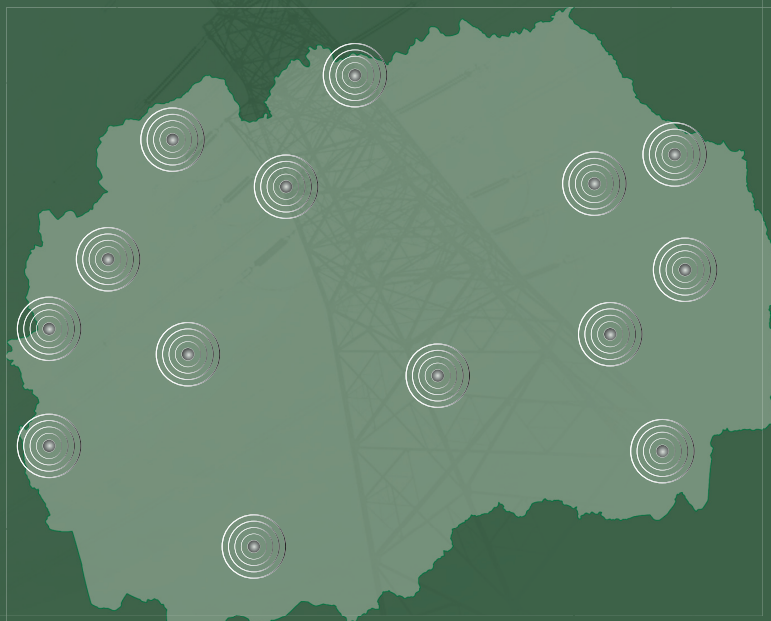




ПРАВНА РАМКА ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА

– со осврт на обезбедувањето на критичната
инфраструктура во Република Македонија



ПРАВНА РАМКА
ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА

– со осврт на обезбедувањето на критичната инфраструктура во
Република Македонија

**ПРАВНА РАМКА
ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА
КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА**

– со осврт на обезбедувањето на критичната
инфраструктура во Република Македонија

Скопје, 2016

ПРАВНА РАМКА

ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА

– со осврт на обезбедувањето на критичната инфраструктура

во Република Македонија

Издавач

Комора на Република Македонија за приватно обезбедување

Лектор

м-р Лилјана ПАНДЕВА

Графички уредник

Билјана ИВАНОВА

Печати

Стеда графика – Скопје

Тираж

400

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

351.78:351.746.5]:340.13(497.7)(047.31)

ПРАВНА рамка за обезбедување на критичната инфраструктура : со осврт на обезбедувањето на критичната инфраструктура во Република Македонија. - Скопје : Комора на Република македонија за приватно обезбедување, 2016. - 72 стр. : илустр. ; 23 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 70-72

ISBN 978-608-65990-1-0

а) Критична инфраструктура - Национална безбедност - Македонија - Истражувања

COBISS.MK-ID 101758986

СОДРЖИНА

ВОВЕД	7
1. ОПШТО ЗА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА	9
2. ИНДИКАТИВНА ЛИСТА НА СЕКТОРИ ЗА КРИТИЧНА ИНФРАСТРУКТУРА	14
3. РЕГУЛИРАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ВО НАТО И ВО ЕУ	19
3.1. Северноатлантска договорна организација – НАТО	20
3.2. Северна Америка: САД и Канада	21
3.3. Европска унија	23
3.3.1. Велика Британија	28
3.3.2. Германија	29
3.3.3. Словенија	30
3.3.4. Хрватска	32
4. РЕГУЛИРАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН	34
4.1. Србија	35
4.2. Босна и Херцеговина	37
4.3. Црна Гора	39
4.4. Албанија	41
5. ИДЕНТИФИКАЦИЈА И РЕГУЛИРАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	43
5.1. Анализа на постојната состојба	43

5.2. Извештај од истражување на карактеристиките на приватното обезбедување во големи и во средни правни лица што се должни да имаат приватно обезбедување	49
5.2.1. Интерпретација на резултатите	51
5.2.2. Какви резултати нуди анализата	64
 6. ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБИТЕ ВО ПРИВАТНОТО ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	 67
 БИБЛИОГРАФИЈА	 70

ВОВЕД

Критичната инфраструктура е столбот на државата. Таа се поврзува со националната безбедност, со економијата, со индустријата, со граѓаните. За граѓаните тоа е степенот на безбедност на клучните ресурси и капацитети, имањето, односно немањето храна за живеење, водата што ја пијат, комуникациските системи што се основна потреба, транспортот што е неопходен: авионски, железнички или патен, распространетата трговска мрежа, енергетскиот систем итн. За државите критичната инфраструктура се инфраструктурните капацитети што се од витално значење за државата и нивната заштита, односно национална економска сигурност, економски развој и просперитет, подобро здравје и јавна безбедност, стабилен енергетски сектор и итн.

Важноста на заштитата на критичната инфраструктура особено е видлива по терористичките напади во САД од 11 Септември 2001 година, кога уште еднаш се потврди потребата за подобра безбедност на критичните инфраструктури. Исто така, треба да се нагласи дека во изминатите неколку години се конвергира недефинираното мислење за поимот критична инфраструктура во позитивно, што е дијаметрално спротивно од претходното, а трансформацијата направи делумно да се привлече вниманието на академската и на стручната јавност, односно да се отвори суштинска дебата за критичната инфраструктура, од аспект на поимно разбирање, нејзина заштита, како и потребата од соодветна законска регулатива што ќе ја регулира оваа значајна сфера. Во студијата се потврди дека критичната инфраструктура е недоволно разјаснета. Тоа се должи пред сè на тоа што вниманието на стручната и на пошироката јавност досега беше фокусирано на одредување на дијалектичкиот однос меѓу објектите од витално значење и објектите од посебно значење што придонесоа за зголемувањето на барањата за подигнување на ова прашање на повисоко ниво за да се овозможи негово целосно поимање и разбирање.

Нема дилема дека истражувањата за критичната инфраструктура не се целосно завршени со оваа студија, односно ниту Комората на Република Македонија за приватно обезбедување имаше таква намера, ниту пак истражувачкиот тим во состав д-р Оливер Бакрески, Верица Милеска Стефановска, д-р Саше Герасимоски, д-р Николчо Спасов и м-р Сања Кер-

метчиева си поставија таква цел. Тоа дава можност во некои нови изданија да се продолжи со истражување на овој значаен феномен кој се разбира дека ќе ја поттикне научната љупопитност и кај други истражувачи што ќе значи дека критичната инфраструктура ќе биде дополнително разјаснувана и секако надградувана со нови научни сознанија.

Истражувањето спроведено во оваа студија имаше за цел да ги провери и да ги анализира состојбите со критичната инфраструктура во Европската унија и во НАТО од аспект на регулирањето на оваа сфера, регионалните состојби и како балканските држави ја градат основната перцепција за критичната инфраструктура, а секако дека предмет на анализа беа и состојбите во Република Македонија и особено прашањето за новите безбедносни предизвици и нивното влијание и моделирањето на новите безбедносни текови, што претставуваат значаен сегмент во заштитата на критичната инфраструктура.

Скопје, јули 2016 година

Авторите

1. ОПШТО ЗА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА

Концептот „критична инфраструктура“ е сè поприсутен феномен што стана актуелен во изминатите години и за ова прашање се разви тема за анализа и за дискусија во академската и во експертската заедница, но сепак, ниту државите со високоразвиена технологија во транспортот, во енергетиката, во телекомуникациите, во медицината итн., не успеаја да развијат мултидисциплинарен интегрален метод на организациско и на технолошко ниво што ќе управува со овој витален систем, кој треба да биде дизајниран подеднакво да се фокусира на физичката и на дигиталната „сајбер“ безбедност.¹

Поимот критична инфраструктура е клучен за правилно разбирање на заштитата на критичната инфраструктура. Придавката критичен доаѓа од старогрчкиот јазик, а во современиот македонски јазик е преземена од англискиот јазик. Од повеќето значења на придавката критичен, за поимот критична инфраструктура од значење се две. Првото значење на критичен означува нешто што е суштинско, неопходно, животно важно (витално), а второто значење се однесува на нешто решавачко, судбинско, пресвртно или преломно.² И двете значења може да се разгледуваат одвоено, но и заедно, надополнувачки, па така, критичната инфраструктура поимно би можеле да ја определиме како инфраструктура што е суштествено, животно неопходна и нарушувањето на нејзиното нормално функционирање може да доведе до загрозување на најзначајните вредности и добра врз коишто почива економијата, државата, општеството, благосостојбата и воспоставениот начин на живот. Оттука, јасно е дека всушност, заштитата на критичната инфраструктура е предуслов, претпоставка за заштитата на други пошироки општествени вредности, а самата критична инфраструктура може да се смета за инструментална, средствена вредност. Тоа подразбира дека критичната инфраструктура би можеле да ја дефинираме како вредност или збир вредности и добра што се од суштествено значење

¹ Homeland Security. Critical Infrastructure Security: <http://www.dhs.gov/topic/critical-infrastructure-security> (преземено на 04.11.2015)

² <http://www.merriam-webster.com/dictionary/critical> (преземено на 20.11.2015)

за економијата, државата и општеството, најчесто идентификувани како сложени материјални и нематеријални системи, чие нарушување во функционирањето или уништување би можело да создаде долгорочни штетни последици врз основните вредности на економијата, државата и општеството во целина.

Во основа, поимот заштита на критичната инфраструктура (*critical infrastructure protection*) во публикации за прв пат се јавува во 1997 година, но концептот за заштита на критична инфраструктура започнува да се развива од 1962 година. Во времето на Кубанската ракетна криза, претседателот на САД, Кенеди и претседателот на СССР, Хрушчов имале проблеми во меѓусебната комуникација токму поради неадекватната телекомуникациска технологија.³ Поради тоа телекомуникациите се првиот сектор што се смета за критичен. Иако е неоспорно значењето на телекомуникациите како критична инфраструктура, сепак, како што апострофираат Чалета и Радович (*Čaleta, D. and Radović, V, 2015*) во однос на критичната инфраструктура треба да се примени сеопфатен пристап – *Sine Qua Non*.⁴ Во таа смисла, дефиницијата за критична инфраструктура нема да се сведе само на телекомуникацискиот сектор. Напротив, поимот критична инфраструктура ќе се однесува на сите физички и логични системи што се суштествени за минимална оперативност на економијата и владата.⁵

Современите држави денес официјално го имаат дефинирано поимот критична инфраструктура. Така, Министерството за внатрешни работи на САД утврдило дека „националната критична инфраструктура обезбедува есенцијални услуги што претставуваат поткрепа за американското општество и служат како `рбет или столб на националната економија, безбедност и здравје. Американските граѓани ја препознаваат критичната инфраструктура како: електричната енергија што ја користат во домовите, водата што ја пијат, транспортот со кој се движат, продавниците во кои купуваат и комуникациските системи со кои контактираат со

³ Lewis, T. G, 2006, *Critical Infrastructure Protection in Homeland Security: Defining a Networked Nation*

⁴ Čaleta, D. and Radovic, V, 2015, *Comprehensive Approach as “Sine Qua Non” for Critical Infrastructure Protection*, IOS Press BV

⁵ Radvanovsky, R. and McDougall, A, 2013, *Critical Infrastructure: Homeland Security and Emergency Preparedness*, CRC Press

пријателите и со семејството.“⁶ Владата на САД утврдила дека средствата, системите или мрежите без разлика дали се физички или се виртуелни, сепак, се витални за САД ако нивното онеспособување или уништување ќе има ослабувачки ефект на безбедноста, националната економска безбедност, националното јавно здравство или безбедност или некоја комбинација од наведените. Во тој контекст, Американското здружение за индустриска безбедност, што ги обединува приватните безбедносни компании во САД, попознато како ASIS International, под критична инфраструктура препознава: „софистицирани објекти, системи и функции што вклучуваат човечки ресурси, физички и сајбер-системи, кои заедно дејствуваат во процеси што се високомеѓузависни, со цел обезбедување основа за националната безбедност, управување, економска виталност и начин на живот“.⁷ Колку е значајна критичната инфраструктура за САД, зборува и податокот дека според многу релевантни процени, 85% од критичната инфраструктура во САД е заштитувана од приватни безбедносни компании.⁸

Во Канада, критичната инфраструктура се однесува на процеси, системи, капацитети, технологии, мрежи, добра и услуги витални за здравјето, за безбедноста, за сигурноста и за економската благосостојба на Канаѓаните, како и ефикасното функционирање на Владата. Критичната инфраструктура може да биде индивидуална или пак меѓузависна во рамките на провинциите и низ провинциите, териториите и националните граници. Оштетувањата на критичната инфраструктура може да резултираат со катастрофални последици, што може да доведе и до загуба на животи, неповолни економски ефекти и значителен пад на јавната доверба.⁹

Националната инфраструктура на Велика Британија е дефинирана од страна на Владата како: „Критични елементи од инфраструктурата

⁶ <https://www.dhs.gov/what-critical-infrastructure> (преземено на 15.04.2016).

⁷ <https://www.asisonline.org/Membership/Library/Security-Glossary/Pages/Security-Glossary-C.aspx> (преземено на 15.04.2016).

⁸ Dempsey, S. J., 2011, *Introduction to Private Security*, Wadsworth: Cengage Learning, p. 356.

⁹ Government of Canada, Public Safety: <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrtr/crtcl-nfrstrctr/index-en.aspx> (преземено на 11.04.2016).

(средства, објекти, системи, мрежи или процеси и суштествените работници кои ги управуваат и одржуваат истите) чија загуба или нарушување во работењето би можело да резултира со: големо, штетно влијание на расположливоста, интегритетот или извршувањето на есенцијални услуги, вклучувајќи ги услугите чијшто интегритет, во случај да е повреден, би можел да резултира со значителна загуба на живот, односно со жртви имајќи ги предвид значајното економско или социјално влијание и/или значително влијание на националната безбедност, националната одбрана или функционирањето на државата.¹⁰

Во Италија, критичната инфраструктура ги вбројува сите објекти, системи, мрежи и функции – физички или виртуелни, што се витални за опстанокот на државата, чија инкапацитација или уништување би имало ослабувачко влијание врз безбедноста, националната економска безбедност, јавното здравје и сигурност, или која било комбинација од овие појави.¹¹

Анализирајќи ги националните дефиниции за критична инфраструктура може да се утврди дека тие содржат два елемента, и тоа: прво, го нагласуваат предметот на инфраструктурата: објектот, односно процесите и второ, ги наведуваат загрозувањата и/или последиците. Во оваа насока, Организацијата за економска соработка и развој¹² во 2008 година утврдила две основни карактеристики за строгата издиференцираност, и тоа: критичност и инфраструктура и засновајќи се на нив извршила темелна анализа на дефинициите за критична инфраструктура, притоа користени во шест публикувани планови или стратегии за заштита на критична инфраструктура. Тенденцијата на анализите е да се лоцира што сè спаѓа под инфраструктура, како и да се утврди дали секоја инфраструктура е критична. Резултатите од анализата се изложени во документот именуван како: „Заштита на критична инфраструктура и улогата на инвестициските политики во однос на националната безбедност“. Карактеристиката *критична* означува дека инфраструктурата обезбедува суштинска поддршка за економската и социјалната благосостојба, за јавната безбедност и за

¹⁰ <http://www.cpmi.gov.uk/about/cpi/> (преземено на 10.04.2016).

¹¹ Dawson, M., Omar, M. (2015): New Threats and Countermeasures in Digital Crime and Cyber Terrorism Information Science Reference. P.97.

¹² Organisation for Economic Co-operation and Development <http://www.oecd.org> (преземено на 15.04.2016).

функционирањето на клучните надлежности на Владата. Оваа специфика без разлика дали е именувана како: критичност, вредност или влијание на инфраструктурата ја издвојува т.е. обележува инфраструктурата, така што укажува дека не секоја национална инфраструктура е критична. Карактеристиката *инфраструктура* главно се однесува на физичката инфраструктура (пр. објект-имот, инсталации, опрема и сл.), но често во инфраструктура се вклучуваат и нематеријални средства и/или производствени и комуникациски мрежи, а како дополнување критичната национална инфраструктура на Велика Британија издвојува и „логички“ средства на инфраструктура при што се вбројани информациските мрежи или системи.

2. ИНДИКАТИВНА ЛИСТА НА СЕКТОРИ ЗА КРИТИЧНА ИНФРАСТРУКТУРА

Еден од суштествените критериуми за идентификација на национална критична инфраструктура претставува секторот во којшто функционира определена инфраструктура. Компаративна анализа на националната критична инфраструктура во Европската унија и во САД покажува дека Европската индикативна листа на сектори на критична инфраструктура утврдена во 2005 година дадена во Green Paper за европската програма за заштита на критична инфраструктура¹³ се состои од 11 сектори со 37 потсектори (услуги или продукти) прикажани во Табела број 1.

¹³ Indicative List of Critical Infrastructure Sectors

Табела број 1: Индикативна листа на сектори на критична инфраструктура во ЕУ

Сектор	Продукт или услуга
I Енергија	1 Производство, рафинирање, преработка и складирање, вклучувајќи ценоводна мрежа 2 Производство на енергија 3 Пренос на енергија, гас и нафта 4 Дистрибуција на електрична енергија, гас, нафта
II ИКТ Информационо комуникациска технологии	5 Заштита на информациски системи и мрежи 6 Контролни системи за инструментација и автоматизација 7 Интернет 8 Обезбедување фиксни телекомуникации 9 Обезбедување мобилни телекомуникации 10 Радиокомуникација и навигација 11 Сателитска комуникација 12 Радиодифузија
III Вода	13 Обезбедување вода за пиење 14 Контрола на квалитетот на водата 15 Контрола на количината на вода
IV Храна	16 Обезбедување храна и заштита и безбедност на храна
V Здравје	17 Медицинска и болничка здравствена заштита 18 Лекови, серуми и вакцини 19 биолaborатории и биоагенси
VI Финансии	20 Услуги/структури на плаќање (приватно) 21 Владини финансиски обврски
VII Јавен и правен поредок и безбедност	22 Одржување јавен и правен поредок, безбедност и заштита 23 Спроведување на правда и притвор
VIII Државна администрација	24 Владини функции 25 Вооружени сили 26 Служби на државна администрација 27 Служби за вонредни состојби 28 Поштенски и курирски услуги
IX Превоз	29 Патен превоз 30 Железнички превоз 31 Воздушен превоз 32 Превоз со внатрешна пловидба 33 Океански и краток поморски превоз
X Хемиска и нуклеарна индустрија	34 Производство и складирање/преработка на хемиски и нуклеарни супстанции 35 Ценоводна мрежа на опасни добра (хемиски супстанции)
XI Вселена и истражување	36 Вселена 37 Истражување

Извор: Green Paper за европската програма за заштита на критична инфраструктура

За разлика од ЕУ, претседателската Директива 21 (ППД-21): за заштита и издржливост/еластичност на критична инфраструктура на САД¹⁴ идентификува 16 сектори, прикажани во Табела број 2.

Табела број 2: Сектори на критична инфраструктура во САД

Сектор на критична инфраструктура	
I	Хемиски
II	Комерцијални објекти
III	Комуникации
IV	Критично производство
V	Брани
VI	База на индустриска одбрана
VII	Служби за вонредни состојби
VIII	Енергија
IX	Финансиски услуги
X	Храна и земјоделство
XI	Владини објекти
XII	Здравствена заштита и јавно здравство
XIII	Информациска технологија
XIV	Нуклеарни реактори, материјали и отпад
XV	Системи за превоз
XVI	Вода и системи за отпадни води

¹⁴ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil> (преземено на 15.04.2016)

Во рамките на ЕУ детаљниот и прецизен пресек на секторите на критична инфраструктура во земјите членки на ЕУ различно е пресликан. Врз основа на општата определба и обврска секоја земја членка на ЕУ самостојно и независно да ја определи националната инфраструктура, Германија издвојува девет сектори, Велика Британија идентификува 10 сектори, а Австрија и Шведска воопшто немаат официјална листа на сектори на критична инфраструктура.¹⁵ Во суштина дури и самата Европска комисија својата индикативна листа на сектори на критична инфраструктура утврдена во 2005 година по неколку години или поточно во 2008 година ја скратува, така што во Директивата за идентификација и означување на европската критична инфраструктура и процена на потребата за унапредување на нејзината заштита 2008/114/ЕС пропишува Листа на европска критична инфраструктура што вклучува само два сектора: енергија и транспорт. Кај секторот „енергија“ идентификувани се три потсектори: електрична енергија (производство и пренос на енергија заради снабдување со енергија), нафта и гас (производство, рафинирање, чување и пренос). Секторот „транспорт“ е разработен како патен, железнички, воздушен транспорт, транспорт преку внатрешни водени патишта, океан и пристаништа.

Кај земјите членки на ЕУ кои утврдуваат национална критична инфраструктура по донесување на Директивата 2008/114/ЕС не се препознава единствен став, односно нема унифицирање на секторите на националната критична инфраструктура. Така, Словенија се задржува само на двата сектори пресликувајќи ги од ЕУ-Директивата 2008/114/ЕС, додека Хрватска прави поголем исчекор и дава поголем опсег дефинирајќи 10 сектори.

¹⁵ <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1165> (преземено на 05.05.2016)

Табела број 3: Компаративен приказ на секторите на критична инфраструктура

СЕКТОРИ НА КРИТИЧНА ИНФРАСТРУКТУРА	САД	Европска Унија	Германија	Велика Британија	Хрватска	Словенија
ЗЕМЈОДЕЛСТВО	√	√	√	√	√	
ВЛАДА	√	√	√	√	√	
ТРАНСПОРТ	√	√	√	√	√	√
БАНКАРСТВО	√	√	√	√	√	
КТИ	√	√	√	√	√	
ВОДА	√	√	√	√	√	
ЕНЕРГИЈА	√	√	√	√	√	√
ЗДРАВСТВО	√	√	√	√	√	
ОПАСНИ МАТЕРИИ	√			√	√	
БЕЗБЕДНОСТ - ИТНИ СЛУЧАИ	√	√		√		
НАЦИОНАЛНИ СПОМЕНИЦИ	√				√	
ОДБРАНБЕНО-ИНДУСТРИСКИ БАЗИ	√					
КОМЕРЦИЈАЛНИ ОБЈЕКТИ	√					
ПОШТА	√					
ХЕМИСКИ	√	√				
БРАНИ	√					
МЕДИУМИ			√			
ВСЕЛЕНА		√				
ВКУПНО СЕКТОРИ	16	11	9	10	10	2

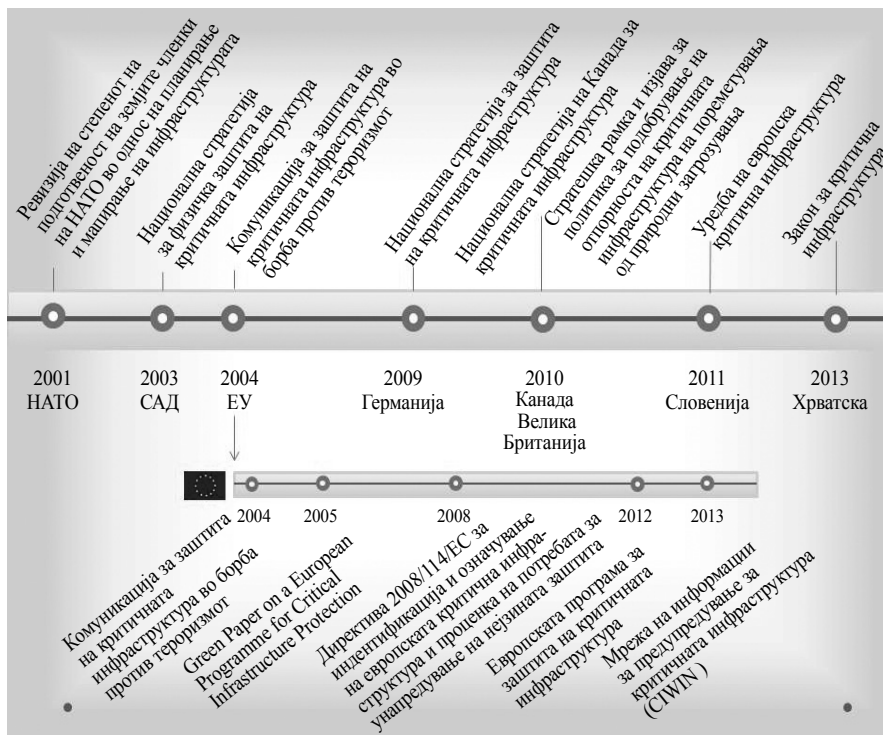
3. РЕГУЛИРАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ВО НАТО И ВО ЕУ

Заштитата, односно обезбедувањето на критичната инфраструктура претставува суштински значајна проблематика на глобално ниво. Од таа причина потребна е меѓународна координација што придонесува за надградување и за поврзување на националните заложби за регулирање, одржување и унапредување на заштитата на критичната инфраструктура. Во тој контекст, евидентна е потребата од дијалог, соработка и вложувања од страна на светски организации и институции. Во однос на заштитата на критичната инфраструктура, актуелните односи и состојби меѓу НАТО и Европската унија имплицираат на недостаток на институционална рамка на дијалог. Дотолку повеќе што заштитата на критичната инфраструктура при ЕУ е проблематика што спаѓа во надлежност на Европската комисија, а единствен институционален партнер на НАТО при ЕУ е Советот на ЕУ.¹⁶

Конкретна регулатива за критичната инфраструктура што ги сублимира дотогашните сегментирани решенија и ги поврзува со актуелните состојби, искуства и потреби е дефинирана започнувајќи од 2001 година од страна на НАТО, а потоа следат акти од 2003 година во Соединетите Американски Држави, односно од 2004 година на ниво на Европската унија. Очекувано со оглед на значењето на проблематиката, актите се во форма на национални стратегии, национални планови и програми што ја дефинираат и натаму ја определуваат рамката за уредување на заштитата на критичната инфраструктура.

¹⁶ <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1165> NATO Parliamentary Assembly Special Report, The Protection of Critical Infrastructures 2007 (преземено на 05.05.2016).

Графикон број 1: Хронолошки приказ на развој на регулативата за заштита на критична инфраструктура



3.1. Северноатлантска договорна организација – НАТО

Заштитата на критичната инфраструктура во основа не претставува непосредна надлежност на НАТО. Алијансата не навлегува во директно регулирање на областа, но формулира програми за поддршка на националните планови, во смисла на промовирање високи стандарди за подготвеност и подобрена интероперабилност во менаџирање на евентуални последици.

Заложбите на НАТО во однос на заштитата на критичната инфраструктура претставуваат сегмент од поширока рамка на интерес што ја опфаќа цивилната заштита. Активностите се концентрирани на

заштита на цивилите од хемиски, од биолошки, од радиолошки и од нуклеарни напади, односно од тероризам.¹⁷

НАТО ги промовира вредностите за заштита на критична инфраструктура започнувајќи од 2001 година, со вршење ревизија на степенот на подготвеност на земјите- членки во однос на планирање и мапирање на инфраструктурата. Студиите и активностите на НАТО од областа на критична инфраструктура ги вршат специјализирани тела и комитети кои во организациската структура потпаѓаат под Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC), коешто е главното одлучувачко тело на НАТО за полето на Civil Emergency Planning (CEP). Во 2003 година (SCEPC) утврдува Концепт документ за заштита на критична инфраструктура¹⁸ заедно со road map заради поттикнување на развој на механизми кои нациите ќе може да ги употребат за да се подготвуваат, односно да ги координираат можните инциденти на критичната инфраструктура. Препознаени императиви во документот на НАТО се: идентификување на критичната инфраструктура, размена на информации, развој на програми за едукација и тренинг на персоналот, идентификување на истражувачки и развојни проекти, како и рационализирање на заштитата на критичната инфраструктура преку теренски вежби.

Земјите-членки на НАТО генерално ги прифаќаат активностите на Алијансата во однос на заштитата на критичната инфраструктура, но останува фактот дека сепак предметната проблематика е одговорност и е обврска првенствено на национално ниво.

3.2. Северна Америка: Соединети Американски Држави и Канада

Пионерските искуства на регулирање на областа критична инфраструктура потекнуваат од Соединетите Американски Држави, иницирани од нападите на Светскиот трговски центар во Њујорк на 11 септември 2001 година, кои што ја истакнаа чувствителноста на американската заедница на терористички напади. Трагичниот настан ја обединува американската власт, приватниот сектор и граѓаните во партнерство и

¹⁷ Civil Emergency Planning Action Plan for the protection of civilian population against CBRN (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear) events (преземено на 06.05.2016).

¹⁸ Concept Paper on CIP, NATO

заложи за заштита на критичната инфраструктура и клучните објекти. Претседателот Буш во 2003 година потпишува Национална стратегија за физичка заштита на критичната инфраструктура и клучните објекти.¹⁹ Новиот документ е креиран во согласност со Националната стратегија на САД за внатрешна безбедност²⁰ и идентификува јасни цели и принципи што ќе ги поткрепат напорите за заштита на инфраструктурата и на виталните објекти од значење за здравјето, за националната безбедност, за економијата, за водењето на државата и за довербата на граѓаните. Стратегијата обезбедува унифицирана структура, дефинирани улоги и одговорности и суштински иницијативи што ќе ги водат приоритетите за заштита, но најважно истата обезбедува основа за градење на услови за соработка меѓу државните институции, индустријата и граѓаните.

Како резултат на проактивните и координирани активностите во Соединетите Американски Држави на полето на уредување на состојбите во сферата на критичната инфраструктура во 2006 година е усвоен Национален план за заштита на критичната инфраструктура²¹ кој утврдува унифициран државен став за координирани дејствувања на полето на заштита на критичната инфраструктура. Тој е ревидиран во 2009 година. Дополнително на 12.02.2013 година претседателот Обама усвојува Директива за отпорност и заштита на критичната инфраструктура.²² Директивата упатува на заедничка, споделена одговорност меѓу федералните, државните, локалните, територијалните ентитети и јавните, односно приватните сопственици и оператори на критичната инфраструктура. Истовремено, се наметнува и потребата од повторна ревизија на Националниот план за заштита на критичната инфраструктура, како резултат на значителната еволуција во состојбите во кои функционира критичната инфраструктура, како што се: степенот на ризик, политиките, оперативноста и сл., и секако врз основа на стекнатите искуства и научени лекции од последните формализирани акти.

Во однос на регулирањето на критичната инфраструктура во Канада треба да се нагласи дека основниот документ со кој се поставени

¹⁹ National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets

²⁰ National Strategy for Homeland Security

²¹ National Infrastructure Protection Plan

²² Presidential Policy Directive -- Critical Infrastructure Security and Resilience

фундаментите за заштита на критичната инфраструктура во Канада е Националната стратегија на Канада за критична инфраструктура.²³ Оваа стратегија е донесена на 28 мај 2010 година и има за цел да придонесе за изградба на Канада како побезбедна и поотпорна држава. За реализирање на поставените цели Националната стратегија упатува на покохерентни и комплементарни активности помеѓу федералните и територијалните, односно локалните иницијативи и десетте сектори: енергија; информациска и комуникациска технологија; финансии; здравство; храна; вода; транспорт; безбедност; влада; производство. Фундаменталните концепти и принципи усвоени во националната стратегија произлегуваат од Emergency Management Framework for Canada²⁴ препознавајќи ја интерконекциската природа на критичната инфраструктура и поттикнувајќи партнерство и соработка, но и прифаќајќи „all-hazards approach“, односно пристап за менаџирање на ризици од секакви опасности.

3.3. Европска унија

Активностите на Европската комисија во однос на утврдување на регулатива за критичната инфраструктура се во форма на неколку иницијативи, директива и повеќе комуникации во правец на подобрување на безбедноста на критичната инфраструктура.

По бомбашките напади на Ал Каеда во Мадрид, во јуни 2004 година Европскиот совет ја интензивира работата и ја истакнува важноста на уредување на заштитата на критичната инфраструктура и иницира изработка на глобална стратегија за заштита на критичната инфраструктура. На 20 октомври 2004 година, Европската комисија ја поттикнува комуникацијата за заштита на критичната инфраструктура во борба против тероризмот²⁵ која опфаќа пред сè инциденти на критичните инфраструктури предизвикани од терористички напади. Дополнително, во декември 2004 година, Советот на Европа иницира потреба од дефинирање на Европска програма за заштита на критичната инфраструктура (European Programme for Critical Infrastructure Protection-EPCIP) и Мрежа на информации за предупредување за критичната инфраструктура

²³ National Strategy for Critical Infrastructure

²⁴ Emergency Management Framework for Canada

²⁵ Communication on critical infrastructure protection in the fight against terrorism

(Critical Infrastructure Warning Information Network-CIWIN). Во ноември 2005 година по интензивна експертска работа, Европската комисија усвојува Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection²⁶ како и сет на подготвителни активности за пилот-проекти од областа на критичната инфраструктура.

Во декември 2006 година предложена е Европска програма за заштита на критична инфраструктура која прифатила „allhazards approach” истакнувајќи дека при заштита на критичните инфраструктури треба да се имаат предвид закани од секаков вид (човечки, технолошки и природни загрозувања), но сепак, заканата од тероризам го задржала својот приоритет. Во рамките на програмата се идентификувани 11 сектори со 37 услуги на критична инфраструктура.

За унапредување на состојбите ЕУ во декември 2008 година донесе Директивата на ЕУ за идентификација и означување на европската критична инфраструктура и процена на потребата за унапредување на нејзината заштита.²⁷ Директивата има за цел да воспостави и да започне постапка за идентификација и определување Европска критична инфраструктура и заеднички пристап за процена на потребите за подобрување на нивната заштита. Директивата има ограничен секторски опсег, се применува само за два сектора, и тоа: енергетскиот сектор и секторот за транспорт, односно за 8 соодветни потсектори, а предвидува сопствениците/операторите на критичната инфраструктура да подготват безбедносен план и да определат лиценциран офицер за безбедност.

Во насока на подобрување на заштитата на критичната инфраструктура Европската комисија во јуни 2012 година утврди работен документ за ревизија на Европската програма за заштита на критичната инфраструктура²⁸ кој што утврдува глобален план насочен кон подобрување на заштитата на критичната инфраструктура во сите членки на ЕУ и во сите релевантни сектори на економска активност. Програмата е резултат на редовна размена на информации помеѓу сите членки на ЕУ во рамките

²⁶ Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection.

²⁷ DIRECTIVE 2008/114/EC on the Identification and Designation of European Critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve their Protection.

²⁸ Commision Staff Working Document on the Rewiew of the European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP).

на клучни средби и таа повеќе не е ограничена само на тероризам, туку исто така вклучува и криминални активности, природни катастрофи и други причини за незгоди, т.е. таа има за цел да ги утврди сите видови опасности во сите сектори.

Во август 2013 Европската комисија формулира дополнителен документ со нов пристап кон европската програма за заштита на критичната инфраструктура со тенденција европската критична инфраструктура да биде уште побезбедна.²⁹ Документот е базиран на практичната примена на активности од типот на превенција, подготвеност и реакција. Дополнително, во значителен сегмент од документот се обработува меѓусебната поврзаност на критичните инфраструктури со матичната индустрија, но и со другите сектори и секако со државните институции, истакнувајќи ги во овој случај последиците кои поради напад-инцидент врз критична инфраструктура може да настанат кај поширок спектар на субјекти во различни инфраструктури. Исто така, треба да се нагласи дека во истата година Европската комисија го развива порталот Мрежа на информации за предупредување за критичната инфраструктура (CIWIN), каде е обезбеден систем за интернет-размена на идеи, студии и добри практики за заштита на критичната инфраструктура. Оваа иницијатива има за цел да ја подигне свеста и да се придонесе за заштита на критичната инфраструктура во Европа.

И покрај сеопфатната, темелна правна норматива што Европската унија ја креира во согласност со надлежностите во својот домен, останува фактот дека во меѓународната сцена ЕУ сè уште е во процес на дефинирање на својата улога во однос на критичната инфраструктура. ЕУ ја поддржува заедницата на критична инфраструктура со истражувачки проекти и паневропски вежби. Сепак, на Европската комисија ѝ е доверена задачата за промовирање свесност за критичната инфраструктура, поттикнувајќи соработка, размена на знаење и поучување на своите членки во нивните активности во однос на критичната инфраструктура.³⁰

²⁹ Commission Staff Working Document on a New Approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection Making European Critical Infrastructures more secure

³⁰ Centre for European Policy Studies (CEPS) Task Force report, Protecting Critical Infrastructure in the EU, 2010.

Според извештајот на Центарот за студии на европските политики, активностите на земјите-членки на ЕУ се однесуваат во линија на расположливите ресурси и можности на секоја земја, така на пример Велика Британија, Шведска, Холандија, Германија, Франција и Италија се веќе во напредна фаза на преземање конкретни мерки, за разлика од другите земји-членки што заостануваат.

Со тенденција за промовирање на дискусија и информирање за најновите трендови во критичната инфраструктура „Мрежата за кризи и ризик“, при Центарот за безбедносни студии, ЕТХ Цирих во 2008 година има изготвено Фокусиран извештај за заштита на критичната инфраструктура и анализа на ризик, анализирајќи ги политиките на 25 земји во однос на критичната инфраструктура.³¹ Извештајот издвојува три главни трендови од кои навидум изгледа дека првиот и третиот тренд се контрадикторни, во суштина тие третираат групи кои често имаат мало или никакво преклопување. Првенствено, многу од земјите посветуваат зголемено внимание на концептот на отпорност на сите опасности-напади т.н. „all-hazard approach“ во правец на сеопфатна заштита, независно од природата на опасноста-нападот, така што фокусот е да се обезбеди отпорност на широк спектар на непредвидливи настани. Второ, определбата опишана во првиот тренд има директни реперкусии на начинот на кој се уредува и се организира заштитата на критичната инфраструктура. И трето, постои континуирано и зголемено внимание за сајбер-димензијата во областа на критичната инфраструктура. Ова како последица на зголемената свест за важноста и за ранливоста на глобално поврзаните информациски и комуникациски технологии.

Заклучоците изнесени во извештајот на Центарот за студии на европските политики укажуваат дека не постои регулаторен инструмент во конвенционална обврзувачка смисла, така што земјите-членки на ЕУ не се задолжително обврзани на почитување на соодветните комуникации. Три основни причини ја детерминираат ваквата состојба: прво, Комисијата не располага со правен инструмент да наметне обврзувачки акт од природа како што се наметнува со комуникацијата, второ целта на

³¹ Crisis and Risk Network (CRN), Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, “focal reports” (Fokusberichte) on Critical Infrastructure Protection and on Risk Analysis to Promote Discussion and Inform about new Trends and Insights.

иницијативата е да се иницираат релевантните субјекти на комуникација, дијалог и заемна доверба, која не може да се наметне со обврзувачки акт и трето, утврдување легална основа би одземало премногу време со оглед дека мора да се проследи преку Европскиот Совет итн., а потребата за дејствување е ургентна и практична, односно на терен.

Во мај 2012 година CoESS има изготвено Бела книга насловена „Заштита и обезбедување на критична инфраструктура – јавно-приватни можности“³² која пред сè е наменета за стимулирање на дебата за критична инфраструктура како витална тема, што последователно би водело до координирани активности, во правец на подобрување на заштитата на критичната инфраструктура. Во овој акт CoESS првенствено разликува 2 термини: обезбедување – како мерки и активности во правец на редуцирање на можноста и влијанието од криминални или терористички акции и вториот термин е „еластичност“ во слободена формулација „подготвеност“ што значи способност за издржување и опоравување од намерни или природни напади над критичните инфраструктури, што неопходно мора да е вклучено во дизајнот и работењето на критичните инфраструктури. Истовремено, CoESS укажува на важноста од јасно препознавање од страна на власта дека обезбедувањето на критичните инфраструктури е комплексна проблематика, која опфаќа приватни, јавни, па во некои случаи и хибридни субјекти, за што сугерира дека е потребна експлицитна поделба на улогите и одговорностите. И што е најважно, CoESS се залага за воведување стандарди за процена на ризик, врз основа на добри практики, заради примена на соодветно ниво на безбедност во секоја критична инфраструктура.

За потребите на оваа студија анализата на регулативата на одделните земји-членки на Европската унија е сведена на Велика Британија, Германија, Словенија и Хрватска, кои преку своите искуства претставуваат релевантен извор на насоки за постапување во случајот со Република Македонија.

³² White Paper-Critical Infrastructure Security and Protection- The Public-Private Opportunity.

3.3.1. Велика Британија

Во 2010 година Велика Британија усвојува документ именуван „Стратегиска рамка и изјава за политика“³³ кој воспоставува меѓусекторска програма за подобрување на отпорноста на природни опасности за критичната инфраструктура и суштинските услуги. Документот утврдува генерална политика, обем, цели, работни текови и временски рамки за програмата за еластичност на критичната инфраструктура, а пред сè ја дефинира критичната инфраструктура и изготвува категоризација по сектори.

Владата на Велика Британија ја дефинира националната критична инфраструктура како „оние инфраструктурни средства (физички или електронски) што се витални за континуирано доставување и интегритет на суштествените услуги на кои Велика Британија се потпира, чија загуба или компромитирање би водело кон значителни економски или социјални последици или загуба на живот.“

Националната инфраструктура е категоризирана во девет сектори: енергија, храна, вода, транспорт, комуникации, служба за итни случаи, здравствена заштита, финансиски услуги и влада. Утврдени се и меѓусекторски тематика како на пр. технологија, каде може да потпадне инфраструктура која обезбедува суштествени услуги за повеќе сектори.

Во основа, Стратегиската рамка и изјава за политика утврдува категоризација на инфраструктурата врз основа на вредност, односно „критичноста“ и влијанието т.е. последиците од загуба на конкретната инфраструктура. Категоризацијата на инфраструктурата е насловена како „Скала на критичност“³⁴ и формализира шест нивоа на критичност. Категоријата „CAT 0“ е со најмала критичност, односно загубата на инфраструктурата би била „минорна“, а категоријата „CAT 5“ е со најголема критичност на инфраструктурата, каде потпаѓа инфраструктура чија загуба би предизвикала катастрофални последици за ВБ, загубата би предизвикала долготраен ефект на национално ниво и може да влијае на повеќе сектори. Исто така, документот ги дефинира и улогите и одговорностите на широк спектар на тела од јавен и приватен

³³ Strategic Framework and Policy Statement, Great Britain.

³⁴ “Criticality Scale”

сектор, што ќе придонесат за исполнување на целите на програмата за подобрување на отпорноста на природни опасности за критичната инфраструктура и суштинските услуги.

3.3.2. Германија

Критичната инфраструктура во Германија ја дефинира Федералното министерство за внатрешни работи во 2009 година со документот насловен како „Национална стратегија за заштита на критична инфраструктура“ каде „инфраструктурата се смета за критична доколку е од големо значење за функционирање на современото општество и секое откажување или деградација би резултирало со нарушувања на целосниот систем.“

Значаен критериум за процена на инфраструктурата идентично како и Велика Британија е аспектот на „критичност“ што е определен како „релативна мерка за важноста на дадена инфраструктура во смисла на влијание кое ќе го предизвика нарушувањето во функционалноста врз обезбедувањето на значајни добра или услуги за општеството.“ Критичноста може да биде од системска или симболична природа т.е. значење. Извесна инфраструктура ќе биде од системско значење доколку врз основа на својата структурална, функционална и техничка позиција е многу значајна за меѓусебното функционирање на инфраструктурни сектори во целосниот систем на националната критична инфраструктура. Примери за инфраструктура со системско значење се ентитетите од секторите енергија и информациски и телекомуникациски компании. Од друга страна, инфраструктурата може да има симболична „критичност“ доколку врз основа на своето културно значење или улога во создавање чувство на идентитет би предизвикала долготрајна емотивна и психолошка вознемиреност кај нацијата.

Национална стратегија на Германија за заштита на критична инфраструктура врз основа на техниките, структурални и функционални карактеристики може да биде класифицирана во две главни групи: витална техничка основна инфраструктура и витална инфраструктура за социоекономски услуги, во кои се издвојуваат девет сектори: снабдување со енергија; информациска и комуникациска технологија; транспорт; снабдување со вода за пиење и канализација; јавно здравство, храна; услуги за итни случаи и спасување, контрола и менаџмент

на катастрофи; Парламент, Влада, јавна администрација; финансии, осигурување; медиуми и објекти од културно наследство.

3.3.3.Словенија

Република Словенија уредувањето на заштитата на критичната инфраструктура го врши во правец на усогласување со Директивата на ЕУ за идентификација и означување на Европската критична инфраструктура и процена на потребата за унапредување на нејзината заштита. Владата на Република Словенија на 12 мај 2011 година донесува Уредба за Европска критична инфраструктура, со која се утврдува: постапката за идентификување и определување европска критична инфраструктура во Република Словенија; содржината на Оперативниот план за безбедност; назначувањето офицер за безбедност, процедурите и роковите за известување на Комисијата на Европската унија и задачите на контактот за заштитата на критичната инфраструктура во Република Словенија. Покрај наведеното, во 2008 година, Република Словенија донесе и Одлука за определување на задолжително обезбедување што ја надгради во 2012 година, а се однесува на обезбедувањето на критичната инфраструктура. Клучната улога во овие подзаконски акти ја имаат субјектите од областа на приватното обезбедување кои вршат заштита на критичната инфраструктура.³⁵

Уредбата за Европска критична инфраструктура ја регулира Европската критична инфраструктура во секторите: енергија со три потсектори и транспорт со пет потсектори.

³⁵ Gerasimoski, S. & Sotlar, A. (2016), *Private Security in Protection of Critical Infrastructures-Legal and Practical Aspects: Comparative Study of Macedonia and Slovenia*, Paper presented at International Scientific Conference held by Faculty of Security Skopje in Ohrid.

Табела број 4: Листа на сектори на Европска критична инфраструктура во Словенија

Сектор	Потсектор	
Енергија	Електрична	Инфраструктура и објекти за производство (со исклучок на нуклеарни центри) и пренос на електрична енергија заради обезбедување со електрична енергија.
	Нафта	Производство, рафинирање, обработка, складирање и пренос на нафта преку цевки.
	Гас	Производство, рафинирање, обработка, складирање и пренос на гас преку цевки. Терминали за течен природен гас.
Транспорт	1. Патен сообраќај 2. Железнички сообраќај 3. Воздушен сообраќај 4. Сообраќај по копнени водени патишта 5. Океански и поморски сообраќај и пристаништа	

Процесот за идентификација на Европската критична инфраструктура е дефиниран во анекс кон Уредбата за Европска критична инфраструктура. Тој е во надлежност на интер-министерска координациска група формирана од претставници од министерствата надлежни за секторите енергетика и транспорт, а по потреба и од други министерства. Процесот на идентификација на потенцијална Европска критична инфраструктура претставува континуиран процес што се спроведува најмалку еднаш годишно, или по потреба во зависност од промените во некој од критериумите што ја детерминираат. Европската критична инфраструктура треба да ги задоволува вкрстените („cross-cutting“) критериуми и секторските критериуми. Вкрстени критериуми што ги дефинира Уредбата за Европска Критична инфраструктура се: бројот на жртви (потенцијален број на смртност или повреди); економски последици (економска загуба и деградирање на продукти и услуги, вклучувајќи потенцијални ефекти врз околината и животната средина) и влијание врз

јавноста (влијание врз јавната доверба, физички страдања и нарушување на секојдневниот живот, вклучително и загубата на основни услуги). Владата на Република Словенија на предлог на интер-министерската координациска група во соработка со сопствениците и операторите на Европската критична инфраструктура го утврдува нивото т.е. степенот на вкрстените критериуми во зависност од фреквенцијата на можните нарушувања на конкретна инфраструктура.

3.3.4. Хрватска

Република Хрватска е единствената држава од поранешна Југославија и во поширокото опкружување што ја има регулирано заштитата на критичната инфраструктура на ниво на законско решение. Таа го донесе Законот за критични инфраструктури во 2013 година³⁶, а заедно со него и уште два подзаконски акта: Одлука за одредување на секторите од кои средишните тела на државната управа ги идентификуваат националните критични инфраструктури³⁷, како и листата на редоследот на секторите на критичната инфраструктура и Правилник за методологијата на изработка на анализа на ризикот во управувањето со критичните инфраструктури³⁸. Иако, навидум, се смета како Република Хрватска да направила чекор понапред во однос на сите земји од опкружувањето во делот на правното регулирање на заштитата на критичната инфраструктура, сепак, примерот на Република Хрватска покажува дека има недоволно добро осмисленото законско решение кое понекогаш може да биде и фактор на стагнација, па дури и да го уназадува развојот и заштитата на критичната инфраструктура. Најголемиот дел од забелешките на Законот доаѓаат од експертската заедница која најнапред укажува дека самиот Закон во насловот не ја споменува заштитата, што е суштинска слабост, бидејќи сè што се прави во делот на утврдувањето на критичната инфраструктура и нејзиното управување е всушност со крајна цел подобро да се заштити. Понатаму, коментарите се врзуваат за

³⁶ Zakon o kritičnim infrastrukturama, (Narodne novine 56/2013).

³⁷ Odluku o određivanju sektora iz kojih središnja tijela državne uprave identificiraju nacionalne kritične infrastrukture te liste redoslijeda sektora kritičnih infrastrukture, (Narodne novine 108/2013).

³⁸ Pravilnik o metodologiji za izradu analize rizika poslovanja kritičnih infrastrukture, (Narodne novine 128/2013)

улогата на хрватската Државна управа за заштита и спасување (ДУЗС), која е централен координативен орган и на која ѝ се доделени поголем дел надлежности од делот на управувањето со националната критична инфраструктура. Забелешките се дека не може да се очекува од ваков орган чија примарна надлежност е заштитата и спасувањето да врши толку сложена управувачка и координативна функција поврзана со критичната инфраструктура, дека таа реагира реактивно, а управувањето и заштитата на критичната инфраструктура подразбираат пред сè проактивно (превентивно) дејствување. Со тоа се укажува дека не е институција која е оспособена да врши проена на ризик за заштита на критичната инфраструктура. Дел од забелешките се однесуваат од аспект на неговата примена, односно се смета дека тој е неприменлив во пракса. Ова размислување го делат и операторите на критичната инфраструктура и од компаниите што вршат обезбедување и заштита на истата, а пред сè се однесуваат на лошо осмислената структура на управувањето и заштитата, несоодветноста на ДУСЗ како управувачко и координативно тело и некомпетентноста во делот на изработката на квалитетни процени на ризик и управување со ризикот во заштитата на критичната инфраструктура, и тоа како на секторско, така и на меѓусекторско ниво. Сепак, треба да се нагласи дека правното и досегашното практично искуство на Република Хрватска во оваа сфера може да биде исклучително корисно ако се прифатат само позитивните страни при правното регулирање на оваа суптилна проблематика во Република Македонија.

4. РЕГУЛИРАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

Во изучувањето на критичната инфраструктура во земјите од Западен Балкан како клучен и појдовен елемент во анализата и синтезата на ова прашање претставува определбата на Европската унија што јасно го изразува ставот дека заштитата на националната критична инфраструктура претставува исклучива одговорност на националните држави.

Во рамките на анализата на критичната инфраструктура во земјите од Западен Балкан, како референтни и појдовни содржини користени се практични решенија синтетизирани и воопштени во законската регулатива и во другите стратегиски документи. Со овој пристап ја обликувавме методолошката рамка за анализа на неколкуте држави како: Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Албанија. Иако овие држави се издвоени одделно сепак станува збор за непрекината врска меѓу нив заради историското минато, нивните традиции, географската лоцираност, културата итн.

Податоците што се обезбедени во овој дел на студијата за критичната инфраструктура во земјите од Западен Балкан се врз основа на десктоп истражување, односно преглед на секундарни извори на информации. Податоците се обезбедени главно од државни институции, невладини организации, академски институции или други субјекти кои имаат одредена професионална релација со секторот приватното обезбедување, а во одредени случаи и од правни лица што вршат приватно обезбедување.

Имено, постапката на обезбедување на податоци беше фокусирана на ТРИ сфери. Интернет-мониторингот опфати анализа на документи и публикации што се однесуваат на критичната инфраструктура. Мониторинг на научни трудови како релевантни стручни списанија, публикации од стручни конференции и други академски изданија. Следење на активностите на националните власти, во делот на ставови, развојни политики и други активности од областа на критичната инфраструктура.

4.1. Србија

Критичната инфраструктура е релативно нов поим и во Република Србија, а за прв пат се споменува во еден правен акт во 2011 година, во Уредбата за содржината и начинот на изработка на план за заштита и спасување во вонредни ситуации од аспект на процена во однос на елементарните непогоди и катастрофи³⁹, но, сепак без посебно дефинирање на поимот критична инфраструктура. Исто така, со Упатството за методологијата за изработка на процената на загрозеност и плановите за заштита и спасување се утврдени критериуми за процена на десет сектори на критичната инфраструктура, од гледна точка на нивната загрозеност од елементарни непогоди и други несреќи. Иако методологијата содржи најсеопфатен пристап во заштитата на критичната инфраструктура во постојната легислатива на Република Србија, таа е ориентирана на изворите на опасностите и последиците кои нарушувањето и прекилот на функционирањето на инфраструктурата би можело да ги има врз економијата и екологијата. Пристапот содржан во методологијата не опфаќа процена на ранливоста и отпорноста на критичната инфраструктура на сите видови закани, како и мерките на зголемена отпорност што треба да ги намалат штетните последици од елементарните и другите загрозувања на критичната инфраструктура.

Претходното подразбира дека критичната инфраструктура и нејзината заштита во Република Србија сè уште не се уредени со посебна законска регулатива, но во последно време, властите во оваа држава работат на донесување Закон за заштита на критичната инфраструктура. Во однос на тоа, во периодот од почетокот на 2015 до крајот на јуни 2016 година, во Република Србија, заедно со институции партнери од Република Хрватска и Кралството Шведска, беше спроведен проект насловен како Отпорност на заштитата на критичната инфраструктура во Европа⁴⁰, со посебен осврт и предлог-правни решенија за заштита на критичната инфраструктура во Република Србија. Предлог-правните решенија предвидуваат, како што рековме, носење Закон за заштита на

³⁹ Uredba o sadržaju i načinu izrade plana zaštite i spašavanja u vanrednim situacijama (Službeni glasnik RS, br 8/2011).

⁴⁰ Resilience of Critical Infrastructure Protection in Europe (RECIPE) (2015), Humanitarian Aid and Civil Protection ECHO/SUB/2014/696006.

критичната инфраструктура со кој би се воспоставила правна рамка за дефинирање, идентификација, одредување и заштита на националната и европската критична инфраструктура. По усвојувањето на овој закон би требало да следи усвојување на подзаконски акти со кои би се обезбедиле практични решенија и критериуми за идентификација на критичната инфраструктура и нејзините сектори. Она што како принцип посебно се издвојува е, според наше мислење, оправданото засновување на новата правна легислатива за заштита на критичната инфраструктура на Република Србија врз постојните правни акти од подзаконска природа. Имено, се нагласува дека при идентификацијата на критичната инфраструктура таа нема да започне од нула, бидејќи и е возможно да се заснова врз некои други постојни правни акти. Се укажува на уважувањето на одредбите од Законот за одбрана и неговите подзаконски акти, особено во дефинирањето на објектите од посебно значење за одбраната како и, она што посебно би го истакнале, уважувањето на постојниот Закон за приватно обезбедување, што го дефинира поимот на задолжително обезбедувани објекти и објекти од стратегиско значење за Република Србија. Освен овие два закона, авторите на проектот сметаат и дека новата правна регулатива за заштита на критичната инфраструктура треба да се заснова и врз тамошните Закон за вонредни ситуации, Националната стратегија за заштита и спасување во вонредни ситуации, Законот за заштита на животната средина, Законот за тајноста на податоците и други релевантни правни акти.

Според заклучоците од студијата изработена за потребите на наведениот проект, во Република Србија, потребно е да се изврши и приоретизација на идентификуваната критична инфраструктура, притоа, поаѓајќи од т.н. средишен пристап, според кој е потребно да се најде баланс помеѓу потесниот пристап во заштитата на критичната инфраструктура што е содржан во Директивата на ЕУ на пример, каде што се идентификувани само два сектора и мошне широкиот пристап што може да се сретне во Законот за критична инфраструктура на Република Хрватска, којашто има идентификувано дури 11 сектори на критична инфраструктура. Исто така, се предлага посебно да се регулираат оние аспекти на заштитата на критичната инфраструктура кои во досегашната европска и глобална пракса се покажале како особено проблематични, а тоа се јавно-приватното партнерство и размената на чувствителните

информации, а заради поефикасна имплементација на идниот закон за заштита на критичната инфраструктура, се предлага воспоставување и национален центар за критична инфраструктура по примерот на Британскиот центар за заштита на националната инфраструктура, којшто би можел да функционира во рамките на Секторот за вонредни ситуации при МУП на Србија, како засебна организациона единица во состав на МУП Србија или дури и како посебна агенција во состав на Владата на Република Србија.

4.2. Босна и Херцеговина

Организирањето на безбедноста во Босна и Херцеговина претставува пример за специфичен, сложен систем, за кој се смета дека сè уште е во развојна фаза, што е последица пред сè на комплексноста на државата, со своите два ентитета (Република Српска и Федерацијата Босна и Херцеговина) и областа Брчко. Според извесни аналитичари, ако се тргне од системот за заштита и спасување, аналогно може да се заклучи дека и објектите на критична инфраструктура би требало да се третираат на ист начин, односно да се во надлежност на ентитетите. Сепак, факт е дека определени капацитети кои потенцијално би се третирале како критична инфраструктура ѝ припаѓаат на државата Босна и Херцеговина, односно тие се користени од страна на институции на државата (пр. меѓународни аеродроми, граници, воени објекти и сл.). Во тој контекст, Законот за Државна агенција за истрага и заштита пропишува дека Советот на министри на БиХ ќе определи кои објекти треба да бидат заштитени. Истовремено, Законот за одбрана на БиХ дефинира дека Претседателството на БиХ ќе определи кои објекти се од значење за одбраната на БиХ. Воедно, Стратегијата за превенција и борба против тероризам уште во својата прва верзија истакнува потреба за дефинирање на критична инфраструктура, која за жал не е направена.⁴¹

Врз основа на изнесеното, јасно е дека БиХ нема формална утврдена листа на критична инфраструктура, но сепак, анализата на соодветни *lex specialis* обезбедува определени групи на објекти. На пример, во За-

⁴¹ Jurišić, D., 2013, *Critical Infrastructure Protection in Bosnia and Herzegovina and the Role of Military*

конот за шуми или Законот за железница е набројана инфраструктурата од соодветниот сектор. Од друга страна, во 2011 година изготвена е Процена на загрозеноста на БиХ од природни или други катастрофи која има за цел процена на ранливоста на лицата, имотот и критичната инфраструктура/општествената заедница од идентификуваните ризици. Методологијата за процена на ризик на БиХ во однос на природни и други катастрофи во својата содржина нуди своевидна категоризација на критична инфраструктура и ги набројува: територијалните политички структури; природните ресурси (шуми, вода); популација; владини згради; здравствени капацитети, историски споменици и културна инфраструктура; животна средина; транспорт; снабдување со вода; електрани со трансформаторски потстанции и мрежа за достава; мрежи за нафта и гас, фабрики, станици за гас; хемиска индустрија; пошти и информациски системи; објекти на фармацевтска индустрија; објекти на индустријата за производство на храна; геолошки ресурси и рударски капацитети.

Во прилог на несинхронизираната регулатива треба да се нагласи дека новата Стратегија на БиХ за превенција и борба против тероризам 2015-2020 година во своите четири идентификувани цели, како втора цел ја издвојува „заштита на критична инфраструктура“, веднаш по „превенција на криминал од омраза, радикализам и тероризам во сите свои манифестации“, а пред: „унапредување на процедурите за истрага и гонење на терористичките напади и соодветниот криминал“ и „одговор/реакција на можни терористички напади и закрепнување“. Со таквиот став на директен начин се изразува значењето на заштита на критична инфраструктура, а дополнително во содржината Стратегијата апострофира дека како средство за остварување на стратегиските цели се предвидува задолжително усвојување на минимални стандарди за заштита на критична инфраструктура и на други објекти од интерес, како и подобрување на процедурите за процена на реален ризик и ранливост. Сепак, и покрај ваквата крајно стручна и современа имплементација на проблематиката на критична инфраструктура во формален акт, во натамошната содржина забележително е фокусирање само на проблематиката за транспорт и чување на оружје, експлозиви и стока со двојна употреба, како и хемиски, биолошки и нуклеарни материјали.

4.3. Црна Гора

Црна Гора нема развиено политика во однос на критичната инфраструктура, односно нејзината заштита.⁴² Терминот „критична инфраструктура“ формално не е во употреба во Црна Гора во својата суштествена смисла, освен во делот на критична информациска инфраструктура, а термините што се сретнуваат се: „ресурси“ или „техничка инфраструктура“.

Владата на Црна Гора со Одлука за определување на инфраструктура и области од посебно значење за безбедноста во 2008 година ја има дефинирано инфраструктурата од посебно значење за одбраната како: робусни технички системи од посебно значење за одбраната, изградени командни места, центри за електронски комуникации, радио-релејни јазли, радарски и електронски центри, инфраструктура за утврдување, аеродроми, бази на хелиодроми и пристаништа, области и лаборатории за експерименти, складишта за муниција, опрема, гориво и воена опрема, специјализирани простории за чување на планови за одбрана на Црна Гора, воени архиви, сервер за воена компјутерска мрежа и оперативни центри, планови за организација, развој, опремување, модернизација и распоредување на вооружените сили на Црна Гора, крипто уреди и кодови. Дополнително, со Одлука на Владата на Црна Гора за определување робусни технички системи од посебно значење за одбраната од 2008 година дефинира „робусни технички системи“ во областите: телекомуникации, информатика, сообраќај, електроенергетика, снабдување со вода и други области од значење за одбраната.

Заштитата на клучните ресурси во Црна Гора е дефинирана рамковно во Стратегијата за национална безбедност на Црна Гора, односно делот на заштита на конкретни личности и објекти е уреден со Законот за внатрешни работи, а од примарно значење за уредувањето на областа се Законот за заштита и спасување и Националната стратегија за вонредни ситуации. Според Богуновиќ и Лубарда (2014) „евидентна е дифузност–непостојаност на централизиран систем што би бил задолжен за следење, контрола и воведување мерки на заштита на клучните критични точки,

⁴² Bigovic, M. & Rakocovic, A. (2015), Challenges in Defining Critical Infrastructure in Montenegro., in Denis Caleta & Vesela Radovic, ed., ‘Comprehensive Approach as “Sine Qua Non” for Critical Infrastructure Protection’, IOS Press, pp. 267-276.

нешто што претставува несогледлив ризик по безбедноста.⁴³ Натаму, Директоратот за вонредни ситуации при Министерството за внатрешни работи претставува недлежен орган што делумно ја опфаќа областа на критичната инфраструктура во сферата на заштита и спасување, но сепак таквата функција би требало да претставува појдовна точка за темелно уредување на критичната инфраструктура во сите сегменти, пред се започнувајќи од активности на извршната и законодавната власт.

Објективно, во 2013 година Црна Гора го донесе Законот за заштита на лица и имот, кој претставува унапредена верзија на Законот од 2005 година, но тој има суштински недостатоци во делот на регулирање на критичната инфраструктура.

Концептот на критична инфраструктура е споменат во Националната стратегија за сајбер-безбедност на Црна Гора 2013-2017⁴⁴ утврдена од Министерството за информатичко општество и телекомуникации, каде во својата содржина под наслов „Клучни ризици, предизвици и закани за сајбер-безбедноста на Црна Гора“ покрај другото документот нотира „неразвиена соработка помеѓу приватниот и јавниот сектор на поле на координација на безбедносните системи на критичната инфраструктура“.

Министерството за информатичко општество на Црна Гора во 2014 година, во процес на изработка на извештај за процена на состојбите во сајбер-просторот на Црна Гора врз основа на меѓународни критериуми формулира дефиниција на критична инфраструктура, идентификува ресурси на критична инфраструктура, и последователно изготвува преглед на критични сектори во Црна Гора, публикуван во Методологија за избор на критична информатичка инфраструктура. Во таа смисла, „критичната инфраструктура се однесува на имот, системи, услуги или нивни дел, кај кои со прекин на работа или уништување, би се загрозиле клучни општествени функции: здравје, мир, безбедност, економска и социјална благосостојба или нормално функционирање на државата.“ Ресурсите на критичната инфраструктура опфаќаат: системи за снабдување со електрична енергија, финансиски и банкарски системи, ИТ, телекомуникации, здравство, производство на безбеден производ од билно и животинско

⁴³ Bogunović Z. i Lubarda B., found at: <http://tragom.me/?p=3450> (пристапено на 18.05.2016).

⁴⁴ <http://www.mid.gov.me/en/library/strategije> (пристапено на 18.05.2016).

потекло, сектор транспорт, служби за вонредни состојби, полиција и сектор за континуирано функционирање на Владата. Аналогно, таксативно набројани критични сектори во Црна Гора се: информациска и комуникациска технологија; банкарство и финансии; енергетика; здравство; земјоделство, безбедност на храна, шумарство и водостопанство; безбедност и одбрана; транспорт; државни органи/услуги на Владата на Црна Гора.⁴⁵ Воедно, во истиот документ, се дефинирани ресурси идентификувани како критична инфраструктура, а формулирана е и дефиниција на критична инфраструктура.

4.4. Албанија

Во Република Албанија развој на концептот на приватно обезбедување започнува во почетокот на деведесеттите години на минатиот век, првенствено како последица на реформите имплементирани во генералните безбедносни политики и државниот систем на Албанија, паралелно со воведувањето на слободната пазарна економија. Регулативата која ја уредува областа на приватното обезбедување во изминатите децении релативно често се менувала.⁴⁶ Правното нормирање на приватното обезбедување започнува од 1993 година, со Законот за служба на цивилни чувари⁴⁷ со кој се воведува обезбедување од страна на приватен субјект. Во 2001 година е донесен Закон за чување и услуга на физичко обезбедување⁴⁸ кој нуди напредна рамка за вршење приватно обезбедување, особено заради лиценцирањето на вршителите на дејноста, како и контролата над правните лица што нудат услуги на приватно обезбедување. Но и покрај навидум подобрените нормативни услови за работа за вршителите на приватно обезбедување и проширувањето на пазарот на услугите, во периодот кој следи субјектите што работат во секторот приватно обезбедување остануваат „релативно мали, недоволно развиени и некомпетентни за нудење

⁴⁵ Методологија за избор на критична информатичка инфраструктура, 2014, Министерството за информатичко општество на Црна Гора (пристапено на 10.05.2016).

⁴⁶ Dymishi, A. et all, 2015, *A Force for Good? Mapping the private security landscape in Southeast Europe*, DCAF, p.4.

⁴⁷ Law no.7696, date 7.04.1993, “On the service of Civilian Guards”.

⁴⁸ Law no.8770, date 19.04.2001 “On the Guarding and Physical Security Service”.

на висок квалитет на услуги“.⁴⁹ Во август 2014 година донесен е Закон за услуги на приватно физичко обезбедување.⁵⁰

Новиот Закон за услуги на приватно физичко обезбедување, покрај воведување на други напредни решенија за дејноста, во член 18 пропишува дека јавни и приватни субјекти кои управуваат со социјалноекономски имот со голема финансиска вредност, со цел да се обезбеди сигурност на животот и физичката безбедност на објектите, имаат обврска да склучат договор со субјекти што вршат приватно физичко обезбедување, за што дополнително, Законот пропишува дека Советот на министри на Албанија утврдува критериуми.

Критичната инфраструктура во Албанија е дефинирана во Одлука на Советот на министри бр. 144 од 22.02.2012 година за одобрување на документот политика за создавање на национални инфраструктура геопросторни податоци⁵¹ каде таксативно се наведени 24 сектори на критична инфраструктура: земјоделство и храна; заштита; енергетика; јавно здравје и здравствена заштита; национален споменици; банкарство и финансии; вода за пиење и преработка на отпад инфраструктура; ѓубрива; тргување инфраструктура; брани; итни служби; нуклеарни реактори, материјали и отпадни материји; информатичка технологија; телекомуникации; поштенски услуги и трговија; транспортна инфраструктура; објекти на Владата; банкарство и финансии; вода за пиење и преработка на отпад инфраструктура; ѓубрива; тргување инфраструктура; брани; итни служби; нуклеарни реактори, материјали и отпадни материји; информатичка технологија.

Легалната и концептуална рамка на критичната инфраструктура во Албанија се очекува да биде допрецизирана со регулативата, односно со нов Закон за вонредни состојби, кој според Институтот за демократија и медијација, Центар за европски и безбедносни работи⁵² во член 10.1 од работната верзија дефинира листа на критична инфраструктура во случаи на вонредни состојби.

⁴⁹ Dyrnishi, A. et al, 2015, *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, DCAF, p.10.

⁵⁰ Law no.75, date 10.07.2014, “On Private Physical Security Service”.

⁵¹ Vendim Nr.144, datë 22.2.2012 për miratimin e dokumentit të politikave “për krijimin e infrastrukturës kombëtare të të dhënave gjeohapësinorë”.

⁵² Institute for Democracy and Mediation, Center for European and Security Affairs.

5. ИДЕНТИФИКАЦИЈА И РЕГУЛИРАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

5.1. Анализа на постојната состојба

Критичната инфраструктура во Република Македонија е релативно нова област којашто сè уште е законски нерегулирана, односно сè уште не постои правна рамка за дефинирање, идентификација и заштита на критичната инфраструктура, а со тоа нема формална утврдена листа на критична инфраструктура. Сепак, треба да се нагласи дека идентификацијата на критичната инфраструктура нема да започне од почеток затоа што реално е да се очекува таа да се заснова на некои постојни акти што ја препознаваат оваа област. Особено треба да се обрне внимание на Законот за приватно обезбедување, односно во регулативата на Република Македонија за приватно обезбедување, особено проблематиката на задолжително обезбедување кај правни лица е третирана уште со првиот Закон за обезбедување на лица и имот (Сл.весник на РМ“ бр 80/99, 66/07 и 51/11) каде во посебна глава IV во член 25 е пропишано „Владата на Република Македонија определува кои правни лица се должни да имаат обезбедување на лица и имот за свои потреби, ако вршењето на нивната дејност е поврзано со ракување со: радиоактивни материи или други по луѓето и околината опасни материи; предмети и објекти од особено културно и историско значење како и во други случаи кога тоа е во интерес на безбедноста, односно одбраната на Република Македонија.“ Во однос на пропишаното значајни се две карактеристики. Првенствено, Законот определил дека обезбедувањето може да се врши само „за свои потреби“ ограничувајќи ја можноста правните лица да ангажираат услуги на приватно обезбедување. Вториот значаен елемент на севкупното третирање на оваа значајна проблематика е дека во периодот од 10 години од донесување на Законот не постоеше акт што ги пропиша конкретните правни лица, во смисла што Владата на РМ донесе Одлука за определување правни лица што се должни да имаат обезбедување на лица и имот за свои потреби („Сл.весник на РМ“ бр. 166/10) врз основа на Законот дури во декември 2010 година.

Законот за приватно обезбедување во својата содржина ги следи суштинските определби на Законот за обезбедување лица и имот и издвојува посебна глава, V, за уредување на темата Задолжително приватно обезбедување, која во член 44 во првиот став и натаму ја делегира обврската за определување на правните лица на Владата на Република Македонија, и ги набројува веќе утврдените дејности со претходното решение. Значајна интервенција Законот за приватно обезбедување врши со определувањето дека приватното обезбедување може да биде организирано или за сопствени потреби или може да се склучи договор за услуги. И во двата случаи неопходно е обезбедување дозвола за обезбедување, што ја издава МВР.

Покрај Законот за приватно обезбедување („Сл.весник на РМ“ бр. 166/2012, 164/2013, 148/2015, 193/2015, 55/2016) во некои законски решенија се препознаваат одредени елементи со кои се обезбедува потребното ниво на заштита на определени групи на објекти, а тука треба да се согледа и Законот за одбрана, особено Глава 6 која ги дефинира субјектите од посебно значење за одбраната, за какви што се сметаат јавните претпријатија и трговските друштва од областа на енергетиката, сообраќајот, врските, комуналните дејности и градежништвото, а имаат обврска да дадат приоритет на задоволување на потребите на Армијата, органите на државната управа итн.⁵³

Владата на Република Македонија со Одлука за определување правни лица кои се должни да имаат приватно обезбедување („Сл. весник на РМ“ бр. 106/13) донесена во 2013 година ги има определено правните лица, односно индиректно ја препознава инфраструктурата што треба да биде предмет на заштита.

Одлуката на Влада на Република Македонија за определување правни лица кои се должни да имаат приватно обезбедување дефинира три групи на правни лица. Двете групи на правни лица се формулирани според дејноста на правните лица, па во таа смисла првата група правни лица врши „дејност која е поврзана со ракување со радиоактивни материи или други по луѓето и околината опасни материи“, а втората група правни лица врши „дејност која е поврзана со ракување

⁵³ Закон за одбрана, „Службен весник на РМ“, бр. 185 од 30.12.2011 година (член 90-96).

со предмети и објекти од особено културно-историско значење“. Дополнително, Одлуката пропишува трета група на правни лица кои се должни да имаат приватно обезбедување врз основа на посебен критериум т.е. истите се од интерес за безбедноста и одбраната на Република Македонија. Подолу во текстот е изложен табеларен приказ на правните лица опфатени со Одлуката.

Првата група на „правни лица чија дејност е поврзана со ракување со радиоактивни материи или други по луѓето и околината опасни материи“ опфаќа четири подгрупи. Во првата подгрупа: „правни лица регистрирани за вршење дејност согласно Законот за заштита од јонизирачко зрачење и радијациона сигурност“, врз основа на податоци од Дирекцијата за радијациона сигурност при Владата на Република Македонија евидентирани се вкупно 83 правни лица. Во втората подгрупа: „правни лица регистрирани за производство и промет на големо со лекови и медицински помагала“ од Агенцијата за лекови и медицински средства „МАЛМЕД“ Комората обезбеди податок за вкупно 273 правни лица, со забелешка дека нема сегментирање само за за производство и промет на големо. Во истата подгрупа според дејноста се наведени и „здравствени установи за секундарна и терцијална болничка здравствена заштита“ кои според евиденциите на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер бројат вкупно 70 правни лица. Во третата и четврта подгрупа лоцирани се „правни лица за производство и промет со запални течности и запални гасови“ и „правни лица регистрирани за превоз на опасни материи“ кои врз основа на податоци обезбедени од Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија се вкупно 42 правни лица. Оваа категорија на правни лица за потребите на истражувањето не се зема предвид според критериумот на дејност, прати фактот што истите правни лица се препознаени во третата група од Одлуката и се вбројуваат во подгрупата енергетика.

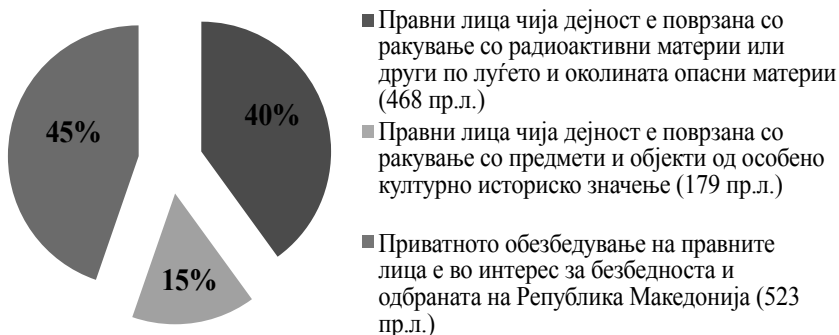
Втората група на „правни лица чија дејност е поврзана со ракување со предмети и објекти од особено културно историско значење“ вбројува: јавни установи, приватни музеи, археолошки локалитети. Според податоците од Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, во втората група на правни лица спаѓаат вкупно 179 субјекти.

Третата група на правни лица Одлуката ја идентификува како категорија во која „приватното обезбедување на правните лица е во интерес за безбедноста и одбраната на Република Македонија“. Во оваа група за потребите на истражувањето Комората на Република Македонија за приватно обезбедување лоцираше вкупно 523 правни лица, распоредени во пет подгрупи. Првата подгрупа „правни лица регистрирани за вршење дејности од областа на енергетиката“ согласно податоците од Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија брои вкупно 171 правен субјект. Втората подгрупа „правни лица регистрирани за вршење дејности од областа на водоснабдувањето на населението со вода за пиење и технолошки потреби, врз основа на Законот за водостопанство („Сл. весник на РМ“ бр. 51/15) издвојува вкупно 5 правни лица. Третата подгрупа „правни лица регистрирани за вршење дејности за заштита и управување со повеќенаменски подрачја, заштита и унапредување на животната средина, заштита на природата и природното наследство во заштитени подрачја и надвор од заштитените подрачја“ врз основа на податоци обезбедени од евиденциите на Министерство за животна средина и просторно планирање вбројува вкупно 246 правни лица. Во четвртатта подгрупа набројани се: „Јавното претпријатие Македонска радиотелевизија и другите правни лица кои се регистрирани за вршење дејност од јавен интерес (електронски и печатени медиуми)“ кои врз основа на податоци од Дирекција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги се вкупно 82 правни лица. Последната, петтата подгрупа ги предвидува „Народната банка на Република Македонија и правните лица регистрирани за вршење банкарски работи“ врз основа на податоци од Народната банка на Република Македонија и брои вкупно 19 правни лица.

**Табела број 5: Правни лица пропишани со Одлука за
определување на правни лица кои се должни да имаат приватно
обезбедување**

1	<i>Правни лица чија дејност е поврзана со ракување со радиоактивни материји или други по луѓето и околината опасни материји</i>	468
	Правни лица регистрирани за вршење дејност согласно Законот за заштита од јонизирачко зрачење и радијациона сигурност	83
	Правни лица регистрирани за производство и промет на големо со лекови и медицински помагала	273
	Здравствени установи за секундарна и терцијална болничка здравствена заштита	70
	Правни лица за производство и промет со запални течности и запални гасови и правни лица регистрирани за превоз на опасни материји	42
2	<i>Правни лица чија дејност е поврзана со ракување со предмети и објекти од особено културно историско значење</i>	179
3	<i>Приватното обезбедување на правните лица е во интерес за безбедноста и одбраната на Република Македонија</i>	523
	Правни лица регистрирани за вршење дејности од областа на енергетиката	171
	Правни лица регистрирани за вршење дејности од областа на водоснабдувањето на населението со вода за пиење и технолошки потреби	5
	Правни лица регистрирани за вршење дејности за заштита и управување со повеќенаменски подрачја, заштита и унапредување на животната средина, заштита на природата и природното наследство во заштитени подрачја и надвор од заштитените подрачја	246
	Јавното претпријатие Македонска радиотелевизија и другите правни лица кои се регистрирани за вршење дејност од јавен интерес (електронски и печатени медиуми)	82
	Народната банка на Република Македонија и правните лица регистрирани за вршење банкарски работи	19

Графикон број 2: Приказ на правни лица пропишани со Одлука за определување на правни лица кои се должни да имаат приватно обезбедување според дејност



Табела број 6: Големина на правни лица кај кои приватното обезбедување е во интерес за безбедноста и одбраната на Република Македонија

	ЕНЕРГЕТИКА	ВОДОСНАБДУВАЊЕ	ЖИВОТНА СРЕДИНА	МЕДИУМИ	БАНКИ, ШТЕДИЛИНИЦИ	ВКУПНО
ГОЛЕМ ПРАВЕН СУБЈЕКТ	17	2	8	2	19	48
СРЕДЕН ПРАВЕН СУБЈЕКТ	10	1	17	5	0	33
МАЛ ПРАВЕН СУБЈЕКТ	72	2	175	54	0	303
МИКРОПРАВЕН СУБЈЕКТ	72	0	46	21	0	139
ВКУПНО	171	5	246	82	19	523

5.2. Извештај од истражување на карактеристиките на приватното обезбедување во големи и во средни правни лица што се должни да имаат приватно обезбедување

Методолошки објаснувања

Извори на податоци. Податоците прикажани во овој извештај се добиени врз основа на истражување за критична инфраструктура спроведено во периодот април-мај 2016 година.

Единици на набљудување. Во истражувањето се опфатени правни лица предвидени во Одлуката за определување на правни лица кои се должни да имаат приватно обезбедување, во третата група определена како „приватното обезбедување на правни лица кога тоа е во интерес за безбедноста и одбраната на Република Македонија“. Од вкупниот број на правни лица истражувањето е спроведено кај категоријата на големи правни лица и средни правни лица, утврдени врз основа на податоците обезбедени од Централниот регистар на РМ.

Опфат. Во истражувањето се опфатени вкупно 81 правни лица, од кои 48 правни лица се од категоријата на големи правни лица, а 33 правни лица се од категоријата на средни правни лица. Вкупниот број на 81 правно лице е намален на 75 правни лица, од причина што при анализата на податоците за правните субјекти констатирано е дека во неколку случаи се работи за фирми мајка-ќерка, кај кои за двете фирми обезбедувањето го врши една служба. Во таа смисла крајниот број на правни лица опфатени со истражувањето изнесува 75. Одговор е добиен од 60 правни лица.

Метод на собирање на податоци. Употребен е прашалник креиран од страна на Комората на Република Македонија за приватно обезбедување, базиран на Европската директива за критична инфраструктура, при што за основа беше искористен CoESS Checklist⁵⁴ Имено, во недостаток на генерички дефинирани критериуми или стандарди за утврдување на квалитет на приватното обезбедување на критичната инфраструктура, а со тенденција за промовирање на најквалитетно вршење на дејноста CoESS има креирано листа која служи како препорачана алатка при распишување тендери за на-

⁵⁴ Checklist- Critical Infrastructure Security and Protection: The Public-Private Opportunity White Paper by CoESS – Confederation of European Security Services, 2012.

бавка на услуги за приватно обезбедување на критични инфраструктури. Главни елементи на листата се: инспекција, одобрување, корпоративно управување, финансиски одредби, осигурување, вработување и тренинг на персонал, критична инфраструктура и структура на договор.

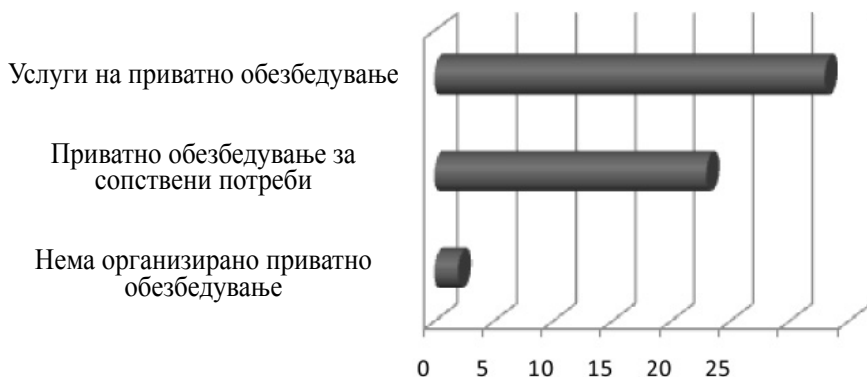
Опис на креираниот прашалник. Анкетниот прашалник опфаќа вкупно 24 прашања систематизирани во четири групи прашања, и тоа: Општи прашања (5), Корпоративно управување (4), Карактеристики на приватното обезбедување (8) и Офицер за безбедност (раководител) (7). Во основа, со анкетниот прашалник се опфатени доволен обем прашања што се однесуваат на заштитата на витални вредности од критичната инфраструктура, со што можеме да кажеме дека од одговорите може да се стекне веродостојна слика за состојбата со заштитата на критичната инфраструктура во Република Македонија. Притоа, одговорите на анкетниот прашалник се анализирани во 6 групи одговори, и тоа 5 групи одговори по сектори и една збирна група одговори. Анализирани се следниве пет групи големи и средни правни лица во кои постои задолжително приватно обезбедување: Енергетика, Водоснабдување, Медиуми, Животна средина, како и Банки и штедилници. Оттука се гледа дека истражувањето е фокусирано на третата група правни лица што задолжително имаат приватно обезбедување согласно Одлуката за правни лица кои имаат задолжително приватно обезбедување, а таа група опфаќа правни лица што вршат дејност којашто е од интерес за безбедноста и одбраната на Република Македонија. Со оглед на фактот дека оваа група субјекти во структурата на правни лица кои имаат задолжително приватно обезбедување учествува со дури 50% или 523 правни лица, сметаме дека избраниот примерок е репрезентативен и во однос на бројот, но и значајноста на субјектите кои спаѓаат во критична инфраструктура. Единствена забелешка тука може да се даде на отсуството на секторот транспорт и комуникации, но, како што е познато, тој не е дел од постојната Одлука. Инаку, неодложно е секторот транспорт и комуникации да влезе во идните акти и во Листата на критична инфраструктура, со оглед на фактот дека сите земји и организации (како ЕУ), во основните сектори на заштитата на критичната инфраструктура го вклучуваат секторот транспорт и комуникации. Секторот транспорт и комуникации се смета за еден од најкритичните и најранливите на различни видови ризици и закани, чие остварување во вид на загрозување би можело да има фундаментално влијание врз останатата критична инфраструктура, како и врз вкупната економија и општество во целина.

5.2.1. Интерпретација на резултатите

Со оглед на обемноста на прашањата и дадените одговори, ќе се задржиме на анализа на одговорите на одредени прашања од кои може да се согледаат одредени законитости во досегашното функционирање на заштитата, да се констатираат добрите страни и слабостите и да се дадат одредени препораки за подобрување на заштитата на критичната инфраструктура преку приватното обезбедување. Најнапред, ќе ги анализираме одговорите на прашањата од групата збирни одговори за сите правни лица, а потоа и по сектори, а притоа, ќе се обидеме да дадеме и коментар за анализираните прашања.

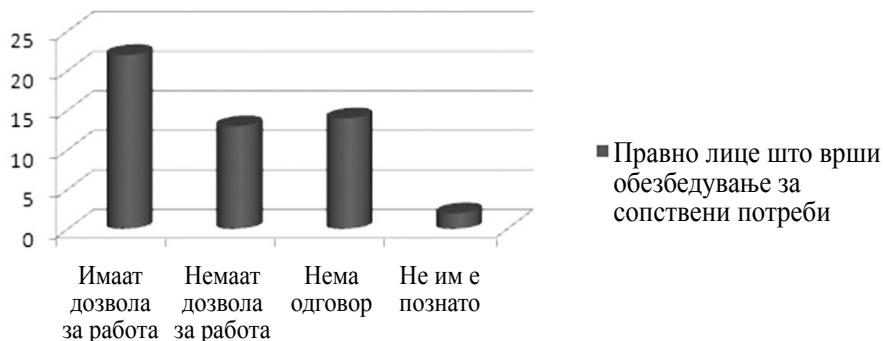
Од анализата на одговорите на прашањата на збирната група, ќе ги земеме предвид оние што најдиректно ја отсликуваат состојбата со приватното обезбедување на виталните вредности и добра, т.е. на критичната инфраструктура. Така, од вкупно 58 правни лица што одговориле на прашањето: „Како е организирано приватното обезбедување во правното лице?“ 23 правни лица или 40% одговориле дека е организирано како обезбедување за сопствени потреби преку сектор за обезбедување, 33 правни лица или 57% одговориле дека користат услуги за приватно обезбедување преку агенција за обезбедување, а 2 правни лица или 3% одговориле дека немаат организирано приватно обезбедување. Одговорите на ова прашање јасно упатуваат на сознанието дека кога станува збор за заштитата на критичната инфраструктура, правните лица што задолжително треба да имаат обезбедување според Одлуката повеќе се решаваат да ја доверат заштитата на специјализирани даватели на услуги за приватно обезбедување, отколку тоа да го прават преку сопствено приватно обезбедување. Тој број е речиси за половина поголем од оние што се решиле на обезбедување за сопствени потреби. Тоа покажува дека во иднина, при изготвувањето на законската регулатива од областа на приватната безбедност, мора да се респектира овој податок и да се поттикнат постојните даватели на услуги за приватно обезбедување и во иднина да го зголемуваат својот обем и квалитет на работа во заштитата на критичната инфраструктура. Придонос кон оваа состојба секако дека има и новата Одлука за задолжително приватно обезбедување која е составен дел на новиот Закон за приватно обезбедување и која за разлика од претходната Одлука која беше составен дел на стариот Закон за обезбедување на лица и имот, е проширена со можност и давателите на услуги за приватно обезбедување, а не само оние за сопствени потреби, да можат да учествуваат во обезбедувањето на она што се нарекува критична инфраструктура.

**Графикон број 3: Вид на приватно обезбедување
кај правните лица**



Од делот општи прашања во групата збирни одговори, посебно внимание заслужуваат и одговорите на прашањето: „Дали правното лице има добиено дозвола од МВР за вршење обезбедување?“ (прашање што се однесува само на субјектите што вршат обезбедување за сопствени потреби). Загрижува податокот дека од вкупно 51 правни лица кои дале одговор, 22 или 43% имаат таква дозвола, 13 или 26% немаат, 14 или 28% немаат одговор, а на 2 или 3% истото не им е познато. Ова упатува на поразителен заклучок дека само 43% од правните лица кои според Законот и според Одлуката задолжително мора да имаат дозвола издадена од МВР за вршење на задолжителното приватно обезбедување за сопствени потреби имаат дозвола, а остатокот отпаѓа на правни лица што или немаат таква дозвола или за истата од различни причини немаат информации или одговор дека треба да се обезбеди. Од ова може да се извлече заклучок дека, иако се работи за големи и средни правни лица, сепак делот на оние што работат според важечките прописи во оваа сфера е многу мал, односно е помал од половина од вкупниот број субјекти. Ова е дотолку повеќе загрижувачко ако се знае дека се работи за правни лица што вршат обезбедување на вредности што влегуваат во доменот на заштитата на критичната инфраструктура, каде што незаконското работење или импровизациите треба да бидат елиминирани. Во врска со ова, во идните законски решенија и во идната пракса, воопшто не треба да се допушти вакви правни субјекти на ваков начин да вршат задолжително приватно обезбедување на критичната инфраструктура, макар тоа да го вршат и како обезбедување за сопствени потреби.

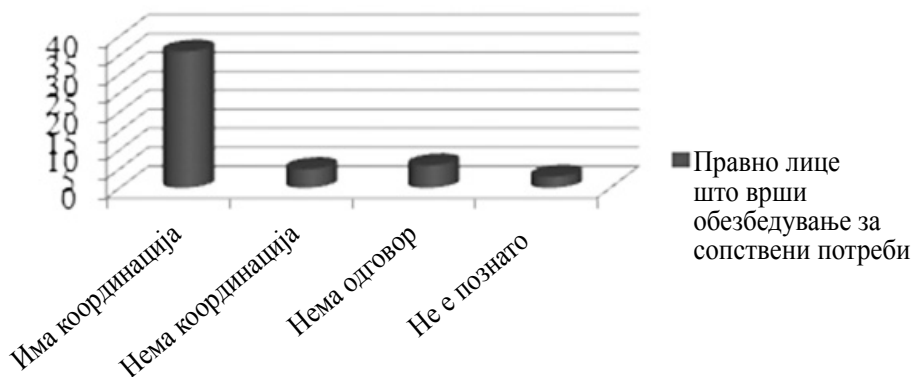
**Графикон број 4: Усогласеност на правните лица со Законот
за приватно обезбедување за дозвола за вршење приватно
обезбедување**



Посебно интересни се одговорите од делот на прашањата што се однесуваат на корпоративното управување. На прашањето: „Дали службата за приватно обезбедување во својата работа се координира со други сектори во компанијата (пр. со човечки ресурси, финансии, правен сектор, ревизија и сл.)?“ од вкупно 50 одговори на правни лица, 36 или високи 72% одговориле потврдно, 5 или 10% одговориле дека не постои таква координација, 6 правни лица или 12% немаат одговор на ова прашање, а на 3 или 6% тоа не им е познато. Од одговорите на ова прашање би можело да се заклучи дека службата за приватно обезбедување се координира во вршењето на својата работа со другите сектори во компанијата со кои поради карактерот на работата треба да има блиска соработка и координација и е добар показател кој оди во прилог на квалитетното вршење на работите и работните задачи од доменот на приватното обезбедување на критичната инфраструктура. Сличен податок е добиен и во делот на воспоставеноста на внатрешните интерни правни акти како правна претпоставка за успешно вршење на задолжителното приватно обезбедување. Имено, на прашањето: „Дали правното лице има утврдено специјализирани правни акти кои го уредуваат работењето на службата за приватно обезбедување?“, мнозинството правни лица или 36 од вкупно 54 кои одговориле на ова прашање, односно 67%, одговориле дека имаат такви интерни правни акти, 8 или 15% немаат, 7 или 13% немаат одговор, а на 3 правни лица или 5% тоа не им е познато. Иако овој податок навидум изгледа како

задоволителен, со оглед на тоа дека две третини од правните лица се изјасниле дека имаат вакви интерни правни акти, сепак, една третина од различни причини сè уште не воспоставила вакви интерни правни акти кои се основа за внатрешно правно регулирање на работите и на работните задачи на правното лице што врши задолжително приватно обезбедување. Тоа подразбира дека во иднина, мора да се засилат контролните механизми и на ова поле и да не се допушти правни лица кои вршат обезбедување на критичната инфраструктура да немаат усвоено вакви интерни правни акти кои се основа за успешната организација, функционирање и ефикасно задолжителното приватно обезбедување на критичната инфраструктура.

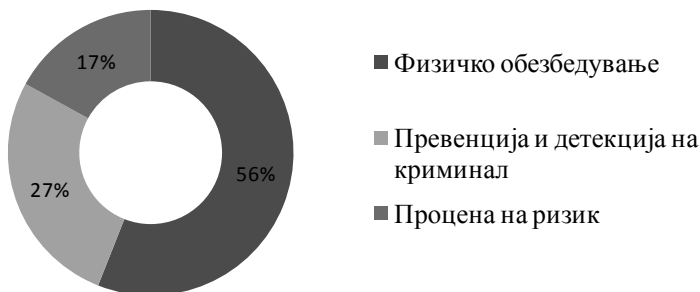
Графикон број 5: Координација на службата за приватна безбедност со други сектори



Од групата збирни одговори на анкетниот прашалник од студијата, посебно ќе се задржиме на некои позначајни одговори на делот од прашањата што се однесуваат на карактеристиките на приватното обезбедување. Така, на прашањето: „Кои функции ги врши службата за приватно обезбедување во правното лице?“ прашање на кое испитаниците (раководителите на правните лица) можеле да дадат повеќе одговори од понудените, најмногу одговори, 44, отпаѓаат на физичкото обезбедување, 21 на превенција и детекција на криминал, а 13 на процена на ризик. Добиените одговори на ова прашање може да се толкуваат на два начина. Првиот, покажува дека најголемиот дел од правните лица сè уште под обезбедување на критична инфраструктура подразбира пред сè преземање

мерки и дејства на физичко обезбедување, што е само по себе разбирливо, но, суштината на заштитата на критичната инфраструктура не е и не може да се исцрпи, ниту пак да се согледува само низ физичкото обезбедување. Вториот начин на кој можеме да го толкуваме одговорот на ова прашање открива два аспекта. Првиот е позитивен и се согледува во фактот дека добар дел од испитаниците се свесни за значењето на заштитата на критичната инфраструктура преку вршењето на функцијата на спречување (превенција) и откривање (детекција) на криминал и особено преку процената на ризикот што треба да биде средишна функција во рамките на заштитата на критичната инфраструктура. Овој податок изгледа поимпресивно ако се соберат одговорите на двете функции, при што се добиваат 37 испитаници што ставаат акцент на превентивната функција како основа на заштитата на критичната инфраструктура. Вториот аспект на овој начин на толкување на одговорот е покритички и ни открива потреба од натамошно зголемување на свеста кај правните лица што вршат задолжително приватно обезбедување на критичната инфраструктура дека суштината на заштитата на критичната инфраструктура лежи во превенцијата и во процената на ризикот како функции. Тие мора да бидат многу повеќе застапени во иднина како функции во работењето на овие правни лица. Сепак, малку зачудува и не се вклопува со претходниот одговор, одговорот на следното прашање кое гласи: „Дали има и кој изготвува проценка на ризик на правното лице“, каде што од вкупно 53 одговори, дури 36 или 68% одговориле дека има изготвување на таква проценка во правното лице, по 6 или по 11% одговориле дека нема или не им е познато, а 5 или околу 10 % одговориле дека немаат одговор. Ова сепак укажува на фактот дека процената на ризикот, како средишна функција во работењето на правните лица што вршат приватно обезбедување на критичната инфраструктура сè уште не им е доволно јасно или доволно познато, особено бидејќи одговорите на ова прашање се контрадикторни со одговорите на претходното прашање во кое се споменува функцијата проценка на ризик, каде што одговорите се далеку во помал број. Одговорите на ова прашање се збунувачки и помалку неискрени, а повеќе декларативни и имаат тенденција на прикажување на правното лице во подобро светло од она што реално е кога станува збор за вршењето на процената на ризикот. Ова е дотолку поизвесно како објаснување за ваквите одговори, ако се знае дека за вршење квалитетна проценка на ризик се потребни високостручен кадар, соодветни ресурси и сериозно познавање на процесот на управување и проценување на безбедносниот ризик.

Графикон број 6: Функции што ги врши службата за приватно обезбедување



Одговорите на прашањето: „Со какви безбедносни ризици односно закани се соочува правното лице?“ ни откриваат дека главни безбедносни ризици и закани на кои треба да ги насочат мерките и активностите на заштита на критичната инфраструктура во иднина, за испитаните правни лица се безбедносните ризици и закани од природни катастрофи со најмногу одговори, вкупно 23, како природен извор на ризик и закана и безбедносните ризици и закани поврзани со насилството на работното место како антропоген извор на ризик и закана со 16 одговори. Ова е многу значајно за правилно насочување на идното планирање и третман и изборот на мерки и дејства кои овие правни лица во иднина би ги примениле во управувањето со овие безбедносни ризици и закани. Овде, сепак, останатите безбедносни ризици и закани кои во некои други земји заземаат позначајно место, како организиранiot криминал, тероризмот, корупцијата и сајбер-криминалот се многу помалку изразени безбедносни ризици и закани за нашите правни лица што вршат приватно обезбедување на критичната инфраструктура. Претпоставуваме дека во овој случај се работи за сознанија врзани со процени на безбедносни ризици и закани добиени врз основа на досегашното непостоење или инцидентно јавување на вакви облици на безбедносни ризици и закани по критичната инфраструктура.

Во однос на прашањата од организациски карактер врзани со успешното управување со безбедносните ризици и заштитата на критичната инфраструктура, според добиените одговори, се чини дека правните лица ја согледале потребата од ваквата организациска структура. Така, на прашањето: „Дали правното лице има изготвено план за обезбедување (на работните процеси, имотот, лицата и сл.)?“ убедливи

37 одговори од вкупно 53 правни лица или 70% одговориле потврдно, 10 правни лица или 19% одговориле дека немаат, а 6 или 11% немале одговор. Слично, на ова прашање и на прашањето: „Дали во правното лице има назначено офицер за безбедност?“ 30 од 52 правни лица или 58% одговориле дека имаат офицер за безбедност, 14 правни лица или 27% одговориле дека немаат, 7 правни лица или 13% немале одговор и на 1 правно лице или 2% истото не му било познато. Овој одговор не е убедлив како првиот и покажува дека во иднина секое правно лице што врши заштита на критична инфраструктура треба задолжително да предвиди во својата организациона структура офицер за безбедност како клучна позиција од значење за безбедносниот менаџмент.

Последниот дел од прашањата за оваа збирна група прашања од анкетните прашалници се однесуваат на прашања од доменот на работењето на офицерот за безбедност (раководителот). Во рамките на овие прашања се дадени некои интересни збирни одговори што заслужуваат посебно внимание во оваа анализа на прашањата од анкетниот прашалник. Имено, посебно е интересен податокот дека поголемиот дел од офицерите за безбедност во правните лица што вршат задолжително приватно обезбедување на виталните вредности и добра (критичната инфраструктура), или поточно 26 од вкупно 51 анкетирано правно лице или дури 51% немаат никакво претходно искуство во МВР или некои од безбедносните служби. Сметаме дека ова е драстичен податок што не оди во прилог на сериозноста со која би требало правните лица да ѝ пристапуваат на заштитата на критичната инфраструктура. Ова подразбира дека во иднина мора да се поработи на полето на ангажирање на високостручен кадар, особено кадар со завршено високо образование од областа на безбедноста и со повеќегодишно работно искуство во безбедносните служби, со оглед на фактот дека обезбедувањето и заштитата на критичната инфраструктура бараат висок степен на теоретски и практични знаења од областа на безбедноста за нејзино успешно обезбедување.

На прашањето: „Пред кого е одговорен офицерот за безбедност во компанијата?“ добиени се донекаде очекувани одговори. Имено, во најголем дел од компаниите офицерот за безбедност за својата работа е одговорен пред генералниот директор на компанијата со застапеност од 19 од вкупно 53 одговори на правни лица или 36% од компаниите, за 18 компании или 34% тој е одговорен пред друг непосредно одговорен орган, а 16 компании или цели 30% немале одговор на ова прашање, можеби и поради фактот што го сметаат за своевидна деловна тајна или чувствителен

податок. Особено е интересно сознанието дека најголемиот дел од офицерите за безбедност во нашите компании не се упатени во финансиското работење на компанијата, и тоа дури 28 компании од вкупно 54 или 52% се изјасниле на овој начин. Овој податок предизвикува посебно внимание ако се има предвид дека се работи за правни лица што вршат заштита на критична инфраструктура, кај која управувањето со безбедносните ризици и нивната проценка е централен дел, а таа не може успешно да се направи без тесна координација на безбедносниот менаџмент на чиј врв стои офицерот за безбедност и генералниот менаџмент на компанијата (правното лице). Ова е посебно важно од аспект на донесувањето на соодветни мерки и активности на третман на безбедносните ризици, кад што најсоодветните начини на третман секогаш треба да бидат резултат на оптимизација на трошоците и ефикасноста на спроведените безбедносни мерки и активности. Тоа е невозможно без потесна упатеност, координација и вклученост на офицерот за безбедност со генералниот менаџмент на правното лице и е нешто што во иднина мора да се менува во работењето на нашите правни лица што вршат приватно обезбедување (заштита) на критичната инфраструктура.

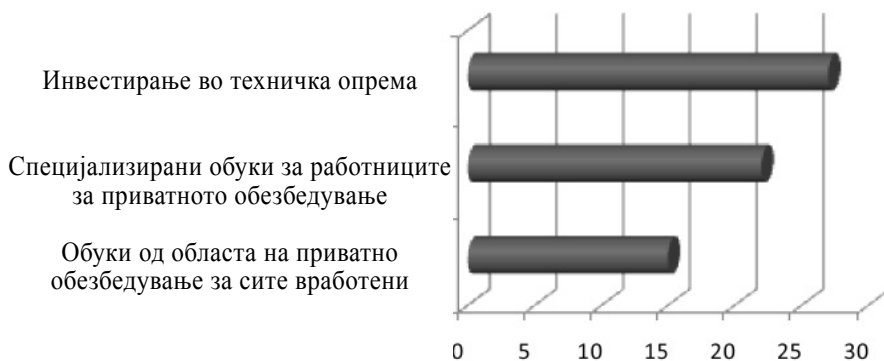
На прашањето: „Кои се одговорностите на офицерот за безбедност?“ добиени се речиси избалансирани одговори на три групи одговорности, и тоа: 24 одговори се однесуваат на креирањето на безбедносната политика на компанијата, 21 на имплементирањето на безбедносната политика во работењето и 25 на управувањето со процесите на приватната безбедност во компанијата, од што може да се согледа дека правните лица во основа имаат претстава за основните надлежности и одговорности на офицерот за безбедност во правните лица што вршат приватно обезбедување (заштита) на критичната инфраструктура.

Графикон број 7: Одговорности на офицер за безбедност



На прашањето: „Како да се подобри приватното обезбедување во фирмата (компанијата)?“ најголем дел правни лица 27 одговориле дека тоа треба да се постигне со инвестирање во техничка опрема, 22 со обуки на работниците за приватно обезбедување, а 15 со дополнителни обуки за сите вработени. И одговорите на ова прашање недвосмислено упатуваат на констатацијата дека дополнителната обука на работниците за приватно обезбедување и вработените во компанијата во целина, останува како приоритетна потреба и задача која во иднина би обезбедила повисоко квалитативно ниво на приватното обезбедување на критичната инфраструктура. Токму на ова прашање правните лица покажуваат висок степен на самокритичност и свесност за недостатоците во своето работење кои во иднина треба да се надминуваат.

Графикон број 8: Механизми за подобрување на приватното обезбедување

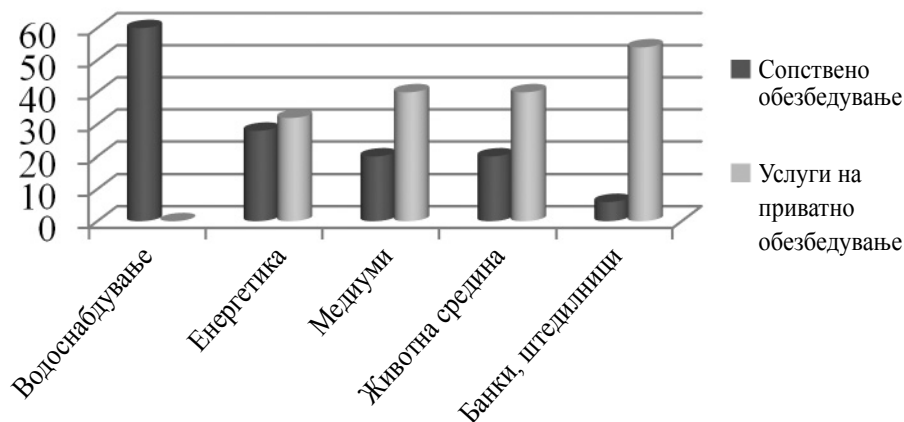


Во продолжение, накратко ќе се осврнеме на анализа на некои од најкарактеристичните одговори на прашањата од анкетниот прашалник на оваа студија, коишто се однесуваат на одделните сектори, со коментар.

Од првата група општи прашања по сектори, забележуваме дека сите правни лица од секторот водоснабдување имаат сопствено приватно обезбедување на својот имот, односно критична инфраструктура, кај секторот енергетиката тој сооднос е поделен (половина правни лица имаат сопствено приватно обезбедување, а половина ангажираат агенции за приватно обезбедување), кај секторот медиуми поголемо е учеството на агенциите за приватно обезбедување, исто како и кај сек-

торот животна средина. Најголемо ангажирање на агенции за приватно обезбедување во делот на критичната инфраструктура среќаваме кај секторот банки и штедилници (3 правни лица се изјасниле дека имаат сопствено приватно обезбедување, а дури 13 ангажирале агенции за приватно обезбедување). За ваквото отскокнување толкувањето може да се состои во фактот што се работи за исклучиво пазарни субјекти што високо го ценат професионализмот во работењето, но исто така и фактот што секторот банки и штедилници уште од поодамна го има воведено управувањето и проценувањето со ризиците како една од централните функции. Тоа би значело дека се некако повеќе склони да веруваат дека професионален безбедносен субјект би направил поквалитетна анализа и процена на безбедносните ризици отколку самите финансиски институции, чијшто примарен фокус останува управувањето и проценувањето на т.н. економски ризици.

Графикон број 9: Вид на приватно обезбедување по сектори



Од втората група прашања што се однесуваат на корпоративното управување по сектори, забележуваме многу разнородни одговори во петте анализирани сектори кога е во прашање поставеноста на приватното обезбедување во организациската шема на правното лице. Така, во секторот животна средина и секторот банки и штедилници забележуваме најразновидни одговори. Одговорите на правните лица во секторот животна средина на пример, укажуваат дека кај некои правни лица постои посебен сектор за обезбедување, кај некои службата за приватно

обезбедување е во составот на секторот за правни работи, кај една група правни лица истиот е во состав на секторот за кадровски и општи работи, па кај службата за општи работи, кај секторот за човечки ресурси и сл. Кај секторот банки и штедилници пак, службата за приватно обезбедување може да се сретне како функционира во рамките на секторот за административни работи, во секторот за општи и правни работи, но и во одделение за логистика на пример, или пак, во рамките на секторот за човечки ресурси, во состав на генералниот секретаријат или како отсек за безбедност во состав на дирекцијата. Разнородноста на понудените одговори само за овие два сектора на ова прашање јасно говори за сложеноста на прашањето каде би требало да се позиционира приватното обезбедување во правните лица од областа на критичната инфраструктура, со оглед на големата поврзаност со речиси сите работни процеси во компаниите. Од друга страна, ова е јасен показател и за проблемите штоби се појавиле доколку е потребно да се воведат некакви критериуми или стандарди и во организациска смисла на зборот при евентуално законско регулирање на заштитата на критичната инфраструктура.

Од третата група прашања што се однесуваат на карактеристиките на приватното обезбедување разгледувани по сектори на критичната инфраструктура, вниманието ни го задржуваат одговорите на прашањето: „Кои функции ги врши приватното обезбедување во правното лице?“ Од добиените одговори на правните лица по петте анализирани сектори на критичната инфраструктура, може да се забележи дека основните три функции се физичкото обезбедување (со најголем број поединечни одговори во сите пет сектори), превенцијата и детекцијата на криминалот со број на одговори веднаш зад физичкото обезбедување и функцијата процена на ризик, која кај правните лица од областа на водоснабдувањето, животната средина и медиумите се јавува како втора по значење функција. Ова значи дека овие два сектора повеќе ја препознават функцијата процена на ризик како една од основните во заштитата на критичната инфраструктура, па оттаму, може индиректно да се заклучи и дека овие два сектора се најблиску до она што се нарекува современ пристап во заштитата на критичната инфраструктура. Тоа подразбира дека и при донесување нова или надградување на постојната правна регулатива што се однесува на правните лица што управуваат со критичната инфраструктура, најбрзо би се приспособиле овие два сектора, а веројатно дека би послужиле и како добар пример за воведување на современите пристапи кон управувањето и заштитата и во останатите сектори на критичната инфраструктура.

Во однос на прашањето со кои безбедносни ризици и закани најчесто се соочуваат правните лица, одговорите добиени од правните лица по сектори сугерираат дека доминантни безбедносни ризици и закани во основа претставуваат природните катастрофи, насилството на работното место и организираниот криминал и тоа кај сите сектори, додека за секторите енергетика и банки и штедилници значајни безбедносни ризици и закани претставуваат уште и сајбер криминалот и тероризмот. Ова може да биде разбирливо со оглед на фактот дека се работи за мошне сложени системи на критичната инфраструктура, кои, со самото тоа, претставуваат и примамлива мета на сајбер криминалот и тероризмот. Интересно е дека во рамките на оваа студија, како што беше напоменато, од секторите не е анализиран секторот транспорт и комуникации, кадешто исто така би било за очекување дека би се јавиле споменатите безбедносни ризици и закани како приоритетни со оглед на природата на критичната инфраструктура и процесот на работата кој се одвива во овие правни лица.

Во одговорите од оваа група прашања, мошне изненадувачки се добиените одговори на прашањата: „Дали правното лице има изготвено план за обезбедување?“ и „Дали правното лице има назначено офицер за безбедност?“ Изненадувачките одговори се однесуваат на правните лица од секторот енергетика, каде што и на двете прашања е добиен висок број негативни одговори што укажуваат дека кај речиси половина од правните лица не постои изготвен план за обезбедување (6 имаат, 5 немаат, 2 немаат одговор) и нема назначено офицер за безбедност (5 имаат, 4 немаат, 3 немаат одговор). Ова не е само изненадувачки, туку, би можеле да кажеме и недопустливо, особено кога се знае дека секторот енергетика е еден од основните сектори на критичната инфраструктура и тоа не само на националната, туку и на европската критична инфраструктура. Сличен одговор е добиен на прашањето за назначеноста на офицерот за безбедност во секторот животна средина, додека останатите сектори имаат релативно задоволителни одговори по двете прашања, секако, со императив во иднина сите правни лица од сите сектори да имаат задолжително изготвено планови за обезбедување и назначено офицер за безбедност. Ова дотолку повеќе, што, доколку во Република Македонија во иднина се донесе Закон за заштита на критичната инфраструктура, постоењето на безбедносните планови и назначувањето на офицери за безбедност ќе претставува суштински и неизоставен дел од таквото законско решение.

Од последната група (секција) прашања на прашалникот за студијата за критичната инфраструктура, кои се однесуваат на добиените

одговори за офицерите за безбедност (раководителите) по сектори на критичната инфраструктура, би издвоиле неколку прашања и неколку коментари во врска со добиените одговори по прашањата. Во однос на степенот на образование и претходното искуство на офицерите за безбедност вработени во правните лица од секторите на критичната инфраструктура, може да се стекне општ впечаток дека во основа, повеќето немаат некое претходно искуство во МВР или во останатите безбедносни служби, а во однос на степенот на образование, претежно се со високо образование, но, повторно индикативно, многу мал дел од нив имаат завршено соодветна високообразовна институција, односно факултет од областа на безбедноста. Состојбата е мошне индикативна во некои сектори, како на пример енергетика или животна средина каде што поголемиот дел од офицерите за безбедност немаат никакво претходно искуство во МВР или некоја друга безбедносна институција, што само по себе е неповолно во однос на компетентноста на овие лица и квалитетот што може да го дадат во делот на заштитата. Така, кај секторот животна средина, од 16 правни лица, во дури 11 имаат вработено офицери за безбедност без претходно искуство. Добар пример е секторот водоснабдување, каде сите три правни лица кои биле вклучени во истражувањето се изјасниле дека вработиле офицери за безбедност со претходно работно искуство во МВР или друга безбедносна служба. Нешто подобра е состојбата и во секторот банки и штедилници, каде што соодносот на вработените офицери (раководители) за безбедност со претходно и без претходно искуство е речиси изедначен. Во поглед пак на видот и степенот на образование на офицерите за безбедност, во секторите енергетика, животна средина и банки и штедилници се среќаваат и офицери за безбедност со завршен факултет од областа на безбедноста или одбраната, што се смета за добар пример, иако тие се присутни во мал број, но, особено негативна може да се карактеризира состојбата во секторите водоснабдување и медиуми, каде што правните лица не навеле дека имаат офицери за безбедност со завршен факултет од областа на безбедноста и одбраната.

Во однос на одговорите на останатите прашања од оваа група (секција) прашања на правните лица по сектори, во основа, одговорите се поклопуваат со одговорите добиени во збирната група за сите сектори, па, од тие причини, за овие прашања нема подетално да елаборираме.

5.2.2. Какви согледувања нуди анализата

Спроведеното истражување за карактеристиките на приватното обезбедување во големи и средни правни лица од областа на критичната инфраструктура кои се должни да имаат приватно обезбедување е прво истражување што се однесува на заштитата на критичната инфраструктура во РМ што го спроведе Комората на Република Македонија за приватно обезбедување и единствено истражување во РМ од кое може да се согледа поврзаноста на приватното обезбедување и заштитата на критичната инфраструктура. Истражувањето, со одредени методолошки препреки, може да се каже дека обезбедува здрава основа за извлекување одредени заклучоци во поглед на состојбата со заштитата на критичната инфраструктура во РМ, а истовремено, тоа го осветлува и придонесот на приватното обезбедување во заштитата на критичната инфраструктура, со оглед на фактот дека таа, во најголем дел е обезбедувана од страна на приватни безбедносни субјекти (субјекти што вршат обезбедување за сопствени потреби или даватели на услуги за приватно обезбедување, т.е. агенции за приватно обезбедување).

Врз основа на толкувањето на резултатите од спроведеното истражување, можеме да ги извлечеме следниве заклучоци:

- Научно-стручната анализа што произлезе од емпириското истражување не е уникатна само преку пристапот во проучување на проблемските аспекти, туку таа претставува и пионерски обид да се пристапи кон синтетичкото изучување на прашањата врзани за критичната инфраструктура.
- Анализата посочува дека е направен еден сублимат на анализи и одговори за тоа како критичната инфраструктура треба да биде прифатена. Во таа насока, очекувањата се дека ќе следи имплементација на добиените сознанија во нашето позитивно право и секако соодветна примена во сите законски решенија што ја засегаат оваа сфера, односно студијата ќе претставува значаен прилог во натамошниот развој, во правното регулирање и во практиката од областа на заштитата на критичната инфраструктура кај нас.
- Методолошки, истражувањето е прилично сеопфатно, со опфат на правни лица од пет сектори на критичната инфраструктура, со единствена забелешка дека во него не се влучени правни лица

од областа на транспортот и комуникациите, нешто што би можело дополнително да биде опфатено во некое следно слично истражување.

- Истражувањето ја покажува круцијалната улога на приватното обезбедување во заштитата и обезбедувањето на критичната инфраструктура во нашата држава, така што, нејзиното искуство, место и функција, мора да бидат респектирани при подготовката на други правни акти од областа на заштитата на критичната инфраструктура во иднина, а добрата практика на приватното обезбедување да биде основа на практиката во оваа сфера.
- Од истражувањето може да се извлече генерален заклучок дека правните лица што управуваат со критичната инфраструктура во Република Македонија, а посебно секторите енергетика и банки и штедилници, имаат релативно јасна претстава за важноста на заштитата на критичната инфраструктура, што не може да се каже за останатите сектори опфатени со истражувањето (водоснабдување, медиуми и животна средина).
- Од анализата на збирните одговори и од одговорите по сектори, може да се воочи недоволното значење што правните лица ѝ го при- даваат на функцијата управување и процена на ризикот, којашто, по сите теоретски и практични искуства во светот, претставува основна претпоставка и основна функција на правните лица што управуваат и на оние што ја заштитуваат критичната инфраструктура.
- Главни безбедносни ризици и закани со кои се соочуваат правните лица од областа на критичната инфраструктура и нејзината заштита се природните извори на загрозување (во основа природните катастрофи), а од антропогените извори на загрозување доминираат интерните загрозувања (насилството на работно место) и организираниот криминал како сложен општествен безбедносен ризик и закана.
- Анализата и толкувањето на некои одговори од делот на корпоративното управување, карактеристиките на приватното обезбедување и офицерот (раководителот за безбедност), укажуваат на некои изненадувачки, а во некоја мерка и загрижувачки појави, коишто може да се карактеризираат како импровизација

или како недоволно познавање на важноста на одредени прашања од суштествено значење за правните лица што управуваат или ја штитат критичната инфраструктура (тука во преден план доаѓа неизготвувањето на плановите за обезбедување, несоодветното искуство на офицерите за безбедност, како и нивната образовна несоодветност, а со тоа и некомпетентност).

- Со истражувањето не се опфатени секторските или евентуално меѓусекторските критериуми за проценување и следствено класификација на критичната инфраструктура, што би можело да биде корисно да се истражи со некое идно истражување на оваа проблематика (со оглед на фактот дека фокусот на истражувачите бил насочен на анализа на состојбата во оваа сфера, а ова се прашања што во иднина би требало да станат составен дел на заштитата на критичната инфраструктура, ваквиот пристап на истражувачите е разбирлив и оправдан).

6. ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБИТЕ ВО ПРИВАТНОТО ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Врз основа на темелното истражување за заштитата на критичната инфраструктура што беше направено, како и врз основа на анализата на правните документи и најдобрите практики на земјите од ЕУ, САД, Канада, Западен Балкан, во поглед на подобрување на состојбите со заштитата на критичната инфраструктура во Република Македонија би можеле да се дадат следните препораки:

- Потребно е добро и сериозно да се размисли, низ една сеопфатна јавна дебата, да се иницира правно регулирање на заштитата на критичната инфраструктура со посебен Закон за заштита на критичната инфраструктура како *lex specialis* или надоградување (допрецизирање) на постојната правна регулатива, со оглед на искуствата на ова поле од анализираните земји на ЕУ и особено земјите од опкружувањето.
- Идната правна регулатива од областа на заштитата на критичната инфраструктура мора да биде усогласена со најдобрите правни решенија на земјите-членки на ЕУ.
- Сите други домашни законски и подзаконски акти што се однесуваат на заштитата на критичната инфраструктура потребно е да се усогласат во односните одредби со новиот Закон за заштита на критичната инфраструктура, доколку за истиот се постигне согласност дека е потребно да се донесе (како на пример, Законот за приватно обезбедување).
- Потребно е да се воведат генерички поим „критична инфраструктура“ и тој да се дефинира, исто како што е потребно да се воведат и генеричкиот поим „заштита на критична инфраструктура“ и тој да се дефинира.
- Системот на заштита на критичната инфраструктура треба да обезбеди нормално функционирање на критичната инфраструктура во нормални безбедносни услови (мирновременски, редовни

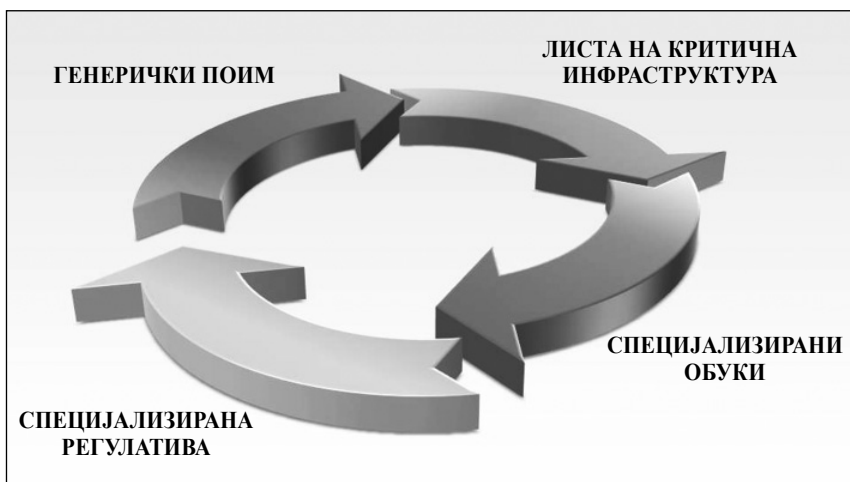
и некризни), како и да обезбеди висок степен на резилиентност (отпорност) и брзо опоравување во услови на безбедносна загрозеност (вонредни, кризни или воени услови).

- Приватното обезбедување во РМ (за сопствени потреби и договорното приватно обезбедување), заради досегашните позитивни правни и практични искуства во заштитата на критичната инфраструктура во РМ и во иднина би требало да остане еден од носителите на заштитата на критичната инфраструктура, со оглед дека најголем дел од критичната инфраструктура во Република Македонија е заштитируван од приватното обезбедување.
- Во координација со субјектите што управуваат со критичната инфраструктура (операторите), државата и субјектите кои се задолжени за заштита (приватното обезбедување за сопствени потреби или агенциите за приватно обезбедување), потребно е да се изготви сеопфатна листа на критична инфраструктура којашто би требало да биде заштитена.
- Во функција на подготовка на листа на заштитена критична инфраструктура, потребно е да се изработи процена на безбедносен ризик, да се определат секторите на заштитената критична инфраструктура и да се определат секторски и меѓусекторски критериуми врз чијашто основа ќе се утврди кои објекти, системи и процеси ќе влезат во заштитената критична инфраструктура.
- Република Македонија, засега, потребно е да изготви национална критична инфраструктура која треба да биде заштитена со оглед на тоа дека сè уште не е земја-членка на ЕУ, меѓутоа, добро е постојано да го следи развојот на оваа област во ЕУ и да подготвува акти за европска критична инфраструктура што би биле дооформени во моментот кога земјата ќе стане полноправна членка на ЕУ.
- Потребно е јасно да се дефинираат сензитивните податоци и информации поврзани со заштитата на критичната инфраструктура и да се обезбедат јасно пропишани постапки (процедури) за нивна размена помеѓу субјектите вклучени во заштитата на критичната инфраструктура.
- Непосредната заштита на критичната инфраструктура треба да вклучи отворена, навремена и целосна соработка и координација

на страните вклучени во заштитата на критичната инфраструктура, која е препорачливо да се заснова на јавно-приватно безбедносно партнерство.

- Треба да се настојува јавно-приватното безбедносно партнерство да стане основна рамка во која ќе се одвива заштитата на критичната инфраструктура помеѓу субјектите вклучени во заштитата.
- Основниот безбедносен концепт на успешната заштита на критичната инфраструктура мора да биде превенцијата, особено преку ефикасното проценување и управување со безбедносните ризици по критичната инфраструктура.
- Домашните субјекти вклучени во заштитата на критичната инфраструктура треба задолжително да ги следат и да ги применуваат најдобрите светски, европски и регионални практики во заштитата на критичната инфраструктура.
- Во функција на што е можно подобра заштита на критичната инфраструктура, домашните субјекти вклучени во заштитата на критичната инфраструктура треба задолжително да обезбедат дополнителни обуки и други стручни усовршувања за својот кадар во доменот на заштитата на критичната инфраструктура.

Графикон број 10: Конкретни активности за подобрување на состојбите



БИБЛИОГРАФИЈА:

1. Biringer, B., E., Vugrin, E., D., Warren, E. D. (2013): Critical Infrastructure: System Security and Resiliency. CRC Press, Taylor and Francis Group.
2. Bennet, T., B.: Understanding, Assessing and Responding to Terrorism: Protecting Critical Infrastructure and Personnel. Wiley/John Wiley and Sons, 2007.
3. Bigovic, M. & Rakocevic, A. (2015), Challenges in Defining Critical Infrastructure in Montenegro., in *Denis Caleta & Vesela Radovic*, ed., 'Comprehensive Approach as "Sine Qua Non" for Critical Infrastructure Protection', IOS Press.
4. Dawson, M., Omar, M. (2015): New Threats and Countermeasures in Digital Crime and Cyber Terrorism Information Science Reference.
5. D'Agostino, M., D: Defense Critical Infrastructure. GAO, 2009.
6. Dyrnishi, A. et all, 2015, *A Force for Good? Mapping the private security landscape in Southeast Europe*, DCAF, p.4
7. Jurišić, D., 2013, *Critical Infrastructure Protection in Bosnia and Herzegovina and the Role of Military*.
8. Lazari, A.: European Critical Infrastructure Protection. Springer, 2014.
9. Lopez, J., Setola, R., Wolthunsen (2012): Critical Infrastructure Protection: Information Infrastructure Models, Analysis and Defense. Springer.
10. Lewis, G., T.: Critical Infrastructure Protection in Homeland Security: Defending a Networked Nation. Wiley Interscience, 2006.
11. Murray, A.T. and Grubescic, T.H, 2007, Critical Infrastructure Reliability and Vulnerability, Springer-Verlag Berlin Heidelberg
12. Martellini, M. (2013): Cyber Security: Deterrence and IT Protection for Critical Infrastructure. Springer.
13. Moteff, J., Parfomak, P.: (2004): Critical Infrastructure and Key Assets: Definition and Identification.
14. Moteff, T., J.: Critical Infrastructures: Background, Policy and Implementation. Congressional Research Service, 2010.

15. Murray, A.T. and Grubestic, T.H, 2007, *Critical Infrastructure Reliability and Vulnerability*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
16. Perman, K. and Schurter, T, 2016, *Protecting Critical Infrastructure*.
17. Radvanovski, R., McDougall, A (2013).: Critical Infrastructure: Homeland Security and Emergency Preparedness, Third Edition. CRC Press, Taylor and Francis Group.
18. Stojan Slaveski, Oliver Bakreski, “Security of Classified Information as Part of the National Critical Infrastructure Protection: Macedonian Experience”, Series NATO Science for Peace and Security Series - D: Information and Communication Security, DOI 10.3233/978-1-61499-478-7-107, Ebook Volume 39: Comprehensive Approach as “Sine Qua Non” for Critical Infrastructure Protection.
19. “Сигурност и заштита на објекти од критичната инфраструктура, Национален воен университет “Васил Левски”, Софија (2013).
20. Flammini, F. (2012): Critical infrastructure Security: Assessment, Prevention, Detection, Response. Witt Press, Southampton, Boston.
21. Čaleta, D., Radović, V. (2015): Comprehensive Approach on “Sine Qua Non” for Critical Infrastructure Protection, IOS Press.
22. Civil Emergency Planning Action Plan for the protection of civilian population against CBRN (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear) events
23. National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets
24. National Strategy for Homeland Security
25. National Infrastructure Protection Plan
26. Presidential Policy Directive -- Critical Infrastructure Security and Resilience
27. National Strategy for Critical Infrastructure
28. Communication on critical infrastructure protection in the fight against terrorism
29. Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection
30. DIRECTIVE 2008/114/EC on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection

31. Commision Staff Working Document on the Rewiew of the European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)
 32. Commision Staff Working Document on a New Approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection Making European Critical Infrastructures more secure
 33. Centre for European Policy Studies (CEPS) Task Force report, Protecting Critical Infrastructure in the EU, 2010
 34. Crisis and Risk Network (CRN), Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, “focal reports” (Fokusberichte) on critical infrastructure protection and on risk analysis to promote discussion and inform about new trends and insights
 35. White Paper-Critical Infrastructure Security and Protection- The Public-Private Opportunity
 36. Strategic Framework and Policy Statement, Great Britain, found at: “Criticality Scale”
 37. <http://www.mid.gov.me/en/library/strategije>
 38. Методологија за избор на критична информатичка инфраструктура, 2014, Министерството за информатичко општество на Црна Гора
 39. Checklist- Critical Infrastructure Security and Protection: The Public-Private Opportunity White Paper by CoESS – Confederation of European Security Services, 2012
- <https://www.dhs.gov/what-critical-infrastructure>
- <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrtr/crtcl-nfrstrctr/index-en.aspx>
- <http://www.cpni.gov.uk/about/cni/>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1165>



ПРАВНА РАМКА ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА