



NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



ЕВРОТИНК

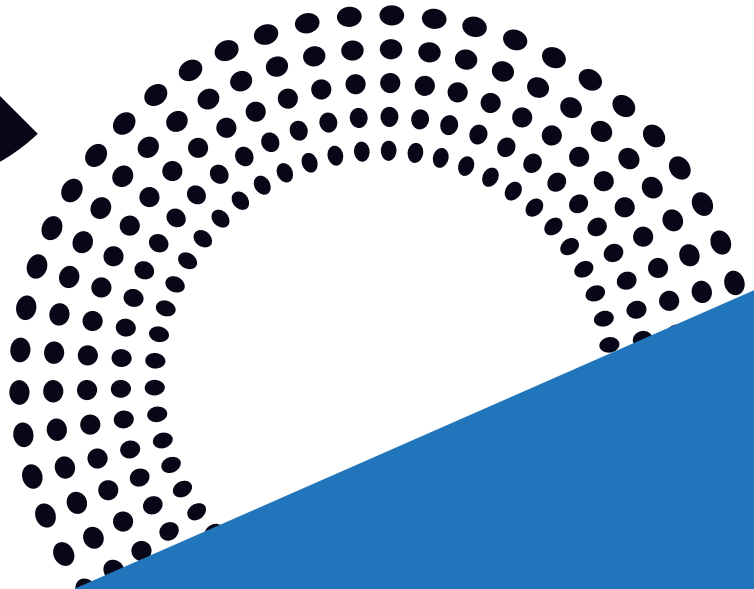
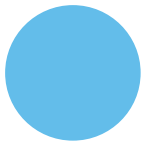
ЦЕНТАР ЗА  
ЕВРОПСКИ СТРАТЕГИИ



CENTER FOR  
EUROPEAN STRATEGIES

EUROTHINK

eurothink.mk



ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

**„ИНКЛУЗИВНОСТ ВО НОСЕЊЕ НА  
ОДЛУКИ ВО РАБОТАТА НА ПОЛИЦИЈАТА  
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА“**

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

351.74:061.2(497.7)(047.31)  
351.74/.75:316.654(497.7)(047.31)

**СТОЈАНОВСКИ, Александар**

Инклузивност во носење на одлуки во работата на полицијата во Република Северна Македонија [Електронски извор] : документ за јавни политики / [автори Александар Стојановски, Кристина Ангелевска, Димитар Николовски]. - Скопје : Центар за европски стратегии Евротинк, 2022

Начин на пристапување (URL): <http://bitly.ws/s7Up>  
- Текст во PDF формат, содржи 25 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 08.06.2022. - Фусноти кон текстот. - Публикацијата е во рамки на проектот: Кон транспарентна, отчетна и инклузивна полиција во Република Северна Македонија

ISBN 978-608-4923-52-7

1. **Ангелевска, Кристина** [автор] 2. **Николовски, Димитар** [автор]  
а) Полиција -- Соработка -- Граѓанско општество -- Македонија -- Истражувања б) Полиција -- Работа -- Јавно мислење -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 57559557

**Издавач:**  
ЕВРОТИНК – Центар за европски стратегии – Скопје

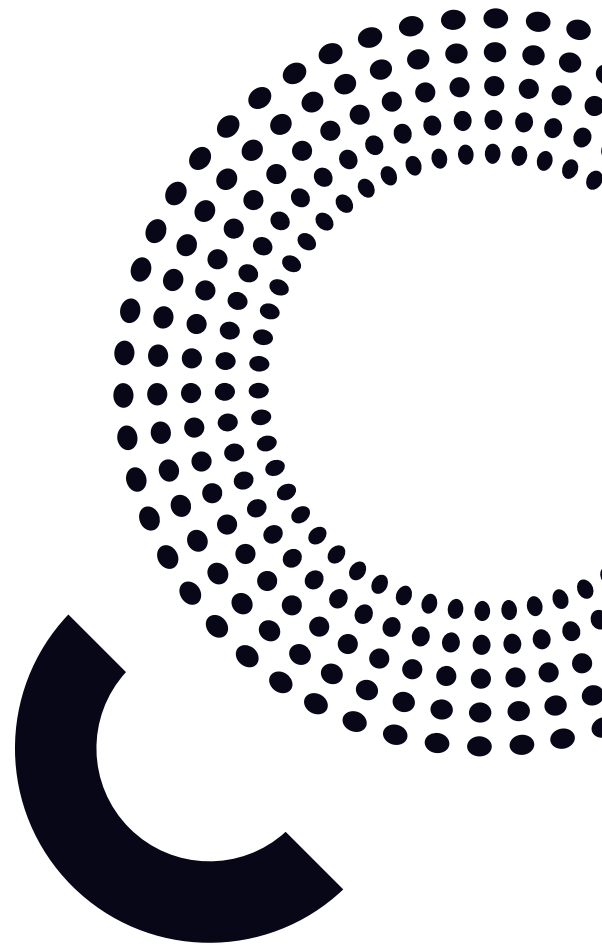
**За издавачот (уредник):**  
Димитар Николовски, Извршен директор

**Автори:**  
Александар Стојановски, Кристина Ангелевска, Димитар Николовски

**Графичко уредување:**  
Сашка Дескоска

**Лектура:**  
Бобан Карапејовски

2022 година



*The publication was produced within the project "Towards a transparent, accountable and inclusive policing in the Republic of North Macedonia", implemented by EUROTHINK - Center for European Strategies, and financially supported by the National Endowment for Democracy of the United States of America.*

*The views and opinions expressed in this publication are those of the authors, and do not necessarily reflect the views and opinions of the National Endowment for Democracy of the United States or its partners.*

## СОДРЖИНА

01	ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	05
02	МЕТОДОЛОШКА БЕЛЕШКА ЗА ИСТРАЖУВАЧКИТЕ АКТИВНОСТИ НА ПРОЕКТОТ	06
03	ПРЕПОРАКИ	07
04	ИНКЛУЗИВНОСТ ВО ДОНЕСУВАЊЕТО НА ОДЛУКИТЕ ВО ВРСКА СО ПОЛИЦИСКОТО РАБОТЕЊЕ	10
05	МЕХАНИЗМИ ЗА СОРАБОТКА МЕЃУ ПОЛИЦИЈАТА И ГРАЃАНИТЕ	12
06	АНАЛИЗА НА ИСТРАЖУВАЊЕ - ИНКЛУЗИВНОСТ ВО НОСЕЊЕ НА ОДЛУКИ ВО РАБОТАТА НА ПОЛИЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	16
07	ЗАКЛУЧОЦИ	24



## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Проектот „Кон транспарентна, отчетна и инклузивна полиција во Република Северна Македонија“ се реализира со цел да придонесе кон подобро полициско работење и зголемена доверба во полицијата на Република Северна Македонија. Оваа цел на проектот е замислена да се оствари преку проценка на степенот на отчетност, транспарентност и нивото на инклузивно донесување одлуки во работата на полицијата на национално ниво.

Понатаму, крајната цел на овој едногодишен потфат е поттикнување дијалог меѓу полицијата, медиумите и граѓанските организации на локално ниво, со надеж дека ќе даде придонес кон јавната дебата за поголема безбедност во македонското општество.

# МЕТОДОЛОШКА БЕЛЕШКА ЗА ИСТРАЖУВАЧКИТЕ АКТИВНОСТИ НА ПРОЕКТОТ

## Мерење на јавното мислење

Телефонска анкета спроведена во периодот од 23 ноември до 30 ноември 2021 година од страна на БРИМА, на репрезентативен примерок од 1001 испитаник, со маргина на грешка  $\pm 3\%$ , преку методот CATI.

## Дискусии на фокус-групи со граѓани

Во периодот од декември 2021 до март 2022 година беа спроведени осум дискусии на фокус-групи со 49 граѓани, од кои 28 од женски пол, а 21 од машки пол. Фокус-групите беа направени во градовите: Скопје, Куманово, Тетово, Струга, Битола, Штип, Струмица и Велес.

## Интервјуа со полициски службеници

Во периодот од ноември 2021 до март 2022 година беа спроведени 33 интервјуа со полициски службеници од сите осум сектори за внатрешни работи на Министерството за внатрешни работи.

## Барања за пристап до информации од јавен карактер

Во периодот од декември 2021 до април 2022 година беа испратени 92 барања за пристап до информации од јавен карактер до 84 централни и локални јавни установи (сите единици на локалната самоуправа, МВР, Народниот правобранител, Јавното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција).

### 01 До Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија:

- Да се врати позорничарската служба и реонската полиција на територијата на Република Северна Македонија, приспособена на новото време. Истражувачките алатки спроведени во рамките на овој проект укажуваат дека позорничарите и реонските полициски службеници/службенички претставувале синергија меѓу граѓаните и полицијата. Со обновувањето на овој метод на работа, полицијата значително ќе се доближи до граѓаните и ќе се зацврсти меѓусебната доверба, која е важна за успешна применливост на демократското полициско работење во општеството;
- Да се промовира превентивното полициско работење преку промоција на надлежностите на организациската единица за превенција;
- Да се обезбедат поголеми средства во буџетот на МВР за превентивни активности и програми, кои ќе бидат транспарентни и видливи за засегнатите страни;
- Да се подобри едукативната рамка за полициските службеници, во поглед на превентивното полициско работење и вештините и принципите за комуникација со граѓаните;
- Повеќе да се инвестира во материјално-техничките средства што се потребни за превентивна полициска работа, кои ќе бидат мерливо (прецизно) изразени;
- Да се засили промоцијата на концептот „полиција во заедницата“ и континуирано да се информира јавноста за неговата применливост во локалните заедници. Да се засили функционалноста на локалните совети за превенција (ЛСП) онаму каде што се формирани.
- Да се поттикне активното вклучување на полициските службеници/службенички при средбите со советодавните групи граѓани за да може подобро да се запознаат со проблемите на граѓаните од доменот на квалитетот на живеењето, со што ќе се овозможи заеднички пристап кон промовирањето и кон засилувањето на концептот „полиција во заедницата“ и „полиција блиска до граѓаните“.

## 02 До единиците на локална самоуправа:

- Да формираат локални совети за превенција (ЛСП) онаму каде што не се формирани (во најмалку 13 општини нема формирано ЛСП);
- Во оние општини каде што се формирани ЛСП, но немале ниту една седница, важно е тие да се активираат. Речиси една четвртина од единиците на локална самоуправа во државата имаат формирано ЛСП, но тие немаат спроведено никакви активности. Формираните, но неактивни ЛСП се неефективни и неискористени механизми за соработка меѓу релевантните институции;
- Да воведат транспарентност во работата на ЛСП и редовно да ја известуваат јавноста за дискусиите и резултатите од работата на овие механизми. Да се дефинира обврска за редовно информирање на јавноста во врска со составот, со работата и со резултатите на ЛСП;
- Да предвидат средства за програми и проекти со годишните буџети на своите општини, кои ќе го помогнат превентивното и едукативно работење на полицијата и на другите релевантни институции;
- Да се предвиди задача за локалните медиуми, кои би биле дел/партнер со ЛСП.

## 03 До централната власт и до Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС):

- Да се воведат законска рамка за задолжително конституирање и работа на Локалните совети за превенција, со цел овозможување нивна одржлива функционалност. Со тоа ќе се овозможи консолидирање на механизмите за вклучување на граѓаните во донесувањето на одлуките и приоритетите во работењето на полицијата во заедницата. Ова ќе придонесе за значително развивање на демократските механизми во рамките на локалните самоуправи и ќе овозможи активно запознавање на граѓаните со концептот „полиција во заедницата“ и вклучување на сите институции на локално ниво за заемно решавање на предизвиците и на проблемите со кои се соочуваат граѓаните;
- ЗЕЛС да го постави формирањето на ЛСП како приоритет во општините во Република Северна Македонија.



## 04 До граѓаните и до граѓанските организации:

- За да се постигне успешно и ефективно функционирање на концептот „полиција во заедницата“, потребно е проактивно залагање на граѓанските здруженија и невладините организации за организација и редовна имплементација на отворените форуми за дискусии со граѓаните, со што ќе дејствуваат како мост помеѓу граѓаните и полицијата, со цел да се засили комуникацијата меѓу полицијата и граѓаните. На овој начин ќе се засили довербата на граѓаните во полицијата и ќе се подигне свеста кај граѓаните за важноста на концептот „полиција во заедницата“. Во исто време, ќе се зголеми и блискоста со полицијата за да се постигне ефикасност во полициското работење;
- Да иницираат и да помогнат во формирањето советодавни групи граѓани (СГГ), кои претставуваат механизам за заедништво меѓу полицијата и граѓаните, преку кои ќе се создадат позитивни услови за развивање на довербата меѓу полицијата, граѓаните и граѓанските организации. Со тоа ќе се овозможи поефективно промовирање на концептот „полиција во заедницата“, но и артикулирање на потребите и на очекувањата на заедницата за прашања поврзани со безбедноста и јавниот ред и мир;
- ЗЕЛС да го постави формирањето на ЛСП и важноста од негово активно функционирање како приоритет во сите општини на територијата на Република Северна Македонија, со што ќе се овозможи поширока и одржлива афирмација на концептот „полиција во заедницата“ и ќе се засили свеста меѓу граѓаните и сите засегнати институции за важноста од постоењето на ЛСП во локалните заедници.

## 05 До медиумите и до медиумските работници

- Медиумите и медиумските работници ревностно и активно да продолжат да ги следат активностите на полицијата, особено активностите што Министерството за внатрешни работи ги спроведува во рамките на промовирањето на демократското полициско работење преку концептот „полиција во заедницата“. Со тоа граѓаните тековно ќе бидат информирани за овој начин на полициско работење, кое овозможува зближување и засилување на довербата меѓу полицијата и граѓаните;
- Да се поттикне воспоставувањето меѓусебна соработка со општинските администрации и со медиумите за да може медиумските работници редовно да ја следат работата на локалните совети за превенција (ЛСП), да присуствуваат на седниците на ЛСП и на дискусиите со советодавните групи граѓани (СГГ) и на форумите за отворени дискусии. Со тоа значително ќе се засили концептот „полиција во заедницата“ и јавноста ќе биде редовно информирана за тековните активности на локалните совети за превенција, советодавните групи граѓани и форумите за отворени дискусии.

# ИНКЛУЗИВНОСТ ВО ДОНЕСУВАЊЕТО НА ОДЛУКИТЕ ВО ВРСКА СО ПОЛИЦИСКОТО РАБОТЕЊЕ

Полицијата претставува највидлива манифестација на власта во една држава, чија општествена улога е обезбедување на јавната безбедност.<sup>1</sup> Криминалот е, пред сè, проблем на/во заедниците и, како таков, тој не е само проблем на полицијата. Оттука, решението за криминалот лежи во неговата превенција, но и во спречувањето на состојбите што го овозможуваат и го стимулираат криминалното поведение. Крајната цел на превенцијата на криминалот и на превентивната полициска работа е подобрен квалитет на живот за заедницата. Без соработка со поединци и групи што се дел од заедницата, полициската работа во демократските општества би била речиси невозможна. Просто кажано, полицијата би ја изгубила својата улога без активната поддршка од заедницата за која работи.

Министерството за внатрешни работи, преку Секторот за внатрешни работи, несомнено е еден од најважните фактори одговорни за развојот и за примената на концептот на полициското работење во заедницата.<sup>2</sup> Искуствата и практиките од демократските општества покажуваат дека ефективното вклучување на заедницата, физичкото присуство на реонските полицајци и редовните патроли на терен, заедно со заедничкото решавање на проблемите, значително ја зголемуваат довербата на јавноста во полициската работа.

Преку инклузивното донесување одлуки и позитивна интеракција со заедницата, полицијата може да постигне подобрена перцепција во јавноста за својата работа. Овој тип пристап неминовно ќе доведе до зголемување на довербата и засилување на легитимитетот на полицијата. Притоа, од суштинско значење е да се разбере дека за добивање на јавната поддршка и на довербата во полицијата, потребна е согласност од општеството и од граѓаните. Токму затоа, важен елемент на демократското полициско работење е воспоставувањето комуникација и меѓусебна соработка со граѓаните.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Прирачник за демократско полициско работење од вишиот полициски советник на генералниот секретар на ОБСЕ”, Виена, мај 2008, второ издание, стр. 7, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/f/109907.pdf>

<sup>2</sup> Селими, Богдановски, „Полициско работење во заедницата – од идеја до реалност“, извештај – Аналитика, Скопје, 2015, стр. 13, [https://www.analyticamk.org/images/news/2015/11/Analitika\\_Web\\_Mk\\_06549.pdf](https://www.analyticamk.org/images/news/2015/11/Analitika_Web_Mk_06549.pdf)

<sup>3</sup> Прирачник за демократско полициско работење од вишиот полициски советник на генералниот секретар на ОБСЕ”, Виена, мај 2008, второ издание, стр. 13, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/f/109907.pdf>

Еден од најважните предуслови за ефективно полициско работење е јавната доверба во полицијата. Без доверба во полицијата како јавен сервис, граѓаните не би биле мотивирани, односно поттикнати активно да придонесуваат во справувањето со појавните форми на криминалитетот. Оттука произлегува и суштината на полициското работење во заедницата, односно концептот „**полиција во заедницата**“, што, всушност, претставува потреба за воспоставување промена во пристапот на комуникацијата на полицијата со граѓаните.<sup>4</sup>

Полициското работење во заедницата треба да се заснова на ориентираност кон потребите на граѓаните, како и да се овозможи зголемен удел на јавноста и на граѓаните во донесувањето одлуки, со што ќе се осигури поголема грижа за предизвиците и за проблемите со кои граѓаните секојдневно се соочуваат и, на тој начин, ќе се овозможи засилување на довербата во полицијата.

Насловот на овој документ, како и компонентата на инклузивност, која е дел од проектот, се однесуваат на слухот на полицијата за потребите и за проблемите на групите и на поединците во една заедница, односно степенот на подготвеност и нивото на вклученост во една динамична врска меѓу полицијата и заедницата.

Стратегијата на МВР за вклучување и комуникација со заедницата (ВКЗ) за периодот 2020–2022 година претставува обид да се подигнат на повисоко стратемско ниво досегашните проекти и практики за соработката на полицијата и граѓаните. По усвојувањето на Стратегијата за превенција во 2008 година, создадени се низа позитивни практики корисни за идната работа на полицијата со заедницата како чекор напред кон иднината. Притоа, освртот на тие практики покажува дека треба да се менуваат поради променливата природа на заедниците и променливите карактеристики на криминалот, на насилството и на нередот. Вреднувањето на тие остварувања, вклучувајќи ги и проценетите тешкотии и ограничувања во нивната имплементација, претставуваат значајна појдовна точка во идентификувањето на реалните потреби и можности за дефинирање на остварливи приоритети во оваа област. Од друга страна, значајно е да се истакне дека Министерството за внатрешни работи, како државен орган, се наоѓа во процес на реформски промени во безбедносниот систем, како и вкупната државна администрација.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Прирачник: „Основи на превентивно полициско работење“, Отсек за превенција и ПСОН – СБР Скопје, стр. 12–14, <http://arhiva.mvr.gov.mk/images/%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B5.pdf>

<sup>5</sup> Стратегија за вклучување и комуникација со заедницата 2020–2022 на Министерство за внатрешни работи, декември, 2019 стр. 7 [https://mvr.gov.mk/Upload/Editor\\_Upload/strategii/CEC%20STRATEGY\\_MK.pdf](https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/strategii/CEC%20STRATEGY_MK.pdf)

# МЕХАНИЗМИ ЗА СОРАБОТКА МЕЃУ ПОЛИЦИЈАТА И ГРАЃАНИТЕ

Воспоставувањето механизми за соработка меѓу полицијата и граѓаните претставува организациска стратегија што промовира заемна соработка меѓу граѓаните и полицијата. Полицијата и граѓаните заемно ќе соработуваат, со цел идентификување и давање приоритет на проблемите во општеството, какви што се криминалот, социјалните и физичките нарушувања во локалната заедница, сè со цел да се придонесе кон значително подобрување на квалитетот на живеењето во одредена област.<sup>6</sup> Токму затоа, клучни компоненти за успешно партнерство и комуникација меѓу полицијата и граѓаните се: форумите за отворени дискусии, односно советодавните групи граѓани (СГГ), Локалните совети за превенција (ЛСП) во рамките на единиците на локалната самоуправа и Одделенијата/отсеците (ОЕ) за превенција на полицијата.

## 01 Форуми за отворени дискусии и советодавни групи граѓани (СГГ)

Интерактивните програми за блискост во заедницата, какви што се формалните и неформалните форуми за отворени дискусии меѓу полицијата и граѓаните и претставниците/претставничките од сите заедници, се многу важни за да може полицијата подобро да се запознае со мислењето на граѓаните, како и да се овозможи воспоставување можности за соработка. Визијата за создавање вакви форуми за отворени дискусии произлегува од концептот на полициското работење во заедницата чија главна цел е поттикнување соработка меѓу полицијата и граѓаните за идентификување и решавање на грижите на граѓаните за да се придонесе кон подобрување на целокупниот квалитет на живот.<sup>7</sup>

Концептот на граѓански советодавни групи во Македонија е воведен во мај 2002 година на конференција за полициско работење во соработка со заедницата, организирана од страна на Единицата за развој на полицијата на ОБСЕ.

<sup>6</sup> Прирачник за демократско полициско работење од вишиот полициски советник на генералниот секретар на ОБСЕ, Виена, мај 2008, второ издание, стр. 7, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/f/109907.pdf>

<sup>7</sup> Прирачник за демократско полициско работење од вишиот полициски советник на генералниот секретар на ОБСЕ, Виена, мај 2008, второ издание, стр. 37, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/f/109907.pdf>

Во демократските општества советодавните групи граѓани (СГГ) често се користат како алатка што овозможува постојано советување за Советот на општината, ЛСП и општинската администрација во поглед на повеќе прашања што се од заеднички интерес за локалното население. СГГ претставува форма на соработка и заеднички пристап, преку кој на граѓаните и на полицијата им се овозможува да работат заедно кон изнаоѓање решенија. Врз основа на отворените линии на комуникација се гради и се подобрува довербата и се воспоставуваат позитивни релации меѓу двете страни.<sup>8</sup> Притоа, предностите и позитивните аспекти од примената на дискусиите во рамки на СГГ значително ја подобруваат комуникацијата на полицијата со граѓаните и, на тој начин, се овозможува подобрување на полициското работење.<sup>9</sup>

Преку широк пристап на партнерство и застапеност на полицијата и на граѓаните во заедницата, се одредуваат потребите на заедницата и приоритетите на полицијата, со што се поттикнува отчетноста, транспарентноста и ефективноста на полицијата во инклузивниот пристап на донесување одлуки.

## 02 Локални совети за превенција (ЛСП)

ЛСП претставува тело за заедничко дејствување на засегнатите страни и на релевантните чинители во областа на јавната безбедност на локално ниво, како и успешна имплементација на концептот „полиција во заедницата“. Основата за нивното формирање се содржи во Законот за локалната самоуправа и во Законот за полицијата.<sup>10</sup> Поконкретно, во членот 11 од Законот за полицијата<sup>11</sup> предвидена е соработка на полицијата со граѓаните, со државните органи и со здруженијата на граѓани. За да се оствари соработка и да се овозможи зацврстување на влијанието на јавноста во работата на полицијата (ставовите 1 и 2 на овој член) може да се формираат советодавни и координативни тела (совети и комисији), со цел да се изградат заеднички препораки и да се воспостават партнерски односи меѓу граѓаните и полицијата, за подобрување на јавната безбедност на подрачјето на одредена општина и за успешно превенирање на појавите што директно влијаат врз безбедноста на граѓаните и на заедницата.

<sup>8</sup> Прирачник: „Основи на превентивно полициско работење“, Отсек за превенција и ПСОН – СВР Скопје, 2013 стр. 20 -21 <http://arhiva.mvr.gov.mk/images/%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B5.pdf>

<sup>9</sup> Косма, Јованова, „Учество на граѓани во носење на одлуки на локално ниво“, Скопје, 2013 стр. 3-6, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/231366.pdf>

<sup>10</sup> Локален совет за превенција, Скопје, 2018 [https://mvr.gov.mk/Upload/Editor\\_Upload/Local-Prevention-Council-Final%20\(1\).pdf](https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Local-Prevention-Council-Final%20(1).pdf)

<sup>11</sup> Закон за полиција, Скопје, 2015 стр.4, <https://www.mvr.gov.mk/Upload/Documents/Zakon%20za%20policija,%20precisten%20tekst%2015.04.2015%20.pdf>

Токму затоа ЛСП како механизам за соработка меѓу полицијата и граѓаните треба значително да придонесе кон градење на довербата на граѓаните во полицијата, како и засилување на партнерството меѓу државните институции, локалната самоуправа, граѓанските организации и граѓаните.

Во исто време, ова тело за заедничко дејствување во локалните заедници е, всушност, алатка за партнерство со заедницата за одржување на јавната безбедност, градење доверба и соработка при превенција на безбедносните проблеми, како и организирање други форми на вклученост на граѓаните при идентификување на локалните проблеми и развивање на применливите начини за нивно решавање.<sup>12</sup>

Значајно е да се истакне дека во практиката ЛСП не се регулирани во националното законодавство. Во членот 25 од Законот за локалната самоуправа не е предвидена законска обврска за задолжително формирање на локалните совети за превенција, па затоа, и покрај отсуството на законска обврска за формирање ЛСП, несомнено е значењето локалните самоуправи нив да ги препознаат како суштинска алатка за развивање инклузивен пристап во градењето безбедна средина за живеење.<sup>13</sup>

По воениот конфликт во 2001 година во Северна Македонија, во рамките на програмата за полициско работење и Одделот за полициски развој при Мисијата на ОБСЕ во Скопје, беше истакната потребата за формирање локални совети за превенција (ЛСП), со цел активно вклучување на релевантни чинители во процесот на справување со предизвиците и со проблемите со кои граѓаните се соочуваат во локалните заедници за да се овозможи поквалитетен начин на живот.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Стратегија за вклучување и комуникација со заедницата 2020–2022 на Министерството за внатрешни работи, декември, 2019 стр. 7 [https://mvr.gov.mk/Upload/Editor\\_Upload/strategii/CEC%20STRATEGY\\_MK.pdf](https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/strategii/CEC%20STRATEGY_MK.pdf)

<sup>13</sup> Локален совет за превенција, Скопје, 2018, стр. 8 [https://mvr.gov.mk/Upload/Editor\\_Upload/Local-Prevention-Council-Final%20\(1\).pdf](https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Local-Prevention-Council-Final%20(1).pdf)

<sup>14</sup> ОБСЕ Полис Дигитална библиотека, Локален совет за превенција, <https://polis.osce.org/node/3556>. [OSCE Polis Digital Library, “Local Prevention Council”, <https://polis.osce.org/node/3556>]

Идејата за формирање локални совети за превенција потекнува од вклученоста на ОБСЕ во програмата за полициско работење во заедницата во Северна Македонија, со цел да обезбеди поширока институционална и граѓанска поддршка за моделот на полициско работење во заедницата.<sup>15</sup> Оттука, локалниот совет за превенција е една од најпрепознатливите алатки за развивање и за градење на концептот „полициско работење“ во заедницата, особено во рамките на локалната самоуправа. Превенцијата како стил на полициско работење се имплементира преку организациските единици за превенција и претставува градење позитивен однос со заедницата, развивање програми за превенција, идентификување фактори на ризик и предлагање мерки и активности за намалување на нивното влијание.<sup>16</sup>

Концептот „полиција во заедницата“ за комуникација и меѓусебна соработка со граѓаните е регулиран во Законот за полицијата и Законот за локалната самоуправа, како и со механизмите за ориентираност на работата на полицијата кон потребите на граѓаните, какви што се форумите за отворени дискусии и локалните совети за превенција. Сепак, и покрај институционалната поставеност на полициското работење, анализите од теренското истражување, како составен дел на проектот „Кон транспарентна, отчетна и инклузивна полиција во Република Северна Македонија“, покажуваат дека принципот на инклузивност во донесувањето одлуки и активното вклучување на граѓаните во полициското работење, треба дополнително да се зацврсти за да се овозможи кооперативен и продуктивен однос меѓу полицијата и граѓаните.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Селими, Богдановски, „Полициско работење во заедницата – од идеја до реалност“, извештај – Аналитика, Скопје, 2015, стр. 17, [https://www.analyticamk.org/images/news/2015/11/Analitika\\_Web\\_Mk\\_06549.pdf](https://www.analyticamk.org/images/news/2015/11/Analitika_Web_Mk_06549.pdf) пристапено 27 Apr. 2022.

<sup>16</sup> Локален совет за превенција, Скопје, 2018, стр. 8  
[https://mvr.gov.mk/Upload/Editor\\_Upload/Local-Prevention-Council-Final%20\(1\).pdf](https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Local-Prevention-Council-Final%20(1).pdf)

<sup>17</sup> Прирачник: „Основи на превентивно полициско работење“, Отсек за превенција и ПСОИ – СВР Скопје, 2013, стр. 18  
<http://arhiva.mvr.gov.mk/images/%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B5.pdf>

# АНАЛИЗА НА ИСТРАЖУВАЊЕ - ИНКЛУЗИВНОСТ ВО НОСЕЊЕ НА ОДЛУКИ ВО РАБОТАТА НА ПОЛИЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

„Перцепции и ставови на граѓаните на Република Северна Македонија за работата на полицијата“, истражување спроведено за потребите на проектот „Кон транспарентна, отчетна и инклузивна полиција во Република Северна Македонија“.

Испитувањето на јавното мислење беше спроведено во периодот од 23 ноември 2021 година до 30 ноември 2021 година на репрезентативен примерок од 1001 испитаник, каде што беа опфатени клучни компоненти на концептот „полициско работење во заедницата“, вклучувајќи ги: довербата на граѓаните во институциите, работата на полицијата и земањето предвид на мислењата и потребите на граѓаните.

## Извадок од истражувањето на јавното мислење „Еврометар, зима 2021“<sup>18</sup>

Граѓаните во моментот на мерењето најголема доверба имаат: во Армијата на РС Македонија (47 %), во Претседателот на РС Македонија (31 %), во религиозните заедници (30 %), како и во полицијата (25 %), додека најмала доверба имаат во судството (8 %) и во обвинителството (8 %).

Во исто време, важно е да се истакне дека и во ова мерење на јавното мислење полицијата добива поголема доверба во однос на другите чинители на кривичноправниот систем (судството и обвинителството остануваат најниско оценетите институции).

<sup>18</sup> Стојановски, Александар. „Перцепции и ставови на граѓаните на Република Северна Македонија за работата на полицијата“ - Истражување спроведено за потребите на проектот „Кон транспарентна, отчетна и инклузивна полиција во Република Северна Македонија“, ЕВРОТИНК, ноември 2022, <https://eurothink.mk/wp-content/uploads/2021/12/%D0%A2%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%B8-%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B0.pdf>



Кога станува збор за работењето на полицијата, генерално доминира ниската евалуација на сите мерни аспекти. Сепак, 30 % од испитаниците сметаат дека полицијата е професионална во своето работење, 26 % сметаат дека е ефикасна, додека, пак, 16 % сметаат дека полицијата ги зема предвид мислењата и потребите на граѓаните во донесувањето одлуки за своето работење.

Од друга страна, пак, наспроти генералната ниска евалуација за работењето на полицијата, граѓаните што имале личен контакт со полицијата позитивно ја оценуваат професионалноста на полициските службеници/службенички во нивното работење. Оваа контрадикторност создава впечаток дека генералниот став за работењето на полицијата е профилиран од други фактори, а не како став изграден врз основа на личното и конкретно искуство преку непосреден контакт со полициските службеници/службенички.

Во однос на темата во врска со „полиција во заедницата“ како концепт на полициско работење и организацијата на работата на полицијата на локално ниво, само 9 % од сите испитаници се запознаени со овој концепт на работа.

#### **Извадок од истражувањето на јавното мислење „Еврометар, зима 2021“<sup>19</sup>**

Функционирањето на концептот „полиција во заедницата“ е позитивно оценет; сепак, само 5,4 % од испитаниците се запознаени со улогата и со работата на локалните совети за превенција (ЛСП) во нивната општина. Овој податок наведува на заклучокот дека промоцијата/информираноста на јавноста за концептот „полиција во заедницата“, како и за работењето на ЛСП треба да се засилат и да се промовираат, односно да се добие многу поширока афирмација

<sup>19</sup> „Промовирана позорничарската служба во Куманово“, Сител, февруари 2017 год., [bhttps://sitel.com.mk/promovirana-pozornikarskata-sluzhba-vo-kumanovo](https://sitel.com.mk/promovirana-pozornikarskata-sluzhba-vo-kumanovo)

## Дискусии на фокус-групи со граѓаните

Клучните наоди од дискусиите со граѓаните, кои беа спроведени во периодот од декември 2021 година до март 2022 година покажуваат дека принципот на инклузивност во донесувањето одлуки треба дополнително да се засили и да се промовира меѓу граѓаните и полицијата.

За време на дискусиите со граѓаните целосно беа опфатени нивните мислења и ставови, при што учесниците/учесничките отворено дискутираа и ја анализираа работата на полицијата во своите локални заедници, конкретно фокусирајќи се на инклузивноста во донесувањето одлуки, концептот „полиција во заедницата“ и ефикасноста на полицијата во нивните заедници. Главно, дискутантите имаат мислење дека полицијата делумно ги вклучува граѓаните во процесите на донесување одлуки, особено на локално ниво, што е, всушност, и еден од клучните предизвици во полициското работење во заедницата – недостигот на инклузивен пристап во донесувањето одлуки, главно меѓу полицијата и граѓаните.

### Извадок од дискусии во фокус-групи со граѓани

„Многу е тешко да се разговара со полицијата, секогаш велат: Повлечи се, остави нè да работиме“ – соговорник, ФГ Струга.

Запрашани за концептот „полиција во заедницата“, односно полиција блиска до граѓаните, дискутантите беа делумно запознаени и сметаа дека е тоа одлична организациска стратегија, но тешко применлива, бидејќи комуникацијата на полицијата со граѓаните е прилично слаба зашто граѓаните и јавноста не се доволно информирани за тековни случувања.

### Извадок од дискусии во фокус-групи со граѓани

„Ја немаме перципирано како полиција во заедницата“ – соговорник, ФГ Тетово.

Од друга страна, пак, дел од соговорниците концептот „полициско работење во заедницата“ го дефинираат како „полиција блиска до граѓаните“, односно полициски службеници/службенички што не се униформирани и од кои не им е страв – туку, напротив, се чувствуваат безбедно во нивна близина.

Важно е да се истакне дека за време на сите дискусии спроведени во осумте плански региони во Северна Македонија, дискутантите посочија дека концептот на реонска полиција и позорничарска служба треба да се обнови, бидејќи искуството на граѓаните со овој начин на меѓусебна соработка со полицијата се покажал како исклучително успешен во минатиот систем.

За време на дискусијата со учесниците во Куманово и во Штип<sup>20</sup>, се зборуваше и за напорите на Министерството за внатрешни работи за враќање на реонските полициски службеници/службенички во овие градови, при што соговорниците позитивно го оценија овој механизам и истакнаа дека би било значајно доколку МВР вложи напори да го обнови овој концепт и во другите региони во земјата.<sup>21</sup>

#### Извадок од дискусии во фокус-групи со граѓани

„Полицијата во заедницата подразбира синергија меѓу полицијата и граѓаните – креативна комуникација меѓу нив“ – соговорничка, ФГ Скопје.

## Интервјуа со полициски службеници/службенички

Интервјуата спроведени со полициските службеници/службенички од Секторите за внатрешни работи (СВР) во осумте плански региони во Северна Македонија во период од декември 2021 година до март 2022 година, ги истакнаа главните фактори што директно влијаат на полициското работење, какви што се системските недостатоци во работата на полицијата, вклучувајќи ја немотивираноста на полициските службеници/службенички и ограниченото вложување во нивниот професионален развој, што директно влијае на ефективностата при извршувањето на задачите. За време на разговорите, дискутантите најмногу се осврнаа на значењето и ефективностата на концептот „полиција во заедницата“, професионалниот развој на полициските службеници/службенички, како и на функционирањето на локалните совети за превенција (ЛСП).

<sup>20</sup> „Маалски полицаец на подрачјето на СВР Штип“, Министерство за внатрешни работи, Вести, ноември 2017 год., <https://mvr.gov.mk/vest/5221>

<sup>21</sup> „Промовирана пожарничарската служба во Куманово“, Сител, февруари 2017 год., <https://sitel.com.mk/promovirana-pozornikarskata-sluzhba-vo-kumanovo>

Според нив, концептот „полиција во заедницата“, односно „полиција блиска до граѓаните“ претставува клучна соработка за да може едно општество да функционира нормално и во хармонија. Општо земено, дискутантите сметаат дека, за да се воспостави нормално и успешно функционирање на полицијата, потребно е да се засили комуникацијата меѓу полицијата и граѓаните, особено во локалните заедници, што претставува и клучна алатка за ефективно полициско работење.

#### **Просечна оценка од спроведени интервјуа со полициски службеници/службенички во 8 (осум) сектори за внатрешни работи**

„Полицијата во Северна Македонија ги зема предвид мислењата и потребите на граѓаните во донесувањето одлуки за своето работење“ – просечна оценка: 3,5.  
(На скала од 1 до 5, каде што 1 е најниската оценка, а 5 е највисоката оценка.)

Во однос на функционирањето на локалните совети за превенција, испитаниците сметаат дека ЛСП треба да претставуваат основа на концептот „полиција во заедницата“, каде што ќе бидат вклучени сите институции на локално ниво за заемно решавање на предизвиците и на проблемите со кои се соочуваат граѓаните. Според нив, ЛСП делумно функционираат во локалните заедници и, притоа, не постои законска рамка за да може да се активираат, и токму затоа фигурираат само про-форма во рамките на општините.

Дополнително, не е воспоставена заемна соработка меѓу секторите за внатрешни работи и општините за да може да се овозможи непречено функционирање на ЛСП. Токму поради овие околности и случувања, тие сметаат дека мора да се оформи законска рамка за локалната самоуправа, бидејќи без неа не може да се воспостави практика за активирање на механизмот „локален совет за превенција“. Дел од дискутантите ја истакнаа и важноста на функционирањето на советодавните групи граѓани (СГГ), кои формално постојат откако е формиран концептот „полиција во заедницата“ во Република Северна Македонија, но сметаат дека средбите со СГГ се иницираат претежно од страна на секторите за внатрешни работи во државата.

Главното, дискутантите имаат мислење дека не може да постои слабост во работењето на полицијата кога постои заемна соработка со граѓаните.

## Барања за пристап до информации од јавен карактер

Во периодот декември 2021 година – јануари 2022 година беше испратено 81 барање за пристап до информации од јавен карактер наменети за општините во осумте плански региони во Северна Македонија. На барањата за информации од јавен карактер во врска со формирањето и функционирањето на локалните совети за превенција, од вкупно 81 општина, одговор доставија 66 општини, 12 општини не доставија одговор, додека, пак, 3 општини го одбија приемот на барањето за пристап до информации од јавен карактер.

Дополнително, во текот на имплементацијата на локалните дијалози со претставници /претставнички на општинските администрации, со невладините организации, со медиумите и со претставниците на сектори за внатрешни работи од Општина Куманово, Општина Велес, Општина Тетово, Општина Штип, Општина Битола, Општина Охрид и Општина Струмица, бевме информирани дека Општина Штип, Општина Кратово, Општина Маврово и Ростуше и Општина Охрид формирале Локален совет за превенција во периодот меѓу 2017 и 2021 година, иако не доставија одговор на барањето за пристап до информација од јавен карактер во наведениот временски рок.

Значајно е да се напомене дека во функционалните ЛСП членуваат претставници/ претставнички од широк спектар институции: градоначалници на општините, претседатели на општинските совети, претставници/претставнички на локалните медиуми, од невладините организации, од верски заедници, од здравствени установи, од воспитно-образовни установи, како и претставници / претставнички на одделите за внатрешни работи (ОВР), на полициските станици (ПС), на јавните обвинителства и на судовите со надлежност за подрачјата на општините, како и на ресорните министерства и на други засегнати чинители.

Општини со функционален ЛСП	Број на седници на функционални ЛСП одржани во период 2017–2021 г.	Општини со неактивен ЛСП	Општини што сèуште немаат формирано ЛСП
Општина Арачиново	2	Општина Берово	Општина Валандово
Општина Битола	1	Општина Брвеница	Општина Дебар
Општина Богданци	6	Општина Вевчани	Општина Зелениково
Општина Босилово	неколку седници	Општина Велес	Општина Карбинци
Општина Василево	2	Општина Гостивар	Општина Кочани
Општина Винаца	1	Општина Градско	Општина Лозово
Општина Врапчиште	2	Дебарца	Општина Могила
Општина Гевгелија	3	Општина Кичево	Општина Ново Село
Општина Делчево	1	Општина Крушево	Општина Петровец
Општина Демир Капија	неколку седници	Општина Македонски Брод	Општина Пехчево
Општина Демир Хисар	1	Општина Ресен	Општина Радовиш
Општина Дојран	4	Општина Теарце	Општина Сопиште
Општина Желино	10	Општина Чашка	Општина Центар Жупа
Општина Илинден	2	Општина Аеродром	Општина Штип
Општина Кавадарци	2	Општина Бутел	Општина Шуто Оризари
Општина Крива Паланка	3	Општина Гази Баба	Град Скопје
Општина Кривогаштани	1	Општина Ѓорче Петров	
Општина Куманово	14	Општина Сарај	
Општина Македонска Каменица	3		
Општина Пласница	1		
Општина Прилеп	1		
Општина Пробиштип	4		
Општина Ранковце	2		
Општина Свети Николе	3		
Општина Струга	9		
Општина Струмица	4		
Општина Студеничани	1		
Општина Карпош	3		
Општина Сарај	2		
Општина Тетово	1		
Општина Чаир	5		

Табеларен приказ на 15 општини за кои нема информација за статус на ЛС	
Општини што не доставија одговор	Општини што одбија да прифатат барање за пристап до информации од јавен карактер
Општина Долнени	Општина Боговиње
Општина Зрновци	Општина Маврово и Ростуше
Општина Јегуновце	Општина Старо Нагоричане
Општина Конче	
Општина Кратово	
Општина Липково	
Општина Неготино	
Општина Новаци	
Општина Охрид	
Општина Росоман	
Општина Чешиново и Облешево	
Општина Центар	

Општина Чучер Сандево информираше дека е во постапка на формирање на ЛСП.

## ЗАКЛУЧОЦИ

За да се засили владеењето на правото, од суштинско значење се реформите во полицијата, како приоритетна област за понатамошен развој.<sup>22</sup> Полицијата како највидлив орган за одржување на јавната безбедност, подлежи на промени што вклучуваат воспоставување и обновување на механизмите за меѓусебна соработка и комуникација со граѓаните, што претставуваат клучна алатка за засилување на довербата во полицијата, со што ќе се постигне одржлива ефективност во полициското работење. Концептот „полиција во заедницата“, односно „полиција блиска до граѓаните“, претставува филозофија на пристап во полициското работење и едукативна рамка, пред сè, за полициските службеници, во поглед на засилувањето на превентивното полициско работење. Со тоа ќе се овозможи меѓусебна соработка и комуникација меѓу полицијата и граѓаните.

Сепак, покрај институционалните напори и законската поставеност на полициското работење, особено преку механизмот „локални совети за превенција“ (ЛСП), спроведените истражувања и анализа покажаа дека е потребно да се засили и дополнително да се промовира улогата на концептот „полиција во заедницата“, особено преку механизмите за соработка со граѓаните, какви што се: локалните совети за превенција, форумите за отворени дискусии, активното функционирање на советодавните групи граѓани (СГГ) и обновувањето на позорничарската служба. Со тоа ќе се овозможи поголема видливост на полициското работење во општеството и континуирано ќе се информира јавноста за применливоста на концептот „полиција во заедницата“. На овој начин граѓаните ќе имаат можност подобро да се запознаат со начинот на функционирање на полицијата во заедницата, особено земајќи го предвид фактот дека многу мал процент од нив се запознаени со него.

<sup>22</sup> „Демократско полициско работење, полициско работење во заедницата и погрешната перцепција за нивно обединување во меѓународни полициски мисии за развој“, (4), стр. 207- 215 [Shilston, Timothy. “Democratic policing, community policing and the fallacy of conflation in international police development missions”, International Journal of Police Science & Management 2015, Vol. 17(4), стр. 207–215]



Исто така, локалните совети за превенција, отворените форуми за дискусии со граѓаните, како и граѓанските здруженија и невладините организации, претставуваат клучна алка од синџирот на механизми за демократско полициско работење. Затоа, за да се изнајдат решенија за предизвиците и за проблемите со кои граѓаните секојдневно се соочуваат, потребно е да се регулира обврската во националното законодавство за формирање и активно функционирање на локалните совети за превенција. Притоа, особено е важно ЛСП да воспостават обврска за редовно информирање на јавноста за составот на советот, спроведените дискусии и постигнатите резултати во локалните заедници.

Понатаму, важно е да се обнови реонската и позорничарска полициска служба на територијата на државата, приспособена на новото време, бидејќи, според истражувачките анализи спроведени во овој проект, позорничарите и реонските полициски службеници/службенички претставуваат синергија меѓу полицијата и граѓаните. Со овој пристап на полициско работење, полицијата значително ќе се доближи до граѓаните и ќе се засили меѓусебната доверба, која е особено важна за успешно спроведување на демократското полициско работење во општеството. Дополнително, проактивниот пристап на граѓанските здруженија за редовна имплементација на отворени форуми за дискусии со граѓаните во врска со проблемите и предизвиците со кои се соочуваат, ќе овозможи постигнување одржливо и ефективно полициско работење, кое се темели на доверба и применливост на концептот „полиција во заедницата“, односно „полиција блиска до граѓаните“.



NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



ЕВРОТИНК  
ЦЕНТАР ЗА  
ЕВРОПСКИ СТРАТЕГИИ



CENTER FOR  
EUROPEAN STRATEGIES

EUROTHINK

eurothink.mk

