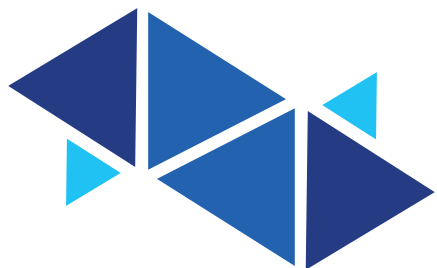


Патоказ за спроведување на политиките за **ЖИВОТНА** **средина**



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

Февруари 2021



ПАТОКАЗ ЗА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕКОЛОШКАТА ПРАВДА

Наслов:
Патоказ за јавните политики на еколошката правда

Издавач:
Центар за правни истражувања и анализи – ЦПИА

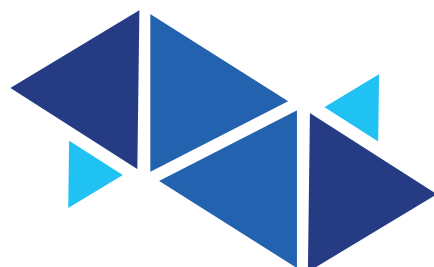
За издавачот:
Лидија Стојкова Зафировска, ЦПИА

Уредник:
Центар за правни истражувања и анализи – ЦПИА

Автори:
Акад. Владо Камбовски
М-р. Марјан Михајлов

Графички дизајн:
Вертиго Висуал

Принтање:
Полиестердеј



 <p>British Embassy Skopje</p>  <p>UKaid from the British people</p>	<p>Овој производ е подготвен во рамки на проектот "Воспоставување ефикасна и ефективна еколошка правда", финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската Влада.</p>
--	--

СОДРЖИНА

ВОВЕД	6
1. ПАТОКАЗ ЗА ЈАВНА ЕКОЛОШКА ПОЛИТИКА ВРЗ ПОСТУЛАТОТ НА ЕКОЛОШКА ПРАВДА	7
2. ЗАСНОВАНОСТ НА ПАТОКАЗОТ ВРЗ АНАЛИЗА НА ЕКОЛОШКАТА ПОЛИТИКА	9
3. ЈАВЕН КАРАКТЕР НА ЕКОЛОШКАТА ПОЛИТИКА	12
4. ЕКОЛОШКА ПРАВДА	21
5. ЦЕЛИ И ИНСТРУМЕНТИ НА ЈАВНАТА ПОЛИТИКА НА ЕКОЛОШКА ПРАВДА: ПЛАН ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ	35
АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА КОНЦЕПТОТ ЕКОЛОШКА ПРАВДА	37
АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА КОНЦЕПТОТ ЕКОЛОШКА ПРАВДА	38

ВОВЕД

Платформата за еколошка правда го измина почетниот период на конституирање како заедничка акција на невладини, владини, научни и стручни организации и институции, обединети околу заедничката цел за етаблирање на концептот на еколошка правда како теоретска, политичка, легислативна и практична парадигма, втемелена врз уставните гаранции за правото на човекот на здрава животна средина и постулатите за одржлив развој на Република Северна Македонија како инклузивно општество во кое владее правото и правдата и европските вредности и стандарди во заштитата на животната средина и кое, низ нужните промени, се приклучува кон глобалните движења за постигнување на Глобалните цели на одржливиот развој на ОН 2030.

Со Анализата за состојбите и Документот за јавните политики во заштитата на животната средина на Платформата, усвоени по широки расправи, се создадени основите за следниот чекор, кој се состои во конкретизација на методите, инструментите и средствата за унапредување на јавната еколошка политика, законодавство и практика, врз европските и универзалните стандарди и норми и најдобрите практики на земјите членки на ЕУ. Тој чекор, што се моделира со овој Патоказ на јавната еколошка политика по кој треба да следат продлабочени расправи, иницијативи и проекти за одделни сегменти, претставува дел од вкупните подготовки што треба да ги изврши Република Северна Македонија пред и по почетокот на преговорите за нејзино членство во Европската Унија. Патоказот, како следна фаза по споменатите документи, поаѓа од сознанието дека за тие преговори, кои се важни колку од аспект на остварување на мнозинската определба на граѓаните за евро-атлантски интеграции, толку и од аспект на убедувањето дека започнувањето на тој процес ќе претставува вистински почеток на пост транзиција, предвидлив предизвик ќе претставува хармонизацијата на правниот систем на Републиката со правото на ЕУ во приоритетните подрачја на владеење на правото и човекови права (поглавје 23 и 24) и заштитата на животната средина (поглавје 27). Со сите нужни промени во економскиот и политичкиот систем кои се нужни за европеизација на македонското право во сето негово значење (начела, закони, примена на правото), во овие подрачја, во зависност од успехот на процесот на хармонизација, се прекршува постојниот главно неуспешен модел на управување со општествените работи и заштитата на човековите слободи и права, кој продуцира тешки и во некои делови непоправливи штетни последици за животната средина.

Во функција на остварување на целите на Платформата за еколошка правда, Патоказот содржи посоки за создавање хармонична и комплементарна легислативна рамка на заштитата на животната средина и за нејзиното ефикасно оживотворување, исполнети со вредносна содржина детерминирана со постулатите на заштита на правото на граѓаните на здрава животна средина и одржливиот развој на македонското општество.



1. ПАТОКАЗ ЗА ЈАВНА ЕКОЛОШКА ПОЛИТИКА ВРЗ ПОСТУЛАТОТ НА ЕКОЛОШКА ПРАВДА

1.1. Концептот на креирање јавни политики во заштитата на животната средина (еколошка јавна политика), интегрира три основни компоненти: јавни политики, животна средина и еколошка правда. Секоја од овие компоненти има значење на категоријален поим, што е во интеракција со другите низ комплексниот систем на динамичка синергија. Динамичноста на концептот произлегува од потребата за воспоставување на определен однос на целесообразно поврзување помеѓу нив низ спирално развивање на неговата целина, во кое една компонента- јавните политики, кои се повлијателни од потребите на заштита на животната средина, предничи во формулирањето на политичка, правна и економска основа за натамошен развој, при сето тоа задоволувајќи ги на се повисоко рамниште и постулатите на еколошка правда.

Патоказот- одредувањето на целите, инструментите и средствата на јавните политики во сферата на животната средина и нејзиното зачувување, унапредување и заштита, како и временската димензија на остварувањето на концептот на еколошка правда, не претставува обично проектирање на легислативно-технички и апликативни зафати во нормативната рамка на постојните јавни политики. Повеќе од тоа, тој подразбира промена, односно унапредување на самата еколошка јавна политика врз платформата на еколошка правда. Тоа значи дека патоказот претставува насочувачка и поттикнувачка визија за суштински изменета морална, социјална, политичка и правна парадигма на остварување на основното природно човеково право на здрава животна средина, кое е еманација на апсолутната вредност на човеково достоинство. Таа вредност добива свое целовито значење ако нејзиното остварување е поставено како врвен постулат на јавните политики во која било област на односи на поединецот и јавната власт. Нејзина природна и нужна компонента е императивот за заштита на природата и сите услови за достоинствен живот на постојните и идните генерации, што имплицира барање за проектирање на еколошката политика како функција на интергенерацииска еколошка правда.

Овие општи знаци за смислата и целите на овој патоказ упатуваат на, од една страна, афирмативни аспекти на етаблирањето или иновирањето на општиот политички, економски и правен контекст на јавната еколошка политика, и од друга страна на императивните вредносни критериуми и стандарди врз кои таа треба да биде втемелена. Патоказот треба да посочува не само каде, во кои подрачја, и како треба да се унапредува јавната еколошка политика, кои постоечки инструменти и средства (закони, подзаконски прописи, практика на примена итн.) треба да бидат надоградени или имплементирани во нормативната рамка на заштитата на животната средина, како да се унапреди мониторирањето и оценувањето на постојниот правно-институционален систем, туку и што, кои цели, вредности, начела и инструменти треба да бидат развиени и постигнати, односно применети, заради етаблирање на интегрален,

еко-антропоцентричен систем на еколошка правда, сообразен со европските и меѓународните стандарди.

Патоказот ги определува не само правците на легислативната политика во сферата на животната средина (законите и другите прописи што треба да се менуваат), туку и вредностите основи на една нова легислативна политика и политика на примена на правото, врз постулатите, вредностите и начелата на еколошка правда. Таа аспирира кон формирање на „нова политика“ за јавната еколошка политика и еколошкото право, инспирирана со водечката идеја на правото- правдата, што поаѓа од постулатот на владеење на правото за легитимност на законите и нивната примена.

1.2. Инаугурирањето денес на концептот на еколошка правда како средишен елемент на борбата за афирмација и респект на основните човекови слободи и права (на здрава животна средина, здравје, квалитет на живот), станува едно од водечките полиња на длабоки општествени реформи, без кои не може да завладее правото и да се унапредуваат демократијата и другите вредности во интерес на одржлив и хуман развој на општеството. Современиот концепт на еколошка правда е повик за отфрлање деструктивниот, утилитаристички и прагматистички модел на управување со општествените работи од олигархиски структури, својствен за политичките системи на земјите коишто се на ниски степени на развој на демократијата и владеењето на правото, меѓу кои влегува и Република Северна Македонија („хибриден режим“ и „заробена држава“). Негова интенција е развластување на политичката и економската моќ на еден тенок исечок на општествената структура, што го сочинуваат врхушките на политичките партии и моќните бизнис и други лоби групи, и враќање на моќта во рацете на граѓаните, низ континуиран и силен притисок врз владејачките институции да донесуваат одлуки во интерес на јавното добро, а не во тесни политички или приватни интереси.

Крајно неповолната состојба со заштитата на животната средина и непочитувањето на уставно загарантираното право на граѓаните на здрава животна средина во Република Северна Македонија е последица на деформираниот политички систем, кој е далеку под барањата за владеење на правото, „заробеноста“ на институциите од политичките партии, екстремната инструментализација на правото заради остварување на тесни партиски, економски и слични интереси, како и моделот на „крони“ („казино“ итн.) капитализам кој во целиот триесетгодишен период на независност продуцира ниски стапки на економски раст и развој и на благосостојба за сите граѓани, со плаќање на огромна цена со безмилосна девастација на животната средина. Радикалната трансформација на општествениот систем заради надминување на состојбата и нејзините причини е суштина на процесот на пост транзиција, кој мора да смета на потенцијалниот придонес што може да го остварат интензивни координирани активности на еколошките и движењата за социјална правда и за социјална и економска праведност заради градење на демократско, еко-социјално општество и држава во која владее правото. Одржувањето и продлабочувањето на статус-кво ситуацијата на вербално

прокламирање на политички програми, во кои заложбите за заштита на животната средина се појавуваат како обичен стилски украс, без никакви реални гаранции и механизми за нивно спроведување, не ветува ништо друго освен мрачна иднина и општествена бесперспективност.

1.3. Патоказот, подготвен од „Платформата за еколошка правда“, е израз на ставот на нејзините партиципанти за тоа- како, со кои методи, инструменти и средства треба да се инаугурира концептот на еколошка правда како нова социјална, морална, економска, политичка и правна парадигма. Тој е програма на Платформата за унапредување и поставување на нови основи на јавната еколошка политика, која по дефиниција како прв принцип го наметнува барањето за учество на јавноста во донесувањето одлуки и нивното спроведување во оваа сфера врз основа на нов општествен еколошки договор на самите граѓани. Заокружувајќи го основниот профил на своето дејствување- појдовни основи, цели, длабински анализи на состојбите, проекции за нужните промени во јавните политики, законодавството и административната и судската практика, Платформата се легитимира како значаен фактор, заедно со други еколошки иницијативи, организации и движења, на јавната еколошка политика и, стремејќи се кон поопштествување, транспарентност и решавачко учество на јавноста во креирањето на јавната еколошка политика, бара признавање и на таквиот нејзин статус.



2. ЗАСНОВАНOST НА ПАТОКАЗОТ ВРЗ АНАЛИЗА НА ЕКОЛОШКАТА ПОЛИТИКА

2.1. Платформата за еколошка правда усвои Анализа на празнини и недостатоци-предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина, подготвена од Центарот за правни истражувања и анализи (Скопје, Јануари, 2021 година). Расправата по овој значаен документ го потврди сознанието дека македонската еколошка политика, отелотворена во основните начела и нормативниот дел на Уставот од 1991 година, примената на ратификуваните меѓународните договори, стратешките документи во одделните области на заштита и унапредување на животната средина, законите и подзаконските акти, институционалната рамка за нивно спроведување и практичната примена на политиката и правото во оваа област, се карактеризира со висок степен на неконзистентност, недоследност во остварување на прокламираните цели и суштински слабости во институционално-правната рамка (в.Анализа, 10). Заедничка особеност на состојбите во областите што се предмет на Анализата- животната средина, заштитата на природата, водите, управувањето со отпад и квалитет на амбиентен воздух, е расчекорот помеѓу темелните уставни вредности (чл.8 од Уставот) - основните човекови слободи и права, владеењето на правото, уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата и почитувањето на општоприфатените

норми на меѓународното право, и од друга страна правно-институционалната рамка и јавните политики за нивното доследно остварување. Како и во други витални подрачја, привидно достигнатото рамниште на нормативно уредување и неговата усогласеност со меѓународните норми и стандарди не е следено со константно надоградување на „добри практики“ во функционирањето на институциите и примената на правото, како и со јакнење на еколошката свест, одговорност и законитост во постапувањето на граѓаните и правните лица. Општата слабост на примената на правото, што е главна карактеристика на нефункционирањето на законите и ерозијата на начелото на владеење на правото, во оваа сфера на јавни политики е продлабочена со неконзистентноста на стратешките документи, законите и другите прописи, и крајна неефикасност на институциите за нивната примена. Во прилог на овие оценки доволно е да се споменат флагрантните повреди на начелата на уставност и законитост, што е инаку општо присутно во еколошката сфера, како што се, на пример: забраната на дивоградби (кривично дело бесправно градење, чл.244-а КЗ) и Закон за легализација на дивоградби (пред и по 2011 година); или забраната на пушење (и пропишување прекршочни санкции за повреда на истата), и масовната издавање на одобренија за угостителски објекти (кафетерии, затворени тераси и сл.), создадени за нејзино непочитување. Или, скандалозна е одлуката на Уставниот суд (2021), со која судот застанал на страната на организираниот криминал и корупцијата, укинувајќи го мораториумот за градба во општина Центар, донесен заради усогласување на деталните урбанистички планови со ГУП на град Скопје, со образложение дека „постои неусогласеност (значи, повредено е уставното начело на хиерархија на правните прописи, з.м.), но Општината нема овластување да донесува таква одлука“ (прашање е, зошто самиот Уставен суд не ги суспендирал неусогласените урбанистички планови). Уште бројни други примери може да се приведат како потврда за стојалиштето дека во Републиката е на дело вистински екоцид, со несогледливи последици. Нема подрачје (уништување на земјоделското земјиште, на шумите, енорно загадување на водите и на амбиентниот воздух, масовно расфрлање отпад и диви депонии итн.), во кој не постои внатрешна контрадикција помеѓу, од една страна, забранувачки или императивни, и од друга страна пермисивни норми, или прешироки дискрециони норми што им даваат на управните органи можности за изигрување, злоупотреби и корупција.

При такви неповолни состојби, може да се констатира дека наспроти уставната прокламација (чл.43 од Уставот), според која „Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина“, уставната гаранција за правото на секој човек на здрава животна средина (статуирано во истата одредба), останува без реално покрите.

Овие констатации се поклопуваат со наодите содржани во Извештајот на Европската Комисија за Северна Македонија за 2020 година (Брисел, 6.10.2020 година СВД(2020) 351 конечна верзија, 108), според кои, покрај забелешките што се однесуваат на усогласување на домашното законодавство и институционална рамка со меѓународните норми и стандарди за климатските промени, посебно се нагласува дека „во однос на хоризонталните прашања,

административниот капацитет на сите нивоа останува слаб, а финансиските ресурси се уште не се доволни за спроведување на постојното законодавство“. Извештајот, исто така, ја нотира потребата од подобрување на пристапот до информации, учеството на јавноста и консултациите во процесите на донесување на одлуки, проширување на дејноста на Архус центарот и поддршката на учеството на јавноста во прашања поврзани со животната средина и донесување на Законот за инспекција на животната средина.

2.2. Со цел за излез од крајно загрижувачките состојби со уништувањето на природата и девастација на животната средина во сите нејзини аспекти, Платформата за еколошка правда усвои Документ за јавни политики- Како до ефикасна и ефективна еколошка правда?, подготвен од Центарот за правни истражувања и анализи (Скопје, Февруари, 2021 година). Поаѓајќи од меѓународните искуства на земјите членки на ЕУ и добрите практики, како и оцената на домашните состојби пропуштени низ „семафор на формална и функционална усогласеност“, Документот содржи согледувања и препораки за подобрување на институционално-правната рамка и за подигање на ефективност и ефикасноста на еколошката политика низ призмата на вредносните критериуми: ефикасност, транспарентност, ажурност, квалитет и пристап до правда. Низ комплексен нормативно-институционален пристап во областите: животната средина, заштитата на природата, вода, управување со отпад, амбиентен воздух, човечки ресурси, вршење надзор и извршување одлуки, Документот за јавните политики ги определува општите правци за унапредување на еколошката политика, со предлози за подобрување на правната рамка и на примената на законите и другите прописи (Документ, стр. 15 и сл.).

Предлозите, формулирани на повисоко рамниште на генерализација, овој Патоказ натаму ги конкретизира низ план за конкретни стратегиски, легислативни и практични активности на одделните субјекти на јавната еколошка политика, со определување на временска рамка на одделни од нив и очекувани резултати на нејзиното унапредување според критериумите на ефикасност, транспарентност, ажурност, квалитет и пристап до правдата. Притоа, Патоказот аспирира и кон определување на содржинската ориентација и цели за претстојните активности, што низ методите на развивање на одделните законски и други проекти, функционални анализи на институциите и евалуација на примена на законите, на тие активности ќе им дадат смисла на цврсто закоренување на концептот на еколошка правда како еманација на начелото на владеење на правото во оваа област и на одржливиот развој на општеството.

3. ЈАВЕН КАРАКТЕР НА ЕКОЛОШКАТА ПОЛИТИКА



3.1. Прво барање на концептот на еколошка правда е одредувањето на политиката (политиките) во еколошката сфера како „јавна“ политика. Тоа подразбира не само гарантирање на транспарентност и отчетност, или право на пристап на граѓаните до информации со кои располагаат јавните институции и јавна контрола над нив, туку пред сè, суштествена промена на поимањето и, уште повеќе, креирањето и спроведувањето на политиката во заштитата и унапредувањето на животната средина, како политика што ја креираат и спроведуваат сите сегменти на општеството (граѓаните, нивните асоцијации, правните лица и јавните институции).

Поимот на јавна политика (политики), што во инструментариумот на теоретскиот и практичниот дискурс за делувањето на јавноста, институциите, правните вредности и норми има заземено постојано место, не е предмет на цврсти дефиниции. Вообичаено под тој поим се подразбира систем на активности на јавните институции што се состојат во стратегии, планови, регулатива и финансиски аранжмани во врска со одредени подрачја во која државата има регулаторни, контролни или извршни функции, засновани врз меѓународните договори, уставот, законите и подзаконските прописи и судските одлуки. Потесното значење на овој поим се сведува на активности на државата кои се одговор на потребите и интересите на граѓаните во однос на остварување на нивните потреби и остварувањето на нивните слободи и права.

Комплексноста на дефиницијата на поимот на јавна политика (политики) произлегува натаму од одредувањето на нејзините суштински компоненти, кои ги сочинуваат од една страна функциите на државата и јавната власт и од друга страна интересите и потребите на граѓаните. Функциите на државата се распоредени во широка скала на вертикална и хоризонтална поделба: поделба и релации меѓу централни државни органи и локална самоуправа, поделба на власта на законодавна, извршна и судска и внатрешна поделба на компетенциите во делот на извршната власт (влада- управа- автономни јавни институции) и судската власт (уставно судство- редовно судство- управно судство). Составна, додатна компонента на слоевитата структура на креирањето и водењето на јавната политика претставува механизмот на пренесување на одделни компетенции на приватни институции (агенции и слично), или на тела на јавно-приватно партнерство (концесии итн.). Тоа се причините поради кои наспроти поимот на „јавна политика“, кој имплицира сфаќање дека се работи за интегрирана, па и централизирано поставена дејност во сферата на јавната власт, вообичаено се употребува неговото плуралистичко одредување како „јавни политики“: политика на владата, политика на јавните институции, политика на локалната самоуправа, судска политика (на казнувањето на пример) итн.

3.2. Плуралистичкиот карактер на јавните политики, согласно основното начело на организација на општеството на поделба на функциите, налага прецизно правно уредување, фиксирање и разграничување на компетенциите на носителите на јавните функции, врз начелата на хиерархија, партнерство или автономност. Врз овие начела се одредуваат поблиску уставно и законски уредените односи помеѓу одделните актери на јавните политики, притоа прецизирајќи го степенот на широчина на конкретната надлежност, ексклузивност или поделба на функциите, самостојност и одговорност за креирањето и водењето на политиките во одделни области. Покрај стриктната поделба на надлежностите помеѓу државата и локалната власт, современа тенденција во развиените демократии е вклучувањето во јавните политики на цивилното општество (граѓаните и нивните асоцијации), во некои области до висок степен на автономија на недржавни тела и на саморегулација во креирањето и водењето на политиките.

Наспроти овој, главно формално-правен и институционален пристап, поимот на јавни политики има и поширока димензија којашто е поврзана со општествените вредности и нивната алокација (политиката како авторитативна алокација на вредностите што општеството ги смета за најважни). Овој пристап упатува на поврзаноста и детерминираноста на јавните политики од факторите на општествено-економскиот и политичкиот развој и од општата култура и свест за значењето на јавните добра и нивното одржување и унапредување. Тие детерминанти влијаат врз можностите за креирање на јавните политики како ексклузивна функција на државата и власта, или препуштањето врз нивното формирање да делуваат пазарните законитости или индивидуалниот избор на граѓаните.

За Патоказот за јавната еколошка политика овие општи согледби имаат значење на укажувања фокусирани на посматрање на економскиот, политичкиот и правниот концепт на еколошката правда како целина, којашто наметнува барање за минуциозно определување и разграничување на: компетенциите на државата (јавната власт) воопшто во еколошката сфера; поделбата на компетенциите што го следи начелото на поделба на власта; компетенциите на локалната самоуправа; компетенции на независни авто регулаторни и други тела; компетенциите на невладини организации и други асоцијации на граѓаните; правата на поединецот; минуциозно уредување на компетенциите и заемните права и должности на сите субјекти. Таквиот пристап налага целата еколошка сфера-устав, закони, централни органи, локална самоуправа, институции, невладини организации итн., да биде опфатена со единствен пристап на стратешкото планирање, кое ќе обезбеди повлекување на синхронизирани потези на уставен, легислативен и правно-институционален план.

3.3. Посматрањето на јавните политики во единство со вредностите прокламирани и поддржани од граѓаните како јавно добро претставува општ контекст за можноста за развивање на различни опции, подредени на постулатите за демократски развој на општеството, партиципативност и

координација меѓу различните сектори на државата, локалната самоуправа и цивилното општество заради оптимална ефективност, ефикасност и еднаквост на сите во достапот на јавните услуги.

Вредносниот критериум, поврзан со јавното добро врз кое се фокусирани интересите и очекувањата на сите граѓани и на општата јавност, го разликува поимот на јавна политика од политиката на државата во донесувањето на одлуки вршењето на нејзините функции на власт (регулаторна, репресивна, одбранбена итн.). Тоа разликување, во коешто политиката се сфаќа како активност што се занимава со прашањата- кој добива нешто, кога и како, не ги поставува овие два поими во однос на заемно исклучување, туку упатува, врз повисокиот принцип на демократско управување, на нивната нужна поврзаност: власта, односно моќта и политиката, треба да наметнува одреден модел на односи прифатен од граѓаните којшто развива, поддржува и следи јавни политики во заштитата и унапредувањето на јавното добро што е во интерес на сите. Отстапувањето од овој темелен постулат на легитимно и демократско владеење го сведува процесот на донесување на политички одлуки и вршење на власт на арбитражно и неусогласено со волјата на мнозинството остварување на интересите на тесни структури на политичка моќ. За јавните политики е затоа клучно барањето политичките процеси на избори на претставници на граѓаните и на конституирање на органите на власта, како и процесот на донесување политички одлуки, да биде заснован врз демократски вредности и процедури, што гарантираат оптимално ниво на влијание и контрола на граѓаните јавните политики и контролата на власта.

Поимот на јавни политики е поврзан со два категоријални поими, коишто изразуваат мошне обемна и политичка, економска и правна содржина: јавно добро и јавна услуга, кои имаат централно значење за формирањето на јавната еколошка политика чијшто објект е животната средина. Тоа подразбира не само политичка или уставно-правна концептуализација на овие поими, туку исполнување со постулатите врз кои се засновани на сите законски и институционални инструменти на јавната еколошка политика, како и нејзино континуирано следење и евалуација. Основни карактеристики на јавното добро, што него го разликуваат од пазарните добра, се: неисцрпливоста и неисклучивоста. Првото значи невозможност на еден корисник да го потроши јавното добро исклучувајќи ги другите од неговото користење. Второто значи дека кога едно лице го користи доброто, тоа не ги спречува другите да го користат (проблем се „шверцерите“ или „слободните јавачи“ кои не плаќаат за користење на добро за кое се плаќа). Јавните добра и услуги во областа на животната средина современата држава ги обезбедува и остварува низ модерен систем на јавни институции. Основен проблем е дали сите јавни добра и услуги мораат да ги обезбедуваат јавни институции (државни или на единици на локалната самоуправа), и кои услуги може да им се понудат на приватниот сектор (концесии итн.).

Уредувањето на правниот статус на правните добра што влегуваат во комплексот на животната средина има посебно значење за концептот на еколош-

ката јавна политика и индивидуалното право на здрава животна средина. Во правната теорија постојат две стојалишта за ова прашање. Според германската теорија (хрватскиот устав, уставот на РСМ), јавното добро, под извесни исклучоци, се подвргнува колку што е можно повеќе на стварно-правното уредување коешто се однесува и на сите останати ствари. Според вториот, француски модел, јавните добра се изземени од општото стварно-правно уредување и речиси се изедначуваат со посебниот јавно правен режим на општите добра (добрата во општа употреба) кои се ставаат вон промет и под посебен правен статус (*res extra commercium*). Во македонското законодавство како основно решение е прифатен германскиот модел, со тоа што за располагањето со јавните добра одлучува Владата на РСМ. Статуирањето на прешироки овластувања на Владата, во практиката што ја карактеризира отсуството на ефикасна контрола од Собранието, се појавува како една од главните причини за неспроведување на начелото на владеење на правото во заштитата на животната средина. Јавните добра се во сопственост на РСМ и располагањето со нив е главно во исклучива надлежност на извршната власт, со исклучоци во кои, согласно прописите за локалната самоуправа, управувањето и располагањето со нив е препуштено на општините и Градот Скопје.

Овде настануваат главните проблеми во градењето и спроведувањето на јавните политики во таа област, што се последица на крајно разнебитените институции на извршната власт коишто, заробени од политички, партиски и други влијанија не може да обезбедат интегрално управување со јавните добра во животната средина и со нив поврзаните јавни услуги во интерес на граѓаните. Самиот правен статус на јавно добро не е одреден на доволно конзистентен начин, кој би исклучувал секаков обид за нивно користење спротивно на нивната намена и на двете основни карактеристики кои им даваат својство на јавни добра. Без ефикасна, транспарентна и одговорна извршна власт, на животната средина и се заканува бескрупулозно уништување за сметка на бизнис, приватни и коруптивни интереси. Наодите за таквите тенденции, презентирани во Анализата за состојбите на Платформата за еколошка правда, наметнуваат ургентна потреба за уставна и правна реформа, што врз доследната примена на начелото на поделба на власта и собраниска контрола над извршната власт, како и со заострување на барањата за нејзина отчетност и правна одговорност, може да го запре процесот на сестраната деградација на природата, екстремните загадувања на животната средина и системското истиснување на граѓаните од донесувањето одлуки во оваа сфера и пристап до правдата. Значаен сегмент на таа реформа треба да претставува законското уредување на односите меѓу Собранието и Владата во ограничувањето и вршењето надзор над нејзините овластувања во располагањето со природните богатства (давање концесии во рударството или земјоделието, продажба на недвижности во државна сопственост, итн.).

Правната регулатива што го покрива подрачјето на остварувањето на функциите на јавните институции во однос на јавните добра кои се од животна значење за граѓаните покажува висок степен на неконзистентност, внатрешна неусогласеност и непостоење на ефикасни заштитни механизми (инспекции,

омбудсман, судска заштита на правата, заштита од различните форми на еколошки криминал итн.). Таков е случајот со законите за градење, за води, земјоделско земјиште, шумарството итн., коишто се предмет на мошне чести измени и на јавните институции во тие области не им обезбедуваат доволен простор за ефективно и остварување на нивните функции во извршувањето на законите. Главна причина за нивниот пасивен однос кон формалните овластувања претставува нивната партизација, која ја супституира нивната подреденост на начелата на законитост, самостојност, непристрасност и одговорност, со клиентелизам и послушност спрема повисоки државни и партиски авторитети. Аргумент за ова тврдење е речиси незабележителното постоење на инспекциски служби (28 самостојни инспекторати или инспекциски служби во состав на министерства и агенции), кои поради законите со кои се уредува инспекцискиот надзор имаат ограничени овластувања во спроведување на законите.

3.4. Конститутивно обележје на јавната политика е остварувањето на принципите на транспарентност, отчетност и пристап до информации од јавен карактер. Тоа значи дека јавна еколошка политика е онаа политика која се формира низ непрекинат дијалог на институциите и граѓаните, нивните асоцијации и други субјекти (партии, движења итн.), и што транспарентноста на процесот, во кој јавните институции имаат стриктни должности да даваат отчет и да ја информираат јавноста за своите одлуки и постапки, ја обезбедува со ефективен пристап на граѓаните до информации од јавен карактер.

Македонскиот правен систем, кој според Анализата за состојбите е под овие постулати, мора да ги имплементира основните начела на јавната еколошка политика предвидени со Архуската конвенција за пристап до информации, јавно учество во донесувањето одлуки и пристап до правдата во областа на животната средина од 1998 година (во сила од 2001 година). Структурата на моделот на јавна еколошка политика, предвиден со Конвенцијата, ја сочинуваат три столба: право на пристап на секој граѓанин до информации за животната средина; учество на јавноста во донесувањето одлуки, вклучително закони и други прописи; и пристап до правдата, односно право на граѓаните на судски или административни постапки во случај државата да ги прекрши или да не се придржува кон овие принципи. Последниот, IV Национален извештај за имплементација на Архуската Конвенција на Република Македонија (2017 година), ратификувана во 1999 година (Протоколот кон Конвенцијата за регистар за испуштање и пренос на загадувачки материји е ратификуван во 2010 година), бележи значителен, но сè уште незадоволителен напредок на Републиката во нејзината примена. Генерално прашањето за пристап до информации од јавен карактер се уредени со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2006 година, додека пристапот до информации од областа на животната средина е уреден со Законот за животната средина од 2005 година. Во однос на имплементацијата на Конвенцијата во Националниот извештај како недостатоци се посебно идентификувани: - недостаток на финансиски ресурси за отворање и опремување на информативни пунктови преку кои граѓаните навремено би биле обезбедени со потребните информации; -

недостаток на расположливи човечки ресурси на национално и локално ниво; - потреба од зајакнување на капацитетите на невладиниот сектор; - недостаток на користење на електронските алатки и недоволен капацитет за развој на електронските алатки за пристап до информации на национално и локално ниво (голем број на регистри во електронска верзија не се ажурирани и не се достапни за јавноста) - недоволна системска развиеност за имплементација на третиот столб од Конвенцијата - пристап до правда; - зајакнување на улогата на медиумите во подигањето на еколошката свест; - поголема застапеност на еколошкото воспитување во образовните програми и развивање на свеста за основното човеково право за здрава животна средина. - зголемување на финансиските средства кои ќе се одвојуваат од буџетот на државата за спроведување на активности за заштита на животната средина на централно и локално ниво како и зголемување на финансиската помош за невладините организации за спроведување на активности и проекти со цел подобрување на животната средина.

Недоволната усогласеност на системот на јавно информирање во сферата на животната средина со стандардите предвидени со Архуската конвенција има за последица блокада на пристапот кон правдата, затоа што секое иницирање на управна постапка за повреда на тоа право, или пак на управно-судска постапка (пред управните судови) е однапред осудено на неуспех поради повикување на надлежните институции на системски пречки како причина за повреда на правото на информирање, што се потпира врз непрецизно разграничените вертикални и хоризонтални компетенции или неконзистентност и конфликт помеѓу законските решенија во одделни области (законите за земјоделско земјиште и за градење, за водите и за заштита на природата итн.): Тој факт ја исклучува однапред и индивидуалната одговорност на носителите на јавни функции за преземање на мерки со кои треба да се создадат услови за почитување на правото на пристап до правдата поради повреда на правото на информирање.

3.5. Учесството на јавноста во донесувањето одлуки и нивното спроведување е од клучно значење за јавниот карактер на еколошката политика. Отворено и инклузивно општество го карактеризира обезбедувањето на широк слободен простор за учество на граѓаните, поединечно или преку различните невладини организации и други асоцијации, не само да добиваат информации за одлучувањето за сите значајни прашања што се во допир со животната средина, туку и да даваат предлози и барања за донесување, да се изјаснуваат за иницијативите на јавните институции, да вршат континуиран мониторинг низ јавните медиуми, да бараат заштита на нивните права ако е повреден јавниот интерес, или да бараат судска заштита ако поради недонесување на потребни одлуки или донесување штетни одлуки е повредено нивното право на здрава животна средина. На тој начин, граѓаните и нивните невладини асоцијации се појавуваат како највлијателен социјален агенс кој ги одредува целите на јавните политики и врши притисок на формалните механизми за донесување одлуки и нивно спроведување во определен правец.

Граѓанскиот активизам е битна компонента на циклусот на јавната политика, како процес што поминува низ пет фази: дефинирање на проблемот, односно давање јасна дијагноза која треба да ги убеди официјалните креатори на политиките дека е неопходно решавање на проблемот со донесување на соодветни одлуки (стратегии, закони итн.) и нивно спроведување во практиката; формулирањето на јавната политика што се состои во предлагање на оптимални опции за решавање на проблемот низ соодветни начини и средства; избор на најпогодна опција на јавна политика во која доаѓа до усогласеност на сите актери на јавната политика- граѓаните и власта, околу определбата кои решенија на проблемот се прифатени и треба да се пристапи кон нивна реализација; спроведување и следењето на јавната политика што ги опфаќа формалните механизми и Методологија на јавните институции, кои ја спроведуваат и следат примената на стратегиите, законите и другите инструменти на транспарентен начин, овозможувајќи континуиран увид на јавноста врз вршењето на нивните функции.

Клучната детерминанта на поимот на јавна политика- јавноста, ја сочинуваат: секој граѓанин кој има суверено и неприкосновено право да биде информиран, да учествува во донесувањето одлуки, да ја следи политиката на државните институции, да покренува прашања на отчетност и одговорност на носителите на јавни функции; невладините организации и сите други граѓански асоцијации, и медиумите, како најмоќно средство. Како на право на кое му е обезбедена судска заштита, Архуската конвенција прави разлика помеѓу „јавност“, а тоа се сите чинители на државата и граѓанското општество и „засегната јавност“ што ја сочинуваат поединци или правни лица кои се засегнати или се заинтересирани за донесување одлуки за животната средина.

Јавноста ја сочинуваат граѓаните, како поединци, нивни невладини организации и други асоцијации, правните лица и политичките партии. Своите согледби, ставови, предлози, иницијативи и други манифестации на нивното определување тие ги изразуваат поединечно и непосредно на секој вид општење со јавноста (социјални мрежи итн.), на собири, преку средствата за јавно информирање или преку свои претставници во собранието и другите јавни институции. Со уважувањето на јавноста како битен фактор на креирањето и спроведувањето еколошка политика кореспондира принципот на транспарентност и отчетност на јавните институции. Согласно Конвенцијата, македонското законодавство прави разлика помеѓу „јавност“ и „засегната (заинтересирана) јавност“, кои се разликуваат по својата содржина. Така, според Законот за заштита на животната средина (чл.5 т.25 и 26) „јавност“ е едно и/или повеќе правни и/или физички лица и во согласност со закон формирани организации и здруженија на граѓани; „засегната јавност“ е јавноста којашто, во моментот, е засегната и/или во иднина може да биде засегната или има интерес во врска со донесувањето одлука за животната средина со која е во посебен однос со одредена постапка. Засегната јавност ги вклучува и здруженијата на граѓани формирани за заштита и за унапредување на животната средина, како и физичко лице кое има голема веројатност да ги почувствува последиците од донесувањето на одлуката.

Од особено значење за креирањето на еколошката политика како јавна политика има вториот поим „засегната јавност“, која треба да има значително влијание во процесот на донесување одлуки за животната средина, со можност директно да учествува во процесот на донесување на одлуки и со право за поднесување соодветно правно средство за заштита на правото на здрава животна средина, спречување на злоупотребите на јавните власти и појави на еколошки криминал (претставки, петиции, тужби итн.). Спроведувањето на овој постулат е една од најслабите карики во македонскиот систем на еколошка правда. Пред сè, општата дефиниција на засегната јавност како да го исклучува граѓанинот како поединец, имплицирајќи некакво колективистичко одредување на тој поим. Втопувајќи го во таквото сфаќање на јавноста поединецот се губи при оценувањето- што е став, иницијатива, реакција итн. на јавноста, особено во случајот кога во таа „засегната јавност“ за донесувањето одлуки учествуваат граѓани со спротивставени интереси (типичен е случајот со „јавните расправи“ за донесување или измена на урбанистички планови, при кои со лобирање на едната или другата страна- „за“ или „против“, одлуката што следи се јустифицира со определбата на „мнозинството“). Покрај тоа, Законот за заштита на животната средина остава широк простор за арбитрарност на јавните институции и заобиколување на принципот на учество на граѓаните во донесување на одлуки, препуштајќи ја на самите институции оцената која јавност во однос на конкретна одлука е „засегната“ за да може да се консултира за одлуката.

3.6. Примената на европските стандарди за учество на граѓаните во донесувањето одлуки, транспарентноста на постапувањето на јавните институции и информираноста, е од централно значење за Патоказот. Јавната еколошка политика што се стреми кон еколошка правда претпоставува преиспитување и проширување на уставната рамка на заштитата на животната средина врз принципите на политичкиот либерализам што се однесуваат на почитувањето на основните човекови права и постулатот на правдата. Со својата примарна гарантивна функција, Уставот мора не само да ги прокламира вредностите на еколошки праведното општество, туку и да ги фиксира механизмите, процесите и институциите за негово остварување. Особено е важно уставните решенија да создадат основа за застапување и заштита на интересите на „невидливите“ чинители на еколошката екумена: живиот и неживиот свет што не окружува. Остварувањето и на таквата цел може да се постигне со различни уставни решенија, како што се: формирањето како уставна институција на посебен еколошки омбудсман со широки, вклучително и извршни овластувања, вклучување во парламентарниот состав на пратеници од редот на „зелените партии“ со стриктен мандат за застапување на интересите на еколошката правда во законодавниот процес (со право на граѓаните да ги отповикаат ако отстапуваат од својот мандат), директна вертикална надлежност на Владата да го контролира применувањето на законите во сферата на заштитата на животната средина кога нивното спроведување е спуштено на локално рамниште, уставни гаранции за ефикасна заштита на правото на граѓанинот на здрава животна средина, особено на правото на информираност и учество во донесувањето закони и одлуки од

надлежните органи, стриктно уставно уредување на судската контрола над актите на управата што задираат во правото на граѓаните на здрава животна средина и уставно статуирање на правото на граѓаните на судска заштита на правото на здрава животна средина.

Во донесувањето на законите, кои имаат улога на најзначајни инструменти на заштита (или загрозување „под заштита на законот“) на животната средина треба да биде обезбедено со соодветни уставни решенија соодветно влијание на граѓаните. Тоа подразбира и барање, сегашната процедура на донесување на законите, која во нивната подготовка вклучува посебна анализа на фискалните импликации на примената на соодветниот закон, да биде дополнета со посебен еколошки елаборат, изработен од независни научни институции, не само за еколошките ефекти на примената на законот, туку и за неговата втемеленост врз превосходно научно потврдени согледби и оценки. Влијание на граѓаните и невладините еколошки организации врз донесувањето на законите и одлуките на владата и другите јавни институции, како и на локалната самоуправа треба да се обезбеди со воведување на инструменти на е- собрание, е-влада и е-општина. За проекти од поширок опфат или значајни со тие инструменти може да се обезбеди и референдумско изјаснување на граѓаните.

Инструментите за еколошка политика се алатки што ги користи владата и другите јавни институции за спроведување на нивните еколошки политики. Владата има широки овластувања да користи различни инструменти во спроведувањето на законите, како на пример, економските стимулации и пазарни инструменти, даноци и даночни ослободувања, дозволи за трговија и такси, кои може да бидат многу ефикасни во поттикнувањето на еколошка политика насочена кон подигање на стандардите на еколошката правда. Тие треба да одат во пресрет на претпоставката дека компаниите и другите организации кои се занимаваат со ефикасно управување со животната средина може да извлечат поголема корист од таквите мерки. Корисни мерки во таа смисла може да претставуваат: билатералните договори меѓу владата и големите загадувачи, агро-индустриски комбинати и сл., форсирањето на зелените програми за јавни набавки како и подигање на вредноста на исполнетоста на еко-стандардите при јавните набавки или давањето концесии. Систематичноста во примената на вакви мерки налага потреба за донесување на посебна законска регулатива, со која Владата ќе добие прецизни овластувања за поголем број стимулативни мерки, а од друга страна ќе ја намали или потполно елиминира можноста за арбитражно одлучување и злоупотреби, под услов ако во сите процедури на одобрување одлуките ги заснова во независни и научно и стручно издржани елаборати. Во конципирањето на таква проактивна политика Владата може да се потпира на препораките за „добри практики“ на Дирекцијата за животна средина на ОЕЦД, која собира и обработува податоци за ефикасноста и последиците од еколошките политики спроведени од националните влади со детали за искуствата на земјите со нивните еколошки политики.



3.7. Формирањето на јавните еколошки политики во одделните области е секогаш под силно влијание на често спротивставени интереси на политички структури и лоби групи, што ги отежнува оценките на влијанието врз животната средина и често доведува до одлуки за политики кои форсираат еколошки приоритети од секундарно значење. Полето на политичка арбитражност може да биде стеснето со давање на поголема улога во процесот на одлучување на независни научни и стручни институции, кои подготвуваат стратешки документи и програми, како и конкретни еколошки проекти и предлози врз основа на најдобрите научни сознанија.

Практиката на арбитражно проширување на и така неограничените овластувања на Владата во изборот на приоритети и поддршка на програми може да биде надмината со формирање на независна Агенција за заштита на животната средина, профилирана како стручна и научна институција, која треба да има законски утврдени надлежности за влијание врз процесот на донесувањето на одлуки. Таа институција треба да биде формирана согласно „добрите практики“ на европските држави (пример е германскиот Сојузен уред за животната средина, основан во Берлин 1974 година), развиени согласно правото на ЕУ и нејзината еколошка политика која стана една од главните области на европски политики. Нејзина основа е концептот на научна и стручна подготовка на проектите, плановите и одлуките неопходни за интеграција на еколошките политики низ хармонизација на целите на животната средина во областите на неоеколошките политики, како што се енергијата, земјоделството и транспортот. Овој концепт е денес најшироко признат како еден од клучните елементи на одржливиот развој. Заедно со поимот на „интеграција на климатската политика“, тој се наметнува како средиште на редовната активност на владата, заради балансирање со нејзината фокусираноста на тековните економски политики

4. ЕКОЛОШКА ПРАВДА

4.1. Во последниве декади еколошките политики од периферно подрачје се пренесени во самиот центар на филозофската, политичката, економската и правната мисла, која го исфрли концептот на еколошка правда како симбиоза на природните човекови слободи и права и неопходните одговори на современото општество соочено со цивилизациска криза и сè посериозни предизвици на климатските промени. Тој се појавува како едно од најмаркантните обележја на цивилизациска раскрсница, на која развојот на човековиот разум, поминувајќи ја религиозната фаза и фазата на индивидуалистичка рационалност која го велича поединецот како господар на светот, запира пред непредвидливите реакции на до сега молчаливата природа и не-човечкиот свет. Заедно со глобалните климатски промени, сеопштата девастација на животната средина што е директна последица на економскиот развој и подигање на благосостојбата по секоја цена го потресува не само неговиот морален свет,

редуциран на односите со другиот, туку и целокупната нормативна градба на односите кон „сè останато“ (живиот и неживиот свет), како и кон идните генерации. Кардинално значење добиваат прашањата: дали сегашната генерација е сопственик на сè што ја окружува и дали може сето околу неа да го користи без никакви ограничувања за обезбедување сопствена благосостојба.

Концептот на еколошка правда како интергенерациски поим, заснован врз екоцентричната филозофска парадигма на хуман и одржлив општествен развој има директни импликации врз бројни владејачки социјални парадигми. Од најголемо значење е созревањето на скепсата кон економската догма на раст и развој по секоја цена, со слободни економски активности што резултираат со зголемување на материјалните богатства на општеството и поединецот, главно со искористување на природните ресурси под кои било услови. Проблематизиран е самиот поим на економски раст и развој, мерен преку фамозни економски параметри од типот на БДП, индекси на пораст на индустриско производство или користење на енергијата како критериуми за успешност итн. Економскиот раст, прогласен за главна и неприкосновена општествена цел, легитимира секаква политика и економски ефикасен систем на управување со општеството. Владите, компаниите, сите актери на економскиот и социјалниот живот се борат за остварување на што повисоки економски резултати, потврдени низ соодветни егзактни статистики и други показатели. Современото општество ги извлекува сите свои богатства и придобивки од директно или индиректно искористување на природата и признавањето на тој факт игра клучна улога во појавата на модерните еколошки движења што се залагаат за напуштање на овие две владејачки парадигми. Нивен резултат е усвојувањето до денес над 300 мултилатерални договори за заштита на средината, од кои речиси една третина за заштита на „биодиверзитетот“.

Како важна компонента на социјалната правда, еколошката правда подразбира конзистентност на политиките во различни области и нивно синхронизирање заради надминување на внатрешните спротивности помеѓу, од една страна, економскиот интерес за раст и развој, и од друга страна постулатот на одржување и заштита на животната средина како незаменлив услов за живот на постојните и идните генерации. Во контекст на општиот поим на правдата како вредносно начело на распределба на добрата, правата и обврските, што се сведува на мера, сразмерност меѓу различните интереси во пристапот кон природата и животната средина, еколошката правда наметнува нужни ограничувања на несразмерните или ексклузивни аспирации за присвојување или користење на јавното добро. Во таа смисла, како што природата и сите елементи на животната средина (основните-почва, вода, воздух, како и целата флора и фауна), не може да се претворат само во економски добра кои може да се експлоатираат без никакви пречки заради остварување на профит, раст и развој, или, обратно, да се заштитат како „негибната природа“ во ексклузивна власт на поединецот, ниту јавните политики во нивното управување, користење, унапредување или заштита не може да се стават во ексклузивна компетенција на државата или да бидат

препуштени, без никаква регулатива, на граѓаните или нивните асоцијации. Оттука, за еколошката правда важи вековното разликување на комутативна (корективна) правда, која почива на принципот на аритметичка еднаквост (за стореното следи соодветно против сторување) и на дистрибутивна правда, која поаѓа од геометриска еднаквост (распределба на добрата, правата и обврските од повисок авторитет според однапред утврдени критериуми). Средиште на концептот на еколошката правда е дистрибутивната правда, која се наложува како вредносен критериум во одговорот на егзистенцијалните за поединецот прашања: кое јавно добро, што ја сочинува животната средина (природата, флората, фауната, условите на живот, културата итн.) треба да се дистрибуира, помеѓу кои субјекти (поединци, економски субјекти, држава, локална заедница), и според кои критериуми на правилност (меритократски, според социјалниот статус и моќ, или според потребата, имотните права, интересот за заштита на здравјето итн.). Сложеноста на проблемот на праведна дистрибуција на јавните добра ја умножуваат прашањата за тоа-кој има овластување да врши дистрибуција, кои се границите на неговите овластувања и дали како праведна или „фаворизирана дистрибуција“ може да се смета онаа што има законска основа, се едно каква е легитимноста на законите.

Концептот на еколошката дистрибутивна правда е заснован врз три постулати. Прво, таа се изразува како барање за непристрасна дистрибуција на јавните добра, втемелена врз социјален договор на постојната генерација. Второ, поради сфаќањето на еколошката правда како интегенерациски поим, дистрибуцијата на јавните добра треба да ги уважува легитимните интереси на идните генерации. Со оглед дека тие не може да бидат претставени при распределбата на добрата, во нивна улога и служба треба да биде ставена единствено науката, како област на човеково дејствување која трага по трајни вистини и може повеќе од која било друга дејност, особено од политиката, да го прогнозира идниот развој на општеството и во тој контекст- интересите на идните генерации. И трето, концептот на дистрибутивна правда подразбира правични односи помеѓу човекот и природните богатства (живиот и неживиот свет) што го окружуваат. Иако не-човечките организми или неживиот свет не се морални субјекти, треба да се смета дека поседуваат инхерентни барања за соодветни праведни постапки од човекот како морален агенс. Со оглед на тоа дека тие самите не може да ги застапуваат таквите барања, на нивно место и во нивна служба треба да се стават протагонистите на концептот на еколошка правда, кои треба да имаат призната активна легитимација, односно статус на нивни правни застапници (невладини организации или поединци овластени со закон да поднесуваат правни средства за заштита на живиот и неживиот свет).

4.2. Еколошката правда како основа на еколошката политика има два рационални аспекти: праведна дистрибуција на природата меѓу луѓето и праведни односи меѓу луѓето и остатокот од природата. Таа е инспирирана од новиот концепт на екоцентрична (биоцентрична) филозофија, кој во своето средиште го поставува постулатот на одговорност за состојбата на човештвото,

перспективите на идните генерации и целината на природата и животот воопшто како незаменлив услов за човековото опстојување. Низ холистички пристап, ова филозофско движење кое денес тендира да прерасне во главен правец на политичката и правната филозофија, но и идеја водилка на економијата („смарт“ и „зелена“ економија) и други области, го посматра животот како целина што ја сочинуваат биолошката и моралната заедница, а правото на живот на целиот жив свет-флора и фауна во која и да е форма, па и на материјалниот свет кој е услов за животот, како етноцентрична оска на политиката, правото, моралот и целокупниот вредносен систем. Екоцентричниот поглед на иднината на општеството се залага за радикален пресврт во вредносната вертикала на човековото постоење, која не се изразува и не се сведува само на појавата на „третата генерација права“ (на здрава животна средина итн.) и развитокот на еколошкото право или на новите подрачја на медицинското право. Многу повеќе од тоа, промовирањето на биоцентризмот како практична филозофија е почеток на интегрален филозофско-правен концепт за природните права на човекот, кои се еманација на правата на природата и на универзалната, космичка етика и правда.

Врз таквото негово сфаќање е фундирано основното човеково право на живот во достоинство, кое е многу повеќе над неповредливото право на здрава животна средина, и ги вклучува сите компоненти на квалитет на животот во полната, целосна смислана тој збор. Човекот има природно право не само на чист воздух, почва, вода, туку и на културно, економско, политичко и општествено окружување кое му обезбедува достоинствен живот, гарантирајќи го неговото продолжување и на следните генерации, од кои човекот ја краде сегашната материјална егзистенцијална основа.

Претпоставка за екоцентрично ориентирана јавна политика на државата е одредувањето на нејзината улога како непристрасен делител на дистрибутивната правда. Тоа значи дека таа треба да биде воздржана во своите аспирации да креира политики што не се од корист и во интерес на сите, туку во некои тесни политички, економски или слични интереси. Еколошката правда како непристрасност подразбира еднаков, односно рамноправен третман на сите партиципанти на дистрибутивната правда и непристрасно решавање на нивните конфликти предизвикани со спротивставени интереси. Таа се остварува при усогласено прифаќање на следниве разумни правила: треба да се отфрли сè што ги загрозува виталните интереси, сè што создава неправедни привилегии за неког во однос на другите, како и сè што ги загрозува јавните добра или значи пропуштање тие да се заштитат. Овие правила треба да се гарантираат со стриктни уставни и институционално-правно-институционални гаранции.

4.3. Пробивот на еко(био)центричниот пристап и неговата аспирација да стане водечка мисловна парадигма на иднината има директни рефлексии врз правните концепти, тендирајќи кон нивни радикални промени низ доследно остварување на владеењето на правото и доброто управување, етаблирање на концептот на проспективна одговорност и гарантирање на судска заштита

на правата пред независен и непристрасен суд како централна институција на демократската правна држава.

За концептот на еколошка правда е посебно важно уважувањето на вредностите на биоетичката екумена како основа за создавање нова правна филозофија, што на подрачјето на правото имплицира појава на нови облици на одговорност за негативните последици на научно-техничкиот развој и за обезбедување одржлив развој. Таа развива нов пристап кон етиката на одговорноста, која треба да претставува филозофско-правна основа за такви промени, врз разликувањето на ретроспективната одговорност за она што човекот го сторил, повредувајќи ги своите должности, од проспективната одговорност за она што требало да го стори, за потомството, за она што може да се појави во иднина. На дело е трансформација на правната метафизика, која поаѓа од трансценденталната или метафизичка должност на поединецот за тоа и во иднина на Земјата да постојат луѓе, и тоа под оние услови на постоење кои уште допуштаат остварување на идејата за човекот, во правната наука и позитивно право, концентрирано на создавање на нов облик на правна одговорност- проспективна граѓанска, казнена, дисциплинска. И без емпириски докази, потребата од статуирање на проспективна одговорност извира од самата смисла на животот како опстојување, континуитет, што имплицира должност на секој припадник на општеството за негова заштита и унапредување. Врз тој постулат е засновано барањето за одговорноста на поединецот како нужна компонента на солидарната одговорност за колективните активности на човештвото, развиена како интериндивидуална и интернационална одговорност. Секој поединец е должен да ги предвиди негативните последици на неговото постапување и одговорен е за нив. Технолошкиот ум на хомо фабер, заробен со илузијата на научно-технолошки прогрес, треба да се покори на рационалниот ум на *homo sapiens*, фокусиран врз човековата слобода и хуманите вредности, кои имплицираат одговорен однос кон она што го опкружува поединецот како сегашна и идна природна и културна средина, врз нов „еколошки императив“ кој гласи: „постапувај така што последиците на твоето постапување ќе бидат сообразни со перманентноста на вистинскиот човечки живот на земјата“. Одговорноста на поединецот за последиците на неговите постапки наметнува барање за нејзино стриктно правно уредување, но врз поинакви начела, од оние врз кои функционира ретроспективната индивидуална одговорност дело- за она дејствие што е сторено и со кое е предизвикана некаква штетна последица, но не и за она што е пропуштено да се стори, за она што поединецот според својата социјална ролја бил должен да го предвиди како последица на неговите постапки и да го спречи. Тоа барање имплицира ревизија на законодавството во оваа област, со цел за засновување на одговорноста на сите субјекти не само врз забранувачки, туку и врз императивни норми со прецизно уредени овластувања и должности и со соодветни санкции за несторување, односно пропуштање на извршување на должностите.

Индивидуална етичка основа на проспективната одговорност е тоа што е истовремено највисок дострел на современото општество: знаењето. Ако современото општество е општество на знаење, наука и истражување, токму знаењето ја конституира и должноста за предострожност и предвидување на негативните последици на одделни човекови постапки. Проспективната одговорност ја конституира од етички сосема издржан аспект пропуштањето на таквата должност за знаење, предострожност и предвидување. Таа мора да биде индивидуализирана, да се потпира врз индивидуална оценка за прекорливо однесување на поединецот, кое треба да биде во согласност со барањата на неговата одговорна ролја и димензионирана со значењето на самата ролја на поединецот. Тоа е нова концепција на нормативно сфатената вина, како прекорливост за она што субјектот бил должен и можел да го предвиди и спречи, а пропуштил тоа да го стори. Таквата одговорност претпоставува прецизно правно уредување на правата и со нив нужно поврзаната правна одговорност што произлегува од вршењето на одредени општествено важни ролји од аспект на одржливиот развој. Зајакнувањето на одговорноста на носителите на јавните функции, граѓаните и правните лица налага комплексни промени во еколошкото, казненото, граѓанското и управното право, како и во судските и управно-судските постапки на заштита на правата. Тоа подразбира не само проширување на одговорноста за оmissивни деликти (дела на несторување), туку и посебни процесни решенија што во судската и управно-судската постапка треба да гарантираат ефикасност на постапувањето и ефективност во донесувањето на одлуките, со статуирање на посебни процесни правила за префрлање на товарот на докажување на тужениот: поради посебното овластување што го врши, тој е должен да докажува дали преземал определено дејствие.

На подрачјето на еколошка правда, на која најмногу и е блиска концепцијата на проспективната одговорност, одредувањето на одговорни „ролји“ на поединците, на нивните права и должности, како и на постапките кои тие ги преземаат или ги пропуштаат и што предизвикуваат или може да предизвикаат загадување на животната средина или повреда на правото на здрава животна средина, треба да добие цврсти форми и содржини низ соодветни измени на казненото, граѓанското и управното законодавство.

4.4. Следната еманација на постулатот на еколошката правда-владеење на правото, го наметнува како нужност интегралистичкото сфаќање за правото воопшто како синтеза на идеите, вредностите и принципите на правото, системот на позитивно-правни норми, примена на нормите и справедливи судски пресуди во конкретните случаи на спорови за правото или деликтни повреди на правните норми што се однесуваат на заштитата на животната средина. Таквото сфаќање денес, во услови на девастиран политички и правен систем, е предмет на крајно неприфатлива вулгаризација од страна на владејачката утилитаристичка политичка идеологија на сведување на правото на рамниште на обичен инструмент во рацете на политиката, таква каква што е: право е тоа што ќе го договори политичките партии (односно нивните лидери) и што, како резултат на нивното одлучување, спроведено според правилата на

слободната политичка „игра“ водена од тесните партиски интереси и согласно моќта на играчите, се претвора во закон.

Таа концепција не само на ова подрачје, туку во целиот правно-институционален систем се пројави како главен фактор што создаде и одржува долготрајна нестабилност и континуирана, сè подлабока, политичка криза во македонското општество. Покрај тоа, инструментализацијата на правото и неговото сведување на еманација на арбитрерната политичка волја на најмоќните политички структури во основа го отфрла сфаќањето за правото како рационален систем на идеи, принципи и правила врзани за човековото достоинство и природни слободи и права, слободата на поединецот (не претставувана или редуцирана на слободата на политичките актери), правдата, еднаквоста на правата итн. Најзагрозен простор од таквата инструментализација, зашто најмалку може да се брани, е животната средина што ја сочинуваат добра во општа употреба. Тие остануваат небранети поради две главни причини: глобалната антропоцентрична филозофија на општествениот развој, којшто во голем дел се потпира врз „кражба“ од природата и безмилосно уништување на животната средина; и грубиот квази-либерален модел на капитализам развиван во македонското општество од самите почетоци на неговата транзиција, кој целиот општествен развој и успешноста на политиките на развој ги провлекува низ тесната инка на порастот на профитите и порастот на БДП. Сè е дозволено или се толерира, иако е забрането, за да се покаже успешност на концептот на развој: да се уништуваат шуми, води, да се спроведе беспримерна урбанизација на големи градови каде може да се остваруваат највисоки профити, да се поттикнува градбата по било која цена, само за да се одржи посакуваното ниво на пораст на БДП.

Остварувањето на начелото на владеење на правото подразбира, меѓу останатото, владеење на легитимни закони коишто се донесени во општа корист, водени од идејата на правда за сите што се засегнати со нив. Во светлината на овие барања, анализата на законската регулатива на животната средина упатува на низа слабости, од кои најбележита е редуccionистичкиот пристап кон дефинирањето на животната средина како физичка средина на човекот, при што е исклучено уважувањето на интергенерацискиот аспект на еколошката правда (тоа што на најдобар начин го изразува германскиот устав, чл.20а, кој се повикува на интергенерациска правда, кога стипулира дека државата, свесна за одговорноста кон идните генерации, ги заштитува природните основи на животот и животните со закони и, согласно правото и правдата, со егзекутивна и судска активност, во рамките на уставниот поредок.

Донесените закони со кои е уредена заштитата на животната средина поаѓаат од претставата за заштита на правото на здрава животна средина на постојната генерација, дозволувајќи експлоатација, трошење на извори, емисии на штетни гасови итн., но во некои умерени димензии кои не го загрозуваат „нашето“ постоење. Тој пристап е основа за застарениот правен концепт на заштитата на животната средина, дезавуиран од самата природа која се поотворено ја манифестира својата надмоќ и станува од ден на ден

се повеќе стерилен, ефемерен и заплеткан во сопствени контрадикции, без проектирање на можност за зацртување перспективи на некоја не само подалечна, туку и поблиска иднина на хуман и одржлив општествен развој. Не случајно, најслаба точка во постојните закони е отсуството на регулатива за стратешкото среднорочно и долгорочно планирање, со потребни законски инструменти и гаранции дека донесените планови нема да останат празно слово на хартија.

4.5. Ефикасното спречување на злоупотребите на власта и криминалот во еколошката сфера, како сегмент на постулатот на владеење на правото, е исто така од клучно значење за концептот на еколошка правда. Тоа е апострофирано со фактот на масовна распространетост на незаконитоста во заштитата на средината, што се движи речиси до отсуство на секаква контрола над примената и на постојните закони. На таквата катастрофална состојба, блиска до аномија, погодува екстремната партизација на јавните институции во сојуз со квази-либерален економски концепт (се во интерес на економскиот развој), и слабата или „заробена“ држава, која функционира на некоја далечна периферија од функциите што треба да ги остварува една современа држава, со гонење на ситни криминалци, не обидувајќи се да се справува со вистинските, тешки облици на корупција и организиран криминал, со постојано менување на законите како лек за надминување на состојбите на незаконитост, со формирање провизорни институции кои немаат никаква функционална смисла ниту оправданост итн. Во еколошката сфера (и не само во неа) Републиката функционира како „држава- сенка“, чијашто главна улога е да ја крепи и материјално обезбедува власта на политички олигарси и економски моќници кои целиот временски период на транзиција го имаат претворено во беспопштедна меѓусебна борба за моќ. Граѓаните се и самите вклучени во поданичкиот синџир на клиентелизам, немоќно прифаќајќи ја играта на „големите играчи“ како природно наметната судбина.

Потврда за овие констатации може да се најде во сите сфери на заштита на животната средина, и цел на Патоказот е во тие што се идентификувани како подрачја инфицирани со корупција, организиран криминал и злоупотреби на власта, да се иницираат соодветни активности за нивна превенција и репресија. Такви се особено подрачјата на: урбанизмот и градежништвото, располагањето со отпад, земјоделието и шумарството, рударството и располагањето со природните богатства. Постојните механизми на борба против еколошкиот криминал и другите појави на незаконитост треба да се засилат, по примерот на други држави, со институционално јакнење на постојните институции, но и со создавањето нови (еколошка полиција, еколошки омбудсман, агенција за заштита на природата).

Заробеноста на македонското општество и држава од организирани криминални структури претставува појава што излегува надвор од казнено-правните или безбедносни категоријални идентификации и прераснува во „стил на живот“, силен влијателен елемент на културата на секојдневно живеење и неизбежен елемент на практикување на секоја политичка власт

во целиот период на транзиција - од прогласувањето на независноста и самостојноста на Република Северна Македонија во 1991 година до денес. Во мерата во која организираниот криминал е интерплиран, односно е во симбиоза со самите функции на државата, тој е атипична, „неконвенционална“ форма на криминал. За разлика од класичниот криминал, организираниот криминал се приспособува на функциите на државата и општеството и се стреми кон постигнување на цели поттикнати од владејачката култура без оглед на средствата за нивното постигнување. Процесот на „криминална социјализација“ е придвижен под влијание на социјални фактори што потекнуваат од социјалните разлики и социјално-економското раслојување, низ кое не секоја социјална група или поединец што и припаѓа може да ги достигне прокламираните цели на легален начин. Организираниот криминал добива форма на претприемништво и се раѓа таму каде што легитимниот пазар остава неуслужени или незадоволни голем број потенцијални потрошувачи на прокламираните добра.

Во споредба со други форми на организиран криминал, особено тој со елементи на насилство (разбојништва, грабеж на банки итн.), низ призмата на посматрањето на криминалот како функција на одделни социјални структури поврзана со нудење и давање услуги за поширок круг корисници, може да се издвојат и форми на организиран криминал кои се социјализираат во мера во која слабее способноста на општеството нив да ги задоволува на дозволен начин, заедно со неговата отпорност кон незаконити поведенија за нивно остварување. Типичен пример е организираниот криминал во областа на урбанизмот, градежништвото и користењето на просторот и природните ресурси. Тој постои во овие области и се развива благодарјќи на неуспехот на функцијата производство - дистрибуција - потрошувачка. Таму каде што не успева легалниот пазар, од различни причини кои опфаќаат и можност тој да е намерно блокиран од организирани групи, стапува на сцена задоволувањето на потребите на луѓето со криминални активности, се претвора во деловна активност која е слична на легалните деловни активности.

Раширеното и толерирано од државата незаконито одвивање на економските активности во сферата на урбанизмот, градежништвото, рударството и користењето на просторот е овозможено со појавата што се означува како социјализација на организираниот криминал: тој станува активност од која имаат корист сите инволвирани страни, додека жртвите се невидливи или се наоѓаат во подрачја на живот што навидум немаат директна врска со подрачјата загрозени со таков криминал. Во криминалната активност од овој вид доаѓа до поврзување на сторителите и клиентите во една заедница во која секој стекнува одредена корист. Градежниците добиваат шанса да остваруваат енормни профити, најчесто без некоја поголема финансиска контрола и да дојдат до готови пари со кои може да исплаќаат поткуп на доносителите на одлуки (планери, урбанисти, градоначалници, министерства, советници во локалната самоуправа, инспектори итн.). Конечно, граѓаните или правните лица кои се корисници доаѓаат до објекти или простор што им се потребни. На тој начин, организираниот криминал е прифатен од општествената заедница и

станува „стил на живот“ кој не само што нема негативни морални или легални конотации, туку е препорачлив како добар избор за поединецот што сака да се вклучи во него. Жртви се сите граѓани што живеат во населби опсадени од урбанистичката мафија, што е случај со Скопје и уште неколку големи градови.

Не помали девијации и различни облици на злоупотреба на власта се присутни и во другите зони на, инаку неодбранетата, сфера на животната средина (располагањето со езерата, водите, шумите, земјоделското земјиште рудните богатства, отпадот итн.). Спречувањето на криминалот во сите овие области е во средиштето на барањето што и е со децении наназад поставувано на Републиката во процесот на евроинтеграции - за ефикасна и ефективна борба против криминалот и корупцијата.

Патоказот посочува неколку приоритетни подрачја во кои треба да се извршат не само законски и институционални промени, туку и да се развијат ефикасни инструменти на контрола над спроведувањето на законите и следењето на нивната примена (измени во КЗ и ЗКП, закон за еколошка полиција, коренита реформа на системот на инспекциска контрола итн).

4.6. Пристапот до правдата и судската заштита на правото на здрава животна средина претставуваат најневралгичните елементи на политиката на еколошка правда. Пристапот до правдата подразбира во прв ред заштита на правото на здрава животна средина во управни постапки, поради фактот дека управата, односно јавните служби, се компетентни за донесување одлуки и решавање на различни прашања поврзани со добивање дозволи, пропишување забрани и други дејствија на извршување на законите во еколошката сфера. Важен сегмент на заштитата пред управните судови е инспекцискиот надзор на еколошката инспекција, како и на инспекциите во одделните области на индустријата, сообраќајот, управување со водите итн.

Анализата на состојбите илустрира големи слабости во остварувањето на функциите на управата, посебно на инспекцискиот надзор, што се движат од недостиг на кадар и материјални средства, до хоризонтална и вертикална несинхронизираност и некоординираност на работата на различните управни и прекршочни органи. Патоказот посочува на потребата од правно-институционални промени со кои инспекцискиот надзор во областа на животната средина треба да се уреди согласно Препораката на Европскиот парламент и Советот на Европа за минималните критериуми на неговата организација и постапување (постапки, одлуки, извештаи, итн.). Препораката ја истакнува и улогата на еколошката тужба како средство за превенција против штетни активности за животната средина со донесување соодветни административни или судски одлуки како последна инстанција. Тужбите за надоместување на штетата, коишто во националните законодавства се уредени со законите од имотно-правната област (законот за облигациони односи), по природата на нештата не се ограничени само на материјална штета, така што во повеќе современи правни системи се однесуваат и на признавање нематеријална штета за претрпена душевна болка како резултат

на негативното влијание на индустриските установи. Тоа не е случај со нашата судска практика, ограничена на тужби за надоместување на штета меѓу правните субјекти (граѓаните и правните лица), но не и меѓу правните субјекти и државата за неспроведување на законски пропишани мерки на заштита на животната средина.

Најнов тренд на меѓународен план и во националните правни системи на промовирање на концептот на еколошката правда е признавањето на правото на граѓаните на пристап до правдата и поднесување ефикасни правни средства пред управните и судските органи за заштита на правото на здрава животна средина. Во тој правец се принципите за човековите права и животната средина на ОН од 2018 година. Според Специјалниот известувач на ОН за човековите права и животна средина, шеснаесетте рамковни принципи се поделени во три групи обврски на државата и деловните субјекти: материјални обврски (рамковни принципи 11 и 12) - право на пристап до ефективни правни лекови против приватни компании и владини органи во случај на неисполнување на законите во областа на животната средина; процесни обврски (Рамковни принципи 9 и 10) - обезбедување информации и олеснување на учеството во донесувањето одлуки и пристап до правни лекови за повреда на ова право; зголемени обврски кон ранливи групи (Рамковни принципи 14 и 15).

Принципот на заштита на животната средина со судска ревизија на управни акти (judicial review of administrative acts) е истакнат во Препораката Р (2004) 20 на Комитетот на министри на Советот на Европа до земјите-членки. Препораката ја дефинира судската ревизија како испитување и утврдување на законитоста на управните акти и донесување на соодветни мерки од страна на судот. За разлика од решението во нашето право, според Препораката, и индивидуалните и општите правни акти на органите на управата се сметаат за административни акти, како и физичките дејствија што ги презема администрацијата во текот на извршувањето на своите овластувања, што може да влијае на правата интереси на физички и правни лица. Од друга страна, судската контрола на законитоста на управните акти, според Препораката, се однесува и на ситуации кога органот на управата, спротивно на законската обврска, одбива или не преземе соодветно дејство.

ЕСЧП го изведува право на судска заштита на правата од конвенциските права кои може да бидат повредени со загрозување и девастација на животната средина: правото на живот (чл.2 од ЕКЧП), почитување на приватниот и семејниот живот и домот (чл.8), правото на фер судење и пристап до судот (чл.6), правото на примање и размена на информации и идеи (чл.10), правото на ефективен правен лек (чл.13) и правото на мирно уживање на имотот (чл.1 од Протоколот бр.1).

Македонскиот правен систем е далеку под овие стандарди. Уставот го пропишува правото на секој човек на здрава животна средина и обврска на државата да обезбеди услови за остварување на ова право, но оваа прокламација нема децидиран одраз во законите, а уште помалку во

постапувањето на редовните и управните судови. Повеќе од неопходна е, оттука, уставна реформа, којашто целиот концепт на заштита на животната средина и на правото на здрава животна средина ќе го заснова, по примерот на бројни современи уставни (германскиот, францускиот и др.), врз начелото на „еколошки конституционализам“. Покрај тоа, уставната реформа треба да се рефлектира врз иставање на блокадата на пристапот до правдата и правото на судска заштита, создадена со бројните закони со кои е уредена постапката на донесување на административни одлуки, и со непостоењето на судски инструменти за заштита на правата во однос на најважните сегменти на системот на животна средина- (не)донесувањето закони и административни одлуки или неспроведувањето на законите и одлуките. Законот за заштита на животната средина допушта поведување управен спор пред управниот суд по претходна административна постапка по жалба, во случај на повреда на правата на информираност и учество на граѓаните во донесувањето одлуки. Со таквото решение е привидно обезбедена примената на Архуската конвенција во однос на пристапот до правдата (јавноста има право на судски или административни постапки за преиспитување на актите на државните органи). Но фактички, на блокадата на надзорната функција што не ја вршат инспекциските органи и министерствата (кои одговараат за законитоста во нивната област), поради која правата на граѓаните остануваат без ефективна заштита, се надоврзува противуставно уредената судска заштита на граѓаните од актите на органите на управата. Таа се остварува според Законот за управни спорови од 2019 година пред управните судови (Управниот суд и Вишиот управен суд), кои и не се судови во вистинска смисла, затоа што по правило не одлучуваат во контрадикторна и транспарентна постапка и не донесуваат мериторни одлуки, така што ни една нивна пресуда не би поминала пред тестот на ЕСЧП, спроведен врз основа на чл.6 од ЕКЧП (барањето за „независен и непристрасен суд“ и „правична и контрадикторна постапка“). Како институционално покритие за злоупотребите на власта во еколошката сфера (и не само во неа), несамостојно, неефикасно и пристрасно управно судство треба без никакво одлагање да биде укинато или интегрирано во редовното судство.

Во последнава декада правото на пристап до правдата и судска заштита на правата започнува да се ефектуира во одреден број држави, со тенденција за зголемување на нивниот број, со прифаќање пред редовните судови на тужби од граѓани или невладини организации не само на тужби за предизвикување на конкретна материјална или нематеријална штета (нарушување на здравјето, имотна штета), туку и на предизвикување на општа опасност или создавање можност за загрозување на животната средина со преземање на незаконити дејствија на приватни лица, дејствија на надлежни органи, или преземање мерки за заштита на животната средина. Колебањето во однос на прифаќањето на таквите тужби се објаснуваат со различните начини на кои е уредена должноста на јавната власт да го обезбеди остварувањето на правото на здрава животна средина: дали уставот на државата, односно законите во оваа област, предвидуваат должност на владата, министерствата, други органи, да ја „заштитат“ животната средина, „да ја унапредат“, или да го „обезбедат остварувањето на правото“ на здрава животна средина. Во првиот

случај, смислата на тужбата е барањето судот да побара од владата да преземе афирмативни чекори за создавање агенција за заштита на животната средина или да ги вклучи еколошките проблеми во нејзината програма за енергетика или економски развој. Во вториот случај, петитумот се однесува на барање судот да нареди не само за зачувување, туку и подобрување на животната средина, вклучително, на пример, чистење на долготрајно место на токсичен отпад, намалување на загадувањето на воздухот или водата под сегашните нивоа итн. Во третиот случај, со тужбата може да се бара судот да и наложи на владата да обезбеди средства со кои ќе може да се ужива во чиста и здрава околина (на пример, да издвои земјиште или води како природен резерват итн.).

Можноста за судска заштита на еколошките права зависи од прецизното уредување на должностите на надлежните органи, за да се создаде можност и за нивна одговорност (граѓанска, казнена) поради пропуштање, кое секогаш е поврзано со некое должно дејствие. Македонскиот Устав и законите во оваа област се далеку од таков развиен систем на статуирани овластувања и должности, и цел на Патоказот е да ги посочи патиштата за остварување на таквата цел, поаѓајќи од идејата дека главни гаранции за средишните човекови права и еколошката правда се конституционализмот и партиципативната демократија.

Прецизното уредување на должностите на надлежните органи создава можност за широко отворање на вратите на редовното судство за тужби од граѓани и невладини еколошки организации пред редовните судови. На судовите им е неопходна потребата од специјализација на судиите, па и формирање на специјални оддели за еколошка правда, по угледот на шведските судови за животна средина, формирани со шведскиот Еколошки законик од 1999 година (судовите постапуваат во посебно уредена постапка, за која, според еден шведски судија, е карактеристична следната разлика од казненото, граѓанското или управно-судското одлучување: донесуваат одлуки не за тоа што се случило, туку за тоа што можело или би се случило во иднина).

Еден од проблемите во развивањето на концептот на судска заштита на правото на здрава животна средина- идентификацијата на жртвата на неговата повреда како услов за добивање на статус на активна странка (тужител) во управно-судска или судска постапка, започнува да се надминува благодарјќи на поновиот развој на виктимологијата како наука за жртвата. Конституирање како учење за жртвата на казниви дела, сосема ненасилно и логично во нејзиниот фокус влегуваат и штетните последици за човекот и неговите слободи и права што се резултат на уништување на природата и животната средина со човекови умислени или небрежни дејствија. Истовремено, виктимологијата која настана како криминолошка дисциплина се приближува кон политичките учења, затоа што го проблематизира односот на власта кон природното и животното окружување на поединецот, доведувајќи го со злоупотреба (вршење или невршење) на своите овластувања во позиција на жртва со намера со таквите штетни за него активности да извлече за

себе политички или економски профит. Проширувањето на виктимологијата на подрачјето на екоцидот има за последица редефинирање на поимот на „еколошко злосторство“, кој во потесна смисла ги подразбирал и подразбира дејствијата предвидени со закон како казнени дела, со кои се предизвикуваат последици штетни за животот, телесниот интегритет и здравјето и другите човекови вредности. Тој, заедно со поимот на „жртва“ се проширува на „еколошка штета“ што се состои во деградација на еколошката рамнотежа, без оглед дали се работи за последица предизвикана со дејствија предвидени како казнени дела. Резултат на расправите за „еко-криминал“ и „еколошка штета“ е појавата и на новите поими на „криминал под заштита на законот“, односно „злоупотребите на власта под заштита на законот“, кои стануваат признат феномен, затоа што претставуваат тешка, небранета форма на повреда на човековите права. Консеквенција на нивното прифаќање е отворањето на вредносното прашање за одредување на нормативни критериуми според кои може да се просуди дали некоја интервенција на државата во природата или еко-системот е „штетна“ и претставува злоупотреба на власта, без оглед на тоа дали е законски дозволена, како и истакнување на потребата од нова концептуализацијата на поимите на еколошка штета и на жртва.

Оваа промена на односот кон злоупотребите „под заштита на законот“ и нивната индивидуална и колективна жртва го охрабри донесувањето на бројни конвенции со кои се пропишуваат обврските на државата во однос на заштитата на животната средина, кои претставуваат ограничувања на арбитрерните политички одлуки, од една страна, и од друга страна основа за јакнење на внатрешните механизми за контрола над јавната власт, посебно од граѓанскиот сектор и судовите, преку конкретизација на правилата за индивидуална политичка и правна одговорност. Надворешен фактор што ги зајакнува обврските е токму фактот дека загрозувањето на средината не признава државни граници, така што со меѓународните стандарди и норми се создава мрежа на се поголем заемен притисок помеѓу државите за нивното применување и со тоа спречување на прекугранични штетни последици.

Крупен исчекор во јакнењето на правото на судска заштита на човековите права во еколошката сфера, со повикување на меѓународните норми и стандарди за човековите права, може да направи македонското судство по примерот и на судската практиката во други држави. За таков пресврт, кој би значел прифаќање на активна легитимација на граѓанин или граѓани кои се жртва на инаку потврдени загрозувања на животната средина како последица на неисправни одлуки или преземање должни дејствија на јавните институции, без оглед дали во конкретниот случај настапила повреда на некое нивно индивидуално право (на живот, здравје, сопственост итн.), на судот му стои на располагање широката порта за пристап до правдата предвидена во Законот за судовите. Според овој закон (чл.8) во остварувањето на неговата основна функција на заштита на основните човекови слободи и права, судот се повикува на судска ненадлежност само кога со закон изречно е предвидена надлежност за решавање на конкретно барање на друг државен орган; судот не може да отфрли барање за остварување на определено право со образложение



дека постои правна празнина и должен е да одлучува по него, со повикување на општите начела на правото, освен кога тоа изречно е забрането со закон. Прифаќањето на активна легитимација на секој граѓанин или еколошко здружение како тужител, при основи што упатуваат на злоупотреби на власта или нејзина пасивност во однос на заштитата на правото на здрава животна средина не само што не е изречно забрането со закон, туку може да се смета за императив за судот наложен со самите уставни одредби за должноста на Републиката да го обезбеди остварувањето на таквото право.

При сознание дека македонските судови не се во таква реална позиција да можат да се повикуваат на судски активизам и примена на општите начела на правото, добро решение би било ако во закон (Закон за заштита на животната средина), бидат посебно уредени процесните аспекти на постапувањето на редовните судови по еколошки тужби (активна легитимација, допуштеноста на тужбата, товарот на докажување, судски мерки итн.).

5. ЦЕЛИ И ИНСТРУМЕНТИ НА ЈАВНАТА ПОЛИТИКА НА ЕКОЛОШКА ПРАВДА: ПЛАН ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

5.1. Јавната политика на еколошка правда има за цел да го инволвира целиот процес на донесување на закони и други прописи, согласно начелото на владеење на правото во чиешто средиште е барањето за легитимност на законите во областа на животната средина и создавањето на ефикасен систем на нивно спроведување, како и судска заштита на правото на здрава животна средина пред независен и непристрасен суд.

Почитувањето на тие постулати на еколошката правда е поттикнато со појавата во последниве две-три декади на меѓународното и националното еколошко право, при што во првата област доаѓа до постапно обликување на универзалните стандарди и обврски на државите членки на меѓународната заедница во справувањето со еколошките проблеми, додека во втората - до сè поригидна законска регулатива што ја ограничува моќта на политичките и економските елити во експлоатацијата на сите природни ресурси и добра во општа употреба за јакнење на позицијата на власт. Оттука, една од главните цели на јавната еколошка политика претставува доследната примена на меѓународните документи и европските стандарди за човековите слободи и права и за заштитата на животната средина.

Еколошката јавна политика мора да се развива и спроведува низ тесна координација со другите политики (фискалната, здравствената, образовната итн.), од кои посебно значајна е економската политика на забрзан развој, заснован врз концептот на „зелена“ економија. Надминување на неконзистентноста на политиките во другите области со политиките во областа на заштитата на животната средина е цел на јавната политика на еколошка

правда, што кореспондира со јакнење на начелото на владеење на правото, подигање на капацитетот на јавните институции и нивната ефективност и остварување ефикасна контрола над вршењето на нивните функции.

Во функција на концептот на еколошка правда, како еманација на основните човекови права и одржливиот и хуман општествен развој, јавната еколошка политика нужно подразбира развивање инструменти и средства за доследно остварување на правата на граѓаните и нивните здруженија на информираност, транспарентност на јавните институции, учество во донесувањето на одлуки во еколошката сфера и управно-правна и судска заштита на правото на здрава животна средина.

5.2. Врз тие основи, Патоказот содржи насоки за приоритетните подрачја на кои треба да се фокусира јавната еколошка политика, методите, инструментите и средствата за подигање на стандардите на еколошка правда на повисоко рамниште, временски планираните активности и субјектите за нивното спроведување, легислативната рамка на заштитата на правото на здрава животна средина и нејзиното подобрување, инструментите и индикатори за следење на примената на законите и инструментите за обезбедување ефективна судска заштита на правото на здрава животна средина.

Патоказот ги опфаќа:

- Општите насоки за етаблирање на јавната еколошка политика како политика на еколошка правда: стратески планирање; ревизија на законодавната рамка заради хоризонтална хармонизација; примена на меѓународните конвенции, норми, стандарди и препораки; подобрување на институционалната рамка и капацитети врз постулатот на владеење на правото и спречувањето на злоупотреби, корупција и криминал; инструменти, методи и средства за следење на примена на законите; правна рамка на судската заштита на правото на здрава животна средина, нејзино унапредување и евалуација на примената.
- Планираните активности коишто имаат за цел поттикнување на ефикасноста, транспарентноста, ажурноста, квалитетот и пристапот до правдата во секторите опфатено со Анализата и Документот за јавни политики.



АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА КОНЦЕПТОТ

ЕКОЛОШКА ПРАВДА

Овој акционен план е подготвен на основа на претходно спроведените анализи, Анализа на празнини и недостатоци - предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина и Документот за јавните политики во заштитата на животната средина на Платформата.

Акциониот план претставува пакет на мерки за имплементација на концептот Еколошка правда, збир на методи, инструменти и средства со кои треба да се инаугурира самиот концепт.

Тој претставува план за конкретни стратески, легислативни и практични активности на одделните субјекти на јавната еколошка политика, со определување на временска рамка на одделни од нив и очекувани резултати на нејзиното унапредување според критериумите на ефикасност, транспарентност, ажурност, квалитет и пристап до правдата.

Самиот план подразбира итно усвојување на законите од областа на животна средина што е во постапка за усвојување и опфаќаат конечно усогласување со Европското законодавство.

АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА КОНЦЕПТОТ ЕКОЛОШКА ПРАВДА

Мерка	Цел
ЕФИКАСНОСТ (НЕКООРДИНИРАНОСТ, ИНСТИТУЦИОНАЛНА И ОРГАНИЗАЦИСКА НЕФУНКЦИОНАЛНОСТ)	
Формирање на Агенција за животна средина	<ul style="list-style-type: none"> - Создавање на независно тело/самостоен орган на Владата на Република Северна Македонија, тело со сопствен буџет, структура и организација, со цел имплементација на законодавството за животна средина. - Профилирана како стручна и научна институција, согласно „добрите практики“ на европските држави.
Формирање на Фонд за животна средина	<ul style="list-style-type: none"> - Зголемување на финансиските ресурси за спроведување на постојното законодавство (забелешка на извештајот на ЕК). - Обезбедување на одржливост во постигнување на целите за заштита на животна средина, поттикнување, промоција и заштита на животната средина. - Обезбедување финансиска стабилност и парцијално олеснување од зависноста од помош од странски донатори во спроведување на долгорочни мерки. - Стратешко планирање на потребни буџетски средства и ресурси за заштита на животната средина на основа на направени стратешки анализи и поставени стратешки цели за заштита.
Формирање на неопходни органи на кои укажува анализата во одделните анализирани области: (Национален совет за заштита на природата; Завод за заштита на природата; Национален совет за води)	<ul style="list-style-type: none"> - Следење, остварување и унапредување на заштитата на природата и користењето на природното богатство. - Заштита и унапредување на природата во РСМ. - Разгледување на прашањата за управување со водите, усогласување и координирање на различните потреби и интереси, како и заради предлагање на различни мерки за зачувување, заштита и постојано подобрување на режимот на водите на територијата на РСМ.

Начин ¹	Институција ²	Рок ³	Мониторинг индикатор
<ul style="list-style-type: none"> - Донесување на посебен закон за формирање на Агенција - Анализа на најдобрите искуства за формирање на агенција и идентификација на соодветна структура и организација, 	- Влада на РСМ	1 (2) години	<ul style="list-style-type: none"> - Донесен закон за формирање на Агенција - Формирана структура и организација - Започнување со работа формирање на Агенција
<ul style="list-style-type: none"> - Донесување на посебен закон за формирање на Фонд - Анализа на најдобрите искуства за формирање на фонд и идентификација на соодветна структура и организација 	- Влада на РСМ	2 (3) години	<ul style="list-style-type: none"> - Донесен закон за формирање на Фонд - Формирана структура и организација - Започнување со работа
<ul style="list-style-type: none"> - Избор на членови, донесување на деловник за работа и обезбедување на буџет за работа на советот - Донесување на закон и законски акти за формирање на завод за заштита на природата 	<ul style="list-style-type: none"> - Министерство за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) - Влада на РСМ 	3 години	<ul style="list-style-type: none"> - Воспоставен Совет за природа - Воспоставен Совет за води - Воспоставен Завод за природа

1 Начин како да се постигне

2 Институција одговорна за спроведување

3 Рок за спроведување

Мерка	Цел
Воспоставување на модел на соработка и заеднички тимови за вршење контрола и надзор	<ul style="list-style-type: none"> - Воспоставување на модел на соработка и заеднички тимови за вршење контрола и надзор помеѓу Државниот инспекторат и истражните органи со механизам за откривање и превенција на кривичните дела во животната средина. - Обезбедување интероперабилност со останатите надлежни институции за да се обезбеди ефективност во спроведувањето на одлуките.
Подготовка и имплементација на институционален модел за регионално управување во животната средина	<ul style="list-style-type: none"> - Поврзување на можности, обврските и одговорностите на општините на регионално ниво со цел соодветно и навремено решавање на проблемите со животната средина и имплементација на законските обврски. - Оптимизирање и подобро искористување на постоечките технички и човечки ресурси на ниво на регион. - Обезбедување интероперабилност меѓу МЖСПП -региони-општини и останатите поврзани надлежни институции за да се обезбеди ефективност во спроведувањето на одлуките.
Правно-институционални промени на инспекцискиот надзор со цел вклучување на интегриран аспект на контрола во областа на животната средина	<ul style="list-style-type: none"> - Обезбедување на интегриран аспект, координираност, зголемување на ефикасност.
Остварување на надзорна или контролна функција на други институции поврзани со еколошка правда	<ul style="list-style-type: none"> - Подигнување на ефикасноста на другите институции вклучени во постапки поврзани со заштита на животната средина

Начин ¹	Институција ²	Рок ³	Мониторинг индикатор
<ul style="list-style-type: none"> -Формирање на работна група за идентификација на модел на соработка -Анализа и избор на модел на соработка - Воспоставување на модел на соработка 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - МЖСПП 	1 година	<ul style="list-style-type: none"> - Усвоен меморандум за соработка - Поставен и прифатен модел на соработка
<ul style="list-style-type: none"> - Подготовка на анализа и избор на модел за техничка и институционална соработка на општините во рамки на регион и регионално спроведување на обврските и надлежности за заштита на животна средина и постигнување на регионални цели за заштита - Измени на законодавството за животна средина со цел воспоставување на регионално управување со животната средина 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - МЖСПП - Општини во РСМ 	2 години	<ul style="list-style-type: none"> - Подготвена институционална анализа на можности за регионално поврзување - Усвоен модел
<ul style="list-style-type: none"> - Функционална анализа во остварување на надзорната функција на инспекции во одделни области (поврзани со животна средина) и нивна интегрираност - Прецизирање на надлежности на централно и локално ниво, заради елиминирање на преклопување 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - Министерства - Општини 	1 година	<ul style="list-style-type: none"> - Анализа и препораки - Измена и дополнување на законите од оваа област и усогласување со законската рамка за функциите на локалната самоуправа
<ul style="list-style-type: none"> - Анализа на остварувањето на надзорната или контролна функција на други институции кои по своите надлежности се засегнати во постапки за заштита на животната средина (агенција за заштита на лични податоци, пристап до податоци (да видам како точно се вика), народен правобранител, државен правобранител, ефикасноста на јавното обвинителство, судство и полиција. 	<ul style="list-style-type: none"> - Министерство за правда - Судови - МВР - Народен правобранител - Државен правобранител 	1 година	<ul style="list-style-type: none"> - Анализа и препораки - Измена и дополнување на законите од оваа област развивање на добри практики

Мерка	Цел
ТРАНСПАРЕНТНОСТ	
Спроведување на суштински промени во вклучувањето на јавноста во законската рамка за животна средина, Преиспитување и проширување на уставната рамка на заштитата на животната средина врз принципите на политичкиот либерализам што се однесуваат на почитувањето на основните човекови права и постулатот на правдата.	<ul style="list-style-type: none"> - Подобрување на пристапот до информации, учеството на јавноста и консултациите во процесите на донесување на одлуки - Позначајно учество на јавноста во донесувањето одлуки и нивното спроведување - Поддршката на учеството на јавноста во прашања поврзани со животната средина
Јакнење на еколошката свест	<ul style="list-style-type: none"> - Нова еколошка свест, подигнување на одговорноста на граѓанинот, правата и обврските за животна средина - Формирање на критично јавно мислење на граѓаните - Зголемување и олеснување на пристапот до информации за животната средина - Информирање за одговорност и законитост во постапувањето на граѓаните и правните лица
Учеството на јавноста во донесувањето одлуки и нивното спроведување	<ul style="list-style-type: none"> - Добивање информации за одлучувањето за сите значајни прашања што се во допир со животната средина - Давање предлози и барања за донесување - Изјаснување за иницијативите на јавните институции. - Континуиран мониторинг низ јавните медиуми. - Барање заштита на правата на јавноста ако е повреден јавниот интерес - Барање судска заштита ако поради недонесување на потребни одлуки или донесување штетни одлуки е повредено правото на здрава животна средина на јавноста

Начин ¹	Институција ²	Рок ³	Мониторинг индикатор
<ul style="list-style-type: none"> - Ажурирање на општата дефиниција на засегната јавност како да го вклучи и граѓанинот како поединец - Измени на Законот за заштита на животната средина со цел исклучување на простор за арбитражност на јавните институции во определување на засегната јавност - Законски и уставни измени со цел прокламирање на вредностите на еколошки праведното општество, и фиксирање на механизмите, процесите и институциите за негово остварување 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - МЖСПП 	1 година	<ul style="list-style-type: none"> - Спроведен процес за ревидирање на постапките за вклучување на јавноста - Извршени законски промени и дополнувања
<ul style="list-style-type: none"> - Зајакнување на улогата на медиумите како значаен фактор на јавност и јавна контрола - Прифаќање на невладини еколошки организации како институционален партнер - Ревидирање на наставните содржини за вклучување на правото на здрава животна средина, обврски и одговорности 	<ul style="list-style-type: none"> - МЖСПП - МОН - НВОа - Асоцијации на новинари 	2 години	<ul style="list-style-type: none"> - Анализа и препораки - Измени и дополнувања во законската рамка
<ul style="list-style-type: none"> - Изменување на управните постапки што регулираат издавање дозволи, решенија, мислења со цел овозможување на поголем и полесен пристап до информации. - Изменување на управните постапки што регулираат усвојување на стратешки и плански документи со цел овозможување на поголем и полесен пристап до информации. 	<ul style="list-style-type: none"> - Агенција за заштита на право за слободен пристап до информации од јавен карактер - МЖСПП - Асоцијации на новинари 	1 година	<ul style="list-style-type: none"> - Анализа и препораки - Измени и дополнувања во законската рамка

Мерка	Цел
АЖУРНОСТ (НЕФЕКТИВНА ПРАВНА РАМКА)	
Интеграција на еколошките политики и целите на животната средина и климатски промени во областите на поврзани (нееколошки) политики, како што се управување со енергија, земјоделство, транспорт итн.	<ul style="list-style-type: none"> - Вклучување на целите за заштита на животна средина, одржлив развој и климатски промени во политиките и стратегии на други поврзани сектори (економија, земјоделство, градежништво итн.) - Постигнување конзистентност на политиките за животна средина и останатите од различни области и нивно синхронизирање заради усогласување, надминување на внатрешните спротивности
Подготовка и усвојување на формални механизми за меѓу-институционална соработка	<ul style="list-style-type: none"> - Воспоставување на меѓу-институционална животната средина, органите што вршат инспекциски надзор и органите кои вршат истраги - Фиксирање и разграничување на компетенциите на носителите соработка помеѓу стручните органи во делот на јавните функции, врз начелата на хиерархија, партнерство или автономност
Дополнување на кривичната и прекршочната законска рамка со цел воведување на построги санкции за дела поврзани со штета на животната средина и зголемување на ефикасност на примената на оваа законска рамка	<ul style="list-style-type: none"> - Да се зголеми ефикасноста на органите на превенција, откривање и гонење на еколошки прекршоци и кривични дела

Начин ¹	Институција ²	Рок ³	Мониторинг индикатор
- Анализа на можности и избор на системско решение за усогласување на цели на различни политики	- Влада на РСМ - МЖСПП	2 години	- Анализа и препораки - Измени и дополнувања во законската рамка
- Поблиско одредување на односите помеѓу одделните актери на јавните политики, прецизирање на степенот на широчина на конкретната надлежност, ексклузивност или поделба на функциите, самостојност и одговорност за креирањето и водењето на политиките во одделни области.	- Влада на РСМ - МЖСПП	1 година	- Анализа и препораки - Измени и дополнувања во законската рамка
- Анализа обвиненија, постапки, прекршочни и кривични дела	- Министерство за правда - МЖСПП	1 година	- Анализа и препораки - Измени и дополнувања во законската рамка

Мерка	Цел
Подготовка и усвојување на потребните и неопходни стратешки документи (НЕАП, Водостопанска основа, Стратегија и План за управување со отпад, Национален план за заштита на амбиентниот Воздух)	<ul style="list-style-type: none"> - Поставување на цели за заштита по поедини прашања и начини за постигнување на целите - Усвојување на ажурирани стратешки политики по поедини прашања
Воведување на посебна законска регулатива за усвојување на стимулативни мерки, поттикнување и имплементација на зелени програми за јавни набавки, подигање на вредноста на исполнетоста на еко-стандардите при јавните набавки или давањето концесии.	<ul style="list-style-type: none"> - Преиспитување на економската и еколошката политика низ призма на зелена економија и одржлив развој согласно глобалните цели за одржлив развој на ОН
Воведување на механизам за финансиски обезбедување за покривање на одговорност од штета врз животната средина.	<ul style="list-style-type: none"> - Гаранција за покривање на ризици од и штети врз животната средина поврзани со спроведување на професионални активности што може да резултираат со штети врз животната средина

Начин ¹	Институција ²	Рок ³	Мониторинг индикатор
<ul style="list-style-type: none"> - Поставување на цели за заштита по поедини прашања и начини за постигнување на целите. - Усвојување на ажурирани стратешки политики по поедини прашања. 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - МЖСПП 	2 години	- Ажурирана стратешка политика
<ul style="list-style-type: none"> - Анализа и избор на мерки за стимулација - Анализа и избор на инструменти за економски стимулации и пазарни инструменти, даноци и даночни ослободувања, дозволи за трговија и такси. 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - МЖСПП - Министерство за економија - Министерство за социјална политика 	2 години	<ul style="list-style-type: none"> - Усвоени конкретни инструменти за стимулација - Направени законски измени за воведување на инструментите во пракса
<ul style="list-style-type: none"> - Усогласување на законот за животна средина со член 14 од ЕУ директивата за еколошка одговорност. - Анализа и избор на соодветен финансиски механизам. - Воспоставување на финансиски механизам. 	<ul style="list-style-type: none"> - МЖСПП 	1 (2) години	- Изменет закон за животна средина, воведен финансиски механизам

Мерка	Цел
Еколошка проценка при донесувањето на закони	- Проценка на влијанието од донесување и спроведување на нов закон од аспект на животна средина и вклучување на јавноста во носењето на нови закони што може да имаат значително влијание
Воведување на инструменти за следење на ефикасност и ажурност во спроведувањето на законите	- Подобрување на спроведувањето на законодавството. - Поголема транспарентност - Можност за интервенции и корективни решенија кога е неопходно
КВАЛИТЕТ (НЕДОСТИГ ОД ЧОВЕЧКИ, ТЕХНИЧКИ РЕСУРСИ, БУЏЕТСКИ СРЕДСТВА И ОБУКА НА КАДРИ)	
Подготовка на функционална анализа на МЖСПП	- Ажурирање на организацијата на соодветна внатрешна организација на секторите во однос на поделба на надлежностите
Обезбедување на доволен и соодветен по образование и квалификации, кадар во МЖСПП и доследно целосно екипирање согласно систематизацијата, но и во другите	- Зајакнување на човечкиот капацитет на МЖСПП со цел целосно и навремено спроведувањето на обврските и одговорностите, целосно спроведување на зацртаните и планираните политика за животна средина и целите за заштита

Начин ¹	Институција ²	Рок ³	Мониторинг индикатор
- Идентификација на закони што потенцијално би имале големо влијание од аспект на животна средина (уредба). - Уредување на постапка за еко проценка на закони. - Воведување на инструменти на е-собрание, е-влада и е-општина.	- МЖСПП - Влада на РСМ	2 години	
- Донесување на Методологија за следење (систем на индикатори) на спроведување на законодавство (одделно по министерство)	- Влада на РСМ	1 година	- Усвоена Методологија
КВАЛИТЕТ (НЕДОСТИГ ОД ЧОВЕЧКИ, ТЕХНИЧКИ РЕСУРСИ, БУЏЕТСКИ СРЕДСТВА И ОБУКА НА КАДРИ)			
- Измени на актот за систематизацијата на работни места во Министерството во согласност со степенот на предвидените надлежности во законската рамка и потоа да се преземат сите потребни активности за повисок степен на пополнување на истата	- МЖСПП	1 година	- Изменет и донесен акт за систематизација
- Зајакнување на човечкиот капацитет на МЖСПП со цел целосно и навремено спроведувањето на обврските и одговорностите, целосно спроведување на зацртаните и планираните политика за животна средина и целите за заштита.	- МЖСПП	2 години	- Отпочнат процес на доекипирање - Обезбеден кадар

Мерка	Цел
Итна кадровска екипираност на ДИЖС согласно предвидената систематизација на работни места	- Зајакнување на човечкиот капацитет на ДИЖС со цел целосно и навремено спроведувањето на обврските и одговорностите, зголемување на инспекциските надзори
Подигнување на човечките и техничките капацитети на други надлежни органи поврзани во сферата на животната средина кои носат одлуки и се во допир со животната средина (економија, инфраструктура, итн)	- Интегрирано спроведување на вкупните цели за заштита на животната средина и справување со климатските промени од страна на сите страни вклучени во процесите за заштита
ПРИСТАП ДО ПРАВДА (ОБЛИЦИ И ПРЕДИЗВИЦИ ВО ОСТВАРУВАЊЕ ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА)	
Преиспитување и проширување на уставната рамка на заштитата на животната средина.	<ul style="list-style-type: none"> - Прокламирање на вредностите на еколошки праведно општество - Создавање на основа за застапување и заштита на интересите на „невидливите“ чинители на еколошката екумена: живиот и неживиот свет што не опкружува - Уставни гаранции за ефикасна заштита на правото на граѓанинот на здрава животна средина - Уставно статуирање на правото на граѓаните на судска заштита на правото на здрава животна средина дистрибуцијата/управувањето на јавните добра треба да ги уважува легитимните интереси на идните генерации - Правични односи помеѓу човекот и природата/ природните, богатства - Вклучување на екоцентричен/биоцентричен концепт што подразбира одговорност за состојбата на човештвото перспективите на идните генерации и целината на природата и животот воопшто како незаменлив услов за човековото опстојување и усвојување на стриктни уставни и институционално-правно-институционални гаранции

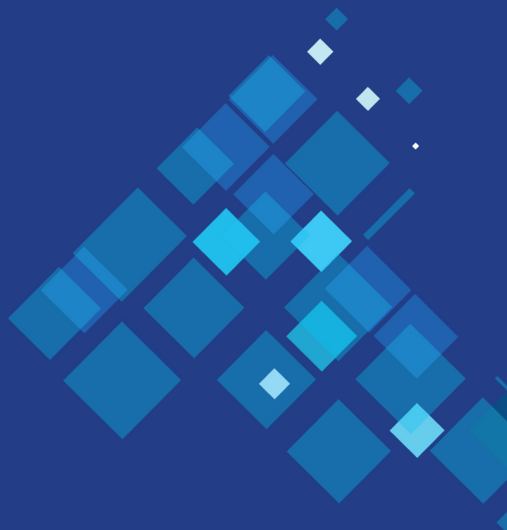
Начин ¹	Институција ²	Рок ³	Мониторинг индикатор
- Зајакнување на човечкиот капацитет на ДИЖС со цел целосно и навремено спроведувањето на обврските и одговорностите, зголемување на инспекциските надзори.	- МЖСПП	2 години	- Отпочнат процес на доекипирање - Обезбеден кадар
- Специјализирани обуки за одговорни лица кај надлежни органи	- Влада на РСМ - Министерство	2 години	- Отпочнат процес на јакнење на човечки и технички капацитети
ПРИСТАП ДО ПРАВДА (ОБЛИЦИ И ПРЕДИЗВИЦИ ВО ОСТВАРУВАЊЕ ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА)			
- Измена на постоечкиот и застарен правен концепт на заштитата на животната средина каде заштита на правото на здрава животна средина става фокус на постојната генерација, а не на идните генерации, и обезбедување интергенерацииска правда. - Да се пристапи кон конкретна анализа на слабости на постоечките уставни решенија, - Да се отвори расправа за проширување на уставната рамка со цел пошироко вклучување на аспектот на животна средина, поголем и гарантиран пристап на јавноста до информации, одлучување и правда, утврдување на обврските на граѓаните, одржлив развој во развојните политики итн.	- Влада на РСМ - Министерство за правда - МЖСПП	2 години	- Измената уставна рамка

Мерка	Цел
Измени на казненото, граѓанското и управното законодавство.	Подобрување на ефективна примена на законите за животната средина и заштита од повредите
Формирање на еко полиција	<ul style="list-style-type: none"> - Превентивна улога во исполнување на обврските, правата и должностите на сите субјекти вклучени во системот на заштита на животна средина - Обезбедување на конкретни и неопходни овластувања за спроведување на контрола. - Сузбивање на криминал поврзан со оштетување и загрозување на животната средина

Начин ¹	Институција ²	Рок ³	Мониторинг индикатор
<ul style="list-style-type: none"> - Посебно уредување на процесните аспекти на постапувањето на редовните судови по еколошки тужби во законодавството за животна средина. - Утврдување на критериуми во законската рамка за пристап до еколошка правда пред судовите за сите субјекти како би се овозможила ефективна примена на законите за животната средина и заштита од повредите кои произлегуваат од одлуки, општи акти или пропусти на јавните органи и други субјекти а кои влијаат врз животната средина. - Воведување на цврсти форми и содржини за регулирање на правата и должностите и постапките на оние поврзани со потенцијално загадување на животната средина или повреда на правото на здрава животна средина. - Прецизното уредување на должностите на надлежните органи со цел да се овозможи судска заштита на еколошките права. - Воведување на еколошката тужба како средство за превенција против штетни активности за животната средина 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - Министерство за правда - МЖСПП 	3 години	
<ul style="list-style-type: none"> - Легислативно уредување на статусот на еко полиција и усогласување на останатата легислатива која уредува прашања кои би влегле во целта и надлежностите на еко полиција 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - Министерство за правда - МЖСПП 	1 година	- Донесени потребни законски основи

Мерка	Цел
Формирање на еко судство	<ul style="list-style-type: none"> - Специјализација на судии и формирање на специјални оддели за еколошка правда <p>Или алтернатива:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Преиспитување на решение главните права што произлегуваат од правото за здрава животна средина да бидат во надлежност на управното судство - Разгледување на можностите за заштитата на право на здрава животна средина да постапуваат редовните судови
Формирањето како уставна институција на посебен еколошки омбудсман	<ul style="list-style-type: none"> - Обезбедување на специфичен, посебен, стручен и независен орган со овластувања за заштита на правата на граѓаните во областа на животната средина, со стриктен мандат за застапување на интересите на еколошката правда во законодавниот процес
Јакнење на инструментите за заштита од а корупција, организиран криминал и злоупотреби на власта во сферата на заштита на животна средина	<ul style="list-style-type: none"> - Зголемување на ефикасноста на контрола, намалување и елиминирање на влијанија за позитивно и ефикасно спроведување на еколошките политики од страна на надлежните органи

Начин ¹	Институција ²	Рок ³	Мониторинг индикатор
<ul style="list-style-type: none"> - Измена на материјалните и процесните законите од кривично-правната областа за обезбедување на посебен статус на судските предмети поврзани со кривични дела против животната средина, по примерот на кривичните дела на организиран криминал 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - Министерство за правда - МЖСПП 	1 година	- Донесени потребни законски основи
<ul style="list-style-type: none"> - Подготовка и донесување на Закон за заштита на животната средина во кој би влегле нови институции, омбудсман за животна средина и еко полиција 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - Министерство за правда - МЖСПП 	2 години	- Донесени потребни законски основи
<ul style="list-style-type: none"> - Зајакнување на капацитети - Зајакнување на улога на државна комисија за спречување на корупција - Делата да бидат во надлежност на обвинителство за организиран криминал - Еколошките дела да бидат во посебна единица за гонење на организиран криминал 	<ul style="list-style-type: none"> - Влада на РСМ - Министерство за правда - МЖСПП 	2 години	



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

contact@cpia.mk
www.cpia.mk