

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

# КАКО ДО ЕФИКАСНА И ЕФЕКТИВНА ЕКОЛОШКА ПРАВДА?



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



British Embassy  
Skopje



Февруари 2021



## ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

# КАКО ДО ЕФИКАСНА И ЕФЕКТИВНА ЕКОЛОШКА ПРАВДА?

### ПРОЕКТ:

„Воспоставување ефикасна и ефективна еколошка правда“

### ИМПЛЕМЕНТАТОР:

ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ

### ПЕРИОД НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА:

20 октомври 2020 – 31 март 2021

### Издавач:

Центар за правни истражувања и анализи  
Лидија Стојкова Зафировска, ЦПИА

### Уредник:

Никола Јовановски, ЦПИА

### Автори:

Проф. др. Гордана Лажетик  
м-р. Јованка Иѓњатовиќ  
адвокат Александар Гоџо  
др. Александар Дединец  
др. Жарко Алексов

### Графички дизајн:

Вертиго Висуал

Контакт инфо: [contact@cpia.mk](mailto:contact@cpia.mk)

Тел: +389 2 3201 845

Веб страна: <http://cpia.mk/en>



British Embassy  
Skopje



UKaid  
from the British people

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.





## СОДРЖИНА

<b>1. ВОВЕД</b>	<b>8</b>
<b>2. ПРЕДИЗВИЦИ ВО ЗАШТИТАТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА</b>	<b>8</b>
<b>3. СУМИРАНИ ПРЕПОРАКИ И ПРЕДЛОЗИ</b>	<b>12</b>
<b>4. СЕМАФОР НА ФОРМАЛНА И ФУНКЦИОНАЛНА УСОГЛАСЕНОСТ</b>	<b>22</b>
<b>5. МЕЃУНАРОДНИ ИСКУСТВА И ДОБРИ ПРАКТИКИ ВО ПОЛЕТО НА УПРАВУВАЊЕТО СО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА</b>	<b>24</b>
5.1 Транспарентност	26
5.2 Учество на јавноста	28
5.3 Пристап до правда	30
5.4 Обезбедување усогласеност и отчетност	33
5.5 Ефективност и ефикасност	37
<b>6. ЛИСТА НА РЕФЕРЕНЦИ</b>	<b>40</b>

## ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ГД	Генерален Директорат
ЕУ	Европска Унија
ЕК	Европска Комисија
ЗКАВ	Закон за квалитет на амбиентниот воздух
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
РСМ	Република Северна Македонија
ЦПИА	Центар за правни истражувања и анализи
УЖС	Управувањето со животната средина во земјите-членки на ЕУ
ОВЖС	Оценка на влијанието врз животната средина
ИСЖС	Информациски системи за животна средина
ИС	Информациски системи
ЗЗП	Заедничка земјоделска политика
ДЗП	Добри земјоделски практики
ПУРС	План за управување со речен слив
АТ	Австрија
ВЕ	Белгија
ВГ	Бугарија
СУ	Кипар
СЗ	Чешка
ДЕ	Германија
ДК	Данска

EE	Естонија
ES	Шпанија
FI	Финска
FR	Франција
GR	Грција (EL)
HR	Хрватска
HU	Унгарија
IE	Ирска
IT	Италија
LV	Латвија
LT	Литванија
LU	Луксембург
MT	Малта
NL	Холандија
PL	Полска
PT	Португалија
RO	Романија
SI	Словенија
SK	Словачка
SE	Шведска
UK	Велика Британија







“Вистината е:  
природниот свет се менува, и ние  
целосно зависиме од тој свет.

Нè снабдува со храна, вода и  
воздух.

Тоа е најценетото нешто што го  
имаме и треба да го браниме.”

*Сер Зејвиг Атенборо*

## 1. ВОВЕД

**Документот за јавни политики** е направен во рамки на проектот *“Воспоставување на ефикасна и ефективна еколошката правда”* имплементиран од страна на Центарот за правни истражувања и анализи - ЦПИА, финансиран од UK aid преку Владата на Обединетото Кралство. Целта на проектот е да се воведат модел на политика за ефикасен надзор и спроведување на еколошките политики и регулативи, зајакнувајќи ја имплементацијата на меѓународните еколошки стандарди. Проектот е фокусиран да ги идентификува проблемите поврзани со надзорот над спроведувањето на законодавството за животна средина и преку широк консултативен процес да обезбеди препораки кои ќе ја подобрат еколошката ревизија и спроведувањето на регулаторната рамка за животната средина.

Документот за јавни политики во прилог е сочинет од три дела:

1. **Сурмарни согледувања и препораки** кои заеднички чинат еден систематизиран пристап за адресирање на невралгичните точки и утврдување на насоки и идни чекори за подобрување на состојбата со животната средина.
2. **Семафор на формална и функционална усогласеност** низ призма на вредносните категории: ефикасност, транспарентност, ажурност, квалитет и пристап до правда за областите: животната средина, заштитата на природата, вода, управување со отпад, амбиентен воздух, човечки ресурси и вршење надзор и извршување одлуки.
3. **Меѓународни искуства од земјите членки на Европската Унија (ЕУ) и добри практики** во полето на управување со животната средина.

## 2. ПРЕДИЗВИЦИ ВО ЗАШТИТАТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Негрижата за животната средина и очебијната еколошка криза во сите аспекти, а имено, организациско ниво, стратешка поставеност, материјално-технички и човечки ресурси, правни концепти и принципи и (не)можноста за ефективна правна заштита го загрозуваат не само животот на човекот, туку и опстанокот на целокупната жива природа (human and non-human environmental victims).

Состојбата со животната средина го вклучува црвениот аларм за висок степен на загриженост, како поради отсуството на ефективни мерки и активности за воочување и надминување на состојбата, неефективност при идентификувано загрозување, така и во однос на предусловите што мора да се исполнат за заштита на здравјето на луѓето, во најширок контекст, од право на здрава животна средина до судска заштита за непочитување, загрозување или повредување на ова право.

Отворањето на вратата за целосен влез на еколошката правда во денешниот свет се одвива бавно. Тоа не се должи на фактот што човекот ја игнорира животната средина, туку многу веројатно е поради тоа што бизнисот и индустрискиот развој, од една страна на тасот, и зачувувањето на здрава животна средина и природа, од другата страна на тасот, не одат секогаш комплементарно. Напротив, во претежен дел тие се во константна меѓусебна тензија и се обратно-пропорционални.

Загрижува сознанието дека нема сеопфатен правно обврзувачки инструмент за заштита на околината на глобално ниво, што во голема мера придонесува за неусогласеност на законодавство, неизградени механизми за мониторинг и контрола, а сето тоа директно води кон отсуство на одговорност на државите.

Во меѓународни рамки, државите повеќе или помалку ги имаат идентификувано проблемите и приоритетите, тие се ставени во определена правна рамка, се проценуваат можностите и приоритетите на државно ниво, но ефектот целосно отсуствува. Определени постапувања и бизнис интереси доведуваат до состојба каде што последиците по животната средина многупати е тешко да бидат поправени и неретко се иререверзибилни.

Низ активностите на ООН, СЕ и ЕУ се интензивира процесот за донесување инструменти, стратешки планови, долгорочни програми, се преземаат активности и се организираат средби на коишто прашањето за заштитата на животната средина има средишен фокус.

Поразувачки влијае фактот што иако Советот на Европа има донесено две конвенции во однос на животната средина, тие не се ратификувани од доволен број држави членки и не се влезени во сила, а имено, Конвенција за граѓанска одговорност за штета што произлегува од активности опасни за животната средина,<sup>1</sup> и Конвенцијата за заштита на животната средина преку кривично правна заштита.<sup>2</sup>

ЕСЧП во својата судска пракса утврдил дека прашањата поврзани со животната средина може да влијаат врз правото на живот (член 2); правото на почитување на приватниот и семејниот живот, како и на домот (член 8); правото на фер судење и пристап до судот (член 6); правото на примање и размена на информации и идеи (член 10); правото на ефективен правен лек (член 13) и право на мирно уживање на нечиј имот (член 1 од Протокол бр. 1).

---

1 Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, ETS No. 150, Lugano 1993; потпишана од девет држави, ниту една ја нема ратификувано, а за влегување во сила се потребни три ратификации; достапна на: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/150>.

2 Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, ETS No. 172, Strasbourg 1998; ја имаат потпишано 14 држави, само Естонија ја има ратификувано, и не е влезена во сила бидејќи се потребни три ратификации; достапна на: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/172/signatures?p\\_auth=c3srDH7J](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/172/signatures?p_auth=c3srDH7J).

Правото на заштита на здравјето (член 11) од Европската социјална повелба (*European Social Charter*), го вклучува и правото на здрава животна средина.

Европската политика за животна средина се потпира врз принципите на:

- **претпазливост** - алатка за управување со ризик кога постои научна несигурност за сомнителен ризик по здравјето на луѓето или за животната средина што произлегува од одредена активности или политика;
- спречување и отстранување на **изворот на загадување** и
- принципот „загадувачот плаќа“ (*“Polluter Pays” Principle*).

Рамковни принципи за човекови права и животна средина од 2018 година (*Framework Principles on Human Rights and the Environment*),<sup>3</sup> содржат вкупно 16 рамковни принципи. Во рамките на овие принципи, според Специјалниот известувач на ООН за човекови права и животна средина, може да се идентификуваат три групи должности за државите и деловните субјекти:<sup>4</sup>

- **материјални обврски** - поединци да имаат пристап до ефективни лекови како против приватни компании така и против владини органи, во случај на неисполнување на законите на државата во врска со животната средина (Рамковни принципи бр. 11 и бр. 12);
- **процедурални обврски** - должности да се обезбедат информации, да се олесни учеството на јавноста во донесувањето одлуки и да се обезбеди пристап до правни лекови (Рамковни принципи бр. 9 и бр. 10);
- **обврски кон ранливи групи** – зголемени обврски кон овие групи (Рамковни принципи бр. 14 и бр. 15).

Уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, согласно чл. 8 од Уставот на РСМ, спаѓаат во темелните вредности на нашиот уставен поредок, а правото на здрава животна средина е прокламирано како фундаментално право во членот 43 од Уставот на РСМ. Но, додека од една страна Уставот пропишува право на секој човек на здрава животна средина, едновременно се пропишува и обврска за државата да обезбеди услови за остварување на ова право на граѓаните, од друга страна.<sup>5</sup>

---

3 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/FrameworkPrinciplesReport.aspx>.

4 Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/37/59, 24.01.2018.

5 Ова е во контекст на тврдењето дека уставите на државите не треба да содржан нешто во врска со животната средина, туку да го пропишат ова право како едно од фундаменталните права на граѓаните, Tim Hayward, *Constitutional Environmental Rights*, Oxford University Press, Oxford 2005, стр. 5.

Сериозна е состојбата со животната средина во нашата држава, којашто не е потписник на ниту една од погоре споменатите конвенции на Советот на Европа.

Несомнено е големо влијанието на Конвенцијата на ООН од Архус од 1998 година, која им го призна на европските граѓани законско право на пристап до информации, да учествуваат во донесувањето одлуки и по судски пат да ги остваруваат своите права за прашања поврзани со животната средина. Практиката покажува дека и поединците и здруженијата кои настојуваат по судски пат да ги остварат овие права, наидуваат на сериозни пречки кои придонесуваат правото на животна средина да остане неефективно.

Сумарните насоки дадени во овој вовед треба да го овозможат контекстот во рамките на кој треба да се движат креаторите на политиките од областа на правото на здрава животна средина, водени од меѓународните стандарди и обврски, современите практики, институционалните, економски и системски можности во антиципација на предизвиците кои ги носи иднината.

Заклучоците на направената анализа на празнини и недостатоци претставува појдовна основа на овој документ за јавни политики, а заеднички чинат еден систематизиран пристап кон невралгичните точки и идни чекори за подобрување на состојбата со животната средина.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Анализа на празнини и недостатоци, Предизвици и можности за институционална и правна рамка на животната средина, Јануари 2021 година, Центар за правни истражувања и анализи.

### 3. СУМИРАНИ ПРЕПОРАКИ И ПРЕДЛОЗИ

6. Зголемување на соработката со граѓанските организации (ГО) како партнери на државата

5. Преиспитување на законските надлежности на општините vs. буџетските капацитети

4. Преиспитување на законски правни концепт со цел зајакнување на правната заштита

3. Воспоставување на интероперабилност заради размена на податоци и координација

2. Изработка на збирен стратешки документ со мерливи индикатори за мониторинг и евалуација

1. Потребно е изготвување на функционална анализа на МСЖСПП со сите параметри

# СУМИРАНИ ПРЕПОРАКИ

## ЕФИКАСНОСТ

(НЕКООРДИНИРАНОСТ, ИНСТИТУЦИОНАЛНА И ОРГАНИЗАЦИСКА НЕФУНКЦИОНАЛНОСТ)

Анализата покажа дека е воочливо отсуство на координираност и тоа во два основни правци:

- интер-министерска координација и
- координацијата на релација централно – регионално – локално.

### СУМИРАНИ СОГЛЕДУВАЊА

Во скоро сите анализирани области се забележува отсуство на интер-министерска координација, што се должи на фактот што во областа на животната средина со свои надлежности, мерки и активности се вклучени следниве министерства:

- МЖСПП коешто се сфаќа како матично министерство,
- Министерство за здравство,
- Министерство за економија,
- МВР
- Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство,
- Министерство за транспорт и врски и
- Министерството за финансии, коешто не е вклучено со мерки и активности од одделните анализирани области, но со одлуките што го засегаат достапниот буџет и ребалансот на буџетот го „диктираат“ темпото и значително влијаат врз ефективоста и ефикасноста на планираните мерки и активности.

Во однос на координацијата на релација централно - регионално - локално, во сите области се воочуваат истите проблеми:

- општините немаат ниту можности, ниту ресурси во кадар и финансиски средства да може да ги остварат надлежностите што им се законски предвидени.
- во некои од анализирани области (на пример, управување со отпад) неопходно е акцентот да биде ставен на регионално ниво и постоење регионални депонии со што ќе се оствари целта, а ќе им се помогне и на општините.

Преклопувања на надлежноста за донесување политики со надлежноста за нивна имплементација.

Отсуствува мониторинг на имплементација на стратешките и планските документи во сите анализирани области

Бирократизирани и спори процедури за воспоставување на нови одделенија или управувачки структури што се должи на крутите и неефективни нормативи за број на одделенија, сектори наспроти бројот на вработени, поставени од МИОА, а на коишто МЖСПП е должно да се придржува.

Според процентот на вработени согласно актот за систематизација, којшто повеќепати е менуван од 2017 година и е усогласен со подзаконските акти (Уредбата и Правилникот) во однос на внатрешната организација и систематизација, се забележува дека одделот за управување со отпад е една од најзанемарените области.

Неизготвување на годишни планови и програми со мерки и активности и за соодветен мониторинг.

## ПРЕДЛОЗИ

Прифаќање интер-ресорски пристап во изготвувањето и следењето на стратешки документи, национални планови и програми.

Да се зголеми искористувањето на средствата кои како држава ги имаме на располагање за инвестирање во подобрување на мерките во секторот отпад со акцент на поддршка на регионалниот систем за управување со отпад.

Инклузивност и партнерство со ГО во идентификување на проблемите, анализа на состојбата, предлагање излезни решенија и следни чекори.

Разграничување на надлежноста за одлучување за политики и обврска за нивна имплементација коишто не треба да бидат кумулирани ниту во еден орган ниту во иста организациска единица во којашто еден дел од кадарот креира политики, а другиот ги имплементира.

Донесување акт со кој се пропишуваат шемите за управување со животната средина и за ревизија (EMAS).

Воспоставување Платформа за мониторинг и верификација на намалување на емисиите на стакленички гасови и следење на мерките предложени во стратешките документи.

Функционална алатка за пресметување на заштедите на енергијата.

Функционален сектор/одделение за следење на стратешки и плански документи на национално и локално ниво екипиран со стручен и кадар за мониторинг, изготвување анализи и извештаи.

Редовно изготвување и објавување на годишни планови и програми во однос на планираните мерки и активности за унапредување на состојбата во сите од анализирани области.

Пропишување на техничките услови, средства и опремата како предуслов за акредитација на правно и физичко лице овластено за оцена на технологијата, технолошката линија, производите, полупроизводите или суровините согласно Законот за животната средина.

Формирање на органите на кои се укажува во анализата во одделните анализирани области:  
(на пример, Национален Совет за заштита на природата; Завод за заштита на природата; Национален совет за води; Нова Водостопанска основа на РСМ и сл.)

Средствата коишто им се доделуваат на општините за заштита на животната средина да се користат за еколошки проекти (согласно член 185-а од законот за животна средина и методологијата за распределба на средства добиени врз основа на производство на електрична енергија од фосилни горива).



Статусни промени:

Управата за животна средина да добие статус на самостоен орган во форма на агенција или дирекција со сопствен буџет, структура и организација, што како предуслов подразбира соодветни законски измени.

Законски промени:

- Преиспитување на законската надлежност која им овозможува на националните паркови 75% од средствата да ги обезбедат од сеча на дрва, со што свесно се нанесува штета заради корпоративни лукративни цели.

Почитување на законските обврски станиците за технички преглед:

- редовно мерење на нивото на емисија на издувни гасови и доставување на информации до МЖСПП;

- прекршочни и казни одредби во однос на станиците за вршење технички преглед кои не ги почитуваат наведените обврски;

## ТРАНСПАРЕНТНОСТ

### СУМИРАНИ СОГЛЕДУВАЊА

До МЖСПП не стигнуваат информации.

Оневозможено е следење на состојбите и навремено идентификување на проблемите.

Отсуствува соодветно креирање на мерки и динамика на активности за надминување на согледаните состојби.

Ненавремено ажурирање на веб страници на министерства и други државни органи.

Недостапност односно отсуство на актуелни податоци со што се отежнува анализа.

Отсуството на податоци на веб страница за усвоени извештаи за реализација на Буџетот.

Отсуство на јавни расправи, тркалезни маси со цел подигање на свеста кај граѓаните.

### ПРЕДЛОЗИ

Формирање Национален еколошки информативен систем во рамките на МЖСПП во којшто навремено ќе се доставуваат целосни, релевантни, тековни податоци од различните министерства, агенции, правни лица и слично.

Постоене посебен дел на Платформата за еколошка правда – Форум за коментари, забелешки и идеи постојано достапен за граѓаните.

Ефективна примена на механизмот за известување на јавноста во услови на алармантно загадување на воздухот согласно правната рамка во Законот за квалитет на амбиентен воздух.

Поголема вклученост на соодветни ГО коишто настапуваат во име на граѓаните како засегнати страни во процесот на креирање политики (учество во работни групи за изработка на стратешки документи, законски и подзаконски текстови), но и во изработка на анализи, компарирања, организирање јавни настани и сл.

Почесто организирање јавни расправи, дебати, фокус групи, советувања и тркалезни маси со цел подигање на свеста кај граѓаните, размена на искуства и унапредување на заштитата на животната средина со присуство на сите засегнати страни, претставници од државните органи, ГО, засегнати граѓани, домашни и меѓународни експерти.

Редовно и ажурно водење евиденции, катастри, пресметки и слично согласно законската легислатива и ратификуваните протоколи.

## АЖУРНОСТ (НЕФЕКТИВНА ПРАВНА РАМКА)

Правната рамка, колку и да е, условно кажано, богата или раширена, во отсуство на вистинска имплементација и пред сè можности за имплементација ризикува да биде прогласена за неефективна а целиот систем за заштита на животната средина тромав и неажурен.

Рамката во овој контекст не може и не треба да се гледа само низ призмата на прописите кои директно задираат во областа, туку во рамките на комплексноста на правниот поредок, останатите материјални и процесни закони и прописи низ кои кои би требало да се оживотворат нормите, со цел да се оствари правото на здрава животна средина во праксата.

### СУМИРАНИ СОГЛЕДУВАЊА

Во сите области има донесено посебни стратешки документи, закони и основи за потреба од донесување огромен број подзаконски акти (близу 190).

Стратешките документи не се комплементарни, а не коинцидираат ниту по време на имплементација.

Законите во сите анализирани области пречесто се менуваат, не се секогаш докрај комплементарни, ниту синхронизирани, со што се обессилува импактот на подзаконските акти кои треба да ја заокружат правната рамка сфатена во екстензивна смисла на зборот.

Во некои области, на пример област: Води, 50% од предвидените подзаконски правни акти воопшто не се донесени.

Наместо синергија, активностите се планираат и преземаат на посебни колосоци поради што има многу преклопувања, неусогласености, па дури и противречности помеѓу некои закони. Во делот на принудата да се биде во согласност со легислативата е оставена на инспекторатот, кој не е орган на гонење туку орган на надзор.

### ПРЕДЛОЗИ

Навремена изработка на стратешки документи од интердисциплинарни работни групи во кои ќе бидат вклучени домашни и странски експерти, како и ГО.

Изготвување на квалитетна проценка на влијанието на регулативата (Regulatory impact Assessment) на законите и останатите прописи од областа на заштита на животната средина.

Воведување на задолжителни периодични Проценки на влијанието на постојните регулативи од сите нивни аспекти [ квалитет, ефикасност, ефективност итн.].

Усогласување на Законот за заштита на природата со Законот за ловство и Законот за шуми.

Унапредување на функционалноста на Државниот инспекторат за животна средина, којшто не е орган на гонење, туку орган што треба да врши стручен надзор.

Преиспитување односно ревидирање на правните концепти поврзани со управниот акт, и поединечна заштита од таков акт.

И актите односно дејствијата или пропуштањата упатени на неопределен круг на луѓе кои се сепак, одредливи треба да се сметаат за управен акт и треба да бидат можност да се оствари судска заштита.

## КВАЛИТЕТ

(НЕДОСТИГ ОД ЧОВЕЧКИ, ТЕХНИЧКИ РЕСУРСИ, БУЏЕТСКИ СРЕДСТВА И ОБУКА НА КАДРИ)

### СУМИРАНИ СОГЛЕДУВАЊА

Постои недостиг од соодветни човечки ресурси во анализирани области во рамките на заштита на животната средина, и тоа од два аспекти:

- недостиг во квантитативна смисла (непополнети работни позиции според акти за систематизација)
- недостиг од кадри во квалитативна смисла (вработени лица кои не ги исполнуваат законски пропишаните услови)

Непочитување на законските услови што треба да ги исполнува раководниот кадар во некои од анализирани области.

Недостиг од потребни технички капацитети на национално, регионално и локално ниво поради што е значително отежнато целосното, ефикасното и навременото исполнување на законските обврски и преземање на релевантни мерки и активности за заштита и унапредување на квалитетот на животната средина.

Министерството за финансии при ребаланс ги скратува проектираните средства.

Општините немаат капацитети, ниту буџет, ниту можност ефективно да преземаат мерки, а оние на чија територија се наоѓа заштитеното подрачје немаат доволен капацитет за справување со прашањата поврзани со заштита на животната средина.

Од Буџетот на РСМ за 2020 година биле одвоени 0,2% од вкупниот износ на средства потребни за реализација на Програмата за заштита на природата.

Нема доволно средства од буџетот на РСМ за имплементирање на донесените национални планови и програми во анализирани области.

Ниска свест за состојбата со животната средина во сите анализирани области што во еден дел се должи на недоволна обука и едукација.

Непостоење специјалистички студии за заштита на животната средина.

Слаби сознанија кај органите на прогонот за кривичните дела од областа на заштита на животната.

## ПРЕДЛОЗИ

Обезбедување доволно средства од буџетот на РСМ за екипирање на службите што работат на полето на заштитата на животната средина во сите анализирани области.

Обезбедување доволно средства од буџетот на РСМ и странски партнери/донатори за ефективно спроведување на национални планови и програми во анализирани области.

Доследно почитување на законски пропишаните услови (квалификации и искуство) при селекција на стручни и квалитетни кадри.

При подготовката и следењето на степенот на реализација на мерките/активностите содржани во плановите и програмите да се користи и инпут од надворешни експерти.

Контрола дали предвидените мерки за заштита на природата содржани во инфраструктурните проекти студии и елаборати се почитуваат при нивното спроведување.

Промена на начинот на давање концесии во некои од анализирани области, особено во делот на минимален проток на вода и следење на меѓународните практики во сите од анализирани области.

Интердисциплинарни студии за заштита на животната средина од правен, економски и инжињерски аспект.

Посебни тематски обуки во Академијата за судии и јавни обвинители:

- за судиите од управната, граѓанската и кривичната област

- за јавните обвинители во однос на кривично правната заштита на животната средина и природата

Одржување на континуирани обуки за практичари, граѓански организации за современите достигнувања од оваа област, со акцент на ставовите изразени во Одлуките и Пресудите на ЕСЧП, но и Европскиот суд на правдата во Луксембург.

Стручни расправи со судиите на Уставниот суд на РСМ во однос на членот 43 од Уставот на РСМ.

## ПРИСТАП ДО ПРАВДА (ОБЛИЦИ И ПРЕДИЗВИЦИ ВО ОСТВАРУВАЊЕ ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА)

Во праксата, иако *de lege lata* постојат практични механизми за заштита, во суштина пристапот кон заштитата на правото на здрава животна средина не е подигнат на нивото кое го заслужува.

Во огромен дел сегашниот концепт остава на институциите да се грижат во името на сите, но притоа не е оставен простор за индивидуи или групи да бидат проактивни во ефективно обезбедување заштита на животната средина и природата ниту во свое име, ниту во името на останатите.

Сегментираната легислатива, инфлацијата и пролиферацијата на норми, иако добронамерно, сепак во праксата не оди во прилог на ефикасна и квалитетна заштита.

Индивидуалните чекори преземени во последниве неколку години пред сè од поединци и граѓански организации наидуваат на практични бариери од кои најјасно оцртани се следниве:

- Ниската правна свест за значењето на правото на здрава животна средина и обврската на државата во оваа смисла
- Застарените сфаќања и рестриктивното толкување на правни концепти, особено поимите дејствие/пропуштање, поединечен/општ акт и слично.
- Недоволно јасно дефинирани граници на компетенција на органи/судови (граѓански, управни)

Процесната правна заштита произлегува од обврската на секој да ја унапредува и штити животната средина и природата, со што правото е широко востановено и како такво треба да се овозможи екстензивна листа на оние коишто ќе бараат негова заштита.

### СУМИРАНИ СОГЛЕДУВАЊА

Уставните принципи за заштита на природата и обезбедување на здрава животна средина се сфатени премногу декларативно, без практични чекори.

Отежната заштитата на правото и пристапот до институциите, пред сè судовите, а дел од причините се должат на следниве аспекти:

- Лимитираните можности за пристап до правда кога е во прашање државата и нејзиното непостапување. Граѓаните се всушност оставени на диспозиција на државата, таа да интервенира во нивна заштита (што е впрочем и позитивна обврска и уставна должност), а во отсуство на тоа, нема ефикасен облик на административна или судска заштита поради потфрлање во овој домен;
- Отсуство на правна можност да се предизвика *erga omnes* ефект со поединечен случај;
- Управните судови не одлучуваат во полна јурисдикција;
- Не се следат меѓународните трендови и правно резонирање од областа, особено ставовите на ЕСЧП;
- Претераното рестриктивно толкување на правните принципи (штета, опасност од штета, штетник и штетно дејствие, незаконито дејствие), при што на пропуштањето не му се дава третман на дејствие.

## ПРЕДЛОЗИ

Ефектуирање на следниве постојни облици на заштита на правото на животна средина:

о Уставна заштита – чл. 43 од Уставот на РСМ гарантира право на здрава животна средина, а Републиката е должна да обезбеди услови за остварување на ова право. Освен декларацијата во Уставот, нема можност за директна уставна заштита на ова право пред Уставниот суд;

о Граѓанска заштита - Еколошка тужба – врз основа на 300 за спречување претпоставена штета

о Управна заштита - тужба пред Управен суд – редефинирање на управниот акт како правен коцепт (ако некој документ нема статус на управен акт, нема граѓанинот можност за судска заштита). Заштитата на правата е премногу рестриктивна, а во праксата нема екстензивно толкување на законите од страна на органите и особено судовите

о Кривична заштита – гонење и санкционирање за сторени кривични дела против животната средина и природата

о Меѓународна заштита – во делот на меѓународниот правен поредок кој *obiter dictum* барем во делот на ЕСЧП домашните судови можат кога сметаат дека примената на законот во конкретниот случај е во спротивност со одредбите на меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот да ги применат одредбите од меѓународниот договор, под услов тие да можат директно да се применат, и што е уште поважно, во конкретните случаи непосредно ги применуваат конечните и извршни одлуки на ЕСЧП, на Меѓународниот казнен суд или на друг суд, чијашто надлежност ја признава РСМ. Во секој случај, судовите при одлучувањето се должни да ги применуваат ставовите изразени во конечни пресуди на Европскиот суд за човекови права. Најчесто, процедурите пред домашните органи и судови од самите странки се гледаат единствено како можност да се стигне до ЕСЧП

Легислативно нормирање на јасни одредби за пристап до административните и судски органи во областа за заштита на правото на здрава животна средина, вклучително и Уставниот суд на РСМ.

Предвидување на Еколошка тужба со карактеристики на *actio popularis*.

Еколошки *Task Force* - 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.

## 4. СЕМАФОР НА ФОРМАЛНА И ФУНКЦИОНАЛНА УСОГЛАСЕНОСТ

ПРЕГЛЕД НА ФОРМАЛНА И ФУНКЦИОНАЛНА УСОГЛАСЕНОСТ		Формална усогласеност			Функционална усогласеност		
1. ОБЛАСТ - ЖИВОТНА СРЕДИНА	ЕФИКАСНОСТ						
	ТРАНСПАРЕНТНОСТ						
	АЖУРНОСТ (ПРАВНА РАМКА)						
	КВАЛИТЕТ						
	ПРИСТАП ДО ПРАВДА						
2. ОБЛАСТ-ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА	ЕФИКАСНОСТ						
	ТРАНСПАРЕНТНОСТ						
	АЖУРНОСТ (ПРАВНА РАМКА)						
	КВАЛИТЕТ						
	ПРИСТАП ДО ПРАВДА						
3. ОБЛАСТ-ВОДА	ЕФИКАСНОСТ						
	ТРАНСПАРЕНТНОСТ						
	АЖУРНОСТ (ПРАВНА РАМКА)						
	КВАЛИТЕТ						
	ПРИСТАП ДО ПРАВДА						



4. ОБЛАСТ - УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД	ЕФИКАСНОСТ		+-	✓	✗	+-	
	ТРАНСПАРЕНТНОСТ		+-			+-	
	АЖУРНОСТ (ПРАВНА РАМКА)		+-			+-	
	КВАЛИТЕТ		+-	✓	✗	+-	
	ПРИСТАП ДО ПРАВДА	✗	+-		✗	+-	
5. ОБЛАСТ - АМБИЕНТЕН ВОЗДУХ	ЕФИКАСНОСТ		+-			+-	
	ТРАНСПАРЕНТНОСТ		+-			+-	
	АЖУРНОСТ (ПРАВНА РАМКА)		+-			+-	
	КВАЛИТЕТ		+-			+-	
	ПРИСТАП ДО ПРАВДА	✗	+-		✗	+-	
6. ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ И ОРГАНИЗА- ЦИСКИ МЕНАЏМЕНТ	ЕФИКАСНОСТ		+-				✗
	ТРАНСПАРЕНТНОСТ		+-			+-	
	АЖУРНОСТ (ПРАВНА РАМКА)		+-			+-	
	КВАЛИТЕТ		+-			+-	
	ПРИСТАП ДО ПРАВДА	✗	+-		✗	+-	
7. ВРШЕЊЕ НАДЗОР И ИЗВРШУ- ВАЊЕ ОДЛУКИ	ЕФИКАСНОСТ		+-		✗	+-	
	ТРАНСПАРЕНТНОСТ		+-			+-	
	АЖУРНОСТ (ПРАВНА РАМКА)		+-		✗	+-	
	КВАЛИТЕТ		+-		✗	+-	
	ПРИСТАП ДО ПРАВДА		+-		✗	+-	

## 5. МЕЃУНАРОДНИ ИСКУСТВА И ДОБРИ ПРАКТИКИ ВО ПОЛЕТО НА УПРАВУВАЊЕТО СО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Ова поглавје ги следи наодите од „Анализата на празнини и недостатоци - предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина“, проценка на перформансите на Северна Македонија во однос на спроведувањето на законите и политиката за животна средина. Земајќи ги предвид идентификуваните јазови и потреби, тоа ги потенцира општите лекции што ги научија земјите-членки на ЕУ за време на процесот спроведување на управувањето со животната средина [1] и нуди препораки [4] за надминување и на причините за слабостите во спроведувањето и на лошото управување со животната средина.

Главната цел на ова поглавје е да понуди некои добри практики (ДП) од 28-те земји-членки на ЕУ. Тоа содржи листа со примери на ДП истакнати во Комисијата [1] и извештаите на ЕАЖС [4]. Повеќе детали за овие ДП може да се најдат во референтната литература.

Поимот управување со животната средина се користи овде „со цел да опише како ние како луѓе го практикуваме нашето овластување над природните ресурси и природните системи“ [6]. Тоа вклучува многу повеќе од она што е работата на владите и носителите на одлуки на сите нивоа – владини раководители и министри, но и деловни луѓе, сопственици на имот, земјоделци и потрошувачи исто така. На кратко, се работи за тоа кој е одговорен, како тие ја користат својата моќ и како одговараат за истото“.

Во дискусиите за управување со животната средина, се разгледуваат пет аспекти: **транспарентност; учество на јавноста; пристап до правда; обезбедување усогласеност и отчетност; и ефективност и ефикасност.** Во рамките на овие пет аспекти фокусот беше ставен на областите на животната средина, заштита на природата, управувањето со водите, управувањето со отпадот и амбиентниот воздух, вклучително и Оценката на влијанието врз животната средина, Оценката на стратешкото влијание и Пристапот до информации за животната средина, заедно со мултидисциплинарната контекстуална тема што ги разгледува структурите на управување.

Разгледувањето на контекстот и карактеристиките на управувањето со животната средина за одредени прашања, како што се политика за животна средина<sup>7</sup>, поделбата и спроведувањето на одговорностите и улогата на граѓанското општество се поврзани со повеќестепените уредувања за управување. Врз основа на истражувањата под покровителство на ЕУ, може да се заклучи дека земјите-членки со високо ниво на децентрализација на одговорноста за креирање политики на регионално ниво (DE, ES, IT, AT со голем број региони, како и BE и UK со поспецифична федерална структура),

<sup>7</sup> Доминатно во земјите-членки со федерална структура

исто така применуваат децентрализиран пристап во врска со одговорностите за спроведување на регионално ниво. Скоро сите земји-членки исто така имаат одреден степен на одговорност за спроведување на локално ниво, иако опсегот на нивните одговорности и слободата да го прилагодат нивниот пристап значително варира [1].

За прашањето за големината и другите географски карактеристики на земјите-членки, се чини јасна веројатноста дека најмалите земји-членки се соочуваат со разни предизвици за управување со целиот опсег на еколошки прашања со помала национална администрација.

Пристапот кон улогата на граѓанските организации во креирањето на политиките варира меѓу ЗЧ. Генерално, постои релативно утврдено разбирање за условите на нивното учество, но треба понатамошно да се развијат практичното искуство кај националните власти при креирање на ваков дијалог, нивоата на капацитетите на граѓанските организации за ефективно учество, како и довербата меѓу администрацијата и невладините организации.

Важно е да се потенцира дека не постојат „добри“ или „лоши“ практики во поширока смисла. Тие зависат од распределбата на еколошките надлежности на различни нивоа на администрација кои се вметнати во уставната и управувачката култура на секоја земја, како одраз на густината на населението, географијата и природата на еколошките предизвици со кои се соочува секоја земја. Понатаму, постои можност да се научи едни од други во однос на пристапите кон координација меѓу различните административни нивоа и различните групи на засегнати страни.

По својата природа, ова поглавје претставува збир на информации и добри практики собрани од постојните документи на ЕУ развиени или за целата територија на ЕУ или во рамките на разни проекти([Референци](#)).

*Белешка: Сликите од 1 до 5 се преглед на категоризацијата на перформансите според извештајот за ПУЖС [1]. За повеќе информации во врска со применетата методологија, критериумите и постојните податоци, погледнете го Извештајот*

## 5.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ

### 5.1.1 Општ преглед во однос на земјите-членки на ЕУ



Слика 1  
Мапа на прегледот за транспарентност (Извор [1])

Резултатите од проценката на УЖС [1] покажуваат дека, во целина, Данска, Словенија, Финска, Шведска, Бугарија и Германија покажаа највисоко ниво на достигнувања во однос на прашањата за транспарентност. Добри институционални и законски рамки за овозможување на информациите и податоците за животната средина да бидат достапни за јавноста се карактеристични за овие земји, вклучително и ниските трошоци за барања за информации.

Слабите перформанси во некои земји [Слика 1] главно се должат на слабата јавна достапност на информации, вклучително и бази на податоци за процесите на ОВЖС и наплатата за пристап до информации за животната средина.

Резултатите од некои други проекти кои се фокусирани на управување со животната средина, содржина, десеминација и употребливост на информациите за животната средина на национално ниво со користење на Националните информациски системи за животна средина (ИСЖС) [5] укажуваат на тоа дека Ирска, Холандија и Шведска се најуспешни меѓу земјите-членки на ЕУ.

## 5.1.2 Примери на добри практики

*Табела 1  
Примери на добри практики за Транспарентност*

Добри практики идентификувани во земјите-членки																			
Кластери на добри практики	BE	BG	HR	CZ	DK	EE	FI	DE	IE	IT	LT	LU	MT	NL	PL	PT	SK	SL	UK
Веб алатки		2		2	2	1,3,5	2,6	2		2	2		1	4	2	2	1,2	2	
Агенции	7,9		8	10				11	8								7	8	8,12
Социјални мрежи			13									14							
Друго								15											

### Листа на добри практики

1. Јавните веб-страници го следат истиот формат со цел да овозможат лесна навигација.
2. Сеопфатни бази на податоци или списоци за ОВЖС.
3. Употреба на географски информациски системи, вклучително бази на податоци на ГИС и е-услуги достапни преку Земјишниот одбор „Геопортал“.
4. Дигитална услуга „Портал Атлас Жива Околина“ што овозможува информациите за животната средина и здравјето да бидат достапни за јавноста во форма на мапи за пребарување.
5. Централизираната веб-страница и апликација за мапи на Регистарот за животна средина (EER) обезбедува ажурирани, потврдени и проверени податоци и податоци засновани на ГИС кои се однесуваат на природните ресурси, природното наследство, статусот на животната средина и факторите на животната средина.
6. Онлајн услугите на неколку администрации и институции за животна средина се споени во заедничка веб-страница.
7. Централни точки на информации за Архуската конвенција.
8. Комесарот за информации дејствува како независен механизам за следење на усогласеноста кој проверува и известува за транспарентноста на управувањето и усогласеноста со правилата за транспарентност.

9. Индивидуалните агенции имаат за цел да обезбедат добри информации за тоа како да се поднесат жалби до самата јавна администрација.

10. Специјализирана агенција десеминира информации за животната средина до јавната администрација и јавноста, вклучително и преку јавна онлајн служба за помош и поддршка на процесите на донесување одлуки.

11. Советодавниот совет за животна средина и Експертската комисија за процесот на следење на енергијата на иднината кои ги дополнуваат независните експертски институции во текот на процесите на политики.

12. Главен научен советник во главните сектори на Владата што обезбедува јасни, добро структурирани и лесно разбирливи информации за деловните субјекти и поединците за тоа како да се усогласат со нивните еколошки обврски.

13. Широката употреба на социјалните мрежи во комуникацијата со граѓаните.

14. Развој на мобилни апликации за низа прашања за поддршка на пристап на јавноста до информации.

15. Системот за клучни индикатори (СКИ) за животна средина го бележи статусот на политиката за животната средина и резултатите поврзани со животната средина.

## 5.2 УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА

### 5.2.1 Општ преглед во однос на земјите-членки на ЕУ



Слика 2  
Мапа на прегледот за учество на јавноста (Извор [1])

Резултатите од проценката на УЖС [1] покажуваат дека, во целина, Хрватска, Латвија, Шведска, Данска, Естонија и Франција покажаа највисоко ниво на достигнувања во врска со прашањата за учество на јавноста. Добри институционални и правни рамки за поединци и организации да учествуваат во процесите на донесување одлуки за животната средина се карактеристични за овие земји.

Слабите перформанси во некои земји [Слика 2] главно се должат или на слабото или неконзистентен пристап (на пример, дозволување учество во некои области на креирање политики, но создавање бариери за тоа во други).

## 5.2.2 Примери на добри практики

**Табела 2**  
*Примери на добри практики за Учество на јавноста*

Добри практики идентификувани во земјите-членки															
Кластери на добри практики	AT	BE	HR	DK	EE	FR	DE	LV	LT	MT	NL	PL	PT	RO	UK
Процеси на носење одлуки и планирање		1		1	3		2		4	1	5				
Изработка на закони					6			6							
Онлајн платформа	7		7										7		7
Практични информации/ насоки	8		8			8					8	8			
Обука и грантови			9											9	

### Листа на добри практики

1. Ефективна и видлива интеграција на учеството на јавноста во процесот на донесување одлуки со цел да се обезбеди неговиот кредибилитет и влијание врз резултатите.
2. Учество на јавноста во рана фаза во процесот на донесување одлуки и планирање.

3. Годишните партнерски настани за размена на информации за програмата за работа и приоритетите со засегнатите страни.
4. Формирање на комитети или работни групи во рамките на јавните органи, со учество на претставници на јавноста за придружување во процесите (на пример, развој на ПУРС).
5. Административни организациски уредувања за олеснување на учеството на јавноста.
6. Вклучување на засегнатите страни во изготвувањето или иницирањето на законодавството.
7. Воспоставување на онлајн платформи за учество, или за сите прашања од политиката или конкретно за животната средина.
8. Развивање и објавување на насоки за учество на јавноста со цел да им се помогне на надлежните органи и службеници.
9. Друга поддршка како што е обука за службениците да ги координираат процедурите за учество и грантовите на невладините организации со цел да го подобрат нивниот придонес во донесувањето одлуки за животната средина преку учество.

## 5.3 ПРИСТАП ДО ПРАВДА

### 5.3.1 Општ преглед во однос на земјите-членки на ЕУ



Слика 3  
Мапа на прегледот за пристап до правда (Извор [1])



Резултатите од проценката на УЖС [1] покажуваат дека, во целина, Естонија, Грција, Франција, Литванија и Шведска покажаа највисоко ниво на достигнувања во врска со прашањата за пристап до правдата, додека Бугарија, Чешка, Велика Британија, Финска, и Полска имаат повеќе предизвици во оваа област. Добри институционални и законски рамки за овозможување на информации и податоци за животната средина да бидат достапни за јавноста се карактеристични за овие земји, вклучително и ниските трошоци за барања за информации.

Слабите перформанси во некои земји [Слика 3] се главно, како резултат на малата достапност на транспарентни информации за пристап до правда и прашања за правната состојба; како и значителни слабости во трошоците за пристап до правдата или ефективноста на правните лекови што им се достапни на судовите.

### 5.3.2 Примери на добра пракса

**Табела 3**  
*Примери на добра пракса за Пристап до правда*

Добри практики идентификувани во земјите-членки																
Кластери на добри практики	AT	BE	BG	DK	FI	FR	DE	GR	IE	IT	LV	LT	LU	PL	PT	ES
Правна состојба и трошоци								1			1	1				
Веб-страници за пристап до правда	5					6	2,3					4	4			
Веб-страници за Архуската конвенција		8				7			8	8						
Практични информации за пристап до правда				10			9									
Обука на судството					11						12	12			12, 13	12
Корупција			15									14		15		

## Листа на добри практики

### Правна состојба и трошоци

1. Широко толкување на правната состојба во однос на случаите и жалбите во управните судови за заштита на животната средина, доделување на јавноста, поединци и невладини организации многу широк пристап до правдата во случаи поврзани со животна средина (*actio popularis*).

### Веб-страници кои обезбедуваат информации за пристап до правда

2. Сеопфатни информации за пристап до правда за прашања за животна средина обезбедени преку веб-страниците на министерствата за животна средина и агенциите за животна средина.

3. Веб-страницата на министерствата за животна средина која обезбедува информации за законот за жалби по животна средина на националните судови и на судовите на ЕУ.

4. Интернет портали на судовите кои обезбедуваат лесни и разбирливи информации за корисниците во однос на пристапот до правдата воопшто.

5. Порталот за едношалтерски<sup>8</sup> деловни услуги нуди општи информации за пристап до правда за прашања поврзани со животна средина.

6. Веб-страниците на Државниот совет и/или Комисијата за пристап до административни документи презентираат насоки за правата на пристап до правдата и општи информации за пристап до правда.

### Веб-страници – информации за Архуската конвенција

7. Специјални портали кои обезбедуваат информации за националните законски одредби за пристап до правда во врска со Архуската конвенција, вклучително и прашања за пристап до правда од страна на невладини организации за животна средина, правни постапки, трошоци за процедури, можност за обезбедување правна помош и ефективни правни лекови.

8. Заедничките национални портали работеа во име на одговорните надлежни владини органи за одредбите на Архуската конвенција.

### Практични информации за пристап до правда

9. Специјализирани брошури за правата на граѓаните и еколошките организации во контекст на Архуската конвенција.

10. Транспарентна и лесна и разбирлива комуникација за членовите на јавноста за пристап до правда за прашања поврзани со животна средина.

---

8 <https://www.dataguidance.com/opinion/eu-one-stop-shop-under-gdpr>

### *Обука на судството*

11. Одборот за судска обука заедно со Министерството за правда и судовите, спроведуваат обука на персоналот вклучен во примената на законот во судовите (стажирање и дополнителна обука). Исто така, судскиот персонал е добредојден да учествува во програмата за обука во врска со спречување на еколошки криминал.

12. Обука на судии на теми за животната средина.

13. Иновативните и технолошките средства, како што се онлајн порталите за споделување на податоци, се користат за олеснување на пристапот до правда и градење на капацитети за подобро справување со еколошкиот предизвик.

### *Корупција*

14. Посебен дел за „Жешка линија“ на почетната страница на надлежниот орган обезбедува информации за тоа како да поднесете жалба за направена штета на животната средина или коруптивно однесување на владини службеници. Со сите јавни барања и жалби се постапува со примена на принципот на Едношалтерски систем<sup>9</sup>.

15. Наменска адреса за е-пошта каде што граѓаните можат да пријавуваат проблеми со корупција во врска со животната средина.

---

<sup>9</sup> <https://www.dataguidance.com/opinion/eu-one-stop-shop-under-gdpr>

## 5.4 ОБЕЗБЕДУВАЊЕ УСОГЛАСЕНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

### 5.4.1 Општ преглед во однос на земјите-членки на ЕУ



Слика 4

Мапа на прегледот за обезбедување усогласеност и отчетност (Извор [1])

Резултатите од проценката на УЖС [1] покажуваат дека, во целина, Ирска, Велика Британија, Данска, Словачка и Чешка покажаа највисоко ниво на достигнувања во врска со прашањата за обезбедување усогласеност и отчетност, додека Грција, Австрија, Луксембург и Кипар се соочија со повеќе тешкотии во овие области [Слика 4]. Важно е да се нагласи дека проценката за овие земји главно беше направена врз основа на јавно достапни извори, при што беа слабо оценети во однос на повеќето прашања, најверојатно поради значителни јазови во транспарентноста на податоците и преземените активности од страна на надлежните органи.

## 5.4.2 Примери на добри практики

**Табела 4**  
*Примери на добри практики за Обезбедување усогласеност и отчетност*

Добри практики идентификувани во земјите-членки																	
Кластери на добри практики	AT	BE	HR	CY	DK	EE	FI	FR	DE	GR	HU	LV	MT	PL	RO	SK	UK
Спречување на проблеми со усогласеноста		2			1						1						1,3
Следење на усогласеноста		4	5			6										6	
Понатамошни активности и спроведување	7															8	
Соработка и обука							9				11	10		11			
Постапување по жалби (1)	12							12	12	12			12	12			
Постапување по жалби (2)		14			15				16								
Употреба на знаењето на граѓаните															17		

### Листа на добри практики

#### *Спречување на проблеми со усогласеност*

1. Детални информации за обврските во врска со деловните активности се достапни на назначената веб-страница на надлежните министерства (на пример, за земјоделците поврзани со употребата на ѓубрива и складирање на ѓубриво во ранливите зони за нитрати и местата на Натура 2000), вклучувајќи ги и pdf водичите за прирачници за специфични правила и географски ознаки.

2. Одговорните органи/канцеларии организираат редовни информативни настани за клучни прашања за деловните субјекти и засегнатите страни (на пр. ДЗП за земјоделците).

3. Специјализираните служби за совети обезбедуваат бесплатни совети, вклучително и совети преку Интернет, на земјоделците и управителите на земјиштето за тоа како да ги исполнат условите за вкрстена усогласеност за плаќања според ЗЗП.

### *Следење на усогласеноста*

4. Се вршат интегрирани, транспарентни и партиципативни инспекции со добро функционирање на координацијата меѓу надлежните органи и јасно разграничување на функциите и овластувањата, додека посетите на локацијата, плановите и извештаите се јавно достапни.

5. Назначениот портал на Агенциите за заштита на животната средина и природата обезбедува геопросторни податоци за дистрибуција на емисии, мобилни и неподвижни извори на емисии, живеалишта и места на Натура 2000, диви депонии во спелеолошки објекти, објекти за управување со отпад и места за отпад и национална мрежа за квалитет на воздух .

6. Веб-страниците на министерствата за животна средина или инспекторати за животна средина обезбедуваат лесно пристапни и разбирливи планови за инспекција, како и апликации за следење на нелегални активности за отпад или емисии на индустрии на својата веб-страница.

### *Понатамошни активности и спроведување*

7. Воспоставување на специфични омбудсмани за животна средина со цел да се олесни спроведувањето на законот за животна средина.

8. Можност за онлајн откривање и следење на жалбите што инспекциските органи ги добиле во текот на годината.

### *Соработка и обука за обезбедување усогласеност*

9. Формирање на работна група за соработка меѓу националните власти за еколошки криминал која подготвува Национална стратегија за спречување на еколошки криминал и Акциски планови со предложената структура на активности низ целата земја.

10. Формални договори за соработка за ефикасна борба против еколошкиот криминал, размена на информации и обезбедување обука меѓу националните власти и службите.

11. Соработка меѓу ренџерите, управителите на шумите, парковите и полицијата, вклучително и споделување на локално знаење и техничка опрема за борба против еколошки криминал. Исто така, може да бидат вклучени и ловци и разни засегнати страни.

### *Постапување по жалби (1): поплаки за еколошки проблеми или непочитување*

12. Веб-страници, апликации и достапен и транспарентен систем за постапување по жалби на национално и локално ниво во областа на заштитата на животната средина.

13. Чекор-по-чекор водич ги води граѓаните за тоа како да ја поднесат својата жалба, кога ќе бидат информирани, како ќе се постапува и во кој временски рок.

### *Постапување по жалби (2): поплаки за самата администрација*

14. Централна информативна точка на Интернет за спроведување на Архуската конвенцијата.

15. Комесарот за животна средина и/или комесарот за администрација и човекови права има специфични овластувања да ги разгледува одлуките на јавните органи во областа на животната средина.

17. Тимот истражители назначен од страна на Омбудсманот има одговорност за случаи на лошо управување од страна на националните власти.

### *Употреба на знаењето на граѓаните*

Шумските инспектори и Националната еколошка гарда собираат информации од граѓани врз основа на доброволен придонес и носителите на одлуки ги користат овие податоци за заштита на шумите.

## 5.5 ЕФЕКТИВНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

### 5.5.1 Општ преглед во однос на земјите-членки на ЕУ



**Слика 5**  
**Мапа на прегледот за ефективност и ефикасност (Извор [1])**

Резултатите од проценката на УЖС [1] покажуваат дека, во целина, Франција, Данска, Холандија и Шведска покажаа највисоко ниво на достигнувања во врска со прашањата за ефективност и ефикасност. Високи нивоа на интеграција и координација во областа на животната средина се карактеристични за овие земји, вклучително и добрите рамки за апсорпција на фондовите.

Слабите перформанси во некои земји [Слика 5] главно се должат на слабите перформанси во однос на зелените јавни набавки и меѓувладиното спроведување на ЦОР и јазовите во однос на механизмите за решавање на прашањата во врска со животната средина во Проценките на влијанието на регулативата.



## 5.5.2 Примери на добри практики

*Табела 5  
Примери на добри практики за Ефективност и ефикасност*

Добри практики идентификувани во земјите-членки													
Кластери на добри практики	AT	BE	BG	HR	FI	FR	IE	IT	LV	LT	PL	SK	SE
1										1			
2	2						2	2					
3						3					3		
4				4				4	4				
5	5	5			5								5
6			6		6								
7												7	7

### Листа на добри практики

1. Усвоени се административни и правни механизми за зближување на функциите со цел да бидат подостапни за корисниците. (на пр. принцип на едношалтерски систем<sup>10</sup> во јавната администрација што ги обврзува државните и општинските институции да им служат на поединци и да ги разгледуваат нивните барања и жалби).

2. Рационализација на процесот на донесување одлуки во врска со Оценката на влијанието врз животната средина (ОВЖС), заеднички и координиран меѓу надлежните институции.

3. Исто така, беа идентификувани рационализација на процесите на давање дозволи, вклучително и единствена постапка за еколошко овластување, а планиран е и електронски едношалтерски систем за понатамошно олеснување на бараните постапки.

10 <https://www.dataguidance.com/opinion/eu-one-stop-shop-under-gdpr>

4. Различни предлози за употреба на електронски услуги во администрацијата на животната средина за десеминација на информации, како алатка за консултации или за помагање на граѓаните следејќи го развиениот принцип за едношалтерски систем.

5. Зелени и одржливи политики за јавни набавки, со специјализирани агенции или служби и континуирано мерење на процентот на јавни набавки каде што треба да се применат еколошките барања.

6. Воведување рамка или механизми на советот за подобрување на употребата на проценките на влијанието на регулативата (РИА) со цел да се обезбеди подобро донесување одлуки и разбирање на влијанијата врз животната средина.

7. Развој на сеопфатни стратегии за животна средина за подобрување на координацијата на активностите и донесувањето одлуки, почитувајќи ги националните цели на животната средина и ЦОР.



## 6. ЛИСТА НА РЕФЕРЕНЦИ

{1} Развој на рамка за проценка на управувањето со животната средина во земјите-членки на ЕУ, Конечен извештај, мај 2019 година

{2} Преглед на спроведувањето за животната средина од 2019 година: Позадина на политиката, ГД за животна средина, ЕК

{3}Преглед на спроведувањето за животната средина од 2019 година, Извештаи за земјите, ГД за животна средина, ЕК

{4} Најдобри практики од Прегледот на спроведувањето за животната средина од 2019 година низ 28те земји на ЕУ, Ејлин О'Лири (Центар за чиста технологија, Технолошки институт Корк)

{5} Проект „Промовирање на најдобри практики за национални еколошки информациски системи и алатки за собирање податоци на ниво на ЕУ“, <http://www.eis-data.eu/>

## „ХОРИЗОНТАЛНИ“ ДИРЕКТИВИ

{6} Барања за известување дефинирани со Директивата 91/692/ЕЕЗ

{7} Директива 97/11/ЕЗ за изменување и дополнување на Директивата 85/337/ЕЕЗ за проценка на ефектите на одредени јавни и приватни проекти врз животната средина;

{8} Директива 2001/42/ЕЗ за проценка на ефектите на одредени планови и програми врз животната средина;

{9} Директива 2003/4/ЕЗ за пристап на јавноста до информации за животната средина и укинување на Директивата 90/313/ЕЕЗ;

{10} Директива 2003/35/ЕЗ што предвидува учество на јавноста во врска со изготвувањето на одредени планови и програми во врска со животната средина;

{11} Одговорност за животната средина, за што Директивата 2004/35/ЕЗ воспоставува рамка за спречување и санирање на штета на животната средина

{12} Директива 2009/90/ЕЗ од 31 јули 2009 година за технички спецификации за хемиска анализа и следење на статусот на водат



ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ  
КАКО ДО ЕФИКАСНА И ЕФЕКТИВНА ЕКОЛОШКА ПРАВДА?

ПРОЕКТ:  
„Воспоставување ефикасна и ефективна еколошка правда“

ИМПЛЕМЕНТАТОР:  
ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ

ПЕРИОД НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА:  
20 октомври 2020 – 31 март 2021



