



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

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Анализа на законската рамка и институционалните капацитети на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина

Југослав Ѓоргиевски
Жарко Хаџи-Зафиров
Симона Трајковска



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



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Анализа на законската рамка и институционалните капацитети на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина

Југослав Ѓоргиевски
Жарко Хаџи-Зафиров
Симона Трајковска

ноември 2021

Импресум

Наслов:

Анализа на законската рамка и институционалните капацитети на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина

Издавачи:

Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија
Центар за правни истражувања и анализи – ЦПИА

Автори:

Југослав Ѓоргиевски
Жарко Хаџи-Зафиров
Симона Трајковска

Координација:

Даниел Браун
Давор Пашоски

Лектура:

Ивана Коцевска

Дизајн и подготовка:

Винсент Графика ДОО Скопје

Тираж:

100 примероци

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.kas.de/nordmazedonien/mk>

<https://cpia.mk/mk/>

Напомена:

Фондацијата Конрад Аденауер и Центарот за правни истражувања и анализи – ЦПИА не сносат одговорност за фактите и ставовите изнесени во публикацијата. Тие претставуваат лични гледишта на авторите.

Оваа публикација служи само за информативни цели и информациите во неа не смеат да се употребуваат во рамки на изборни кампањи.

Содржина

РЕЗИМЕ 5

ВОВЕД 9

1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНСКАТА РАМКА И ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ КАПАЦИТЕТИ НА ЛОКАЛНИТЕ ИНСПЕКЦИСКИ СЛУЖБИ ЗА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА 15

1.1. Устав на Република Северна Македонија	17
1.2. Закон за организација и работа на органите на државната управа	19
1.3. Закон за локална самоуправа	20
1.4. Закон за Градот Скопје	21
1.5. Закон за инспекциски надзор	22
1.6. Закон за животната средина	23
1.7. Предлог на закон за инспекциски надзор во животната средина	26
1.8. Заклучоци	29

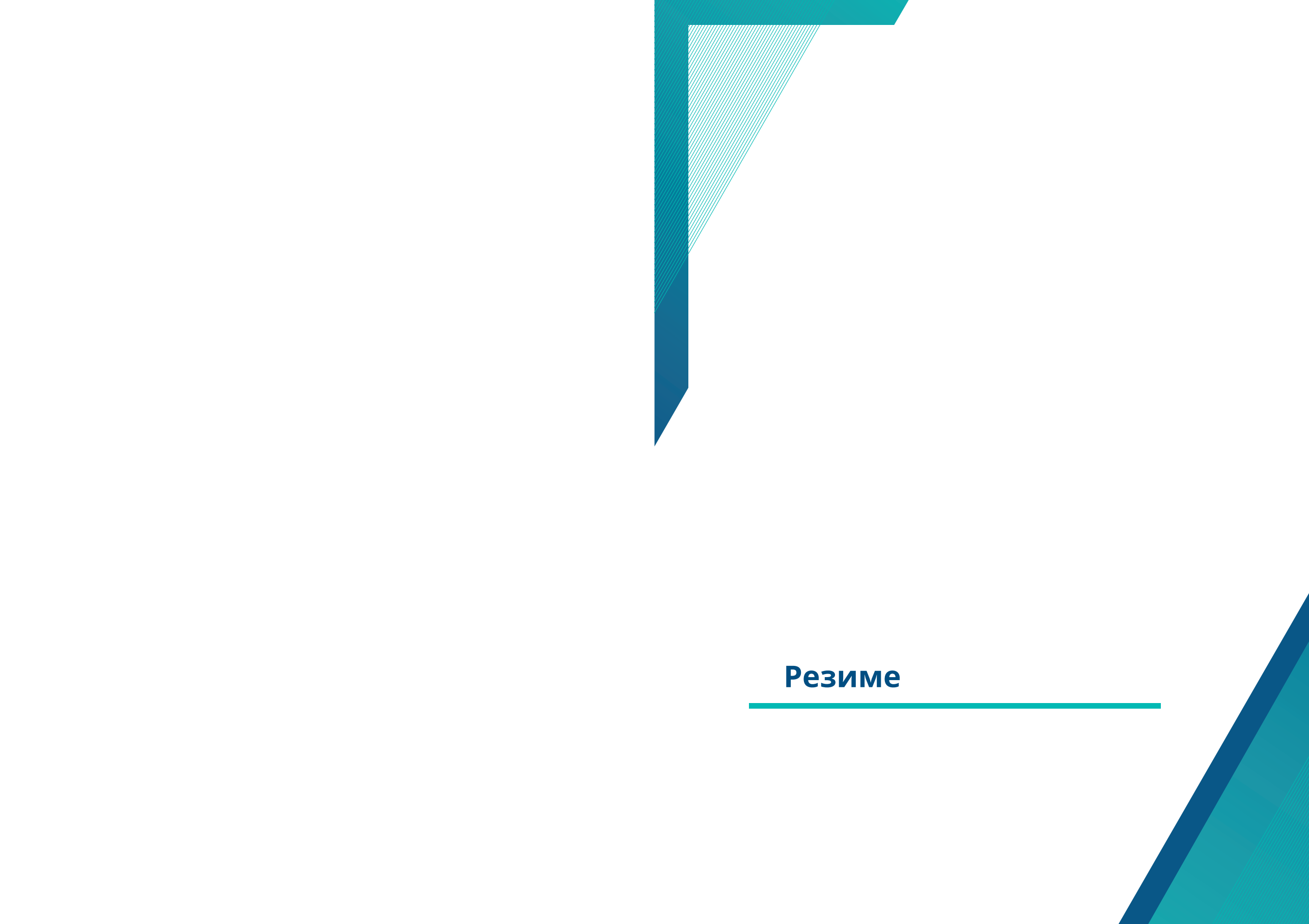
2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ЗА ВРШЕЊЕ НАДЗОР ВО ДЕЛОТ НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА 31

2.1. Човечки капацитети на локалните инспекциски служби за инспекциски надзор на животната средина	34
2.2. Заклучоци	40

3. НАОДИ ОД ОДРЖАНИ ФОКУС-ГРУПИ 43

3.1. Заклучоци	48
----------------	----

4. ПАТОКАЗ НА АКТИВНОСТИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЛЕГИСЛАТИВАТА И ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ КАПАЦИТЕТИ НА ЛОКАЛНИТЕ ИНСПЕКЦИСКИ СЛУЖБИ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА 49



Резиме

Резиме

Инспекцискиот надзор во животната средина е од посебно значење имајќи предвид дека заштитата на животната средина е загарантирано право со Уставот на Република Северна Македонија. Оваа анализа прави прецизен преглед на состојбите и предизвиците во вршењето на инспекцискиот надзор на локално ниво, кој е од посебно значење за граѓаните.

Анализата утврдува недоследности од три аспекти, регулаторен, човечки ресурси и функционален.

Од регулаторен аспект, анализата утврдува недоследности во вертикалната, но, пред сè, на хоризонталната усогласеност на системските закони, Законот за организација на органите на државната управа и Законот за локалната самоуправа. Оваа неусогласеност создава правна конфузија во однос на тоа дали постои уставно-правна основа за основање инспекциски служби на локално ниво и укажува на законска колизија во однос на истото прашање. Дополнително, анализата утврдува и недостиг од субординација и координација помеѓу овластените инспектори за животната средина и Државниот инспекторат за животна средина, како и помеѓу Инспекцискиот совет и овластените инспектори за животна средина.

Од аспект на човечки ресурси, анализата констатира дека постои сериозна непополнетост, но и диспропорција во однос на пополнетоста на човечките ресурси во делот на овластените инспектори за животна средина во општините. Овој наод од анализата укажува на потреба од поголема координираност и меѓуопштинска соработка за надополнување и целосно искористување на скромните постоечки капацитети. Дополнителен недостаток е кадровската политика од аспект на соодветноста на образованието кое го имаат овластените инспектори за животна средина.

На крајот е функционалниот аспект, кој, всушност, ни дава слика за тоа дали системот на инспекциски надзор на локално ниво е функционален и дали го оправдува своето постоење. Анализата констатира дека поради немање капацитети од човечки, стручен и образовен аспект системот на инспекција за животната средина на локално ниво не е целосно функционален. Како што погоре наведовме, утврдено е дека постои некоординација со Државниот ин-

спекторат за животна средина, кој е клучен орган во оваа областа и кој поседува капацитети за спроведување инспекциски надзор на државно ниво.

Имајќи ги предвид наодите од анализата, сосема е очигледно дека постои потреба за менување на системот на инспекциски надзор на локално ниво, пред сè, поради обезбедување капацитети од секој аспект со цел да се воспостави ефикасен и ефективен систем. Оттука, доколку се земе начинот на поставеноста на целиот систем на инспекциски надзор за животната средина, можеби би било целисходно да се пристапи кон редефинирање на системот и воспоставување единствен инспекциски надзор на територијата на Република Северна Македонија за кој би бил надлежен Државниот инспекторат за животна средина, а кој на локално ниво би се вршел преку регионални канцеларии на Државниот инспекторат имајќи ја предвид регионалната организација на територијата на РСМ.

Вовед

Вовед

Постоењето на соодветен законски механизам за контрола на спроведувањето на законите, како и за преземање превентивни и репресивни мерки во случај на непочитување на законските одредби, е од исклучителна важност за доследна имплементација на позитивните законски прописи во секоја држава. Во Република Северна Македонија, како дел од административниот простор на поранешна Југославија, која е една од трите држави во Европа со најдолга административно-правна традиција, надлежноста за контрола над спроведување на законите ја имаат инспекциски служби, како основна алатка на извршната власт при контрола на законитоста во работата, како на приватно-правните така и на јавно-правните субјекти.

Организациската поставеност, како и севкупната законска уреденост на инспекциските служби, е еден од клучните предизвици кои се од огромна важност за целиот процес на реформа на јавната администрација и нејзино приспособување за интеграција во европскиот административен простор. И покрај фактот што од 2010 година, кога започна процесот на реформа на инспекциските служби со подготовка на посебен закон кој ќе го регулира инспекцискиот надзор, и по повеќе од десет години сèуште постои невоедначеност на законската регулатива која ја уредува организациската и функционална поставеност на инспекциските служби (инспекторати како органи во состав со статус на правно лице и служби како сектори во определени министерства), иако зад таквите одлуки низ годините постоеле објективни причини. Дополнителен аспект е и децентрализацијата на инспекциските надлежности на локално ниво во определени области, која се покажа како релативно проблематична, затоа што инспекциските службеници во многу случаи треба да вршат контрола и да преземаат мерки во однос на своите работодавачи. Притоа не постои функционална поврзаност помеѓу централните и локалните инспекциски служби. Сите овие проблеми генерално се однесуваат и на локалните инспекциски служби во областа на заштитата на животната средина кои се предмет на оваа анализа.

Со оваа анализа ќе се обидеме да ги утврдиме главните проблеми и недоречености, како во поглед на законската рамка така и во поглед на организациската поставеност и институционалните и човечки капацитети на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина, од кои ќе се генерираат

многу јасни и концизни препораки, во форма на патоказ. Имплементацијата на овие документи ќе придонесе за целосна легислативна и функционална реорганизација на инспекциските служби за заштита на животната средина, посебно во делот на локалната самоуправа кои ќе имаат капацитет да се носат со современите предизвици во однос на заштитата на животната средина и ќе можат да ја реализираат својата основна мисија за која се воспоставени.

Оттука, оваа анализа содржи три дела и тоа:

1. Анализа на законската рамка за работа на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина;
2. Анализа на институционалните капацитети на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина и
3. Патоказ за унапредување на состојбата за законската рамка и институционалните капацитети на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина, со конкретни мерки и активности за надминување на утврдените проблеми и недостатоци.

При анализа на состојбите со локалните инспекциски служби надлежни за заштита на животната средина мора да се земат предвид наодите и препораките на Европската комисија во Извештајот за Република Северна Македонија за 2020 година¹, во согласност со кои „Земјата е на одредено ниво на подготвеност во оваа област. Постигнат е ограничен напредок во областа на заштитата на природата, цивилната заштита и климатските промени. Сепак, спроведувањето во сите сектори сè уште заостанува.“

Во наредната година земјата се охрабрува значително да ги засили амбициите кон зелена транзиција и треба особено:

- » да ја подобри меѓусекторската координација и да ги зголеми финансиските ресурси за намалување на загадувањето на воздухот на локално и национално ниво;
- » да воспостави интегриран регионален систем за управување со отпад;
- » да го спроведе Договорот од Париз, вклучувајќи го и развивањето на сеопфатна климатска стратегија и донесување закон, во согласност со рамката на ЕУ 2030 и да развие Национален план за енергија и клима, во согласност со обврските на Енергетската заедница.

Понатаму, во Извештајот за Република Северна Македонија за 2020 година е нотирано и дека во однос на хоризонталните прашања, административниот капацитет на сите нивоа останува слаб, а финансиските ресурси сè уште не се доволни за спроведување на постојното законодавство. Постои континуиран дијалог со граѓанското општество, но се потребни дополнителни напори за подобрување на пристапот до информации, учеството на јавноста и консултациите во процесите на донесување одлуки. Формиран е првиот Архус центар во земјата и тој ќе го поддржува учеството на јавноста во прашања поврзани со животната средина. Потребно е дополнително да се подобрат проценката на влијанието врз животната средина и процедурите за стратегиска оценка на животната средина. Треба дополнително да се подобри квалитетот на студии и процеси на јавни консултации, особено за проекти поврзани со хидроенергија, рударство и инфраструктура. Законот за инспекција во животната средина допрва треба да се донесе. Постигнат е одреден напредок во однос на Директивата ИНСПИРЕ и директивите за еколошки криминал, но нема никаков напредок во областа на еколошката одговорност.

¹ <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657#.YRoeRy0RodV>



**Анализа на законската
рамка за работа на
локалните инспекциски
служби за заштита на
животната средина**

1. Анализа на законската рамка за работа на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина

Во овој дел на анализата кој се однесува на законската рамка за работа на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина ќе бидат опфатени сите релевантни закони и прописи релевантни за работата и функционирањето на овие инспекциски служби, почнувајќи од Уставот на Република Северна Македонија, Законот за организација и работа на органите на државната управа, Законот за локална самоуправа, Законот за инспекциски надзор и сите материјални закони кои ја регулираат заштитата на животната средина, а за чие спроведување се грижат локалните инспекциски служби за заштита на животната средина, но и на П-предлог-законот за инспекциски надзор во животната средина, кој е во владина постапка.

1.1. Устав на Република Северна Македонија

Уставот на Република Северна Македонија како највисок правен акт во државата во ниту еден свој член не ги спомнува инспекциските служби, ниту инспекцискиот надзор. Сепак, има неколку одредби од Уставот во делот на локалната самоуправа кои се од интерес за законската и институционалната поставеност на инспекциските служби во државата, вклучително и на оние кои се грижат за животната средина.

Имено, членот 115 од основниот текст на Уставот од 1991 година пропишува дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон. Општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а надзорот над законитоста на нејзината работа го врши

Републиката. Републиката со закон може да ѝ довери вршење на определени работи на општината.

Како што може да се види, во согласност со Уставот на Република Северна Македонија општините имаат надлежности во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон. Животната средина воопшто не е изворна надлежност на општините во согласност со Уставот од 1991 година, односно таа е доверена како област со закон. Но, она што јасно е потенцирано во Уставот е дека надзор над законитоста во работата на општините во надлежностите утврдени со устав или закон, вклучително и во однос на животната средина, треба да врши Републиката.

Во 2005 година со Амандманот XVII се врши интервенција во Уставот на Република Северна Македонија со кој е сменет членот 115, при што во согласност со новиот уставен текст во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, **заштитата на околината**, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон. Во градот Скопје граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од значење за градот Скопје, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, **заштитата на околината**, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Како што може да се види, Амандманот XVII го зголемува обемот во однос на инспекцискиот надзор, затоа што во единиците на локалната самоуправа е дадено право на граѓаните непосредно и преку претставници да учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, вклучително и во областите на заштитата на околината, бидејќи не е предвидена надлежност за контрола на законитоста што е работа на инспекциските служби.

Оттука е легитимно прашањето дали единиците на локалната самоуправа воопшто можат да имаат надлежност да вршат инспекциски надзор, вклучително и во делот на заштита на животната средина.

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

Иако оваа анализа ги опфаќа локалните инспекциски служби, за воопшто да се разбере концептот на инспекциски надзор е потребно да се земе предвид Законот за организација и работа на органите на државната управа, кој има свој непосреден основ во членот 95 став 3 од Уставот на РСМ, а кој содржи цела глава која го регулира надзорот, вклучително и инспекцискиот надзор, а кои се релевантни за оваа анализа.

Во согласност со Законот за организација и работа на органите на државната управа:

- » Надзорот над законитоста на прописите на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје го врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа.
- » Надзорот над законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје се врши од органите на државната управа.
- » Надзорот над делегираните надлежности го врши органот на државната управа чији надлежности се делегирани на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје.

Во однос на инспекцискиот надзор, пак, Законот за организација и работа на органите на државната управа пропишува дека инспекцискиот надзор опфаќа надзор над спроведувањето и примената на законите и другите прописи од страна на државните органи, јавните претпријатија, трговските друштва, установите, физичките и на правните лица. Во согласност со вака поставените законски надлежности, инспекцискиот надзор го вршат само органите на државната управа во рамките на своите овластувања. За вршење на инспекцискиот надзор може да се образува инспекторат како орган во состав на министерствата. Работите на инспекцискиот надзор ги вршат инспектори.

Од членот 43 став (1) од Законот за организација и работа на органите на државната управа, кој мора да потенцираме има свој непосреден основ во членот 95 од Уставот и се носи со 2/3 мнозинство на гласови (како и самиот Устав), јасно произлегува дека инспекциски надзор може да вршат само органите на државната управа, а не и единиците на локалната самоуправа. Оттука целиот концепт на вршење инспекциски надзор на локално ниво, вклучително и во делот на заштита на животната средина, е спорен од уставно-правен и законски аспект. Инаку, ваквиот ригиден и конзервативен режим на регулирање на инспекцискиот надзор е разбирлив ако се земе предвид членот 115 од ос-

новниот текст на Уставот, во согласност со кој освен оние надлежности децентрализирани со самиот Устав, кои се изворни надлежности на општините и Градот Скопје, централната власт со закон може да пренесува дополнителни надлежности на единиците на локалната самоуправа, но секогаш надзорот над законитоста вклучително и инспекцискиот надзор да биде на централно ниво за да може општините да бидат контролирани.

1.3. Закон за локална самоуправа

Концептот на централни инспекциски служби е променет со Законот за локална самоуправа кој е донесен во 2005 година, а кој, исто така, има основ во Уставот, и тоа во членот 114 став (5) и кој исто како и Законот за организација и работа на органите на државната управа се донесува со 2/3 мнозинство на гласови.

Во согласност со членот 57 од Законот за локална самоуправа, за извршување на работите од надлежност на органите на општината се организира општинска администрација. Општинската администрација се организира во сектори и одделенија. Општината може да организира општински инспекторат заради вршење инспекциски надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност, односно на локално ниво. Организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација ги утврдува советот, врз основа на предлог на градоначалникот.

Како што може да се види, постои колизија помеѓу два системски закони, токму во делот на надлежноста на вршење на инспекциски надзор. Имено, Законот за организација и работа на органите на државната управа предвидува дека само органите на државната управа може да вршат инспекциски надзор, додека Законот за локална самоуправа дава можност и единиците на локалната самоуправа да формираат општински инспекторат. Токму во сегментот на животната средина, надлежностите на општината во согласност со член 22 точка 2 од Законот за локалната самоуправа опфаќаат мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење.

Потребно е да се истакне и дека во самата терминологија може да се воочи неусогласеност на Законот со Уставот, затоа што Уставот го користи терминот „заштита на околината“, додека, пак, Законот го користи терминот „заштитата на животната средина и природата“.

1.4. Закон за Градот Скопје

Со Законот за Градот Скопје дополнително се создава една институционална конфузија во однос на инспекцискиот надзор, особено во областа на животната средина, затоа што во член 10, во кој се утврдени надлежностите на Градот Скопје во однос на животната средина, во точката 2 е пропишано дека Градот се грижи за заштита, преземање мерки и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и нејонизирачкото зрачење на подрачјето на градот Скопје.

Меѓутоа, во точка 2, која се однесува на надлежности на Градот Скопје во делот на здравствената заштита, во алинеја 4 е пропишана надлежност за здравствен надзор над животната средина и над заразните болести. Нејасно е за каков здравствен надзор на животната средина се работи, како тој би се реализирал, и како ќе се разграничи овој надзор со оној на централните и локалните инспекциски служби во делот на животната средина.

Иако Законот за Градот Скопје во член 10 точка 12 предвидува надлежност за Градот да врши надзор над вршењето на работите од надлежност на Градот Скопје, како што предвидува и Законот за локална самоуправа за општините, сепак, не е предвидена можност Градот Скопје да формира инспекциски служби, како што тоа можат да го прават општините.

Сепак, во целата оваа формално-правна колизија и конфузија на основната уставна и законска регулатива за вршење инспекциски надзор, ако се има предвид членот 4 од Законот за локална самоуправа кој пропишува дека Градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа во која се остваруваат заедничките потреби и интереси на граѓаните што произлегуваат од карактерот на Градот Скопје, како главен град на Република Северна Македонија и дека одредбите од овој закон се однесуваат и на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, доколку со Законот за Градот Скопје поинаку не е уредено, може да се изведе заклучок дека и Градот може да формира инспекциски служби врз основа на Законот за локална самоуправа, без оглед што со тоа би се создала целосна правна несигурност, затоа што нема јасно разграничување на надлежностите помеѓу Градот и општините во неговите рамки.

1.5. Закон за инспекциски надзор

Како и целокупната регулатива која досега беше предмет на анализа, така и Законот за инспекциски надзор на несистематски начин го регулира статусот на локалните инспекциски служби. Имено, во согласност со членот 2 од Законот за инспекциски надзор одредбите од овој закон, кои се однесуваат на постапката за вршење на инспекциски надзор, се применуваат на инспекциските служби организирани како органи во состав на министерствата или како организациски единици, во рамки на органите на државната управа, општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје. Одредбите на овој закон, кои се однесуваат на обврските на инспекциските служби кон Инспекцискиот совет, се применуваат на инспекциските служби организирани како органи во состав на министерствата или како организациски единици во рамки на органите на државната управа. Одредбите на овој закон, кои се однесуваат на условите за вршење на должноста инспектор и раководењето, се применуваат на инспекциските служби организирани како органи во состав на министерствата или како организациони единици во рамки на органите на државната управа, општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје.

Како што може да се види Законот за инспекциски надзор се применува на инспекторите во општините и во Градот Скопје:

- » во однос на постапката за вршење на инспекциски надзор и
- » во однос на условите за вршење должност инспектор и за раководење.

Одредбите од Законот за инспекциски надзор кои се однесуваат на обврските на инспекциските служби кон Инспекцискиот совет не ги опфаќаат инспекциските служби на локално ниво, односно во локалната самоуправа. Оправдување за ваквото исклучување на инспекциските служби во делот на известување кон Инспекцискиот совет има во фактот што Советот е формиран од Владата и евентуалното контролирање на локалните инспекциски служби од страна на ова тело може да се разбере како мешање на централната извршна власт во локалната самоуправа. За да се потврди или да се отфрли ваквото тврдење, ќе треба да се утврди каков карактер има вршењето на инспекцискиот надзор како надлежност на локалната самоуправа, односно дали се работи за изворна надлежност на единиците на локалната самоуправа, тогаш ваквото тврдење може да се земе за основано, но доколку не се работи за изворна надлежност, тогаш ова тврдење е неосновано. Имајќи го предвид фактот дека Уставот не го предвидува инспекцискиот надзор како изворна надлежност на локалната самоуправа, туку оваа надлежност е пренесена со Законот за локална самоуправа, нема никаква пречка централната извршна власт да не ги контролира единиците на локалната самоуправа во извршување на овие надлежности.

Инаку, во согласност со Законот за инспекциски надзор инспекциските служби се организирани како:

- » органи во состав на министерствата – државни инспекторати за одделни области;
- » организациски единици за инспекциски надзор во состав на органите на државната управа – сектор или одделение за инспекциски надзор и
- » организациски единици за инспекциски надзор во состав на општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје – Сектор или одделение за инспекциски надзор.

Со локалните инспекциски служби (сектор или одделение) раководи раководител. Дополнително во однос на локалните инспектори се применуваат одредбите од Законот за инспекциски надзор кои се однесуваат на условите за вршење на должноста инспектор, односно обврската за полагање испит за инспектор, стекнувањето лиценца за инспектор и други статусни прашања во однос на инспекторите.

Сепак, ниту Законот за инспекциски надзор нема јасни одредби во однос на разграничување на надлежностите на локалните и централните инспекциски служби, вклучително и во делот на заштитата на животната средина, што е клучно прашање заради функционалност на инспекциските служби.

1.6. Закон за животната средина ²

Со Законот за животната средина се уредуваат правата и должностите на Република Северна Македонија, на општината, на Градот Скопје и на општините во Градот Скопје, како и правата и должностите на правните и на физичките лица, во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина, заради остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

Како што може да се види од предметот на уредување на овој закон, тука треба да бидат содржани одредби за разграничување на надлежностите помеѓу централната и локалната власт, вклучително и во делот на животната средина.

² „Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16 и 99/18

Во согласност со членот 194 од Законот за животната средина, надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон врши органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Овој дел се однесува на управниот надзор и не треба да се меша со инспекцискиот надзор. Инаку, оваа законска одредба дава надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање мериторно да ја цени законитоста на сите акти и дејствија што ги носат единиците на локалната самоуправа, во делот на заштитата на животната средина, и да ги менува, да ги поништува или да ги укинува, доколку смета дека се спротивни на закон.

Инспекцискиот надзор над примената на Законот за животна средина и на прописите донесени врз основа на овој закон го врши Државниот инспекторат за животна средина, преку државните инспектори за животна средина и државни инспектори за заштита на природата (во натамошниот текст: државни инспектори).

Работите од надлежност на општината, на Градот Скопје и на општините во Градот Скопје, утврдени со овој закон, инспекциски надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон ги вршат овластени инспектори за животна средина на општината, овластени инспектори за животна средина на Градот Скопје и овластени инспектори за животна средина на општините во Градот Скопје (во натамошниот текст: овластени инспектори).

Инспекциски надзор над примена на овој закон во делот на прометот со производи, полупроизводи, сировини, хемиски супстанции, отпадни материјали наменети за преработка и рециклирање и пакувања и означувањето на производите и пакувањата со информации за влијанието врз животната средина врши Државниот пазарен инспекторат, преку државните пазарни инспектори, Државниот санитарен и здравствен инспекторат, преку државните санитарни и здравствени инспектори, Фитосанитарната управа, преку фитосанитарните инспектори и Државниот инспекторат за земјоделство, преку државните инспектори за земјоделство.

Инспекциски надзор над примената на овој закон во делот на прометот со производи, полупроизводи и сировини наменети за човекова употреба за исхрана и пиење и нивните пакувања и означување со информации за влијанието врз животната средина врши Дирекцијата за храна, преку инспекторите за храна.

Од наведените законски одредби произлегува дека инспекцискиот надзор во делот на заштитата на животната средина е многу комплексен и се врши од страна на повеќе инспекциски служби, односно дека постои:

- » Вертикално разграничување на надлежностите помеѓу Државниот инспекторат за животна средина и локалните инспекциски служби;
- » Хоризонтално разграничување на надлежностите помеѓу Државниот инспекторат за животна средина и други централни инспекциски служби.

Она што е од исклучителна важност за оваа анализа е фактот дека во согласност со Законот за животната средина Државниот инспекторат за животна средина врши надзор врз работата на овластените инспектори за животна средина во примената на прописите за животната средина при вршењето на инспекцискиот надзор. Оваа законска одредба е во согласност со Уставот, затоа што инспекцискиот надзор не е изворна надлежност на локалната самоуправа, но таа покажува дека решението од Законот за инспекциски надзор во согласност со кое локалните инспекциски служби не реферираат на инспекцискиот совет нема своја ниту уставна ниту логична основа.

Законот за животна средина разликува три вида на инспектори и тоа:

- » државни инспектори за животна средина,
- » инспектори за заштита на природата и
- » овластени инспектори за животна средина.

Едно лице може да ги врши работите на државен инспектор за животна средина и на државен инспектор за заштита на природата, односно на државен инспектор за животна средина и на водостопански инспектор, доколку ги исполнува условите пропишани за државен инспектор за животна средина утврдени со овој закон и ги исполнува условите пропишани за државен инспектор за заштита на природата утврдени со Законот за заштита на природата, односно утврдени со Законот за водите, врз основа на решение донесено од страна на директорот на Државниот инспекторат за животна средина.

Овластен инспектор за животна средина може да биде лице кое ги исполнува условите за државен инспектор за животна средина во поглед на образованието, како и да ги исполнува потребните услови пропишани со прописите за административни службеници и/или прописите за инспекциски надзор.

Законот прави дистинкција помеѓу надлежностите на државните инспектори за животна средина и овластените локални инспектори за животна средина.

Имено, државните инспектори имаат 46 надлежности таксативно набројани, додека, пак, овластените локални инспектори имаат 16 надлежности. Но, и покрај тоа што Законот врши нормативно уредување на надлежностите на инспекторскиот надзор на државно и локално ниво, сепак, постои преклопување на надлежностите на овластените инспектори со државните инспектори од што се јавува позитивен судир на надлежности.

Во согласност со членот 203 од Законот за животната средина, овластениот локален инспектор донесува решенија со кои ги задолжува субјектите на надзорот да ги отстранат утврдените недостатоци, и поведува прекршочна и/или кривична постапка пред надлежен суд доколку утврди сторување на прекршок, односно кривично дело. Во случаи на итност, инспекторот може да изрекува и усни наредби и забрани.

1.7. Предлог на закон за инспекциски надзор во животната средина

Во моментот во фаза на консултации е Предлог на закон за инспекциски надзор во животната средина, кој е објавен на Единствениот електронски регистар на прописи (ЕНЕР)³.

Со овој закон треба да се уреди надлежноста, работата и организацијата на инспекцискиот надзор во медиумите и областите на животната средина на централно **и локално ниво** (во натамошниот текст: инспекциски надзор во животната средина), подготовката на плански документи за инспекцискиот надзор во животната средина, правата, должностите и овластувањата на инспекторите, како и соработката и надзорот во областа на инспекцијата во животната средина. Ова е прв закон од ваков вид, со кој наместо регулирање на определен државен инспекторат, како што досега е случај, се прави обид да се регулира инспекцискиот надзор во областа на животната средина, при што ќе бидат вклучени како државните, така и овластените локални инспектори. Доколку се задржи досегашниот концепт на дуализам во вршењето на инспекцискиот надзор во определени области (на централно и локално ниво), тогаш ваквото законско решение има свое оправдување, затоа што систематски ќе може да се решат проблемите, како во однос на надлежностите и нивното преклопување така и во однос на законската субординација и ефикасна контрола на локалните од страна на централните инспекциски служби.

Во согласност со предлог-законското решение инспекцискиот надзор во животната средина ќе се спроведува од инспекторите во согласност со нивните надлежности утврдени во овој закон и прописи од областа на животната средина, како и другите прописи во кои е пропишана нивна надлежност, заради обезбедување спроведување на прописите од областа на животната средина од субјектите на инспекцискиот надзор.

Инспекцискиот надзор во животната средина ќе се остварува на централно и локално ниво. Надлежен орган за инспекциски надзор во животната средина на централно ниво и понатаму ќе биде Државниот инспекторат за животна средина. Инспекторатот ќе врши инспекциски надзор во животната средина преку државните инспектори за животна средина, државните инспектори за заштита на природата и водостопанските инспектори (во натамошниот текст: државни инспектори) во согласност со надлежностите утврдени во овој закон и прописите од областа на животната средина, како и другите прописи во кои е пропишана нивна надлежност.

Инспекциски надзор во животната средина на локално ниво ќе се остварува преку овластените инспектори за животна средина на општината, на општините во Градот Скопје и Градот Скопје, кои ќе бидат распоредени во организационите единици формирани во рамките на општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје. Овластените инспектори ќе вршат инспекциски надзор во животната средина во согласност со утврдените надлежности во овој закон и во прописите од областа на животната средина, како и другите прописи во кои е пропишана нивна надлежност. За спроведување инспекциски надзор во животната средина на подрачјето на општината, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, градоначалникот на општината, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, ќе биде должен да вработи најмалку едно лице во локалната администрација, кое исклучиво ќе ги врши работите на овластен инспектор за животна средина. За вршење инспекциски надзор во животната средина, општините, општините во Градот Скопје и/или Градот Скопје ќе можат да формираат заедничка администрација за вршење инспекциски надзор во животната средина, односно ќе можат да овластат едно лице вработено во локалната администрација како овластен инспектор од една општина да ги врши работите на овластен инспектор на подрачјата на повеќе општини, на начин определен во склучената спогодба за меѓуопштинска соработка. Во спогодбата за меѓуопштинска соработка со која се формира заедничка администрација за вршење инспекциски надзор во животната средина задолжително ќе треба да се определуваат обврските на овластените инспектори во согласност со закон, подрачјето на кое ќе дејствуваат, распределбата на трошоците за вршење инспекциски надзор во животната

3 https://ener.gov.mk/files/propisi_files/ria1/4_1646230893Нацрт%20-%20закон_Закон%20за%20инспекциски%20надзор%20во%20живот.pdf

средина, како и исполнувањето други обврски кои произлегуваат од овој и друг закон, а се поврзани со вршење инспекциски надзор во животната средина.

Заради поефикасно спроведување на прописите од областа на животната средина на локално ниво, градоначалникот на општината, општината во Градот Скопје и Градот Скопје, ќе може да назначи овластен инспектор за определен период да врши инспекција само за определена област и/или медиум и/или за определени специјализирани активности.

Сите наведени можности и до сега им беа на располагање на градоначалниците во поглед на вршењето на инспекцискиот надзор, вклучително и во делот на животната средина, така што сега само се врши систематизирање на овие можности во едно законско решение.

Она што е навистина новина во законот е тоа што се предвидува планирањето на инспекциски надзор во животната средина да се врши преку донесување на:

- » Национална Стратегија за инспекциски надзор во животната средина;
- » Програма за инспекциски надзор во животната средина за Република Северна Македонија;
- » Годишен план за инспекциски надзор во животната средина и
- » Месечен план за инспекциски надзор во животната средина.

Од аспект на стратешко и планско вршење на надзор за заштита на животната средина, Предлог-законот навистина воведува новина, која од сега не е позната во работата на ниту една инспекциска служба, а тоа е донесување посебна Стратегија за инспекциски надзор во животната средина, и која доколку се донесе како што е предвидено во огромна мера може да ја унапреди состојбата во областа на инспекцискиот надзор во областа на животната средина.

Стратегијата ќе се носи во согласност со политиките и целите за животната средина утврдени во стратешките и планските документи за животната средина, како и целите утврдени во прописите од областа на животната средина, од страна на Владата на Република Северна Македонија на предлог на директорот на Инспекторатот. Предлог-законот предвидува дека Стратегијата се донесува за период не помал од шест години и тој се однесува на инспекциски надзор во животната средина на целата територија на Република Северна Македонија на субјектите кои вршат дејности и активности кои се предмет на инспекциски надзор во животната средина.

Реализацијата на Стратегијата ќе се врши преку донесување Програма за инспекциски надзор во животната средина на Република Северна Македонија, која ќе се донесува на секои три години. Програмата ќе ја до донесува Државниот инспекторат за животна средина врз основа на предлози подготвени од страна на општините во Република Северна Македонија и Градот Скопје. Реализацијата на Стратегијата ќе ја следи Државниот инспекторат.

Врз основа на овие стратешки документи ќе се донесуваат годишни и месечни планови за инспекциски надзор. Како што може да се види, се воспоставува систематизиран и координиран, стратешки пристап во вршењето на инспекцискиот надзор во однос на заштитата на животната средина, со кој може да се надминат воочените проблеми. Сепак, законот не ги решава проблемите со институционалните капацитети на инспекциските служби, а без такви капацитети и овој закон може да остане мртво слово на хартија, односно нема да може доследно да се примени во пракса.

1.8. Заклучоци

Анализата на уставната и законска рамка за функционирање на инспекциските служби, вклучително и оние во областа на животната средина, покажува огромни недостатоци, недоследности и неконзистентности, поради што и инспекцискиот надзор во однос на животната средина не може да биде целосно ефикасен. Имено, постојат повеќе отворени прашања и проблеми кои треба да бидат решени како основен предуслов за реформа на инспекцискиот надзор воопшто, вклучително и во делот на надзор над животната средина и тоа:

1. Уставот на Република Северна Македонија не предвидува можност за единиците на локалната самоуправа да вршат инспекциски надзор. Грижата за извршување на законите е доверена на централната извршна власт, односно Владата, поради што од аспект на уставност е спорна можноста за пренесување на инспекциските надлежности на единиците на локалната самоуправа особено низ призма на начелото на поделба на власта и уставно загарантираното право на локална самоуправа.
2. Законот за организација и работа на органите на државната управа како системски закон експлицитно предвидува дека инспекциски надзор можат да вршат органите на државната управа, со што ја исклучува можноста единиците на локалната самоуправа да имаат таква надлежност.

3. Инспекцискиот надзор во локалната самоуправа е предвиден со Законот за локална самоуправа, кој, исто така, е системски закон. Имено, иако овој закон не предвидува надлежност на единиците на локална самоуправа да вршат инспекциски надзор, но во делот на организацијата на единиците на локалната самоуправа предвидува можност за формирање инспекциски служби.
4. Законот за Градот Скопје не содржи одредби во однос на инспекцискиот надзор, освен една потполно нејасна одредба за надзор на животната средина заради заштита на здравјето на луѓето. Сепак, ако се земе предвид фактот дека Законот за локална самоуправа важи и за Градот Скопје, оттука одредбата за формирање инспекциска служба од овој закон важи и за Градот.
5. Законот за инспекциски надзор на неконзистентен начин ги регулира локалните инспекциски служби, односно во однос на постапката за вршење инспекциски надзор и во однос на статусните прашања на инспекторите. Овој закон се применува и за локалните инспектори, додека, пак, во однос на отчетноста на локалните инспекциски служби кон Инспекцискиот совет законот не се применува. Ако се земе предвид фактот дека целокупниот процес на планирање на инспекциските надзори од страна на централните инспекциски служби се врши преку Инспекцискиот совет, инспекциските служби кои се формирани на централно и локално ниво не може да бидат ефикасни и усогласени ако немаат ист центар за координација. Притоа фактот дека централните инспекциски служби можат да ги контролираат локалните, како и фактот што со новиот Предлог-закон за инспекциски надзор над животната средина е предвиден координиран процес на носење на плановите за работа, докажува дека нема формално правна пречка и локалните инспекциски служби да бидат координирани и да реферираат пред Инспекцискиот совет, иако се работи за владина институција.
6. Со Предлогот на закон за инспекциски надзор во животната средина воопшто се пропушта можноста за решавање на проблемот со институционалните капацитети на инспекциските служби кои вршат надзор во животната средина, односно само ги систематизира постојните законски решенија за меѓуопштинска соработка на едно место, кои ниту до сега не ги дадоа очекуваните резултати. Овој Предлог-закон е многу добра основа за целосно да се регулира инспекцискиот надзор во областа на животната средина.



Институционални капацитети на единиците на локалната самоуправа за вршење надзор во делот на животната средина

2. Институционални капацитети на единиците на локалната самоуправа за вршење надзор во делот на животната средина

Формално-правно институционалната рамка за вршење инспекциски надзор во однос на животната средина ја сочинуваат:

1. Државниот инспекторат за животна средина;
2. Градот Скопје и
3. 80 општини во Република Северна Македонија.

Во согласност со податоците на Министерството за информатичко општество и администрација објавени во Извештајот од Регистарот на вработените во јавниот сектор⁴, во Државниот инспекторат за животна средина заклучно со март 2021 година имало 21 вработен, но од достапните податоци не може да се утврди колку од вработените се инспектори, а колку останат административен и помошно-технички кадар.

Од податоците содржани во Анализата за законската рамка и административните капацитети за заштита на животната средина од април 2015 година⁵, изготвена во рамките на твининг проектот „Зајакнување на административните капацитети на централно и локално ниво за примена на законодавството за заштита на животната средина“, во тој момент Државниот инспекторат за заштита на животната средина имал директор, раководител на сектор за надзор на животната средина и раководител на сектор за заштита на природата и надзор на водите и 19 државни инспектори за животна средина (11 од нив се истовремено државни инспектори за заштита на природата) и 4 административни вработени. Како што може да се види, во тој период Инспекторатот имал 25 вработени без директорот, што значи за четири години бројот на вработени се намалил за четири луѓе.

4 https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestaj_registar_2020_rev.1.01.pdf

5 http://sei.gov.mk/clients/sei/admin/ckeditor/ckfinder/userfiles/images/1%201%20Assessment%20report_150629.pdf

Во моментот не постојат податоци за бројот на инспектори за животна средина на локално ниво, а во рамките на овој извештај е наведено дека на општинско ниво постои недостиг на персонал и финансиски средства неопходни за да се одговори на клучните функции на управување со животната средина. Капацитетот на ЕЛС за имплементација на законите од областа на животната средина не е доволен и понекогаш е целосно отсутен. За малите општини постои тешкотија да се обезбеди доволно обучен персонал. Во 2014 година се предвидени 271 работни места за државни службеници кои работат на имплементација на законодавството за животна средина, од кои 82 се пополнети и се предвидени 209 места за локални инспектори за животна средина, од кои 110 се назначени. Оттука може да се заклучи дека во април 2015 година имало 110 овластени општински инспектори.

2.1. Човечки капацитети на локалните инспекциски служби за инспекциски надзор на животната средина

Од податоците добиени од самите општини и Градот Скопје, состојбата со систематизирани работни места на овластени општински инспектори за животна средина во моментот е следна:

Општина	Има/Нема	Број
1. Аеродром	ДА	5
2. Арачиново	ДА	1
3. Берово	ДА	1
4. Битола	ДА	1
5. Богданци	ДА	2
6. Боговиње	ДА	3
7. Босилово	ДА	1
8. Брвеница	ДА	1
9. Бутел	ДА	1
10. Валандово	ДА	1
11. Василево	ДА	1

12. Вевчани	НЕ	0
13. Велес	ДА	1
14. Виница	ДА	2
15. Врапчиште	ДА	5
16. Гази Баба	ДА	1
17. Гевгелија	ДА	1
18. Гостивар	ДА	3
19. Градско	НЕ	0
20. Дебар	ДА	1
21. Дебрца	ДА	1
22. Делчево	НЕ	0
23. Демир Капија	ДА	1
24. Демир Хисар	ДА	1
25. Дојран	ДА	1
26. Долнени	ДА	1
27. Ѓорче Петров	ДА	1
28. Желино	ДА	1
29. Зелениково	ДА	1
30. Зрновци	ДА	1
31. Илинден	ДА	1
32. Јегуновце	ДА	1
33. Кавадарци	ДА	4
34. Карпош	ДА	1
35. Карбинци	НЕ	0
36. Кисела Вода	ДА	2
37. Кичево	ДА	1
38. Конче	ДА	1
39. Кратово	ДА	1

40. Кочани	ДА	1
41. Кривогаштани	ДА	3
42. Крушево	НЕ	0
43. Липково	ДА	3
44. Маврово и Ростуша	ДА	3
45. Македонска Каменица	НЕ	0
46. Македонски Брод	ДА	1
47. Могила	ДА	2
48. Неготино	ДА	1
49. Новаци	ДА	1
50. Ново Село	ДА	1
51. Охрид	ДА	1
52. Петровец	ДА	1
53. Пехчево	ДА	1
54. Пласница	ДА	2
55. Прилеп	ДА	1
56. Пробиштип	ДА	1
57. Радовиш	ДА	3
58. Ранковце	ДА	1
59. Ресен	ДА	1
60. Росоман	НЕ	0
61. Сарај	ДА	1
62. Свети Николе	ДА	1
63. Сопиште	ДА	1
64. Старо Нагоричане	ДА	3
65. Струга	ДА	1
66. Струмица	ДА	1
67. Студеничани	НЕ	0

68. Теарце	ДА	1
69. Тетово	ДА	1
70. Центар	ДА	2
71. Центар Жупа	ДА	1
72. Чаир	ДА	2
73. Чашка	НЕ	0
74. Чашиново Облешево	ДА	1
75. Чучер Сандево	ДА	3
76. Штип	ДА	6
77. Шuto Оризари	ДА	2
78. Град Скопје	ДА	6
79. Куманово	ДА	1
80. Лозово	НЕ	0
81. Осломеј	НЕ	0

Во однос на пополнетоста на работните места на овластени општински инспектори за животна средина, состојбата е следна:

Општина	Има/Нема	Број
1. Аеродром	ДА	5
2. Арачиново	ДА	1
3. Берово	ДА	1
4. Битола	ДА	1
5. Богданци	ДА	0
6. Боговиње	ДА	3
7. Босилово	ДА	1
8. Брвеница	ДА	1
9. Бутел	ДА	1

10. Валандово	ДА	1
11. Василево	ДА	1
12. Вевчани	НЕ	0
13. Велес	ДА	0
14. Виница	ДА	2
15. Врапчиште	ДА	5
16. Гази Баба	ДА	1
17. Гевгелија	ДА	1
18. Гостивар	ДА	3
19. Градско	НЕ	0
20. Дебар	ДА	0
21. Дебрца	НЕ	0
22. Делчево	НЕ	0
23. Демир Капија	ДА	1
24. Демир Хисар	ДА	1
25. Дојран	ДА	1
26. Долнени	ДА	1
27. Ѓорче Петров	ДА	1
28. Желино	ДА	1
29. Зелениково	НЕ	0
30. Зрновци	ДА	1
31. Илинден	ДА	1
32. Јегуновце	ДА	1
33. Кавадарци	ДА	4
34. Карпош	ДА	1
35. Карбинци	НЕ	0
36. Кисела Вода	НЕ	0
37. Кичево	ДА	1

38. Конче	ДА	1
39. Кратово	НЕ	0
40. Кочани	ДА	1
41. Куманово	ДА	1
42. Крушево	НЕ	0
43. Липково	ДА	3
44. Маврово и Ростуша	ДА	3
45. Македонска Каменица	НЕ	0
46. Македонски Брод	ДА	1
47. Могила	ДА	2
48. Неготино	ДА	1
49. Новаци	ДА	1
50. Ново Село	ДА	1
51. Охрид	ДА	1
52. Петровец	НЕ	0
53. Пехчево	ДА	1
54. Пласница	ДА	2
55. Прилеп	ДА	1
56. Пробиштип	ДА	1
57. Радовиш	ДА	3
58. Ранковце	ДА	1
59. Ресен	ДА	1
60. Росоман	НЕ	0
61. Сарај	ДА	1
62. Свети Николе	ДА	1
63. Сопиште	ДА	1
64. Старо Нагоричане	ДА	3
65. Струга	ДА	1

66. Струмица	ДА	1
67. Студеничани	НЕ	0
68. Теарце	ДА	1
69. Тетово	ДА	1
70. Центар	ДА	2
71. Центар Жупа	ДА	1
72. Чаир	ДА	2
73. Чашка	НЕ	0
74. Чешиново Облешево	ДА	1
75. Чучер Сандево	ДА	3
76. Штип	ДА	6
77. Шуто Оризари	ДА	2
78. Град Скопје	ДА	6
79. Кривогаштани	ДА	3
80. Лозово	НЕ	0
81. Осломеј	НЕ	0

2.2. Заклучоци

Од добиените податоци за состојбата со систематизирани и пополнети работни места на овластени општински инспектори во општините произлегува:

1. Поголемиот дел од општините имаат предвидено вакви работни места во актите за систематизација, односно од 80 општини и Градот Скопје, во 70 има систематизирано работни места на овластени општински инспектори, 11 немаат систематизирано вакви работни места (Вевчани, Градско, Делчево, Карбиници, Крушево, Македонска Каменица, Росоман, Студеничани, Чашка, Лозово и Осломеј).
2. Поголем број од општините имаат и пополнето работни места на овластени општински инспектори, односно 62 од општините имаат овластени општински инспектори за животна средина, а 19 немаат.
3. Од вкупно 62 општини кои имаат овластени општински инспектори за

животна средина, 43 општини имаат само еден инспектор, а само 19 општини имаат повеќе од еден инспектор.

4. Она што особено е забележително е дека поголем дел од општините кои имаат повеќе од еден овластен општински инспектор за животна средина се рурални општини (Кривогаштани – 3, Чучер Сандево – 3, Старо Нагоричане – 3, Радовиш – 3, Пласница – 2, Могила – 2, Маврово и Ростуша – 3, Липково – 3, Врапчиште – 5, Винаца – 2 и Боговиње – 3).
5. Од поголемите општини кои немаат ниту еден овластен инспектор за животна средина се издвојуваат Велес и Кисела Вода.



**Наоди од одржани
фокус-групи**

3. Наоди од одржани фокус-групи

Заради целосно утврдување и согледување на реалната состојба со инспекциските служби надлежни за заштита на животната средина и природата, проблемите и предизвиците со кои тие се соочуваат, нивните ставови и препораки за подобрување на состојбата, како и заради разбирање на ставовите на граѓанскиот сектор во однос на состојбата во областа, во периодот од 4 до 6 октомври 2021 година се одржаа три фокус-групи на кои беа поканети и присуствуваа релевантни чинители во областа, и тоа:

1. На 4 октомври се одржа фокус-група на која беа поканети и присуствуваа директорот и инспектори од Државниот инспекторат за животна средина;
2. На 5 октомври се одржа фокус-група на која беа поканети и присуствуваа овластени инспектори за животна средина од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и
3. На 6 октомври се одржа фокус-група на која беа поканети и присуствуваа претставници од граѓанските здруженија, вклучително и Заедницата на единиците на локалната самоуправа.

Поради состојбата со пандемијата, фокус-групите беа одржани онлајн.

Од одржаните фокус-групи произлегуваат следниве наоди:

а) Државните и овластените општински инспектори за животна средина се соочуваат со огромни проблеми во примената на Законот за инспекциски надзор, кои го прават Законот тешко применлив. Од посочените проблеми може да се издвојат следниве:

- » Плановите и извештаите кои во согласност со Законот треба да се подготвуваат од страна на инспекциските служби не соодветствуваат на нивната работа. Така, на пример, се бара да се планираат вонредни инспекциски надзори кои се вршат по поднесени иницијативи од граѓаните, па од тие причини е невозможно инспекторите да може да предвидат колку иницијативи ќе добијат во текот на месецот за да можат да ги планираат;
- » Инспекцискиот совет не врши никаква координација во работата на инспекциските служби, што е од особена важност кога за иста област има инспекциски служби на централно и на локално ниво, единствено што произ-

легува од нивната работа е доставување барања за планови и извештаи;

- » Институтот опомена кој е воведен со Законот за инспекциски надзор како задолжителен е неприменлив и нелогичен, затоа што не може за секоја сторена повреда на Законот да се изрекува опомена, особено не за оние кои предизвикуваат огромна штета. Инаку и без изречно регулирање на овој институт во Законот се применувал во пракса, затоа што инспекторите секогаш имале превентивна улога, односно ги едуцирале субјектите на надзорот, и во случај на помали повреди им давале можност да ја коригираат својата работа без да изрекуваат инспекциски мерки и да поведуваат прекршочни постапки;
- » Законот за инспекциски надзор не врши јасно разграничување на надлежностите на инспекторите со оние на истражните органи (Јавно обвинителство и МВР), поради што многу често очекувањата на јавноста излегуваат од рамките на надлежностите на инспекциските служби, поради што и се предизвикува непотребен притисок и се предизвикува разочарување во јавноста и тоа за работи за кои инспекторите воопшто немаат никаква надлежност.

б) Освен проблеми со Законот за инспекциски надзор, државните и овластените општински инспектори за животна средина се соочуваат со проблеми и со законите кои ја регулираат материјата која се однесува на животната средина, како што се Законот за животна средина, Законот за природата, Законот за управување со отпадот и сл. и тоа:

- » Законите се менуваат премногу често поради што нема никаква правна сигурност и извесност, со тоа што постарите закони се дури и многу повалитетни од оние што сега се подготвуваат и се донесуваат;
- » Голем дел од градоначалниците немаат познавање од овие закони, поради што и нема нивна соодветна примена;
- » Исто како и градоначалниците и граѓаните немаат познавања за нивните права и обврски кои произлегуваат од овие закони, ниту, пак, ги познаваат надлежностите на инспекторите, поради што многу често од нив бараат работи за кои овие немаат надлежност.

в) Инспекторите, како тие на централно така и тие на локално ниво се соочуваат со проблеми и со други закони, како што е Законот за прекршоци затоа што глобите не се фиксно определени, па инспекторите имаат проблем да започнат прекршочна постапка, затоа што при порамнувањето немаат механизам ниту параметри како да ја одмерат глобата. Поради тоа секогаш се оди на најниско утврдениот износ на глоба во законот.

г) Имајќи предвид дека важноста и специфичноста на инспекцискиот надзор во животната средина бара посебно образование, вештини и обука, најсоодветно решение би било да се централизира овој тип на надзор. Ова би значело дека Државниот инспекторат за животна средина би бил единствено надлежен за спроведување инспекциски надзор во животната средина, како на државно, т.е. централно, така и на локално ниво преку подрачни, т.е. регионални или локални канцеларии во општините или регионите.

д) Освен со законски проблеми инспекторите се соочуваат и со практични проблеми како што се:

- » Кадровската неекипираност и техничката неопременост, немање основни средства за работа и возила;
- » Отсуство на обуки и механизми за континуирано стручно усовршување на инспекторите, а областа многу бргу се менува и бара постојана стручна надградба;
- » Немање лабораторија и соодветни технички средства кои се од суштинска важност за утврдување на фактичката состојба при инспекцискиот надзор, особено поради фактот што таа состојба може да се промени за многу кратко време, па доколку не се провери и утврди веднаш потоа нема докази за кршење на законот;
- » Судир на интереси, затоа што општината го овластува инспекторот, а истовремено ги назначува и директорите на јавните претпријатија, а овие инспектори треба да ги контролираат и да ги санкционираат овие директори;
- » Нема специјализација на инспекторите, па во пракса инспекторите треба да покриваат премногу разнородни закони и области;
- » Преклопување на законската регулатива која многу често е во колизија;
- » Нема никакви формални механизми на отчетност на овластените општински инспектори кон Државниот инспекторат за животна средина, а во пракса само 15 до 20 општини до Државниот инспекторат доставуваат извештаи во согласност со правилници кои не се востановени;
- » Голем број на општини немаат овластени општински инспектори или, пак, овластените инспектори не вршат надзор од нивна надлежност поради што товарот паѓа на државните инспектори;
- » Овластените општински инспектори немаат никаква одговорност затоа што овие одредби од Законот за инспекциски надзор не важат за нив;
- » Недостасуваат стандардни оперативни процедури (СОП) за сите инспекциски постапки;
- » Отсуство на соработка на овластените општински инспектори со Инспекцискиот совет, за сè што имаат потреба го комуницираат со Држав-

ниот инспекторат за животна средина и од него имаат целосна поддршка особено стручна;

- » Отсуство на капацитет на локално ниво особено во помалите општини да ги извршуваат своите законски надлежности;
- » Мерките и глобите предвидени со законите се неефикасни, затоа што за големи компании не е никаков проблем да платат глоба и да продолжат со кршење на законот;
- » Недостиг на објективни параметри по кои ќе се утврдува потребниот број на инспектори за да може ефикасно да се контролира заштитата на животната средина.

Од разговорите со сите учесници на фокус-групите може да се извлече генерален заклучок дека постои потреба да се смени целиот концепт на инспекциски надзор, односно да се воспостави централен механизам на инспекција во делот на животната средина.

3.1. Заклучоци

Од она што беше разговарано на фокус-групите и презентираниите проблеми може да се извлечат следниве заклучоци:

1. Законската регулатива е премногу обемна и воопшто не е соодветна, бидејќи предизвикува многу проблеми во функционирањето, како на државните така и на овластените локални инспектори за животна средина, бидејќи предвидува преголем број на надлежности.
2. Инспекциските служби се целосно неекипирани, како кадровски така и технички со неопходни средства и возила и недоволно спроведени соодветни обуки.
3. Нема законски механизам на отчетност и координација на централните и локалните инспектори.
4. Инспекцискиот совет предизвикува дополнителни административни обврски што претставува дополнителен товар за инспекторите во нивното работење.
5. Постои потреба од менување на системот на инспекциски надзор во животната средина со што ќе се поедностави неговото спроведување преку давање на оваа надлежност на Државниот инспекторат за животна средина и на централно и на локално ниво.



Патоказ на активности за унапредување на легислативата и институционалните капацитети на локалните инспекциски служби за животна средина

4. Патоказ на активности за унапредување на легислативата и институционалните капацитети на локалните инспекциски служби за животна средина

1. *Да се воспостави кохерентен систем на инспекцискиот надзор во сите области, вклучително и во делот на животната средина.*

Рок: 2 години

Активности:

- » Да се воспостави унисон и кохерентен систем на инспекциски надзор, со јасно дефинирање на степенот на надлежноста за вршење инспекциски надзор на локално или регионално ниво;
- » Да се изврши легислативна интервенција во Законот за локалната самоуправа во кој доследно ќе биде одразен и регулиран новоутврдениот концепт на инспекциски надзор;
- » Да се донесе нов Закон за инспекциски надзор во кој доследно ќе биде одразен и регулиран новоутврдениот концепт на инспекциски надзор на централизирање на инспекцискиот надзор во животната средина;
- » Усогласување на сите посебни закони кои ја регулираат работата на инспекциските служби со овие нови закони, вклучително и на Законот за животна средина.

Образложение: За да може да се обезбеди доследна имплементација на законските прописи во Република Северна Македонија мора да се воспостави кохерентен систем на инспекциски надзор. Притоа треба да се разгледаат компаративните европски искуства, при што јасно ќе се дефинира дали и во која мера инспекцискиот надзор би се централизирал, односно децентрализирал. При утврдување на новиот концепт на инспекциски надзор како основа за должително треба да бидат земени предвид важноста и специфичноста на сегментот на животната средина, како и на принципите на ефикасност, ефективност и економичност. Имено, без ефикасни и ефективни инспекциски служби не може да се гарантира извршувањето на законите, а со тоа под прашање се

доведува и правната сигурност на граѓаните. Имајќи ја предвид малата територија на државата, како и малите капацитети на единиците на локалната самоуправа, мора да се размисли за окрупнување и регионализација на инспекциските служби, а тие да бидат финансиски и функционално субординирани на министерствата.

2. Да се зајакнат институционалните капацитети на локалните инспекциски служби.

Рок: веднаш

Активности:

- » Веднаш да се воспостави база на перманентни податоци околу состојбата со пополнетоста на работните места со овластени инспектори за заштита на животната средина;
- » Да се направи функционална анализа со која ќе се утврди потребниот број на локални инспектори во сите области, вклучително и за животна средина за да се обезбеди доследна имплементација на законите, како и потребните технички средства за нивно непречено функционирање;
- » Врз основа на функционалната анализа да се направи финансиска рамка за потребни средства на општините за вработување на потребните инспектори;
- » Да се воспостави законски механизам за мерит вработување, континуирано стручно оспособување, кариерен напредок и привлекување квалитетни кадри за локални инспектори;
- » Да се обезбедат финансиски средства за пополнување на овие работни места;
- » Да се воспостави законски механизам за интеграција на овластените локални инспектори во нововоставениот систем на инспекциски надзор од првата препорака;
- » Да се обезбедат средства и да се набави потребната техничка опрема, лабораторија и возила за функционирање на инспекциските служби.

Образложение: Моменталната состојба со институционалните капацитети на локалните инспектори за животна средина е алармантна, но алармантна е и состојбата со загаденоста. Оттука зајакнувањето на капацитетите на локалните инспекциски служби не треба да трпи одлагање и да чека утврдување на финалниот концепт за инспекциски надзор во државата од првата препорака. Затоа мора веднаш да се пристапи кон една сеопфатна анализа, како на чо-

вечките така и на техничките капацитети на локалните инспекциски служби за животна средина. Откако ќе се утврдат точно потребите, треба да се пристапи веднаш кон зајакнување на човечките и техничките капацитети за да можат инспекторите непречено да функционираат, а по дефинирање на новиот концепт на инспекциски надзор тие без поголеми проблеми би можеле да бидат интегрирани во новиот концепт.

ISBN 978-608-4648-68-0
ISBN 978-608-4926-05-4