



АНТИКОРУПЦИСКА ПРОВЕРКА НА ЗАКОНОТ ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Дарко Аврамовски и Емилија Спасовска

ДЕКЕМВРИ 2021

Проектот „Набљудување во ризични области од корупција: здравство и животна средина“ е финансиран од Фондација Отворено општество - Македонија. „Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондација Отворено општество - Македонија“.

ИМПРЕСУМ

Наслов: Антикорупциска проверка на Законот за животната средина

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Автор: Дарко Аврамовски, Емилија Спасовска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.antikorupcija.mk>

СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
КОРУПЦИСКИ РИЗИЦИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА	6
Ризици поради непрецизни дефиниции	6
Ризици поради недоуредени прашања	9
Ризици поврзани со вклученоста на повеќе субјекти во одлучувањето и споделените надлежности	9
Ризици поврзани со јавноста, транспарентноста и инклузивноста	10
Ризици поврзани со издавањето на дозволи	14
Ризици поврзани со дискрециони овластувања	17
Ризици поврзани со финансирањето на активностите	17
Ризици поврзани со изборот и разрешувањето на директори	18
Ризици поврзани со инспекцискиот надзор	19
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	21

ВОВЕД

Законот за животната средина ја поставува основната рамка која ја доуредуваат во детали останатите закони релевантни за животната средина, а кои се однесуваат на квалитетот на амбиенталниот воздух, заштитата на водите, шумите и природата, урбаното зеленило и слично. Во вака поставената рамка треба да се движат другите прописи кои се однесуваат на развојот на општеството и државата, а кои можат да имаат влијание врз животната средина, како што се Законот за минерални сировини, Законот за енергетика, Законот за урбанистичко планирање и други слични закони. Така, Законот за животна средина ги уредува правата и должностите на државата, локалната самоуправа, како и правата и должностите на правните и на физичките лица, во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина како посебно право на граѓаните. Сепак, имајќи предвид дека станува збор за хоризонтален пропис, како и тоа дека станува збор за општ закон (*lex generalis*), истиот не може да пружи никаква заштита при евентуалната неусогласеност на некој од останатите закони со Законот за животна средина. Во секој случај, имајќи предвид дека Законот ја поставува основната рамка, истиот ги поставува основите за давање на различни дозволи и одобренија на правни и физички лица, како оние кои се однесуваат на вршење одредена професија, така и оние кои се однесуваат на изведување на инфраструктурни, индустриски, производни, услужни или други проекти кои вклучуваат големи инвестиции, а кои можат да имаат влијание врз животната средина. Оттука, главните ризици кои се неминовно вградени во овој сектор се токму оние кои се однесуваат на издавањето на разни дозволи и одобренија, како и вршењето на инспекцискиот надзор. Поради ова, е особено значајно да биде направена процена на ризиците од појава на корупција и судир на интереси во самите прописи кои се однесуваат на секторот животна средина.

Законот за животна средина е донесен во 2005 година и до сега има претрпено 23 измени,¹ или со други зборови, во овој Закон, од неговото донесување до денес, законодавниот орган интервенирал со измени на секои 7 месеци просечно. Ваквата состојба алудира на фактот дека постојат повеќе предизвици и проблеми во однос на начинот на регулирање на правилата за животна средина, како и неможност да се донесат долгорочни и одржливи законски решенија, поради што се потребни чести интервенции во овој Закон. Од друга страна, големиот број на измени и дополнувања на еден пропис најчесто резултира со слаба прегледност на самите норми, а не ретко предизвикува појава на контрадикторности на одредбите на истиот, или пак колизија на одредби со други прописи, како и појава на правни празнини и нерегулирани правни прашања релевантни за унапредување и зачувување на животната средина. Секако, честото менување на законите, само по себе е ризик фактор за појава на корупција и судир на интереси, но исто така може да биде и индикатор за коруптивни поведенија, согласно кои определен пропис се менува наменски како би се овозможило определено правно или физичко лице да не мора да се прилагоди на прописот, туку прописот да се прилагоди на практичното дејствување на ова лице.

¹ Закон за животна средина, Службен весник на РМ. бр: 53/2005; 81/2005; 79/2006; 101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018;

КОРУПЦИСКИ РИЗИЦИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Оваа антикорупциска проверка на легислатива утврдува и обработува неколку видови на ризици, односно ризици кои се јавуваат поради: непрецизни дефиниции, вклучување на повеќе субјекти во одлучувањето и споделени надлежности, издавање на дозволи, дискрециски овластувања, финансирање, избор и разрешување на директори, инспекциски надзор. За потребите на овој документ е искористена Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата на Државната комисија за спречување на корупцијата², како и Компаративната анализа и методологија на Регионалниот совет за соработка на југоисточна Европа и Регионалната антикорупциска иницијатива³.

Ризици поради непрецизни дефиниции

Во првата глава Законот ги пропишува основните начела за регулација на секторот животна средина, како и ги дава дефинициите на клучните поими, како и ги поставува целите на Законот. Иако начелата, **дефинициите и целите** се добро поставени, истите можат да бидат унапредени, особено во поглед на хармонизирање на домашното законодавство со европското. Во практиката е тешко да се докаже кога определено начело е прекршено, поради што е особено битно истите да бидат темелно и соодветно поставени како би се формирала цврста рамка за заштита на животната средина.

Унапредувањето на законскиот текст е пожелно и кога станува збор за дефинициите кои законот ги нуди, првенствено преку дефинирање на **надлежните органи** и прецизно определување на надлежното министерство, како би се оневозможило влијание врз Законот за животна средина од други закони. Дополнително, треба да се има предвид дека прецизното дефинирање на надлежните органи, придонесува кон елиминирање на потребата граѓаните да бидат во постојан и директен контакт со државни органи и службеници, на кој начин дополнително се елиминираат ризиците од злоупотреба на службената положба и појава на корупција. Во оваа насока, посебно битно е да постојат јасни и прецизни одредби кои ги определуваат сите органи и организациони единици, како и прецизно мапирање на нивните меѓусебни односи и надлежности.

Така, во овој дел, посебно внимание треба да се посвети на стручниот орган во состав на Министерството за животна средина, надлежен за вршење на стручни работи во областа на животната средина и има повеќе надлежности во постапките за добивање на дозволи и лиценци. Во овој контекст, согласно Законот за животната средина, заради вршење на стручни работи во врска со медиумите и областите на животната средина, се формира **Управа за животната средина** како орган надлежен за вршење

² https://www.dsk.mk/fileadmin/PDF/Metodologija_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf

³ http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

на стручните работи во областа на животната средина, во состав на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, односно Министерството за животна средина. Од друга страна, согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ), како орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање е предвидена **Служба за животна средина**. Ваквата неусогласеност на законските прописи може да предизвика забуна во однос на тоа дали станува збор за два различни органи, со различни надлежности, кои се во состав на Министерството за животна средина (служба и управа), а се основани со различни законски прописи, или пак станува збор за преклопување на законски одредби со различна терминологија која се користи за еден ист орган? Сè ова, само по себе значително ја намалува правната сигурност и предвидливост, а со тоа и се зголемуваат ризиците од појава на корупција и судир на интереси.

Во контекст на ова, доколку се погледне членот 223 од Законот за животната средина, може да се заклучи дека Службата за животна средина е трансформирана во Управа за животна средина, меѓутоа не преку измена на ЗОРОДУ, туку преку измена на Законот за животна средина, додека законскиот текст на ЗОРОДУ останува ист, а со тоа и контрадикторен на ЗЖС. Така согласно членот 223 од ЗЖС: *„со формирањето на Управата за животна средина, средствата, инвентарот, архивата и документацијата и другите работи на Службата за животна средина преминуваат во Управата за животна средина. Вработените од Службата за животна средина ќе се распределат согласно со Актот за систематизација на работните места на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.“* На овој начин, преку практичен пример може да се увиди дека е од исклучително значење, поимите во законите да бидат прецизни, особено кога се дефинираат надлежни органи, а со тоа да се избегнуваат лабави дефиниции со какви изобилува овој Закон, како што е често користената: „орган надлежен за вршење на работите од соодветната област“.

Дополнително на претходно изнесените ризици во поглед на стручниот орган во склоп на Министерството, доколку погледнеме во мапата на органи во состав на министерствата, Управата е определена како орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање, надлежна да имплементира политики и за тоа поднесува извештај до Владата, што упатува на фактот дека Управата одговара пред Влада на РСМ. Ова е поткрепено и со членот 161-а од Законот за животната средина, согласно кој *„за својата работа и за работата на Управата за животна средина, директорот одговара пред Владата на Република Македонија“*⁴. Од друга страна, согласно член 41 став 2 и 3 од ЗОРОДУ, надзорот над работата над органите во состав на министерствата го вршат министерствата, а над другите органи на државната управа министерството што е надлежно за управната област за која е образуван органот на државната управа, додека надзорот над работата на управните организации го врши министерството во чија надлежност е управната област за која е основана управната организација.⁵ Оттука, ваквата колизија на законските одредби кои го дефинираат стручниот орган, ги предвидуваат неговите надлежности и надзорот врз неговата работа, неминовно придонесува кон појава на поголеми ризици од корупција и судир на интереси, но и предизвици во поглед на било какво останато практично имплементирање на овие одредби. ►

⁴ Член 161-а, став 3 Закон за животната средина, Службен весник на РСМ 53/2005, 81/2005; 79/2006; 101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018

⁵ Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на РСМ 58/2000, 44/2002; 13/2006; 82/2008; 167/2010; 36/2011; 51/2011; и Службен весник на РСМ 96/2019; 110/2019; 154/2019;

► Понатаму, во поглед на надлежностите на Управата за животна средина, односно на органот за вршење на стручни работи од областа на животната средина, нејасно е дали истата креира, спроведува или врши надзор на политики од доменот на животна средина. Членот 161 од ЗЖС предвидува дека Управата за животната средина:

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

Со тоа што во Законот е понуден само еден член кој набројува општи подрачја во кои Управата има свои надлежности, без притоа истите да бидат подетално разработени, не е направено соодветно дефинирање на надлежностите, односно истите се прешироко поставени. Доколку се има предвид дека во останатите членови од Законот може да се сретнат битни овластувања кои ги има Управата, како што е вршењето на надзор над инсталациите за кои е поднесено барање за добивање на интегрирана еколошка дозвола, одобрување на елаборати, учество при спроведување на вонреден и редовен континуиран надзор врз инсталациите, вршење на стручно административните работи на меѓуресорското тело, комуникација со операторите и сл., отсуството на прецизно дефинирани надлежности на Управата, како и недефинирана структура за отчетност и одговорност на овој орган, може да се смета дека претставува сериозен ризик за појава на корупција и судир на интереси.

Исто така, при анализа на Законот може да се утврди дека на повеќе места се користи терминот **овластено лице** кое е назначено од страна на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Овие овластени лица од страна на министерот имаат надлежност да утврдуваат дали се исполнети определени услови за стекнување со определени лиценци за работа со штетни материји, или пак за полагање на стручен испит од областа на животната средина, или пак за изготвување на извештај за соодветноста на студијата за оцена на влијанието врз животната средина. Сепак во законскиот текст не може да се најде прецизен опис на тоа кој сè може да биде овластено правно лице, односно кои се критериумите и условите за стекнување со својството на овластено правно лице, додека во одредени случаи истото е оставено на целосна дискреција на одлучување на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Како на пример за ова е членот 43 каде министерот поблиску ги пропишува условите и постапката за овластување на правни лица за изготвување на Регистарот на загадувачи и Катастарот за животна средина.

Ризици поради недоуредени прашања

Понатаму, членот 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. Меѓутоа, нема информација за постоење на соодветен подзаконски акт (правилник) 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**. Поради тоа, отсуството на минимални стандарди вградени во Законот во овој поглед, претставува ризик од појава на корупција или судир на интереси при донесувањето и пропишувањето на подзаконски акт за подетално регулирање на постапката за избор на лице за оцена на технологијата, производите или суровините.

Член 27 од Законот пропишува основа за прогласување на еколошко чисти подрачја, но Законот не уредува, а и 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. Ова претставува правна празнина која треба да се ревидира, и како таква остава простор за појава на различна примена на законските одредби, со што неминовно се намалува правната предвидливост на постапките, а со тоа и се зголемува ризикот од корупција и судир на интереси.

Ризици поврзани со вклученоста на повеќе субјекти во одлучувањето и споделените надлежности

Понатаму, во втората глава, Законот ги поставува општите обврски кои мораат да бидат запазени при преземањето на разни активности кои можат да ја загадат или загрозат животната средина. Во овој дел, во член 22 од ЗЖС предвидено е дека „заради заштита на животот и здравјето на луѓето и на животната средина, министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина во согласност со министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на економијата, министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на земјоделството, шумарството и водостопанството и министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на здравството, го **ограничува или забранува увозот и извозот на опасните супстанции, штетните материи и производи во/од/низ Република Македонија**“.⁶ Ваквата поставеност на постапката сама по себе секако го намалува ризикот од појава на корупција поради распространетоста и вклученоста на повеќе органи во одлучувањето за забраната на увоз и извоз на опасни супстанции, меѓутоа во конкретниот случај ►

⁶ Закон за животната средина, Службен весник на РМ 53/2005, 81/2005; 79/2006; 101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018

- ▶ станува збор за издавање на забрана за увоз, извоз или транспорт на материи штетни за животната средина, во кој случај споделената надлежност помеѓу неколку институции може да биде неефикасна. Имајќи предвид дека за да биде издадена забрана е потребна согласност од сите субјекти кои во Законот се кумулативно наведени, доволно е да се појави корупција или судир на интерес кај било кој од субјектите и на тој начин би се спречило донесување на забрана или ограничување на опасни материи за увоз или извоз. Така поради тоа што во оваа ситуација се вклучени повеќе субјекти, иако се намалува ризикот од донесување на арбитражна забрана, сепак имајќи ја предвид финансиската димензија на работењето со опасни супстанции и материи, ризикот од појава на корупција или судир на интереси може да биде и зголемен во поглед на недонесување на забрана или ограничување за увоз или извоз на опасни материи.

Сличен ваков пример е член 148 став 4 каде исто така е предвидено прибавување на претходно мислење од органот на државната управа надлежен за работите од областа на заштита и спасување, органот на државната управа надлежен за работите од областа на здравството, органот на државната управа надлежен за работите од областа на трудот, органот на државната управа надлежен за работите од областа на економијата и органот на државната управа надлежен за работите од областа на внатрешните работи, со цел да се изготви заклучок по однос на извештајот за мерки на безбедност на операторот кој има систем во кој има присуство на опасни супстанции, како и други мислења неопходни за утврдување на ефектот на конкретен проект врз животната средина. При ваквото спроведување на работите во практиката може да поминува прилично долг период за сите овие различни органи да разгледаат и да дадат свое мислење, што само по себе остава простор за преземање на активности на притисок и нудење/барање корупција. Во таа насока, Законот не предвидува посебни рокови во кои овие органи мора да го дадат своето мислење, ниту пак е јасно предвидено дали и во колкава мера нивното мислење е обврзувачко за органот надлежен за работите од областа на животната средина. На овој начин дополнително се зголемуваат ризиците од појава на корупција или судир на интереси во постапките за оцена на мерките за безбедност на системите каде има присуство на опасни супстанции.

Ризици поврзани со јавноста, транспарентноста и инклузивноста

Посебен сет на ризици од појава на корупција се должат на отсуството на соодветни одредби во Законот кои го регулираат **учеството на јавноста во постапките**, како и запознавањето на јавноста со истите. Така, согласно член 58 став 2 за добивање на информации од јавен карактер некои субјекти се обврзани да дадат **надомест** во определени случаи како би можеле да ја добијат **информацијата од јавен карактер**. Притоа не е наведено за какви ситуации станува збор и кои се тие исклучоци кога треба да се плати надомест, нешто што е оставено на уредување на диспозиција на Владата по претходно даден предлог од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Законот сепак утврдува дека висината на надоместот треба да биде во согласност со реалните трошоци што ги сноси органот заради давањето на информациите, меѓутоа повторно во законскиот текст не е објаснето кои би биле тие реални трошоци и како воопшто се определува висината на овие трошоци, со што истото се препушта на уредување со подзаконски акти.

Ваквото законско решение е идентично на решението кое постои во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, поради што е нејасно зошто Законот за животната средина паралелно и на идентичен начин го уредува истото прашање наместо да се повика на одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Воедно, промената на еден од овие закони може да доведе до појава на слична ситуација како погоре дискутираната со стручниот орган од областа на животната средина, односно до појава на колизија на законските одредби од два закони кои паралелно го уредуваат истото прашање. Врз основа на Законот за животна средина е донесен подзаконски акт донесен од самото Министерство за животна средина- Правилник за начинот и постапката на обезбедување на пристап до информациите во врска со животната средина во 2007 година кои малку подетално го регулираат прашањето во врска со пристапот до податоците⁷. Сепак, интересно е што овој подзаконски акт е донесен пред речиси 15 години и истиот нема претрпено измени, со што оправдано се поставува прашањето дали истиот е во согласност со денешните стандарди за транспарентност и добро владеење.

Дополнително, главната предност за регулирање на определени прашања со подзаконски акти е токму можноста за брзо и флексибилно интервенирање во одредбите на актот, меѓутоа во конкретниот случај самиот Закон е менуван речиси двапати годишно, додека подзаконскиот акт не е менуван воопшто од неговото донесување во 2007 година. Конечно во оваа насока, Правилникот е составен од само 7 члена и истиот нуди само основни стандарди и правила на постапување, кои веќе се содржани во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, односно Правилникот не нуди никакви подетални одредби за тоа кои податоци и на кој начин треба да бидат направени достапни за јавноста, поради што истите тие одредби можат да бидат вградени во самиот законски текст. Ова е особено битно доколку се има предвид дека постапката за донесување на подзаконскиот акт по својата природа не е транспарентна и инклузивна како постапката за донесување на закон, но и поради фактот што подзаконскиот акт во овој случај го носи самиот орган кој е засегнат од состојбата.

Од друга страна, прашањето за надоместот за добивање на информациите од јавен карактер е регулирано со подзаконски акт донесен од страна на Владата- Одлука за утврдување на надоместокот за материјалните трошоци за дадената информација од имателите на информации. Повторно и во оваа ситуација може да забележиме дека подзаконскиот акт е донесен во 2006 година и има претрпено само една измена во 2017 година, поради што повторно може да се дискутира за оправданоста ваквите прашања да бидат уредени со подзаконски акти. Ова е така првенствено поради фактот дека подзаконските акти кои подетално ги уредуваат овие прашања се многу кратки, како и поради тоа што истите очигледно се менуваат поретко отколку самиот законски текст. Имајќи предвид дека уредувањето на овие прашања е оставено во надлежност на извршната власт преку подзаконски акти, додека пак законските одредби не нудат минимални гаранции, се остава простор за појава на ризик од корупција и судир на интереси, преку злоупотреба на одредбите со цел да се ограничи пристапот до информации од јавен карактер, па затоа посебно е битно самиот Закон за животната средина да постави определени ограничувања и насоки, ако не и целосно да ги предвиди ситуациите во кои може да се побара ваквиот надомест. ►

⁷ Правилник за начинот и постапката на обезбедување на пристап до информациите во врска со животната средина, Службен весник на РМ 93.2007

► Понатаму, учеството на јавноста не може да се гледа само преку можноста заинтересираните лица да поднесат барање за пристап до информации, па во таа насока, во Законот повторно отсутуваат доволно одредби кои се однесуваат на јавноста и транспарентноста на надлежните органи, односно нивната должност самостојно да објавуваат податоци и информации од областа за животната средина, обемот и квалитетот на податоците, начините за нивно објавување и сл. Ова е уште повеќе релевантно доколку се земе предвид дека Законот не нуди одредби кои би предвиделе некаква последица доколку надлежните органи не постапуваат согласно стандардите и критериумите за јавно објавување на податоците. Во оваа насока, членот 90 предвидува дека органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен да обезбеди одржување на јавна расправа по однос на студијата за оцена на влијанието на проектите врз животната средина и да обезбеди достапност на информациите кои се потребни на јавноста за учество во јавната расправа, како и да ги извести здруженијата на граѓани формирани за заштита и за унапредување на животната средина од подрачјето на кое се спроведува проектот. Меѓутоа Законот не предвидува доволно одредби кои се однесуваат на тоа **кои сè здруженија на граѓани треба да бидат известени од страна на надлежното министерство, ниту пак на кој начин се обезбедува присуството на јавноста на овие расправи.** Она што е уште поважно, Законот не предвидува последица доколку не е постапено согласно овие одредби за обезбедување на јавност и инклузивност за самиот орган, туку само предвидува можност за обжалување на решението и во ситуација кога не е постапено согласно овие одредби. Уредувањето на овие прашања е повторно препуштено на подзаконски акти, па така Владата има донесено Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописи и други акти, како и планови и програми од областа на животната средина⁸. Речиси идентично како и со претходно споменатите подзаконски акти, оваа Уредба е донесена во 2008 година и има претрпено само една измена во 2011 година, повторно повлекувајќи ги истите прашања- дали оваа Уредба е застарена, особено доколку се земат предвид сите чекори и напори кои се направени во изминатите 10 години со цел да се интензивира учеството на јавноста и да се зголеми инклузивноста и партиципативноста на засегнатите страни, а особено во областите од голем јавен интерес, како што е животната средина, како и дали е навистина потребно овие прашања да се уредуваат со подзаконски акт, кога истиот во практиката се покажува како помалку флексибилен пропис од самиот Закон, а постапката за негово донесување е понетранспарентна и понеинклузивна. Овие прашања се уште повеќе релевантни доколку се анализира самиот текст на Уредбата, согласно кој се разработуваат минимални стандарди кои треба да бидат опфатени во законскиот текст. Она што е особено битно е што **Уредбата не нуди подетални решенија за тоа на кој начин се идентификуваат засегнатите страни во постапките и кои граѓански здруженија можат да се сметаат за заинтересирана страна** во овие постапки, како и дали постојат гарантни механизми со кои би се оспорила анализата за идентификување на сите засегнати страни. Воедно, Уредбата во членот 10 предвидува дека надлежниот орган треба да достави **поединечен или збирен одговор** на сите пристигнати забелешки, мислења и предлози по прописот и/ или планскиот документ, меѓутоа не постојат одредби кои се однесуваат на тоа што ако не е понуден одговор на некоја забелешка, а воедно и самото тоа што органот може да достави сумарен одговор на повеќе или на сите пристигнати забелешки, се остава простор за шиканирање и ограничување на ефективното учество на јавноста во постапките од областа на животната средина

⁸ Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописи и други акти, како и планови и програми од областа на животната средина Службен весник број: 147/2008; 45/2011;

Конечно, **ниту во Законот, ниту во Уредбата не се предвидени начини за овозможување на учество на јавноста и засегнатите страни од друга држава**, во случаите кога ќе биде утврдено прекугранично влијание на проект кој се спроведува на територијата на Република Северна Македонија. Ова е особено важно доколку се има предвид дека согласно Уредбата е предвидено запознавањето на јавноста да биде извршено преку дневни весници и интернет страната на органот кој ја спроведува постапката, на кој начин е невозможно да биде извршено запознавање на населението во друга држава за спроведување на проекти со прекугранично влијание.

Имајќи предвид дека Уредбата е сочинета од само 10 члена кои нудат **општи и минимални стандарди** за вклученост на јавноста, истите овие одредби можат да бидат преликани во законскиот текст, а Уредбата во детали да ги обработи истите, особено во поглед на начините на одржување на јавните расправи и обезбедување на присуство на маргинализирани групи, или пак овозможување на поголемо учество на јавноста и во вонредни околности каде физичкото присуство може да биде отежнато, како што е случајот со пандемијата со КОВИД-19, предвидување на алтернативни начини за вклучување и партиципација, како и можност за заштита на правото на учество на поединци или групи преку јасни процедури.

Како посебни заштитни механизми кои ги предвидува Законот, а кои би можеле да ги искористат граѓаните или здруженијата на граѓани, е првенствено поднесување на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен против решенијата со кои се одобрува или одбива спроведувањето на одреден проект, како и можност за поднесување на барање за привремена мерка за забрана на спроведување на проектот пред надлежен суд. Сепак, отсуството на дефиниции за тоа кои лица можат да се сметаат за засегнати страни кои требало да бидат информирани во овие случаи, може да доведе до ситуација за различно толкување на овие одредби во практиката, а со тоа и појава на ризици од корупција и судир на интереси.

Слични вакви одредби се наоѓаат и во членот 99, став 3 каде органот на државната управа надежен за работите од областа на животната средина е должен да обезбеди на јавноста пристап до **достапните и релевантни информации потребни за оформување на мислење**, меѓутоа не постојат конкретни насоки за тоа како се обезбедува пристапот до информациите за јавноста освен податоците кои се добиваат преку поднесувањето на барање за пристап до информации од јавен карактер. Исто така, отсуствуваат одредби согласно кои би можело недвосмислено да се утврди кои информации мора да се сметаат како достапни и релевантни за оформување на мислење за влијанието врз животната средина, како и тоа дали заштитните механизми дискутирани претходно се однесуваат и на овој член. Во насока на тоа, Законот за животната средина не нуди доволно одредби кои се однесуваат на тоа кои податоци и на кој начин надлежниот орган треба да ги направи јавно достапни, односно истите да бидат објавени или на било кој друг начин презентирани на јавноста, без притоа јавноста да треба да се потпира на барање на овие податоци согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. ►

- ▶ Слична е состојбата и со постапките за **усогласување со оперативни планови**, опфатена во четиринаесеттата глава од Законот, каде повторно се среќаваат нецелосни одредби на регулирање на учеството на јавноста, како и големи дискрециони овластувања на Министерството за животна средина и просторно планирање. Конкретно во членот 136, став 4 е предвидено дека јавна **расправа се организира задолжително доколку тоа го побара најмалку едно здружение на граѓани за заштита и унапредување на животната средина**, меѓутоа никаде во Законот не е прецизирано кои сè граѓански здруженија можат да бидат подобни за да побараат јавна расправа, како и да поднесуваат жалби на одлуките донесени во постапките од областа на животната средина.

Ризици поврзани со издавањето на дозволи

Секторот за заштита на животната средина во последните години добива на значење заради воведувањето на различни еколошки и други дозволи кои деловните субјекти треба да ги имаат за да можат да ги започнат/вршат своите оперативни активности. Инфраструктурните проекти не би можеле да започнат доколку не е направена оценка на влијанието врз животната средина и доколку не се обезбедат соодветните еколошки дозволи. Оттаму, ризиците од корупција во секторот заштита на животната средина главно се поврзуваат токму со издавањето на различни дозволи, посебно на интегрираните А и Б еколошки дозволи.

Доколку се погледнат законските одредби во однос на издавање на **А и Б интегрирани еколошки дозволи** (член 95 до член 129) видно е дека постапките за издавање на истите траат долго, со временски подолги рокови, а во процесот на издавање на дозволи вклучена е централната и/или локалната власт со релативно големи дискрециони овластувања. Согласно Извештајот на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија 2019, Поглавје 27, административниот капацитет на централно и локално ниво е слаб и недоволен, што се одразува и врз постапките за издавање на дозволи и други документи од страна на МЖСПП и другите институции. Ваквата инертност во постапувањето и долготраењето на постапките, а воедно и недоволната координација кај дел од институциите вклучени во издавање на дозволи каде треба да се приберат повеќе документи од различни институции, дополнително ја забавува постапката и создава околина за преземање на активности на притисок и нудење/барање корупција

Во постапките за издавање на интегрирани еколошки дозволи, Министерството е должно да прибави мислење од единицата на локалната самоуправа на чија територија се изведува инсталацијата. Така согласно членот 100, градоначалникот на општината и градоначалникот на градот Скопје се должни во рок од 30 дена од приемот на барањето за мислење кое им е доставено од органот на државната управа во врска со поднесено барање за А-интегрираната еколошка дозвола, да го достават мислењето, во писмена форма, во однос на наводите содржани во барањето. Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен, врз основа на

писмено барање, на градоначалникот на општината и градоначалникот на градот Скопје, во рок од 15 дена, да им ги достави или да им ги направи достапни сите информации потребни за оформување на мислењето. **Доколку градоначалниците не ги достават писмените мислења во определениот рок, се смета дека немаат забелешки по барањето.** Во овој дел, Законот не е доволно јасен во поглед на сметањето на роковите, па така не е соодветно дефинирано дали рокот од 30 дена за доставување на мислењето од страна на ЕЛС се стопира додека трае рокот од 15 дена за доставување на релевантните податоци од страна на органот до ЕЛС, што во практиката може да доведе до невоедначена примена, непредвидливост на постапките, како и целосна злоупотреба на роковите, што само по себе е посебен ризик од појава на корупција и судир на интереси.

Понатаму, Законот не предвидува никакви последици доколку доколку органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина не ги достави **потребните податоци до локалната самоуправа, или доколку достави погрешни, или непотполни податоци заедно со барањето за мислење доставено до локалната самоуправа,** поради што локалната самоуправа нема да може да достави мислење во наведениот рок, или пак ќе достави мислење базирано на погрешна или нецелосна фактичка состојба поради непотполните или погрешни податоци. Покрај тоа што ова претставува ризик за исклучување на единиците на локалната самоуправа од овие процеси на одлучување, истото претставува и ризик од корупција поради можноста од развлекување на рокот од 15 дена во кој органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен да ги достави потребните податоци, а со тоа и на целата постапка.

Врз основа на одредбите од Законот се донесени Правилникот за постапката за добивање на А-интегрирана еколошка дозвола во 2006 година, кој е изменет во 2014 и 2016 година, како и Правилникот за постапката за добивање на Б-интегрирана еколошка дозвола кој е донесен во 2014 година и изменет во 2016 година. Тука уште еднаш може да се забележи парадоксална ситуација каде подзаконските акти се менувани многу помалку отколку самиот Закон, иако подзаконските акти треба да бидат подетални и пофлексибилни на новонастанатите услови, односно преку истите постојано да се унапредува практичната примена на законските одредби. Ваквата состојба со постоење на прилично цврсти подзаконски акти во ситуација кога Законот е менуван неколку пати годишно е индикативна за постоењето на големи дискрециони овластувања на извршната власт во уредувањето на постапките за издавање дозволи, учество на јавноста и пристапот до податоци, бидејќи честите измени на Законот воопшто не влијаеле врз подзаконските акти донесени од Владата и Министерството за животна средина. Имајќи го предвид реткото менување на овие Правилници, во истите не се среќаваат одговори на горе-наведените хипотетички ситуации поради што ризикот од неконзистентна примена на Законот е уште поизразен, а со тоа и ризиците од појава на корупција и судир на интереси.

Член 103 од Законот предвидува јавноста да може да ги достави своите мислења во рок од 30 дена од објавувањето на барањето за А-интегрирана еколошка дозвола. Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина не е обврзан да ги земе предвид мислењата доставени по истекот на рокот. Органот на државната управа надлежен за работите од областа на ►

► животната средина е должен во образложението на А интегрираната еколошка дозвола да наведе кои од **мислењата и ставовите доставени од јавноста** се земени предвид, а кои не се, како и причините за тоа. Меѓутоа, Законот не предвидува можност за обжалување на дозволите во кои нема да бидат наведени причините за тоа кои мислења и зошто не се земени предвид, па така со оглед на тоа што органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина има целосна дискреција за тоа кои мислења ќе ги прифати, без притоа да постои можност за жалба на оваа одлука, самото по себе носи ризик од појава на корупција и судир на интереси. Дополнително, овој член предвидува дека **на барање на засегнатата јавност, инвеститорот е должен да организира јавна расправа** во рок од десет дена по истекот на рокот од 30 дена, додека пак министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ги пропишува начинот и постапката за организирање на јавната расправа. Сепак, Законот не предвидува на кој начин засегнатата јавност може да побара да се организира јавна расправа, **ниту пак кој сè може да се смета за засегната јавност**, што заедно со отсуството на одредби кои се однесуваат на начинот и постапката на организирање на јавната расправа и препуштање на истото во целосна надлежност на министерството претставува зголемен ризик од појава на корупција и судир на интереси. Ова е особено важно доколку се земе предвид дека подзаконските акти се носат во далеку помалку инклузивна и транспарентна постапка за разлика од законските прописи, поради што се предизвикуваат дополнителни пречки за учеството на јавноста и застапувањето на јавниот интерес во процесите поврзани со животната средина.

Сепак, она што е највпечатливо е што во овие случаи јавната расправа се организира само доколку за истото постои барање од страна на засегната јавност, со што јавноста на постапките за издавање на интегрирани еколошки дозволи за изведување на инсталации кои имаат влијание врз животната средина е поставена како исклучок, а не како правило.

Доколку постои барање од засегнатата јавност, согласно Правилникот за постапката за добивање на А-интегрирана еколошка дозвола инвеститорот е должен да ја извести засегнатата јавност преку еден дневен весник кој се издава на територијата на цела држава, преку огласната табла на единицата на локалната самоуправа каде се изведува инсталацијата и интернет страната на органот на државната управа. По исклучок е предвидено инвеститорот и писмено да ги покани засегнатите страни, но не се предвидени ситуациите во кои настапува овој исклучок, односно кога инвеститорот е должен да достави писмени покани. Органот на државната управа е надлежен да оцени дали се исполнети условите за одржување на јавната расправа, што значи дека извршната власт повторно има дискреционо овластување да одлучи дали ваквата јавна расправа ќе се одржи или не. На овој начин, а во отсуство на дефиниции за засегната јавност и отсуство на регистар на овластени граѓански здруженија се појавува дополнителен ризик од корупција и судир на интереси.

Ризици поврзани со дискрециони овластувања

Во однос на **формирање на разни видови на комисии** низ законскиот текст, видно е дека истото целосно е оставено на дискреционо право на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Така, во член 22-е Комисијата која ги верификува прашањата за полагање на стручниот испит за постапување со средства за ладење и/или производи кои содржат средства за ладење е составена од двајца претставници и нивни заменици на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина назначени од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина и три претставника и нивни заменици од редот на стручни лица и професори од соодветната област кои имаат најмалку десет години работно искуство во областа на ладилната техника. Истото се однесува и на лицата кои полагаат стручен испит за упис во листа на експерти за стратегиска оцена на животната средина. Понатаму согласно член 29 Комисијата за еколошка ознака ја формира министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, а согласно член 104 Министерот формира Научно-техничка комисија за најдобрите достапни техники заради определување за најдобри достапни техники во А-интегрираните еколошки дозволи.

Неоспорувајќи го дискреционото право на министерот за животна средина, ризик од корупција се детектира во фактот што во Законот не е утврдена постапката за избор на членовите на комисиите, ниту пак се утврдени услови и критериуми за нивен избор. Дополнително, Законот предвидува како единствен услов експертите да бидат истакнати во областите на техниката, економијата и животната средина, што неминовно потсетува на дефиницијата на истакнат правник, како и проблемите кои истата ги предизвикува во практиката.

Оттука, може да се заклучи дека формирањето на овие комисии е ризик од корупција и судир на интереси затоа што назначувањето на претставниците од Министерството за животна средина во овие комисии може да биде субјективно од причина што нема пропишани услови и критериуми за кандидатите, особено земајќи го во предвид фактот што за некои од нив следува и паричен надомест како членови на комисиите.

Ризици поврзани со финансирањето на активностите

Во однос на **финансирање и реализирање на активностите од областа на животната средина**, поточно начинот на доделување на средства на корисниците, согласно член 175 се врши по пат на **јавен конкурс** којшто го објавува и спроведува органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Законскиот текст не го предвидува начинот на спроведување на ►

- ▶ јавниот конкурс, ниту пак кој ќе решава за доделување на средства на корисниците, односно дали тоа ќе биде комисија или друго овластено лице и сл. Ова значи дека оваа постапка е целосно оставена на диспозиција на органот на државна управа да доделува средства на корисници без за тоа да има детално предвидена постапка што повторно води кон ризик од корупција.

Ризици поврзани со изборот и разрешувањето на директори

Не е пропишан **начинот на кој се бира директор на Државниот инспекторат за животна средина**. Имено, во членот 194-б е пропишано кои услови треба да ги исполнува едно лице за да биде избрано за директор на Државниот инспекторат за животна средина, но во однос на тоа како се одвива селекцијата од пријавените кандидати и начинот на истиот ќе се избере не е ништо конкретно наведено, што алудира на фактот дека тоа останува на слободна диспозиција на извршната власт. Дополнително, Законот предвидува само општи услови за избор на директор, како што се македонско државјанство, непостоење на забрана за вршење професија, познавање на англиски јазик, поседување на диплома со најмалку 240 кредити според ЕКТС и 5 години работно искуство, но не предвидува никакви подетални посебни услови за стручноста и компетенциите на лицето кое треба да биде избрано како директор. Ваквата ситуација претставува сериозен ризик од појава на корупција и судир на интереси, а истата е уште повеќе усложнета со фактот што не е предвиден ниту начинот на кој се разрешува директорот, условите под кои може да се разреши директорот пред истекот на мандатот, ниту постапката за негово разрешување и правните лекови кои истиот ги има на располагање.

Идентична ситуација се среќава и со изборот и разрешувањето на директорот на Управата за животна средина, односно на стручниот орган за вршење на работите од областа на животна средина, па така во членот 161-б се предвидени идентичните минимални услови за избор, како и за директорот на Државниот инспекторат за животна средина, а исто така отсутнуваат било какви одредби за спроведување на постапката за избор, условите за разрешување, како и постапката за разрешување на директорот на Управата за животна средина. Во контекст на ова, во практиката веќе посведочивме на пример каде беше разрешен директорот на Државниот инспекторат за животна средина од страна на Владата без да постои дискусија за истото, како и без да биде дадено кредибилно и темелно образложение за ваквото постапување. На овој начин само се потенцира значењето од прецизирање и унапредување на овие одредби во Законот како би се оневозможило манипулирање со одредбите, особено големите дискрециони овластувања на извршната власт, а со тоа и до појава на ризици од корупција и судир на интереси.

Ризици поврзани со инспекцискиот надзор

Слична ситуација како и кај директорот на Државниот инспекторат се среќава и кај **државните инспектори**, а доколку го земеме во предвид фактот дека членот 19б каде се утврдени условите кои треба да ги исполнуваат инспекторите досега има 7 измени, може да заклучиме дека постои проблем во утврдувањето на условите кои инспекторите треба да ги исполнуваат, поради што законските решенија кои се носат не се долгорочни и одржливи. Од друга страна, честото менување на овие одредби и користењето непрецизни и нецелосни дефиниции на условите и постапките за избор може да се смета како посебен ризик од појава на корупција и судир на интереси, како и наменско креирање на законски решенија со цел да се овозможи полесно заобиколување на одредби од Законот при спроведување на проекти во областа на животната средина.

Во насока на тоа, во 2021 година беше донесен Нацрт Закон за висока раководна служба чија цел е да се воспостави воедначена процедура за назначување на раководна позиција, професионализација на раководните позиции - издвоена од политичкото управување, со политичка одговорност. Во овој предлог закон се наведени подетални услови кои треба да се исполнат за да може да се разреши висок раководител пред истекот на мандатот, како на пример доколку истиот биде оценет со „незадоволително исполнување на договорените цели“ двапати, при редовното оценување и при вонредното оценување во период од 6 месеци; со правосилна пресуда е осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци; против него е поведена кривична постапка или се преземени мерки, кои го прават недостоен за извршување на функцијата или го попречуваат во извршување на функцијата; е утврдено дека е дисциплински одговорен за дисциплински престап или се открие дека дал лажни информации во постапката за неговото именување, односно назначување.

Во овој Нацрт закон е предвиден и нов начин на избирање на директорите на јавните институции односно истите да се бираат од страна на специјално формирана Комисија за селекција на високата раководна служба, чии членови ќе го минат процесот на составување налик оној на актуелниот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата. Овој Нацрт закон се очекува да биде донесен во што поскоро време, а како ќе функционира во практиката и дали ќе се направат дополнителни измени ќе се види откако истиот ќе биде изгласан како закон.

Во однос на инспекциските служби, фактот дека постојните законски решенија се неефикасни е тоа што веќе подолго време се подготвува и нов **Закон за инспекција во животната средина**. Согласно постојните прописи инспекцискиот надзор од областа на животната средина е уреден на централно и локално ниво. На централно ниво, инспекцискиот надзор се врши од Државниот инспекторат за животна средина преку државните инспектори за животна средина, државни инспектори за природа и водостопански инспектори. На локално ниво, инспекцискиот надзор се врши од страна на овластените инспектори. Постои разлика во обврските за централните и локалните инспектори кои произлегуваат ►

- ▶ од Законот за инспекциски надзор односно обврските кои се пропишано во Законот за инспекциски надзор за државните инспектори не важат и за локалните инспектори, а спроведување на инспекциски надзор без соодветна координација на централната и локалната власт, како и непостоење на механизам со кој ќе се следи спроведувањето на инспекцискиот надзор на локално ниво ја доведува во прашање ефикасноста на истиот и резултатите од истиот. Ова останува да се регулира со донесување на Законот за инспекција во животната средина, кој ќе овозможи воспоставување на поефикасен систем на инспекција во животната средина на територијата на Република Северна Македонија со што ќе се придонесе кон зголемување на спроведување на законодавството за животна средина од страна на субјектите на надзорот, како и исполнувањето на стандардите за животна средина се со цел подобрување на животната средина.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Имајќи предвид дека одредбите кои се однесуваат на животната средина, независно дали директно или индиректно, се протегаат низ повеќе законски и подзаконски акти, како и голем број на меѓународни документи кои државата е обврзана да ги преведе во националното законодавство, првенствено во поглед на ЕУ интеграциите на државата, потребно е да бидат издвоени соодветни ресурси наменети за процена и следење на појавата од ризици од корупција во целиот сектор, како во однос на самите законски и подзаконски текстови, така и во поглед на нивната практична имплементација.

Согласно Извештајот на ЕК 2020 земјата е на одредено ниво на подготвеност во областа на животна средина. Постигнат е ограничен напредок во областа на заштитата на природата, цивилната заштита и климатските промени. Сепак, спроведувањето во сите сектори сè уште заостанува. Токму поради тоа земјата се охрабрува значително да ги засили амбициите кон зелена транзиција при што треба особено да се подобри меѓусекторската координација и да се зголемат финансиските ресурси за намалување на загадувањето на воздухот на локално и национално ниво; да воспостави интегриран регионален систем за управување со отпад и да се 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. Токму поради тоа, согласно НПАА предвидено е да се донесе нов Закон за животната средина со кој ќе се изврши ревизија на постојниот Закон за животната средина преку транспозиција на корпус ЕУ мерки како 32001L0042, 32003L0004, 32003L0035, 32004L0035, 32011L0092и 32014L0052. Исто така подобрување на постапките за СЕА и ЕИА се предвидени во новиот Закон за животна средина.

Во однос на Законот за животна средина, како генерална забелешка од целиот законски текст, која се провлекува низ повеќе одредби е токму тоа што скоро сите постапки, барања, начин и услови на добивање дозволи, како и рокови се уредуваат со целосна дискрециона слобода на Министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, кој има диспозиција истите поблиску и подетално да ги определи. Ова укажува на фактот дека министерот има навистина голема слобода во поглед на креирање на начинот на одвивање на постапките, формата на барањата и начинот на издавање на дозволи, наплаќање на надоместоци и воопшто регулирање на целосните постапки предвидени во Законот, како и донесување на одлуки во постапките, што во суштина е главниот ризик од корупција и судир на интереси детектиран во овој Закон, особено со оглед на тоа што овие работи не се прецизно утврдени со истиот. Иако ваквата поставеност овозможува поголема флексибилност во дејствувањето, особено доколку се има предвид динамичната природа на самиот сектор и испреплетеноста на истиот со други сектори, сепак треба да се има предвид дека поголемиот број од подзаконските акти се донесени пред 8 или повеќе години, додека законскиот текст е менуван во просек најмалку еднаш годишно. Ова укажува на тоа дека Законот може да понуди подетални и попрецизни одредби со што не би се попречила флексибилноста и брзината на постапување на надлежното министерство и органите во негов состав, со што би се намалиле ризиците од појава на корупција и судир на интереси поради големите дискрециони овластувања на министерот. ►

► Во овој контекст потребно е да бидат воведени во Законот некакви минимални стандарди, правила на постапките, како и други ограничувања на дискреционите овластувања на министерот, особено во поглед на предвидување на основни услови за избор на членовите во комисиите. Како позитивен пример за вакво уредување на законските одредби е Законот за заштита на животната средина во Република Словенија, кој опфаќа заштита на земјиштето, водата и воздухот, флората и фауната и користење на природните ресурси, утврдува цели, начела и инструменти за практична и ефективна заштита на животната средина и ги распределува овластувањата за донесување одлуки меѓу различните органи. Законот се заснова на постојното законодавство на ЕУ и претставува основ за сите одредби кои се поврзани со животната средина да бидат донесени врз основа на овој Закон. Следејќи го примерот на Република Словенија, домашниот Закон треба да направи јасна дистинкција помеѓу надлежностите и овластувањата на различните органи кои се главни актери во спроведување на Законот за животна средина. Треба уште на самиот старт да се назначат начелата на кои се ориентира Законот и за постапките кои се предвидени треба точно да се утврди како ќе се спроведуваат, наместо целото одлучување да биде оставено на Министерството за животна средина.

Потребно е да се унапредат законските одредби кои се однесуваат на дефинициите на клучните поими, особено во поглед на утврдување на засегнатата јавност, како и граѓанските здруженија за унапредување и заштита на животната средина. На овој начин ќе се избегне евентуално манипулирање со дефинициите, а со тоа и на подобноста на определени лица или граѓански организации да учествуваат во постапките од областа на животната средина. Законот нуди основни одредби кои се однесуваат на учеството на јавноста, но истите само површно го регулираат истото предвидувајќи учество на јавноста во процесите, меѓутоа отсуствуваат подетални одредби кои би ги регулирале подетално начините на кои се обезбедува учеството на јавноста и одговорноста за обезбедување на истото.

Законот не нуди доволно прецизни одредби кои се однесуваат на обврските на останатите државни органи и единиците на локалната самоуправа, како и на критериумите и стандардите до кои треба да се придржуваат при спроведувањето на инфраструктурни проекти, особено оние поврзани со урбанистичкото планирање, како и изградбата на центри за производство на енергија.

Потребно е да се унапредат одредбите кои се однесуваат на издавањето на интегрирани еколошки дозволи, особено во поглед на воведување на гарантни механизми со кои би се ограничила и оневозможила евентуалната злоупотреба на дискреционите овластувања на сите вклучени субјекти во овој процес, а пред сè Министерството за животна средина, како и единиците на локалната самоуправа.

Препорачливо е да се направат интервенции во законските одредби кои се однесуваат на инспекцискиот и другиот надзор над спроведувањето на Законот, како би се зголемила ефикасноста на Законот во практиката, а со тоа и заштитата и унапредувањето на животната средина. Во овој контекст е особено битно да биде јасно прецизирано во кои случаи засегнатите страни можат да поведат судски спор, особено доколку се земе предвид претходно споменатата неефикасност на инспекциските служби.

