дистанцирање од насилникот.
- Воведување посебен пристап кон информирање за достапните сервиси за поддршка и законските мерки, посебно на жртвите на насилство кои би биле во самоизолација или кои живеат со насилните партнери. За тоа треба да се предвиди воведување на образовни кампањи за информирање на жртвите и овозможување нивен пристап до информации.
- Опременување на т.н. сигурни куќи за сместување на жртвите.
- Потребно е воведување попристапни СОС-линии и платформи на социјалните мрежи до потенцијалните жртви на семејно насилство и обука на телефонските советници во согласност со медицинските правила за заштита од Ковид 19 и препознавање скриени знаци на семејно злоставување.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Книги

1. Блажевска, Б. (2014), Психолошка траума кај жени жртви на семејно насилство, Клиничка и советодавна психологија, Меѓународен Славјански универзитет, Свети Николе.
2. Gorgevic D. D., (1988) Razvojna psihologija, Decje novine, Gorwi Milanovac.
3. Мицковиќ Д. (2008), Семејството во Европа XVI-XXI век, Културна установа Блесок, Скопје.
4. Ристов А., Мицковиќ Д.(2015), Семејно право, Скопје.
5. Ристов А., Мицковиќ Д.(2016), Наследно право, Скопје.
6. Талевска, А.(2014), Правно регулирање на семејното насилство во Р. Македонија de lege lata, Скопје.
7. Тупанчески Н. (2014), „Кривичен законик: интегрален дел: предговор, кратки објаснувања и регистер на поими“, Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.

¹³ Потокол за меѓусебна соработка на надлежните институции и здруженија за заштита и спречување од семејно насилство (2015, август, 24), Службен весник на РМ, бр. 143.

8. Чавдар К., Сиљаноска – Костадиновска Ц.(2013), Коментар на законот за семејството: судска практика, предметен регистар, примери за практична примена, придружни прописи и литература, Академик, Скопје.

Статии

1. Арифи Б.(2013), Посебен осврт кон жртвите на семејно насилство, Македонска ревија за казнено право и криминологија, Скопје.
2. Agnihotri A. K.,M. Agnihotri M., Jeebun N., Purwar B. (2006), Domestic violence against women – an international concern, Clinical knowledge, Mauritius.
3. Арнаудовски Љ.(2013), Криминолошки пристап кон деликтите на насилство, Македонска ревија за казнено право и криминологија, Скопје.
4. Груевска – Дракулевска А.(2013), Семејно насилство во Република Македонија, Македонска ревија за казнено право и криминологија, Скопје.
5. Деаноска - Трендафилова А., Мујоска, Е (2013)., Истанбулска (CANVIO) конвенција и казненоправната заштита на децата од сексуално насилство, МРКК, Скопје.
6. Slabbert I. (2016), Domestic violence and poverty: Some women’s experiences, Research on Social work practice, Stellenbosch University.

Меѓународни документи, одлуки и домашни закони

1. Универзална декларација за правата на човекот
2. Европска конвенција за заштита на човековите права (1950)
3. Декларација за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (1979)
4. Конвенцијата за правата на детето (1989)
5. Конвенција за превенција и борба против насилството врз жената и домашното насилство (Истанбулска конвенција, 2011)
6. Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03 и 107/05
7. Закон за семејство, Службен весник на Република Македонија, број 80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/10, 156/10, 39/12, 44/12, 38/14, 115/14, 104/15 и 150/15
8. Закон за заштита на децата, Службен весник на РМ бр. 98/00. 17/03, 65/04, 113/05, 98/08, 107/08 и 83/09
9. Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, Службен весник на Република Македонија, број 138/14, 33/15 и 150/15
10. Кривичен законик на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 37/1996 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 7/2006, 139/2008, 114/2009, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 115/14, 132/14, 160/14 и 199/14

11. Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, Службен Весник на РСМ. бр:24/2021 од 29.01.2021
12. Указ за прогласување на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, Бр. 08-524/1, (2021, јануари, 27) година Северна Македонија, Скопје
13. Потокот за меѓусебна соработка на надлежните институции и здруженија за заштита и спречување од семејно насилство (2015, Август, 24), Службен весник на РМ, бр. 143

Интернет извори

1. Sandford A. (2020, April 06). ‘Horrible surge in domestic violence’ against women amid coronavirus lockdowns, UN chief warns. Retrieved from <https://www.euronews.com/2020/04/06/horrifying-surge-in-domestic-violence-against-women-amid-coronavirus-lockdowns-un-chief-w>
2. Димушевска Е., (2020, април, 13), Барање за изрекување на итни мерки за заштита на жените и децата жртви на семејно насилство додека трае вонредната состојба, Скопје. Преземено од <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/Itni-merki-za-zashtita-na-zhenite-i-detsata-zhrtvi-na-semejno-nasilstvo-vo-kriza.pdf>
3. Хера - Асоцијација за здравствена едукација и истражување, (2018, Декември, 5), Привремените мерки на заштита од семејно насилство сè уште не ги заштитуваат жртвите на семејно насилство, Скопје. Преземено од: <https://hera.org.mk/soopstienie-zrtvite-semejno-nasilstvo-bez-zashtita/>
4. М. В. (2020, Ноември, 25), Нов Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство. Преземено од: <https://akademik.mk/nov-zakon-za-sprechuvane-i-zashtita-od-nasilstvo-vrz-zhenite-i-semejnoto-nasilstvo/>
5. Грозданова Е., (2018), Анализа на усогласеноста на одредбите од Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство со стандардите содржани во Конвенцијата на Совет на Европа за спречување и борба против насилство врз жените и домашно насилство. Преземено од: https://civicamobilitas.mk/wp-content/uploads/2018/03/cela_brosura.pdf
6. Национална мрежа против насилство врз жени и семејно насилство (2020, Ноември) 2020 Скопје, С. Македонија, Што е следно!? По донесувањето на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство. Преземено од: <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2021/03/SHto-po-donesuvaneto-na-noviot-zakon-za-nasilstvo-vrz-zheni-VEB.pdf>
7. Хелсиншки Комитет за човекови права, (2020, Ноември, 25) Новиот Закон против насилство врз жените и семејното насилство е позитивен чекор, институциите да се подготват за негова доследна примена. Преземено

од:<https://mhc.org.mk/news/noviot-zakon-protiv-nasilstvo-vrz-zhenite-i-semejnoto-nasilstvo-e-pozitiven-chekor-instituciite-da-se-podgotvat-za-negova-dosledna-primena/>

8. Министерство за труд и социјална политика, (2020), Акциски план за спроведување на Конвенцијата за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство на Република Македонија 2018-2023. Преземено од: https://mtsp.gov.mk/pocetna-ns_article-nacionalniot-plan-za-sproveduvanje-na-konvencijata-za-sprecuvanje-i-borba-protiv-nasilstvoto-vrz-zen.nspх
9. Препораки до Влади, донатори и граѓански организации, (2020), Справување со насилство врз жените и семејно насилство во Западен Балкан за време и по здравствената криза со КОВИД-19. Преземено од: <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/Spravuvane-so-nasilstvo-vrz-zheni-i-semejno-nasiltvo-za-vreme-na-KOVID-19.pdf>