



Финансирано од
Европска Унија



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ



МЗМП

ФРОНТ_{21/42}

АНАЛИЗА

ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА ЗАШТИТАТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

АНАЛИЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА ЗАШТИТАТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Издавач:

Центар за правни истражувања и анализи

За издавачот:

Лидија Стојкова Зафировска

Уредници:

м-р Никола Јовановски

м-р Сара Марковска

Автори:

Југослав Георгиевски

м-р Константин Битраков

Графички дизајн:

Релатив

Скопје, Ноември, 2024

Проект: “Добро владеење во животна средина на Зелена агенда за Западен Балкан” финансиски подржан од Европската Унија.

Имплементатори: Центарот за правни истражувања и анализи заедно со Македонското здружение на млади правници и Фронт 21/42

Овој документ е подготвен во рамки на проектот “Добро владеење во животна средина на Зелена агенда за Западен Балкан” финансиски подржан од Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.



СОДРЖИНА

Вовед.....	5
I. Историска перспектива.....	7
II. Правна рамка.....	10
1. Закон за организација и работа на органите на државната управа.....	10
2. Закон за животната средина.....	13
III. Институции и органи поврзани со заштитата на животната средина.....	17
1. Министерство за животна средина и просторно планирање.....	17
2. Управа за животната средина.....	21
3. Државен инспекторат за животна средина.....	24
IV. Приоритетни претстојни чекори.....	27
1. Национално координативно тело за еколошка правда.....	27
2. Подобрување на состојбата со делувањето на овластените инспектори...29	
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА.....	31

*„Нема да имаме
општество
ако ја уништиме
животната средина“ –
Маргарет Мид*

Вовед

Заштитата на животната средина низ годините во Република Северна Македонија има различен третман. Од осамостојувањето па до денес таа доживува развој – од супсидијарен термин кој е „приврзок“ на уредувањето на просторот, урбанизмот и градежништвото, до денешното ниво каде што, барем формално правно, се посветува сериозно внимание како примарна цел на Министерството за животна средина и просторно планирање.

Ова е апсолутно оправдано ако го погледнеме податокот дека за 10 години во државата официјално се пријавени 1807 кривични дела против животната средина и природата¹ ќе се соочиме со суровата реалност дека во Република Северна Македонија на секои 2 дена се пријавува по едно кривично дело од овој тип. Оваа бројка иако можеби не зазема голем удел во вкупно пријавените кривични дела во државата за сличен период,² мораме да потенцираме дека се работи за кривични дела кое има голема темна бројка³, но истовремено за општествена состојба за која што луѓето, бидејќи не се директно оштетени, имаат ниска свест за потребата од пријавување на кривично дело против животната средина и природата.

Дел од оваа анализа ќе биде прегледот на корпусот на закони кои ги уредуваат прашањата поврзани со животната средина, со цел утврдување на нивните цели, распределбата на надлежности, како и прецизирање на одредени делови од законите и нивната практична примена.

Во оваа анализа ќе се осврнеме на Министерството за животна средина и просторно планирање и неговите органи во состав (Управата за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина) како главни фактори во зачувувањето и унапредувањето на животната средина. Во анализата ќе се обрне внимание и на единиците на локалната самоуправа, кои имаат есенцијална улога во заштитата на животната средина.

За крај ќе се обидеме да дадеме конкретни предлози за подобрување на постоечката законска и институционална рамка во насока на доследно спроведување на нормите за заштита на животната средина и спречување на еколошкиот криминал, потенцирајќи ја важноста за меѓу-институционална и меѓу-ресорска соработка во рамките на државата.

1 Марина Малиш Саздовска: „Учество и улогата на Министерството за внатрешни работи при заштитата на животната средина“, стр. 20.

2 <https://www.stat.gov.mk/IndikatorITS.aspx?id=6>

3 Темната бројка на кривични дела ја претставува разликата што постои помеѓу извршениот и евидентираните криминалитет.

Од методолошка гледна точка, во текот на подготовката на оваа анализа беше спроведено деск-истражување, односно беа проучени закони, подзаконски акти, извештаи, документи за политики и слично, а беа остварени и работни средби со претставници на Министерството за животна средина и просторно планирање, Македонското здружение на млади правници и Државниот инспекторат за животна средина со цел да се добијат релевантни наоди околу извесни прашања, односно да се реafirмираат некои од ставовите заземени во оваа анализа.

Оваа анализа е подготвена во рамките на проектот „Добро владеење во животната средина за имплементација на Зелена Агенда за Западен Балкан“ финансиски поддржан од Европската унија.

I. Историска перспектива

Историскиот развој на заштитата на животната средина во овој труд ќе го анализираме од 1990 година каде што во Законот за органите на управата (во понатамошниот текст: ЗОУ) се предвидени две министерства кои би можеле да кажеме дека се надлежни за прашањата поврзани со животната средина и нејзината заштита.

Министерството урбанизам, градежништво, сообраќај и екологија⁴ е првото Министерство кое, меѓу другото, има надлежност на заштита и унапредување на човековата околина, доколку не е во надлежност на другите републички органи на управата. Од тука јасно се гледа дека животната средина, односно во тоа време „човекова околина“ има супсидијарна важност од аспект на тоа што таа е предмет на грижа во оној домен каде што останатите органи на републичката управата немаат надлежност⁵. Во рамките на ова Министерство се формираат и Републички завод за уредување на просторот и заштитата на човековата околина, два инспекторати и Капетанија на пристаништата.

Истовремено, како второ Министерство на кое може да му „припишеме“ дел од надлежностите поврзани со животната средина е Министерство за земјоделство шумарство и водостопанство⁶ кај кое би ги издвоиле следните области на делување:

- шумите и другите природни богатства;
- заштита на биолошкиот свет и заштитата на земјиштето од загадување;
- заштита на водите од загадување.

Како што може да се воочи од дел од надлежностите на Министерство за земјоделство шумарство и водостопанство, шумите и природните богатства и заштитата од различните видови на загадувања се дел од приоритетите на ова Министерство под кое се наоѓаат и две управи: Републичка управа за ветеринарство и Републичка управа за водостопанство како и еден инспекторат – Републички инспекторат за земјоделство и шумарство кои биле задолжени за реализација и контрола на државните политики.

4 Член 122 од ЗОУ (Службен весник на СФРЈ бр. 40/1990)

5 Со оглед на тоа што во тоа време Република Северна Македонија е дел од Сојузна Федеративна Република Југославија, таканаречените републички управни органи имаат улога на главен чинител при извршување на сојузните политики во рамки на поединечните републики.

6 Член 123 од ЗОУ (Службен весник на СФРЈ бр. 40/1990)

Заштитата на животната средина во институционална форма во независна Република Македонија прв пат се споменува преку Законот за изменување и дополнување на Законот за органите на управата од 1994 година⁷ со кој се формира Министерство за урбанизам, градежништво и заштита на животната средина. Дел од надлежностите кои ова Министерство ги има, а се поврзани со заштитата на животната средина, се конкретно заштитата и унапредувањето на животната средина⁸. Во рамки на ова Министерство во тоа време постои Републички завод за уредување на просторот и заштита на животната средина.

Од тука може да заклучиме дека заштитата на животната средина во минатото била повеќе гледана како „едно тело“ со уредувањето на просторот, односно урбанизмот и градежништвото додека формално поставена, таа денеска се гледа како засебна категорија на која треба да се посвети поинакво внимание и развој.

Министерството за животна средина како засебно се основа во 1998 година со Законот за изменување и дополнување на Законот за органите на управата⁹ и тогаш ги има следните надлежности кои се предвидени во новиот член 122-а:

- заштита на водите, почвата, воздухот и озонската обвивка, заштитата од бучава, радијација, заштита на биодиверзитетот, гео-диверзитетот, националните паркови и заштитените области;
- реставрација на загадените делови од животната средина;
- соработка со научни институции за изготвување стандарди, нормативи, правилник за регулирање на заштитата на животната средина;
- изградба на систем на самофинансирање со самостојните извори, видови и висина на еколошки надоместоци и други давачки;
- соработка со здруженија на граѓани, граѓански иницијативи и други облици на граѓанско дејствување;
- инспекциски Надзор во областа на неговиот делокруг;
- врши и други работи определени со закон.¹⁰

Во рамки на ова новоформирано Министерство се основа и Републичкиот инспекторат за животна средина кој како и денешниот Државен инспекторат за животна средина има улога на спроведување надзор над спроведување на законските одредби.

7 Ова Министерство беше основано со Законот за изменување и дополнување на Законот за органите на управата (Службен весник бр. 63/1994). Законот за органите на управата (чија консолидирана верзија ги опфаќаше оригиналниот текст од 1990 и измените и дополнувањата од 1994 и 1998) престана да важи со влегувањето во сила на постоечкиот ЗОРДУ.

8 Член 27 од Законот за измени и дополнувања на ЗОУ (Службен весник на СФРЈ бр. 63/1994)

9 Закон за измена и дополнување на ЗОУ (Службен весник бр. 63/1998)

10 Член 122-а од Законот за изменување и дополнување на ЗОУ (Службен весник бр. 63/1998)

Она што може да се забележи во овие надлежности е дека од овој момент, па до денешните надлежности на Министерството за животна средина и просторно планирање постои следственост на истите која ќе може да се увиди подолу во делот на оваа анализа наречен „Правна рамка“ каде што ќе биде опфатен периодот по донесување на Законот за организација и работа на органите на државната управа (во понатамошниот текст: ЗОРДУ) во 2000 година.

Како заклучок на овој дел може да се потенцира фактот дека животната средина како поим прв пат се споменува во Законот за органите на управата од 1994 со кој се формира Министерство за урбанизам, градежништво и заштита на животната средина додека пред тоа се користи терминот „човекова околина“. Понатаму, евидентно е дека животната средина низ годините е ставена во функција на некои (за тогашните законодавци) позначајни општествени прашања како што се градежништовото, урбанизмот и просторното планирање додека животната средина започнува да се гледа како засебно значајна од 1998 година со формирањето на Министерството за животна средина кое што има конкретни надлежности поврзани со заштитата на животната средина.

Развој на министерствата кои во своите надлежности имале предвидено грижа за животната (човековата) средина

1990

Министерството урбанизам, градежништво, сообраќај и екологија



1994

Министерство за урбанизам, градежништво и заштита на животната средина



1998

Министерство за животната средина



2000

Министерството за животна средина и просторно планирање

II. Правна рамка

1. Закон за организација и работа на органите на државната управа

Во 2000 година ЗОУ престанува да се применува, а негов суштински наследник е Законот за организација и работа на органите на државната управа¹¹. Согласно член 62 од ЗОРДУ дотогашното Министерство за урбанизам и градежништво се укинува, а работите од неговата надлежност преминуваат во надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање (во понатамошниот текст: Министерството) и Министерството за транспорт и врски, што значи дека дотогашното Министерство за животна средина се трансформира во Министерство за животна средина и просторно планирање кое постои под овој назив до денес.

Согласно член 28 од ЗОРДУ Министерството за животна средина и просторно планирање ги врши работите што се однесуваат на:

- следењето на состојбата на животната средина;
- заштитата на водите, почвата, флората, фауната, воздухот и озонската обвивка од загадување;
- заштитата од бучава, радијација, заштитата на биодиверзитетот, гео-диверзитетот, националните паркови и заштитените области;
- реставрацијата на загадените делови од животната средина;
- предлагањето мерки за третман на цврст отпад;
- просторното планирање;
- просторниот информативен систем;
- надзорот од негова надлежност и
- врши и други работи утврдени со закон.

Во прикажаниот табеларен преглед ќе опфатиме анализа на обврските, но и можностите за примена на законски предвидените надлежности на Министерството.

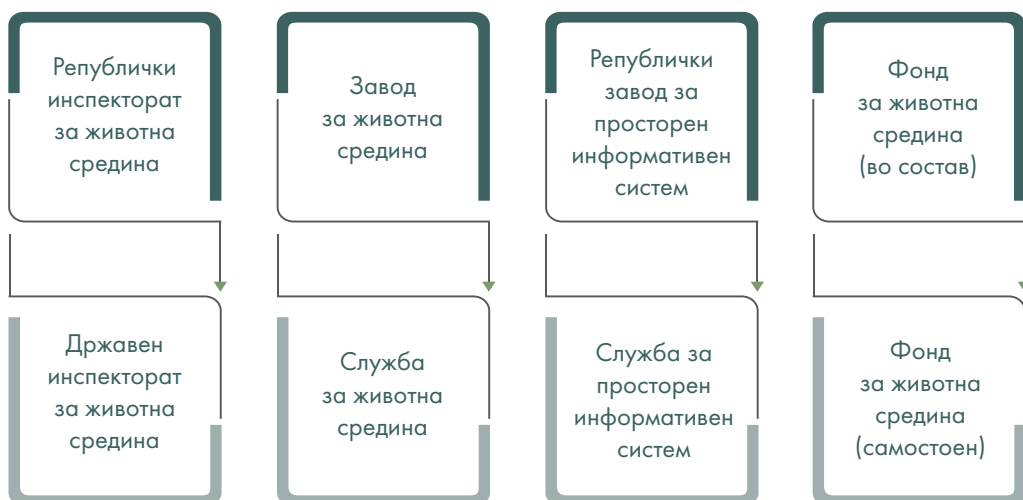
¹¹ Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник бр. 58/2000)

Надлежност на Министерството од ЗОРДУ	Примена
Следење на состојбата на животната средина	Оваа надлежност е дел и од Законот за животна средина каде што е поставена како цел во член 4 ¹² од истиот што дополнително укажува на значајноста на следењето на состојбите во животната средина. Имено следењето на состојбата на животната средина подразбира анализирање не само на состојбите поврзани со загадувањето на животната средина туку и следење на доследна примена на активностите кои произлегуваат од примена на документацијата (резултати од извештаи, акциски планови и сл.) чие креирање е законска обврска на Министерството.
Заштита на водите, почвата, флората, фауната, воздухот и озонската обвивка од загадување	Оваа широко поставена надлежност подразбира креирање на насоки, акциски планови (Национален и локални) со цел заштита на медиумите на животната средина (вода, воздух и почва), но и нивните неразделни делови – флората и фауната.
Заштита од бучава, радијација, заштитата на биодиверзитетот, геодиверзитетот, националните паркови и заштитените области	Наведените елементи на загадување (бучава и радијација) се едни од факторите кои влијаат врз медиумите на животната средина односно на нивната чистота што пак директно влијае врз животната средина. Со цел ограничување на влијанието на овие елементи предвидени се низа мерки (дозволи, катастар на животна средина, надзор над загадувањето) кои помагаат при евидентирање, но и ограничување на овој тип на загадување. Понатаму, биодиверзитетот и геодиверзитетот, односно нивната заштита треба да се дел од локалните акциони планови за животната средина кои таргетираат одредени области.
Реставрација на загадените делови од животната средина	Реставрацијата, односно враќањето во почетна состојба треба да е должност на два главни чинители поврзани со животната средина: органот надлежен за работите поврзани со животната средина (Министерството за животна средина и просторно планирање) и загадувачите. Генерално Министерството (преку неговите органи и Инспекторат) е тоа што треба да утврди загадување и да преземе мерки за враќање во поранешна состојба на загадените делови, а во одредени случаи загадувачот е тој кој што треба да преземе мерки да го отстрани истото од медиумите каде што е сторено.
Предлагање мерки за третман на цврст отпад	Цврстиот отпад како еден од најзначајните фактори на загадување на животната средина е кренат на ниво на посебен третман. За управување со истиот потребни се мерки во насока на обезбедување на средства за креирање на депонии, ограничување на количините кои ги продуцираат загадувачите, прибирање и анализа на податоците поврзани со цврстиот отпад.
Просторно планирање	Кај просторното планирање е значајно тоа да е усогласено со потребите на квалитетна животна средина, односно при ваков вид на планирање треба да се земат предвид медиумите кои ќе бидат загадени при промена на просторот за живот и за истото да се преземат мерки за избегнување на хаварии.
Просторен информативен систем	Целта на постоење на овој систем е обработка, архивирање, анализа, управување и размена на геопросторните податоци за заштитените подрачја и животната средина.
Надзор од негова надлежност	Надзорот над зачувувањето и одржувањето на животната е задача на Државниот инспекторат за животна средина кој преку државните и овластените инспектори (кои делуваат на ниво на општина) врши контрола над почитувањето на огромниот корпус на мерки и задолженија кои се законски предвидени.

12 Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16 и 99/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 89/22 и 171/22

Понатаму, треба да се напомене и дека со донесување на ЗОРДУ од 2000 година се прават и следните измени:

- Републичкиот инспекторат за животна средина продолжува да работи како Државен инспекторат за животна средина, орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање;
- Заводот за животна средина продолжува да работи како Служба за животна средина, орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање;
- Републичкиот завод за просторен информативен систем продолжува да работи како Служба за просторен информативен систем, орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање;
- Фондот за животна средина го губи статусот на орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање и продолжува да работи како самостоен Фонд за животна средина, чија организација и работа се утврдуваат со закон.



2. Закон за животната средина

Најзначаен за работата на Министерството животна средина и просторно планирање е Законот за животна средина (во понатамошниот текст: ЗЖС) кој е донесен во 2005 година и кој до сега има 18 измени и дополнувања.¹³

Во наредниот дел ќе се осврнеме на секоја од главите од ЗЖС (вкупно 23), во кои се систематизирани 228 члена.

Глава	Опис
I. Општи одредби	Во оваа глава се уредуваат предметот на Законот, неговата примена, целите како и дефинициите на законските поими
II. Начела на заштита на животната средина	Во втората глава се опишани 14 начела на заштитата на животната средина како основни постулати по кои треба да се постапува.
III. Општи обврски	Во главата Општи обврски се предвидени генерални забрани, ограничувања и активности за кои требаат лиценци, а се поврзани со зачувувањето на животната средина. Дополнително во овој дел е опишана постапката за стекнување на Лиценца за постапување со средства за ладење и/или производи кои содржат средства за ладење. За крајот на оваа глава е уреден Елаборатот за заштита на животната средина како механизам за заштита на животната средина од штетните влијанија.
IV. Посебни обврски и мерки	Во главата Посебни обврски и мерки се сместени обврските во врска со известување на јавноста за загадување на животната средина и за преземање и воведување на задолжителни мерки како и определување на јавноста која ќе учествува во носењето на одлуките, како и означување на производите и пакувањата за нивното влијание врз животната средина. Во овој дел се определуваат и значењата на еколошко чисто и контаминирано подрачје и ознаките кои се користат кога подрачјето односно зоната се еколошки
V. Мониторинг на животната средина	Петтата глава го опфаќа мониторингот на медиумите од областа на животната средина и видовите на мониторинг кои постојат.
VI. Национален информативен систем за животна средина	Во оваа глава заради управување со податоците за состојбата на животната средина предвиден е Национален информативен систем за животна средина кој собира, обработува и користи податоци поврзани со животната средина. Во оваа насока, главата шест ги предвидува регистарот на загадувачи и катастарот на животна средина како системи за контрола и управување со загадувањето. За крај предвидено е информирањето на меѓународните организации и тела со цел зголемување на транспарентноста.
VII. Истражувачка дејност и образование во областа на животната средина	Во седмата глава се предвидени обврски за Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за образование и наука со цел поттикнување на научните истражувања и образованието во насока на животната средина и предвидени се признанија и награди.

13 ЗЖС (Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/05, 81/05,24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13,42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16 и 99/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 89/22 и 171/22)

VIII. Пристап до информациите кои се однесуваат на животната средина	Оваа глава го регулира пристапот до информациите кои се однесуваат на животната средина, начинот на кои се стига до нив, нивното собирање и објавување како и субјекти кои поседуваат вакви информации.
IX. Планирање на заштитата на животната средина	Во деветтата глава се обработени планските документи кои го сочинуваат системот за планирање во насока на остварување на целите на овој Закон. Тука е регулирана постапката и содржината на поединечните плански документи, како и надлежноста за нивно донесување и реализација.
X. Оценка на влијанието на определени стратегии, планови и програми врз животната средина	Како продолжение на претходната глава, главата 10 го регулира оценувањето на планските документи кои се предвидени утврдувајќи критериуми за оваа активност. Во овој дел прецизно е утврден начинот на оценувањето, надлежноста, вклучувањето на јавноста, извештаите кои ќе произлезат од оценувањето и следење на резултатите од планските документи.
XI. Оценка на влијанијата на определни проекти врз животната средина	Во оваа глава се регулира оценувањето на проектите кои се поврзани со животната средина притоа прецизирајќи и за кои проекти не се врши ова оценување. Во овој дел е утврден начинот, постапката и обемот на оценувањето. Понатаму предвидена е содржината на студијата за оценка на влијанието врз животната средина. Следно, утврдено е кои лица – експерти можат да го вршат ова оценување и определена е постапката за добивање на статус на експерт. Во оваа комплексна глава се уредува извештајот и решението за (не)давање согласност за спроведување на проектот како финална фаза од остварување на правата на оние кои сакаат истиот да го реализираат но и засегнатите страни. Како и во претходната глава и тука се уредува достапноста на документите со јавноста како и меѓу граничното влијание на проектите на засегнатата држава и нејзино учество во расправата.
XII. Интегрирани еколошки дозволи за работење на инсталациите коишто влијаат врз животната средина	Во оваа глава е прецизирана комплетната постапка за издавање на А и Б интегрирани еколошки дозволи за нови или постоечки инсталации.
XIII. Генерална еколошка ревизија	Поврзано со претходната глава овде е предвидена генералната еколошка ревизија за операторите со инсталации
XIV. Дозволи за усогласување со оперативни планови	Повторно поврзано со главата 11, во оваа глава за операторите со инсталации се предвидени дозволи за усогласување со оперативните планови како услов за отпочнување или продолжување на работата со инсталацијата
XV. Спречување и контрола на хавариите со присуство на опасни супстанции	Во главата 15 е предвиден начинот на спречување и контрола на евентуалните хаварии кои можат да настанат од работа со опасни супстанции. Тука попрецизно се уредени мерките за безбедност кои треба да се преземат како и известување за истите.
XVI. Одговорност за штета предизвикана врз животната средина	Оваа глава ја предвидува одговорноста за загадувачот на животната средина и реституција на еколошката штета со цел грижа и превенција на загадувањето.
XVII. Управа за животната средина	Управата за животна средина претставува орган во состав на Министерството кој се грижи за законски определените надлежности и ќе биде посебно обработена како значаен чинител во заштитата на животната средина.

<p>XVIII. Финансирање</p>	<p>Во главата 18 од овој Закон е предвидено финансирањето на активностите поврзани со животната средина како еден од клучните елементи за спроведување на големиот број обврски предвидени со овој закон. Во оваа насока се предвидуваат надоместоци за правните и физичките лица кои имаат извори или вршат загадување и ја оптеретуваат животната средина со отпадоци. Секако во овој дел е предвиден начинот за утврдување на висината на надоместоците, табеларен преглед на одредени надоместоци, евиденцијата и ослободувањата од надоместок.</p>
<p>XIX. Одржлив развој и глобални прашања од областа на животната средина</p>	<p>Во оваа глава се сместени обврските на Министерството за животна средина и просторно планирање во насока на имплементирање на принципите на одржливиот развој и неговото применување и промовирање во државата. Во оваа насока се предвидени повеќе алатки како што се национален инвентар на антропогени емисии по извори и понори на стакленички гасови, национален систем за инвентаризација на емисиите на стакленички гасови, акционен план на мерки и активности за спречување на причините и ублажување на негативните ефекти од климатските промени и други кои имаат за цел реализација на активности кои ќе имаат за цел креирање на долгорочен одржлив систем на одржлив развој во врска со политиките поврзани со заштитата на животната средина.</p>
<p>XX. Надзор</p>	<p>Во главата број 20 е предвиден надзорот над примената на Законот за животна средина кој е доделен на Државниот инспекторат за животна средина кој преку државните и овластени инспектори ја проверува доследната примена на овој закон. Во оваа обемна глава се прецизно утврдени надлежностите на инспекторите како и делокругот на надзор на Државниот пазарен инспекторат, Државниот санитарен и здравствен инспекторат, Агенција за храна и ветеринарство, Фитосанитарната управа и Државниот инспекторат за земјоделство.</p>
<p>XXI. Начин и постапка за вршење надзор над работата на органите на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје</p>	<p>Како посебна глава, а тесно поврзана со претходната е начинот и постапката на вршење на надзорот на локално ниво, односно на општините, Градот Скопје и општините кои се наоѓаат во Скопје. Тука повторно се прецизно уредени надлежностите при реализација на надзорот.</p>
<p>XXII. Прекршочни одредби</p>	<p>Во оваа глава се сместени прекршоците кои се изрекуваат за непочитување на законските одредби и истите се групирани во 3 категории.</p>
<p>XXIII. Преодни и заврши одредби</p>	<p>Во последната глава од Законот за животна средина се прецизираат роковите за започнување или реализација на одредени активности кои се законски предвидени.</p>

Во однос на целите на ЗЖС, законодавецот бил доста концизен определувајќи 5 цели и тоа:

1. зачувување, заштита, обновување и унапредување на квалитетот на животната средина;
2. заштита на животот и на здравјето на луѓето;
3. заштита на биолошката разновидност;
4. рационално и одржливо користење на природните богатства и
5. спроведување и унапредување на мерките за решавање на регионалните и на глобалните проблеми на животната средина.

Од приложеното може да се заклучи дека се работи за навистина обемен закон кој регулира не само прашања поврзани заштитата на животната средина, туку опфаќа норми за регулирање на добивање одредени лиценци за чинителите кои можат да бидат опасност за животната средина. Понатаму уредени се документите и подзаконските акти како обврска за надгледување на одредени процеси и нивно доуредување. Дополнително дел од законот е и меѓународната соработка по прашања поврзани со животната средина како и голем број на надлежности за Министерството и органите во негов состав. Во секој случај се работи за комплексен и во голема мера стручен закон за чија доследна примена се потребни кадри кои би можеле да одговорат на предизвиците.

III. Институции и органи поврзани со заштитата на животната средина

1. Министерство за животна средина и просторно планирање

Министерството за животна средина и просторно планирање е најзначајната институција кога се во прашање политиките поврзани со животната средина. Неговиот историјат и надлежности се погоре опфатени, а во овој дел ќе се осврнеме на неговата функционалност при остварување на целите. Ако го погледнеме органограмот на Министерството¹⁴ ќе забележиме дека се работи за навистина широк систем на организирање на една институција.

Имено, ова Министерство има Министер, Заменик министер, Државен секретар, три кабинетски советници (за економски прашања, правни прашања и животна средина) и три посебни советници (координација на проекти, економски прашања и евроинтеграции). Понатаму Министерството има пет државни советници (за индустриско загадување и управување со кризи, за води и реализација на инвестициони објекти, правни работи, финансиски прашања и за климатски промени). Министерството се дели на 10 сектори кои имаат вкупно 30 одделенија, а едно одделение согласно со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола е воспоставено и надвор од секторите (Одделението за внатрешна ревизија). Во рамките на овие Сектори е и Македонски информативен центар за животна средина кој има 4 одделенија. Во рамки на Министерството на ниво на Сектор со 3 одделенија е воспоставена и функционира Проектната единица за имплементација на инфраструктурни проекти во рамките на инструментот за претпристапна помош (ИПА).

Одвкупно 10 секториво Министерството, 4 сехоризонтални даваат административна, правна и финансиска поддршка на функционирањето на Министерството (човечки ресурси и стратешко планирање, правни и општи работи, финансиски прашања и координација на работата на министерот), додека останатите 6 сектори се поврзани со извршување на стручните работи на Министерството.

14 <https://www.moep.gov.mk/sites/default/files/alfa/doc/organogram-ministerstvo-zivotna-sredina-prostorno-planiranje.pdf>

Органограм на Министерството за животна средина и просторно планирање



Сектор за управување со човечки ресурси и стратешко планирање	Сектор за правни и општи работи	Сектор за соработка со локална самоуправа и управни и надзорни работи	Сектор за европска унија	Сектор за одржлив развој и инвестиции	Сектор за просторно планирање	Македонски информативен центар за животна средина	Сектор за координација на работата на министерот	Сектор за финансиски прашања	Сектор за спроведување на инструментот за претпристапна помош (ИПА)
Одделение за стратешко планирање	Одделение за нормативно правни и административно стручни работи	Одделение за соработка со локална самоуправа	Одделение за усогласување на правото и преговори	Одделение за подготовка на проекти и одржлив развој	Одделение за планови и просторна политика	Одделение за мониторинг на квалитет на воздух	Одделение за координација на активностите на министерот - кабинет на министерот	Одделение за буџетска координација	Одделение за техничко спроведување на инструментот за претпристапна помош (ИПА)
Одделение за управување со човечки ресурси	Одделение за постапување по преставки и предлози	Одделение за управно - надзорни работи	Одделение за стандарди	Одделение за инвестиции	Одделение за спроведување на просторни планови	Одделение за аналитика и известување	Одделение за комуникација, односи со јавност и едукација	Одделение за буџетска контрола	Одделение за програмирање и мониторинг на инструментот за претпристапна помош (ИПА)
	Одделение за општи работи			Одделение за политики во климатските промени	Одделение за стратешка оценка на влијание врз животната средина	Одделение за катастри и моделирање	Одделение за меѓународна соработка	Одделение за сметководство и плаќања	Одделение за внатрешна контрола и координација при спроведување на инструментот за претпристапна помош (ИПА)
						Одделение за информатичка технологија	Одделение за протоколари, организациски работи и јазична редакција	Одделение за јавни набавки	

Во рамките на Министерството има 3 органи во состав:

- Управата за животна средина;
- Службата за просторно информативен систем и
- Државниот инспекторат за животна средина.

Од овие органи, во моментот два се без својство на правно лице (Службата за просторно информативен систем и Службата за просторно информативен систем), додека еден од овие органи има својство на правно лице, сопствена буџетска сметка и целосна независност во однос на функционирањето.

Дополнително во системот на органи на државна управа, со членот 73 од Законот за урбанистичко планирање е воспоставен уште еден самостоен орган на државна управа, а тоа е Агенцијата за планирање на просторот, чии што надлежности се директно поврзани со оние на Министерството за животна средина и просторно планирање. Согласно членот 1 од Законот за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 121/24) самостојните органи на државната управа можат да се основаат само доколку управните ресори за кои се основаат не се во надлежност на ниту едно Министерство и е потребна нивна целосна независност од Министерствата и директна одговорност пред Владата. Со оглед на фактот што ресорот просторно планирање има надлежно министерство, потребно е да се воспостави линија на отчетност на оваа Агенција кој Министерството за животна средина и просторно планирање.

Согласно Правилникот за систематизација на работните места на Министерството за животна средина и просторно планирање, истото брои вкупно 299 работни места за кои се планирани 351 извршител. Во моментот во Министерството за животна средина и просторно планирање вработени се 204 извршители, што значи дека 40% од предвидените места се празни. Во оваа бројка се вклучени и работните места и вработените во органите во состав на Министерството без својство на правно лице.



Заради унапредување на функционалноста на Министерството за земјоделство ги даваме следните препораки:

- Да се разгледа и рedefинира статусот на Агенцијата за планирање на просторот во согласност со членот 1 од Законот за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа од јуни оваа година, односно истата да биде отчетна и одговорна преде ресорното министерство, односно Министерството за животна средина и
- Да се зајакнат човечките капацитети во Министерството за животна средина, односно да се надмине сегашната состојба со која 40% од работните места се непополнети.

2. Управа за животната средина

Заради вршење на стручни работи во врска со медиумите и областите на животната средина, се формира Управа за животната средина (во понатамошниот текст: Управата) како орган надлежен за вршење на стручните работи во областа на животната средина, во состав на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина¹⁵.

Согласно член 161 од ЗЖС, за Управата се предвидени следните надлежности:

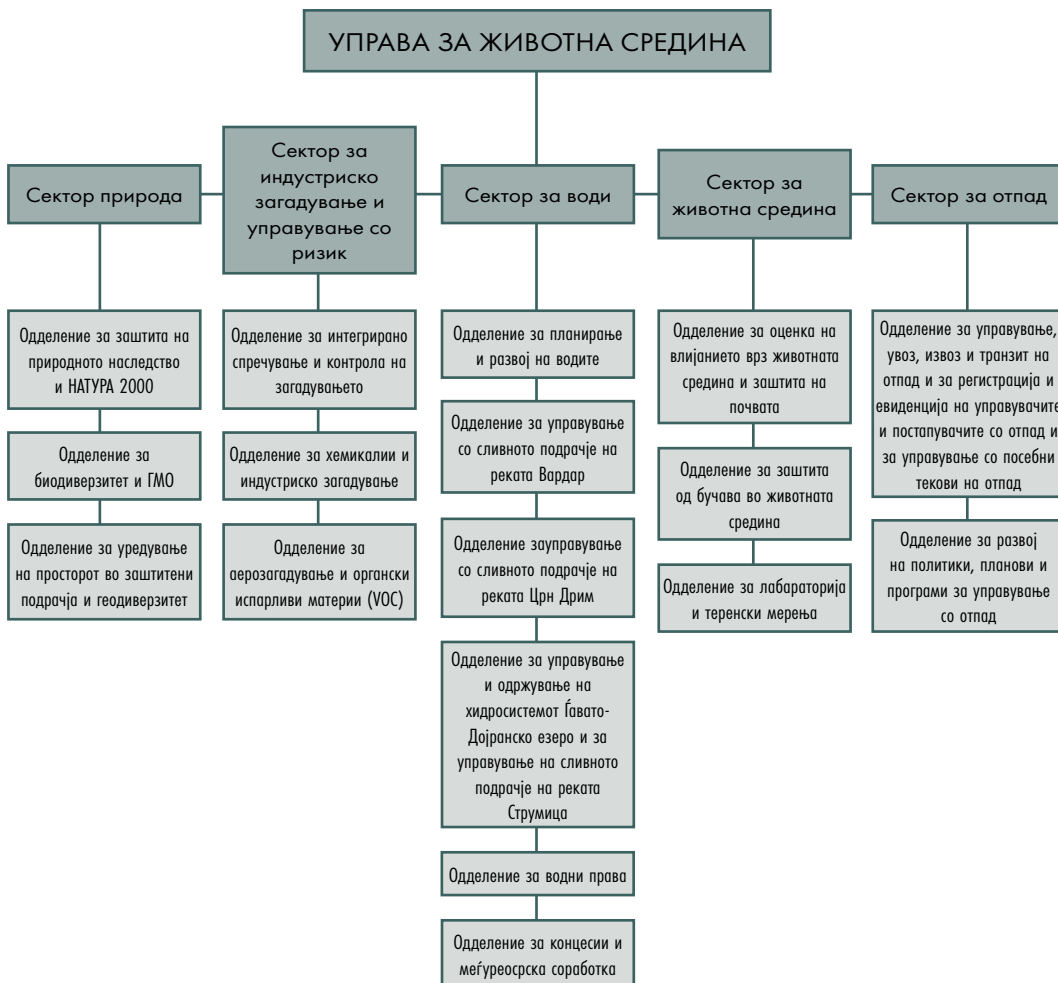
1. врши стручни работи во заштита на природата;
2. врши стручни работи во управувањето со отпадот, воздухот, хемикалиите, бучавата и други области на животната средина;
3. врши стручни работи во заштита на водите и почвата од загадување;
4. врши стручни работи во постапката за оцена на влијанијата на определени проекти врз животната средина и во постапката за издавање на интегрирани еколошки дозволи и дозволи за усогласување со оперативен план;
5. го води Катастарот за животна средина и Регистарот на загадувачки материји и супстанции и на нивните карактеристики;
6. го води мониторингот на животната средина и
7. врши други работи определени со овој и друг закон.

Ако ги анализираме овие надлежности ќе увидиме дека првите 3 надлежности се општи и се поклопуваат со општите цели на Законот за животна средина што доведува до конфузија што е задача на Министерството за животна средина и просторно планирање, а што на Управата за животна средина. Со оглед на тоа што таа е формирана како орган во состав, тоа би значело дека истата треба да има конкретни и прецизни надлежности кои ќе помогнат во целокупната работа на Министерството, како што се на пример надлежностите од алинеите 4, 5, 6 од членот 161 став 1 од Законот.

15 Член 160 од Законот за животна средина (Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/05, 81/05,24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13,42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16 и 99/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 89/22 и 171/22)

Сериозните надлежности кои и се доделени на Управата за животна средина подразбираат и соодветни капацитети за нивна реализација. Од вкупно 351 систематизиран извршител во Министерството, 124 извршители, односно околу 35% се предвидени во петте сектори со кои таа располага¹⁶.

Органограм на Управата за животна средина –
 орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање



¹⁶ Најброен е секторот за води со 43 извршители, а најмалку извршители се предвидени во секторот за отпад. Куриозитет е фактот што Одделението за аерозагадување и органски испарливи материи (VOC) има само 4 систематизирани извршители (иако е познат деценискиот проблем со аерозагадувањето во државата) додека пак, на пример Одделението за управување и одржување на хидросистемот „Гавато – Дојранско езеро“ и за управување со сливното подрачје на реката Струмица има најмногу, вкупно 14 систематизирани работни места – најмногу од сите одделенија во рамки на Секторот за води.

Во оваа насока ги даваме следните препораки:

- Управата за животна средина треба да остане орган во состав, односно дел од Министерството за животна средина и просторно планирање од причина што нејзините надлежности се навистина специфични и бараат контрола од лице кое е запознаено со проблематиката (министер и директор). Дополнително, предноста е во тоа што нејзините надлежности се нераскинливо поврзани со Министерството во целина со кое мора да постои тесна соработка. Во спротивно, доколку Управата стане самостојно тело (на пример Агенција) наместо од институција која се занимава со стручна проблематика (Министерството за животна средина и просторно планирање) ќе биде контролирана и управувана од институција која креира политики на ниво на цела држава (Влада) и со самото тоа може да биде намален квалитетот на дејствувањето;
- Поврзано со првата препорака сметаме дека капацитетите на Управата треба да се зајакнат посебно во насока на вршење на стручни работи во постапката за оцена на влијанијата на определени проекти врз животната средина и во постапката за издавање на интегрирани еколошки дозволи, водење на Катастарот за животна средина и Регистарот на загадувачки материи и супстанции како и оние кои водење на мониторингот на животната средина;
- Надлежностите кои се испреплетуваат со Министерството во целина треба да бидат дополнително прецизирани и диференцирани од оние на Управата во насока на таа да врши единствено стручни работи поврзани со делувањето на Министерството за животна средина и просторно планирање.

3. Државен инспекторат за животна средина

Државниот инспекторат за животна средина (во понатамошниот текст: ДИЖС) е државен орган на Република Северна Македонија кој е одговорен за спроведување на инспекциски надзор над примената на законите и подзаконските акти во областа на заштитата на животната средина. Овој инспекторат врши контрола и следење на спроведувањето на прописи кои имаат за цел да ја заштитат животната средина од загадување и да го унапредат еколошкиот статус на земјата.

Согласно членот 7 став 2 од Законот за инспекциски надзор во животната средина¹⁷ надлежен орган за инспекциски надзор во животната средина на централно ниво е Државниот инспекторат за животна средина.

Главните задачи на ДИЖС вклучуваат:

1. Инспекциски надзор: Спроведување на редовни и вонредни инспекции на правни и физички лица за да се осигура усогласеност со еколошките прописи.
2. Превенција и заштита: Преземање на мерки за превенција од загадување на воздухот, водата и почвата, како и заштита на природните ресурси и биодиверзитетот.
3. Спроведување на закони: Контрола и обезбедување на примена на националните и меѓународните еколошки стандарди и закони.
4. Издавање на решенија: Издавање на инспекциски решенија и акти за исправка на неправилности и санкционирање на прекршителите на законите за заштита на животната средина¹⁸.

Како што гледаме, корпусот на надлежности на ДИЖС е доста широк и не опфаќа само надзор во најтесната смисла на зборот, туку и други активности како што се превенција, контрола над спроведување на прописи и издавање инспекциски решенија. За таа цел ДИЖС располага со инспектори за животна средина, инспекторите за заштита на природата и водостопанските инспектори кои делуваат на централно ниво и инспектори за животна средина на локално ниво кои ги вршат своите надлежности на локално ниво (општини, Градот Скопје и скопските општини).¹⁹

Согласно Правилникот за внатрешна организација на ДИЖС од 2019 година, тој е поделен на 3 сектори кои имаат 10 одделенија и уште едно посебно одделение – Одделение за финансиски прашања.

¹⁷ Закон за инспекциски надзор во животната средина (Службен весник бр. 99/2022)

¹⁸ <https://www.sei.gov.mk/za-nas/>

¹⁹ Член 7 од Законот за инспекциски надзор во животната средина (Службен весник бр. 99/2022)

Сектор за инспекциски надзор во животната средина	Одделение за инспекциски надзор во животната средина - Скопски регион
	Одделение за инспекциски надзор во животната средина - Полошки регион
	Подрачно одделение за инспекциски надзор во животната средина - Пелагониски и Југозападен регион
	Подрачно одделение за инспекциски надзор во животната средина - Североисточен и Источен регион
	Подрачно одделение за инспекциски надзор во животната средина - Вардарски и Југоисточен регион
Сектор за водостопанска инспекција	Одделение за водостопанска инспекција - Запад
	Одделение за водостопанска инспекција - Исток
Сектор за инспекциски надзор во природата	Одделение за инспекциски надзор во природата - Запад
	Одделение за инспекциски надзор во природата - Исток
Сектор за координација, општи и правни работи и јавни набавки	Одделение за општи и правни работи јавни набавки
	Одделение за поддршка, аналитика и меѓународна соработка
Одделение за финансиски прашања	

Доколку ги погледнеме поединечните надлежности на одделенијата во рамки на Секторот за инспекциски надзор во животната средина ќе забележиме дека имаат идентични надлежности, што е разбирливо со оглед на тоа што се поделени во региони.

Но, она што е воочливо е навистина малиот број на систематизирани и уште помалиот број на вработени лица – инспектори во ДИЖС. Ако го погледнеме правилникот за систематизација на работните места на Државниот инспекторат за животна средина од 2022 година ќе забележиме дека во него се систематизирани вкупно 53 работни места, а пополнети се 27²⁰. Иако и ова е алармантна состојба, вреди да се спомене дека до не така одамна ДИЖС имаше вработено и едноцифрен број на инспектори.

Единствено што е за поздравување е дека повеќето вработените во ДИЖС се од нивото Б на административни службеници (со високо образование), со оглед на фактот дека се работи за високо стручен инспекциски надзор кој тие го вршат.

Секако, работата на вршење инспекциски надзор во животната средина не е само на ДИЖС, туку и на локалните (овластени) инспектори, но повторно останува сериозна забелешката за навистина малиот број на вработени лица (и уште помал број на инспектори) во ДИЖС. Ова придонесува не само за намален квалитет и квантитет на извишените инспекциски надзори, туку и сериозно ограничување на примена на мерките за подобрување на инспекцискиот надзор, за кои што зборуваме во делот „Подобрување на состојбата со делувањето на овластените инспектори“, а можат да се применат и во работата на ДИЖС.

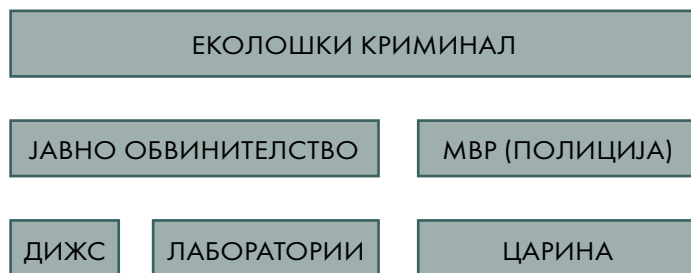
20 Малиот број на вработени во ДИЖС е до тој степен куриозитет што во однос на територијата на Република Северна Македонија споредено со бројот на вработени во ДИЖС излегува дека секој еден вработен треба да покрие територија од над 900км² - скоро колку два града Скопје!

IV. Приоритетни претстојни чекори

1. Национално координативно тело за еколошка правда

Со оглед на навистина големиот број на чинители и уште поголем број на надлежности и активности кои треба да ги спроведе Министерството за животна средина и просторно планирање заедно со органите во негов состав, сметаме дека е потребно создавање на Национално координативно тело за еколошка правда (во понатамошниот текст: НКТЕП) како механизам кој ќе овозможи поврзување и координација на сите чинители во областа на заштитата на животната средина. Терминот еколошка правда се користи поради фактот што Кривичниот законик на РСМ препознава повеќе „еколошки кривични дела“, а со измените од март 2024 година предвидува и дополнителни кривични дела од овој тип, што јасно става до знаење за желбата на законодавецот за борба против криминал кој ја загрозува животната средина.²¹

Како што може да се заклучи од комплексноста на заштитата на животната средина, Министерството само по себе нема доволно капацитети за борба со загадувачите на животната средина. Тоа пред се е креатор на политиките чија реализација треба да и ја контролира. За успешна реализација на оваа контрола потребен е не само Државниот инспекторат за животна средина, туку и Министерството за внатрешни работи и Јавното обвинителство како корпус на гонење на криминалот, а и Царинската управа која мора да го контролира увозот на отпадни материји.



21 <https://cistvozduh.mk/vesti/environmental-crimes-and-criminal-investigations/>

Нешто што би сакале да го потенцираме во однос на значењето од креирање на ваквото Тело и неговото работење е тоа дека истото не само што би помогнало во борбата против загадувањето на животната средина и казнувањето на сторителите (специјална превенција) и принудување да направат реставрација на загадените делови, туку истото ќе придонесе за подигање на свеста на граѓаните во однос на значењето на чистата животна средина но и фактот дека загадувањето не може да помине неказнето (генерална превенција). Ова е од огромна важност од една едноставна причина – секој граѓанин е „загадувач“ во одредена мера што создава масовност на борбата против загадувачите, а системот е тој кој ќе го намали загадувањето на животната средина преку доследно применување на законските норми.

Ова тело би требало да се формира со одлука на Владата како главен креатор на политиките во државата и во него би требало да членуваат претставници (специјализирани кадри) од факторите кои покрај Министерството играат важна улога во сузбивањето на загадувањето на животната средина, како што наведовме погоре: Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство Државниот инспекторат за животна средина и Царинската управа.

НКТЕП во својот состав треба да има стручни лица со високо образование од сите погоре наведени институции, како и дополнителни членови кои по потреба би учествувале во неговата работа. Надлежностите на НКТЕП треба да се широко поставени и да опфаќаат изработка на стратешки документи, како и подзаконски акти кои ќе помогнат во борбата против загадувањето на животната средина, а активностите кои ќе произлезат би требало да се реализираат од страна на оперативни тимови кои ќе делуваат на централно и регионално ниво²².

22 Повеќе и попрецизно за начинот на функционирање на НКТЕП можете да погледнете во трудот со наслов: „Програма и акциски план за формирање на Национално координативно тело за еколошка правда“ објавен во февруари 2022 година.

2. Подобрување на состојбата со делувањето на овластените инспектори

Како што е и погоре наведено, Инспекторатот како целина е од клучно значење за примена на законските норми кои служат да ја заштитат и унапредат животната средина во државата. Во таа насока сметаме дека овластените инспектори (кои делуваат на општинско ниво) се од големо значење за подобрување на комплетната состојба на унапредување на животната средина во Република Северна Македонија преку откривање на еколошкиот криминал. Затоа сметаме дека следните 4 поенти треба да се столбот на подобрување на нивната работа.

Најнапред, предлагаме и општините кои имаат над 20.000 жители да можат да формираат заедничка администрација за вршење на инспекциски надзор во животната средина. Сметаме дека оваа меѓу општинска соработка е одлична можност за соработка не само помеѓу помалите општини, туку помеѓу сите општини кои имаат моментална потреба за зголемени капацитети во зависност од сезоната или условите.²³

Второ, како што погоре споменавме „загадувачите“ се многу и секогаш ќе бидат повеќе од инспекторите за заштита на животната средина на локално ниво. Ако тука ги додадеме и сторителите на еколошки кривични дела кои често пати се организирани групи, ќе дојдеме до заклучок дека е скоро невозможно ниту една општина целосно да ја покрие својата територија и да ја заштити животната средина. Од таму предлагаме зголемување на техничко – технолошките капацитети на локалните инспектори со цел надоместување на ограничениот број на човечки ресурси. Тука треба да се земе предвид користење на дронави за надгледување на теренот, набавка на специјални возила за пристапност до различни области, набавка за на мобилни и унапредување на работата на постоечките лаборатории²⁴, како и соодветни обуки за поедноставно справување со предизвиците.

Трето, заштитата на животната средина е надрегионален, односно државен проблем, без разлика на кој дел од нејзината територија се наоѓа. Во таа насока сметаме дека државата треба со буџетски средства да придонесе за јакнење на локалните капацитети на општините кога е во прашање на борбата против загадувањето и еколошкиот криминал.

23 Зошто на пример локалните инспектори од општина Штип да не можат во летниот период да вршат надзор на територија на општина Охрид (и двете општини имаат повеќе од 20.000 жители) кога има поголем обем на туристи што ја зголемува можноста за загадување на животната средина. Ова не само што ќе ги зголеми моменталните капацитети на општина Охрид, туку ќе придонесе и за намалена можност за корупција на локалните инспектори кои се веќе познати во конкретната општина.

24 Анализирањето на примероци е важен дел од спроведување на инспекциската постапка и истиот е предвиден во членот 26 од Законот за инспекциски надзор во животната средина. Доколку инспекторите немаат пристап до соодветни лаборатории тогаш тие ја немаат можноста да прибават докази кои може да се клучни за комплетирање на надзорот, но и за евентуална идна кривична постапка која би се повела против сторителот.

Четврто, како што е и наведено во делот за Националното координативно тело за еколошка правда, без активна улога на Министерството за внатрешни работи, овие инспектори ја немаат оперативната моќ за реализација на своите надлежности. Еколошкиот криминал многу често спаѓа во групата на организиран криминал, па така поддршката од страна на полицијата е неопходна за негово сузбивање. Локалните инспектори треба да бидат стручната алатка во препознавање и примена на дел од механизмите за сузбивање на овој вид на криминал, додека припадниците на Министерството за внатрешни работи треба да се експедитивна и ефикасна поддршка на нивната работа во насока на откривање и превенција на овој тип на криминал.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Целта на оваа анализа беше преку историскиот развој на заштитата на животната средина и анализирање на постоечката правна рамка да го утврди развојот и приоритетот на ова прашање од почетоците при создавање на самостојна Република Македонија, па се до денес. Во оваа насока беа анализирани најзначајните правни акти и најбитните чинители кога е во прашање животната средина со цел увид во реалната состојба во која се наоѓаме. Оттаму, во овој документ се предложени низа на мерки и промени кои е потребно да се направат во насока на обезбедување на неколку клучни фактори кои би овозможиле целокупна заштита на животната средина. Од изложеното би можеле за ги изведеме следните заклучоци:

1. Прво, меѓу-институционалната соработка и соработката со клучните чинители во областа е клучна. Без соработка помеѓу Министерството, МВР, Царинската управа и Јавното обвинителство и различните инспекторати — не е возможно комплетно исполнување на законските барања во поглед на заштитата на животната средина. Исто така важна е и соработката со граѓанските организации и другите субјекти кои се ангажирани во оваа област.
2. Второ, потребни се интервенции во постоечкото законодавство со цел зајакнување и институционализирање на споменатата соработка.
3. Трето, капацитетите на институциите, а особено на инспекциските служби мора да се надградуваат, како од аспект на човечки ресурси, така од аспект на унапредување на техничките услови кои се на располагање.
4. Четврто, заштитата и унапредувањето на животната средина се државен проблем — не може да очекуваме дека единиците на локалната самоуправа можат сами да се справат со организиран криминал без соодветна финансиска и техничка поддршка.
5. Петто, на граѓаните мора да им се прикаже суштинската реалност на зачувувањето на животната средина — тие се и загадувачи, но тие се и чувари на животната средина.
6. Шесто, без генерална превенција нема чиста животна средина. „Загадувачите“ секогаш ќе бидат еден повеќе и чекор повеќе од оние кои ја чуваат животната средина. Само преку решителна и транспарентна акција на државните органи може да се покаже дека животната средина е едно од примарните прашања на оваа држава.

