




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

АНАЛИЗА
НА ПРАЗНИНИ И НЕДОСТАТОЦИ -
ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНОСТИ
ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА
И ПРАВНАТА РАМКА
НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА



АНАЛИЗА НА ПРАЗНИНИИ НЕДОСТАТОЦИ

- ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНОСТИ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА
И ПРАВНАТА РАМКА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА



АНАЛИЗА НА ПРАЗНИНИ И НЕДОСТАТОЦИ

- ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНОСТИ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА
И ПРАВНАТА РАМКА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

ИЗДАВАЧ:

Центар за правни истражувања и анализи - ЦПИА
Лидија Стојкова Зафировска, ЦПИА

УРЕДНИК:

Центар за правни истражувања и анализи - ЦПИА

АВТОРИ:

М-р. Марјан Михајлов, *технички експерт*, ОБЛАСТ - ЖИВОТНА СРЕДИНА

Ана Чоловиќ - Лешоска, *технички експерт*, ОБЛАСТ - ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА

Д-р. Елена Мујоска Трпевска, *правен експерт*, ОБЛАСТ - ВОДИ

Проф. д-р. Ана Павловска - Данева, *правен експерт*, ОБЛАСТ - АМБИЕНТЕН ВОЗДУХ

Жарко Хаџи - Зафиров, *ОБЛАСТ - УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД*

Центар за правни истражувања и анализи,

- ДОСТАПНОСТ НА РЕСУРСИ И ИНСТРУМЕНТИ

ВО ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

- УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ И ОРГАНИЗАЦИСКИ МЕНАџМЕНТ

ВО ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

- СПРОВЕДУВАЊЕ И ИЗВРШУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ ВО ОДНОС НА ЗАГРОЗУВАЊЕ НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

ГРАФИЧКИ ДИЗАЈН И ПЕЧАТЕЊЕ: Релатив

Скопје, Јануари, 2021 година



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

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	7
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	9
ВОВЕД	13
МЕТОДОЛОГИЈА	15
I. ОБЛАСТ - ЖИВОТНА СРЕДИНА	19
ЗАКОН ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА	20
ВОВЕД	20
1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА	21
1.1. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ	24
1.2. СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ	25
2. АНАЛИЗА	29
3. ЕФЕКТИВНОСТ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ, ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ И НАДЛЕЖНОСТИТЕ	31
4. АНАЛИЗА	34
5. ЗАКЛУЧОЦИ	36
II. ОБЛАСТ - ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА	37
ЗАКОН ЗА ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА	38
1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА	38
1.1. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ	39
1.2. СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ	39
2. АНАЛИЗА	40
3. ЕФЕКТОТ НА ПОСТОЕЧКАТА ЛЕГИСЛАТИВА НА ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА	41
А. ПРОГЛАСУВАЊЕ НА ЗАШТИТЕНИ ПОДРАЧЈА	41
Б. ЗАШТИТА НА ВИДОВИ	43
В. СТРОГО ЗАШТИТЕНИ И ЗАШТИТЕНИ ДИВИ ВИДОВИ	44
Г. ЗАШТИТА НА ЕКОНОМСКИ ЗНАЧАЈНИ ВИДОВИ	44
Д. ЗАШТИТА НА ЖИВЕАЛИШТА И ЕКОСИСТЕМИ	45
Ѓ. МЕЃУНАРОДНО ЗАШТИТЕНИ И ПРОГЛАСЕНИ ПОДРАЧЈА	46
Е. МОНИТОРИНГ НА ПРИРОДАТА	48
4. АНАЛИЗА	52
5. ЗАКЛУЧОЦИ	55
III. ОБЛАСТ - ВОДА	57
ЗАКОН ЗА ВОДИТЕ	58
1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА ВОДИТЕ	59
1.1. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ	60
1.2. СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ	60
2. АНАЛИЗА	64
3. ЕФЕКТОТ НА ПОСТОЕЧКАТА ЛЕГИСЛАТИВА НА ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА	68
4. АНАЛИЗА	71
5. ЗАКЛУЧОЦИ	72

IV. ОБЛАСТ - УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД	73
ЗАКОН ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАДОТ	74
ВОВЕД	74
1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД	75
1.1. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ	75
1.2. СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ	76
2. АНАЛИЗА	78
3. ЕФЕКТОТ НА ПОСТОЕЧКАТА ЛЕГИСЛАТИВА НА ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА	80
4. АНАЛИЗА	83
5. ЗАКЛУЧОЦИ	84
V. ОБЛАСТ – АМБИЕНТЕН ВОЗДУХ	85
ЗАКОН ЗА КВАЛИТЕТ НА АМБИЕНТЕН ВОЗДУХ	86
1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА КВАЛИТЕТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ	86
1.1. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ	87
1.2. СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ	87
2. АНАЛИЗА	89
3. ЕФЕКТОТ НА ПОСТОЕЧКАТА ЛЕГИСЛАТИВА НА ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА	90
4. АНАЛИЗА	91
5. ЗАКЛУЧОЦИ	96
VI. ДОСТАПНОСТ НА РЕСУРСИ И ИНСТРУМЕНТИ ВО ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА	97
1. МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ	98
2. ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА	100
3. АНАЛИЗА	101
VII. УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ И ОРГАНИЗАЦИСКИ МЕНАџМЕНТ ВО ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА	105
1. ПРАВИЛНИК ЗА ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ	106
2. ПРАВИЛНИК ЗА СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА	109
3. АНАЛИЗА	111
VIII. СПРОВЕДУВАЊЕ И ИЗВРШУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ ВО ОДНОС НА ЗАГРОЗУВАЊЕ НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА	115
1. ОРГАНИЗАЦИЈА И СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА ДРЖАВНИОТ ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА	116
2. ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР	118
3. АНАЛИЗА	122

Листа на кратенки

ЕУ	ЕВРОПСКА УНИЈА
ЗКАВ	ЗАКОН ЗА КВАЛИТЕТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ
ИКСЗ	ИНТЕГРИРАНА КОНТРОЛА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА ЗАГАДУВАЊЕТО
МЖСПП	МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ
ОВЖС	ОЦЕНКА ЗА ВЛИЈАНИЕТО ВРЗ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА
ОН	ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ
РСМ	РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
СОВЖС	СТРАТЕГИСКА ОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО ВРЗ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

БЛАГОДАРНОСТ

Центарот за правни истражувања и анализи би сакал да заблагодари на сите претставници и соработници од надлежните институции кои дадоа особен придонес во содржината на оваа анализа, и ги дадоа своите ресурси, информации и податоци на располагање и поддршка во предвидените активности на проектот и понатамошната соработка.

Центарот им се заблагодарува за блиската соработка на Македонската академија на науките и уметностите и сите соработници кои и дадоа поддршка во изработката на оваа анализа, Министерството за животна средина и просторно планирање, Државниот инспекторат за животна средина, како и останатите претставници на институции и страни кои се вклучени во анализата. Се надеваме дека преку заложбите на сите вклучени страни во Платформата за еколошка правда и оваа анализа ќе се направи исчекор кон подобрување на ефикасноста во спроведувањето на законите од областа на животната средина.

Центарот ја изразува својата посебна благодарност кон Британската амбаса Скопје за укажаната доверба, долгогодишната соработка и континуираната поддршка.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Анализата на празнините и недостатоците на институционалната и правната рамка на животната средина претставува сеопфатен преглед меѓу законски планираните наспроти спроведените функции и надлежности на овластените чинители од областа на животната средина. Препознавањето на празнините и недостатоците во правната рамка која ја уредува животната средина е појдовната претпоставка пред да се истакнат причините за конкретните ограничувања кои оневозможуваат ефикасна, ефективна и економична имплементација на целите и приоритетите во областите на животната средина.

Животната средина подразбира креирање на политики од значење за јавниот интерес, при што механизмите за заштита и нејзино унапредување треба да станат одредница во усогласувањето на социјалните и економските интереси во поширок контекст на државата. Со анализата се опфатени теми од пет клучни области: **животна средина, заштитата на природата, водите, управувањето со отпад и квалитет на амбиентен воздух**. За секоја од областите е претставена законската рамка и надлежностите, подзаконските акти кои произлегуваат од неа и стратешките документи како основни инструменти за функционалноста на законската рамка. Препознаените недостатоци и механизми се утврдени преку конкретни заклучоци за интервенции во законските и подзаконските акти за животната средина. Со цел да се даде реална оценка на капацитетите за спроведување на законите оваа анализа се осврнува и на институционалната рамка каде посебен фокус е даден на постоечките капацитети и начинот на внатрешна организација на Министерството за животна средина и просторно планирање, како и на Државниот инспекторат за животната средина. Заклучоците кои произлегуваат се формулирани со цел унапредување на имплементацијата на правната рамка преку идентификување на актите кои недостасуваат, а се неопходни за ефективна примена на законите од областа на животната средина.

Од извршената нормативна и легислативна анализа, произлегува дека и покрај обемноста на правните прописи и комплексноста на прашањата кои ги уредуваат **во најголем дел се донесени актите кои се однесуваат на нејзина заштита и управување, утврдени се функциите на надлежните чинители како и содржините кои директно или индиректно ја регулираат животната средина**. Имплементацијата на голем дел од предвидените системи и стратешки документи за поединечните области се воспоставени и усогласени со законските одредби и меѓународните стандарди, но политиката за животна средина е неопходно да се измени и надополни со нови приоритети, цели и насоки на делување што ќе одговараат акутелните проблеми во животната средина. Во некои области е забележано дека основните стратешки документи не се конзистентни и недостасува систематичност во правната рамка на животната средина како и во поединечните области кои ја сочинуваат за да има униформност во постапувањето како што и налагаат целите за животната средина. Министерството за животна средина и просторно планирање врши координација на активностите кои произлегуваат од правната рамка за животната средина, поединечните технички сектори, а се нотира дека неговото функционирањето е отежнето и од аспект на организацијата на предвидените сектори кои во голем дел извршуваат работи кои се поврзани со функционирање а во помал дел во креирање на политики и цели. Ова е особено значајно со оглед на тоа дека според анализата една од главните причини за **отежнатата комуникација помеѓу институциите е неусогласеноста на дел од законите** (пример е Законот за заштита на природата со Законот за шуми и Законот за ловство), но и **недостатокот од експертски тела и комисии кои треба да се формираат за да ја остваруваат комуникацијата меѓу органите и да ги препознаат можностите кои правната рамка ги нуди преку обезбедување научно стручни решенија за надминување на предизвиците**.

Механизмите за вклучување на засегнатите страни се поставени со Законот за животната средина, а механизми за мониторинг и известување за активностите и состојбите во животната средина се уредени во посебните прописи за различни области на животната средина. Сепак за да може надлежните институции соодветно да реагираат и да вршат надзор над спроведувањето на законите неопходно е да се воспостави целокупен и континуиран надзор кој ќе ги опфати сите посебни системи за мониторинг во областа на животната средина.

Анализата ги посочува **позитивните аспекти и можности во целокупната законска рамка кои пак се појдовна основа за утврдување на ограничувањата и недостатоците во релевантните технички и финансиски потреби** за животната средина. Имплементација на добар дел од предвидените системи (информативен систем за животна средина, систем за управување со супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка, системи во кои се присутни опасни супстанции, систем за инвентаризација на емисиите на стакленички гасови) се уште има спор напредок, а се истакнува и потребата за подобра комуникација и координација со општините по различни основи (имплементација и известување за ЛЕАП, елаборати, Б ИСКЗ дозволи, катастри и регистри, мониторинг и квалитет на животна средина процедури за прогласување на заштитени подрачја.). Од анализата евидентно произлегува потребата од големи вложувања во областа на животната средина, бидејќи анализата укажува на тенденција **за зголемување на буџетите од година во година но се бележи постојана висока стапка на намалување на основниот буџет со ребалансот од една третина до една половина на усвоениот основен буџет.** Тоа укажува на потребата од приоритетни инвестиции и соодветно планирање на основниот буџет согласно препознаените потреби, за што Владата на РСМ и Собранието при креирањето на буџетските средства треба да ја истакнат заштитата и унапредувањето на животната средина како еден од приоритетите на Република Северна Македонија.

Оценката на спроведувањето и извршувањето на одлуките во однос на заштитата на животната средина може да се разгледува од повеќе аспекти. Согласно постојните прописи на инспекцискиот надзор во животната средина, **не постои воедначен систем на централно и локално ниво, како во однос на планирањето на инспекцискиот надзор, така и во следењето на неговата реализација.** Неизбежен е заклучокот дека надзорот врз примената на законите во животната средина треба да ги следи долгорочните цели и приоритети предвидени во стратешките документи од областа на животната средина. И покрај тоа што институционална поставеност е соодветна, сепак недоволните административни капацитети на централно и локално ниво не можат да обезбедат ефикасно спроведување на релевантното законодавство за животна средина. Една од причините е дека **Државниот инспекторат како единствен орган на инспекцискиот надзор над примената на законите од областа на животната средина е надлежен за вршење на инспекциски надзор на над дузина закони и повеќе од 250 подзаконски акти, а функционира со неисполнетост од повеќе од 50% од предвидениот број на инспектори.**

Унапредување на животната средина преку научно- стручен пристап е една од целите на проектот *“Воспоставување ефикасна и ефективна еколошка правда”* имплементиран од Центарот за правни истражувања и анализи – ЦПИА и кој е финансиран од UK aid преку Владата на Обединетото Кралство. Од тој аспект спроведувањето на овој проект е од голема важност, бидејќи претставува ретка можност за креирање на нова политика за ефикасен надзор и спроведување на еколошките регулативи со што ќе се зајакне имплементацијата на меѓународните еколошки стандарди. За таа цел, во рамки на проектот е формирана **Платформа за еколошка правда** која ќе овозможи интерсекторска соработка и научно-стручен пристап меѓу сите засегнати и заинтересирани, професионални и стручни индивидуи, организации и институции и претставува појдовна основа за развивање на алтернативни политики за ефикасен надзор и спроведување на политики и регулативи за животната средина. **Анализата на празнини на институционалната и законодавната рамка за животната средина** претставува првичниот чекор кон утврдување на насоки за поддршка на креаторите на политиките во планирањето на најдобри национални мерки и активности со цел воспоставување на модел за остварување на еколошка правда.

ВОВЕД

Правната рамка од која произлегуваат приоритетите во областа на заштита на животната средина и одржливото користење на природните ресурси произлегува од Уставот на Република Северна Македонија од 1991 година. Заштитата и унапредувањето на животната средина се утврдени како темелни вредности на државата, а додека од членот 43 произлегува правото на здрава животна средина на секој граѓанин кој е должен истата да ја унапредува и штити. Оваа одредба ја сочинува основата на целокупната законска регулатива и политика за животната средина бидејќи ја утврдува обврската на Републиката да ги обезбеди сите услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

Во Република Северна Македонија постојат бројни закони и прописи кои што ги опфаќаат речиси сите аспекти на животната средина, иако дел од нив се оценети како застарени и несоодветни за сегашната состојба во земјата. Друга општа слабост на законската рамка за животна средина претставува отсуството на нејзиното спроведување како резултат на институционалната поделеност на државните органи кои што се надлежни за спроведувањето, на недоволниот кадар и технички ресурси во управата и инспекциските служби на локално ниво. Целокупната законска регулатива во областа на животната средина е во тек на ревидирање. Се планираат нови закони или измена на постоечките закони за посебните области на заштита на животната средина.

Од друга страна, правата и обврските кои се утврдени во законодавството за животна средина вклучуваат голем број чинители, почнувајќи од МЖСПП, инспекторатите, граѓанските здруженија, бизнис секторот, локалната самоуправа и други страни кои имаат свој интерес во обезбедувањето на здрава животна средина.

Прекуидентификувањенаправните празнинииограничувања во имплементацијата на законските прописи, анализата покренува значајни прашања и изнесува заклучоци за идно дејствување во клучните области и стратешки цели и политики, навременоста во донесувањето на подзаконските акти кои ги регулираат аспектите на животната средина, финансирањето, информирањето за состојбата со животната средина и учеството на јавноста, управувањето со отпадот, контрола на квалитетот на воздухот, управувањето со водите, индустријата и просторното планирање. Ситуацијата кореспондира со Поглавје 27 од последниот извештај од Европската комисија, каде е истакнат недостатокот од имплементација на пропишаните мерки и потребата за поголемо учество на јавноста во одлучувачките процеси, потребен е поголем степен на информираност и поефикасно искористување на механизмите за пристап до еколошка правда.

Со цел да се утврди ефективноста на законските и институционалните надлежности, неопходно е целите за подобрување на еколошката ревизија и спроведувањето на регулаторната рамка за животната средина да се конкретизираат низ препораки дадени во широк консултативен процес.

Анализата на празнините на постојните еколошки политики и можностите за справување со законските и институционалните предизвици во законодавството за животна средина ќе послужи за развивање на модел со кој се предложат алтернативи на политиките за управување со ризици во делот на животната средина и постојните ресурси на земјата.

МЕТОДОЛОГИЈА

Главниот истражувачки инструмент на Анализата на празнините и недостатоци – предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина е широката легислатива која ги регулира основните аспекти на животната средина. Секоја од областите кои се обработени се однесуваат на специфични аспекти од животната средина.

Методолошкиот пристап кој беше применет во подготовката на оваа анализа беше со цел да се оцени ефектот на имплементација на **леgisлативата, стратешките документи и подзаконските акти кои произлегуваат од законите**. Начинот на нивната примена во пракса беше оценета преку анализа на законски планираните наспроти спроведените функции и надлежности на овластените чинители од областа на животната средина. Преку примена на овој пристап беше направена проценка на подзаконските акти и законските одредби од кои произлегуваат при што се анализираше навременост во донесувањето, функциите на надлежните субјекти и капацитетите за спроведување на стратешките документи од областа на животната средина. Притоа, се анализира нивната усогласеност со меѓународните стандарди и националните стратешки политики.

На овој начин, анализата ја поставува референтната основа според која се утврдени причините кои ограничуваат ефективна примена на законите од областа на животната средина. Притоа, прегледот кој го овозможува оваа анализа може да биде користен и во подолг временски период со цел да се следи напредокот во надминувањето на препознаените празнини и недостатоци.

Законите кои се предмет на анализа се следните:

1. Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018)
2. Закон за заштита на природата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2004; 14/2006; 84/2007; 35/2010; 47/2011; 148/2011; 59/2012; 13/2013; 163/2013; 41/2014; 146/2015; 39/2016; 63/2016 и 113/2018).
3. Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016)
4. Закон за управување со отпадот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004; 71/2004; 107/2007; 102/2008; 143/2008; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 147/2013; 163/2013; 51/2015; 146/2015; 156/2015; 192/2015; 39/2016 и 63/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 31/2020).
5. Закон за квалитет на амбиентниот воздух („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2004, 92/2007, 35/2010, 47/2011, 59/2012, 163/2013, 10/2015 и 146/2015).

ПОДАТОЦИ ОД ИНСТИТУЦИИ

Првата фаза на изработка на анализата се состоеше во преглед на законски предвидените функции и надлежности при што се анализараа подзаконските акти кои го пропишуваат деталното уредување. Во втората фаза беа спроведени интервјуа со засегнатите страни и експерти со цел да се потврдат наодите и недостатоците од првата фаза во која беа анализирани законите од областа на животната средина.

Со цел да се направи сеопфатна анализа на состојбите кои ги ограничуваат законски планираните и спроведените функции и надлежности на субјектите во областа на животната средина, оваа анализа во посебен дел ги обработува внатрешната организација, начинот на финансирање и достапност на ресурси и инструменти на МЖСПП и Државниот инспекторат за животната средина. За таа цел беа користени податоците истакнати во годишните извештаи и во актите за систематизација и внатрешна организација на работните места.

Ефективноста на институционалната рамка за заштита и управување со животната средина е анализирана од аспект на надлежностите и внатрешната организација на Министерството за животна средина и просторно планирање преку следните документи:

1. Правилник за внатрешна организација на Министерството за животна средина и просторно планирање бр. 01-2371/1 од 03.05.2017 година;
2. Правилник за систематизација на работните места во Министерството за животна средина и просторно планирање бр. 01-2372/1 од 03.05.2017 година;

Анализата на предизвиците поврзани со надзорот над спроведувањето на законодавството за животна средина се заснова на надлежностите и внатрешната организација на Државниот инспекторат за животната средина.

1. Правилник за систематизација на работните места во Државниот инспекторат за животна средина од 11.08.2019 година;

Институционалните предизвици во законодавството се обработени преку три сегменти со цел да се формира целина и да се оцени ефективноста во спроведувањето на законската рамка. Притоа, се анализирани финансиските инструменти за надлежните институции - Министерството за животна средина просторно планирање и Државниот инспекторат за животната средина. На тоа се надоврзува и начинот начинот на управувањето со човечките ресурси и внатрешната организација согласно предвидените законски надлежности. Анализата на ефективноста на надзорот над спроведувањето и извршувањето на одлуките во однос на загрозувањето и штетата на животна средина се надоврзува на тие делови и ја прикажува ефективноста во работата на Државниот инспекторат за животната средина.

Во рамки на проектот „Воспоставување ефикасна и ефективна еколошка правда“, Центарот за правни истражувања и анализи ја формираше **Платформата за еколошка правда** чија цел е да даде стручна поддршка и вклучување на сите клучни чинители кои имаат надлежност да преземат активности согласно препознаените еколошки приоритети, преку креирање на законски формулации и решенија. Дополнително, со оваа анализа се препознаени празнините на постојните еколошки политики и можностите за справување со законските и институционалните предизвици во законодавството за животна средина кои за Платформата ќе бидат основа да развијат модел со кој се креираат политиките во смисла на препознаените приоритети и потреби за управување со кризи во делот на животната средина според постојните ресурси на земјата.



I.

**ОБЛАСТ -
ЖИВОТНА
СРЕДИНА**

ЗАКОН ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

ВОВЕД

Законот за животната средина е донесен во 2005¹ година како резултат на реформските процеси во областа на животната средина и обврските кои произлегуваат од директивите на Европската унија во оваа област.²

Законот за животната средина претставува рамковен закон што ги предвидува правните основи за заштита и унапредување на квалитетот и состојбата на животната средина, а кои понатаму се разработени во посебни закони и бројни подзаконски акти. Законот ги пропишува правата и должностите на надлежните органи, општините и физичките и правните лица поради остварување на правото на здрава животна средина, како и мерките и активностите кои се однесуваат на заштитата и унапредувањето на квалитетот и состојбата на медиумите на животната средина од штетни влијанија. За таа цел, Законот ги уредува процедурите и начините на управување со животната средина кои се заеднички за сите посебни закони кои регулираат одделни медиуми на животната средина. Притоа, Законот предвидува механизми за следење, спречување и ограничување на негативните влијанија врз животната средина, заштита и уредување на областите на животната средина, спречување на ризикот и опасностите за животната средина, интегриран пристап за заштита и одржлив развој, воспоставува систем на планирање на заштитата, ги утврдува начините за обезбедување на средства за финансирање на мерките и активностите, ја известува и вклучува јавноста и институциите за состојбата со животната средина. Сите аспекти што се уредени со Законот произлегуваат од начините за постигнување на неговите цели што се од значење на јавниот интерес и го приоритизираат зачувувањето, заштитата, обновувањето и унапредувањето на квалитетот на животната средина, заштитата на животот и на здравјето на луѓето, заштитата на биолошката разновидност, рационалното и одржливо користење на природните богатства, како и спроведување на предвидените мерки за решавање на регионалните и глобалните проблеми на животната средина.

Во тек се подготовки за измени и дополнувања на постоечкиот Закон за животна средина со кои се очекува да се надминат одредени недостатоци како што е идентификување и регулирање на контаминирано подрачје и ремедијација на животната средина, измени во начинот на спроведување стручни испити од областа на животната средина, измени и дополнувања во однос на статусот

1 Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018)

2 Првиот законски пропис кој го регулираше системот на заштита на животната средина по осамостојувањето на Република Македонија, беше Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата и претставуваше рамковен закон за заштита на животната средина.

на експертите за оцена на влијание врз животната средина и експертите за стратегиска оцена на животната средина. Воедно, најавени се измени во делот на финансирање односно начинот на пресметка и наплата на надоместоци од увоз на опасни материји, се уредува висината на надоместокот за управување со отпад и создавање индустриски неопасен отпад, како и утврдувањето на нови износи на глоби за прекршоци сторени од страна на физички и правни лица согласно Законот за прекршоците.³

1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Суштината на Законот за животната средина е да ги уреди начините за постигнување на целите за заштита и унапредување на животната средина, при што низ одредбите се потенцира интегриран пристап и соработка помеѓу институциите. Ова е особено важно, пред се имајќи предвид дека сегментите на животната средина кои се регулирани во Законот се применуваат на медиумите на животната средина - почва, вода и воздух, како и на областите на животната средина: природата (вклучително биолошката разновидност и природните богатства), отпадот, бучавата, вибрациите, јонизирачкото и не јонизирачкото зрачење, климата, озонската обвивка, миризбата и други елементи кои се неделива целина од животната средина.

Имајќи го сето ова предвид, Законот поставува пет јасни цели за заштита и унапредување на животната средина:

- I. Зачувување, заштита, обновување и унапредување на квалитетот на животната средина;
- II. Заштита на животот и на здравјето на луѓето;
- III. Заштита на биолошката разновидност;
- IV. Рационално и одржливо користење на природните богатства и
- V. Спроведување и унапредување на мерките за решавање на регионалните и на глобалните проблеми на животната средина.

³ Закон за прекршоците („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19)

Законот пропишува и соодветни начини на кои е предвидени да се постигнат целите:

1. Предвидување, следење, спречување, ограничување и отстранување на негативните влијанија врз животната средина;
2. Заштита и уредување на областите од животната средина;
3. Зачувување на чистата животна средина и санирање на оштетените делови на животната средина;
4. Спречување на ризикот и опасностите за животната средина;
5. Поттикнување на користење на обновливи природни извори на енергија;
6. Поттикнување на употребата на производи и почисто производство и користење на чисти технологии кои се најповолни за животната средина;
7. Интегриран пристап кон заштитата на животната средина и кон економскиот развој;
8. Воспоставување на систем на планирање на заштитата, унапредување и управување со животната средина;
9. Обезбедување средства за финансирање на мерките и активностите за заштита и за унапредување на животната средина;
10. Контрола на активностите кои ја загрозуваат животната средина;
11. Развивање на свеста за потребата од заштита на животната средина во образовниот процес и промовирање на заштитата на животната средина;
12. Усогласување на стопанските и на другите интереси со барањата за заштита и за унапредување на животната средина;
13. Известување на јавноста и на релевантните институции за состојбата на животната средина и нивно вклучување во заштитата на истата;
14. Поврзување на системот на заштитата на животната средина и на институциите на Република Македонија од областа на заштитата на животната средина со меѓународните институции;
15. Стабилизирање на концентрациите на гасовите коишто го предизвикуваат ефектот на стаклена градина во атмосферата и
16. Справување со опустинувањето и ублажување на ефектите од суши.

Законот за животната средина е составен од 24 поглавја во кои се уредени општите и посебните сегменти од значење за заштитата и унапредувањето на животната средина:

- I. Општи одредби,
- II. Начела на заштита на животната средина,
- III. Општи обврски,
- IV. Посебни обврски и мерки,
- V. Мониторинг на животната средина,
- VI. Национален информативен систем за животна средина,
- VII. Истражувачка дејност и образование во областа на животната средина,
- VIII. Пристап до информациите кои се однесуваат на животната средина,
- IX. Планирање на заштитата на животната средина;
- X. Оценка на влијанието на определени стратегии, планови и програми врз животната средина,
- XI. Оценка на влијанијата на определени проекти врз животната средина;
- XII. Интегрирани еколошки дозволи за работење на инсталациите кои што влијаат врз животната средина;
- XIII. Генерална еколошка ревизија;
- XIV. Дозволи за усогласување со оперативни планови;
- XV. Спречување и контрола на хавариите со присуство на опасни супстанции;
- XVI. Одговорност за штета предизвикана врз животната средина;
- XVII. Управа за животната средина;
- XVIII. Финансирање;
- XIX. Одржлив развој и глобални прашања од областа на животната средина;
- XX. Надзор,
- XXI. Начин и постапка за вршење надзор над работата на органите на општината, Градот Скопје и општините во Градот Скопје,
- XXII. Прекршочни одредби,
- XXIV. Преодни и завршни одредби.

Од неговото донесување во 2005 година до 2018 година, во Законот за животната средина се направени 28 измени и дополнувања, од кои најзначајните измени на Законот се однесуваат на постапката на стратегиска оценка на влијанието врз животната средина, постапката и начинот на издавање интегрирани еколошки дозволи, начинот на спречување и контрола на хавариите со присуство на опасни супстанции, воспоставување на национален систем за попис на емисии на стакленички гасови и воведување на нова организација на Државниот инспекторат за животна средина, како и воведување на новите приоритети и политики за справување со климатските промени. Во тек е подготовка на нови измени и дополнувања на Законот за животната средина со кои ќе се изврши понатамошно усогласување со директивите на ЕУ во делот на прекршочните одредби и дополнувања на останатите прашања од областа на животната средина.

Заради остварување на целите утврдени во законот, се поставува систем на мерки и активности за долгорочно планирање на заштитата и унапредувањето на животната средина, развојот на заштитата и управувањето со животната средина се определува преку стратешки документи.

1.1 ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Покрај стратешките документи, Законот за животната средина предвидува и правни основи за до регулирање на обврските што произлегуваат од него, па така предвидува донесување на 34 уредби, 104 правилници, три листи, три програми, четири методологии и пет одлуки.

Со уредби за чие донесување е надлежна Владата на РСМ, се уредуваат дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат за оценка на влијанието врз животната средина⁴, се определуваат стратешките документ за кои се спроведува постапка на стратегиска оценка на животната средина⁵, се определуваат проекти за кои се спроведува оценка на влијанието врз животната средина⁶, се определуваат активностите на инсталациите за кои се издава еколошки дозволи⁷, како и се определуваат активностите со чие вршење може да настане штета врз животната средина⁸.

Дополнително, Владата со уредби ги регулира поблиските услови за начинот и постапката за утврдување, пресметување и уплатување на надоместокот за производство на енергија од фосилни горива, начинот на пресметување на висината на надоместоците кои се исплаќаат при промет, увоз и извоз на супстанции кои влијаат врз животната средина, како што се надоместоците за моторни возила и пловни објекти, надоместоци за управување со отпад, за нафтени деривати и за производство на енергија од фосилни горива.

Законот предвидува меѓуресорска соработка за следење на активностите за спречување и контрола на хавариите со присуство на опасни супстанции, за што Владата по предлог на Министерот, со одлука има формирано меѓуресорско тело за спречување и контрола на хавариите со присуство на опасни супстанции кое се состои од 9 члена од државните органи. Законот дополнително предвидува должност за Владата со Одлука да објавува и одржува листа на субјекти кои поседуваат или за кои се поседуваат информации кои се однесуваат на животната средина.

4 Член 24 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

5 Член 65 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

6 Член 77 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

7 Член 95 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

8 Член 157 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

9 Член 61 став 1 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

1.2 СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ

Националниот акционен план за животната средина (НЕАП)⁹ е највисок стратешки документ за управување со животната средина на државата. Овој стратешки документ ја определува политиката и насоките на делување, поставува општи приоритети и цели за периодот за кој тој документ се однесува. НЕАП ги претставува пристапот и одговорот на Владата кон проблемите во животната средина на Република Македонија за периодот на важност на документот (шест години).

Локалните акциони планови за животната средина¹⁰ претставуваат највисоки стратешки документи за управување со животната средина на локално ниво и се донесуваат од страна на советите на општините.

Заради усогласување на економскиот развој и заштитата на животната средина на национално ниво, Законот предвидува можност за Владата на Република Северна Македонија да изготви **Национална стратегија за одржлив развој**¹¹ која пред усвојувањето се доставува на разгледување и до Собранието на Република Северна Македонија. Следствено, на локално ниво, Законот предвидува изработка на Локална агенда 21,¹² кои општините го усвојуваат како локален, стратешки, плански и програмски документ за одржлив развој.

Законот пропишува формирање на систем на мониторинг на животната средина преку кој ќе се врши набљудување, испитување и оценување на загадувањето и состојбата на медиумите и областите на животната средина во целина, како и идентификација и регистрирање на изворите на загадување. За таа цел, Законот предвидува **Стратегија за мониторинг на животната средина**¹³ Програма за мониторинг на животната средина¹⁴ и Национална книга на параметри за животна средина кои ги донесува Министерот за животна средина врз основа на методологија, форма и содржина која ја пропишува Владата.

Покрај овие документи, Законот ја поставува основата за стратешко справување со климатските промени на национално ниво со тоа што предвидува должност за Владата да донесе **Национален план за климатските промени**¹⁵ за период од 6 години, заедно со **Акционен план за спречување на причините и ублажување на негативните ефекти од климатските промени.**

9 Член 61 став 1 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

10 Член 61 став 5 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

11 Член 186 став 1 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

12 Член 186 став 5 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

13 Член 32 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

14 Член 32 став 4 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

15 Член 187 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

Во делот на планските документи, Законот за животна средина предвидува подготовка и на **Национален план за справување со опустинувањето и ублажувањето на ефектите од суши**¹⁶, заедно со **Акциона програма за справување со опустинувањето и ублажувањето на ефектите од суши** која ја донесува Владата и содржи институционални и правни мерки, превентивни мерки и активности за предвидување, спречување и минимизирање на причините за опустинување, како и превентивни мерки за земјишта што се уште не се деградирани.

Согласно Законот, Министерството за животна средина подготвува **Програма за инвестирање во животната средина**¹⁷ на годишно ниво во согласност со Националниот акционен план за заштита на животната средина, Просторниот план на Република Македонија, другите стратегии, програми и акти од областа на животната средина. Програмата содржи активности за истражувања за состојбите на животната средина и проекти за заштита и развој¹⁸.

а. Правилници и останати подзаконски акти

Согласно Законот, Министерството за животната средина е надлежно да донесе 104 правилници што ги дорегулираат начините за обезбедување заштита и унапредување на животната средина за различни аспекти, постапки и процедури пропишани со законот.

Законот поставува основи за воставување и одржување на различни **листи**:

- Листа на научните и стручните организации што може да вршат мониторинг на одделните медиуми и области на животната средина;¹⁹
- Листа на овластените правни лица за изготвување на катастар и регистар;²⁰
- Листа на субјекти кои поседуваат или за кои се поседуваат информации кои се однесуваат на животната средина;²¹
- Листа на експерти за стратегиска оцена на влијанието врз животната средина;
- Листа на експерти за оцена на влијание на проекти врз животната средина;²²
- Листа на експерти од областа на животната средина, економијата, техничките и правните науки.²³

16 Член 191 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

17 Член 172 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

18 Член 172 став 7 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

19 Член 38 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

20 Член 43 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

21 Член 52 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

22 Член 85 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

23 Член 144 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

Законот пропишува основа за воставување и одржување на различни регистри:

- Регистар на издадени, одземени и продолжени лиценци, како и лиценци кои престанале да важат²⁴ (поврзани со системот за управување со Постапување со супстанции кои ја осиромашуваат озонската обвивка);
- Регистар за одобрени елаборати;²⁵
- Регистар за испуштање и пренесување на загадувачи²⁶ (Регистар на загадувачи);
- Катастар за животната средина;²⁷
- Регистар на А-интегрираните еколошки дозволи;²⁸
- Регистар на Б-интегрирани еколошки дозволи;²⁹
- Регистар на дозволи за усогласување со оперативни планови;³⁰
- Регистар за системите во кои се присутни опасни супстанции³¹.

Законот пропишува основи за подготовка и доставување на извештаи по различни основи, од страна на МЖСПП кон повисоки институции и од други институции кон МЖСПП.

Видови и основи за доставување на извештаи од МЖСПП до Владата на СР Македонија:

- Годишен извештај за квалитет на животната средина во СР Македонија;³²
- Индикаторски извештај за животната средина;
- Извештај за состојбата со животната средина во РС Македонија;
- Извештај за спроведувањето на Националниот акционен план за животната средина и го доставува до Владата на Република Македонија;³³
- Годишен извештај за реализација на програмата за инвестирање во животната средина;
- Извештај за спроведувањето на Националниот план за климатски промени;³⁴
- Извештај за спроведувањето на Националниот план против опустинување;³⁵
- Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина за претходната година.³⁶

24 Член 22-х од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

25 Член 24 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

26 Член 41 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

27 Член 42 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

28 Член 109 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

29 Член 126 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

30 Член 140 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

31 Член 152 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

32 Член 45 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

33 Член 62 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

34 Член 187 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

35 Член 193 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

36 Член 209 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

Видови и основи за доставување на извештаи до МЖСПП:

- Извештај за претходната година за увезените и/или извезените супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка и/или производи кои содржат супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка³⁷.
- Извештај за состојбата на животната средина на подрачје на општина³⁸. (не е задолжителен)
- Извештај со ревизија за реализација на средствата определени со договорот, како и извештај за постигнатите еколошки ефекти со реализацијата³⁹ (поврзани со реализација на средства од програмата за инвестирање во животната средина).
- Извештај за реализацијата на мерките и активностите утврдени со Националниот план за климатски промени⁴⁰. (најмалку еднаш годишно)
- Извештај за реализацијата на мерките и активностите утврдени со Националниот план против опустинување⁴¹. (најмалку еднаш годишно)
- Извештај за мерките за безбедност⁴² (за системи во кои опасните супстанции се присутни во количините определени со пропис).

Во врска со вршењето на надзор над спроведувањето на обврските од законот за животна државниот инспектор и овластениот инспектор изготвуваат квартален извештај за надзори и увиди извршени на правните и физичките лица (со обврска за објавување на веб).

Законот пропишува основи за воспоставување на тела и комисии по различни основи:

- Координативно тело составено од претставници на органи, организации и институции кои поседуваат податоци од областа на животната средина за изработка на извештај за состојбата со животната средина во Република Македонија на секои четири години;⁴³
- Меѓуресорско тело за спречување и контрола на хаварии со присуство на опасни супстанции;
- Комисијата за еколошка ознака;⁴⁴
- Комисијата за награди и признанија;⁴⁵
- Научно-техничка Комисија за најдобри достапни техники;⁴⁶
- Комисија за одлучување по прекршок (Прекршочна комисија);⁴⁷
- Тело кое ќе го следи имплементирањето на ЛЕАПите и ќе предлага промени во истите, а за тоа еднаш годишно го известува органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина⁴⁸.

37 Член 22-а од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

38 Член 178 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

39 Член 190 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

40 Член 193 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

41 Член 148 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

42 Член 45 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

43 Член 146-а од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

44 Член 29 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

45 Член 49 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

46 Член 104 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

47 Член 212-а од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

48 Член 60 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, ... и 99/2018)

Законот пропишува основи за воспоставување и одржување на системи:

- **Национален информативен систем за животната средина**⁴⁹ - заради управување со податоците за состојбата на животната средина на територијата на РС Македонија, МЖСПП/МЕИЦ воспоставува, развива, води и координира ваков систем.
- **Национален систем за инвентаризација на емисиите на стакленички гасови**⁵⁰- заради управување со податоците за антропогените емисии на стакленички гасови по извори и понори во атмосферата на територијата на РС Македонија, МЖСПП воспоставува, развива, води и координира ваков систем.

2. АНАЛИЗА

Законот за животна средина е рамковен закон што ги поставува основите на креирањето на политики и мерки за заштита на животната средина при што предвидува повеќе стратешки и плански документи.

Од донесувањето на законот во 2005 до 2020 година, највисокиот стратешки документ за управување со животната средина на државата е подготвен и донесен во два наврати, од кои вториот НЕАП бил донесен во 2006 година и се однесувал на периодот до 2011та година. Од тогаш наваму, ажурирана политика за животна средина со нови приоритети и цели не се донесени.

Во однос на донесување на локални акциони планови за животната средина, не сите општини во државата имаат донесено свои ЛЕАП, ниту пак сите што имаат ЛЕАП истите ги ажурирале согласно пропишаните периоди на важност.

Стратегија за мониторинг на животната средина е изработена во далечната 2004 година, иако нема информација дали истата била официјално усвоена. Подготовка на нова Национална стратегија за мониторинг на животната средина и Акционен план, врз основа на која ќе се подготви Национална програма за мониторинг на животната средина ќе се изработат во рамките на тековен проект.⁵¹

Во однос на стратешки документи за климатски промени, досега биле изработени три национални планови за климатските промени заедно со акциони планови (2003, 2008, 2014). Во подготовка е Закон за климатска акција и долгорочна стратегија за климатска акција во рамки на ИПА проект⁵² со цел целосна транспозиција на европската регулатива во делот на климатски промени.

49 Член 40 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

50 Член 188-а од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

51 Финансиран од ЕУ во рамките на ИПА 2014-2020

52 <https://climateaction-ipaproject.mk/>

Национален план за справување со опустинувањето и ублажувањето на ефектите од суши не е сеуште донесен, иако работна верзија е подготвена и истата се доработува во однос на роковите за негова имплементација и одредени други прашања поврзани со нови иницијативи поврзани со темата.

Програма за инвестирање во животната средина се донесува и имплементира на годишно ниво.

Национална стратегија за одржлив развој во РС Македонија е подготвена и донесена за периодот 2010-2030. Согласно член 172 (2), програмата во прв ред треба да се изготвува во согласност со Националниот акционен план за заштита на животната средина, а сепак истиот не е ажуриран од 2011 година.

Во однос на подзаконски акти што ги регулираат обврските на Законот, донесени се вкупно 99 акти: уредби, правилници, одлуки, наредби.

Во однос на листите, воспоставени и се одржуваат следните листи,⁵³ додека за другите листи нема објави на интернет страната на МЖСПП:

- Листа на субјекти кои поседуваат или за кои се поседуваат информации кои се однесуваат на животната средина;
- Листа на експерти за стратегиска оценка на влијанието врз животната средина;
- Листа на експерти за оценка на влијание на проекти врз животната средина.

Во однос на регистри, воспоставени и се одржуваат следните регистри:

- Регистар на издадени, одземени и продолжени лиценци, како и лиценци кои престанале да важат (поврзани со системот за управување со Постапување со супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка) – го води Сектор за индустриско загадување и управување со ризик, Одделение за хемикалии и индустриски несреќи. Регистарот сеуште не е воспоставен, се чека да се усвојат измените и дополнувања на законот;
- Регистар за одобрени елаборати – го води Сектор за животна средина при МЖСПП; Одделение за оценка на влијание врз животната средина;
- Катастар за животната средина и Регистар за испуштање и пренесување на загадувачи (Регистар на загадувачи) – го води Македонскиот информативен центар за животна средина на национално ниво;
- Регистар на А-интегрираните еколошки дозволи и Регистар на А дозволи за усогласување со оперативни планови - Сектор за индустриско загадување и управување со ризик, Одделение за интегрирано спречување и контрола на загадувањето;
- Регистар за системите во кои се присутни опасни супстанции - го води Сектор за индустриско загадување и управување со ризик, Одделение за хемикалии и индустриски несреќи. Дефинирана е прелиминарна верзија на Регистарот, планирано е етаблирање на официјална електронска верзија по усвојање на измените и дополнувања на законот.

Системот на А ИСКЗ дозволи не е ажуриран со новата ЕУ регулатива за индустриски емисии. Подготвен е нацрт Закон за индустриски емисии, но истиот сеуште не е донесен.

53 https://www.moepp.gov.mk/?page_id=1074

Регистрите на Б-интегрирани еколошки дозволи и Регистар на Б дозволи за усогласување со оперативни планови се одговорност на секоја општина и Град Скопје поединечно (градски регистри), додека МЖСПП води регистар на (вкупно) издадени Б-интегрирани еколошки дозволи.

Катастар на животна средина и Регистар на загадувачи се води и на локално ниво од страна на дел од општините во земјата, согласно можноста (но не и обврска) дадена во законот.⁵⁴

Во однос на извештаите што МЖСПП ги доставува, МЖСПП/МЕИЦ, со одредено задоцнување, редовно подготвува годишни извештаи за квалитет на животната средина во СР Македонија и истите се објавуваат на интернет страната⁵⁵ (достапни се извештаи за периодот 2003 – 2018, додека за 2019 е достапен и посебен тематски извештај за воздух). Во 2020 година изработен е Извештај за состојбата на животната средина со индикаторски пристап кој претставува комбинација од трите извештаи кои Министерството има обврска да ги подготвува согласно одредбите од Законот за животна средина, и истиот содржи податоци заклучно со 2019 година. Индикаторски извештаи за животната средина се подготвуваат на секои две години и досега се објавени извештаи за периодот 2008 – 2020.⁵⁶ Во однос на извештајот за состојбата со животната средина во РС Македонија што се подготвува на секои четири години, МЖСПП досега подготвила вакви извештаи за 2000, 2013 и 2020 година.⁵⁷

3. ЕФЕКТИВНОСТ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ, ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ И НАДЛЕЖНОСТИТЕ

На интернет страната на МЖСПП не може да се најдат информации за спроведување на Програмата за инвестирање во животната средина.⁵⁸ Со оглед на тоа што нема нов НЕАП ниту донесен Национален план против опустинување, претпоставка е дека не постои ни известување за спроведување по истите.

Информации за спроведување на Националниот план за климатски промени се наоѓаат на специјализирана интернет страна/портал (www.klimatskipromeni.mk), подготвен со техничка и финансиска поодршка од Програмата за развој на ОН (UNDP) и Глобалниот фонд за животна средина (GEF), а секторот за комуникација со јавност при Министерството за животна средина и просторно планирање е одговорно тело за одржување на порталот и воопшто за комуникација за климатските промени. Со цел следење на степенот на имплементација на стратешките документи и мерки од областа на климатските промени, во тек е подготовка на систем за мониторинг, известување и верификација.

54 Член 41 и 42 од Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . и 99/2018)

55 https://www.moep.gov.mk/?page_id=2338

56 https://www.moep.gov.mk/?page_id=746

57 http://www.moep.gov.mk/?page_id=5170

58 Нема јасна обврска за објавување на ваквите извештаи

Со оглед на тоа што нема законска обврска за објавување на извештаите што по различни основи стигаат до МЖСПП од различни институции, нема такви информации на www.moerrp.gov.mk. Индикаторскиот извештај за животна средина за 2020 година во делот на политика за животна средина известува за отсуство на целосно информирање од страна на општините (кон МЖСПП) за управување со отпад⁵⁹, а исто би можело да се претпоставува и по други основи за известување (пр. реализација на ЛЕАПи).

Општините, општините во градот Скопје и градот Скопје можат (не е обврска) да изготват извештај за состојбата на животната средина на нивното подрачје, и истиот треба да го достават до МЖСПП на одобрување и да го објават јавно. Сепак, нема информации за доставени вакви извештаи, статус на одобрување, ниту такви може да се најдат на интернет страните на општините (Град Скопје редовно ги објавува годишните програми за животна средина⁶⁰).

Извештаите за состојбата со животната средина се подготвени од страна на МЖСПП/МЕИЦ. Истите не носат информација за начинот на подготовка, односно за формирано координативно тело составено од претставници на органи, организации и институции што поседуваат податоци од областа на животната средина и за работни групи за изработка на делови од извештајот, иако веројатно нивната подготовка почива на податоци од повеќе извори (институции) што доставуваа информации до МЖСПП/МЕИЦ.

Не е формирано меѓуресорско тело за спречување и контрола на хаварии со присуство на опасни супстанции согласно член 146-а.

Научно-техничка Комисија за најдобри достапни техники е формирана во два наврати, 2010 и 2014 година. Комисијата подготвува и предлага (до МЖСПП) национални референтни документи за најдобрите достапни техники, што претставуваат упатства за применување на најдобрите достапни техники во А-интегрираните еколошки дозволи за секој индустриски сектор посебно. Досега изготвени и објавени се 6 технички секторски упатства за НДТ од страна на комисијата за НДТ⁶¹. Последен состанок на комисијата бил во 2015 година.

Мандатот на Комисијата за еколошка ознака која што била формирана е изминат и потребно е да се формира нова комисија. Потребно е ревизија на постоечката регулатива во тој дел. Досега никој не аплицирал за добивање на еколошка ознака.

Нема информација за формирана Комисијата за награди и признанија.

59 Само 30% од општините доставуваат вакви извештаи

60 <https://zivotnasredina.skopje.gov.mk/oblast/zivotna-sredina/>

61 Министерство за животна средина и просторно планирање: Документи од областа на финансирањето: https://www.moerrp.gov.mk/?page_id=944

Согласно обврските од Законот, советот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје треба да формираат тело, раководено од градоначалникот, што ќе го следи имплементирањето на локалниот акционен план за животна средина и ќе предлага промени во локалниот акционен план за животна средина, а за тоа еднаш годишно го известува МЖСПП. Во рамките на МЖСПП има посебен Сектор за соработка со локална самоуправа и управно надзорни работи. Нема достапни информации за спроведување на оваа обврска, за постоење на такви тела кај општините и фреквенција на известување за имплементација на ЛЕАПи.

Национален информативен систем за животната средина заради управување со податоците за состојбата на животната средина на територијата на РС Македонија целосно не е воспоставен,⁶² иако делови од него во смисла на Информативни системи за квалитет на воздух и управување со водите, катастри, регистри и начини на прибирање на податоци се поставени и со нив управува посебен сектор при МЖСПП - Македонскиот информативен центар за животна средина. Во тек е проект финансиран од ЕУ во рамките на ИПА 2014-2020 развој (унапредување) на информативен систем за мониторинг на животна средина кој има за цел:

- Воспоставување на Национален информативен систем за животна средина;
- Подготовка на стратегија за развој на национална мрежа за мониторинг на животната средина за исполнување на националните и меѓународните барања за известување;
- Зајакнување на административниот капацитет за спроведување и одржување на Национален информативен систем за животна средина и Национална мрежа за мониторинг на животната средина;
- Зголемување на транспарентноста на јавните институции преку олеснување на пристапот до информации и развој на координиран пристап за информирање на јавниот сектор.

Национален систем за инвентаризација на емисиите на стакленички гасови во некоја форма веќе постои со оглед на тоа што РС Македонија до сега подготвила три национални планови (извештаи) за климатски промени и три двогодишни ревидирани извештаи во чии рамки се подготвуваат инвентари на стакленички емисии. Сите овие документи и активности се подготвуваат со помош на фондови на меѓународни организации имплементирани во земјата од страна на УНДП, како поддршка на земјата, и со помош на надворешни организации и консултанти. Долгорочно, а и од аспект на одржливост, подготовката и одржување на овој систем би требало да биде во рамките на Македонскиот информативен центар за животна средина. Во овој контекст, се подготвува закон за климатска акција со кои одредбите што се однесуваат на климатски промени би биле пренесени во овој закон.

62 Наод на Конечен извештај на државен ревизор (бр.16-209/8 од 02.04.2018 год.

4. АНАЛИЗА

Во продолжение е дадена кратка анализа на постоечкиот Закон за животна средина со сите негови досегашни измени и дополнувања во смисла на донесени подзаконски акти и останати пропишани форми и одредби и спроведување на истиот.

Член 23 од Законот пропишува можност за акредитација на правно и физичко лице за оцена на технологијата, технолошката линија, производите, полупроизводите или суровините, доколку има одредени сознанија за нивните негативни влијанија врз животната средина. Нема информација за постоење на соодветен подзаконски акт (правилник)⁶³ што ги пропишува поблиските услови во поглед на техничките услови и средства, опремата и просториите кои треба да ги исполнуваат правни и физички лица за да можат да бидат акредитирани за вршење на работите, како и постапката за избор на акредитирано правно и физичко лице кое ќе изврши оцена на технологијата, технолошката линија, производите, полупроизводите или суровините.

Член 27 од Законот пропишува обврска за воведување на ознака на којашто, во согласност со закон, е означена можноста за загадување или за можното штетно влијание на производите, полупроизводите, суровините и хемикалиите, како и на нивните пакувања врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето, за да можат производите, полупроизводите, суровините и хемикалиите, како и нивните пакувања, да се пуштаат во промет. Нема информација за постоење на соодветен подзаконски акт (правилник) што го пропишува начинот на означување на производот и на пакувањата на производот, полупроизводите, суровините и хемикалиите, видот на ознаката и нивната содржина од аспект на влијанието на пакувањето врз животната средина и начинот на постапување со пакувањето и со одредени искористени производи, полупроизводи и суровини.

Член 27 од Законот пропишува основа за прогласување на еколошко чисти подрачја. Сеуште не се донесени акти за пропишување на начинот и постапката за прогласување на еколошко чисто подрачје, како и начинот на водење и содржината на евиденцијата на прогласените еколошко чисти подрачја. Овој дел од законот треба да се ревидира, според информациите од МЖСПП.

Член 27 од Законот пропишува можност органите и организациите што застапуваат одредени интереси, групи оператори и поединечни оператори, да можат да склучат доброволни договори со МЖСПП, со цел во одделни медиуми на животната средина да се постигне повисок степен на заштита од оној предвиден со овој закон и со посебните закони. Нема информација за постоење на акт со кој се пропишува постапката на доброволно договарање.

⁶³ Актот го пропишува МЖСПП заедно со Министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на економијата

Член 31 од Законот пропишува можност правните и физичките лица кои вршат стопанска или друга дејност, научните и образовните организации и институции, како и органите на државната власт, да ја организираат својата заштита на животната средина според европската шема за управување со животната средина и за ревизија. Не постои акт со кој се пропишуваат шемите за управување со животната средина и за ревизија (EMAS).

Достапност на ресурси и инструменти

Согласно член 92 од Законот, трошоци за спроведување на постапката за оцена на влијанието на проектот врз животната средина, пропишани со посебен акт, се обврска за надоместување од страна на инвеститорот на проектот. Досега овие трошоци не биле надоместувани од страна на инвеститорите на проектите.

Надоместоците поврзани со постапките за ИСКЗ дозволите се надоместуваат од операторите на ИСКЗ инсталации, иако постојат утврдени недостатоци околу тоа.⁶⁴

Во поглавје XVI Одговорност за штета предизвикана врз животната средина транспонирани се обврските од ЕУ Директивата за одговорност од штети врз животната средина. Член 15 од оваа директива поставува обврска Земјите-членки да преземат мерки за поттикнување на развојот на инструментите и пазарите за финансиско обезбедување од соодветни економски и финансиски оператори, вклучително и финансиски механизми во случај на несолвентност, со цел да им се овозможи на операторите да користат финансиски гаранции за покривање на нивните одговорности според оваа директива. Оваа обврска од директивата не е пренесена во споменатото поглавје од постоечкиот закон за животна средина.

Секоја година МЖСПП врши надзор на одреден број општини (не сите) и се подготвуваат извештаи во кои има податоци за ЛЕАПи, издадени елаборати, Б ИСКЗ дозволи итн.

Информација за буџетот на министерството е објавена на интернет страната на МЖСПП, за 2017, 2018, 2019 и 2020 година⁶⁵. На истата страна, во делот на Усвоени извештаи за реализација на Буџетот нема поставено информација за истите. Буџетот за мониторинг на животна средина за оваа и минатата година е значајно зголемен.

Законот за животна средина, како и останатите закони од областа на животната средина, поставуваат различни основи за прибирање на надоместоци по различни основи, но сепак отсуствува информација за степенот на плаќање на овие надоместоци на годишно ниво, висината на собраните надоместоци и нивно искористување за цели на животна средина.

⁶⁴ Наод на Конечен извештај на државен ревизор (бр.16-209/8 од 02.04.2018 год)

⁶⁵ Министерство за животна средина и просторно планирање- Документи од областа на финансиите: https://www.moepр.gov.mk/?page_id=13453

5. ЗАКЛУЧОЦИ

1. Имплементација на добар дел од предвидените системи (информативен систем за животна средина, систем за управување со супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка и средствата за ладење, системи во кои се присутни опасни супстанции, систем за инвентаризација на емисиите на стакленички гасови) и други одредби, зависи од усвојувањето на предвидените измени и дополнувања на законот и донесувањето на подзаконски што сеуште не се донесени.
2. Недоставува ажурирана политика за животна средина (НЕАП) со нови приоритети, цели и насоки на делување, што ќе одговараат акутелните проблеми во животната средина. Отсуството на ажуриран НЕАП влијае на подготовката на годишните програми за инвестирање во животната средина.
3. Недостасуваат човечки и технички капацитети на национално и локално ниво со цел целосно, ефикасно и навремено спроведување на поставените законски обврски и цели за животна средина.
4. Недостасува подобра интерсекторска соработка, подобра комуникација и координација со општините по различни основи (имплементација и известување за ЛЕАП, елаборати, Б ИСКЗ дозволи, катастри и регистри, мониторинг и квалитет на животна средина итн.).

II.

ОБЛАСТ – ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА

ЗАКОН ЗА ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА

ВОВЕД

Основниот закон кој ја регулира заштитата на природата преку зачувување на биолошката и пределската разновидност и заштитата на природното наследство во и надвор од заштитените подрачја, како и заштитата на природните реткости е Законот за заштита на природата⁶⁶. Во 2013 година, Собранието на Република Македонија го донесе Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на природата (Службен весник на Република Македонија бр. 13/13), со кој се изврши понатамошно транспонирање на одредбите од Директивата за зачувување на дивите птици (2009/147/ЕЦ) и Директива за зачувување на природните живеалишта и дивата фауна и флора (92/43 / ЕЕС).

1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА

Следниве главни елементи се опфатени во Законот за заштита на природата:

- I. Општи одредби, општи ограничувања или забрани заради заштита на природата;
- II. Заштита на природата, општи мерки, проценка на влијанието врз природата, заштита на видовите, заштита на живеалиштата и екосистемите, заштитените подрачја, заштита на пределот, минералите и фосилите;
- III. Организација на заштита на природата;
- IV. Водење евиденција во областа на заштитата на природата;
- V. Следење;
- VI. Национална Стратегија за заштита на природата;
- VII. Финансирање;
- VIII. Казнени одредби; и
- IX. Преодни и завршни одредби.

⁶⁶ Законот за заштита на природата (Службен весник на Република Македонија бр. 67/04 , 14/06, 84/07, 35/10, 47/11, 148/11 и 59/12, 13/13, 163/13 и 41/14)

1.1 ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Во рамките на Законот за заштита на природата, се предвидени 58 подзаконски акти од кои се донесени 34 и две национални стратегии. Владата на Република Северна Македонија има донесено три уредби:

- Уредба за определување на проектите и за критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување на постапката за оцена на влијанијата врз животната средина;
- Уредба за начинот и постапката за издавање на дозволата односно сертификатот, како и за видот на дозволата односно сертификатот и определување на граничните премини преку кои може да се врши прометот со засегнати и заштитени диви видови растенија, габи, животни и нивни делови и
- Уредба за начинот на постапување при промет со засегнати и заштитени диви видови растенија, габи животни и нивни делови од страна на царинските органи, другите надлежни органи и служби на граничните премини и научните и стручните установи, како и на овластени депозитари на конфискуваните примероци при недозволен промет.

Покрај уредбите, Владата на РСМ има донесено програми за заштита на природата на годишно ниво вклучувајќи ја и 2020 година, како и одлуки за прогласување на заштитени подрачја како и за основање на јавни установи за управување и заштита на националниот парк Галичица, националниот парк Маврово, националниот парк Пелистер и за основање јавно претпријатие за управување и заштита на повеќенаменското подрачје “Јасен” – Скопје.

Министерството за животна средина и просторно планирање има донесено 13 правилници, Листи за утврдување на строго заштитени и заштитени диви видови, Упатство за начинот на вршење теренска опсервација, инвентаризација и мониторинг на биодиверзитетот и живеалиштата, Решение за формирање на Национален совет за заштита на природата (2009 година). Исто така, изработени се студии за валоризација: Шар Планина, Осоговски Планини, Водно, Јасен, Беласица, Малешевски планини, Влаина и Студенчишко блато, студии за ревалоризација на подрачјата Пелистер, Кањон Матка, Тиквеш и Маврово, како и црвени листи за водоземци, влекачи и растенија.

1.2 СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ

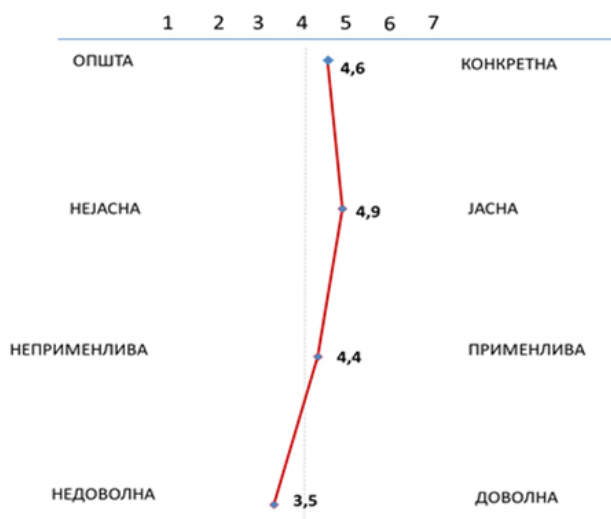
Согласно законот, во 2018 година, од страна на Владата на Република Северна Македонија се донесени Националната стратегија за заштита на природата, со акциски план 2017-2027 година со определени индикатори и Национална стратегија за биолошка разновидност, со акциски план од 2018-2023 година.

И во двата документи се направени солидни анализи на состојбата со природата во нашата земја, посочени се предизвиците за нејзината заштита како и потребните мерки кои треба да се преземат за нивно надминување.

2. АНАЛИЗА

За потребите на оваа анализа беа користени информации од спроведената фокус група со претставници на Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), Македонско еколошко друштво (МЕД), ЦНВП-Организација за поврзување на природни вредности и луѓе, УНДП- Програма за развој на Обединетите нации, Фармаhem и Еко-Свест/Светскиот фонд за заштита на природата (WWF Adria) на која се дискутираше за правната рамка за заштита на природата.

На графикот подолу се прикажани средните оценки кои учесниците ги дадоа за правната рамка за заштита на природата во однос на овие 4 карактеристики.



Анализата на одговорите покажува дека во однос на карактеристиката *Конкретна-Општа* правната рамка беше оценета со средна оценка 4,6. Во однос на карактеристиката *Јасна-Нејасна* учесниците во дискусијата ја оценија правната рамка со средна оценка 4,9, додека во однос на карактеристиката *Применлива-Неприменлива* со 4,4. Правната рамка за заштита на природата доби најниска средна оценка за карактеристиката *Доволна-Недоволна* 3,5. Евидентно е дека средните оценки за сите карактеристики се движат околу средината на скалата, што зборува дека според перцепцијата на учесниците постои доволно простор за понатамошно развивање и унапредување на Правната рамка во однос на секоја од овие 4 карактеристики.

Во дискусијата за правната рамка за заштита на природата, посебен фокус беше ставен на *Законот за заштита на природата* донесен 2004 година. Дел од учесниците истиот го оценуваат како сеопфатен особено во однос на темите на

ниво на заштита, живеалишта, дозволени и недозволени активности, заштита на видови и начините на управување. И покрај тоа што тој е донесен пред повеќе од 10 години, дел од учесниците истакнуваат дека **тој не е застарен, напротив опфаќа многу значајни сегменти и е во склад со барањата и директивите на Европската Унија.**

Претставниците од Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) изјавија дека наскоро ќе се донесе **новиот Закон за природа, кој е финализиран и треба да биде даден во собраниска постапка.**

Правната рамка во однос на карактеристиката *Јасна-Нејасна* беше оценета со повисока средна оценка во однос на сите останати карактеристики (4,9). Сепак, некои од учесниците истакнуваат дека во постојната рамка е **потребно дообјаснување на некои директиви**, како на пример директивите за живеалиште и за птици посочени од Европската Унија.

Понатаму беше потенцирано дека во новиот закон е важно да се направи **конкретизирање и дистинкција на дозволените и забранетите активности во однос на различни категории на заштитени подрачја**, затоа што во актуелниот закон тие се исти за сите заштитени подрачја независно на категоријата на заштита.

Правната рамка за заштита на природата со најниска оценка беше оценета во однос на карактеристиките *Доволна/Недоволна*. Законската рамка за заштита на природата опфаќа повеќе закони и во дискусијата беше потенцирана **неопходноста од нивно меѓусебно ускладување како истите би можеле да се спроведат во пракса**. Неусогласеноста на законите води до проблематична комуникација помеѓу државните институции и предизвикува низа на потешкотии во имплементацијата на законите во пракса. Оттука правната рамка за заштита на природата доби исто така пониска средна оценка во однос на карактеристиката *Примелива/Непримелива*.

3. ЕФЕКТОТ НА ПОСТОЕЧКАТА ЛЕГИСЛАТИВА НА ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

А. ПРОГЛАСУВАЊЕ НА ЗАШТИТЕНИ ПОДРАЧЈА

Согласно член 187 од Законот за заштита на природата, МЖСПП има обврски да изврши ревалоризација на заштитените подрачја, заштитени пред денот на примената на овој закон и да изготви нови акти. Воедно, Законот за заштита на природата пропишува дека заштитените подрачја, заштитени пред денот на влегувањето во сила на овој закон (2005) како природни реткости, продолжуваат да ја уживаат заштитата на заштитени подрачја согласно со одредбите на овој закон.

Поради овие причини, системот на заштитени подрачја се наоѓа во една преодна состојба и вклучува подрачја:

- Прогласени според стара категоризација во согласност со Законот за заштита на природни реткости и
- Прогласени според нова категоризација согласно Законот за заштита на природата (повторно прогласени подрачја, ново прогласени подрачја и подрачја во фаза на прогласување и повторно прогласување).

Во системот на заштитени подрачја вклучени се 86 подрачја, кои зафаќаат површина од 278890 ha или околу 10,8 % од територија на Република Северна Македонија. Студијата за заштита на природното наследство (1999), изготвена за потребите на просторниот план на Република Македонија⁶⁷ вклучува 193 подрачја предложени за заштита, распоредени според старите категории на заштита. Согласно Секторската студија за заштита на природното наследство за период до 2020 година, предвидено е зголемување на процентот на заштитени подрачја на околу 11,5% од територијата на Република Северна Македонија. Согласно Аичи глобалната цел 11 од Конвенцијата за заштита на биолошката разновидност предвидено е територијата на заштитени подрачја да се зголеми на 15% од вкупната површина на земјата.

Во моментот, два од трите национални паркови се репрогласени согласно измените во Законот за заштита на природа, НП Пелистер и НП Галичица и за истите се донесени нови акти за репрогласување. Националниот парк Маврово ја нема завршено постапката за репрогласување, иако во 2015 година беше изготвен нацрт- закон за кој се организираше јавна расправа.

Во однос на плановите за управување, кои се основен документ кој ги пропишува мерките и активностите за заштита на подрачјата, националниот парк Пелистер усвои нов план за управувањем додека НП Галичица е во завршна фаза на оваа постапка. За НП Маврово сè уште не постои нов план за управување. Изработени се нацрт-планови за управување за спомениците на природата Маркови Кули и Преспанско Езеро. Во прва фаза е изработката на нацрт-плановите за управување со Дојранското езеро. Во фаза на изработка се и нацрт-плановите за управување со Шар Планина и Охридското езеро.

Во 2020 година, Владата донесе Одлука за прогласување на дел од Осоговските планини за заштитено подрачје во категорија V – заштитен предел, заради разновидноста и богатството на биодиверзитетот, геодиверзитетот, хидролошките карактеристики, пејзажните, пределните и други вредности, природни убавини, како и заради зачувување на специфичната интеракција на луѓето и природата. Вкупната површина на заштитен предел – Осоговски планини изнесува 48807.16 хектари, а со него ќе управува Јавното претпријатие за стопанисување со државни шуми „Национални шуми“. На истата седница Владата донесе и одлука за прифатливоста на предлогот за прогласување на локалитетот Студенчишко блато за заштитено

67 Просторниот план на Република Македонија (Сл. весник на РМ бр.39/04)

подрачје во категоријата парк на природа и Одлука за прифатливоста на предлогот за прогласување на дел од Водно за заштитено подрачје во категоријата заштитен предел, со што МЖСПП ќе започне постапки за прогласување согласно законските процедури.

Кај останатите заштитени подрачја од друга категорија има делумно спроведување на оваа одредба во законот. Поради неспроведување на постапката за репрогласување, за голем дел од заштитените подрачја сеуште не се донесени плановите за управување.

Дополнително на тоа, ефикасното управување со заштитените подрачја претставува голем предизвик. Како главни пречки за поефикасно достигнување на целите на подрачјата, се јавуваат недоволните капацитети на субјектите задолжени за управувањето со овие подрачја, непостоечките структури за управување и необучен кадар за спроведување на законските одредби. Досега, единствени функционални тела за управување се јавните установи на трите национални паркови и донекаде Јавното претпријатие за управување со повеќенаменското подрачје „Јасен“. Во моментот, општината Ресен (номинирана за управување со споменикот на природата „Преспанско Езеро“ и паркот на природа „Езерани“ вложува максимални напори да ги зајакне своите капацитети за управување преку поддршка од меѓународни проекти (УНДП/СДЦ проект за Преспанското Езеро). Другите општини кои се задолжени како субјекти за управување со заштитените подрачја (пр. Општина Вевчани за управување со споменикот на природата „Вевчански извори“, општина Ново село за управување со споменикот на природата „Смоларски Водопад“, општина Дојран за управување со споменикот на природа „Дојранско Езеро“) немаат формирано соодветно тело за управување и се соочуваат со реални проблеми во однос на спроведување на законодавството за заштита на природата. Во случајот со Општина Вевчани, каде за потребите на управување со заштитеното подрачје, потребна е нова систематизација на општината, која би овозможила креирање на нова структура (одделение и чуварска служба), но поради капацитетите и буџетот на самата општина, постапката споро се одвива и одделението не е воспоставено и по една година од донесувањето на планот за управување.

Б. ЗАШТИТА НА ВИДОВИ

Покрај општите мерки за заштита на видовите и забранети активности утврдени во член 21 заради заштита на видовите се пропишани и посебни мерки за заштита на видовите кои опфаќаат: донесување црвена листа на видови согласно степенот на нивна засегнатост, прогласување строго заштитени и заштитени диви видови, мерки за заштита на меѓународно заштитени видови, контрола на собирањето и прометот со засегнати и заштитени диви видови растенија, габи и животни, чување и одгледување на диви животински видови во заробеништво, интродукција и ре интродукција на видови во природата.

Во 2017 година изработени се црвени листи за растенија, влекачи и водоземци. Истите се јавно достапни на посветена интернет страница ажурирана од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање⁶⁸.

Во 2020 година започна изработка на студија за изводливост за воспоставување на центар за згрижување на повредени и заплени диви животни во Република Северна Македонија со што ќе се одговори на барањата на CITES конвенција како и регулативата на ЕУ.

В. СТРОГО ЗАШТИТЕНИ И ЗАШТИТЕНИ ДИВИ ВИДОВИ

Во 2011 година беа донесени Листите за утврдување на строго заштитени (вкупно 194 видови од кои 9 видови габи, 51 растенија и 134 видови животни) и заштитени диви видови растенија, габи и животни⁶⁹ (вкупно 820 видови од кои 75 габи, 151 растенија и 594 животни), но без претходна категоризација на видовите врз основа на нивниот статус на засегнатост.

За жал, во наведените листи не се наведени критериумите според кои се определени строго заштитените и заштитените видови. Во нив се провлекуваат повеќе непрецизности, голем број печатни, номенклатурни и таксономски грешки, синоними и други. Во листите се вклучени и голем број видови кои немаат особено значење од аспект на загрозеност, ендемизам или распространување, популациски статус и сл. Овие недостатоци ја наложуваат потребата од изработка на национални црвени листи на видови темелени на истражувања и релевантни експертски проценки.

За строго заштитените видови се пропишани забранети активности (уништување, сечење, отстрел, вознемирување, итн.) додека за заштитените диви видови се уште не се пропишани мерки и активности за нивна заштита и начин на користење⁷⁰.

Г. Заштита на економски значајни видови

Листите на загрозени и заштитени диви видови растенија, габи и животни и нивни делови⁷¹ се донесени во 2012 година вклучувајќи ги:

- Сите видови наведени во додатоците на CITES (Листа 1);
- Видовите од додатоците на ЕУ регулатива за заштита на диви видови флора и фауна преку регулирање на нивниот промет (338/97/ЕС) (Листа 2);
- Во Листа 3 е вклучена националната листа на видови растенија, габи и животни чиј промет се регулира преку издавање дозвола (Д4 или CITES).

69 Листите за утврдување на строго заштитени и заштитени диви видови растенија, габи и животни (Службен весник на Република Македонија бр. 139/2011)

70 Национална стратегија за биолошка разновидност, страна 97

71 Листа на загрозени и заштитени диви видови растенија, габи и животни и нивни делови (Службен весник на Република Македонија бр. 15/12)

Дивеч

Дивечот е регулиран со Законот за ловство и според него евидентирани се вкупно 133 видови од кои 110 се птици и 23 се цицачи. Постои неусогласеност помеѓу Законот за заштита на природата и Законот за ловство. На пример, анализата на видовите означени како дивеч и видовите прогласени за строго заштитени и заштитени (според Листите за утврдување на строго заштитени и заштитени диви видови растенија, габи и животни) утврдува дека шест видови цицачи се прогласени за строго заштитени видови и два вида се заштитени – од 5 строго заштитени видови 2 заштитени видови се сметаат за дивеч под трајна заштита според Законот за ловството. Оттука, потребно е усогласување на двата закони и елиминирање на конфликтите и преклопувањата во законите дуплирањата со цел соодветна реализација на двата законски прописи.

Д. ЗАШТИТА НА ЖИВЕАЛИШТА И ЕКОСИСТЕМИ

Шуми

Одредбите за заштитата на шумите во заштитените подрачја (член 54) каде стопанисувањето со шумите е забрането, а зачувувањето на биолошката разновидност се постигнува преку заштита на шумите преку Програмата за управување со шумските живеалишта, се преклопуваат и косат со Законот за шумите кој ги уредува прашањата поврзани со планирање, управување, користење, заштита на шумите. Токму неговите одредби се применуваат на сите шуми и шумско земјиште без оглед на сопственоста и намената (член 1).

Оттука, спроведувањето на двата закони во однос на заштитата и користењето на шумите е отежнато, дотолку повеќе што тешко се изнаоѓаат начини за надминување на конфликтните состојби. Како пример, во заштитеното подрачје Споменик на природата „Вевчански извори“, по опожарување на шумата, од управителот со заштитеното подрачје било побарано постапување со шумата согласно законот за шуми, од страна на подрачната единица на ЈП Македонски шуми. Поради непостапување согласно законот за шуми и следење на Законот за заштита на природа, на управителот му била изречена казна. Повеќе од очигледно е постоењето на нејаснотии во делот на ингеренциите и потребно е усогласување на постапките поврзани со овие два закони.

Води

Општи одредби за заштита на водите и заштита на биолошката и пределската разновидност во водните живеалишта се дадени во Законот за заштита на природата (членови 55-59) и вклучува забрана за преградување на водотеците на начин кој придонесува за деградирање на живеалиштето, намалување на количеството на вода под биолошкиот минимум, исушување, затрупување

на изворите, мочуриштата и другите водни живеалишта, преземање мерки и активности за спречување на загадувањето наводните живеалишта и водите кои се влеваат во водните живеалишта, забрана за изградбата на објекти или стопанисување со природните богатства крај природните извори, покрај брегот на природните водотеци, крајбрежјето на природните или вештачките езера, како и плавените рамнини на водотеците кои имаат специфична вегетација и богата биолошка разновидност. Дополнително, и Законот за води има поставено цел да обезбеди: заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси, подобрување на состојбата на крајбрежното земјиште, водните екосистеми и на екосистемите зависни од водата, заштита и унапредување на водната средина преку рационално и одржливо користење на водите, како и прогресивно намалување на штетните испуштања и постепено елиминирање на емисиите на опасни материи и супстанции во водите. Овие прописи недоволно се спроведуваат во пракса, а како пример може да се посочи изградбата на малите хидроелектрани (и доделените концесии за нивна градба) во заштитени подрачја. Истражувањата на терен покажуваат видни промени на екосистемот, загуба на биолошката разновидност и деградација на крајбрежјето, како и непочитување на зададениот биолошки минимум⁷². Штетите од ваквите објекти се многу поизразени во подрачја со висок еколошки статус, како што се заштитените подрачја.

Пасишта

Заштитата на биолошката и пределската разновидност на живеалиштата со пасишта и тревести површини се обезбедени преку нивната традиционална употреба, како што е пропишано со член 60 од Законот за заштита на природата. Начинот на користење и заштита на важните или загрозуени типови живеалишта со пасишта треба да се пропишат со подзаконски акт од страна на двете релевантни министерства (МЖСПП и МЗШВ).

Покрај тоа, мерки за заштита на пасиштата треба да бидат пропишани согласно Законот за управување со пасиштата, но постојниот закон (донесен во 1998 година) не ги регулира современите текови/потреби од областа и не е усогласен со останатите релевантни закони, па затоа е потребна негова целосна ревизија⁷³.

72 Ecological integrity assessment of four rivers in Macedonia, <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2017/12/ecological-integrity-hydropower-Macedonia.pdf>

73 Национална стратегија за биолошка разновидност, страна 99. Достанно: <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/Nacr-NBSAP-20.01.2015-za-MZSPP-so-tabela-2.pdf>

Г. МЕЃУНАРОДНО ЗАШТИТЕНИ И ПРОГЛАСЕНИ ПОДРАЧЈА

Рамсар подрачја

Мрежата на рамсарските подрачјата има за цел да ги заштити водните еко системи кои се одликуваат со огромно богатство на биолошка разновидност, но понекогаш се значително засегнати на светско ниво, поради што имаат критична улога во заштитата на преселните патеки на водните птици. Од Република Македонија на светската рамсарска листа на водни живеалишта од меѓународно значење вклучени се две подрачја – Преспанското Езеро во 1995 година и Дојранското Езеро во 2007 година. За земјите членки на Рамсарската конвенција обврска е изработката и спроведувањето на План за зачувување на водните живеалишта со мерки за нивна заштита, одржливо користење и ревитализација, но истиот не е изработен. Одредени мерки се вклучени во плановите за управување на заштитените подрачја.

Во 2020 година е изготвена студија за валоризација на Студенчишко блато, а Владата донесе Одлука за прифатливоста на предлогот за прогласување на локалитетот Студенчишко блато за заштитено подрачје во категоријата парк на природа и го разгледа и прифати апликационото досие за номинирање на Охридско Езеро за Рамсар место во Светската Рамсар Листа.

УНЕСКО подрачја

Охридското Езеро во 1979 година беше внесено во листата на светско наследство, според критериумот за природа, а подоцна (во 1980 година) проширено со вклучување на културно историското подрачје, според критериумите за култура, така што подрачјето зафаќа површина од 83,350 ha. Изработен е нацрт Закон за управување со светското културно и природно наследство во охридскиот регион, но истиот иако беше подготвен во 2019 година, беше повлечен на доработка и се уште не е донесен.

Две други подрачја со исклучителни природни вредности – пештерата Слатински Извор и карпестиот предел Маркови Кули се вклучени на листата на чекање на УНЕСКО.

Во 2014 година прогласен е првиот биосферен резерват „Охрид - Преспа“ според критериумите на програмата на УНЕСКО „Човек и биосфера“. Во 2020 година изготвено е Досие за номинација на локалитетот Длабока Река во НП Маврово на Прелиминарната листа на УНЕСКО за старите букови шуми.

Значајни растителни подрачја (ЗРП)

Овие подрачја со значителен растителен биодиверзитет се прифатени на европско и светско ниво како механизам за заштита на растителните видови. Во Македонија се идентификувани 42 ЗРП кои заземаат околу 459,425 ha, односно речиси 18 % од територијата на државата. Заштитата на овие подрачја на национално ниво е недоволна - само 13 ЗРП (целосно или дел) се заштитени на национално ниво.

Значајни подрачја за птици (ЗПП)

Претставуваат подрачја кои се значајни за заштита на глобално засегнати видови птици и видови кои се од европски интерес за зачувување. Во Македонија идентификувани се 24 ЗПП кои зафаќаат површина од 6709 km² или 26,9% од територијата на земјата. Заштитата на овие подрачја на национално ниво е недоволна – само неколку подрачја се целосно заштитени (Преспанско Езеро, Тиквешко езеро, Демир Капија и слив на р. Радика), а повеќето се без било какви мерки за заштита. Мрежата на ЗПП се преклопува со мрежата на заштитени подрачја само околу 10%, што е недоволно за зачувување на приоритетните видови птици.

Значајни подрачја за пеперутки

Овие подрачја се идентификуваат врз база на целни видови пеперутки, нивното значење на глобално ниво, нивното распространување како и присуство на видот на Анекс II од Бернската Конвенција/ Директивата за живеалишта. Во Македонија постојат пет целни вида пеперутки, а со тоа се идентификувани осум значајни подрачја за пеперутки. Три од осумте подрачја веќе имаат одредена заштита на национално ниво (дел од планината Баба, Галичица и клисурата на реката Радика се во рамките на постојните национални паркови).

Емералд мрежа и Натура 2000

Емералд мрежата на заштитени подрачја од Европско значење се формира на територијата на земјите потписнички на Бернската конвенција и служи и како придонес кон формирање на европската мрежа на заштитени подрачја Натура 2000.

Вкупно 35 подрачја се вклучени во националната Емералд мрежата кои зафаќаат вкупна површина од 752,223 ha, што претставува околу 29% од територијата на Република Македонија. Дванаесет Емералд подрачја се целосно, а две други делумно заштитени на национално ниво во рамките на постоечките заштитени подрачја, додека останатите се надвор од мрежата на заштитени подрачја.

Согласно Методологијата за оценување, сортирање и складирање на податоци за нивно користење за идна изградба на Натура 2000 подрачја во Македонија се детектирани:

- 9 локации предложени како потенцијални Натура 2000;
- 4 локации со сценарио “потенцијал за поголема локација”;
- 2 подрачја со висок потенцијал за Натура 2000.

Од овие, три се предложени како потенцијални специјални заштитени области (SPA), во согласност со Директивата за птици. Шест подрачја се предложени како Места од важност за заедницата (SCI) според Директивата за живеалишта.

Е. МОНИТОРИНГ НА ПРИРОДАТА

Во пракса, конкретни мониторинг активности на компонентите од биолошката разновидност се спроведуваат само во рамките на различни проекти, спроведувани од различни организации. Од 2010 година Јавната установа национален парк „Галичица“ редовно спроведува активности од Програмата за долгорочен мониторинг во паркот. Во мониторинг на биолошката разновидност потребно е да се вклучат и управителите со заштитените подрачја, а експертска помош би требало да пружаат факултетите, институтите и музеите. Често пати, субјектите одговорни за мониторингот на биолошката разновидност се со помал капацитет од неопходниот, тука не станува збор само за човечки, туку и технички капацитет. Дополнително, национална база на податоци, која на интегриран начин ги дава собраните податоци за биолошката разновидност е делумно изготвена, а за неа е потребно хардверско и софтверско надградување, донесување на потребните подзаконски акти и обука на соодветен кадар за негово одржување. Во 2020 година започнати се активности за развој на софтверска апликација за собирање на податоци на терен за видови и живеалишта од национално и ЕУ значење за националниот информативен систем за природно наследство.

Надлежностите предвидени со законот припаѓаат на:

СУБЈЕКТИ КОИ УПРАВУВААТ СО ЗАШТИТЕНО ПОДРАЧЈЕ (ВКЛУЧИТЕЛНО И ЈАВНИ УСТАНОВИ- НАЦИОНАЛЕН ПАРК)

Субјектите задолжени за управување со заштитеното подрачје, управуваат интегрално со целото заштитеното подрачје. Заради остварување на интегралното управување субјектите задолжени за управување со заштитеното подрачје склучуваат спогодби за регулирање на меѓусебните права и обврски со субјектите кои вршат дејност или активност во заштитеното подрачје, на кои согласност дава Владата на Република Македонија.

Заради ефикасно управување со заштитеното подрачје субјектот задолжен за управување со заштитеното подрачје во рок од три месеци од неговото назначување формира:

- Совет на засегнати страни и
- Научен совет, како консултативни тела на субјектот.

Субјектот задолжен за управување со заштитеното подрачје е должен да ги свика советите најмалку еднаш годишно.

Поконкретно, надлежностите на субјектите кои управуваат со заштитените подрачја се дадени подолу:

- Издава општа забрана за движење со моторни возила низ природата;
- Донесува План за управување со заштитено подрачје;
- Изготвува и донесува Годишна програма за работа на заштитеното подрачје;
- Управува со заштитено подрачје;
- Подготвува годишен извештај за спроведувањето на годишната програма;
- Врши ревизија на планот за управување;
- Воспоставува чуварска служба во заштитеното подрачје;
- Остваруваат непосредна заштита на подрачјето преку чуварската служба;
- Се должни да оспособуваат кадри за вршење на активности за информирање на јавноста за заштитата на природата.

1. МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на заштитата на природата, во согласност со одредбите на овој закон ги врши работите што се однесуваат на: водење и креирање на политиката на заштита на природата, заштита на биолошката и пределската разновидност и заштита на природното наследство; управување со биолошката и пределската разновидност и природното наследство и контрола и надзор врз спроведувањето на одредбите на овој закон.

Надлежниот орган за вршење на стручни работи од областа на заштитата на природата, во согласност со одредбите на овој закон ги врши работите што се однесуваат на: водење катастар на заштитени подрачја, регистар на природно наследство и евиденција за промет и други активности со заштитените видови, мониторинг на состојбите во природата и врши други работи во согласност со одредбите на овој закон.

Министерството за животна средина и просторно планирање според Законот за заштита на природата има многу широка лепеза на надлежности, од донесување на правилници за поедноставна примена на Законот, следење на состојбите, издавање на ограничување за заштита на природата, носење на одлуки за прогласување на заштитени подрачја до носење на планови и програми за заштита на природата.

Имено, Министерството донесува правилници со кои се уредуваат условите, начинот и содржината за операционализација на законските одредби како и евиденција на податоци за заштита на природата; издава дозволи за спроведување на активности, научни истражувања, увоз и извоз поврзан со заштита на природата, интродукција и реинтродукција и друго; пропишува мерки и активности со цел заштита на природата; ги следи состојбите во областа на природата; изрекува ограничувања со цел заштита на природата; изготвува листи за заштита на определени видови и црвени листи за загрозувани видови; донесува планови и програми за заштита на природата; врши надзор над примената на Законот за заштита на природата, и врши други активности поврзани со заштита на природата.

2. НАЦИОНАЛЕН СОВЕТ ЗА ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА

Заради следење, остварување и унапредување на заштитата на природата и користењето на природното богатство се основа Национален совет за заштита на природата како советодавно тело на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на заштитата на природата.

Националниот совет за заштита на природата ги разгледува и дава мислење по следните прашања, и тоа за:

1. Законот за заштита на природата и актите со кои се врши прогласување на заштитени подрачја;
2. Донесувањето на листата на загрозени видови (црвена листа) и мерките за подобрување на состојбата на загрозените видови (црвена книга); прогласувањето на строго заштитените и заштитените диви видови;
3. Донесување на стратешките документи во однос на заштита на природата;
4. Утврдувањето на националната еколошка мрежа;
5. Прифатливоста на предлогот за прогласување на заштитено подрачје; и
6. Донесувањето на Националната стратегија за заштита на природата.

3. ОСТАНАТИ ИНСТИТУЦИИ СО НАДЛЕЖНОСТИ СПОРЕД ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА

Владата на Република С. Македонија:

- Утврдува листа на дивите видови растенија, габи, животни и нивни делови чиј промет се регулира со дозволата односно сертификат за промет со засегнати и заштитени диви видови растенија, габи, животни и нивни делови;
- Ги определува граничните премини преку кои може да се врши прометот со засегнати и заштитени диви видови растенија и животни;
- Пропишува услови за чување на диви животински видови во заробеништво;
- Донесува црвена листа на диви видови;
- Пропишува условите, начинот и постапката за земањето и користењето на генетски и биолошки материјал од природата;
- Утврдува предлог на еколошките значајни подрачја за Европската унија Натура 2000 и целите за зачувување, начинот на нивното управување на територијата на Република Македонија, мониторинг и други правила неопходни за нивна заштита;
- Донесува национална еколошка мрежа, како и мерки за заштита на подрачјата од еколошката мрежа;
- Донесува одлука за номинација за стекнување на заштитено подрачје или природна реткост со меѓународно признат статус на природно наследство согласно со меѓународните договори ратификувани од Република Македонија;
- Прогласува заштитени предели и повеќенаменски подрачја за заштитени подрачја со одлука;
- Го разгледува и усвојува предлогот за прогласување на заштитено подрачје и одлучува за прогласувањето, односно за натамошното постапување по предлогот;
- Донесува Национална стратегија за заштита на природата.

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство:

- Донесува забрана за користење средства за заштита на растенија поради заштита на природата;
- Издава дозвола за отстрел на диви животни.

4. АНАЛИЗА

1. СУБЈЕКТИ КОИ УПРАВУВААТ СО ЗАШТИТЕНИ ПОДРАЧЈА

Со Законот за заштита на природата се предвидува надлежност на постоечки субјекти или формирање на нови субјекти за управување со заштитените подрачја. Во пракса, со исклучок на националните паркови каде се воспоставени јавни установи, надлежноста за управување најчесто се предава на општината на чија територија се наоѓа заштитеното подрачје. Имајќи го предвид ограничениот капацитет на општините генерално за справување со прашањата поврзани со заштита на животната средина и дополнителниот недостиг од стручни кадри за заштита на природата, тешките и спори процедури за воспоставување на нови одделенија или управувачки структури, како и ограничениот буџет, покажува сериозен предизвик во управувањето со заштитените подрачја.

Постапките за донесување на плановите за управување, формирање на советите на засегнати страни и научните совети, како и донесување на годишните програми и спроведувањето на активностите кои не значат само следење на состојбите во подрачјето туку и преземање на мерки за заштита, се оставени на можностите, волјата и знаењето на единиците на локалната самоуправа што дава мала можност на Министерството за животна средина и просторно планирање да интервенира во насока на поефективно спроведување на законот.

2. НАЦИОНАЛЕН СОВЕТ ЗА ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА

Дополнително, согласно Законот потребно е формирање на Национален Совет за заштита на природата, со мандат од 4 години. Иако мандатот на стариот состав на Советот е истечен, нов состав сеуште не е донесен и согласно, ова тело не е во функција. Непостоењето на Советот, особено во овој период кога интензивно се носат одлуки во врска со прогласување и заштита на подрачја и видови, може негативно да се одрази на процесите кои се во тек.

3. КОНФЛИКТИ СО ЗАШТИТАТА НА ПРИРОДА

Генерален конфликт со обезбедувањето на заштитата на природата е занемарувањето на природните вредности во процесот на донесување одлуки за реализација на инфраструктурни проекти. Ова како пракса се забележува во низа постапки, како на пример при издавање концесии, изработка на студии и елаборати за животна средина, како и поради отсуството на координација помеѓу институциите за прашањата поврзани со заштита на природата.

Бидејќи заштитата на природата не е апсолутен приоритет во нашата земја, се смета дека сите други активности за економски и инфраструктурен развој имаат „предност“, а постојните закони во државата не овозможуваат принцип на предострожност и хиерархија на донесување одлуки која прво би водела сметка да заштити, а потоа да развива. Оттука, бројните примери укажуваат на слаба ефективност на законот за заштита на природата, поради приоритизација на другите дејности и активности за економски и инфраструктурен развој.

Освен тоа, законот за заштита на природата е во конфликт со законот за ловство и законот за шуми, за кои се планира ревизија во скоро време. Идентификувани се потреби за усогласување на законите едни со други за да се елиминираат недоречености, нејаснотии и дуплирања во нивното спроведување, а со тоа и да се придонесе кон нивна подобра примена.

Значаен дел претставува и примената на мерките за заштита кои се пропишани во елаборатите и студиите за оценка на влијание врз животната средина. Имено, кога станува збор за инфраструктурни проекти, овие студии (и елаборати) предвидуваат мерки за заштита на природата при изградба, како и при оперативност на проектот. Но, нивната примена во најчест број случаи не е соодветна, доволна, а понекогаш комплетно отсуствува. Како резултат постои сериозна загуба на живеалишта и видови која може да биде и неповратна во предели со висок еколошки статус. Во овој случај, евидентно е дека недостасува доволна контрола во фазата на одобрување на овие студии и елаборати (и нивните мерки за заштита), како и во фазата на нивна реализација на терен (односно инспекција).

Достапност на ресурси и инструменти

Во Буџетот на Република Северна Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа се обезбедуваат средства за заштита на природата. На предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на заштитата на природата, Владата на Република Северна Македонија донесува годишна програма за заштита на природата. Средствата се користат за реализација на целите определени во Националната стратегија за заштита на природата, за изработка и спроведување на плановите и програмите за заштита на природата, плановите за управување со заштитените подрачја, изработка и ажурирање на црвената листа на диви видови и црвената книга, како и други планови и програми кои се донесуваат врз основа на законот за заштита на природата.

За спроведување на Програмата за заштита на природата за 2020 година беа предвидени средства во износ од 234.786.693,00 денари, и тоа:

- Буџетот на Република Северна Македонија за 2020 година во висина од 500.000,00 денари
- Дел од средствата ќе се обезбедат од донаторски средства од тековни повеќегодишни проекти на Министерството за животна средина и просторно планирање во висина од 234.286.693,00 денари и тоа:
 1. Проект ГЕФ/УНЕП “Постигнување на заштита на биолошката разновидност преку создавање и ефикасно управување со заштитени подрачја и интегрирање на биолошката разновидност во планирање на користење на земјиштето” во висина од 197.949.713,00 денари;
 2. СДЦ “Програма за зачувување на природата на Македонија, фаза II” во висина од 32.000.000,00 денари;
 3. Охрид-Преспа фонд за природа (ПОНТ) во висина од 12.300.000,00 денари;
 4. ГИЗ Отворен регионален фонд за биодиверзитет од 1.230.000,00 денари и
 5. Проект на Европска банка за обнова и развој: “Градење на капацитети за биодиверзитет од 1.876.980,00 денари.”

Согласно наведеното, од Буџетот на државата за 2020 година се одвоени 0,2% од вкупниот износ на средства потребни за реализација на Програмата за заштита на природата. Во Стратегијата за заштита на природата е наведено дека детален финансиски план ќе биде разработен во петгодишен план за имплементација на Стратегијата од страна на МЖСПП, но ваков документ не е јавно достапен.

Главните финансиски инструменти во секторот природа остануваат странските донатори, како за подигнување на капацитетите во надлежните институции, така и за реализација на мерки и активности во овој сектор. Во последните неколку години се евидентира зголемени активности во секторот природа и забрзана динамика на спроведуваните проекти, со појавата на неколку клучни донатори кои овозможуваат финансиски средства за нивно реализирање.

Во однос на обврските за наплата наведени погоре (од 3-12), се бележи пораст на наплатените средства, но овие механизми не се ниту доволно развиени ниту соодветно ставени во функција. Согласно, националните паркови главно прибираат финансиски средства од комерцијалната сеча на дрва (во случајот со НП Пелистер и до 75% вкупниот буџет на Јавната Установа НП), а некои помали заштитени подрачја се без значителен приход, а со тоа и без соодветни механизми за заштита на подрачјата.

НП Галичица во 2020 година покажа позитивен тренд со зголемување на цената на влез и паркирање во паркот и најави комплетен престанок на комерцијална сеча. Голем удел во ваквата одлука на паркот е пристапот до донаторски средства кои беа овозможени преку Prespa-Ohrid Nature Trust, кој планира долгорочна поддршка на заштитеното подрачје.

Во текот на 2018 и 2019 година преку поддршката на ЕУ и проектот за заштита на природата спроведен во корист на Министерството за животна средина и просторно планирање од страна на УНДП, беа поддржани 25 заштитени подрачја со различни мерки и активности за овозможување одржливост на заштитата и финансирањето. Сепак, голем дел од заштитените подрачја во државата сеуште се соочуваат со проблеми во делот на финансирањето, бидејќи буџетска и општинска поддршка не постои, а механизмите за обезбедување одржливи финансии не се во функција.

5. ЗАКЛУЧОЦИ

1. Имплементацијата на голем дел од предвидените системи и стратешки документи кои ја регулираат заштитата на природата се воспоставени и усогласени со законските одредби и меѓународните стандарди.
2. Правната рамка за заштита на природата генерално е оценета како сеопфатна и релативно јасна, но е неопходно донесување на нов Закон за природа, кој е подготвен но, сеуште незавршен. Дополнително, потребно е итно да се донесат и подзаконските акти предвидени со последната НПAA од 2019 година.
3. Потребно е дополнително усогласување на Законот за шуми и Законот за ловство со Законот за природа.
4. Потребен е функционален Национален совет за заштита на природа, како и носење на нов Општ план за стопанисување во рамките на Законот за шуми.
5. Неопходен е континуиран мониторинг на спроведливоста на законите, со цел навремено преземање на потребните чекори како институциите надлежни за спроведување на законот би можеле да се водат и соодветно да реагираат.
6. Заради неусогласеноста на законите постојат различни и спротивставени гледишта на институциите во поглед на процесот на прогласување на едно подрачје за заштитено, доделување на концесии, дозволи за лов итн.
7. Потребно е да се формира Завод за заштита на природата, како и експертска меѓуресорска комисија за соработка помеѓу институциите.

8. Во процесот на прогласување на едно подрачје за заштитено, во изработката на студиите за валоризација потребно е навремено и транспарентно да се идентификуваат и инволвираат сите засегнати страни, како институциите така и сите субјекти кои живеат и работат на територијата на заштитеното подрачје.
9. Неопходно е државата да издвојува од буџетот за финансирање на заштитените подрачја, како што е утврдено со Законот за природа.
10. Потреба од вработување на стручни кадри (биолози) во управувачката структура на заштитените подрачја, чие што експертско мислење во мониторингот на природните вредности е незаменливо.
11. На челните места во управувачката структура на заштитените подрачја треба да се назначат стручни лица кои што имаат повеќегодишно работно искуство во областа на заштита на природата.
12. Една од главните причини за несогласувањето и отежнатата комуникација помеѓу институциите е неусогласеноста и недоволната јасност на законите.
13. Потреба од вклучување на граѓанскиот сектор во функција на подобрување и олеснување на комуникацијата помеѓу државните институции, но и во самите процеси на донесување на законите и стратегиите, со што ќе се подобри транспарентноста и отчетноста на институциите.
14. Неопходна е отворена, транспарентна и што е можно почеста комуникација помеѓу сите инволвирани страни, како и постоење на волја за соработка и подготвеност за компромис во реализацијата на стратешките планови.



ОБЛАСТ – ВОДА

ЗАКОН ЗА ВОДИТЕ

ВОВЕД

Законот за води е донесен во 2008 година⁷⁴ и по две измени⁷⁵ започнува да се применува во 2011 година. Со Законот за води се регулира управувањето со водите како дејност од јавен интерес пред сè водите за пиење и за производство на храна, но и за потребите на земјоделството, индустријата, хидроенергетските потреби, за потребите на парковите и други јавни површини, туризмот, пловидбата и друго. Примената на овој Закон не смее, директно или индиректно, да предизвика зголемување на загадувањето на животната средина или да предизвика намалување на постојниот квалитет на водите.⁷⁶ Законот ги уредува прашањата што се однесуваат на површинските води, вклучувајќи ги и постојаните водотеци или водотеците во коишто повремено тече вода, езерата, акумулациите и изворите, подземните води, крајбрежното земјиште и водните живеалишта и нивното управување вклучувајќи ги и распределбата на водите, заштитата и зачувувањето на водите, како и заштитата од штетното дејство на водите; водостопанските објекти и услуги; организационата поставеност и финансирањето на управувањето со водите, како и условите, начинот и постапките под кои можат да се користат или испуштаат водите⁷⁷.

Како основни цели на Законот се предвидуваат обезбедувањето достапност до доволно количество квалитетна вода, заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси, подобрување на состојбата на крајбрежното земјиште, водните екосистеми и на екосистемите зависни од водата, заштита и унапредувањето на водната средина преку рационално и одржливо користење на водите, како и прогресивно намалување на штетните испуштања и постепено елиминирање на емисиите на опасни материи и супстанции во водите; ублажувањето на последиците од штетното дејство на водите и од недостигот на вода и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата, на водните еко системи и на биолошката разновидност и крајно, заштита на здравјето на луѓето.⁷⁸ За постапките утврдени со Законот за води супсидијарно се применуваат одредбите од Законот за општа управна постапка а за прашањата поврзани со управувањето на водите во рамките на животната средина се применуваат одредбите од Законот за животна средина,⁷⁹ со што на еден сеопфатен начин се обезбедува долгорочна заштита и одржливо користење и управување со водите.

74 Закон за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08 од 15.07.2008).

75 Со првата измена од 30.12.2009 година се менува првично предвидениот датум за започнување со примена во 1 јануари 2014 година (Службен весник на РМ., бр. 161/09). Со втората измена од 23.06.2010 повторно се менува датумот за започнување со примена на законот во 1 јануари 2011 (Службен весник на РМ., бр. 83/2010).

76 Член 3 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

77 Член 1 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

78 Член 2 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

79 Член 1 став 2 и став 3 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА ВОДИТЕ

Потребата од интегрирање на аспектите на управување и аспектите на заштита на водите, имајќи ја предвид нивната поврзаност, наметна потреба од унапредување на законската рамка за регулирање на водните ресурси и прифаќање на еден модерен пристап со што ќе се овозможи рационално и ефикасно користење на водите. Затоа, видно се менува Законот за води од 1998 година, и се пристапува кон прифаќање на нов, современ закон што ги опфаќа трите клучни сегменти: правилно и рационално користење на водите, заштита и контрола на загадувањето на водите и заштита од штетно дејство на водите. Дополнително, во Законот покрај Хелсиншката Конвенција за заштита и употреба на прекугранични водотеци и меѓународни езера (UNECE Water Convention)⁸⁰ и Конвенцијата за проценка на влијанието врз животната средина во прекуграничен контекст (Espoo EIA Convention)⁸¹ се имплементирани сите значајни насоки од меѓународните регулативи и директиви.⁸²

Законот за води е поделен на 14 поглавја и тоа:

- I. Општи одредби;
- II. Користење на водите;
- III. Планирање;
- IV. Заштита на водите;
- V. Заштита од штетно дејство на водите;
- VI. Мониторинг на водите;
- VII. Систем на информирање;
- VIII. Водостопански објекти и услуги;
- IX. Вонредна состојба и отстапувања;
- X. Материјална основа и финансирање на управувањето и развојот на водите;
- XI. Организација во управување со водите;
- XII. Надзор;
- XIII. Прекршочни одредби;
- XIV. Преодни и завршни одредби.

Од донесувањето до 2016 година, Законот за води е менуван 10 пати⁸³ со што се изменети 63 члена, избришани се четири члена и додадени се 10 нови члена.

80 Helsinki Convention (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lake, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf>).

81 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context - ESPO, 1991], <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/eia.htm>.

82 Законот за води содржи насоки од позначаните директиви и регулативи. Потребна е имплементација на останатите директиви на ЕУ достапни на: <https://eur-lex.europa.eu/>.

83 Закон за изменување и дополнување на Законот за води ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08, 6/09, 161/09, 83/10, 51/11, 44/12, 23/13, 163/13, 180/14, 146/15 и 52/16).

1.1 ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Законот за води предвидува донесување на повеќе подзаконски акти меѓу кои правилници, уредби, одлуки, решенија, програма, листа на загадувачки материи и супстанции и три стратешки документи. Во Глава IX од законот, се уредени начинот и роковите за донесување и започнување со примена на подзаконските акти.

1.2 СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ

Законот за води предвидува донесување на три основни документи за планирање и развој на управувањето со води, и тоа:

1. Националната стратегија за води;
2. Водостопанската основа на Република Македонија и
3. Планови за управување со речни сливови.

Националната стратегија за води⁸⁴ претставува најважен стратешки документ од областа на водите и здравата животна средина, со дефинирани практични долгорочни чекори кои подразбираат одржлив развој на водните ресурси за задоволување на потребите на сите области и корисници со квалитетна вода во доволни количества. За изработка на Стратегијата се надлежни законски определени органи⁸⁵. Стратегијата ја донесува Собранието на РСМ, на предлог на Владата за временски период од 30 години.

Оцената на влијанието на основните документи за планирање и развој на управувањето со води во РСМ ја врши Министерството за животна средина, што е треба да обезбеди оценка на влијанието на стратегиите, плановите и програмите за планирање и развој на управувањето со води во Република Северна Македонија. Стратегиската оценка на влијанието, како важен документ, треба да го следи донесувањето и имплементацијата на планските документи и да се реализира паралелно со нивното донесување, развивање и усвојување од надлежните структури, како би се надминале или ублажиле било какви негативни реперкусии и деградирачки процеси врз животната средина.

Заради интегрирано планирање и спроведување на програмите и мерките за развојот на водите во согласност со целите на националниот одржлив развој и усогласување на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина, како и реализација на Националната стратегија за води, се донесува Водостопанска основа на Република Македонија.⁸⁶ Водостопанска основа се донесува од Собранието на РСМ на предлог на Владата, за период од 20 години и важи на целата територија на државата.

⁸⁴ Член 62 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

⁸⁵ Органите се наведени во член 61 став 4 Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

⁸⁶ Член 63-65 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

Надлежен за изработка на ваква Основа е Министерството за животната средина. Поблиската содржина, начинот и постапката за изработката, ревидирањето и ажурирањето на Водостопанската основа се определува со Методологија⁸⁷ пропишана од министерот за животната средина. Информирањето и консултирањето со јавноста е уредено во член 64 од Законот за водите.

Водостопанска основа ќе се донесе најдоцна во рок од четири години од денот на влегувањето во сила на законот.⁸⁸ До тогаш се применува постојната Водостопанска основа, студиите и другата документација во врска со интегралниот развој на сливот на реката Вардар кои се донесени од надлежни органи, како и катастарот на природните извори, катастарот на бунарите и пумпите и елаборатот за подземните води и водостопанските основи донесени од општините и од градот Скопје. Владата е надлежна да обезбеди усогласеност меѓу Водостопанската основа и Просторниот план на Република Македонија. Правото на пристап до информациите содржани во Националната стратегија за води и Водостопанската основа, а кои се однесуваат на животната средина, се остварува под услови и на начин утврдени во Законот за животната средина.

Територијата на Република Северна Македонија ја сочинуваат четири подрачја на речни сливови и тоа подрачја на речните сливови на реките Вардар, Црн Дрим, Струмица и Јужна Морава.⁸⁹ Владата ги определува границите на подрачјата на речните сливови по предлог на министерот за животната средина.⁹⁰ Согласно Законот, управувањето со водите подразбира преземање на мерките и активностите за рационално и ефикасно користење на водите, одржлив развој на водните ресурси, заштита на водите и заштита од штетното дејство на водите е утврдено на ниво на речен слив, како основна хидрографска единица.

За секој речен слив се изработува план за управување со речен слив⁹¹, за чие изготвување е одговорено Министерството за животната средина преку своите организациони единици - одделенија по речен слив и тоа одделение за управување со сливот на река Вардар, одделение за управување со сливот на река Црн Дрим и одделение за управување со сливот на река Струмица, воспоставени во рамките на Секторот за води.

Плановите за управување со речен слив се донесуваат во рок од шест години од денот на влегувањето во сила на Законот за води. До донесувањето на плановите за управување со речен слив се применува постојната Водостопанска основа на Република Македонија. Планот за управување со речен слив се ревидира, изменува и дополнува најмалку на секои шест години, а по потреба и порано.

87 Член 63 став 7 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

88 Член 251 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

89 Член 7 став 2 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

90 Член 7 став 3 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

91 Член 66-71 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

КЛАСИФИКАЦИЈА НА ПОВРШИНСКИТЕ ВОДИ

Една од главните цели на Министерството за животната средина е пропишување на класификација на површинските води. Со класификацијата се пропишуваат:

- Дефиниции за класификација на еколошката состојба на површинските води која може да биде висока, добра, умерена, недоволна и лоша;
- Карактеристиките и минимум стандардите за определување на добра хемиска состојба на површинските водни тела;
- Карактеристиките и минимум стандардите за определување на добра еколошка состојба на површинските водни тела;
- Карактеристиките и минимум стандардите за определување на добра хемиска состојба и добар еколошки потенцијал на силно изменетите и вештачки површински водни тела;
- Супстанциите, стандардите за еколошки квалитет и начинот на определување на класата на хемиската состојба на површинските водни тела;
- Стандардите за еколошки квалитет, индекси за еколошки квалитет и други гранични вредности како и начинот на определување на класата на еколошката состојба/потенцијал на површинските водни тела и
- Начинот за класификација на состојбата на површинските водни тела.

А. ПРАВИЛНИЦИ И ОСТАНАТИ ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

За доуредување на материјата од Законот за води, покрај стратешките и со нив поврзани плански документи, предвидено е донесување на 66 правилници, две листи, пет програми, два оперативни плана, пет методологии и еден катастар на загадувачи на води.

Листата на загадувачки материји и супстанции⁹² се донесува од страна на министерот за животна средина во согласност со министерот за здравство. Истите министерства се надлежни за ревидирање на листата во редовни интервали, не подолги од четири години од нивното донесување. Во Законот се предвидува и надлежност на Министерот за животна средина во согласност со министерот за здравството да ја утврди и одржува Листата на чувствителните водни тела.⁹³

Министерството за животна средина е должно да донесе четири програми и да учествува во процесот на донесување на една програма. Најпрво, Министерството е должно да донесе Програма на мерки за постигнување на целите на животната средина.⁹⁴ Заради заштита од штетните дејства на водите, Министерството за животна средина заедно со Министерството за земјоделството е должно да изработи Програма за заштита од штетно дејство на водите во рамките на соодветниот речен слив.⁹⁵

92 Член 107 од Законот за водите ["Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08].

93 Член 103 став 2 од Законот за водите ["Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08].

94 Член 73 став 1 од Законот за водите ["Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08].

95 Член 124 став 1 од Законот за водите ["Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08].

Министерството за животна средина е должно да донесе и Програма за мониторинг на водите⁹⁶ за непречено функционирање на државната хидролошка мрежа за мониторинг на водните тела. При управувањето и развојот на водните ресурси и надоместување на трошоците за работење на органите на државната управа и органите и организациите кои имаат соодветни надлежности во управувањето со води, односно при вршење на одделни активности во врска со водите, се потребни средства кои секоја година се утврдуваат врз основа на Програма за управување со водите⁹⁷ што ја донесува Владата на Република Северна Македонија. Крајно, Министерот за здравство треба да учествува во донесување на Програмата на мерки за подобрување на квалитетот на водите за капење.⁹⁸

Заради спроведување на Програмата за заштита од штетно дејство на водите во рамките на соодветниот речен слив Министерството во соработка со советот на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и водостопанството, донесуваат Оперативни планови за заштита и одбрана од поплави за загрозените подрачја.⁹⁹ Министерот за животна средина е задолжен за донесување на Оперативен план за заштита на водите од загадување предизвикана од нитрати од земјоделски извори.¹⁰⁰

Покрај правилниците, програмите и оперативните планови, Законот предвидува и Методологија за определување минимум прифатлив проток на водите и ниво на подземните води¹⁰¹ и 4 посебни методологии во рамките на мониторингот на квантитет и квалитет на водните тела.¹⁰²

За утврдување на степенот на загаденоста на отпадните индустриски води, атмосферските и урбаните води, водите од депониите, како и нивното штетно влијание врз квалитетот на водите во реципиентот и заради утврдување на други извори на загадување на водите во сливното подрачје, се воспоставува и одржува катастар на загадувачи на водите како дел од Катастарот на загадувачи утврден согласно со Законот за животната средина.¹⁰³

96 Член 145 став 6 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

97 Член 218 став 1 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

98 Член 104 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

99 Член 126 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

100 Член 102 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

101 Член 120 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

102 Член 147 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

103 Член 161 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/08).

2. АНАЛИЗА

Извршената нормативна и легислативна анализа на Законот за води, го потврдува фактот дека станува збор за сеопфатен закон со кој се поставува правната рамка за рационално управување со водите во РСМ. Првите измени по донесувањето на Законот се однесуваат на започнувањето со негова примена. Иако во 2008 било планирано да започне да се применува на 1 јануари 2009 година, истата година се менува првично предвидениот датум и се одлага за 5 години, односно да започне со примена на 1 јануари 2014 година. Се претпоставува дека се оствариле услови за негова примена порано од очекуваното, па во 2010 година законот повторно се менува, но сега се предвидува датумот за започнување со примена да биде 1 јануари 2011 година.

Интересен е податокот дека Уставниот суд на Република Северна Македонија се повикува на Законот за води како *lex specialis* при донесување Одлука од 8 мај 2018 за укинување на членот 33 став 1 и став 4 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води.

Националната стратегија за води 2012 – 2042¹⁰⁴ беше донесена во октомври 2012 година. Стратегија за водите, како главен стратешки документ е усвоена со задоцнување од 10 месеци од законски предвидениот рок. Со цел навремено да се согледаат можните негативни влијанија врз животната средина и здравјето на луѓето, како и социо-економските аспекти од реализацијата на Стратегијата, беше изработена и Стратегиска оценка на животна средина за Стратегија за води на РМ¹⁰⁵ согласно Законот за животна средина¹⁰⁶ и подзаконските акти. Дополнително, МЖСПП донесе Одлука за спроведување на стратешка оценка во која се образложени причините за спроведувањето на Стратегијата¹⁰⁷.

Водостопанската основа е вториот важен стратешки документ. Иако Законот за води предвидува основата да биде донесена најдоцна во рок од четири години од денот на влегувањето во сила на законот, не е испочитувана законската одредба за донесување нова Водостопанска основа на Република Северна Македонија туку два пати е менувана постоечката, застарена Водостопанска основа.

104 Национална стратегија за води (2012 - 2042), Сл. весник на Р Македонија бр. 122/2012 од 01.10.2012. Линк: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/B4D3EB5A8F678A4B92A9A4938BB2A3AE.pdf#page=2>.

105 Предмет на Стратегиската оценка се определени стратегии, планови и програми од областа на земјоделството, шумарството, рибарството, енергетиката, индустријата, рударството, транспортот, регионалниот развој, телекомуникациите, управувањето со отпад и води, туризмот, просторното и урбанистичкото планирање и користење на земјиштето, за кои се смета дека можат да имаат значително влијание врз животната средина и здравјето на луѓето. Достапна на: <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/lzvestaj-za-strategiska-ocena-na-ziv-sred-na-Strategijata-za-vodi-za-RM-Води.pdf>. 106 Член 65 став 2 од Закон за животна средина ("Службен весник на Република Македонија" бр.148/09.бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08 и 80/09).

107 Согласно член 65 став 6 од Законот за животна средина, донесена е Одлука за спроведување на стратешка оценка за Стратегијата за водите, достапна на: <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/Odluka-za-sproveduvanje-na-strategiska-ocena.pdf>.

Врз основа на член 64 од Законот за води, Собранието на РМ на 30 декември 2013 година донесе Измена на Водостопанска основа на Република Македонија од 1968 година за акумулацијата Бучин¹⁰⁸, по претходно одржана јавна расправа во врска со Нацртот на верзијата за измена на Водостопанската основа во организација на МЖСПП¹⁰⁹. Понатаму, донесена е Измена и дополна на водостопанска основа на Република Македонија за акумулација Јагмулар на река Брегалница¹¹⁰ од 12 февруари 2016 година. Како причини за донесување на овој документ се нагласени зголемениот хидролошки период кој има битно влијание за водостопанските можности на акумулацијата, променетите потреби на водокорисниците и новите погледиво урбанистичко-планското осмислување на регионот околу хидросистемот. Во воведниот дел на предлог измената се образложува *“..потребата од ажурирање односно ревидирање на веќе застарената Водостопанска основа која е важечка и по изминување повеќе од 40 години од нејзиното донесување”*.

Останува нејасно зошто не е донесена нова Водостопанска основа иако Правилникот за методологијата за содржината, начинот и постапката за изработката, ревидирањето и ажурирањето на водостопанската основа на РМ е донесен од ноември 2009.

Четириот подрачја на речни сливови на реките Вардар, Црн Дрим, Струмица и Јужна Морава се утврдени со Одлука за определување на границите на подрачјата на речните сливови донесена во август 2012 година¹¹¹. Истите по својата хидрографска целина се квалификуваат како меѓународни подрачја на речен слив, со оглед што со свој помал или поголем дел се наоѓаат на територија на РСМ и на територија на соседна држава. За навремено да се изготват плановите за управување со сливови, Министерството во 2009 година има донесено 4 Правилници¹¹² во законски утврдените рокови.

Навременото донесување на овие подзаконски акти не го забрзало донесувањето на потребните Планови за управување со речни сливови иако рокот за нивно донесување е шест години од денот на влегување во сила на Законот, односно најдоцна до 2017 година. Единствено се донесени Планот за управување и заштита од ризик и поплави на сливот на Река Лепенец во септември 2018 година¹¹³ и Планот за управување и заштита од ризик и поплави на сливот на Река Треска во форма на завршен извештај, во ноември 2018 година¹¹⁴.

За планот за управување со Охридското Езеро во 2020 година завршени се консултативните процеси и истиот е усвоен во групата Drin Core (сите земји кои го делат Сливното подрачје на Црн Дрим) како и Билатералниот комитет (МК-А) за заштита на Охридското Езеро.

108 "Службен весник на Република Македонија" бр.188/2013.

109 Како основен документ за изработка на оваа водостопанска основа е Нацртот изработен од ГИ Македонија АД Скопје од 2013 и НИ проект - Студија со предлог на измена на Водостопанска основа на РМ од 1968 со промена на параметрите на ХС БУЧИН во насока на унапредување на развојот на општината Демир Хисар, изработена од Завод за водостопанство на РМ во Скопје, 2007 година.

110 "Службен весник на Република Македонија" бр.28/2016.

111 Одлуката за определување на границите на подрачјата на речните сливови, ("Службен весник на Република Македонија" бр. 107/12 од 27.8.2012). 112"Службен весник на Република Македонија" бр.148/09.

113 Линк:http://www.moerp.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/PURS_LEPENEC.pdf.

114 Линк:<http://www.moerp.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/План-за-управување-со-рискот-од-поплави-во-сливот-на-р.Треска.pdf>.

За активностите поврзани со изработка на Плановите, бил спроведен IPA проект за изработка на План за управување со речниот слив на реката Вардар од април 2019¹¹⁵ во согласност со барањата на Рамковната директива на ЕУ за води (WFD) и останатите документи од областа на заштита, мониторинг и дозвола за управување со води. Овој План не е официјално усвоен од Владата на РСМ.

Во август 2016 година бил изработен План за управување со сливот на река Брегалница со поддршка од Секретаријат за економски прашања на Швајцарија¹¹⁶ но и овој План иако е презентираан не е усвоен од Владата.

Во јули 2015 година бил изработен План за управување со сливот на Река Струмица со поддршка од UNDP и SECO но и овој План не е усвоен од Владата на РСМ.

Во наредниот период се предвидува довршување на План за управување со реката Црн Дрим како дел од GEF проект. Во оваа фаза се изработени План за управување на водите на Преспанското езеро што е усвоен од општина Ресен и во моментот се спроведуваат активности предвидени за период 2016-2021 и предлог План за управување со водите на Охридското езеро што во текот на 2021 година ќе биде ставен на јавна расправа за негово усвојување.

Владата на предлог на министерот за животната средина, во мај 2016 година има донесено Уредба за класификација на површинските води¹¹⁷ и две измени¹¹⁸ за пролонгирање на датумот за отпочнување со примена. Уредбата треба да започне со примена на 1 јануари 2022.

Законот за води предвидува надлежност на Владата за донесување на 15 Одлуки. Од нив донесени се девет. Исто така, од 2009 година навака, донесени се 30 Одлуки за избор и доделување на концесија.

Интересен е прегледот на предвидени и донесени Правилници од страна на МСЖПП. Имено, со Законот се предвидува донесување на 66 Правилници. Од нив, донесени се 33 Правилници, што значи дека половина од предвидените сè уште не се донесени и покрај утврдените законски рокови. Листата на загадувачки материји и супстанции е донесена во септември 2011 година и објавена во Службен весник бр.122 од 7 септември 2011 година¹¹⁹. Иако од нејзиното донесување до денес, би требало да биде ревидирана два пати односно во 2015 и 2019 година, Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за здравство тоа не го сториле ниту еднаш.

115 Извор: https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/MK_13_IPA_EN_01_16_Final_Report_20190425.pdf.

116 Извор: https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/RBMP_Bregalnica_Final.pdf.

117 "Службен весник на Република Македонија" бр. 99/2016. 118 Првата измена од декември 2018 е објавена во "Службен весник на Република Македонија" бр.246/2018. Втората измена од декември 2019 е објавена во "Службен весник на Република Македонија" бр.276/2019.

119 Со листата се врши усогласување со Директивата 2008/105/EC на Европскиот парламент и Советот за стандард за квалитет на животната средина во делот на водите (Celex бр.32008L0105).

Втората Листа е утврдена во член 103 став 2 од Законот за води. Во 2011 година е донесен Правилник за критериумите за утврдување на зоните чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води но не е донесена Листа на чувствителни води.

Анализата покажува дека не се остваруваат предвидените цели на животната средина утврдени со плановите за речните сливови. Донесен е Правилник за содржината и начинот на подготвување на програма во декември 2009 година, но не и конкретна Програма на мерки за постигнување на целите на животната средина согласно член 73 став 4 од Законот за води. Дополнително не се донесени:

- Програма и правилник за заштита од штетно дејство на водите во рамките на соодветниот речен слив од член 124 од Законот;
- Програма и правилници за мониторинг на водите од член 145 од Законот;
- Програма на мерки со цел за подобрување на квалитетот на водите за капење од член 104 од Законот, заедно со други органи на државната управа.

Единствено е донесена Програмата за управување со водите за 2020 година, што се носи на годишно ниво во рамките на реализацијата на средствата од надоместоци, бидејќи предвидените средствата се користат за потребите на Министерството во согласност со член 212 од Законот за води.

Нема информација за донесени Оперативни планови на ниво на МЖСПП предвидени во член 102 и член 126 од Законот за води.

Методологијата за определување минимум прифатлив проток на водите и ниво на подземните води е донесена во декември 2018 година¹²⁰. Со неа поблиску се уредува:

- Сезонскиот проток на површинските води, односно нивото на подземните води;
- Целите за квалитетот на водите утврдени во согласност со овој закон;
- Целите на животната средина утврдени со овој закон и одредбите за користење на водите во согласност со овој закон.

Во член 148 од Законот за води е предвидено донесување на 4 посебни методологии за мониторинг на квантитетот и квалитетот на водните тела, но за нив немаме информации, бидејќи се составен дел на плановите за управување со речни сливови, за кои анализата покажа дека се изготвени но не и усвоени од Владата на РСМ.

Од извршената анализа на Законот може да утврдиме дека не е донесен Катастар на загадувачи на води што треба да биде воспоставен, изготвен и одржуван од страна на Министерството.

¹²⁰ Методологијата е достапна на: <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/Metodologija-za-minimalen-protok.pdf>.

3. ЕФЕКТОТ НА ПОСТОЕЧКАТА ЛЕГИСЛАТИВА НА ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

1. СЕКТОР ЗА ВОДИ

Во Министерството за животна средина и просторно планирање функционира **Сектор за води**. Овој сектор е организациски поделен во зависност од подрачјето во кое функционира. Така, **Одделението за планирање и развој на водите** е одговорно за изработката на Националната стратегија за води, Водостопанската основа според договорените планови, нејзиното дополнување и управувањето со Водостопанската основа, интеграција на разните прилози на Водостопанската основа во униформен систем. Понатаму, ова одделение ја следи изработката на плановите и програмите за развој на водите, организира, изработува и ја следи реализацијата на Програмата за управување со водите. Одговорно е за соработка и координација со другите организациони облици во министерството, со државните органи, со научните и стручните институции и со невладините организации од земјата и странство и ги координира активностите во делот на изготвувањето на научно-стручни студии и елаборати.¹²¹

Одделението за концесии и меѓуресурска соработка е надлежно за подготвување и спроведување на постапката за доделување на концесии, и за координација меѓу надлежните органи на државна управа на која упатуваат одредбите на Законот за водите и на Законот за концесии и други видови јавно приватно партнерство. Ова одделение е одговорно за подготовка на подзаконските акти кои се однесуваат на постапката за издавање на водни права и доделување на концесии за користење на водите. Ја координира постапката за издавање на дозволи поврзани со концесиската постапка.¹²²

Одделението за водни права е надлежно за подготовка на подзаконските акти кои се однесуваат на постапката за издавање на водни права и концесии и ја спроведува постапката за издавање на дозволи за користење на вода,¹²³ за испуштање на вода,¹²⁴ за вадење на песок, чакал и камен и за издавање на водостопански согласности.

Во Секторот за води формирани се и три посебни одделенија и тоа:

- Одделение за управување со сливното подрачје на реката Вардар;
- Одделение за управување со сливното подрачје на реката Црн Дрим и
- Одделение за управување со сливното подрачје на реката Струмица.

Сите одделенија се надлежни за спроведување на работите и координација со телата на сливот и телата на подсливот на реките.

120 Методологијата е достапна на: <https://www.moiepp.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/Metodologija-za-minimalen-protok.pdf>.

122 Извор: www.moiepp.gov.mk.

123 Образец за барање на дозвола за користење на води, достапен на: https://www.moiepp.gov.mk/?page_id=3967.

124 Образец за барање на дозвола за испуштање на води, достапен на: https://www.moiepp.gov.mk/?page_id=3967.

2. НАЦИОНАЛЕН СОВЕТ ЗА ВОДИ

Организацијата во управувањето со водите го врши **Национален совет за води**, чиј состав, мандат и начин на основање се определени во член 219 од Законот за води. Советот се води како советодавно тело и се основа заради разгледување на прашањата за управување со водите, усогласување и координирање на различните потреби и интереси, како и заради предлагање на различни мерки за зачувување, заштита и постојано подобрување на режимот на водите на територијата на Република Северна Македонија. Националниот совет за води е составен од девет члена, вклучувајќи го и претседателот, а ги именува Владата на РСМ.

Членовите на Националниот совет за води се избираат од редот на истакнати научни и стручни лица од областа на управувањето на водите и од сродни области и од здружение на корисници на води. Мандатот на претседателот и членовите на Националниот совет за води се избираат за време од три години без право на повторен реизбор, освен за претставникот од невладиниот сектор чиј мандатот е во траење од една година.

Во Законот се одредени и функциите¹²⁵ на членовите на Советот за давање мислење, утврдување ставови и предлози, предлагање на прописи и преземање на мерки. Во преодните и завршни одредби на Законот, е предвидено формирање на Националниот совет во рок од три месеца од денот на отпочнувањето на примената на Законот.¹²⁶

На членовите на Националниот совет за води им следува надоместок за нивната работа во советот¹²⁷ чија висина ја определува Владата на предлог на министерот за животната средина.

3. ОРГАН НА ДРЖАВНА УПРАВА НАДЛЕЖЕН ЗА ВРШЕЊЕ НА СТРУЧНИ РАБОТИ ОД ОБЛАСТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Стручните работи и преземањето на мерки и активности од значење за управувањето во водите, утврдени со Законот за води на подрачјето на секој речен слив, ги врши Управата за животна средина основана согласно со Законот за животната средина. Управата за животната средина во управувањето со речните сливови врши работи таксативно наброени во Законот.¹²⁸

125 Член 220 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/2008).

126 Член 260 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/2008).

127 Член 221 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/2008).

128 Член 222 став 2 точка 1-21 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 87/2008).

4. СОВЕТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ПОДРАЧЈЕТО НА РЕЧЕН СЛИВ

Владата на РСМ на предлог на министерот за животната средина за секое подрачје на речен слив, формира Совет за управување со подрачјето на речен слив. Целта на формирање ваков Совет е изработка и следење на спроведувањето на Планот за управување со речен слив.

Составот и начинот за учество, начинот на номинирање на претставниците во Советот и советот за управување со делови од подрачје на речен слив, како и начинот на работа, ги определува Владата на предлог на министерот за животната средина.

5. КОМИСИЈА ЗА БРАНИ

Министерството за животна средина и просторно планирање формира Комисија за брани¹²⁹ за прашања кои се однесуваат на проектирањето, изведувањето и управувањето на браните и акумулациите. Министерот за животната средина ја определува висината на надоместокот што му следува на секој член на Комисијата, во зависност од обемот и сложеноста на работите што ги вршат. Стручните и административно-техничките работи потребни за работата на Комисијата за брани ги врши Управата за животна средина.

129 Чл.197 од Законот за водите ("Службен весник на Република Македонија" бр.87/08,06/09,161/09, 83/10 . 51/11 и 44/12).

4. АНАЛИЗА

Единствена одлука за формирање на Национален совет за води е донесена на седница на Владата на РМ одржана на 17.12.2009 година и објавена во Сл. весник на РМ бр. 149/2009 од 15.12.2009. Со оваа одлука се формира Советот како советодавно тело, заради разгледување на прашањата за управување со водите, усогласување и координирање на различните потреби и интереси, како и предлагање на различни мерки за зачувување, заштита и постојано подобрување на режимот на водите на територијата на Република Македонија.

Мандатот на формиранiot состав на Националниот совет за води од 2009 година завршил во декември 2012 година. Од тогаш не се формирани нови состави на Советот во декември 2012 година, декември 2015 ниту во декември 2018. Мандатот пак, на претставникот на невладината организација која дејствува во заштитата на водите на предлог на невладините организации кои работеле во оваа област, завршил во 2010 година. Нема информација за нов избор во последните 10 години.

Со оглед на тоа што процедурата за избор на нов состав на Националниот совет за води не е спроведена во последните 8 години, може да се заклучи дека овој орган не е во функција и не ги имплементира предвидените законски функции во пракса.

Неисплатата на финансиските средства предвидена во член 221 односно немањето средства за надоместок и трошоци за работа на членовите на советот, беше наведена како главна причина за нефункционирањето на Националниот совет за води.

Со донесувањето на Одлуки за основање на Совет за управување со сливот на река Вардар, Совет за управување со сливот на река Црн Дрим и Совет за управување со сливот на река Струмица во 2020 година, може да се рече дека конечно заживува управувањето со речни сливови, десет години по започнување со примена на Законот. Со цел постапување по законските одредби, МЖСПП во изминатиот период достави предлог барања до сите релевантни институции и органи да номинираат свои членови кои ќе учествуваат во работата на Советите по речен слив и тоа поединечно за сливот на река Вардар, за сливот на река Црн Дрим и сливот на река Струмица.

Од Секторот за води при МЖСПП беше споделена информација дека предлог одлуките за формирање на Совети по речни сливови се разгледани и усвоени од Владата на РСМ.

5. ЗАКЛУЧОЦИ

1. Не е донесена нова Водостопанска основа на Република Северна Македонија туку два пати е менувана постоечката Водостопанска основа, што од експертите е оценета како застарена.
2. Не се донесени Планови за управување со речни сливови на реките Вардар, Црн Дрим, Струмица додека предлог одлуките за формирање на Совети по речни сливови се разгледани и усвоени од Владата на РСМ во 2020 година.
3. Законот за води стапи на сила во 2011 година, но МСЖПП нема донесено 33 од предвидените Правилници и покрај утврдените законски рокови.
4. Потребно е унапредување на ефективноста и ефикасноста на институционалната рамка во поглед на управувањето со водите.
5. Потребен е реизбор на Националниот совет за води и ставање во функција на ова советодавно тело.

IV.

ОБЛАСТ – УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

ЗАКОН ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАДОТ

ВОВЕД

Законот за управување со отпад е донесен во 2004 година.¹³⁰ Периодот за подготовка и донесување на Законот за управување со отпад траеше две години и во него учествуваа повеќе национални и европски стручни лица.

Со Законот за управување со отпадот се пристапи кон општ пристап односно областа за управување со отпадот да биде регулирана со еден општ закон. Оттука, Законот за управување со отпадот го уредува управувањето со отпадот, плановите и програмите за управување со отпадот, правата и обврските на правните и на физичките лица во врска со управувањето со отпадот, начинот и условите под кои може да се врши собирање, транспортирање, третман, преработка, складирање и отстранување на отпадот, увозот, извозот и транзитот на отпадот, мониторингот, како и информативниот систем и финансирањето.¹³¹ Законот предвидува и повеќе цели во однос на управувањето со отпадот: избегнување и, во најголема можна мера, намалување на количеството на создадениот отпад, искористување на употребливите состојки на отпадот, одржлив развој, преку зачувување и заштеда на природните ресурси, спречување на негативните влијанија на отпадот врз животната средина, животот и здравјето на луѓето, отстранување на отпадот, на начин што е прифатлив за животната средина и висок степен на заштита на животната средина, животот и здравјето на луѓето.¹³² Тргувајќи од целите но и од взаемната поврзаност на сегментот на управувањето со отпад во рамките на областа на животната средина, Законот предвидува супсидијарна примена на Законот за животна средина.¹³³ Самиот Закон предвидува и посебен статус на дејностите поврзани со управување со отпад преку дефинирање на управувањето со отпад како дејност од јавен карактер.

Од 2009 година, повторно се пристапи кон сегментирање на легислативата за управување со отпад преку донесување на три закони за управување со посебни видови со отпад. Имено, во 2009 година беше донесен Закон за управување со пакување и отпад од пакување 2009, Закон за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори беше донесен во 2010 година додека во 2012 година беше донесен Закон за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема.

130 Закон за управување со отпадот ("Службен весник на Република Македонија" бр. 68/2004 од 05.10.2004 година)

131 Член 1 од Закон за управување со отпадот ("Службен весник на Република Македонија" бр. 68/2004 од 05.10.2004 година)

132 Член 2 од Закон за управување со отпадот ("Службен весник на Република Македонија" бр. 68/2004 од 05.10.2004 година)

133 Член 5 од Закон за управување со отпадот ("Службен весник на Република Македонија" бр. 68/2004 од 05.10.2004 година)

Во оваа анализа ќе се осврнеме само на општиот закон односно на Законот за управување со отпад од причина што во истиот се предвидени принципите, механизмите како и постапките за управување со отпад, на кои се повикуваат трите посебни закони за управување со отпад.

1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Тргувајќи од фактот дека идејата на донесување на овој закон беше со истиот да се регулираат и да бидат уредени сите сегменти на управувањето со отпадот во Република Македонија, легислативно гледано може да се каже дека овој закон е општ закон во однос на управувањето со отпадот. Поради тоа, со самиот закон има обид да се опфати постапувањето со сите видови на отпад со некои исклучоци.¹³⁴

Законот за управување со отпад е составен од 14 поглавја: I. Општи одредби, II. Стратегија, планови и програми за управување со отпадот, III. Постапување со отпадот, IV. Постапување со неопасниот отпад, V. Постапување со опасен отпад, VI. Депонии, VII. Горење или согорување на отпадот, VIII. Увоз, извоз и транзит на отпад преку територијата на Република Македонија, IX. Мониторинг, X. Информативен систем, XI. Финансирање, XII. Надзор и надлежни органи, XIII. Казнени одредби, XIV. Преодни и завршни одредби. Оваа структура на Законот не е изменета од првобитна верзија на Законот од 2004 година, што значи дека истата била соодветно дефинирана согласно тогашните но и состојбите кои ги регулира законот до денес. Но сепак, самиот Закон има претрпено 16 измени и дополнувања¹³⁵ со кои се врши усогласување на законот со потребите кои произлегуваат од областа на управувањето со отпадот.

1.1 ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Тргувајќи од фактот дека Законот има за цел да ги уреди сите процеси, постапки и односи во областа на управување со отпадот, истиот предвидува и донесување на голем број на подзаконски акти. Согласно последните измени на Законот за управување со отпад објавени во Службен весник на Република Северна Македонија е предвидено доуредување на законските одредби со 55 подзаконски акти и два стратешки документи, Стратегија за управување со отпад и Национален план за управување со отпад.

134 Член 2 од Закон за управување со отпадот ("Службен весник на Република Македонија" бр. 68/2004 од 05.10.2004 година)

135 Закони за измени и дополнувања на Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004; 71/2004; 107/2007; 102/2008; 143/2008; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 147/2013; 163/2013; 51/2015; 146/2015; 156/2015; 192/2015; 39/2016 и 63/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 31/2020

1.2 СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ

Законот за управувањето со отпад предвидува донесување на стратешки документи за управувањето со отпад, Стратегија за управување со отпад и Национален план за управување со отпад.

Стратегијата¹³⁶ за управување со отпад е предвидено дека ја донесува Владата на Република Северна Македонија по предлог на Министерството за животна средина и просторно планирање и со истата се определуваат:

1. Основните насоки за управување со сите видови отпад;
2. Подобрување на општата состојба во управувањето со отпадот;
3. Потребните правни мерки за реализација на планот за управување со отпадот;
4. Долгорочните потреби на Република Македонија во областа на управувањето со отпадот;
5. Стратешки пристап кон развојот на јавната свест и едукацијата во врска со управувањето со отпадот и
6. Други прашања од значење за развојот на управувањето со отпадот.

Согласно Законот, Владата на Република Македонија ја усвојува Стратегијата за управување со отпадот на период од 12 години.

Законот исто така предвидува и донесување на План за управување со отпадот кој има за цел да реализира во пракса Стратегијата за управување со отпадот. Планот за разлика од Стратегијата се донесува на 10 години¹³⁷ и истиот го донесува Министерството за животна средина и просторно планирање. Законот во однос на Планот за управување со отпад предвидува дека истиот треба да ги содржи следниве задолжителни елементи:

1. Опис и оцена на постоечката состојба во врска со управувањето со отпадот;
2. Предвидувања на идните состојби во врска со управувањето со отпадот;
3. Насоки и цели во врска со управувањето со отпад вклучувајќи го и временскиот распоред на нивното реализирање;
4. Реализација на мерките, активностите и начинот за постигнување на целите за постапување со посебни видови на отпад, временскиот распоред и обемот на нивното извршување;
5. Стимулативни мерки за реализација на активностите за избегнување и за намалување на количеството на создадениот отпад, како и повторно користење, рециклирање и користење на отпадот како извор на енергија;
6. Начини за отстранување на отпадот што не може да се избегне и да се преработи;
7. Определување на видот и на количеството отпад според кои се определува обврската за правните и на физичките лица да изработуваат програми за управување со отпадот;
8. Реализација на системот за мониторинг при управувањето со отпадот;

¹³⁶ Член 16 од на Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004

¹³⁷ Член 16 од на Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004

9. Конкретни мерки и активности за намалување на биоразградливите состојки во отпадот наменет за отстранување и временскиот распоред и обемот на нивното реализирање;
10. Утврдување на потребите на Република Македонија за изградба на објекти и инсталации за преработка и за отстранување на отпадот вклучувајќи ги мерките и роковите за реализација;
11. Локации и инсталации за отстранување на отпадот;
12. податоци за интегрираната национална мрежа за отстранување на отпадот и инсталациите за преработка на отпадот;
13. Технички и други услови коишто треба да се исполнат при управувањето со отпадот;
14. Мерки за санација на дивите депонии и на загадените области;
15. активности коишто се преземаат од страна на единиците на локалната самоуправа, во врска со управувањето со отпадот;
16. Определување на регионите за управување со отпад;
17. Мерки за едукација и за подигање на јавната свест за управување со отпад;
18. Процена на трошоците за операциите на преработка и отстранување на отпадот и
19. Финансиски инструменти за спроведување на планот за управување со отпадот.

Покрај Стратегијата и Планот за управување со отпад, Законот предвидува и Планови за управување со отпад на локално ниво односно планови кои треба да ги донесуваат Градот Скопје и општините¹³⁸ а со цел да се реализира Планот за управување со отпад на локално ниво. Овие планови согласно Законот се донесуваат за период не пократок од 3 и не подолг од 6 години. Покрај овие планови на локалната самоуправа, Законот со измените од 2010 година предвидува и регионални планови за управување со отпад кои имаат за цел регионално управување со отпадот¹³⁹ од страна на регионите за управување со отпад кои се дефинирани со Планот за управување со отпад. Регионалните планови се носат за период од 10 години и истите треба пред донесувањето да добијат одобрување Министерството за животна средина и просторно планирање.

Покрај плановите, Законот предвидува и програми¹⁴⁰ за управување со отпад кои ги донесуваат Министерството за животна средина, советот на општините и градот Скопје, по предлог на градоначалникот на општините и градот Скопје и правните и физичките лица коишто управуваат со отпад, определени во согласност со овој закон и другите прописи за период од 3 години. Преку овие програми се врши реализација на Планот за управување со отпад, и истите треба да бидат усогласени со Планот за управување со отпад и плановите кои ги донесуваат Градот Скопје и општините.

138 Член 18 од на Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004

139 Член 1 од на Законот за измени и дополнување на Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2010

140 Член 19 од на Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004

А. ПРАВИЛНИЦИ И ОСТАНАТИ ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Законот покрај стратешките документи предвидува и правни основи за дорегулирање на односите кои произлегуваат од него односно предвидува донесување на 52 правилници, една листа, една програма, една методологија и една одлука.

Законот како основен подзаконски акт ја предвидува Листата¹⁴¹ на отпади со која се предвидуваат категориите на отпади но и посебен начин на кој треба да бидат одбележани отпадите коишто, според своите карактеристики, спаѓаат во категоријата опасни отпади. Надлежноста за донесување на Листата на отпади е на Министерот за животна средина и просторно планирање.

Покрај Листата на отпади, Законот ја предвидува и Методологијата¹⁴² со која се пресметува на цената за собирање, транспортирање и отстранување на отпад како посебен подзаконски акт, која го усвојува Министерот за животна средина и просторно планирање.

Законот исто така предвидува и Програма¹⁴³ за полагање на испит за управител на отпад која ја донесува Министерот за животна средина и просторно планирање.

За разлика од претходно поединечно наведените подзаконски акти кои ги донесува Министерот за животна средина и просторно планирање, Законот предвидува и надлежност на Владата за донесување на Одлука за одобрување на Тарифникот¹⁴⁴ за депонирање на опасен отпад.

Согласно Законот за управување со отпадот, Министерот за животна средина и просторно планирање има надлежност да донесе 52 правилници за подзаконско регулирање на законските норми со кои се регулира управувањето со отпадот. Овие правилници се предвидени пред се за утврдување на форма на обрасци и нивна содржина, за минимални технички услови, содржина на исправи, начин на постапување, итн.

2. АНАЛИЗА

Од извршената легислативна и нормативна анализа на Законот за управување со отпадот, можеме да увидиме дека од 2004 до 2020 година се донесени двата стратешки документи, Стратегија за управување со отпад и Национален план за управување со отпад и донесени се од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање 46 подзаконски акти од кои 42 правилници и една листа, една програма, една одлука и една методологија.

141 Член 25 од Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004

142 Член 121 став 9 од Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004 . . . бр. 31/2020

143 Член 38-б од Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004; . . . бр. 31/2020

144 Член 90 од Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004; . . . бр. 31/2020

И покрај фактот дека при донесувањето на Законот за управување со отпад од 2004 година во членот 143 став 1 Преодни и завршни одредби беше предвидено дека Стратегијата за управување со отпадот ќе се донесе во рок од две години од денот на влегувањето во сила на овој закон. Исто така, во истиот член во ставот 2 беше предвидено Планот за управување со отпадот на Република Македонија ќе се донесе во рок од две години од денот на влегувањето во сила на овој закон.

Стратегијата за управување со отпадот беше донесена наместо за 2 години по донесување на Законот, беше усвоена по три и пол години односно во март 2008 година додека Планот за управување со отпад беше усвоен по четири и пол години.

Стратегијата за управување со отпадот на Република Македонија 2008-2020 година е донесена за период кој е утврден во Законот односно за период од 12 години. За разлика од Стратегијата, Планот за управување со отпад на Република Македонија 2009-2015 година беше донесен за период од 6 години согласно основниот Законот за управување со отпад. Планот за управување со отпад ниту еднаш не е ревидиран согласно можноста која ја дава Законот за ревидирање во период од 2 години.

Во делот на правилниците, Министерот има донесено 42 правилници наместо 52 како што предвидува Законот. Сепак оваа бројка е навидум доста пониска што во праксата не е така бидејќи Министерот за животна средина и просторно планирање со 42 правилници има регулирано 48 правни основи кои ги предвидува Законот. Сепак останува фактот дека во периодот 2004-2020 година сеуште не се донесени повеќе од 1/10 од правилниците односно не се донесени 4 правилници. Министерот за животна средина и просторно планирање ги нема донесено следниве правилници:

1. Правилник за начинот и постапката за упис на податоците во Катастарот на создавачите на отпад;
2. Правилник за начинот, формата и преносот на податоците и информациите од следењето на состојбата во управувањето со отпадот;
3. Правилник за начинот на определување на висината на износот на финансиската гаранција и висината и видот на осигурувањето врз основа на видовите и количините на отпадот со кој управува правното или физичкото лице и видот на постапувањето со отпад, висината на износот на финансиската гаранција или на осигурувањето согласно со одделни видови на отпад и количини со кои се управува и видот на постапувањето, времетраењето, како и начинот на нивната наплата;
4. Правилник за формата и содржината на прекршочниот платен налог.

Би сакале да истакнеме и дека Министерството правилниците ги има донесено во согласност со членот 146 од Законот за управување со отпадот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004) со кој е пропишано дека поблиските прописи за извршување на овој закон ќе се донесат во рок од две години од денот на влегувањето во сила на овој закон.

Во периодот 2005 -2020 година, од 42 правилници, 9 биле еднаш изменети со Правилник за измени и дополнувања, 3 правилници биле двапати изменети додека 1 правилник бил изменет 3 пати. Правилникот за формата за и содржината на барањето за добивање дозвола, како и формата и содржината на дозволата за оператор на депонија (Службен весник на Република Македонија бр.140/2007) е во два наврати предмет на оцена на уставноста од страна на Уставниот суд на Република Македонија, кој и во двата наврати има укинато одредби од Правилникот и тоа со Одлука У.бр.171/2008 и У.бр.132/2008.

Интересно е да се спомне дека Правилникот за висината на трошоците кога инспекцискиот надзор е извршен на барање на правно и физичко лице и начинот на нивната наплата е објавен двапати и тоа еднаш во Службен весник на Република Македонија бр. 85/2009 и во Службен весник на Република Македонија бр. 101/2009.

3. ЕФЕКТОТ НА ПОСТОЕЧКАТА ЛЕГИСЛАТИВА НА ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

1. СЕКТОР ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Законот за управување со отпад предвидува два надлежни органи во однос на неговата примена, првиот орган е Министерството за животна средина кој е институционален носител на политиките за управување со отпад и Управата за животна средина како стручен орган во спроведување на законот во состав на Министерството. Во рамките на Министерството за животна средина и просторно планирање не е предвидено посебно тело кое во својот делокруг на работа има посебен фокус на креирање на политики за управување на отпад. За разлика од Министерството, Управата за животна средина како стручен орган својот делокруг на работа во еден дел го има целосно посветено на управувањето со отпад преку Секторот за управување со отпад. Овој сектор е составен од две одделенија Одделение за управување, увоз, извоз на отпад и за регистрација и евиденција на управувачите и постапувачите со отпад и за управување со посебни текови на отпад и Одделение за развој на политики, планови и програми за управување со отпад, и во него се предвидени 14 извршители согласно Правилникот за систематизација на работните места, но во него работат само 5 извршители или 36% исполнетост на предвидените работни места.

Формирањето на овој Сектор односно трансформација од одделение за управување со отпад во Сектор за управување со отпад е предвидено како една од задачите предвидени со Стратегијата за управување со отпад во Република Македонија 2008-2020 и Националниот план за управување со отпад 2009-2015.

Сепак и покрај фактот што Министерството ја увидело потребата за основање на Сектор за управување во рамките на Управата за животна средина, на истиот во делокругот на работа му има определено две надлежности кои по правило би требало да бидат одвоени. Имено, видно и од името на Одделение за развој на политики, планови и програми за управување со отпад, Секторот е надлежен да развива политики а во исто време да развива и планови и програми за управување со отпад.

Поради нискиот степен на пополнетост на позициите и поради големиот број на надлежности, Секторот за управување со отпад се соочува со потешкотии во при примената на законите во областа на управувањето со отпад. Ова е очигледно и од фактот дека Министерството за животна средина и просторно планирање нема изготвено предлог Стратегија за управување со отпад и покрај што на 31.12.2020 година истече важноста на претходната и истата да ја достави до Владата, како и да изготви и усвои Национален план за управување со отпад, посебно поради фактот дека важноста на Националниот план му е истечена на 31.12.2015 година.

2. РЕГИОНАЛНИ ОДБОРИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Тргнувајќи од тоа дека Законот за управување со отпад од 2005 година предвидува надлежности во управување со отпад на национално и на локално ниво, со измените на Законот во 2010 година беше предвидено и регионално управување со отпад. Согласно Стратегијата за управување со отпад 2008-2020 и Планот за управување со отпад 2009-2015, предвидуваат дека регионално управување со отпад преку формирање на региони за управување со отпад и регионални планови за управување со отпад.¹⁴⁵ Согласно Стратегијата и Националниот план за управување со отпад, формирани се 8 региони за управување со отпад, и тоа: Пелагониски регион, Скопски регион, Југозападен регион, Југоисточен регион, Вардарски регион, Источен Регион, Североисточен регион и Полошки регион, и во рамките на истите се формирани меѓуопштински одбори за управување со отпад. Исто така, со цел да се воспостави регионален систем за управување со отпад, изработени се 8 регионални планови за управување со отпад и истите се одобрени од страна на Министерството за животна средина но овие регионални планови не се усвоени од сите советите на општините и на Градот Скопје¹⁴⁶. Но и покрај целата законска и институционална активност, не е пристапено кон формирање на регионални центри¹⁴⁷ за управување со отпад како што предвидува Законот за управување со отпад. Меѓуопштинските одбори функционираат со многу низок степен на активности или воопшто не функционираат поради недостаток на капацитети за да ги спроведуваат работите од својот делокруг.¹⁴⁸

145 Член 1 од на Законот за измени и дополнување на Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2010

146 https://www.moep.gov.mk/?page_id=3194

147 Член 23-д од Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004; . . . бр. 31/2020

148 Член 23-в од Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004; . . . бр. 31/2020

Во рамките на Стратегијата за управување со отпад 2008-2020 се предвидува регионалното управување со отпад да се спроведува преку мрежа на регионални депонии за комунален отпад изградени, опремени и кои ќе работат според стандардите на ЕУ за депонирање на отпад.¹⁴⁹ Од донесувањето на Стратегијата за управување со отпад во 2008 година и на измените на Законот со кој се предвиде регионално управување со отпад во 2012 година до денес се формирани три заеднички јавни претпријатија со цел да оперираат со регионалните депонии за управување со отпад, во Полошкиот, Источниот и Североисточниот регион.

3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Законот за управување со отпад во однос на обврската за подготовка на стратешки документи, стратегии и планови, покрај тоа што предвидува Стратегија и План за спроведување на стратегијата, предвидува и планови кои се должни да ги носат општините и Градот Скопје со цел да се реализираат Стратегијата и Планот за управување со отпад на локално ниво. Оттука, плановите на општините и Градот Скопје треба да се во согласност со Стратегијата и Планот за управување со отпад. Токму оваа усогласеност е предмет на одобрување од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање пред планот да биде донесен од страна на советот на општината или Градот Скопје по предлог на градоначалникот.¹⁵⁰ Но сепак не сите општини ја исполнуваат обврската за донесување на план за управување со отпад. Во пракса, мал број на општини донесуваат навремено планови за управување со отпад со времетраење предвидено во Законот односно со рок на важење од 3 до 6 години. Токму непримената на овие одредби од Законот за управување со отпад, претставува аномалија во системот за управување со отпад бидејќи без оглед на тоа што се донесени Стратегијата и Планот за управување со отпад на национално ниво, не постои понатамошно развивање на политики на локално ниво. Покрај плановите за управување со отпад, општините и Градот Скопје се должни да донесуваат и програми за реализација на Планот за управување со отпад на Република Северна Македонија и планот за управување на отпад на ниво на општина. Имајќи предвид дека општините не се ажурни во исполнувањето на обврската за донесување на планови за управување со отпад следствено не носат ниту програми. Недонесувањето на програмите од страна на општините е посебен проблем бидејќи со истите се определуваат изворите на финансирање на мерките и активностите како и инструментите за спроведување на програмите за управување со отпад.

149 Стратегијата за управување со отпад 2008-2020, страна 61

150 Член 18 од Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004; . . . бр. 31/2020

4. АНАЛИЗА

Во рамките на делокругот на работа на Министерството за животна средина и просторно планирање во делот на управувањето со отпад, постојат повеќе делови од Законот за управување со отпад кои во пракса се неприменети или се со ниско ниво на примена. Имено, доколку се земе предвид дека во Република Северна Македонија не постои од 2015 година План за управување со отпад, треба да се постави прашањето како се реализира Стратегијата за управување со отпад 2008-2020 и согласно кој план треба да бидат усогласени плановите и програмите за управување со отпад на општините и Град Скопје. За постигнување на целта на Законот за управување со отпад неопходно е навремено да се донесуваат сите стратешки документи и истите да бидат соодветно финансиски поддржани, како и да бидат децентрализирани од национално до локално ниво.

Законот за управување со отпад и покрај тоа што предвидува воспоставување на регионален систем за управување со отпадот, не е предвидена поддршка имајќи предвид дека од 2012 година до денес регионалниот систем не е заживеан во целост. Постојат обиди и се вложуваат напори за одржување на регионалната соработка во управувањето со отпад во некои региони но тоа не е доволно за да се воспостави цврста основа за воспоставување на регионален систем за управување со отпад. Можеби оваа состојба се должи на фактот дека на централно и на локално ниво се предвидуваат финансии во рамките на надлежните органи односно Министерството и општините, додека регионалниот систем за управување со отпад, општините треба финансиски да го подржат од своите буџети. Но и покрај сето ова, регионалниот систем за управување со отпад е можеби и најбитниот дел од националниот систем за управување со отпад од причина што Северна Македонија е држава со мала територија и мал број на жители за да може да функционира општински систем за управување со отпад и да има економска исплатливост.

Оттука, треба да се даде приоритет на регионалниот систем за управување со отпад во финансирање во предвидените капацитети, регионални центри и регионални претпријатија како и во мрежата на регионални депонии за комунален отпад.

Регионалниот пристап е битен и во делот на локалната самоуправа преку формирање на заеднички административни тела за управување со отпад наместо да се бара од секоја општина без оглед на своите капацитети и приходи да ги исполнува истите услови со општините во Градот Скопје. Поради ова, треба да се пристапи кон зајакнување на регионалниот пристап при што би се создал на ефикасен, ефективен и економичен децентрализиран систем за управување со отпад.

5. ЗАКЛУЧОЦИ

1. Законската рамка за управување со отпадот е квалитетна и сеопфатна, но сепак поради недостаток на институционални капацитети, човечки ресурси и финансии истата не е во целост применета во пракса.
2. Постои неконзистентност во стратешкото управување со отпадот во Република Северна Македонија од причина што не е изготвена национална стратегија за управување со отпад која би била продолжеток на Стратегија за управување со отпад 2008-2012 и не е усвоен Национален план за управување со отпад уште од 2016 година.
3. Од институционална и финансиска гледна точка, Секторот за управување со отпад во Управата за животна средина како единствен дел од Министерството за животна средина и просторно планирање е целосно маргинализиран за разлика од другите сектори.
4. Постои потреба од одделување на надлежноста за креирање на политики во областа на управувањето со отпад и спроведувањето на законите и другите документи за управување со отпад.
5. Регионалното управување со отпад не е функционално поради што се јавува потреба од институционална, финансиска и кадровска поддршка за создавање на ефикасен, ефективен и економичен регионален систем за управување со отпадот.
6. Постои потреба од редефинирање на надлежностите за управување со отпад на локално ниво и префрлување на дел од нив на регионално ниво.



V.

**ОБЛАСТ –
АМБИЕНТЕН
ВОЗДУХ**

ЗАКОН ЗА КВАЛИТЕТ НА АМБИЕНТЕН ВОЗДУХ

ВОВЕД

Законот за квалитет на амбиентен воздух е донесен во 2004 (“Службен весник на РМ” бр. 67/04) и со него се има за цел “избегнување, спречување и намалување на штетните ефекти врз човековото здравје и животната средина како целина, вклучувајќи ги и биолошката разновидност, природното богатство и историското и културното наследство, обезбедување на соодветна информација за квалитетот на амбиентниот воздух, спречување и намалување на загадувањата кои предизвикуваат промена на климата и одржување на квалитетот на амбиентниот воздух таму каде што е добар и подобрување во други случаи.”¹⁵¹

Во декември 2020 година, Владата на Република Северна Македонија до Собранието ги поднесе измените на Законот за квалитет на амбиентниот воздух со европско знаменце. Главна цел на измените, се вели во законското образложение, е воспоставување на јасен начин на подготовка на плановите за квалитет на воздухот и на краткорочните акциски планови, како и ефикасно спроведување на мерките за подобрување на квалитетот на воздухот. Дополнителна цел е усогласувањето на прекршочната и инспекциската политика и овозможување на одмерувањето и изрекувањето на глобите.

1. СТРУКТУРА НА ЗАКОНОТ ЗА КВАЛИТЕТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ

Законот за квалитет на амбиентен воздух е составен од 12 поглавја: I. Општи одредби, II. Начела на управување со квалитетот на амбиентниот воздух и изворите на емисии, III. Извори на загадување, IV. Единствени гранични и целни вредности, V. Управување со квалитетот на амбиентниот воздух, VI. Мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух и изворите на емисии, VII. Информативен систем, VIII. Заштита на амбиентниот воздух од загадување, IX. Финансирање, X. Надзор и надлежни органи, XI. Прекршочни одредби, XII. Преодни и завршни одредби.

Оваа структура на Законот не е изменета од првобитна верзија на Законот од 2004 година, што значи дека истата била соодветно дефинирана согласно тогашните но и состојбите кои ги регулира законот до денес. Но сепак, самиот Закон има претрпено 7 измени и дополнувања¹⁵² со кои се врши усогласување на законот со потребите кои произлегуваат од областа на квалитетот на амбиентен воздух.

151 Член 3 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух (“Службен весник на РМ” бр. 67/04).

152 Закони за измени и дополнувања на Законот за управување со отпадот „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2004; 71/2004; 107/2007; 102/2008; 143/2008; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 147/2013; 163/2013; 51/2015; 146/2015; 156/2015; 192/2015; 39/2016 и 63/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 31/2020

1.1 ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Законот за амбиентен воздух предвидува донесување на 30 подзаконски акти и четири основни плански документи преку кои ќе го регулира начинот на мерење на квалитетот на воздухот, воспоставување на гранични и целни вредности за одделните загадувачки супстанции, оценка на квалитетот на воздухот и начинот на информирање на јавноста со состојбата со квалитетот на воздухот.

1.2 СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ

Со Законот е предвидено донесување на четири основни плански документи:

1. Национален план за заштита на амбиентниот воздух,
2. План за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух,
3. Краткорочен акционен план за заштита на амбиентниот воздух и
4. Национална програма за редуција на емисии.

Националниот план за заштита на амбиентниот воздух¹⁵³ го донесува Владата на Република Северна Македонија, за период од најмалку пет години. Со Националниот план се обезбедува:

- Одржување на квалитетот на амбиентниот воздух во зоните каде што не се надминуваат граничните вредности за квалитет;
- Подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух во зоните каде што се надминуваат граничните вредности за квалитет;
- Преземање на мерки за намалување на емисиите од определени стационарни извори на загадување;
- Усвојување на неопходни мерки за минимизирање и целосно отстранување на негативните ефекти врз квалитетот на амбиентниот воздух;
- Усвојување на неопходни мерки за минимизирање и целосно отстранување на негативните ефекти врз квалитетот на амбиентниот воздух во прекуграничен контекст;
- Остварување на обврските преземени со меѓународните договори кои ги ратификувала или на кои им пристапила Република Македонија;
- Утврдување на зони и агломерации од приоритетно значење во зависност од степенот на надминување на граничните вредности за квалитет и во зависност од опасноста по човековото здравје, како и активности кои треба да ги преземат општините и градот Скопје;
- Преземање на мерки за намалување на емисиите од согорување на горивата од подвижни извори и
- Преземање на мерки за заштита од емисиите предизвикани од природни појави.

Содржината на Националниот план и начинот на подготвување е определен заеднички од трите министерства за животна средина, здравство и економија, но МЖСПП е должно да ја спроведува. За своето работење и реализација на Планот, Министерството на секои две години треба да ја известува Владата на РСМ.

153 Член 25 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух ("Службен весник на РМ" бр. 67/04).

Вториот плански документ е планот за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух.¹⁵⁴ Овој план се изготвува ако квалитетот на амбиентниот воздух е оценет негативно поради нивоата на загадувачките супстанции во амбиентниот воздух. Должни за изработка на овие планови се градоначалникот на општината и градоначалникот на градот Скопје во соработка со МЖСПП, за период од пет години.

Краткорочни акциони планови за заштита на амбиентниот воздух¹⁵⁵ се изработуваат за зоните и агломерациите каде што постои ризик нивоата на загадувачки супстанции да надминат еден или повеќе од праговите за алармирање. Ваквите планови се изработуваат од градоначалникот на општината и градоначалникот на градот Скопје, во соработка со министерството за животна средина и здравство, кои се должни да ја изработат и деталната содржина и начинот на нивна подготовка.

Национална програма за редукција на емисии¹⁵⁶ се изработува за прогресивно намалување на националните годишни емисии на одредени загадувачки супстанции во амбиентниот воздух. Оваа Програма се донесува од Владата и може да се ревидира кога тоа е потребно, во временскиот период за која е донесена.

А. ПРАВИЛНИЦИ И ОСТАНАТИ ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Законот покрај четирите плански документи предвидува донесување на 30 подзаконски акти од кои 22 Правилници, пет уредби, една програма и две листи. Предвидени се и две методологии, една за оценување и една за мониторинг и критериуми за избор на мерни места за сите извори на загадување

Програмата за мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух¹⁵⁷ служи за работа на државната мрежа¹⁵⁸ и ја носи стручен орган во МЖСПП. Тој е должен треба да доставува извештај за своето работење еднаш годишно до Министерот за животна средина.

Покрај програмата за мониторинг, предвидено е донесување на Листа¹⁵⁹ на зони и агломерации за квалитет на амбиентниот воздух со што се врши класификацијата на зони и агломерации. Листата треба да се ревидира на секои пет години најмалку, а по потреба може да се ревидира и порано. Дополнително, Министерот е должен да објави Листа на научни и стручни организации за следењето на изворот на емисии и контрола на квалитетот на амбиентниот воздух. На тој начин се спроведува Мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух и изворите на емисии од определени поединечни стационарни извори.¹⁶⁰

154 Член 26 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух ("Службен весник на РМ" бр. 67/04 ... 146/15).

155 Член 27-а од Законот за квалитет на амбиентниот воздух ("Службен весник на РМ" бр. 67/04 ... 146/15).

156 Член 27-б од Законот за квалитет на амбиентниот воздух ("Службен весник на РМ" бр. 67/04 ... 146/15).

157 Член 38 став 1 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух ("Службен весник на РМ" бр. 67/04 ... 146/15).

158 Член 37 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух ("Службен весник на РМ" бр. 67/04 ... 146/15).

159 Член 22 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух ("Службен весник на РМ" бр. 67/04 ... 146/15).

160 Член 47 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух ("Службен весник на РМ" бр. 67/04 ... 146/15).

2. АНАЛИЗА

Во делот на правилниците, Министерот има донесено 16 правилници од предвидените 22. Од нив 6 правилници претрпеле соодветни измени и дополнувања а правилникот за квалитет на течни горива е менуван 8 пати. Се уште не се донесени 4 правилници.

Министерот за животна средина и просторно планирање ги нема донесено следниве правилници:

1. Правилник за зони и агломерации за кои ќе се изработи планот, како и загадувачките супстанции кои ќе бидат опфатени во плановите за квалитетен воздух,
2. Правилник за начинот и мерките за превенција и спречување на загадувањето на амбиентниот воздух од објектите и инсталациите за кои не е предвидено издавање на интегрирани еколошки дозволи,
3. Правилник за ограничување или забрана на сообраќајот на определени места во урбани и/или рурални подрачја за одредено времетраење, доколку концентрацијата на загадувачките супстанции во амбиентниот воздух ги надминува праговите на алармирање и
4. Правилник за квалитетот на цврсти горива.

Согорувањето на горивата претставува еден од клучните извори на загадување на воздухот и затоа од големо значење ќе биде донесување на Правилник за квалитет на цврсти горива. Со оглед на фактот што квалитетот на горивата е надлежност на Министерството за економија, а правниот основ за негово донесување е Законот за квалитет на амбиентниот воздух, Министерството за животна средина не успеало да ја наметне потребата за донесување на ваков Правилник.

На предлог на Министерството за животна средина, се очекува Министерството за економија да ја обнови Листата на задолжителни стандарди со 8 стандарди за биогорива, со што би се опфатила целосно оваа област. Истовремено, побарана е донаторска помош за изработка на Правилник кој ќе ги објави цврстите горива во целост, бидејќи недостига техничка експертиза за областа во Министерството за животна средина и просторно планирање.

Критериумите за квалитет на амбиентниот воздух се пропишани со Уредба од Владата на од 2005 година,¹⁶¹ што подоцна е менувана два пати во 2013¹⁶² и 2017 година.¹⁶³ За примена на Уредбата министерот има донесено и Упатство.¹⁶⁴

161 Службен весник на РМ, бр. 50/2005.

162 Службен весник на РМ бр. 4/13.

163 Службен весник на РМ бр. 183/17.

164 Упатство за примена на Уредбата за гранични вредности за нивоа и видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели. Достапно на: http://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/Upatstvo_za_uredбата_za_granicni_vrednosti-vozduh.pdf.

Во 2011 Владата донесе Уредба за определување на согорувачките капацитети кои треба да преземат мерки за заштита на амбиентниот воздух од загадување.¹⁶⁵ Не се донесени подзаконски акти за за построги гранични и целни вредности за квалитет за одредени подрачја на предлог на советот на општината или на Советот на градот Скопје, за отстапувања од гранични и целни вредности и за приоритетни зони и агломерации.

Извештаите за оценка на квалитет на воздух се редовно ажурирани и објавувани од страна на Министерството за животна средина.¹⁶⁶

3. ЕФЕКТОТ НА ПОСТОЕЧКАТА ЛЕГИСЛАТИВА НА ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Тргувајќи од Законот за квалитет на амбиентниот воздух (ЗКАВ), анализата покажува дека надлежностите на Министерството за животна средина и просторно планирање утврдени во ЗКАВ не се во целост имплементирани и во пракса тие не се извршуваат непречено и без определени отстапувања.

Најпрво, оценката на квалитетот на воздухот како надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање не се врши сеопфатно, бидејќи актуелните прилики ја прават невозможна таквата оценка. Имено, оценка на квалитетот на воздухот за сите загадувачки супстанции не може да се изврши затоа што отсуствува мониторинг согласно пропишаните критериуми во националното законодавство на:

- тешки метали,
- полициклични јаглеводороди и
- испарливи органски соединенија.

Оттука, бидејќи не може да се изврши комплетна оценка на квалитетот на воздухот, не може да се дефинираат ниту зони и агломерации за овие загадувачки супстанции.

Анализите за степенот односно обемот на спроведување на Националниот план за заштита на амбиентниот воздух што претставува надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање, не се спроведуваат во целост. Преземањето на мерки за подобрување на квалитетот на воздухот е во надлежност на различни јавни органи како релевантни институции во државата. Но, во Министерството отсуствува кадар одговорен за подготовка и за континуирано следење на имплементацијата на овие мерки, па оттука и анализите за спроведување на Националниот план за заштита на амбиентниот воздух се парцијални и нецелосни.

165 Службен весник на РМ бр.112/2011.

166 Достапни на: <https://air.moepp.gov.mk/>.

Заради слични причини, не се реализира ниту законската обврска на Министерството за животна средина за информирање на Владата за спроведувањето на Националниот план, најмалку еднаш на две години.

Министерството за животна средина има воспоставено информативен систем за квалитетот на амбиентниот воздух, но тој не ги содржи сите податоци утврдени со одредбите од ЗКАВ, односно дел од податоците не се интегрирани во информативниот систем.

Министерството за животна средина и просторно планирање подготвува Оперативна програма за работа на Државниот автоматски мониторинг систем за квалитет на амбиентен воздух. Сепак, иако Министерството има законска обврска за изработка на Годишна програма за мониторинг, тоа не е сторено, односно ваква Програма не е подготвена. Причина за ова неспроведување на законски утврдената надлежност е отсуството на соодветен стручен кадар и опрема во Министерството. Имено, Годишната програма треба да опфати загадувачки супстанции за кои се потребни лабораториски анализи, а централната лабораторија за животна средина при Министерството за животна средина и просторно планирање не располага со доволен број на стручен кадар, стандарди и функционална опрема.

Министерството за животна средина и просторно планирање нема подготвено плански документи во соработка со надлежните органи од соседната држава. Според одговорите на стручните лица во Министерството, сеуште не е утврдена потреба од изработка на ваков вид плански документи.

4. АНАЛИЗА

АКТИВНОСТИ НА ДРУГИ СУБЈЕКТИ ВО СФЕРАТА НА КВАЛИТЕТ НА ВОЗДУХОТ

Анализата покажува дека Министерството за животна средина и просторно планирање не располага со информации за степенот на примена и финансирање на мерките за намалување на емисиите утврдени со планските документи од членот 23 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух, од страна на правните и физичките лица - сопственици, односно корисници на инсталациите кои се извори на загадување на амбиентниот воздух.

Единиците на локалната самоуправа имаат можност да воспостават локални мрежи, но оваа можност не претставува законска обврска, односно не е обигаторна. Еден мерен инструмент пред неколку години е поставен од градот Скопје, а другите општини немаат воспоставено локални мрежи.

Иако имаат законска обврска, градоначалниците на општините и на градот Скопје не доставуваат годишни извештаи за спроведување на планските документи пропишани во член 26 и 27-а од Законот за квалитет на амбиентниот воздух.

Извештај за спроведување на мерките за подобрување на квалитетот на воздухот, единиците на локалната самоуправа доставуваат по барање на Министерството за животна средина.

Министерството за животна средина не располага со информации за тоа дали се вршат редовни контроли на усогласеноста на нивоата на емисии од подвижните извори со пропишаните гранични и целни вредности за емисија од овој вид на извори, а кои се задолжителни при технички преглед и регистрација на подвижните извори на загадување. Станиците за технички преглед на возила се овластени (и обврзани) да вршат вакви контроли, но со оглед на фактот дека податоци за извршените контроли не се доставуваат до Министерството за животна средина и праксата која може да се констатира при технички преглед на возило во сите овластени субјекти, може да се заклучи дека и покрај законската обврска, вакви контроли не се вршат.

Јавните органи спроведуваат мерки за заштита на воздухот кои се дефинирани во националните и локалните плански документи, како и во сопствени програми. Таков е случајот со Министерството за економија кое спроведува Програми за зголемување на енергетската ефикасност. Сепак, недостасува координација на преземените мерки и навремено доставување на информации до Министерството за животна средина и просторно планирање. Информациите за спроведување на надлежностите на релевантните јавни органи се добиваат ад хок, на состаноците на интерресорските групи, наместо тоа да се прави континуирано и на редовно ниво. Законот за квалитет на амбиентниот воздух не утврдил механизми за мониторинг над имплементацијата на надлежностите на овие јавни органи во областа на воздухот и според ставовите на стручните лица во Министерството за животна средина, тоа нема целосни информации за состојбата со спроведувањето на овие надлежности.

КАПАЦИТЕТИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕШКИТЕ ДОКУМЕНТИ

Стратешките документи кои претставуваат еден вид „меко право“ (soft law) не содржат казнени одредби, ниту механизми за нивно принудно извршување, туку само насоки или правци за постапување на релевантните институции или субјекти опфатени со овие документи. Националниот план за квалитет на воздух кој се усвојува од страна на Владата, а се подготвува од Министерството за животна средина и просторно планирање во согласност со Министерството за здравство и Министерството за економија, не содржи механизми за контрола врз извршувањето на активностите на наведените органи и сите други повикани јавни органи за исполнување на мерките утврдени во Планот, а се во нивна надлежност. Дефинирањето и следењето на мерките во нашата држава, го врши Интерсекторска работна група (ИРГ) за воздух, која е формирана во 2012 година на барање на

Министерството за животна средина, а потоа во проширен состав ја формира Генералниот секретаријат на Владата во 2017 година. Иако ИРГ одржува по неколку состаноци годишно, сепак истите се одржуваат по потреба, и не се доволни за следење на статусот на мерките дефинирани во стратешките документи.

Заради ефикасно следење на имплементацијата на стратешките документи од областа на квалитетот на воздухот, потребно е да се предвиди законски основ за формирање на меѓуресорско тело со конкретни овластувања и инженерции чија работа би била континуирана и обврзувачка, наспроти сегашното ad hoc свикување и работење.

ЗКАВ предвидува дека реализацијата на Националниот план за заштита на амбиентниот воздух во Република Северна Македонија, Програма за мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух и другите мерки кои се преземаат врз основа на Законот, се обезбедуваат од буџетот на Република Северна Македонија и други извори на средства утврдени со закон. Ваквата одредба е премногу општа и средствата кои се обезбедуваат од буџетот се недоволни за имплементација на предвидените мерки. Воедно ограничениот број на капацитети во одделните институции кои ги спроведуваат мерките за воздух претставува уште една пречка за правилна и целосна имплементација на стратешките документи.

Генералната оценка е дека недостигаат ресурси во сите области на управување на воздухот како мониторинг на податоци за квалитет на воздух, хемиска анализа на земени примероци, собирање, обработка на податоци за квалитет и емисии во воздух, изработка на инвентар како и изработка на национален инвентар на емисии и исполнување на сите обврски кои произлегуваат од меѓународните договори. Во голема мера недостасуваат ресурси за подготовка, следење на степенот на реализација на мерките/активностите од планските документи за воздух како и поддршка на единиците на локална самоуправа во подготовка на Плановите за подобрување на квалитет на воздух и краткорочните акциони планови.

Постојниот акт за систематизација на работни места не предвидува работни места за овие активности кои се од големо значење за дефинирање на мерките за подобрување на квалитетот на воздух и следење на нивната реализација. Од особена важност е да се предвидат места во систематизацијата за следење на планските документи на национално и локално ниво бидејќи следењето на планските документи во моментот се врши повремено и неконтинуирано, само по барања на ЕУ или барања поднесени од медиуми или од граѓанскиот сектор.

ФУНКЦИОНАЛНОСТ НА ЗАКОНСКИ УТВРДЕНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КВАЛИТЕТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ

Најголем напредок во последните години бележи механизмот за мониторинг на квалитетот на воздухот, кој сеуште не може да се каже дека функционира беспрекорно, заради недостатокот на финансиски средства кои треба да се обезбедат од буџетот или други начини на финансирање, иако во оваа област веќе почнуваат да се обезбедуваат значителни и буџетски и донаторски средства.

Механизмот за известување кон меѓународни институции како што е Европската агенција е исто така функционален, но известувањето се врши на ниво на земја кандидат членка и Република Северна Македонија не е обврзана да известува по сите основи по кои известуваат земјите членки.

Механизмот на известување од страна на инсталациите не функционира во целост заради ограничените капацитети на локално и централно ниво кои ги собираат и обработуваат податоците, оптовареноста на операторите со испраќање на податоци по различни основ кои се повторуваат, како и заради ниските глоби. Се очекува да се зголеми процентот на известување од страна на операторите со имплементација на новиот Закон за прекршоци заради зголемените глоби како и имплементација на Националниот информативен систем за известување во 2021 година со што би се олеснил начинот на известување на операторите преку електронски пат и би се избегнало повеќекратното известување согласно националните подзаконски акти и меѓународните договори. За оваа цел, меѓу другото, потребно е и усогласување на ЗКАВ со Законот за прекршоците.

Во однос на известувањето на јавноста, податоците за квалитетот на воздухот се достапни во реално време. Механизмот на изработката на дневни, месечни и годишни извештаи е функционален и тие се достапни за јавноста преку порталот за квалитет на воздух. Понекогаш се доцни со објавување на годишните извештаи заради ограничените човечки ресурси кои работат во Министерството за животна средина во областа на воздухот. Предвиден е механизам за известување на јавноста во услови на алармантно загадување на воздухот кој е детално дефиниран во измените на Законот за квалитет на амбиентен воздух кои се во моментов во собраниска процедура.

Најмалку се функционални механизмите за подготовка на локалните плански документи како Плановите за квалитет на воздух и краткорочните акциони планови, заради ограничените капацитети кои работат на проблематиката на воздухот во единиците на локалната самоуправа. Стручните лица во Министерството за животна средина и просторно планирање очекуваат подобрување на функционалноста на овој механизам со усвојување на измените на Законот за квалитет на воздух кои се во собраниска процедура.

Одделението за воздух во Министерството за животна средина и просторно планирање не располага со информации за механизмот на спроведување на прекршочните одредби по различни основи од ЗКАВ како што се прекршоците за надминување на гранични вредности на емисија, неисполнување на обврски за мониторинг и известување во надлежност на Државниот инспекторат за животна средина како тело кое врши надзор над примената на одредбите на ЗКАВ и овластените инспектори за животна средина во единиците на локалната самоуправа. Постојниот Правилник за систематизација на работните места предвидува дека Одделението за мониторинг врши мониторинг, Одделението за аналитика и известување собира и обработува податоци за емисии во воздух и ниту една внатрешна организациона единица на МЖСПП нема обврска за собирање на податоци од Државниот инспекторат за животна средина, што секако е причина за сериозна ревизија на Правилникот за систематизација.

5. ЗАКЛУЧОЦИ

Надлежностите на Министерството за животна средина и просторно планирање утврдени во Законот за квалитет на амбиентниот воздух не се целосно имплементирани и не се спроведуваат доследно. Основна причина за тоа е недостаток на стручен кадар, тесно специјализиран за различни аспекти од областа на заштита и обезбедување на квалитет на амбиентниот воздух. Оваа состојба е главна причина за:

1. Оценката на квалитетот на воздухот од страна на МЖСПП да не се спроведува целосно и да не се врши континуиран мониторинг на сите загадувачки супстанции, што пак, оневозможува МЖСПП да изврши дефинирање на зони и агломерации за загадувачките супстанции;
2. Анализата за степенот и обемот на спроведување на Националниот план за заштита на амбиентниот воздух МЖСПП да не ја извршува соодветно, бидејќи не може да ја следи имплементацијата на сите потребни мерки за спроведување на Националниот план;
3. Немоžност МЖСПП да ја информира Владата за спроведувањето на Националниот план, најмалку еднаш на две години;
4. Неизготвување на Годишна програма за мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух;
5. Неизготвување на двата стратешки документи за квалитет на амбиентниот воздух: Национален план за заштита на амбиентниот воздух и Национална програма за постепена редукција на количините на емисии на одредените загадувачки супстанции на ниво на Република Северна Македонија.

VI.

ДОСТАПНОСТ НА РЕСУРСИ И ИНСТРУМЕНТИ ВО ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

ВОВЕД

Министерството за животна средина и просторно планирање како дел од државната управа е буџетски корисник на Буџетот на Република Северна Македонија. Во рамките на спроведувањето на делокругот на својата работа, Министерството заедно со органите во состав, Управата за животна средина и Службата за просторно информативен систем како и проектните единици се финансирани од еден буџет односно буџетот на Министерството за животна средина. Државниот инспекторат и покрај фактот што е орган во состав, има свој независен буџет од буџетот на Министерството за животна средина и просторно планирање.

1. МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Тргувајќи од предвидениот буџет на Министерството би сакале да се осврнеме на периодот 2017-2020 година, односно на буџетите за 2017, 2018, 2019 и 2020 година следејќи ги основните буџети и ребалансите на истите.

Во 2017 година, за буџетот на Министерството биле предвидени 438.960.000,00 денари, од кои 102.960.000,00 денари за плати на вработените, 253.800.000,00 денари за спроведување на политики на Министерството, 80.000.000,00 денари услуги и 2.200.000,00 денари односно 23,45% биле предвидени за плати додека 57,81% биле предвидени за финансирање на спроведувањето на политиките во животната средина, 18,22% биле предвидени за услуги и 0,52% за други трансфери. Буџетот на Министерството по ребалансот во 2017 година **бил намален за 34%** и изнесувал 327.600.000,00 денари од кои од кои 100.000.000,00 денари за плати на вработените, 145.626.000,00 денари за спроведување на политики на Министерството, 77.869.000,00 денари услуги и 4.105.000,00 денари односно **30,05% биле предвидени за плати додека 44,45% биле предвидени за финансирање на спроведувањето на политиките во животната средина, 23,77% биле предвидени за услуги и 1,73% за други трансфери.**

Во 2018 година, за буџетот на Министерството биле предвидени 671.300.000,00 денари, од кои 100.000.000,00 денари за плати на вработените, 431.560.000,00 денари за спроведување на политики на Министерството, 119.540.000,00 денари услуги и 20.200.000,00 денари односно 14,90% биле предвидени за плати додека 64,29% биле предвидени за финансирање на спроведувањето на политиките во животната средина, 17,80% биле предвидени за услуги и 3% за други трансфери. Буџетот на Министерството по ребалансот во 2018 година **бил намален за 28,42%** и изнесувал 522,750.000.000, денари од кои од кои 100.000.000,00 денари за плати на вработените, 307.650.000,00 денари за спроведување на политики на Министерството, 113.000.000,00 денари услуги и 2.200.000,00 денари односно

19,13% биле предвидени за плати додека 58,85% биле предвидени за финансирање на спроведувањето на политиките во животната средина, 21,61% биле предвидени за услуги и 0,41% за други трансфери.

Во 2019 година, за буџетот на Министерството биле предвидени 664.924.000,00 денари, од кои 99.289.000,00 денари за плати на вработените, 403.980.000,00 денари за спроведување на политики на Министерството, 139.475.000,00 денари услуги и 2.200.000,00 денари односно 14,93% биле предвидени за плати додека 60,75% биле предвидени за финансирање на спроведувањето на политиките во животната средина, 21% биле предвидени за услуги, 0,33% за други трансфери. Буџетот на Министерството по ребалансот во 2019 година бил намален за 48,44% и изнесувал 447.940.000, денари од кои 102.005.000,00 денари за плати на вработените, 251.180.000,00 денари за спроведување на политики на Министерството, 93.888.000,00 денари услуги и 467.000,00 денари односно 22,77% биле предвидени за плати додека 56,07% биле предвидени за финансирање на спроведувањето на политиките во животната средина, 20,96% биле предвидени за услуги и 0,2% за други трансфери.

Во 2020 година, за буџетот на Министерството биле предвидени 852.560.000,00 денари, од кои 99.289.000,00 денари за плати на вработените, 573.000.000,00 денари за спроведување на политики на Министерството, 161.091.000,00 денари услуги и 19.200.000,00 денари односно 11,64% биле предвидени за плати додека 67,20% биле предвидени за финансирање на спроведувањето на политиките во животната средина, 18,90% биле предвидени за услуги и 2,25% за други трансфери. Буџетот на Министерството по ребалансот во 2020 година бил намален за 36,45% и изнесувал 624.816.000, денари од кои од кои 102.005.000,00 денари за плати на вработените, 409.950.000,00 денари за спроведување на политики на Министерството, 113.394.000,00 денари услуги и 17.467.000,00 денари односно 16,32% биле предвидени за плати додека 65,61% биле предвидени за финансирање на спроведувањето на политиките во животната средина, 18,15% биле предвидени за услуги и 2,80% за други трансфери.

РАСПОЛОЖЛИВОСТ НА БУЏЕТСКИ СРЕДСТВА ЗА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ



2. ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Државниот инспекторат за животна средина како орган во состав на Министерството е единствениот кој има одделен буџет, и поради таа причина ќе се осврнеме буџетот на Државниот инспекторат слично како и кај Министерството преку следење на основните буџети и ребалансите на истите.

Во 2017 година, за буџетот на Државниот инспекторат биле предвидени 15.137.000,00 денари, од кои 12.642.000,00 денари за плати на вработените 2.495.000,00 денари за стоки и услуги, односно 83,50% биле предвидени за плати додека 16,50% биле предвидени за за стоки и услуги. Буџетот на Државниот инспекторат по ребалансот во 2017 година изнесувал 15.411.000, денари од кои средствата за плати на вработените останале исти односно 12.642.000,00 денари додека за стоки и услуги биле предвидени 2.693.000,00 денари или **имало зголемување за 198.000,00 денари односно за 8%.**

Во 2018 година, за буџетот на Државниот инспекторат биле предвидени 24.700.000,00 денари, од кои 14.000.000,00 денари за плати на вработените 10.700.000,00 денари за стоки и услуги, односно **56,70% биле предвидени за плати додека 43,30% биле предвидени за за стоки и услуги.** Буџетот на Државниот инспекторат по ребалансот во 2018 година **бил намален за 22,26%** и изнесувал 20.202.000,00 денари од кои средствата за плати на вработените изнесувале 12.000.000,00 денари додека за стоки и услуги биле предвидени 6.428.000,00 денари, и притоа се додадени две буџетски ставки од кои едната за субвенции и трансфери во износ од 62.000,00 денари и втората за капитални расходи во висина од 1.712.000,00 денари.

Во 2019 година, за буџетот на Државниот инспекторат биле предвидени 29.925.000,00 денари, од кои 19.175.000,00 денари за плати на вработените 10.050.000,00 денари за стоки и услуги, 100.000,00 за субвенции и трансфери и 600.000,00 денари за капитални расходи односно 64,07% биле предвидени за плати, 33,60% биле предвидени за за стоки и услуги, 0,33% за субвенции и трансфери и 2% за капитални расходи. Буџетот на Државниот инспекторат по ребалансот во 2019 година изнесувал 26.002.000 денари односно **имало намалување од 15,08% од основниот буџет,** од кои средствата за плати на вработените изнесувале 12.175.000,00 денари односно **имало намалување од 36,50% од ставката за плати од основниот буџет,** за стоки и услуги биле предвидени 12.225.000,00 денари односно **зголемување од 21,64%** од основниот буџет, за субвенции и други трансфери биле предвидени 172.000,00 денари односно **имало зголемување за 72% од ставката за субвенции и други трансфери** од основниот буџет, додека за капитални расходи биле предвидени 1.430.000,00 денари или **зголемување за 238% од ставката за капитални расходи** од основниот буџет.

Во 2020 година, за буџетот на Државниот инспекторат биле предвидени 27.395.000,00 денари, од кои 14.480.000,00 денари за плати на вработените 9.715.000,00 денари за стоки и услуги, 50.000,00 за субвенции и трансфери и 3.150.000,00 денари за капитални расходи односно 52,85% биле предвидени за плати, 34,46% биле предвидени за стоки и услуги, 0,18% за субвенции и трансфери и 11,50% за капитални расходи. Буџетот на Државниот инспекторат по ребалансот во 2020 година изнесувал 37.637.000 денари односно **бил зголемен за 37,40% од основниот буџет**, од кои средствата за плати на вработените останале во ист износ 14.480.000,00 денари, за стоки и услуги биле предвидени 15.437.000,00 денари односно **59,90% зголемување од ставката стоки и услуги од основниот буџет**, за субвенции и други трансфери износот останал ист 50.000,00 денари односно додека за капитални расходи биле предвидени 7.670.000,00 денари или **зголемување за 243,50% од ставката за капитални расходи од основниот буџет**.

	ОСНОВЕН БУЏЕТ	РЕБАЛАНС НА ОСНОВЕН БУЏЕТ	ПЛАТИ НА ВРАБОТЕНИТЕ	СТОКИ И УСЛУГИ	СУБВЕНЦИИ И ТРАНСФЕРИ	КАПИТАЛНИ РАСХОДИ	РАЗЛИКА ВО БУЏЕТ ПО РЕБАЛАНС (%)
2017	15,137,000.00	15,411,000.00	83,50%	16,50%			↑ 8%
2018	24,700,000.00	20,202,000.00	56,70%	43,30%			↑ 22,26%
2019	29,925,000.00	26,002,000.00	64,07%	33,60%	0,33%	2%	↓ 15,08%
2020	27,395,000.00	37,637,000.00	52,85%	34,46%	0,18%	11,50%	↑ 37,40%

3. АНАЛИЗА

МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Тргувајќи од погоре наведените буџети на Министерството, видно е дека тргнувајќи од 2017 година постои **делумен тренд на пораст поради фактот дека во 2019 година има намалување на основниот буџет**.

Доколку се земе како појдовна основа основниот буџет во 2017 година кој изнесувал 438.960.000,00 денари, во 2018 година постои пораст на основниот буџет од 52,93% и истиот изнесувал 671.300.000,00 денари. Во 2019 година, основниот буџет за разлика од 2018 година е намален за 0,5% и истиот изнесувал 664.924.000,00 денари додека во 2020 година основниот буџет бил зголемен за 28,22% во однос на основниот буџет за 2019 година и изнесувал 852.560.000,00 денари. Оттука доколку се земе појдовната и крајната година на следење, зголемувањето на основниот буџет од 2017 година во сооднос на 2020 година бележи раст од 94,22%, или основниот буџет од 2020 година е скоро дуплиран во однос на основниот буџет за 2017 година.

Доколку го земеме предвид буџетот по ребалансот за истите години и се земе како појдовна основа буџет по ребалансот во 2017 година кој изнесувал 327.600.000,00 денари, во 2018 година постои пораст на основниот буџет од 59,57% и истиот изнесувал 522.750.000,00 денари. Во 2019 година, буџет по ребалансот за разлика од 2018 година е намален за 14,3% и истиот изнесувал 447.940.000,00 денари додека во 2020 година буџет по ребалансот бил зголемен за 43,50% во однос на буџет по ребалансот за 2019 година и изнесувал 642.816.000,00 денари. Оттука доколку се земе **појдовната и крајната година на следење, зголемувањето на буџет по ребалансот од 2017 година во сооднос на 2020 година бележи раст од 96,22%**, или буџет по ребалансот од 2020 година е скоро дуплиран во однос на буџет по ребалансот за 2017 година слично како и кај основните буџети.

Следејќи ги буџетските ставки, многу е позитивен трендот на предвидување на повеќе од 60% од буџетот за спроведување на политики за унапредување и заштита на животната средина. Но сепак постојат **сектори од животната средина кои се целосно занемарени наспроти другите, како што е случајот со секторот за управување со отпад** кој по ниту еден основ не треба да се занемари посебно финансиски а ниту доктринарно во делот на спроведување на политиките од страна на Министерството.

Позитивна е тенденцијата за **зголемување на буџетите од година во година но се бележи постојана висока стапка на намалување на основниот буџет со ребалансот** што може да укажува две причини за тоа. Првата причина е несоодветното планирање на основниот буџет и поради тоа доаѓа до драстично намалување на основниот буџет од една третина до една половина на усвоениот основен буџет. Втората причина е немањето на интерес за реализација на предвидените буџетски средства од страна на Владата и Собранието со што се поставува прашањето дали заштитата и унапредувањето на животната средина е еден од приоритетите на Република Северна Македонија.

ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Во делот на буџетот на Државниот инспекторат како појдовна основа слично како и кај Министерството го земавме основниот буџет во 2017 година кој изнесувал 15.137.000,00 денари, во 2018 година постои пораст на основниот буџет од 63,18% и истиот изнесувал 24.700.000,00 денари. Во 2019 година, основниот буџет за разлика од 2018 година е зголемен за 21,15% и истиот изнесувал 29.925.000,00 денари додека во 2020 година основниот буџет бил намален за 8,45% во однос на основниот буџет за 2019 година и изнесувал 27.395.000,00 денари. Оттука доколку се земе појдовната и крајната година на следење, зголемувањето на основниот буџет од 2017 година во сооднос на 2020 година бележи раст од 80,10%.

Доколку го земеме предвид буџетот по ребалансот за истите години и се земе како појдовна основа буџет по ребалансот во 2017 година кој изнесувал 15.411.000,00 денари, во 2018 година постои пораст на основниот буџет од 31,09% и истиот изнесувал 20.202.000,00 денари. Во 2019 година, буџет по ребалансот за разлика од 2018 година е намален за 28,71% и истиот изнесувал 26.002.000,00 денари додека во 2020 година буџет по ребалансот бил зголемен за 44,75% во однос на буџет по ребалансот за 2019 година и изнесувал 37.637.000,00 денари. Оттука доколку се земе појдовната и крајната година на следење, зголемувањето на буџет по ребалансот од 2017 година во сооднос на 2020 година бележи раст од 244,22%, или буџет по ребалансот од 2020 година зголемен за скоро два и пол пати во однос на буџет по ребалансот за 2017 година.

Следејќи ги буџетските ставки, многу е позитивен трендот на зголемување стоки и услуги и капитални инвестиции преку што се овозможува зголемување на техничките капацитети за вршење на инспекциски надзор од страна на Државниот инспекторат. Иако со исклучок на буџетот за 2020 година, најголем дел средствата се наменуваат за плати, а помал дел за капитални расходи и стоки и услуги. Првичниот заклучок не е дека треба да се намалат средствата за плати туку зголемувањето на буџетските средства за капитални расходи, стоки и услуги следејќи го примерот од буџетот по ребалансот за 2020 година треба и натаму да продолжи како би се овозможиле услови за Државниот инспекторат да ги спроведува своите надлежности и делокруг на работа на поефикасен и поефективен начин.



4. ЗАКЛУЧОЦИ

1. При изготвувањето на буџетот на Министерството за животна средина и просторно планирање неопходно е да се задржи растечкиот тренд на основниот буџет и да се избегнуваат намалувања при неговиот евентуален ребаланс бидејќи го ограничуваат Министерството соодветно да ги врши пропишаните функции согласно законите.
2. Потребен е систематски пристап и целосна политичка заложба за приоритизирање на ресорот на животна средина и во останатите сектори, со што приоритетна потреба е да се обезбедат потребните ресурси и капацитети на Министерството за животна средина и просторно планирање да спроведува активности во согласност со усвоените стратешките цели и потреби за унапредување и заштита на животната средина.
3. Функционалноста на Државниот инспекторат за животна средина ќе се унапреди преку обезбедување на потребниот кадар на технички и човечки ресурси за што е потребно да се задржи трендот на пораст на основниот буџет и да се избегнуваат негови намалувања при евентуален ребаланс на државниот ребаланс.

VII.

УПРАВУВАЊЕ СО
ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ
И ОРГАНИЗАЦИСКИ
МЕНАЏМЕНТ ВО
ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА
РАМКА ЗА ЖИВОТНА
СРЕДИНА

ВОВЕД

Министерството за животна средина и просторно планирање има донесено Правилник за внатрешна организација¹⁶⁷ на Министерството за животна средина и просторно планирање и Правилник за систематизација на работните места¹⁶⁸ на Министерството за животна средина и просторно планирање согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа¹⁶⁹ и Законот за вработени во јавниот сектор.¹⁷⁰

Овие два подзаконски акти на Министерството ја уредуваа целосно организациската поставеност и делокругот на надлежности и работа на Министерството за животна средина и просторно планирање како и на неговите органи во состав. Важно е да се напомене дека и покрај тоа што согласно Закон за организација и работа на органите на државната управа Државниот инспекторат за животната средина е орган во состав на Министерството, сепак тој има сопствена организација и систематизација за која повеќе ќе се осврнеме во делот на анализата што следи.

Последните Правилници за внатрешна организација и систематизација на работните места се донесени во 2017 година и истите се во целост усогласени.

1. ПРАВИЛНИК ЗА ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Со Правилникот за внатрешна организација од 2017 година, Министерството за животната средина и просторното планирање е организирано преку три вида организациони единици – сектори, одделенија и проектни единици. Министерството согласно Правилникот за внатрешна организација има два (стручни) органи во состав: Управата за животна средина и Службата за просторно-информативен систем.

1.1 МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Министерството согласно Правилникот за внатрешната организација има 8 сектори и 30 одделенија, како и две проектни единици.

167 <https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2017/12/Pravilnik%20za%20vnatresna%20organizacija%20na%20MZSP.pdf>

168 <https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2017/12/Pravilnik%20za%20sistemizacija%20na%20rabotnite%20mesta%20vo%20MZSP.pdf>

169 Член 55 став Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011, 96/2019, 110/2019)

170 Член 17 став 7 Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018)

Одделенијата во Министерството се во рамките на секторите но има и одделенија кои не се во рамките на секторите туку се под Министерот и Државниот секретар. Имено, Одделението за внатрешна ревизија е директно под Министерот додека Одделението за стратешко планирање и Одделението за човечки ресурси се под Државниот секретар на Министерството за животна средина и просторно планирање.

Во рамките на Министерството се организирани следниве сектори и одделенија во рамките на истите:

1. Сектор за општи и правни работи

- Одделение за нормативно-правни и административно-стручни работи;
- Одделение за поплаки и претставки;
- Одделение за општи работи.

2. Сектор за соработка со локална самоуправа и стручно-надзорни работи

- Одделение за соработка со локалната самоуправа;
- Одделение за управно-надзорни работи.

3. Сектор за Европска Унија

- Одделение за усогласување;
- Одделение за стандарди;
- Одделение за координација и техничко спроведување на инструментот за претпристапна помош (ИПА);
- Одделение за програмирање и мониторинг ан имплементацијата на инструментот за претпристапна помош (ИПА).

4. Сектор за одржлив развој и инвестиции

- Одделение за подготовка на проекти и одржлив развој;
- Одделение за инвестиции;
- Одделение за политики во климатски промени.

5. Сектор за просторно планирање

- Одделение за планови и просторна политика;
- Одделение за спроведување на просторните планови;
- Одделение за стратешка оценка на влијанието на животната средина.

6. Македонскиот информативен центар за животна средина

- Одделение за мониторинг на воздух;
- Одделение за аналитика и известување;
- Одделение за катастри и моделирање;
- Одделение за информатичка технологија.

7. Сектор за координација на работата на Министерот

- Одделение за координација на активностите на Министерот;
- Одделение за односи со јавноста и едукација;
- Одделение за меѓународна соработка;
- Одделение за протоколарни, организациони работи и јазична редакција.

8. Сектор за финансиски прашања

- Одделение за буџетска координација ;
- Одделение за буџетска контрола;
- Одделение за сметководство и плаќања;
- Одделение за јавни набавки.

Покрај секторите и одделенијата, во рамките на внатрешната структура на Министерството за животна средина и просторно планирање се предвидени и проектни единици. Со Правилникот за внатрешна организација се предвидени следниве 2 проектни единици:

- Проектна единица за имплементација на Проектот Реконструкција и проширување на канализациона мрежа и изградба на пречистителна станица за отпадните води во Прилеп.
- Проектна единица за имплементација на Проектот Реконструкција и проширување на канализациона мрежа и изградба на пречистителна станица за отпадни води.

Овие проектни единици се основаат за спроведување на инфраструктурни проекти како дел од инструментот за претпристапна помош ИПА и истите вршат координација, техничко спроведување, следење и известување како и детектирање на ризици во текот на имплементацијата на Проектите.

1.2 ОРГАНИ ВО СОСТАВ – УПРАВА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И СЛУЖБАТА ЗА ПРОСТОРНО ИНФОРМАТИВЕН СИСТЕМ

Во рамките на органите во состав на Министерството се исто така предвидени сектори и одделенија. Во Управата за животна средина се предвидени 5 сектори во рамките на кои работат 17 одделенија. Имено, Управата за животна средина ги има следниве сектори:

1. Сектор за природа

- Одделение за природно наследство и Натура 2000;
- Одделение за биодиверзитет и ГМО;
- Одделение за уредување на просторот во заштитени подрачја.

2. Сектор за индустриско загадување и управување со ризик

- Одделение за интегрирана спречување и контрола на загадување;
- Одделение за хемикалии и индустриски несреќи;
- Одделение за аерозагадување и органски испарливи материи (VOC).

3. Сектор за води

- Одделение за планирање и развој на водите;
- Одделение за управување со сливно подрачје на реката Вардар;
- Одделение за управување со сливно подрачје на реката Црн Дрим;
- Одделение за управување и одржување со хидросистемот Гавато-Дојран и управување со сливно подрачје на реката Струмица;
- Одделение за водни права;
- Одделение за концесии и меѓуресурска соработка.

4. Сектор за животна средина

- Одделение за оценка на влијанието на животната средина и заштита на почвите;
- Одделение за заштита од бучава во животната средина;
- Одделение за лабораторија и теренски мерења.

5. Сектор за управување со отпад

- Одделение за управување, увоз, извоз на отпад и за регистрација и евиденција на управувачите и постапувачите со отпад и за управување со посебни текови на отпад;
- Одделение за развој на политики, планови и програми за управување со отпад.

Покрај Управата за животна средина, во рамките на Министерството е предвидено уште едно стручен орган, Службата за просторно информативен систем која е составена од едно одделение, Одделението за картографија и далечинска детекција.

2. ПРАВИЛНИК ЗА СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА

Министерството за животна средина и просторно планирање во рамките на организација на својот делокруг на надлежности истовремено со Правилникот за внатрешна организација, го донесе и Правилникот за систематизација на работните места.

Правилникот за систематизација предвидува 311 работни места во Министерството, без како што погоре споменавме работните места кои се предвидени со Правилникот за систематизација на Државниот инспекторат за животна средина.

2.1 МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Согласно Правилникот за систематизација о Министерството за животна средина се предвидени вкупно 207 извршители од кои 18 извршители во Министерството кои се дел под Министерот а дел под Државниот секретар, односно 1 државен секретар и 5 државни советници, додека останатите извршители се во рамките на Одделението за стратешко планирање – 2 извршители, Одделението за управување со човечки ресурси – 5 извршители и Одделението за внатрешна ревизија- 5 извршители.

Во рамките на секторите на Министерството се предвидени 172 извршители од кои во 23 извршители во Секторот за општи и правни работи, 14 извршители Секторот за соработка со локална самоуправа и стручно-надзорни работи, 29 извршители во Сектор за Европска Унија, 18 извршители во Секторот за одржлив развој и инвестиции, 18 извршители во Секторот за просторно планирање, 27 извршители во Македонскиот информативен центар за животна средина, 27 извршители во Секторот за координација на работата на Министерот и 16 извршители во Секторот за финансиски прашања.¹⁷¹ Во делот на проектните единици на Министерството се предвидени 17 извршители од кои 6 извршители во Проектната единица за имплементација на Проектот Реконструкција и проширување на канализациона мрежа и изградба на пречистителна станица за отпадните води во Прилеп и 11 извршители во Проектната единица за имплементација на Проектот Реконструкција и проширување на канализациона мрежа и изградба на пречистителна станица за отпадни води.

171 <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2017/12/Pravilnik%20za%20sistemizacija%20na%20rabotnite%20mesta%20vo%20MZSP.pdf>

Согласно Правилникот за систематизација се предвидени во Секторите на Министерството се предвидени еден државен секретар, 6 државни советници, 44 раководители, 40 советници, 6 виши соработници, 11 соработници, 39 помлади соработници, 11 самостојни референти, 1 референт, 14 помлади референти, 2 кафекуварки и 1 возач. Во одделенијата кои се под Министерот и Државниот секретар на Министерството се предвидени 3 раководители, 1 советник, 1 соработник, 2 самостојни референти, 3 помлади соработници и 2 внатрешни ревизори. Во проектните единици на Министерството се предвидени 2 раководители, 11 советници, 1 самостоен референт, 2 проектни асистент и 1 службеник за административни работи, или вкупно 194 извршители.

2.2 УПРАВА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И СЛУЖБА ЗА ПРОСТОРНО ИНФОРМАТИВЕН СИСТЕМ

Во рамките на органите во состав на Министерството согласно Правилникот за систематизација се предвидени 149 извршители од кои 143 извршители во Управата за животна средина и 6 извршители во Службата за просторно информативниот систем. Имено, до вкупниот број на извршители во Секторот за природа се предвидени 23 извршители, во Секторот за индустриско загадување и управување со ризик се предвидени 19 извршители, во Секторот за води се предвидени 47 извршители, во Секторот за животна средина се предвидени 40 извршители и во Секторот за управување со отпад се предвидени 14 извршители. Во Службата за просторно информативниот систем се предвидени 6 извршители.

Во делот на органите во состав, Правилникот за систематизација на работните места во делот на Управата за животна средина предвидува 27 раководители, 41 советник, 4 виши соработници, 3 соработници, 27 помлади соработници, 7 самостојни референти, 5 референти, 8 помлади референти, 2 виши референти и 8 работници. Во Службата за просторно информативен систем се предвидени еден раководител, еден виш соработник, 2 соработници, еден помлад соработник и еден самостоен референт, или вкупно 139 извршители.

3. АНАЛИЗА

Внатрешната организација на Министерството за животна средина и просторно планирање предвидува поделба на делокругот на работа на два дела. Во првиот дел се предвидено предвидени сектори кои во голем дел **извршуваат работи кои се поврзани со функционирање на Министерството а во помал дел во креирање на политики и стратешки документи**. Така на пример, доколку се земат предвид секторите за Сектор за општи и правни работи, Сектор за координација на работата на Министерот, Секторот за финансиски прашања очигледно е дека истите во најголем дел на своите работи се насочени во служба на самото Министерство.

За разлика од овие три сектори, Секторот за соработка со локалната самоуправа и управно-надзорни работи има надлежности во насока на следење на работата на општините во областа на животната средина, донесување на прописи, управен надзор и друго. Македонскиот информативен центар за животна средина има делокруг на работа кој е поврзан со воспоставување на база на систематизирани и стандардизирани податоци и информации за состојбите и промените во животната средина и истите ги прави достапни на јавноста.

Согласно Правилникот за внатрешна организација, **Секторот за просторно планирање и Секторот за одржлив развој и инвестиции се единствените сектори во рамките на Министерството кои средиштето на својот делокруг на работа го имаат ставено на развивање политики во областа на животната средина**, што треба да биде всушност и основната функција на Министерството за животната средина и просторно планирање. Имено, во рамките на својот делокруг Секторот за одржлив развој и инвестиции се грижи за воспоставување на одржлив развој и интегрирање на политиките за животна средина во другите секторски политики и за координирање на процесот на донесување на стратешки и плански документи од областа на животната средина и врши анализа на изворите на инвестиции во животната средина. Овој сектор е посебно значаен во делот на развивање и креирање на политики во областа на климатските промени. Секторот за просторно планирање во фокусот на својот делокруг го има обезбедувањето на спроведувањето на националната политика на одржлив просторен развој преку имплементација на предвидените концепции за просторен развој на државата. Овој се сектор за разлика од Секторот за одржлив развој и инвестиции кој е претежно фокусиран на креирање на политики, е надлежен за креирање на суб-национална политика во спроведувањето на стратегијата за просторен развој и спроведување на европската политика за просторен развој, односно креирање на политика за начинот на спроведување на стратешките документи за просторно планирање.

Оттука, доколку се анализира внатрешната организација организацијата лесно ќе се воочи дека **во рамките на Министерството не постојат тела кои биле надлежни за креирање на секторски политики за животна средина, туку тоа е предвидено парцијално за определени области преку дел од секторите**.

Правилникот за внатрешна организација во делот на органите во состав, Управата за животна средина и Службата за просторно информативен систем, на Министерството за животна средина и просторно планирање, истите ги дефинира како стручни органи кои ги спроведуваат политиките за заштита на животната средина и просторното планирање.

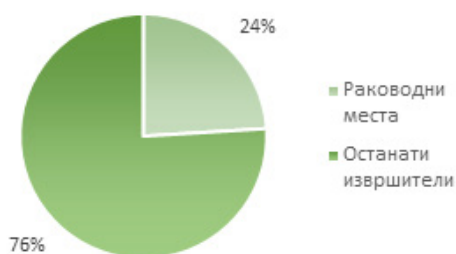
Имено, организацијата на Управата за животна средина јасно го отсликува концептот кој е предвиден во Правилникот за внатрешна организација, од причина што самата организација предвидува специјализирани сектори за разлика од секторите во рамките на Министерството. За секоја област која е во надлежност на Министерството е предвиден посебен сектор во кој се определени стручни лица кои обезбедуваат стручна помош како на Министерството така и на другите надлежни органи. Но доколку се направи анализата во делот на делокругот на надлежностите и работата на секторите **во рамките на Управата за животна средина ќе се воочи дека покрај стручните работи, секторите се надлежни и да креираат политики и стратешки документи, и истите да ги спроведуваат.** Имено, согласно Правилникот за внатрешна организација сите сектори се прво надлежни да ги спроведуваат секторските законите но исто така и да изготвуваат законски решенија и стратешки документи.

Во делот на Правилникот за систематизација на работните места, истиот предвидува поголем дел на работни места во делот на Министерството отколку во стручните органи односно органите во состав. Имајќи предвид погоре наведените статистики, најголем број на работни места се предвидени за раководителите додека по нив доаѓаат советниците и помладите раководители. Оваа статистика е соодветна доколку се земе предвид внатрешната организација но сепак процентот на раководители е многу висок наспроти бројот на останатите извршители во Министерството, односно 24% се раководни места и 76% останати извршители.

Исполнетоста на Правилникот за систематизација во делот на Министерството е 55% или 45% од предвидените места за извршители се непополнети, што претставува сериозна причина за вршење на делокругот на работата на Министерството.

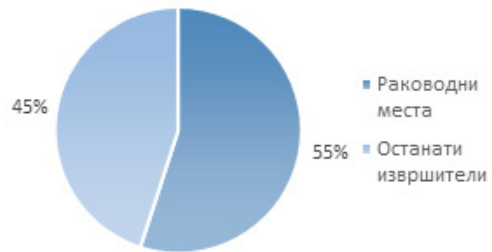
Во рамките на Управата за животна средина и Службата за просторно информативен процентот на исполнетост е многу повисок за разлика од Министерството односно 72% од предвидените места се пополнети додека 28% се сеуште непополнети. Самата структура на извршители е поразлична од причина што и покрај фактот дека како и во Министерството првите три позиции раководители, советници и помлади соработници се

ПРЕДВИДЕНИ РАБОТНИ МЕСТА СПОРЕД ПРАВИЛНИК ЗА СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА



најбројни сосема е друг распоредот на истите. Имено, бројот на советници е драстично поголем од бројот на раководители, 41 наспроти 28 или 29,5% наспроти 20%, додека бројот на помлади соработници е ист со бројот на раководители, 28 помлади соработници наспроти 28 раководители. Оваа структура би требало да се должи на фактот дека станува збор за стручни тела во кои основа на работните процеси се стручни лица од областите кои ги опфаќаат Управата за животна средина и Службата за просторно информативен систем.

ИСПОЛНЕТОСТ НА ПРЕДВИДЕНИТЕ РАБОТНИ МЕСТА СПОРЕД ПРАВИЛНИК ЗА СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА РАБОТНИ МЕСТА



Доколку се земе предвид структурата на систематизацијата, очигледно е дека постои несоодветност во делот на предвидените раководни позиции наспроти останатите позиции, но исто така постои и низок степен на исполнетост на предвидените места за извршители со што се става под прашање и степенот на функционалност на институцијата во извршување на своите надлежности и работи од својот делокруг.

4. ЗАКЛУЧОЦИ

1. Не постои соодветна внатрешна организација на секторите во однос на поделба на надлежностите од аспект на креирање на политики на животна средина и нивно спроведување од причина што постојат сектори кои и креираат и спроведуваат политики.
2. Со оглед на функцијата и стручноста на Управата за животна средина се истакнува потребата за нејзино институционално редефинирање односно доделување на статус на самостоен орган во форма на агенција или дирекција со сопствен буџет, структура и организација.
3. Систематизацијата на работни места на Министерството за животна средина и просторно планирање е исполнета само 55% што укажува на многу низок степен на исполнетост и недоволно капацитети за спроведување на законската надлежност на институцијата.
4. Согласно систематизацијата постои нерамномерен однос помеѓу раководните и извршителските работни места.
5. Потребно е да се измени актот за систематизацијата на работни места во Министерството во согласност со степенот на предвидените надлежности во законската рамка и потоа да се преземат сите потребни активности за повисок степен на пополнување на истата.

VIII.

**СПРОВЕДУВАЊЕ И
ИЗВРШУВАЊЕ НА
ОДЛУКИТЕ ВО ОДНОС
НА ЗАГРОЗУВАЊЕ НА
ЖИВОТНАТА СРЕДИНА**

Сите закони од областа на животната средина, Законот за животна средина, Законот за заштита на природата, Законот за квалитетот на амбиентниот воздух, Законот за управување со отпадот, Законот за водите предвидуваат дека надлежност за надзорот на примената на овие закони е на Министерството за животна средина и просторно планирање, додека пак спроведувањето на инспекцискиот надзор е во надлежност на **Државниот инспекторат за животна средина** преку државните инспектори за животна средина, инспекторите за заштита на природата и водостопанските инспектори.¹⁷²

Државниот инспекторат за животна средина согласно Законот за животната средина има својство на правно лице со посебна буџетска сметка од прва линија, но согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа е орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање.¹⁷³

Државниот инспекторат за животна средина го раководи Директор кој го назначува Владата на Република Северна Македонија врз основа на јавен конкурс согласно одредбите пропишани во Законот за животната средина.¹⁷⁴ Во моментот со Државниот инспекторат раководи вршител на должност директор.

Условите кои треба да бидат исполнети за едно лице да може да биде државен инспектор за животна средина, инспектор за заштита на природата, односно водостопански инспектор се предвидени во Законот за животната средина, Законот за заштита на природата и Законот за водите кои се усогласени со одредбите од Законот за инспекциски надзор, односно Законот за административни службеници.

1. ОРГАНИЗАЦИЈА И СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА ДРЖАВНИОТ ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Државниот инспекторат иако е орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање, својата работа и организација ја уредува самостојно со посебни внатрешни акти. Државниот инспекторат има донесено Правилник за систематизација на работните места на Државниот инспекторат за животна средина¹⁷⁵ од 10.12.2019 и измена на истиот од 10.12.2020 година кој е одобрен од страна на Министерството за информатичко општество и администрација. Покрај овој правилник, Државниот инспекторат има донесено и Правилник¹⁷⁶ за внатрешна организација на Државниот инспекторат за животна средина од 10.12.2020 година.

172 Член 194 од Законот за животна средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018)

173 Член 28 од Законот за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011) и (Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019 и 110/2019)

174 Член 194-а од Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, . . . 99/2018)

175 <http://www.sei.gov.mk/uploads/SISTEMATIZACIJA-DIZS%202019%20AKTUELNA.pdf>

176 <http://www.sei.gov.mk/uploads/SEI%20-%200rg%20Chart.pdf>

Согласно Правилникот за внатрешна организација, Државниот инспекторат за животна средина е предвидено да има Директор на Државниот инспекторат за животна средина, три сектори - Сектор за инспекциски надзор во животната средина и природата, Сектор за водостопанска инспекција и Сектор за координација, општи и правни работи и набавки, со единаесет одделенија.

Во Секторот за инспекциски надзор во животната средина и природата се предвидени 6 одделенија:

- Подрачно одделение за инспекциски надзор во животната средина за Скопски регион-седиште Скопје;
- Подрачно одделение за инспекциски надзор во животната средина за Полошки регион-седиште Тетово;
- Подрачно одделение за инспекциски надзор во животната средина за Североисточен и Источен регион-седиште Пробиштип;
- Подрачно одделение за инспекциски надзор во животната средина за Пелагониски и Југозападен регион-седиште Битола ;
- Подрачно одделение за инспекциски надзор во животната средина за Вардарски и Југоисточен регион-седиште Струмица и
- Подрачно одделение за инспекциски надзор во природата-седиште Скопје.

Во Секторот за водостопанска инспекција се предвидени две одделенија:

- Подрачно одделение за водостопанска инспекција – Запад-седиште Скопје и
- Подрачно одделение за водостопанска инспекција – Исток-седиште Скопје.

Во Секторот за координација, општи и правни работи и набавки се предвидени исто така две одделенија:

- Одделение за правни и општи работи и набавки;
- Одделение за поддршка, аналитика и меѓународна соработка на Инспекторатот.

Покрај овие одделенија, во рамките на Државниот инспекторат е предвидено и уште едно одделение:

- Одделение за финансиски прашања.

Во рамките на оваа внатрешна организација, со Правилник за систематизација на работните места на Државниот инспекторат за животна средина се предвидени 50 работни места од кои се пополнети 22 или исполнетоста е само 44% од вкупниот број на систематизирани работни места.

Согласно постоечката систематизација во рамките на Државниот инспекторат се предвидени 43 инспектори и тоа: 1 генерален инспектор, 2 главни инспектори, 8 виши инспектори, 23 инспектори и 9 помлади инспектори. Државниот инспекторат во моментот брои 19 инспектори од кои 2 главни инспектори, 2 виши инспектори, 14 инспектори советници и еден помлад инспектор или исполнетост на систематизацијата во делот на инспекторскиот кадар е 44.2%.

2. ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР

Државниот инспекторат во рамките на својот делокруг на работа постапува по следниве закони:

1. Закон за животната средина;
2. Закон за управување со отпадот;
3. Закон за управување со пакување и отпад од пакување;
4. Закон за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема;
5. Закон за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори;
6. Закон за квалитетот на амбиентниот воздух;
7. Закон за водите;
8. Закон за заштита на природата;
9. Закон за заштита од бучава во животната средина.

Покрај овие закони кои се од секторот животна средина, Државниот инспекторат во рамките на своите законски надлежности постапува и по Законот за минералните сировини, Закон за хемикалии, Закон за контрола на емисии од испарливи органски соединенија при користење на бензини, Закон за утврдување на цени на водните услуги, Закон за генетски модифицирани организми, Закон за постапување по претставки и предлози, Закон за забрана и спречување на вршење на нерегистрирана дејности, Закон за заштита на потрошувачите и други закони вкупно 25, но и по 250 подзаконски акти кои произлегуваат од сите погоре наведени закони.

Тргувајќи од тоа дека со оваа Анализа на разлики се става фокусот на Законот за животната средина, Законот за управување со отпадот, Законот за квалитетот на амбиентниот воздух, Законот за водите и Законот за заштита на природата, сакаме да истакнеме дека **само во овие пет закони се предвидени околу 266 надлежности за Државниот инспекторат, односно државните инспектори.**

Државниот инспекторат во рамките на својата работа согласно членот 33 е должен секоја година да изготви годишен план, односно два извештаја шестомесечен и годишен извештај за работата согласно членот 35 од Законот за инспекциски надзор.

Согласно Правилникот за внатрешна организација, Државниот инспекторат за животна средина, инспекцискиот надзор го спроведува преку подрачните одделенија на Секторот за инспекциски надзор во животната средина и природата и Секторот за водостопанска инспекција. Во рамките на Секторот за инспекциски надзор во животната средина и природа, **не се утврдени специјализирани единици, ниту инспектори со специјалност по области и медиуми** кои би постапувале согласно областите/медиумите кои се во делокругот на надлежности на Министерството за животна средина и просторно планирање, туку постои само поделба на животна средина и природа.

Вид на надзор	Година ¹⁷⁷											
	2019			2018			2017			2016		
	P	K	B	P	K	B	P	K	B	P	K	B
Број на планирани инспекциски надзори	1.757	127	38	1.982	151	26	1.971	109	32	2.075	111	10
Број на записници за извршени надзори	1.533	300	564	1.740	295	415	1.725	275	451	1.629	345	413
Просек на исполнетост	87%	236%	1484%	88%	195%	1596%	87%	252%	1409%	78%	310%	4130%

Од погоре наведената табела во која се прикажани бројот на планирани-редовни, контролни и вонредни инспекциски надзори и бројот на реализирани може да се увиди дека **Државниот инспекторат постапува во просек многу повисок во вонредните отколку во редовните инспекциски надзори**. Во делот на редовните инспекциски надзори, Државниот инспекторат во ниту една од наведените години не успеал да го реализира планот за работа во целост. За разлика од редовните инспекциски надзори, во делот на вонредните надзори, Државниот инспекторат секоја година ја надминува планираната бројка на вонредни инспекциски надзори за најмалку десетина пати, што укажува на фактот дека неисполнувањето на планираните редовни инспекциски надзори се должи исклучиво на високиот број на спроведени вонредни инспекциски надзори во текот на годината.

	2019	2018	2017	2016	Вкупно
Број на изречени инспекциски мерки	259	399	346	319	1.323
Број на спроведени едукации	0	23	5	4	32
Број на изречени мандатни казни	2	3	6	0	11
Број на изречени платни налози	46	22	6	18	92
Број на прекршочни пријави	47	23	24	23	117
Број на кривични пријави	6	1	1	0	8

177 Годишен извештај за работата на Државниот инспекторат за животна средина за 2019 година [http://www.sei.gov.mk/uploads/Godisen%20Izvestaj%20za%20DIZS-2019%20godina\(1\).pdf](http://www.sei.gov.mk/uploads/Godisen%20Izvestaj%20za%20DIZS-2019%20godina(1).pdf)

Во рамките на инспекцискиот надзор за 2016-2019 година, Државниот инспекторат изрекол вкупно 1.323 инспекциски мерки, од кои 92 платни налози и поднел 117 прекршочни пријави. Државниот инспекторат за истиот период поднел и 8 кривични пријави и изрекол 11 мандатни казни и спровел 32 едукации.

Согласно статистиките во годишните извештаи, Државниот инспекторат за 2016 година изрекол во 13,4% од спроведените инспекциски надзори инспекциски мерки, во 1% поднел прекршочни пријави и во 0,75% изрекол платен налог. Во 2017 година изрекол во 14,1% од спроведените инспекциски надзори инспекциски мерки, во 1% поднел прекршочни пријави и во 0,2% изрекол платен налог. Во 2018 година изрекол во 16,3% од спроведените инспекциски надзори инспекциски мерки, во 1% поднел прекршочни пријави и во 1% изрекол платен налог додека во 2019 година изрекол во 10,8% од спроведените инспекциски надзори инспекциски мерки, во 2% поднел прекршочни пријави и во 2 % изрекол платен налог.

Согласно областите кои се дел од оваа анализа, во подолната табела се претставени законите и бројот на извршени инспекциски надзори по закони во периодот 2016 до 2019 година.

		Број на извршени инспекциски надзори ¹⁷⁸			
		2016	2017	2018	2019
1.	Закон за животната средина	729	879	962	937
2.	Закон за заштита на природата	118	106	182	200
3.	Закон за управување со отпад	835	735	628	649
4.	Закон за управување со пакување и отпад од пакување	443	388	372	253
5.	Закон за управување со електрична и електронска отпадна опрема	17	13	37	18
6.	Закон за управување со батерии и акумулатори и отпад од батерии и акумулатори	23	14	31	30
7.	Закон за води	214	289	230	278
8.	Закон за квалитет на амбиентниот воздух	5	18	0	23
9.	Закон за заштита од бучавата во животната средина	2	8	5	0
10.	Закон за минерални суровини	1	0	3	9
11.	Закон за контрола на емисии од испарливи органски соединенија при користење на бензини	0	1	0	0
12.	Вкупно извршени надзори по закони	2.387	2.451	2.450	2.397

Во 2016 година, Државниот инспекторат извршил 2.387 инспекциски надзори од кои 30,54% по Законот за животна средина, 4,94% по Законот за заштита на природата, 55,24% по законите за управување со отпад односно 35% по Законот за управување со отпад, 18.65% по Закон за управување со пакување и отпад од пакување, 0,71% по Закон за управување со електрична и електронска отпадна опрема и 0,97% по Закон за управување со батерии и акумулатори и отпад од батерии и акумулатори, 9% по Законот за води, 0,2% по Законот за квалитет на амбиентен воздух и 0,08% по други закони.

Во 2017 година, Државниот инспекторат извршил 2.451 инспекциски надзори од кои 35,86% по Законот за животна средина, 4,32% по Законот за заштита на природата, 46,93% по законите за управување со отпад односно 30% по Законот за управување со отпад, 15.83% по Закон за управување со пакување и отпад од пакување, 0,53% по Закон за управување со електрична и електронска отпадна опрема и 0,57% по Закон за управување со батерии и акумулатори и отпад од батерии и акумулатори, 11,80% по Законот за води, 0,73% по Законот за квалитет на амбиентен воздух и 0,36% по други закони.

Во 2018 година, Државниот инспекторат извршил 2.450 инспекциски надзори од кои 39,26% по Законот за животна средина, 7,43% по Законот за заштита на природата, 43,58% по законите за управување со отпад односно 25,63% по Законот за управување со отпад, 15.18% по Закон за управување со пакување и отпад од пакување, 1,51% по Закон за управување со електрична и електронска отпадна опрема и 1,26% по Закон за управување со батерии и акумулатори и отпад од батерии и акумулатори, 9.39% по Законот за води, 0% по Законот за квалитет на амбиентен воздух и 0,34% по други закони.

Во 2019 година, Државниот инспекторат извршил 2.397 инспекциски надзори од кои 39,09% по Законот за животна средина, 8,43% по Законот за заштита на природата, 39,62% по законите за управување со отпад односно 27,07% по Законот за управување со отпад, 10,55% по Закон за управување со пакување и отпад од пакување 0,75% по Закон за управување со електрична и електронска отпадна опрема и 1,25% по Закон за управување со батерии и акумулатори и отпад од батерии и акумулатори, 11,60% по Законот за води, 0,96% по Законот за квалитет на амбиентен воздух и 0,33% по други закони.

3. АНАЛИЗА

Државниот инспекторат за животна средина како орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање има соодветна институционална поставеност согласно својот делокруг на работа. И покрај тоа што истиот е орган во состав, Државниот инспекторат има својство на правно лице за разлика од Управата за животна средина и Службата за просторно информативен систем што му дава самостојност во креирањето на внатрешната организација и систематизацијата на работните места како и во делот на организација на својата административна и финансиска работа. Државниот инспекторат својата независност исто така ја има и во делот на своето финансирање од причина што има свој буџет од прва линија со кој самостојно располага.

Но, покрај добрата институционална поставеност, **Државниот инспекторат како единствен орган на инспекциски надзор на примената на законите од областа на животната средина согласно позитивната легислатива директно е надлежен за вршење на инспекциски надзор по 25 закони и повеќе од 250 подзаконски акти.**

Согласно Актот за внатрешна организација, Државниот инспекторат има добра структура која е соодветно распределена со цел да се опфати целата територија на Република Северна Македонија. Но, доколку се земе предвид реализацијата на Правилникот за систематизација на работните места, лесно може да се заклучи дека и покрај добрата институционална поставеност и територијална организација, Државниот инспекторат се соочува со недостаток на човечки капацитети. Ова произлегува од фактот дека исполнетоста на работните места во рамките на Државниот инспекторат е 44% во целост додека на инспекцискиот кадар е 44.2%. Но, од годишните извештаи може да се заклучи дека и покрај недостатокот на човечки ресурси, сепак Државниот инспекторат успева да го реализира својот годишен план за работа во делот на редовни надзори со висок степен од околу 85-90%, додека за останатите видови на надзори Државниот инспекторат ги надминува планираниот број на надзори за неколкупати.

Согласно областа односно законите по кои постапува, Државниот инспекторат спроведува најголем број на инспекциски надзори во областа на управувањето со отпад односно согласно Законот за управување со отпад, Закон за управување со пакување и отпад од пакување, Закон за управување со електрична и електронска отпадна опрема и Закон за управување со батерии и акумулатори и отпад од батерии и акумулатори, потоа во делот на животната средина по Законот за животната средина. **Инспекциските надзори во поголем број се вршат и во делот на Законот за водите и Законот за заштита на природата а во најмал дел согласно Законот за квалитет на амбиентен воздух.** Од 2016 до 2019 година постои тренд на намалување на инспекциските надзори на Државниот инспекторат во делот на управување со отпад на сметка на зголемување на инспекциските надзори во делот на животната средина и заштитата на природата кои се имаат зголемено за скоро 30% за животната средина и скоро за 90% во делот на Законот за заштита на природата.

Во делот на утврдените нерегуларности при извршениот надзор, видно од годишните извештаи бројот на изречени инспекциски мерки е релативно низок и тој се движи од 10-16% додека бројот на изречени прекршоци е помеѓу 5-20% од предметите во кои се изречени инспекциски мерки. Во однос на поднесените кривични пријави поради сомнение дека е сторено кривично дело во делот на животната средина, посебно е интересен трендот кој може да се забележи од годишните извештаи на Државниот инспекторат во последните четири години, согласно кој бројот на кривични пријави во 2019 година наспроти 2016, 2017, 2018 година е зголемен за 600%. Но, и покрај нагорниот тренд сепак зголемувањето се однесува на мал број на предмети, на пример во 2017 и 2018 година Државниот инспекторат поднел по една кривична пријава додека во 2019 година поднел 6 кривични пријави. Овој сегмент во работата на Државниот инспекторат е посебно **значен за развивање на еколошката правда посебно преку воспоставување на меѓу-институционална соработка помеѓу стручните органи во делот на животната средина, органите кои вршат инспекциски надзор и органите кои вршат истраги, Министерството за внатрешни работи и Јавното обвинителство, бидејќи Државниот инспекторат за животна средина и Управата за животна средина се единствени органи кои можат да укажат на повреда на законите од областа на животната средина.**

4. ЗАКЛУЧОЦИ

1. Сериозен недостаток за вршењето на законските надлежности на Државниот инспекторат за животна средина претставува недоволна кадровска екипираност од само 50% од предвидената систематизација на работни места и недоволниот технички кадар и средства за работа.
2. Итна потреба од обезбедување на технички капацитети за спроведување на инспекциски надзори согласно надлежностите во законската рамка и обезбедување интероперабилност со останатите надлежни институции за да се обезбеди ефективност во спроведувањето на одлуките.
3. Постои потреба од воспоставување на модел на соработка и заеднички тимови за вршење контрола и надзор помеѓу Државниот инспекторат и истражните органи со механизам за откривање и превенција на кривичните дела во животната средина.
4. Зајакнување на капацитетите на истражните органи (јавни обвинители, полиција и други органи) како и на судиите за спроведување на законите од областа на животната средина, за откривање и гонење на дела поврзани со животната средина.
5. Дополнување на кривичната и прекршочната законска рамка со цел воведување на построги санкции за дела поврзани со штета на животната средина.
6. Зајакнување на капацитетите на судиите во судските постапи кои имаат за своја цел заштита на животната средина како јавен интерес по начелото на итност, превентивност и одговорност на субјектите за штета врз животната средина.
7. Утврдување на критериуми во законската рамка за пристап до еколошка правда пред судовите за сите субјекти како би се овозможила ефективна примена на законите за животната средина и заштита од повредите кои произлегуваат од одлуки, општи акти или пропусти на јавните органи и други субјекти а кои влијаат врз животната средина.
8. Воспоставување на соработка и континуирана едукација на истражните органи и судиите за областа на животната средина.



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

