

Универзитет „Св. Климент Охридски - Битола“  
Факултет за безбедност - Скопје

Александар Д. Иванов

ИНСПЕКЦИСКИОТ НАДЗОР ВО ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА  
СРЕДИНА – СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ДРЖАВНИОТ  
ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА



---

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

---

Скопје, 2011



---

**МЕНТОР:** Доц. д-р Искра Аќимовска – Малетик,  
*Факултет за безбедност – Скопје*  
Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола

---

**Членови на комисија:**

**Ред. проф. д-р Цане Т. Мојаноски,**  
*Факултет за безбедност – Скопје*  
Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола

**Доц. д-р Марина Малиш – Саздовска,**  
*Факултет за безбедност – Скопје*  
Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

---

Датум на одбраната: \_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_ 2011 година

Датум на промоција: \_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_ 2011 година

Научна област: Магистер по криминалистика и криминологија

---



Јас, долупотпишаниот, Александар Иванов роден на 19.08.1986 година со ЕМБ 1908986450039, ја давам следната:

## ИЗЈАВА

- Дека магистерскиот труд е авторско дело;
- Дека идеите и деловите кои се преземени на авторите се доследно наведени;
- Спремен сум да одговарам морално, материјално и кривично за одредени барања доколку се покаже дека не сум ги почитувал одредбите од законите со кои се гарантираат авторските права;
- Дека наведените податоци се точни.

Скопје, 15.05.2011

Александар Иванов



## Резиме

Спроведувањето на власта во државата подразбира целосен и структурен систем на управување, а еден од елементите на управувањето претставува и процесот на контрола и надзор. Регулаторната функција во насока на одредување на заштитените вредности во државата ја извршува државата, и истата има развиен механизам за контрола и надзор. Заштитата на животната средина е императив на глобалните, регионалните, а оттука и на државните активности. Овој труд ја објаснува операционализацијата на заштитата во конкретни контролни механизми, отворајќи дел од прашањата на меѓународно ниво (ООН и ЕУ), дел на национално ниво објаснувајќи ги институционалните механизми при остварување на контролата на заштитата на животната средина (Македонија, Србија, Хрватска, Словенија). Објаснувајќи ги контролно – надзорните механизми на државата, а особено инспекциските контролни овластувања, трудот презентира и емпириски податоци од истражувањето на ставовите на Инспекторите за животна средина во Македонија, емпириски податоци добиени преку анализа на содржина на објавените статистички евиденции кои ги водат надлежните власти во Македонија. Животната средина е објаснета отворајќи повеќе теоретски прашања, а особено прашањата за поимовното определување, еколошката безбедност и еколошкиот како специфичен тип на криминал. Во однос на контролата, трудот ја позиционира и управата во политичкиот и правниот систем на државата, а посебно позиционираноста на управата во политичкиот и правниот систем на Република Македонија, со утврдување на нејзината функција, надлежности и авторитативна природа на управните дејства. Трудот го објаснува и инспекцискиот надзор, посебно инспекцискиот надзор во животната средина, а детално на ниво на спроведување на истиот во Македонија од страна на Државниот инспекторат за животна средина.

***Клучни зборови: Животна средина; Инспекциски надзор; Безбедност; Управување; Контрола; Инспектори.***



## SUMMARY

Governing involves complete structural and management system, in which the process of control and monitoring represents basic element. States regulatory function determinates the values that are protected and creates mechanism for control and supervision of those values. Environmental protection presents imperative goal on global, regional and nation state level. This paper explains the operationalization on the environment protection by specific mechanism for control on international level (UN and EU), part of nationwide explaining the institutional mechanism for achieving environment protection (Macedonia, Serbia, Croatia, Slovenia). By explaining the institutional mechanism of the states, and in particular inspection supervision authorities, the paper present data on performed survey about the attitudes of the environmental inspectors in Macedonia, empirical data provided through content analysis on published statistical records by the competent authorities in Macedonia. Theoretical issues referring to the Environment are being explained, especially towards defining the Environment, environmental security/safety, and the environmental crime, as a specific type of crime. Regarding to the control, the paper explains the position on the administration in the political and legal system of the states, especially in Macedonia, determinates her function, responsibilities and the authoritative nature of the administrative actions. Inspection procedure referring to the environmental protection is being explained especially regarding the State environmental Inspectorate.

***Key words: Environment; Inspection supervision; Security; Management; Governing; Control; Inspectors.***



## **Листа на кратенки**

**ООН** – Организација на Обединетите Нации

**ЕУ** – Европска унија

**МЖСПП** – Министерство за животна средина и просторно планирање на Република Македонија

**ДИЖС** – Државен инспекторат за животна средина на Република Македонија

**ЗЖС** – Закон за животната средина

**ЖС** – Животна средина

**ОР** – Одржлив развој

**ОИЖС** – Овластени инспектори за животна средина

**АЖСПП** – Агенција за животна средина и просторно планирање

**МЗОПУГ** – Министерство за заштита на околината, просторно уредување и градежништво на Република Хрватска

**UNEP** – Програма за животна средина на Обединетите Нации

**ИН** – Инспекциски надзор

**ЛД** – Лисабонски договор

**ЗОРОДУ** – Закон за организација и работа на органите на државната управа на Република Македонија

**ИН** – Инспекциски надзор

**ЗКП** – Закон за кривична постапка

**МВР** – Министерство за внатрешни работи

**ИСКЗ** – Интегрирано спречување и контрола на загадувањето

**ЗЕЛС** – Заедница на единици на локална самоуправа



## Попис на слики, органограми и графички и табеларни прикази

1. **Графички приказ бр. 1.** Приказ на структура на примерок по националност, пол, образование и својство (Државен или овластен инспектор).....28
2. **Графички приказ бр. 2** Преземен графички приказ на квантификација на меѓународни договори од областа на животната средина.....41
3. **Графички приказ бр. 3.** Органограм на структурата на државната управа надлежна за заштита на животна средина во Република Србија.....80
4. **Графички приказ бр. 4.** Органограм на структурата на државната управа надлежна за заштита на животна средина во Република Хрватска.....87
5. **Графички приказ бр. 5.** Број на вработени во Државниот инспекторат за животна средина на Република Македонија во периодот 2005 – 2010 година.....169
6. **Графички приказ бр. 6.** Структура на испитаници на емпириското истражување по образование.....170
7. **Графички приказ бр. 7.** Приказ на состојбата за тоа колку од испитаниците биле упатени на специјализација од областа на животната средина.....170
8. **Графички приказ бр. 8.** Приказ на состојбата во однос на тоа колку од испитаниците претходно работеле на друго работно место.....170
9. **Графички приказ бр. 9.** Приказ на ставовите на испитаниците во однос на тоа колку истите сметаат дека им се посветува внимание на континуираното образование на инспекторите.....170
10. **Графички приказ бр. 10.** Органограм на структурата на државната управа надлежна за заштита на животна средина во Република Македонија.....173
11. **Графички приказ бр.11.** Анализа на трендови на вршење на инспекциски надзор (со повеќе индикатори) на ДИЖС во периодот 2005 – 2010 година.....175
12. **Графички приказ бр.12.** Оцена на нивото и степенот на соработка помеѓу инспекциските служби надлежни за спроведување на законот за животна средина наведени како такви во законот.....177
13. **Графички приказ бр.13.** Табеларен приказ за тоа какви мерки најчесто превземаат инспекторите при вршење на инспекцискиот надзор.....180
14. **Графички приказ бр.14.** Приказ на најголемите парични казни кои ги изрекле инспекторите.....182
15. **Графички приказ бр.15.** Приказ на ставовите на инспекторите за постапката за едукација која е согласно законот за животна средина.....183



16. <b>Графички приказ бр.16.</b> Приказ на состојбите околу тоа дали субјектите најчесто ги отстрануваат неправилностите кои биле забележани.....	184
17. <b>Графички приказ бр.17.</b> Приказ на тоа дали субјектите ја почитуваат обврската за обезбедување на право на пристап.....	186
18. <b>Графички приказ бр.18.</b> Дали инспекторите имаат донесено годишен план за вршење на инспекциски надзор, кој е обврска согласно законот за животна средина.....	187
19. <b>Графички приказ бр.19.</b> Приказ на состојбите околу некаков тип на корупција, по различни основи.....	188
20. <b>Графички приказ бр.20.</b> Колку често се добива пријава од граѓани за постоење на состојба на загрозување на животната средина.....	190
21. <b>Графички приказ бр.21.</b> Општа оценка за соработката помеѓу државните и овластените инспектори на сите нивоа.....	192
22. <b>Графички приказ бр.22.</b> Оценка за соработката помеѓу државните и локалните инспектори.....	193
23. <b>Графички приказ бр.23.</b> Дали општините го исполниле условот за издавање на Б-интегрирана еколошка дозвола.....	194
24. <b>Графички приказ бр.24.</b> Табеларен приказ на статистички податоци на комисијата за прекршоци при министерството за животна средина за прекршочни постапки и нивна реализација за периодот 2008 – 2010.....	201
25. <b>Графички приказ бр.25.</b> Табеларен приказ на висина на изречени глоби од страна на Комисијата за прекршоци при МЖСПП. ....	201
26. <b>Шематски приказ бр. 26.</b> Шема на вршење инспекциски надзор во заштита на животната средина и природата од страна на Државниот инспекторат за животна средина.....	202
27. <b>Шематски приказ бр. 27.</b> Шема на вршење инспекциски надзор во заштита на животната средина и природата од страна на Државниот инспекторат за животна средина.....	203





## Содржина

ГЛАВА I.....	13
--------------	----

### I

1. Вовед.....	13
1.1 Предмет на трудот.....	16
1.1.1 Цел на трудот.....	22
2. Хипотетичка рамка – хипотези.....	23
Генерална хипотеза.....	23
Посебни хипотези.....	23
3. Методолошка рамка на трудот.....	23
4. Предметна рамка и цели на емпириското истражување.....	25
Примерокот за емпириско истражување.....	27

### II

1. Кон поимот на животна средина.....	29
1.1 Меѓународни стандарди.....	33
1.1.1 Обединети нации.....	36
1.1.2 Програма за животната средина на Обединетите Нации - United Nations Environment Programme (UNEP).....	37



1.1.3	Европската Унија.....	43
1.1.4	Регулатива на ЕУ во заштитата на животната средина.....	43
1.1.5	Политиката на заштита на животната средина во ЕУ.....	47
<b>2.</b>	<b>Безбедност.....</b>	<b>53</b>
2.1	Еколошка безбедност.....	56
2.1.1	Ризици по безбедноста на животната средина.....	59
<b>3.</b>	<b>Еколошки криминал.....</b>	<b>62</b>
3.1	Нормативни претпоставки за остварување на системот на заштита на животната средина.....	66
3.2	Уставни одредби.....	68
3.2.1	Кривично – правна заштита на животната средина во Република Македонија.....	68
3.2.2	Прекршочно – правна заштита на животната средина во Република Македонија.....	71
<b>ГЛАВА II.....</b>	<b>74</b>	
<b>1.</b>	<b>Компаративен преглед на системи за заштита на животната средина.....</b>	<b>74</b>
1.1	Нормативно – институционални претпоставки за остварување на системот за заштита на животната средина во Република Србија.....	74
1.1.1	Нормативни претпоставки за заштита на животната средина.....	75
1.1.2	Институционална рамка за остварување на инспекциски надзор во заштита на животната средина.....	78
1.2	Нормативно – институционални претпоставки за остварување на системот за заштита на животната средина во Република Хрватска.....	83
1.2.1	Нормативни претпоставки за заштита на животната средина.....	84



1.2.2	Институционална рамка за остварување на инспекциски надзор во заштита на животната средина.....	86
1.2.3	Положба, права и обврски на инспекторите.....	90
1.3	Нормативно – институционални претпоставки за остварување на системот за заштита на животната средина во Република Словенија.....	93
1.3.1	Нормативни претпоставки за заштита на животната средина.....	94
1.3.2	Институционална рамка за остварување на инспекциски надзор во заштита на животната средина.....	97
1.3.3	Положба, права и обврски на инспекторите.....	97
<b>ГЛАВА III.....</b>		<b>102</b>
<b>1. Држава.....</b>		<b>102</b>
1.1	Власт.....	105
1.1.1	Поделба на власта.....	108
1.1.2	Извршна (управна) власт.....	112
<b>2. Државна управа (Бирократија).....</b>		<b>117</b>
2.1	Функција на државната управа.....	121
2.2	Организација на државната управа.....	124
2.3	Организација на државната управа во Република Македонија.....	126
<b>3. Локална самоуправа.....</b>		<b>129</b>



ГЛАВА IV.....	132
1.Кон поимот контрола и надзор.....	132
2.Управен надзор.....	135
3.Инспекциски надзор.....	139
3.1 Поим.....	139
3.2 Организација на инспекциските служби.....	143
3.3 Кадри на инспекциски надзор.....	148
3.4 Овластувања на инспекторите.....	150
3.5 Инспекциска постапка.....	152
4.       Инспекциски надзор во заштитата на животната средина.....	156
4. 1 Фази во спроведување на Инспекциски надзор.....	158
Индикатори за вршење на Инспекциски надзор.....	163
4.2 Инспекциска постапка и надлежни органи за вршење на инспекциски надзор во Република Македонија.....	164
5.       Инспекциски надзор во заштита на животната средина во Република Македонија – Државен инспекторат за животна средина .....	167
5.1 Делокруг на работа на Државниот инспекторат за животна средина.....	177
5.2 Овластувања на инспекторите.....	184
5.3 Постапка за вршење инспекциски надзор.....	186
5.4 Постапување на државниот инспектор по пријава од физичко или правно лице.....	189
6. Инспектори за заштита на животната средина во рамки на општините.....	191
7.       Постапка по констатација на извршено кривично дело од областа на заштита на животната средина.....	195



8. Прекршочната постапка при заштитата на животната средина.....	197
ГЛАВА V.....	204
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА.....	204
ПРИЛОЗИ.....	217
АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК.....	217
Записник.....	225
Решение.....	227
Посредување.....	229
Записник за започнување на постапка за посредување.....	230
Барање за поведување на прекршочна постапка.....	231
Библиографија.....	232



## ГЛАВА I

### I

#### 1. Вовед

Свеста за потребата од заштита на животната средина не датира многу одамна, па оттука и активноста на државата во оваа област преку својата регулаторна функција и организационо – инструментализирана заштита е од блиското минато. На овие простори за прашањето на заштита на животната средина почнува да се зборува некаде во шеесеттите години на 20 – от век, со бројни иницијативи за правно уредување на самата заштита на животната средина, но повеќето од нив неуспешни. Неуспешноста на политиките кои се насочени за заштита на животната средина<sup>1</sup> во голем дел е резултат на компромисот кој треба да го прави човекот поради воспоставениот систем на живеење и владеење кој го има изградено. Овој труд отвара прашања на нормативно, фактичко и организационо уредување и функционирање на заштитата на животната средина во Република Македонија.

Некои од прашањата со чија помош би можело го конкретизираме предметот и интересот на трудот се: **1) специфичната организациска архитектура на државниот управен апарат, како и автономни заедници на локално ниво изградени како систем на локална самоуправа со свои автономни надлежности.** Оттука, прашањата кои се поставуваат се движат во следната насока: Прво, преку истражување на нормативно – фактичките состојби во Државниот инспекторат за заштита на животната средина можат да се утврдат повеќе состојби кои остваруваат влијание на степенот и функционалноста на механизмот за заштита на животната средина. Понатаму, состојбата на меѓуинституционална и меѓуресурска соработка, функционирањето на механизмот на успешна организација и распределба на надлежности на централниот орган (ДИЖС) и инспекторите во единиците на локалната самоуправа исто така се едни од прашањата на кои е посветено внимание.

---

<sup>1</sup> Уставотворецот и литературата покрај терминот „заштита“ го користи и терминот „унапредување.“ Според авторот на овој труд за унапредување на животната средина од нејзината природна структура и содржина не може воопшто да дојде, од едноставна причина што човекот со својот начин на живеење има предодреденост да ги искористува ресурсите, и во голем дел предизвикувајќи состојби и последици кои никогаш не би се случиле доколку не би постоело влијанието на човекот.



Понатаму, несомнено, општествените состојби, детерминирани од бројните општествени процеси и односи кои ги остваруваат мноштвото субјекти бара целосен научен, практичен и организациски пристап, особено во делот на управувањето на активностите кои се извршуваат како резултат на организираниот живот на човекот.

Регулаторната функција на државата, прашањето на управувањето со процесите, особено на државната апаратура во едно општество, може да се разберат како активности на мобилизација на кадровски, институционални, материјално – технички капацитети чија цел е остварување на максимално ниво и степен на компатибилност/усогласеност на нормативниот и фактичкиот елемент на правниот поредок. **Целта на ваквиот процес претставува остварување на предвидливо отстапување на фактичкото во однос на нормативното!** Ваквата предвидливост треба да обезбеди степен на сигурност кај сите членови на општеството. **Тој степен на сигурност е во обратно пропорционален однос со степенот на загроеност на вредностите кои имаат определена важност кај луѓето (здравје, живот, сопственост итн.).** Овие прашања се всушност прашањата кои се однесуваат на поимовното определување на безбедноста. Истата можеме да ја сфатиме како отсуство на закани или загрозувања и несомнено претставува исклучително важна компонента од човековиот живот. Димензиите на безбедноста се определуваат зависно од предметот на заштита на конкретната вредност. Кога станува збор за заштита на животната средина и со истата поврзаните ризици и закани станува збор за еколошка димензија на безбедноста или еколошка безбедност. Еколошката безбедност како компонента на општата безбедност претставува особено актуелен проблем и предизвик во светски рамки. Во научна смисла овој труд има за цел да ја објасни државната организација, особено нејзините контролно - надзорни надлежности со репресивни овластувања. Положбата на управата како извршна власт е секогаш инспиративна и податлива за анализирање, па затоа овој труд ја утврдува и организационата поставеност на институциите надлежни за вршење на инспекцискиот надзор во Република Македонија во областа на животната средина и нивниот однос кон останатите компоненти на надзорните институции.

Државата ја остварува регулаторната функција. Во вкупноста на своите активности оваа регулаторна функција несомнено поседува карактеристики на управување со организацијата на процесите и односите во општеството. Управувањето, како процес е особено сложен и во себе содржи зависни и независни елементи кои бараат внимателна синхронизација. Содржинскиот аспект на управувањето (во смисла



што е предмет на истото) е различен. Она што е заедничко е дека овој процес се извршува од бројни субјекти во општественото уредување и живеење. Со вакво значење на управувањето можеме слободно да кажеме дека развојот, динамиката, мултифункционалноста и комплементарноста на процесите во општеството, како и резултатите од овие дејства претставува особено важен дел од организираниот начин на живот каков што го познаваме.

Управувањето со квалитетот на животната средина подразбира систем кој ќе укажува на промените и состојбата кои се случуваат под влијание на антропогена активност. Овој систем подразбира вклученост на повеќе институции, организации, како на хоризонтално, така и на вертикално ниво. Следењето на состојбата со животната средина со цел квалитативно да се издигне на потребно ниво подразбира ангажираност на повеќе субјекти, почнувајќи од организираност во одредена работна организација, општина, цела држава, региони и секако, на глобално ниво.

Несомнено обврската за заштита на животната средина произлегува од правото на човекот на здрава животна средина. Правото на здрава животна средина е од таканаречената трета генерација права. Правото на заштита на животната средина е декларирано од меѓународната заедница (на различно ниво), загарантирано со Уставот на Република Македонија, дефинирано како „уредување и хуманизација на просторот и заштита и унапредувањето на животната средина на природата“,<sup>2</sup> како и законите и подзаконските акти во државата. Важноста на животната средина мора да се истакне имајќи ги предвид предупредувањата на релевантни научно – истражувачки субјекти во светот за круцијалноста на нејзиното значење за одржување на природниот биланс и одржливост на планетата.

Еден од елементите на управувањето како процес претставува и контролата на планираните и реализираните активности во рамки на определен процес. Значи контролата е неопходен сегмент кој е карактеристика за секој процес на управување. Државата како организирана структура поседува различни и бројни механизми за контрола и надзор на регулираните активности. Еден од бројните механизми за **надзор**

---

<sup>2</sup>Устав на Република Македонија, (Службен весник на Република Македонија бр. 52 од 22.11.1991 година), член 8. Исто види кај: Акимовска – Малетик, И., *Заштитата на животната средина и инспекцискиот надзор во Република Македонија*, објавено во: Зборник на трудови „Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија“, Факултет за безбедност – Скопје 2010, стр. 227.





**и контрола** кој се развил како контрола **над спроведувањето на законите** е инспекцискиот надзор. Истиот е еден од видовите на управен надзор кој е дел од управувачката активност на државата во услови кога остварува контрола над особено важни области од човековиот живот. Имајќи предвид дека во организираниот општествен живот на човекот има голем број на процеси и односи, соодветно се развиле и механизми за контрола кои по својата содржина и област се специфични. Во однос на спецификата на овој труд (предметно определување на заштита на животната средина), како за многу други области од човековиот живот интересот е масовен, но релативно од поново време. Се работи за децении како животната средина поттикнува внимание, а постојано прашање е дали денес се посветува доволно напори за одржување и заштита на истата. Се до 20 – от век можеме да кажеме дека односот на човекот кон животната средина е диригиран од неговите интереси. Особено индустриската револуција и галопирачкиот економски развој во 19 – от и 20 – от век биле силни мотиви за да се занемари влијанието на човекот кон природата, а во тој дел и кон животната средина. Како резултат на ваквите процеси, *цивилизациониот напредок кој резултира со многубројни сознанија за животот на човекот се повеќе го насочува своето внимание кон одржливоста на системот на планетата*. Овој систем на заштита на животна средина можеме да го гледаме низ различни диоптрии, меѓу кои и различните степени на заштита во смисла на територија и содржина и без оглед дали се работи за меѓународно или национално ниво, неспорна и исклучителна е важноста на прашањето.

## **1.2 1.1 Предмет на трудот**

Предмет на овој труд претставува утврдување на елементите на системот на заштита на животната средина во Република Македонија, особено инспекцискиот надзор во функција на таа заштита преку ДИЖС и ОИЖС во рамки на општините.

Инспекцискиот надзор претставувајќи дел од извршната власт, располага со прерогативни овластувања со елементи на авторитативност. Авторитативноста се олицетворува особено со овластувањата при решавање на конкретни случаи кога може да се: затвори, забрани, стопира, нареди и сл. Важноста на инспекцискиот надзор во заштита на животната средина, а во таа смисла и на секој тип на инспекциски надзор, особено е важна со оглед на посебните и стручни знаења на инспекторите во областа на своето работење, што на пример не би било случај со јавен обвинител или овластено



службено лица на министерството за внатрешни работи. Иако, една од основните карактеристики на овој надзор е авторитативноста, сепак мора да ги земеме во предвид трендовите на важечкото законодавство на Република Македонија, а и пошироко за развивање и проширување на капацитетите на органите за спроведување на легислативата со преземање на превентивни активности. Во оваа смисла, посебните олеснувања преку механизми, како што се едукација, порамнување се особено важни и се истакнуваат.

Инспекцискиот надзор претставува контролно – надзорен механизам на организираната државна апаратура во насока на утврдување на степенот на преклопување на нормативниот и фактичкиот елемент на правниот поредок, развиен со цел оваа дисперзија на овие два елемента се управува во прифатлив степен, овозможувајќи предвидливост на процесите и обезбедувајќи извесност во општествените односи. Рековме дека надзорот е дел од управувањето, всушност делот со кој се заокружува процесот на управување со општествените односи кои се регулирани со правни норми.

Инспекцискиот надзор неопходно е врзан со професионалците кои го вршат, како и до инспекциската служба – чиј дел се. За да биде истиот успешен потребна е правилна подготовка и спроведување на истиот. Инспекцискиот надзор се спроведува според однапред зададени детализирани упатства, предлози и стратегии, истовремено истиве овие активности извршени од посебни кадри – инспектори, кои се во состојба професионално да се носат со непредвидени ситуации во кои имаат високо ниво на техничко, законско и управно знаење, како на материјалните, така и на одредбите во однос на правилата на постапките.

Според тоа, инспекцискиот надзор е еден од механизмите на органите на управата кој воглавно е задолжен за спроведување на регулаторната функција на државата. Противправното однесување на луѓето е константа на секое општество. **Едноставно, структурен сегмент од системите претставуваат и нефункционалните делови од истите!**

Стандардите за животната средина најчесто ги наметнуваат наднационалните тела, односно меѓународни организации, кои со својот авторитет на глобално или регионално ниво им наметнуваат (суптилно или отворено) притисок на државите во воспоставување на стандарди за заштита на животната средина и природата.

ИН, претставува еден од видовите на контрола кој е развиен од институционализираниот сегмент на државата, кој претставува еден вид на



**оперативна активност за увид, констатација и реакција** на определено однесување. Истиот се карактеризира со неколку елементи, како што се: посебни кадри кои располагаат со посебни инспекциски овластувања, се спроведува во специфична управна постапка, и решава за права и обврски на субјекти на правото кои се предмет на надзор (физички и правни лица).

Овој труд, констатира дел од состојбите во однос на фактичката положба во органите на државната управа, посебно координацијата и синхронизираноста со органите на локалната самоуправа, и во таа насока воочи проблеми и предизвици на овластените субјекти. Постојат предлози во однос на утврдување на практични решенија, на пример со евентуални промени во моделот на организација на институционалната архитектура на надлежните органи. Трудот ќе ја оправда својата научна и општествена потреба, само ако навлезе во практично – емпириските состојби во оваа област. Во таа насока вниманието е насочено кон утврдување на организациските модели и решенија на институционално ниво, положбата, функцијата и надлежноста на државната управа (бирократија), прашање на кое во историјата, дотолку повеќе и денес е посветено сериозно внимание.

ДИЖС претставува орган на државната управа, кој според самостојноста е орган во состав и е надлежен за вршење на инспекцискиот надзор во врска со состојбите во областа на животната средина. Исто така на локално ниво во рамки на општините постојат ОИЖС кои остваруваат надзор во делот на животна средина. Процесот на децентрализација во РМ е интензивираан, но очигледно и тромав, особено во ситуација кога добар дел од општините се соочуваат со прашање на финансиско опстојување. Утврдувањето на состојбите во надлежните органи за заштита на животната средина во однос на состојбите на кадровско, финансиско, материјално – техничко опремување, понатаму утврдување на степенот на нивната соработка, фактичките состојби околу мерките кои ги применуваат претставува поширока спецификација на предметот на овој труд. Инспекцискиот надзор како специфичен управен надзор кој се спроведува во специфична инспекциска постапка која според својот карактер е управна постапка е предмет на поширока елаборација, како од теоретски, така и од нормативен аспект.

За потребите на овој труд истражувањето е спроведено за периодот од 2005 - 2010 година. Временското определување на предметот е утврдено во однос на



донесувањето на Законот за животната средина<sup>3</sup> и претставува доволен временски период да утврдиме некакви трендови на појавите и состојбите. Територијално е определено во рамки на Република Македонија.

Просторна дистрибуција на испитаниците не можеше да се обезбеди поради стравот од идентификување на испитаниците, имајќи го предвид нивниот мал број. Имено, доколку некој од нив наведеше од која општина е, или во кој град работи како државен инспектор, автоматски се идентификува, со оглед на тоа дека во најголем дел се единствени вработени во својот град. Исклучок од ова беше градот Скопје кој има поголем број на вработени, но и ова како податок не беше наведено.

Во функција на утврдување на предметот на трудот во овој дел ќе го наведеме значењето на категориите, односно поимите со што би постигнале унифицираност во сфаќањата за предметот, аначењето и целта на трудот.

<p>▪ <b>Држава –</b></p>
<p>○ Територијална асоцијација. Инструмент за доминација (државата мора да има капацитет со кој ќе биде сигурна дека нејзините закони се почитуваат и дека прекршителите се казнети - Вебер). Државата е практикување на законодавството. Државата практикува безличен авторитет. Личниот авторитет на државните органи е придобиен и истрениран на бирократски начин и (обично) се очекува да е политички неутрален, овозможувајќи им на државните органи да не подлежат на идеолошките интереси на тековната власт.<sup>4</sup></p>
<p>▪ <b>Државна управа –</b></p>
<p>○ Мрежа на институции и луѓе што играат клучна улога во генерално насочување, координирање и спроведување на владините политики. Во овој дел освен насочување и координирање клучна улога има и операционализацијата, односно материјализацијата на политиките и волјата на власта.</p> <p>○ Извршна власт во државата која: 1. Ги спроведува законите; 2. Решава управни предмети; 3. Врши управен надзор; Согласно законот за организација и работа на органите на државната управа на Република Македонија во организациона смисла тоа се: 1. Министерства, 2.Органи во состав; 3. Управни организации. Се работи за институционална архитектура</p>

<sup>3</sup> ЗЖС, (Сл.Весник на РМ бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/10).

<sup>4</sup> Ендрју Хејвуд, *Политика*, Академски печат, Скопје 2009, стр. 97-98



која поседува капацитет и ресурси да ги операционализира нормативните решенија.
<b>▪ Животна средина –</b>
○ Под животна средина, во контекст на овој труд ќе го земеме предвид определувањето на законодавецот во Хрватска при што се работи за: „природно опкружување на организмите и нивните заедници вклучително и човекот, кои овозможуваат постоење и нивен понатамошен развој: воздух, вода, почва, копнена кора на земјата, енергијата на материјалните добра и културното богатство како дел од опкружувањето кое го создало човекот; Сите во нивната различност и вкупноста на заедничкото делување“ <sup>5</sup>
<b>▪ Екологија -</b>
○ Интердисциплинарна и комплексна наука за најопштите законитости и за причинско – последичната заемна поврзаност на организмите и животната средина. Општествена наука која се обидува да ги разјасни и да управува со принципите на интеракцијата на човекот со природните процеси на почвата, воздухот, водата, животот и живеењето. Таа е наука што претставува севкупност од научни и практични проблеми на заемното дејствување меѓу човекот и природата. <sup>6</sup>
<b>▪ Инспекциски надзор –</b>
○ Уште нарекуван и репресивен надзор. Надзор над примената на законите и прописите донесени врз основа на закон во работењето на државните органи, единиците на локалната самоуправа и градот Скопје, јавните претпријатија, трговските друштва, установите и правните и физичките лица над кои се врши надзор, како и изрекување на инспекциски мерки и санкции со цел за отстранување на утврдените неправилности; <sup>7</sup>
<b>▪ Инспекциска постапка –</b>
○ Посебен вид на управна постапка која е уредена со законот за инспекциски надзор, законот за општа управна постапка <sup>8</sup> или со друг закон (материјален закон од областа, на пример: ЗЖС) кој го регулира постапувањето на инспекторите при постапувањето во инспекцискиот надзор.
<b>▪ Инспекциска служба –</b>

<sup>5</sup> Закон o zaštiti okoliša, (Narodne novine, бр. 110/07) член 3, став 1, точка 22.

<sup>6</sup> Крсте Ристески, Борче Давитковски, *Еколошко право*, НИП „Студентски збор“, Скопје 1997: 13-15

<sup>7</sup> Закон за инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија, бр. 50 од 13.04.2010 година), член 2 став 2.

<sup>8</sup> Закон за општата управна постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 38/05, 110/08).



<ul style="list-style-type: none"><li>○ Инспекторатите, организационите единици во рамките на другите органи на државната управа и организационите единици во рамките на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје кои имаат инспекциски надлежности.</li></ul>
<p>▪ <b>Локална самоуправа –</b></p>
<ul style="list-style-type: none"><li>○ Територијална организација на државата во рамки на државните граници и облик на децентрализација на власта која има пренесен суверенитет од граѓаните и има свои надлежности во рамки на кои врши помеѓу другото и контрола и надзор.</li></ul>
<p>▪ <b>Организација –</b></p>
<ul style="list-style-type: none"><li>○ Општествена заедница на луѓе, систематично организирани и управувани за да задоволат потреби или да остварат колективни цели. Колективно тело кое има логичка структура, изграден систем на распределба на надлежности и изграден контролно надзорен механизам.</li><li>○ Складно поврзување на одредеи фактори (чинители) и човечките активности во единствен и целосен систем на односи и врски заради постигнување на одредени цели. Со организаијата деловите на целината се прибираат, распоредуваат и комбинираат за да се во одредена дејност ускладено дополнуваат и оптимално користат. – <i>D-r Adolf Dragičević</i><sup>9</sup>.</li></ul>
<p>▪ <b>Надзор/ контрола</b></p>
<ul style="list-style-type: none"><li>○ Акција, процес, постапка, воочување преку непосредно и посредно забележување на постапки, дејствија, активности, предмети, процеси, настани. Како синоним во македонскиот јазик се користи и поимот „контрола“. Контролата или надзор претставува еден од основните елементи на управувањето. Всушност тоа е процесот каде се воочува степенот на согласност (компактност, усогласување, преклопување) помеѓу планираните и спроведените активности. На пример инспекцискиот надзор претставува процес на воочување на согласноста на материјалните дејства на субјектите во општеството во однос на нормативните претпоставки за тоа како истите треба да се одвиваат.</li></ul>

<sup>9</sup> Драган Јанкоски, *Организација на образованието*, Педагошки факултет – Битола, Битола 2002, стр. 74



### 1.1.1 Цел на трудот

Инспекцискиот надзор заслужува научно внимание и научна дескрипција имајќи предвид дека истиот е сложен механизам на спроведување на прописите кој содржи во себе материјални и процесни аспекти. Оттука целта е утврдување на поширока теоретска елаборација кон инспекцискиот надзор, со воопштување и генерализирање на карактеристиките на истиот.

Во однос на хеурстичкиот резултат овој труд ги систематизира знаењата околу положбата на инспекцискиот, како еден од видовите на управен надзор во рамки на државната управа на Република Македонија. Научната дескрипција на контролно – надзорните механизми, со особен осврт на инспекцискиот надзор и нивното актуелизирање во функција на остварување на безбедносната функција, како и борбата со еколошкиот криминал е придонес кој сметаме дека е релевантен во ограничена смисла.

Практични цели на овој труд се: воочување на фактичката положба во органите на државната управа, координацијата и синхронизираноста со органите на локалната самоуправа, проблеми и предизивици на овластените субјекти. Воочувањето би било прв чекот кон решавање на предизвиците, па оттука би следеле и некои практични решенија, евентуални промени во моделот на организација на институционалната архитектура на надлежните органи. Вниманието е особено насочено кон утврдување на орагнизациските модели и решенија на институционално ниво, положбата, функцијата и надлежноста на државната управа.

Ние не можеме како општество да влијаеме на глобалните процеси имајќи ја предвид нашата големина, на пример економска или воена (или со помалку зборови – позицијата на нашата држава на меѓународната политичка сцена), но секако дека можеме да влијаеме на овие процеси во делот на нашата организација, одговорност и стандарди во Република Македонија. Паролата „мисли глобално – делувај локално“ е можеби најадекватна во таа смисла.



## 2. Хипотетичка рамка - хипотези

### 1.3 Генерална хипотеза

Во истражувањето на овој проблем тргнуваме од претпоставката дека ефикасноста и ефективностa на остварувањето на инспекцискиот надзор за заштита на животната средина зависи од општествено – политичките и финансиско организационите состојби во државата.

### 1.4 Посебни хипотези

Ваквата состојба ќе ја потврдиме преку утврдување на поединечните хипотези што се однесуваат на:

- 1) Располагањето со материјално – техничките средства влијае на ефикасноста и ефективностa во извршување на инспекцискиот надзор врз животната средина;
- 2) Бројот на вработени како на централно, така и на локално ниво, заедно со мотивацијата на инспекторите не овозможува докрај ефикасно и ефективно остварување на инспекцискиот надзор;
- 3) Инспекцискиот надзор во заштитата на животната средина на локално ниво не може да се оствари во целост поради немањето на доволен капацитет и знаење на единиците на локалната самоуправа.

## 3. Методолошка рамка на трудот

Методолошката рамка на истражувањето на заштитата на животната средина е определена од претпоставката дека надзорот и контролата што ја вршат надлежните субјекти е прашање чија реализација и успех е условена од организациски, финансиски, техничко – материјални, и кадровски решенија. Во овој дел условеноста е на повисоко ниво бидејќи надлежните субјекти постојано се во фаза на екипирање, ДИЖС на задоволително ниво последните две години, а општините сеуште на незадоволително ниво. Оттука предусловите не одат во прилог на постоење на услови за ефективна и ефикасна заштита на животната средина.





Во функција на потврдување и тестирање на хипотезите во истражувањето се користат повеќе општи, посебни и поединечни методи. Основен метод кој го користиме во трудот е **Правниот (догматски) метод**. Истиот врши анализа на регулативата од областа на заштита на животната средина, инспекцискиот надзор, особено во областа на заштита на животната средина, а во таа смисла и анализа на институционалната соработка и актите со кои се утврдуваат кои се противправни поведенија во областа на животната средина. Овој метод ќе има за цел да ги анализира овие решенија, изгради логичка структура и ја објасни содржината.

Аналитичко – синтетичкиот метод, особено применет во анализата на бројните податоци. Компаративниот (споредбен метод) дава споредбено правна анализа во нормативно институционалните решенија на инспекцискиот надзор во Република Србија, Република Хрватска и Република Словенија како и стандардите и политиките на заштита на животната средина од страна на Европската Унија и Организацијата на Обединетите Нации. Со примената на статистичкиот метод се прави анализа во областа на заштитата на животната средина со извештаите што ги објавува Државниот инспекторат за животна средина, почнувајќи од 2005 година (од тогаш и постојат извештаи кои се подготвувани на организирано ниво). Во овој дел се претставени постапките на инспекторатот, по критериум на: извршени увид, констатирани записници, покренати барања за прекршочна постапка и кривични пријави. Во истражувањето на прашањата беше користен и методот на анализа на содржина на документи, особено во делот на анализа на извештаите на Државниот инспекторат за животна средина, но и извештаи на Србија, Хрватска и меѓународни институции и организации кои се релевантни во областа.

Изворите на податоци, како за теоретската елаборација, а посебно за емпирииската експликација при проучувањето<sup>10</sup> на инспекцискиот надзор во заштита на животната средина ги групираме во две групи:

1. Извори, кои обезбедуваат теоретска елаборација на феноменот, изразени низ цитираните и консултираните трудови; и
2. Извори со кои се обезбедија емпириски податоци со:
  - a. Сопствен истражувачки зафат;

---

<sup>10</sup> За поставување на методолошка рамка, класификација на видовите на податоци и начинот на истражување види повеќе кај: Мојаноски, Ц., *Социјално – политичкиот и интересен идентитет на политичките партии во Македонија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј – Скопје“ Филозофски Факултет – докторска дисертација, Скопје 1994, стр. 1 – 23.



- b. Анализа на изворни документи (устава, закони, декларации, конвенции, програми и друг вид на документи кои обезбедуваат ваков вид на податоци);
- c. Статистички податоци во вид на евиденција што ја имаат надлежните институции, особено публикуваните квартални, полугодишни и годишни извештаи за обемот и интензитетот на работа.<sup>11</sup>

За собирање на емпириските податоци е користен методот на анкета и методот на анализа на содржина на документите. Од инструментариумот, користен е електронски анкетен прашалник, аналитички основи за изведување на анализата на содржината, електронските бази на податоци, online софтверот кој има функција на база на податоци, како и обработка на истите.

Истражувачките дејствија го опфаќаат периодот од донесувањето на законот за животна средина во 2005 до 2010 година. Тоа е период каде можат да се констатираат одредени тенденции на остварување на заштитата и екипирањето на предвидените механизми за надзор. Електронското истражување ги опфати половина од вкупниот број на Државни инспектори и 40-на % од овластените инспектори кои остваруваат надзор во рамки на општините.

#### 4. Предметна рамка и цели на емпириското истражување

Истражувањето кое е реализирано преку електронскиот прашалник има определена структура која е во функција на потврдување/негирање на хипотезите. Условно, прашањата од истражувањето по содржина може да ги поделиме на: **прво**, прашања кои определуваат структура на примерок; **второ**, прашања кои ја оценуваат меѓуинституционалната и меѓуресурска соработка на државните органи во заштита на животната средина, со особен акцент на соработката помеѓу инспекциските органи таксативно наведени во законот за животната средина, од една страна и државниот инспекторат и општините од друга страна; **трето**, прашања кои се однесуваат на материјално – финансиската положба на инспекторатот, со акцент на располагање со опрема, возила, технички материјал, месечните примања на инспекторите,

<sup>11</sup> Класификацијата на структурата на добиените податоци како модел е преземена од: Мојаноски, Ц., *Социјално – политичкиот и интересен идентитет на политичките партии во Македонија*, стр. 16.



задоволноста на инспекторите со условите за работа; **четврто**, ставовите, оцените и искуството при вршење на инспекциски надзор (соработка, потреба од асистенција, најчесто применувани мерки, определени форми на притисок, корупција и сл.); и **петто**, определени отворени прашања каде се бара некое свое видување и став околу прашањата и состојбите од областа каде работат. Прашалникот содржи 48 прашања.

**Анкетниот прашалник** се користи за спроведување на емпириското истражување. Дизајнот на анкетниот прашалник се карактеризира со следните индикатори:

1. **Извор на податоци:** *Државни инспектори за животна средина* од ДИЖС и *ОИЖС* од општините.

За реализација на истражувањето беше наменски изготвен инструмент – прашалник. Се работи за самопополнувачки прашалник, целосно анонимен, со нагласеност на субјектите дека намерата и целта е добивање на податоци за користење во научно – истражувачки цели. Дизајнот на прашалникот е таков да може да се утврди структура на испитаниците по повеќе критериуми, како што се: пол, образование, националност, години на работен стаж. Пред да почне истражувањето, прашалникот беше тестиран. Инаку се работи за прво истражување во овој дел реализирано целосно електронски. Во овој дел сомнежите на дел од испитаниците се однесуваше на тоа дека може да се идентификува компјутерот од кој е пратен прашалникот и веројатно тоа во некоја мерка е разбирливо. За да се надмине сомнежот беше остварена средба со Државните инспектори за животна средина во просториите на Државниот инспекторат по претходна дозвола од Директорот на инспекторатот, при што со оние кои работат на територијата на Скопје беше обавен разговор и начелно беа отворени аспектите и темите кои самиот прашалник требаше да ги опфати. Оваа група доби и карактеристика на фокус група, но повеќе беше корисна кон тоа да се провери структурата и соодветноста на прашањата кои ги содржеше предлог прашалник, при што истиот беше оценет како суштински, разбирлив и соодветен за податоците кои се требаше да се акумулираат. Тестирањето на општа популација на прашалникот ќе претставуваше несоодветен метод поради самата структура и специфичноста на информациите кои се бараа, а кои единствено може да имаа одговор или определен став, само инспекторите кои ја работат проблематиката.



## 5. Примерокот за емпириско истражување

Вкупната популација на категоријата која беше предмет на истражувањето се состоеше од 19 државни инспектори за животна средина и 40 – на ОИЖС во рамки на општините.<sup>12</sup>

Истражувањето имаше за цел да ги опфати сите инспектори (државни и локални), но од објективни причини беа анкетирани 9 (девет) државни инспектори за животна средина и 15 (петнаесет) ОИЖС. Претпоставките на авторот и вработените од инспекторатот беа дека повеќе фактори влијаат на изостанувањето на сите испитаници помеѓу кои би истакнале дека: се претпоставува дека електронската пошта ја користат помал дел од вработените имајќи ја предвид старосната структура како еден, како втор фактор состојбата на луѓето да кажат било што околу својата работа плашејќи се да не имаат последици и трето, генералната незаинтересираност на граѓаните, а особено специфицираните примероци (како што е овој – инспектори за животна средина) да учествуваат во истражувања, потценувајќи/маргинилизирајќи го нивното значење.

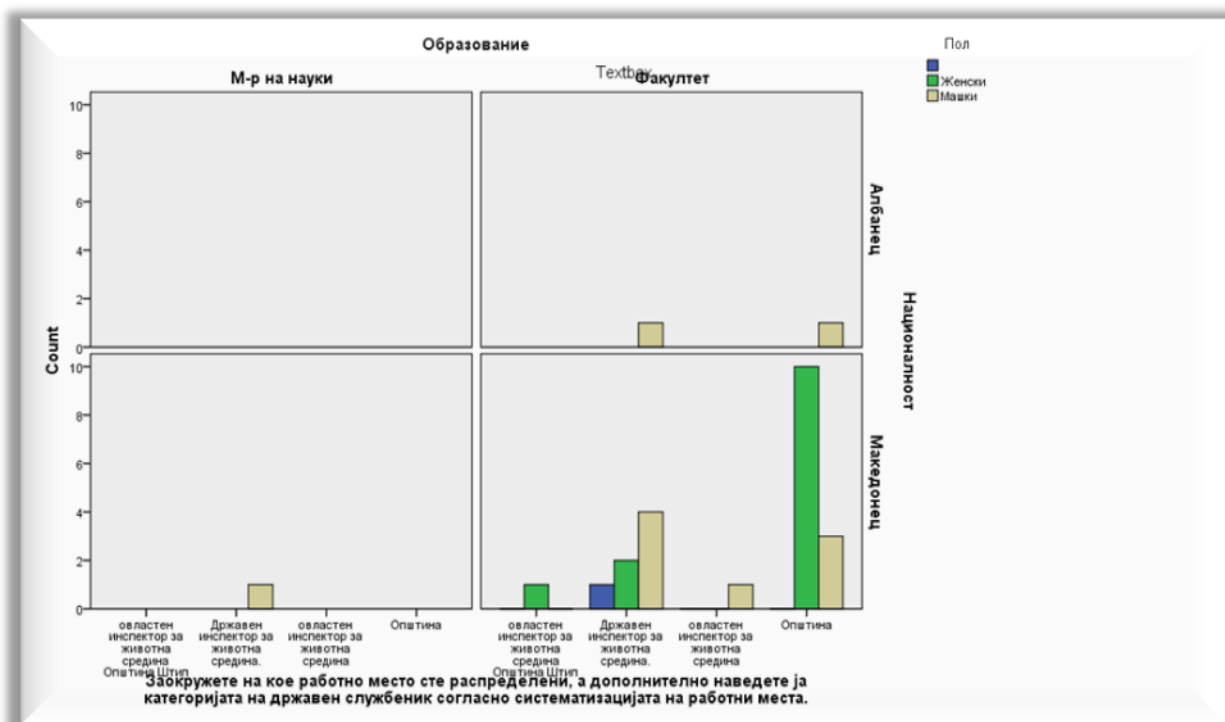
Може да се констатира дека бројот од 9 државни инспектори кои се анкетирани претставува 50% од државните инспектори на ниво на Република, што воопшто не е мала бројка и може да се смета дека ја обезбедува репрезентативноста во конкретниот случај. Од друга страна бројот од 15 овластени инспектори од општините кои се анкетирани, претставуваат 40 –на % од овластените инспектори на ниво на држава кои може да се смета дека ја обезбедуваат репрезентативноста на овластените инспектори за животна средина. Со оглед на тоа дека голем дел од испитаниците и ревносно одговараа на отворените прашања, кои генерално важат за досадни и обично се прескокнуваат од испитаниците, резултатот и бројот на испитаници е и повеќе од задоволителен, особено што истиот зборува за репрезентативност.

---

<sup>12</sup> Државниот Инспекторат е раководен од Директор, а согласно постоечката систематизација од крајот на март 2007 година истиот е поделен на две одделенија. Првото одделение е Одделение за инспекциски надзор кое во моментот нема раководител и располага со 18 Државни Инспектори (5 во Скопје, 3 во Тетово, 2 во Гостивар, по 1 во Битола, Велес, Штип, Охрид, Куманово, Кавадарци, Гевгелија и Струмица), од кои 16 се Државни Инспектори за животна средина, а 2 се Државни Инспектори за заштита на природата, а 8-мина Државни Инспектори за животна средина согласно Законот за животната средина и Законот за заштита на природата ги извршуваат и работите од областа на инспекциски надзор во природата како Државни Инспектори за заштита на природата на централно ниво.



Графички приказ 1.



Табелата 1 претставува табеларен приказ на структурата на примерокот кој учествуваше во истражувањето. Структурата на примерокот ја одредуваме по неколку својства на испитаниците и тоа: Работно место (Државен или овластен инспектор), пол, образование и етничка припадност. Дел од овластените инспектори ги наведоа општините каде работат, па затоа не може табеларно софтверскиот пакет да ги подели на две групи (оттука, дистрибуцијата која е обоена со сина боја претставува ситуација каде испитаник ја навел општината). Дополнително, еден испитаник има заокружено „друго“ поради тоа што вршењето на инспекцискиот надзор не претставува негова „изворна надлежност и овластување“, туку во недостиг на кадри и средства, покрај тоа што е комунален инспектор, ја извршува и функцијата на овластен инспектор за животна средина. Според табелата, сите инспектори имаат најмалку високо образование, а еден од нив е и магистер на науки. Оваа состојба е условена од законот за животна средина според кој инспектор за животна средина (и државен и овластен) може да биде само лице со завршено високо образование (таксативно наброени се вокациите; се работи за дипломирани лица од областа на техничките и природните науки). Мнозинство испитаници се изјасниле како македонци, а двајца како припадници на албанската етничка заедница. Во овој дел пропустот можеби е во фактот дека приалникот беше подготвен и дистрибуиран само на македонски јазик.



## II

### 1. Кон поимот на животна средина

Не постои воедначено мислење за определување на поимот на животната средина, но сепак се работи за поим кој е определен во една поширока смисла, а воглавно при дефинирањето се јавуваат разлики во однос на степенот на спецификација и објаснување. Во продолжение ќе бидат претставени дел од дефинираните пристапи, а воглавно во овој дел ги користиме теоретските размислувања и законските категории кои се користат во Македонија, Србија, Хрватска и Словенија. Еден од обидите за теоретско заокружување, животната средина ја дефинира како комплекс на сите влијанија кои дејствуваат врз организмите на местото каде што живеат. Тие влијанија доаѓаат како од неживата, така и од живата природа на околината која ги опкружува. Животната средина ги опфаќа сите елементи и фактори кои имаат влијание на определен организам. Генерално под поимот се подразбира збир од сите живи и неживи нешта кои ги опкружуваат организмите или група од организми.<sup>13</sup> Исто така тоа е просторот со сите живи организми и природни богатства, односно природните и создадените вредности, нивните меѓусебни односи и вкупниот простор во кој живее човекот и во кој се сместени населбите, добрата во општа употреба, индустриските и другите објекти, вклучувајќи ги и медиумите и областите на животната средина.<sup>14</sup> „Животна средина“ како поим се среќава и во Србија според кој се подразбира „збир од природни и создадени вредности чии меѓусебни комплексни односи го чинат опкружувањето, односно просторот и условите за живот“<sup>15</sup>. Хрватскиот јазик го користи зборот **okoliš** под што се подразбира „природно опкружување на организмите и нивните заедници вклучително и човекот, кои овозможуваат постоење и нивен понатамошен развој: воздух, вода, почва, копнена кора на земјата, енергијата на материјалните добра и културното богатство како дел од опкружувањето кое го создало човекот; Сите во нивната различност и вкупноста на заедничкото делување“<sup>16</sup>. Во германскиот јазик животната средина се определува како

<sup>13</sup> Достапно на: <http://ecological-problems.blogspot.com/2008/08/environment-definition-and-meaning.html> (26.04.2011; 11:17)

<sup>14</sup> ЗЖС, (Сл.Весник на РМ бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009 и 48/2010), член 5.

<sup>15</sup> Закон o zaštiti životne sredine (Službeni glasnik br. 135/04), член 3, став 1, точка 3.

<sup>16</sup> Закон o zaštiti okoliša, (Narodne novine, бр. 110/07) член 3, став 1, точка 22.



„**umwelt**“, најчесто се определува како целиот жив и нежив свет кој не опкружува или како што велат Себок и Уекскул во суштина подразбира „биолошки основи кои се лоцирани во самиот епицентар на студијата за комуникацијата и важноста/значењето на човечките (и нечовечките) животни,“<sup>17</sup> Словенскиот јазик го користи поимот „**okolje**“, законски дефинирајќи ја животната средина како: дел од природата кој е или може да биде променет од човечка активност.<sup>18</sup> Францускиот јазик го користи поимот „**environnement**“, англискиот „**environment**“, рускиот „**окружающая среда**“, а италијанскиот јазик ја определува како **ambiente**.

Под животна средина се подразбираат сите фактори комплексно, вклучувајќи ги и живите организми кои како целина си ја формираат животната средина во која наоѓаат се што им е потребно за опстанокот, развојот и размножувањето.<sup>19</sup>

Системот животна средина се состои од два потсистема, и тоа: потсистем природна средина, каде се вклучени природно – географските дисциплини што ги проучуваат основните елементи на природната основа (релјефот, климата, водите, почвите, растителниот и животинскиот свет), и потсистемот социоекономска средина, која е мошне комплексна и дијаметрално сложена.<sup>20</sup> Под поимот животна средина или човекова околина, како што знаат да го наречат, забележителни се различни дефиниции. Воочивме дека најголем дел од социолозите ја подразбираат целокупната средина со која се соочени човековите активности и во која се доведени во взаемни акции сите елементи.<sup>21</sup>

Она што е сигурно е дека светот на природата се менува и тоа во најголем дел за причинето од човековата интервенција во природните токови, истовремено најавувајќи нова епоха во човековата историја, во смисла дека човекот ќе мора да престане да ја уништува природата.<sup>22</sup> Во животната средина се направени големи промени под влијание на општествено – економската активност на човекот. Резултат на оваа активност се населените места, водени акумулации, патишта, инфраструктура, што на еден систематски и сеопфатен начин го истиснуваат животниот природен простор на

<sup>17</sup> Достапно на: <http://en.wikipedia.org/wiki/Umwelt> (26.04.2011; 12:05 h) Цитирано според: Von Uexkull, 1920, 1934/1957; cf. Lorenz, 1971 (Studies in animal behaviour, Vol 2. Cambridge MA: Harvard Univ. Press)

<sup>18</sup> Environment protection Act (zvo-1) sop-2004-01-1694, Article 3, point 1, Достапно на: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo\\_s.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo_s.pdf) (08.05.2011; 21:17)

<sup>19</sup> Мулев, М., *Заштита на животната средина*, ВОРЛДБУК, Скопје 1997, стр. 13.

<sup>20</sup> Селмани, А., *Заштита и унапредување на животната средина*, Универзитет „Кирил и Методиј“ – Скопје, Скопје 1991, стр. 9.

<sup>21</sup> Ацески, И., *Социјална екологија*, Филозофски факултет – Скопје, Скопје 2000, стр. 20.

<sup>22</sup> Ибид, стр. 20 – 22.



човекот и пошироко.

На глобално ниво се посветува сериозно внимание и ресурси во третман на прашањата за заштита на животната средина во целост и тоа не на било каков начин, туку на начин што ова прашање влијае на детерминираноста дури со опстанокот на животот каков што го познаваме. Поимот „одржлив развој“, за прв пат искористен на самитот во Рио Де Жанеиро го означува мигот во кој најпосле низ светот се прифати свеста за глобалната димензија на еколошката криза и кога дојде до политичко соочување со неа; Научивме дека сите проблеми врзани со животната средина треба да се разберат во рамките на сеопфатната „еколошка проблематика“, а со Рио заврши ерата на убедување и на учење и се чинеше дека светот најпосле сфати дека, кога станува збор за животната средина, „сите сме на истиот брод“.<sup>23</sup> Фактот дека делегатите во Рио Де Жанеиро успеале да постигнат воопшто некаков договор, во целина значи едно сведоштво дека насекаде во светот расте грижата заради заканите по животната средина со коишто се соочува планетава.<sup>24</sup> Според големиот број на меѓународни документи (конвенции, резолуции, протоколи, декларации) кои се потпишани од значителен број на држави во светот неспорно е дека ова прашање на кое му се обрнува глобално внимание, секако дека заслужува и општествено. Во однос на меѓународната заштита<sup>25</sup>, а преку меѓународно правни механизми особено интензивирани е оваа активност по завршувањето на втората светска војна, имајќи предвид дека Обединетите Нации како глобален меѓународен механизам е востановена 1945 година. Различни се правните инструменти кои третираат еколошки прашања, па така истите може да бидат Конвенции, Декларации, Препораки, Протоколи, со тоа што правната сила на истите е различна.<sup>26</sup> Во областа на заштита и унапредување на животната средина, меѓународната заедница е принудена да организира и развива соработка, без оглед на тоа во

<sup>23</sup> Фишер Ф., Хајер А. М., *Живеење со природата*, „Табернакул“, Скопје 2009, стр.1.

<sup>24</sup> Саскинд Е. Л., *Дипломатија на животната средина*, „Табернакул“, Скопје 2008, стр. 7.

<sup>25</sup> На меѓународно ниво еколошката безбедност (еден од аспектите на еколошката безбедност е и заштитата на животната средина) е третирана одамна. Според Малиш Саздовска М., почетокот на меѓународната политика за прашањата за економските промени датира од 1889 година со донесувањето на Конвенцијата за спречување на ширењето на болеста *phyloxera* кај грозјето. Покрај неа, Конвенцијата за заштита на птиците корисни за земјоделството од 1902 година претставуваат предвесник на идејата за важноста на флората и фауната и потребата на меѓународната заедница за решавање на прекуграничните еколошки проблеми и состојби. Малиш Саздовска М., *Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија*, „Факултет за безбедност“, Скопје 2010, стр. 193.

<sup>26</sup> Види повеќе за одбрани меѓународни договори од областа на екологијата види кај: Саскинд Е. Л., *Дипломатија на животната средина*, Табернакул (2008), стр. 174-193.





која држава се јавуваат еколошки проблеми и каков е општествениот политички и економски статус каде истите настанале (што е исклучок во однос на други прашања!).<sup>27</sup>

Сфаќањето на напредокот како зголемување на материјалното богатство е главниот фактор кој доведува до погрешен однос на човекот спрема природата и нејзината рамнотежа. Последниве децении се менува перцепцијата, а во тој контекст принципот „одржлив развој“ се повеќе заживува во свеста на властите. Несомнено, денес вклучувањето на еколошката варијабла во развојот на конкретното општество е условена од повеќе фактори, меѓу кои, како најважни, се сметаат следните: **прво**, создавање услови за економски развој кои ќе овозможат првенствено заштита на животната средина; **второ**, во сферата на управувањето и донесувањето важни одлуки каде „еколошката варијабла“ ќе има свое место, и **најназад**, општа примена на прифатениот капацитет на околината, со контрола и одржување на вкупната емисија на гасови.<sup>28</sup>

Еколошките проблеми, односно проблемите во врска со состојбите во животната средина се особено комплексни и нивното решавање не вклучува определена поединечна активност. Безобзирната експлоатација на природата со искористување на природните ресурси може да се отфрли само ако помеѓу другото со менување на културата на живеење, мислење и верување. Регулаторната функција на државата тука може да има особен придонес и влијание.

Прашањата кои се поставуваат во врска со животната средина, се особено бројни, и секојдневно отвараат нови последици во однос на своето делување. На пример прашањето за животната средина можеме да го отвориме и како безбедносно прашање и прашање на специфичен облик на криминал во општеството. Екологијата (поширок поим од поимот на животна средина) е наука за животната средина. Тоа е наука за одржувањето на природата – како за неживите фактори, така и за живиот свет.

Општествените науки во отварањето на прашањата за научен елаборат и извлекување на вистинити причинско последични врски помеѓу појавите се релативно неопределени во однос на природните и техничките. Во таа смисла природните и техничките науки воспоставуваат механизми за мерења и причинско – последичните врски помеѓу на пример: нивото на јаглероден диоксид и белодробните заболувања на човекот.

Општествените науки го разгледуваат ова прашање од различни аспекти, па така

---

<sup>27</sup> Todorović Z., 36.

<sup>28</sup> Ацески, И., Наумов, Т., *Социјална екологија*, Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола, Битола 1994, стр. 8.



може да видиме размислувања кои утврдуваат **културни детерминанти** во однесувањето на човекот кон природата, причинско – последичини врски поврзани со **правото и животната средина (на пример: еколошко право<sup>29</sup>)**, односот на религијата кон тоа прашање, поврзаноста на организациските капацитети и механизми на државата и ефективноста на заштитата на животната средина, екологијата како потсистем на безбедносниот систем (еколошка безбедност<sup>30</sup>), нивото на свест и култура за животната средина со економските параметри на државите, односно населението во нив, постапката на утврдување на противправно дејствие каде објект на заштита е животната средина и практично методиските прашања на процесуирање и разјаснување<sup>31</sup> како и многу други прашања.

Правото на заштита на животната средина е декларирano од меѓународната заедница (на различно ниво), загарантирано со Уставот на Република Македонија, односно уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина на природата<sup>32</sup> како и законите и подзаконските акти во државата. Важноста на животната средина мора да се истакне имајќи ги в предвид предупредувањата на релевантни научно – истражувачки субјекти во светот за круцијалноста на нејзиното значење во одржување на природниот биланс и одржливост на планетата.

## 1.1 Меѓународни стандарди

Природните закони се неизбежни и мора да се почитуваат. На пример таков закон е дека сите човечки активности имаат влијание на животната средина. Секој човек има „еколошки отпечаток“ кој го претставува збирот на употребените ресурси и придонес на еден човек кон загадувањето. Еколошкиот отпечаток на индивидуата варира значително од држава во држава и од регион до регион во светот.<sup>33</sup> Во однос на системот на животна средина – нејзиното миље (воздух, вода, почва) и флората и

<sup>29</sup> Ристески, К., Давитковски, Б., *Еколошко право*, НИП „Студентски збор“, Скопје 1997

<sup>30</sup> Todorovič Z. *Institucija ekološke bezbednosti*, “Zadužbina Andrejevič“, Beograd 2009.

<sup>31</sup> Малиш – Саздовска М. „*Еколошка криминалстика*“, Скопје 2008 (Покрај теоретските прашања кои ги разјаснува овој труд, истиот претставува придонес во развој на криминалстиката наука во делот на еден од потсистемите на криминалстиката, поточно се работи за „Методика на откривање на еколошки криминал“).

<sup>32</sup> Аќимовска – Малетик, И., *Заштитата на животната средина и инспекцискиот надзор во Република Македонија*, „Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија“, Факултет за безбедност – Скопје 2010, стр. 227.

<sup>33</sup> Shelton, D., Kiss, A., *Judicial Handbook on Environmental Law*, United Nations Environment Programme, 2005, page 27.



фауната постои и втор природен закон дека сите видови се меѓузависни и повредата на еден аспект од околината е дотолку поизвесно да произведе големи последици. Хемиско истекување во рудник за злато, на пример, не само што ќе ја загади почвата околу, туку ќе навлезе во потоци и реки, ќе биде однесено во морето, и ќе влезе во синцирот на исхрана преку апсорпција од растенија и животни. Поврзан природен закон е дека животната средина не познава граници; повредата на една територија често може и ќе предизвика штета на друга. Ваквата состојба ја прави меѓународната соработка неопходност. Тоа исто така значи дека судиите ќе мора да судат за случаи имајќи го предвид прекуграничниот момент. Конечно, резултатот од повредата на животната средина зависи и од природните карактеристики на даден загадувач. Ова, причинето од радиоактивност, на пример, ќе продолжи се додека радиолошките супстанции не се разградат по природен пат, што може да биде стотици, ако не и илјадници години.<sup>34</sup> Сведоци сме на една од најголемите катастрофи во овој дел, катастрофата во Јапонија, која целиот свет го натера да застане и подразмисли за нуклеарната енергија.

Кога се работи за меѓународното право и неговиот статус на меѓународно ниво можеме да забележиме две димензии. Првата е таа според која истото е предмет на кодификација континуирано, а особено по втората светска војна, и втората се однесува на континуираното зголемување на влијанието на истото. Како последица на овие „димензии на меѓународното право“ се јавува состојба според која суверенитетот на државите станува се повеќе „ограничен“ имајќи ја предвид потребата од усогласеност на националното законодавство и практичните механизми за спроведување на оваа активност.

**„Почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право“ е една од темелните вредности на уставниот поредок во нашата држава.“** Во шестата глава од Уставот што се однесува на меѓународните односи се вели дека: **„Меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.“** Ваквата состојба практично значи **супрематија на меѓународното во однос на националното право.** Кога зборуваме за меѓународното право, потребно е да споменеме дека современиот развој на истото бележи одредени карактеристики и тоа: **прво**, дека се поголемо е прифаќањето на индивидуата под одредени околности да биде субјект на

---

<sup>34</sup> Ибид, page 27.



меѓународното право; **Второ**, изразена тенденција кон кодификација, односно интензивно преточување на непишаното во пишано право; **Трето**, се поголема индустријализација, односно зголемување на бројот и значењето на меѓународните организации и; **Четврто**, пораст на неговото влијание, како резултат на потребата на државите и другите субјекти на меѓународните односи да ги користат неговите функции и предностите кое тоа им ги обезбедува и, истовремено, продлабочувањето на противречноста меѓу се поголемата нормативна сила на меѓународното право и незадоволителната примена на неговите норми, што ја нагласува неговата неефикасност.<sup>35</sup>

Она што може да се каже во однос на ова прашање е дека меѓународната легислатива е се побројна, поконкретна и повлијателна во однос и на националните законодавства. Односот помеѓу националното и меѓународното право варира од држава до држава. Во нашата држава претходно цитираните уставни одредби (член 8, алинеја 11 и член 118) практично значат дека во дадена ситуација и националните авторитети (власта оличена во државните органи согласно Уставот) можат да се повикаат на меѓународното право и да го применат. Уставната одредба се однесува на ратификуваните меѓународни договори, а умесно да наведеме е и дека во однос на општо прифатените принципи воопшто и не е релевантна ратификацијата, односно било каква активност на национален авторитет, бидејќи истите имаат полна важност и без тоа. Ваквото решение не секаде е применето, односно, има држави каде имплементацијата на меѓународното право бара прво усогласување и донесување на свои национални акти, вообичаено закони. Во оваа смисла постои поделба на моноистичко и дуалистичко сфаќање.<sup>36</sup>

Важноста на меѓународното право, а особено во контекст на взаемниот однос помеѓу меѓународното и внатрешното право можеме да го воочиме ако ги согледаме правните правила кои ги утврдуваат заемниот однос и координацијата на меѓународното и внатрешното право. **Прво**, постои општа обврска на државите да го усогласат своето внатрешно право со обврските кои произлегуваат од меѓународното. **Второ**, промената на Владата на државата не може да биде причина за непочитување на обврските. **Трето**, внатрешното право е подложно на оценка. **Четврто**, одлуките на меѓународните организации не се обврзувачки за внатрешните судови на земјата –

<sup>35</sup> Види повеќе: Фрчкоски, Љ., Туपुरковски, В., Ортаковски, В., *Меѓународно јавно право*, Табернакул, Скопје 1995, стр. 19 – 21.

<sup>36</sup> Види повеќе: Ибид, стр. 25 – 26.



членка, без дополнителна процедура за извршување предвидена со внатрешното право.<sup>37</sup>

Исто така во однос на меѓународното и внатрешното право значајна е поделбата помеѓу таканареченото „тврдо“ и „меко“ меѓународно право. Крутото или „тврдо“ меѓународно право генерално се однесува на договори или принципи кои се директно применливи од национални или меѓународни авторитети. „Мекото“ меѓународно право се однесува на договори или принципи кои треба да влијаат на посебните национални авторитети во насока на почитување на одредени норми или да ги внесат во нивното внатрешно право. Поголемиот дел од меѓународното право за животната средина содржи генерални принципи кои се договорени помеѓу државите. Иако, овие принципи некогаш ги обврзуваат државите да усвојат имплементација на легилативата. Истите не се вообичаено извршни од сопствените државни авторитети во државите, како што се судовите на пример.<sup>38</sup>

Она што може да се каже од сублимираниот став на повеќето од авторите во оваа област е дека не може да се најде една заедничка дефиниција, и како и многу други гранки на меѓународното право, меѓународното право за животната средина и околината е интердисциплинарно, со предмет кој е предмет на работа на повеќе области со преклопувања во таа смисла и бројни области на истражување, вклучувајќи економија, политички науки, екологија, човекови права и други научни области.

Во однос на меѓународното право значително влијание имаат ООН, а во однос на животната средина и со специјалната програма кои во генерални црти и специфики ќе бидат претставени во следниот дел од текстот.

### 1.1.1 Обединети нации

Состојбата во која државите сфаќаат дека не можат повеќето од прашањата да се решаваат на национално ниво е веќе апсолвирана и претставува став со континуитет подолг временски период. Областите каде е потребна меѓународна соработка не можеме да ги наведеме таксативно, бидејќи едноставно, соработката е неопходна во сите области, почнувајќи од соработка во областа на безбедноста, криминалот, спортот, уметноста и тн. Потребата од соработка особено се истакнува кога се работи за заштитата на животната средина, од едноставна причина што проблемите,

<sup>37</sup> Ибид, стр. 26 – 28.

<sup>38</sup> *What is International Environmental Law?*, Global Change Instruction Program, достапно на: <http://www.ucar.edu/communications/gcip/m3elaw/m3pdfc1.pdf> (31.03.2011, 11:18).



предизвизите и ризиците не се „врамени“ во територијата на државите, па ниту решенијата можат да бидат во тие рамки. Прв обид за формирање на организација во која би се одвивала комуникацијата помеѓу државите и би се решавала споровите е Лигата на народите која очигледно не ја завршила успешно својата цел.

Денес ООН се организација која исклучително придонесува кон глобализирање на решенијата на проблемите (сиромаштија, нееднаков развој, загрозување на животната средина, криминал, мир и безбедност итн.) имајќи предвид дека истите се глобализираат надминувајќи ги државните граници. Мобилноста на светот едноставно е на особено високо ниво и светот, едноставно, не е толку „голем“ како некогаш. Во делот на создавање на меѓународното право ООН имаат исклучителна улога, имајќи ја предвид нивната положба согласно Повелбата на ООН од 1945 година. ООН во однос на остварување на своите цели развива и одредени програми по одредена линија на работа, а во однос на животната средина се истакнува со програмата за животната средина која е предмет на елаборација на текстот што следи.

### **1.1.2 Програма за животната средина на Обединетите Нации – United Nations Environment Programme (UNEP)**

Програмата за животната средина на Обединетите Нации е ентитет, кој е определен од системот на ООН и има задача да постапува по однос на прашањата на животната средина на глобално и регионално ниво. Програмата е овластена да го координира развојот на политиките кон прашањето за животната средина, трудејќи се да одржи консензус, следејќи ги состојбите и нагласувајќи ги прашањата кои бараат внимание и делување, како кон конкретни држави, така и кон целата меѓународна заедница со цел да ги спроведе неопходните активности. Мандатот на оваа програма е утврден со:

- **Резолуција 2997 (XXVII)** од 15 декември 1972 година;
- **Агенда 21**, усвоена од Конференцијата за животната средина и развој на ООН (самитот за земјата) во 1992 година;
- **Декларацијата од Најроби** за улогата и мандатот на UNEP, усвоена од извршниот совет на програмата за животна средина во 1997 година;
- **Препораки** поврзани со управувањето на меѓународните активности во врска со животната средина усвоени од Светскиот самит за одржлив развој од 2002 година, како и Светскиот самит од 2005 година и;



- **Министерска декларација од Малмо**, како и Милениумската декларација на ООН, усвоени 2000 година.<sup>39</sup>

Во основа, со формирањето на оваа програма се случува пресвртница во однос на третманот на животната средина од Обединетите Нации и тоа токму со нејзиното формирање. Како што вели Саскинд, пред 1972 година, одделните агенции на ООН се справуваа со проблемите поврзани со животната средина, разбивајќи ги преходно на делови. Програмата не е агенција која има извршна власт. Таа не е финансирана или ополномоштена да прави сопствени програми, но наместо тоа, таа зависи од другите национални и меѓународни агенции при имплементирањето на програмите.<sup>40</sup> Согласно Резолуцијата 2997 од 15 декември 1972 година, во насока на предлогот на Шведска за создавање на глобална организација за подигнување на глобалната свест за прашањето за животна средина се создаде:

- **Извршен совет** на програмата, составен од 58 држави со четиригодишен мандат, одговорни за правање проценки на државите на глобално ниво, формирајќи приоритети на програмата за заштита на животната средина, и надлежен за донесување на буџет;
- **Секретаријат на Програмата**, со седиште во Најроби, Кенија, со цел да обезбеди почетна точка за активности во однос на заштита на животната средина и координација во рамките на системот на Обединетите Нации, на чело со извршен директор, кој ужива позиција на потсекретар на Генералниот секретар на ООН; и
- **Доброволен фонд** за животната средина кој треба да ги финансира иницијативите на Програмата, да биде поддржано од заеми и фондови одобрени од буџетот на ООН.<sup>41</sup>

Кога зборуваме за меѓународното право, можеме да зборуваме за различни аспекти, а она што нас во случајот не интересира е особено интензивната кодификација на меѓународното право за животна средина, што беше претходно споменато, а особено во последните неколку децении. До крајот на 60 – те години, повеќето од меѓународните договори беа во насока на наоѓање на подобно практични решенија на тогаш актуелните прашања и проблеми (на пример Меѓународна конвенција за

<sup>39</sup> *Organization profile*, United Nations Environment Programme, page 3, Достапно на: <http://www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf> (31.03.2011, 14:30).

<sup>40</sup> Саскинд Е. Ј., стр. 48.

<sup>41</sup> *Selected Texts of Legal Instruments in International Environmental Law*, United Nations Environment Programme, Transnational Publishers 2005, page 14.



регулирање на ловот на китови од 02.12.1946 година која всушност имаше за цел да го регулира ловот на китови, а не и да го спречи).<sup>42</sup> Со **Стокхолмската декларација за животната средина** на ООН, меѓународните договори почнаа да се движат во насока на регулирање на прашањата на начин што ќе спречат штета на средината. Овие меѓународни договори се донесуваа паралелно со напредокот на националните законодавства кои интензивно ги регулираа областите со цел да се заштити животната средина. Меѓународното право за животна средина регулира бројни прашања и области од делот на заштита на животната средина како што се:

- ❖ **Климатски промени** (Рамковна конвенција за климатски промени на ООН<sup>43</sup> и протоколот од Кјото за глобално затоплување) како и Конференцијата за климатски промени на ООН од Копенхаген<sup>44</sup>;
- ❖ **Одржлив развој** (Декларацијата за животна средина и развој од Рио<sup>45</sup>);
- ❖ **Биодиверзитет** (Конвенција за билошки диверзитет<sup>46</sup>);
- ❖ **Прекугранично загадување** (Конвенција за превенција од загадување на водите со фрлање на отпад и други материи<sup>47</sup>);
- ❖ **Загрозени видови** (Конвенција за меѓународна трговија на загрозени видови<sup>48</sup>);
- ❖ **Опасни/штетни материи и активности** (Конвенцијата од Базел за контрола на прекуграничните движења на опасни материјали и нивно управување<sup>49</sup>);
- ❖ **Заштита на културните вредности** (Конвенција за заштита на светското културно и природно богатство<sup>50</sup>);
- ❖ **Опустинување** (Конвенција на Обединетите Нации за борба со опустинувањето<sup>51</sup>); и
- ❖ **Употреба на морињата** (Конвенција за правото на морињата на ООН<sup>52</sup>).<sup>53</sup>

<sup>42</sup> За одбрани меѓународни договори од областа на заштитата на животната средина види кај: Саскинд Е. Л., стр . 174 – 193. Исто види за меѓународно право за животна средина на: <http://www.asil.org/env1.cfm> (31.03.2011, 17:41).

<sup>43</sup> [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/status\\_of\\_ratification/items/2631.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php), (31.03.2011, 22:30).

<sup>44</sup> [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/items/5257.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php) (31.03.2011, 22:32 ).

<sup>45</sup> <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&l=en> (31.03.2011, 22:35 ).

<sup>46</sup> <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (31.03.2011, 22:36).

<sup>47</sup> [http://www5.imo.org/SharePoint/blastDataHelper.asp/data\\_id%3D21278/LC-LPbrochure.pdf](http://www5.imo.org/SharePoint/blastDataHelper.asp/data_id%3D21278/LC-LPbrochure.pdf) (31.03.2011, 22:36).

<sup>48</sup> <http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml#texttop> (31.03.2011, 22:45).

<sup>49</sup> <http://www.basel.int/text/17Jun2010-conv-e.pdf> (31.03.2011, 22:47).

<sup>50</sup> <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> (31.03.2011, 22:48).

<sup>51</sup> <http://www.unccd.int/main.php> (31.03.2011, 22:49).





Во овој дел не станува збор за сите меѓународни извори на меѓународното право за животната средина, но станува збор за одредени области каде се направени обиди да се структурира и систематизира, генерализирајќи ги во одредени области. Во однос на изворите, како и другите специјализирани области на меѓународното право, меѓународното право за животната средина ја црпи својата правна основа предвидени во член 38 од статутот на Меѓународниот суд на правдата. Според статутот тоа се договорите, обичаите, општоприфатените принципи признати од цивилизираните народи, одлуки и други второстепени извори како што се научни трудови од истакнати научници од областа.

Со оглед на тоа дека овој труд не може да одговори на сите прашања, може да кажеме дека не постои можност да се разгледаат сите извори на меѓународното право. Оттука, повеќе информации за сите меѓународни договори од оваа област може да се најдат во печатени и електронски изданија кои ја покриваат оваа тематика, која очигледно се повеќе станува предмет на научен интерес.<sup>54</sup>

Податоци кои се однесуваат на животната средина во форма на договори, пресуди на суд, законодавство на држави, како и литература од областа на меѓународното право за животна средина создадено од програмата за животна средина на ООН.<sup>55</sup>

Сепак, од она што може да се забележи во литературата, оваа област на меѓународното право се развила во доста голем број, некои велат повеќе од 1000 акти од оваа област, секако опфаќајќи ги сите аспекти на заштитата на средината. Особено што договорите можат да бидат билатерални (двострани) и мултилатерални (повеќестрани). Илустрацијата на трендот на интернационализација на правото, особено со подигнување на свеста за заедничките предизвици и проблеми можеме да го видиме од приказот кој следи. Инаку, забележливо е на табелата особена активност

<sup>52</sup> [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf) (31.03.2011, 22:49).

<sup>53</sup> За пристапот кон проучување на меѓународното право за животна средина види: *Guide to Electronic Resources for International Law*, American Society of International Law; Достапно на: <http://www.asil.org/env1.cfm> (31.03.2011, 22:52).

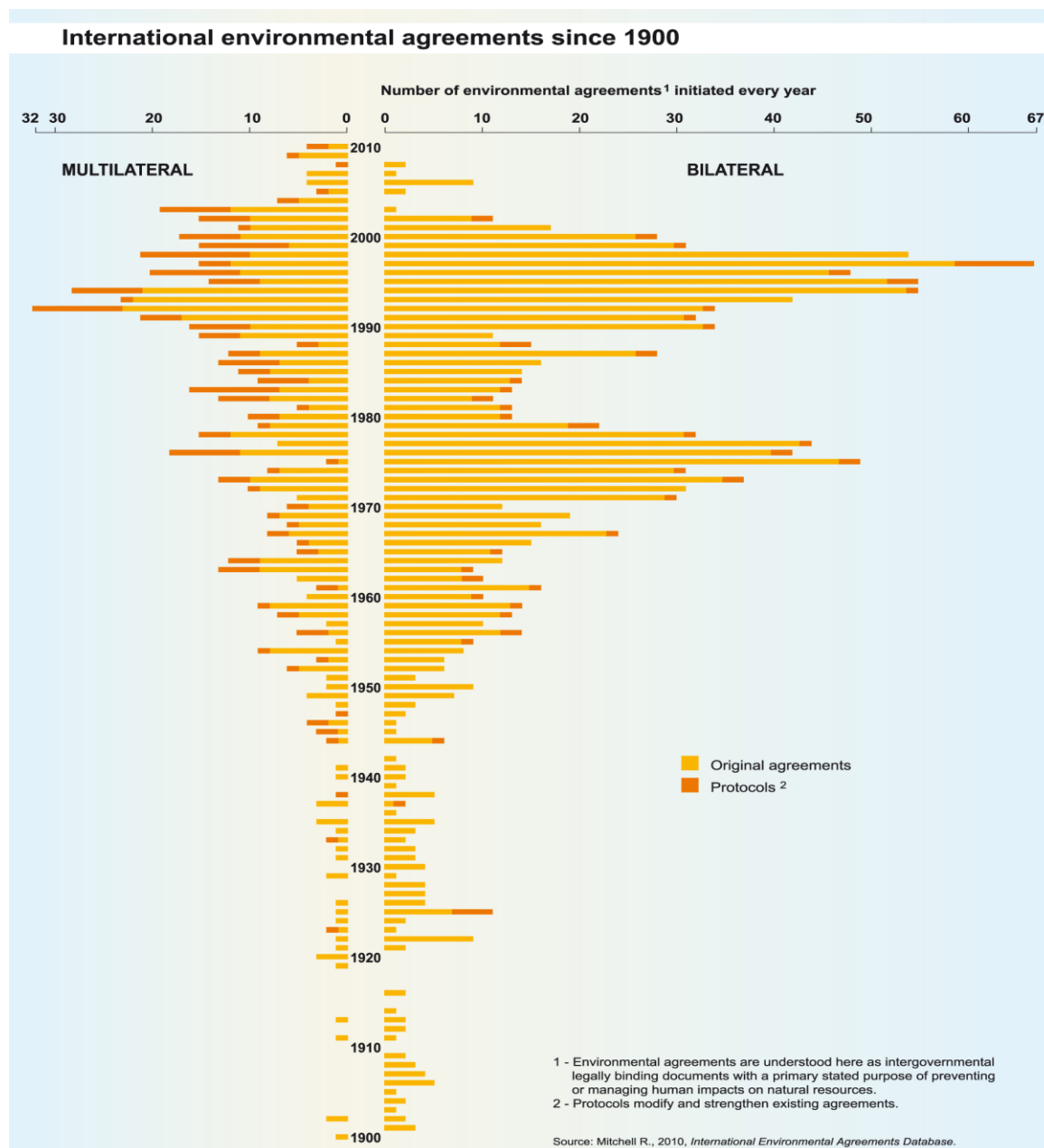
<sup>54</sup> Во однос на меѓународното право за животна средина класифицирано по области на: 1. Опасен отпад; 2. Нуклеарен отпад; 3. Океани и крајбрежја; 4. Заштита на атмосферата и озонот; 5. Загадување; 6. Заштита на видовите и дивиот свет; 7. Одржлив развој; 8. Трговија и животна средина. Според оваа класификација може да се најдат повеќе релевантни договори од областа меѓународното право за заштита на животната средина како и конкретни програми кои произлегуваат како обврска и план за работа на: [http://www.nyulawglobal.org/Globalex/International\\_Environmental\\_Legal\\_Research1.htm#Blogs](http://www.nyulawglobal.org/Globalex/International_Environmental_Legal_Research1.htm#Blogs) (31.03.2011, 23:22).

<sup>55</sup> <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/SearchResults;DIDPFDSIjsessionid=18B81B22868C5EF91E65F36313F3B9C2?sortField=searchDate&index=treaties&query=environmental+law> (31.03.2011, 23:27).



меѓународна кодификација на право од областа на животната средина во текот на деведесеттите години, што секако можеме да го објасниме со духот и свеста што ја разбуди конференцијата од Рио во 1992 година<sup>56</sup>, како и Стокхолмската декларација од 1972 година.

Графички приказ бр. 2



57

<sup>56</sup> Декларацијата од Рио е исклучителна важна бидејќи претставува во голем дел будење на светот за опасноста на сопственото исчезнување. Декларацијата од Рио содржи принципи кои ја имаат централната улога. За принципите на декларацијата од Рио види повеќе кај: Малиш Саздовска, М., *Меѓународни стандарди за заштита на животната средина*, Факултет за безбедност – Скопје, Скопје 2010, стр. 10 – 20.

<sup>57</sup> Преземено од: *Environmental regulation and governance: increasing fragmentation and convergence*, Assessment of global megatrends, The European environment, State and outlook 2010, page 3. Достапно на:



Како едни од поважните меѓународни договори некои од авторите ги наведуваат: Конвенцијата за китовите од 1946 година, Рамстар конвенцијата од 1971 година, Конвенцијата за Светско културно наследство од 1972 година, Конвенцијата за морињата на ООН од 1982 година, Виенската конвенција за заштита на озонот од 1987 година и протоколот кон неа, Конвенцијата за климатски промени од 1992 година и Конвенцијата за биодиверзитетот од 1992 година.<sup>58</sup>

Програмата на ООН ги охрабрува и регионалните форми на соработка во оваа област преку стимулирање на активности за усвојување на конвенции од област на заштита на водите во морињата низ светот, вклучувајќи го Медитеранот, Персискиот залив, Западна Африка, Југоисточен Пацифик, Црвеното море, Заливот Аден, Карибите и Источна Африка. Регионалниот пристап е стимулиран од сличностите помеѓу географските региони помеѓу држави кои граничат меѓусебно, а често се меѓусебно ги поврзуваат и економските, културните и политичките околности.

Во однос на меѓународното право можеме да заокружime дека извори во оваа област може да се јават: 1. Поврзани одредби или преклопување на инструменти (на пример, со ратификување на еден договор државата всушност може да стекне обврска да почитува многу други инструменти кон кои не пристапила); 2. Рамковни договори (утврдувајќи општи принципи во кој контекст ќе се развијат дополнителни протоколи); 3. Времени спогодби; 4. Амандмани во форма на измени и прилагодување на договорот (особено имајќи предвид следење на техничко – технолошкиот напредок); 5. Извршни и неизвршни обврски (во смисла дали договорите можат да се применат од националните авторитети во поглед на развој на самиот текст на договорот – дали се предвидени казни, надлежни субјекти, конкретни постапки и динамика, односно дали треба посебно да се доработат во националното законодавство); 6. Обичаи (на пример Стокхолмската декларација и декларацијата од Рио содржат одредби кои одредени меѓународни и национални судови ги прогласија како дел од меѓународното обичајно право); 7. Општо прифатени принципи на цивилизираните народи; 8. Судски одлуки и доктрина; 9. Необврзувачки меѓународни инструменти.<sup>59</sup>

---

<http://www.eea.europa.eu/soer/europe-and-the-world/megatrends/environmental-regulation-and-governance-increasing> (02.04.2011, 09:30).

<sup>58</sup> Shelton, D., Kiss, A., *Judicial Handbook on Environmental Law*, United Nations Environment Programme, 2005, page 15.

<sup>59</sup> Види повеќе за изворите на меѓународното право за животна средина во: Shelton, D., Kiss, A., page 15 – 18.



Обединетите Нации претставуваат репрезент на грижата за меѓународниот мир и безбедност. Нивната важност се релативизира, особено во прашањата за меѓународните односи и политика. Сепак, улогата во хуманите процеси кои се од важност за опстојување на планетата во најголем дел како иницијативи, активности и програми се во рамки на ООН и нивната улога е клучна во овој дел.

### **1.1.3 Европска унија**

Ако зборуваме за регионална мултилатерална соработка во областа на животната средина која е поттикната од специфичната меѓународна позиција и специфичната идентитетска структура која покрај другото, се карактеризира и со заеднички политики и соработка, тогаш зборуваме за Европската Унија. Политиката во областа на животната средина е една од најважните и нормативно уредени области од легислативата на ЕУ. Некои информации говорат за тоа и дека околу 80% (4/5) од легислативата за животната средина на Велика Британија е под влијание на основ на решенијата на актите на ЕУ.<sup>60</sup> Тоа е вообичаениот процент што е наведуван и за останатите држави кои се членки на ЕУ или се во напредна фаза на пристапување, согласно потребата од хармонизација на законодавството. Секако критичарите ја следат дилемата во однос на цената на мерките за заштита на животната средина и последиците од мерките во смисла на намалувањето на конкурентноста на Унијата, особено во однос на државите кои немаат такви политики во однос на животната средина (Кина, Индија итн). Аргументот во однос на тврдењето постои, но исто така прашањето има и една друга димензија, имено на тој начин Унијата со високи стандарди оневозможува влез на производи.

### **1.1.4 Регулатива на ЕУ во заштитата на животната средина**

Основањето на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ) во 1951 година е почетокот на ЕУ. Римските договори од 1957 година ја интезивираат и прошируваат соработката. Единствениот европски акт, Договорите од Мастрихт, Амстердам и Ница се продолжение на еволуцијата. Она што е карактеристика на ЕУ во своето постоење е

<sup>60</sup> *Environmental Policy*, Достапно на: <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSENV/ENV1.htm> (02.04.2011, 09:30).



самата правна основа на истата. Во овој дел, последниот договор од 2007 година, кој претставува замена на неуспешниот проект за европскиот Устав од 2005 е Лисабонскиот или како што го нарекуваат реформски договор. Договорот за ЕУ и договорот за функционирањето на ЕУ е основата на политиките за животна средина на ЕУ. Мотивите за утврдување на политика за животната средина можеме да ги видиме и од општите одредби на договорот, како што е на пример член 3, точка 3 каде се наведува дека економскиот раст и развој мора да биде согласно концептот за одржлив развој овозможувајќи висок квалитет и заштита на животната средина.<sup>61</sup> Одржливиот развој е концепт кој е споменуван во договорите повеќе пати, од позиција на глобален играч, па се до тоа дека ќе ги поддржува земјите во развој за примена на овој принцип. Во однос на оваа политика Унијата дели надлежност на државите – членки. Покрај другите прашања и одредби во однос на конкретни надлежности на органите на унијата, можеме да ја истакнеме обврската на ЕУ да создаде фонд кој ќе обезбедува финансиска поддршка за прашања од областа на животната средина.

Посебната глава, „животна средина“ ги определува целите на Унијата како: 1. Заштита, зачувување и подобрување на квалитетот на животната средина; 2. Заштита на човековото здравје; 3. Грижливо и рационално искористување на природните ресурси; 4. Промовирање на мерки на меѓународно ниво со цел справување со регионални или глобални проблеми на околината, а особено во делот на борба против климатските промени.<sup>62</sup>

Во основните договори се гледа идејата на Унијата дека прави неопходноста во правење на баланс помеѓу економските, социјалните, регионалните политики мора да се прави во функција на остварување на политиката на заштита на животната средина. Се има предвид и просторното планирање како еден од сегментите од посебна важност за остварување на целите и политиките.

Со ЛД се одржува и подигнува високото ниво на заштита, одржливиот развој и подобрувањето на квалитетот на животната средина како напоредни и кумулативни задачи помеѓу општите цели на ЕУ. Со тоа овој договор го подвлекува се почестото сфаќање на поимот одржливост од аспект на животната средина. По ратификацијата на ЛД, оваа насока се почитува и во обликувањето и спроведувањето на политиките на Заедницата. Освен тоа, Комисијата ќе мора при планирањето на своите предлози да го

<sup>61</sup> *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, (Official Journal of the European Union 2010/C 83/01, 30 March 2010).

<sup>62</sup> *Ибид*, Член 191, точка 1.



зема предвид високото ниво на заштита на животната средина. Сумирано, членовите на Договорот за планирање на животната средина во планираната форма (член 191 – 193 од договорот за функционирање на ЕУ), освен нагласувањето на борбата против климатските промени, како цел на политиката на ЕУ за животната средина немаат претрпено промени со ЛД.<sup>63</sup>

Решенијата кои ги содржат овие договори понатаму не може да се менуваат со таканаречената второстепена легислативна активност. Во однос на политиката за животната средина инструменти за обезбедување на имплементација се:

- **Регулативи** (Регулативите се обврзувачки, директно апликативни во сите држави – членки и стапуваат во сила со нивното донесување, веднаш применливи се и од националните судови на државите. Регулативите вообичаено се усвојуваат за да обезбедат униформност на постапување на државите во Унијата).
- **Директиви** (Директивите се однесуваат на државите членки и им наметнуваат обврска да постигнат определен резултат во определен период. Како и да е, на секоја држава е оставено да го избере начинот за да го постигне резултатот. Државите мора да ги „преточат“ директивите во националното законодавство, но оставено е на секоја држава – членка да реши на кој начин и со какви инструменти на националната легислатива ќе го направи тоа најсоодветно и комплетно).
- **Одлуки** (Одлуките не се правни инструменти наменети за општата јавност, за разлика од регулативите, и се целосно задолжителни, за разлика од директивите. Одлуките се задолжителни на оние на кои се адресирани. Пример за одлука во областа на животната средина е одлуката на Европскиот парламент и Совет за шестата програма за животна средина, која ја обврзува Европската Комисија да ги претстави Тематските стратегии во рамки на определено време, вклучувајќи одредени елементи).

Што се однесува до регулативата на ЕУ во областа на заштитата на животната средина не можеме таксативно да ги наведеме актите на органите на ЕУ од причина што истите се илјадници.<sup>64</sup> Можеме да наведеме дел од актите на ЕУ во насока на

<sup>63</sup> Вајденфелф В., Веселс В., „Европа од А до Ш“ - Прирачник за европска интеграција, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden – Baden, 2009, стр. 337.

<sup>64</sup> Класифицирани по тематски прашања, официјалната страна на на Европската Унија обезбедува пристап до сите акти на ЕУ меѓу другите и во областа на животната средина. Актите на ЕУ од областа на животната средина се достапни на: <http://eur-lex.europa.eu/Repview.do?rep=15> (02.04.2011, 19:26).



добивање на почетен впечаток и информација за регулативната функција на ЕУ во областа на животната средина. Такви се на пример:

- **Директива 2003/4/ЕЗ** за пристап на јавноста до информации од областа на животната средина. Основна цел на оваа директива е да обезбеди информации на граѓаните кои се од важност за животната средина, а ова особено е во согласност со Архуската конвенција.<sup>65</sup>
- **Директивата 2001/42/ЕЗ** за оценување на ефектите од некои планови и програми врз животната средина. Цел – повисок степен на заштита на животната средина и да придонесе за интеграција на прашањата за животната средина при изготвување на стратегии, планови и програми;
- **Директивата 85/337/ЕЕЗ и дополнувањата на Директивата 97/11/ЕЗ** за оценување на ефектите од одредени јавни и приватни проекти врз животната средина;
- **Директива 96/61/ЕС** за интегрирано спречување и контролирање на загадувањето;
- **Директивата 96/82/ЕС** за контрола на опасностите од хаварии во присуство на опасни супстанции;
- **Директивата 2003/35/ЕЗ** на Европскиот парламент и на Советот од 26 мај 2003 година, со која се уредува учеството на јавноста во однос на подготвувањето на определени планови и програми поврзани со животната средина со која се изменуваат, во однос на учеството на јавноста и пристапот до правдата, Директивите на Советот 85/338/ЕЕЗ и 96/61/ЕЗ;
- **Директивата 2004/35** на Европскиот парламент и на Советот од 21 април 2004 година, за одговорност на штета врз животната средина во поглед на превенцијата и санирањето на штетите врз животната средина.<sup>66</sup>

Инаку, директивите на ЕУ се навистина бројни, и сметаме дека наведувањето на сите нема значително да допринесе кон квалитетот на текстот, но може да напоменеме дека истите се поделени по области и истите имаат посебна важност бидејќи наметнуваат обврски за хармонизација на законодавството на РМ и ЕУ. Се работи за

<sup>65</sup> Целосното име на конвенцијата е: Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашањата поврзани со животната средина, Аархус, Данска, 25 јуни 1998 година. Ратификувана од Република Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр. 40/99), Достапна на: <http://www.unep.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> (02.04.2011, 23:51).

<sup>66</sup> Малиш, М., *Меѓународни стандарди за заштита на животната средина*, Факултет за безбедност – Скопје, Скопје 2010, стр. 72 – 74.



следните области: 1. За бучава; 2. За индустриско загадување; 3. За отпад; 4. За вода; 5. За воздух; 6. За заштита на природата.

Понатамошни прашања кои се отвараат покрај нормативните се прашањата за апликативноста на одлуките и легислативата, мерките кои се преземаат, надгледувањето и сл. во пракса.<sup>67</sup> Ваквата нормативна поставеност на правните механизми го нагласува нејзиниот силно регулативен пристап, што е надополнет со соопштенија, заклучоци, зелени и бели книги, акциски планови и стратегии. Како примарни насочувачки принципи се користат **правни инструменти**, како на пример, утврдување на **заеднички норми/гранични вредности** за квалитетот на животната средина или следење/забрана на штетни материи.<sup>68</sup> **Финансиските олеснувања** се исто така инструменти за поттикнување на заштитата на средината. **Акциските програми** се истакнуваат како инструменти кои утврдуваат принципи и ја прецизираат содржината на политиките. За нив подетално ќе видиме во наредниот дел од текстот.

### 1.1.5 Политиката на заштита на животната средина во ЕУ

Политиката на заштита на животната средина во ЕУ, како и воопшто заштитата на животната средина е релативно нова област. Истата не е споменета во римските договори (1958), и тоа беше така се додека во 1972 година не се лансирале првата серија на **Европски акциони планови за животната средина**. Единствениот европски акт (1986) го одбележа почетокот на многу поистакната улога на заштитата на животната средина во креирањето на политиките, за првпат претставувајќи го принципот дека заштитата на животната средина треба да биде земена во предвид во легислативата на заедницата.<sup>69</sup> Ова значи дека животната средина се структурира во примарната легислатива на ЕУ. Со Единствениот европски акт животната средина доби своја политика. Важноста на политиките во насока на заштита на животната средина продолжи да се движи во нагорна линија со значителна експанзија согласно договорите од Мастрихт (1992) и Амстердам (1997), кои **принципот на одржливи**

<sup>67</sup> За легислативата во однос на животната средина види повеќе кај: *EU Environmental Policy Handbook – A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, European Environmental Bureau (EEB), Brussels, September 2005, page 334.

<sup>68</sup> Вајденфелф В., Веселс В., стр. 338.

<sup>69</sup> *Environmental Policy*, Достапно на: <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSENV/ENV1.htm> (02.04.2011, 10:30).





*развој* го направија еден од централните принципи на Унијата. Одржливиот развој исто така е централна тенденција на Европската стратегија 2020<sup>70</sup>, која ја поддржува политиката на единствен европски пазар. ЛД (2007) направи значителен напредок во клучните цели на ЕУ и, во 2010, ЕУ ги обнови голем дел од Директивите што се однесуваат на животната средина, на тој начин обезбедувајќи согласност. ЕУ има едни од највисоките стандарди во светот, денес и во минатото, претставувајќи во голем дел предводник на воспоставување и почитување на стандардите во оваа област и покрај високата моментална цена која ја плаќа во тој дел. Сепак, свеста на креаторите на политиките во ЕУ е на соодветно ниво кога е во прашање животната средина, имајќи во предвид дека моменталната цена изразена во финансии е висока, но истата, поставена во пропорционален однос со долгорочните придобивки е навистина незначителна. Може да се каже дека ЕУ како фактор во меѓународните односи помеѓу државите во голем дел располага со капацитет да се справува и влијае на глобалните прашања и проблеми и ваквиот пристап на Унијата е секогаш нагласуван секако во констатација со пристапот на реализација на целите и политиките. Унијата својата концентрација на вниманието ја има насочено кон третман на прашањата во однос на: климатските промени, зачувување на биодиверзитетот, намалување на здравствените проблеми предизвикани од загадувањето и разумно користење на природните ресурси.<sup>71</sup> Сепак, може да кажеме дека Унијата со воспоставувањето на високи стандарди за сопственото производство секако дека поентира и на начин што така воспоставува основ и сериозен механизам според кој го штити и европскиот пазар, на начин што ја намалува конкурентноста на странските производи, а особено тука имајќи ги во предвид брзорастечките тигар – економии од Азија, Кина, Индија и др.

Во однос на ЕУ од особена важност во овој дел претставуваат програмите за активности за заштита на животната средина. Овие програми претставуваат среднорочни и стратегиски документи кои ги утврдуваат основните елементи на

---

<sup>70</sup>Оваа стратегија на ЕУ е план за економско опоравување. Усвоена е во Јуни 2010, заменувајќи ја со тоа Лисабонската стратегија (2000 - 10). Во принцип се базира на опоравување на економијата на ЕУ (значително нарушена со финансиско – економската криза која започна во 2008), со цел да овозможи висок квалитет на животен стандард, заштитувајќи го европскиот модел на социјална држава, намалување на невработеноста, зголемување на продуктивноста и социјалната еднаквост. Види повеќе за оваа стратегија на: <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSECON/EC12.htm> (02.04.2011, 11:10).

<sup>71</sup> Повеќе за поединечните прашања околу политиките и целите на ЕУ во однос на: 1. Климатските промени; 2. Трговија со издувни гасови; 3. Биодиверзитет; 4. Здравјето и околината; и 5. Одржливиот развој види на: [http://europa.eu/pol/env/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/env/index_en.htm) (02.04.2011, 14:05).



современото размислување за животната средина и перцепција за проблемите како и утврдувајќи стратегиски пристап кон решавање на проблемите и предизвиците.

Почетокот на политиките на ниво на Европските Заедници претставува особено амбициозна замисла. По Стокхолмската конференција за животната средина на ООН од 1972 година и растечката грижа на научната и општата јавност за ограничување на економскиот раст и негрижата околу искористувањето на ограничените капацитети на земјата, Европската Комисија врз основа на одлуки на Европскиот Совет ја донесува **првата Програма за активности околу животната средина** во ноември 1973 година.<sup>72</sup> Првата програма како најважни цели тогаш ги поставува: 1. Превенција, редукција (намалување) и контрола на штетите по животната средина; 2. Заштита и презервација на природниот еквилибриум; 3. Разумно користење на природните ресурси. Првата програма ја истакнува потребата од детална процена на влијанието на политиките од другите области, како и потребата од избегнување на штетни активности. Оваа прва програма го посветува своето внимание во голем дел на заштитата на водата и отпадот, но исто така содржи и секторски пристап со особено внимание кон земјоделieto и просторното планирање. Во оваа програма се споменуваат и подготвителни активности за контрола на емисијата на штетни гасови во атмосферата.

**Втората акциска програма** (1977 – 1981) отвара повеќе прашања, при што се истакнува специјалното внимание кон заштитата на природата. Квалитативно ако се оцени влијанието на првите две програми се забележува внимание кон прашањата околу водата и воздухот. Значително е да се одбележи дека рецесиите во текот на 70 – те влијаат негативно на ентузијамот кон прашањата за животна средина, но како и да е голема е вредноста на овие програми, особено имајќи предвид дека истите се основа за поголем број на директиви во овој период, особено што се однесуваат на вода и воздух.<sup>73</sup>

**Третата** (1982 - 1986), а особено четвртата акциска **програма** (1987 - 1992) значително го менуваат пристапот кон политиките кон животната средина, со особено внимание при креирање на истите да бидат комплементарни со внатрешниот пазар, за разлика од претходните програми. Имајќи ги предвид овие околности се обрнува

<sup>72</sup> Hey, C., *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, Достапно на: <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf> (02.04.2011, 14:33).

<sup>73</sup> Ибид.



особено внимание и кон прашањето за одржување на политики во оваа област, но при тоа имајќи предвид за задржување на конкурентноста на индустриските капацитети на светскиот пазар. Третата програма конкретно се осврнува и воспоставува стандарди и за емисијата на гасови, како и конкретни одредби во однос на одржливиот развој, поим кој како таков е дефиниран во 1980 година. Во осумдесеттите години на ниво на ЕЕЗ особено се истакнуваат Германија, Холандија, В. Британија и Скандинавските држави кон одржување и подигнување на свеста и потребата од креирање на политики кои ќе ја имаат во предвид животната средина.

**Четвртата акциска програма** предвиде помеѓу другото и: 1. Интегриран пристап; 2. Секторски пристап; 3. Нови инструменти. Ова во најмала рака може да се каже дека е стратески пристап на сите нивоа, а ЕУ во тој поглед интензивно предничи во однос на државите од светот. Ова помеѓу другото се однесува и на добивањето на посебно место на самите политики на заштита на животната средина, наоѓајќи свое место во договорите со потпишувањето на Единствениот европски акт. Свое влијание кон ова прашање имаат и голем број на надворешни фактори, како што се нови глобални закани, интензивните подготовки за конференцијата во Рио, пошироката поддршка за економските инструменти и нов бран на „зелени“ во Европа.

**Петтата акциска програма** во основа се осврнува на: 1. Принципелна цел кон постигнување на „одрлив развој“ согласно дефиницијата до извештајот од Брунтланд; 2. Обврски за секторски пристап, кој интегрира димензија на „заштита на средината“ во повеќето сектори кои се клучни (транспорт, енергија, земјоделие). Структурната промена која ја промовира програмата е во насока на фаворизирање на јавниот транспорт, енергетската ефикасност и превенцијата во областа на управување со отпадот; 3. Воспоставувањето на нови инструменти, посебно на пазарно ориентирани инструменти како што се фискални стимулации или доброволни инструменти, кои ги зајакнуваат интересите на заштита на околината на самите прозиводители и потрошувачи; 4. Новиот пристап кој претпоставува едногласност и ја зема предвид улогата на невладиниот сектор како и локалните/регионалните власти во насока на претставување на интересите за заштита на средината. Ова може да доведе до стимулација на креативни нови пристапи, да ја подигне јавната свест, како и да го засили спроведувањето на директивите на ЕУ; 5. Одредување на среднорочни и долгорочни цели за намалување на некои од загадувачите, како и да предложи



инструменти за да се постигнат овие цели.<sup>74</sup> Значајно е да се одбележи дека во периодот од 1992 – 1995 година се забележува значителен отпор на државите членки на ЕУ во поглед на поставување на стандарди кои особено ја прават ранлива економијата со намалување на нејзината конкурентност, земајќи го предвид налетот на производи од истокот, како и отворениот заеднички пазар на ЕУ кој има сериозна потрошувачка и како целина е еден од најголемите во светот, особено имајќи предвид дека 1/5 од Бруто домашниот производ на светот отпаѓа на ЕУ.

**Шесттата акциска програма за животна средина** завзема многу претпазлив пристап и секако не го има ентузијазмот на претходната програма. Истата има за цел да обезбеди рамка за заедничките акции во однос на средината од јули 2002 до јули 2012. Рамката за делување на заедницата се однесува на четири тематски области и тоа: 1. Климатски промени; 2. Природа и биодиверзитет; 3. Животна средина и здравје; и 4. Природни ресурси и отпад.

Шесттата програма исто така го нагласува бројот на хоризонталните и управувања поврзани со властите, во контекст на исполнување на целите и мерките за зајакнување на кохерентноста и политика на интеграција и поставува цели во однос на прашања на меѓународно ниво. За неколку од општите цели не постојат конкретни политички цели и не се изградени мерки оставајќи ова да се разгледува подоцна, преку т.н. тематски стратегии. Седумте тематски стратегии покриваат: заштитата на почвите, морската средина, пестициди, загадување на воздухот, урбана средина, природните ресурси и отпадот.

За разлика од неговите претходници, шесттата програма беше донесена преку заедничка одлука на постапката и одразува формална обврска на Европската комисија, Советот и Парламентот. Иако формално меѓуинституционален документ, во пракса многу заинтересирани страни го гледаат во голема мера како програма на Комисијата, а особено на Генералниот директорат за животна средина. Ваквиот пристап на донесување на документот, со потреба да се изјаснат повеќе органи на Унијата е скап и долг, конкретно се работи за период од 18 месеци за да се донесе истиот.<sup>75</sup> Посветеноста на ЕУ во насока на заштита на животната средина очигледно дека се на

<sup>74</sup> Види за петтата програма за животната средина на ЕУ во: Wieringa, K., Editor, *Environment in the European Union, Report for the Review of the Fifth Environmental Action Programme*, European Environment Agency, Copenhagen 1995.

<sup>75</sup> За шесттата програма за животната средина види повеќе во: *Final Report for the Assessment of the sixth Environment Action Programme, Executive Summary*, Ecologic Institute, Berlin and Brussels in co-operation with Institute for European Environmental Policy, London and Brussels and Central European University, Budapest, Budapest 21 February 2011.



високо место во генералните политики. Интересен е систематскиот пристап на Унијата кон овие прашања. Во овој дел информациите што беа презентирани беа во насока на презентирање на историските акти од кои може да се согледа посветеноста на ЕУ.

Третманот на животната средина, нејзиното дефинирање на различно ниво (теоретско, законско, на меѓународно ниво (ООН, ЕУ) до овој дел од трудот успеа да претстави определена слика во врска со прашањата од животната средина. Во наредниот дел од текстот ќе се обидеме да го разгледаме прашањето како конкретни закани и ризици по животната средина и тоа како конкретно инкриминирано однесување, односно како еколошки криминал, но и уште една димензија на животната средина – тоа е нејзината димензија да претставува безбедносно прашање, односно еколошка безбедност.



## 2. Безбедност

Безбедноста претставува една од потребите на човекот. Едно од првите прашања на кое треба да одговори одредена научна дисциплина е да ги утврди категориите или поимите. Во општествените науки вообичаено не постои согласност околу употребата и дефинирањето на поимите, но вообичаено можат да се извлечат мноштво заеднички елементи. Вообичаени се пошироки, потесни сфаќања, од чие определување зависат и димензиите на прашањето кое сакаме да го објасниме и анализираме.

Безбедноста може да изразува голем број значења, па така, се користи за опишување на заштитеноста од закани или опасности, субјективно чувство на безбедност или средството потребно за нејзино постигнување или пак сите овие елементи заедно. Истата значи и физичка сигурност, емоционална, психолошка и сигурност и добросостојба.<sup>76</sup> Централна карактеристика на сите дејствија на организираниите структури претставува ориентацијата кон иднината, а главната загриженост во однос на тоа е намалување на потенцијалот за појава на штетни последици во сегашноста и иднината.<sup>77</sup>

Во однос на поимовното определување на безбедноста, се прават обиди за утврдување на поимот безбедност и конституирање на безбедноста како научна дисциплина. Кога авторот го објаснува поимот безбедност, користејќи мноштво дефиниции од релевантни автори од областа (Спасески Ј., Gaćinović R., Lippmann W., Гркиќ М., Милетиќ С., Маслеша Р., Гоцевски Т.) расправајќи за поимот доаѓа до заклучок дека безбедноста може да се сфати како состојба, организација и функција. Безбедноста како состојба ја определува како заштитеност на некое добро, вредност, придобивка, општество (заедница).<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Мегваер, М., Морган, Р., Рајнер, Р. (ур.) *Оксфордски прирачник за криминологија*, Џонс, Т., *Владењето на безбедноста: плурализацијата, приватизацијата и поларизацијата во контролата на криминалот*, НАМПРЕС, Скопје 2010, стр. 844. Цитирано според: Zedner, L., (2003), *Too much security*, *International Journal of the Sociology of Law*, 31(3): 155 – 84.

<sup>77</sup> Мегваер, М., Морган, Р., Рајнер, Р. (ур.), стр. 844. Цитирано според: Johnston, L., Shearing, C., (2003), *Governing Security: Exploitations in Policing and Justice*, London: Routledge.

<sup>78</sup> Мојаноски, Ц., *Дилеми во дефинирањето на методологијата на асфалиологијата*, *Зборник на трудови на научно – стручна конференција на тема: „Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија“*, Факултет за безбедност – Скопје, Скопје 2010, стр. 17 – 20.



Кога зборуваме за поимот безбедност, можеме да подразбереме отсуство на опасност и загрозеност од било каков вид.<sup>79</sup> Ваквото гледиште очигледно е широко гледиште и не одговара на прашањето целосно, истовремено отварајќи мноштво други прашања, како на пример каква е таа опасност, какво загрозување може да се смета како опасност на безбедноста? Но генерално, во услови кога не постои во општествената мисла диференцирана научна дисциплина за безбедноста, повеќето од објаснувањата и придонесите на авторите се во насока на пошироко гледање на поимот.

Гледиштето на Копенгхашката школа го става човекот како носител на безбедноста, на тој начин продлабочувајќи го концептот за безбедноста, па така Фок смета дека безбедноста треба да се дефинира како „негација на небезбедноста, поради тоа што е специфично искусена од поединци и групи во конкретни ситуации“.<sup>80</sup>

Безбедноста објаснета претходно, всушност упатува на определена состојба, па оттука истата може да биде сфатена како состојба. Безбедноста се подразбира и како функција па зборуваме за остварување на безбедносната функција. Кога зборуваме за безбедноста како функција, всушност се работи за постоење на институционална архитектура со точно утврдени органи, односно субјекти кои ја извршуваат безбедносната функција.

Ако претходно заканите и ризиците кои постојат ги утврдивме како фактор за намалување на степенот на безбедност, тогаш кон определување на поимот безбедност можеме да допринесеме и со утврдување на тоа што претставува заканата за безбедноста. Улман тоа го утврдил како: „акција или серија од настани која: 1. Се заканува драстично и за релативно мал период да го намали квалитетот на живот на жителите на државата, 2. Се заканува значајно да ги намали политичките можности на една влада или држава, или на приватни, невладини структури (лица групи, корпорации) во рамките на една држава“.<sup>81</sup> Ова гледиште акцентот го става на државата како фактор за безбедноста, имајќи предвид дека безбедноста се третира како поддисциплина на меѓународните односи.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Повеќе околу поимот Безбедност види кај: Јордан Спасески, *Македонија – столб на безбедноста и мирот на Балканот*, Полициска академија – Скопје, Скопје 2005, стр.36-39.

<sup>80</sup> Хју, П., *Поим за глобална безбедност*, Табернакул, Скопје 2009, стр.7-8; Цитарано според: Falk, R (1995) *On Humane Governance, Toward a New Global Politics*, Cambridge: Polity Press.

<sup>81</sup> Хју, П., стр.7-8; Цитарано според: Ullman, R.(1983), *Redefining Security*, International Security 8(1): 129-153.

<sup>82</sup> Ибид, стр. 3-5



Според претходно изнесеното, ако безбедноста ја сфатиме како интегрална целина составено од мноштво сегменти кои се различни по природа, динамика и значење, можеме да кажеме дека една од компонентите кои учествуваат во креирањето на севкупната безбедност е и безбедноста поврзана со заштита, отсуство од загрозување од било какво вид на животната средина.

Концептот на безбедноста станува многу поширок, а во таа смисла Александар Тимошенко забележува дека: „денес не може да се обезбеди сигурност/безбедност за една држава за сметка на друга. Безбедноста може да биде само универзална, но таа не може да биде само воена или политичка, но исто така таа мора да биде еколошка, економска и социјална. Истата мора да го обезбеди исполнувањето на аспирациите на човечноста како целина. Стабилна и сигурна животна средина мора да стане неопходност за континуитет на одржувањето на човештвото“.<sup>83</sup>

Комисијата Брутленд исто така ја препознава потребата на проширување на традиционалниот пристап во однос на безбедноста, и подразбира дека истата има потреба од сеопфатен пристап на меѓународната и националната безбедност и традиционалното сфаќање на истата како воена моќ и нејзинот потенцијал за одбрана или напад се менува...Вистинските извори на несигурноста исто така го вклучуваат и неодржливиот развој.<sup>84</sup> Јуна и Топ ја дефинираат еколошката безбедност според две димензии. Првата се однесува на одржување на еколошкиот баланс, што е неопходно за да се обезбедат резерви и достапност на ресурси за системите кои го одржуваат животот. Второ, превенција и управување со конфликти кои се поттикнати од борба за ресурси кои се недостаток или деградирани.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Hulme, K., *Environmental Security: Implications for International Law*, Yearbook of International Environmental Law (2009) 19(1), page 4. Цитирано според: Brundtland Commission, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development* (1987). chapter 11 at 1.

<sup>84</sup> Werner, S., *Collective (Environmental) Security: The Teast for the Refinement of International Law*, Yearbook of International Environmental Law (2009) 19(1), page 138. Цитирано според: Brundtland Commission, *our Common Future: Report of the World Commission on Envorinment and Development, 1987*, at 290.

<sup>85</sup> Werner, S., , page 138. Цитирано според: Schrijver, N., *Natural Resource Management and Sustainable Development*, 2007, at 592.





## 2.1 Еколошка безбедност

Безбедноста е потреба на човекот која мора да ја одржува на задоволително ниво со цел истиот да функционира. Неопходноста од заштита на животната средина со цел да се обезбеди долгорочен и одржлив мир во светот е категорична денес повеќе од било кога порано. Научните сознанија ја потврдуваат опасноста, а глобалните лидери тоа го знаат.

На глобално ниво прашањата за екологизмот и прашањата околу состојбите во заштитата на животната средина произлегуваат во 19 –от век, носејќи препознавање на природниот системски феномен како што се синџирите за храна, кружењето на јаглеродот и еволуцијата, како и рабирањето на човековата позиција во однос на природата. „Човек и природа“ на Џорџ Перкинс Марш од 1864 година се смета за прва книга која користи емпириски податоци за да го докаже ефектот од човековата активност во шумите и водотеците.<sup>86</sup>

Повеќето не би ни размислувале за појавните и потенцијалните ризици и опасности кога станува збор за тероризам, трговија со дрога, воени конфликти, трговија со луѓе итн. Но, дали е тоа така во однос на ризиците и опасностите кои постојат и се можни со загрозувањата на животната средина? Според Хулм, сознанието за еколошката димензија на безбедноста можеме да ги следиме дури во 70 – те години на 20 – от век, кога луѓето кои се занимаваат со прашања за безбедноста како и носителите на политиките заклучија дека заканите за безбедноста на државите не започна и заврши со студената војна и трката во нуклеарното вооружување.<sup>87</sup>

Прашањето за заштита на животната средина исто така **може да се разгледува како безбедносно прашање**, како од аспект на материјални дејства на загрозување на животната средина, така и во смисла на остварување на правниот поредок преку механизмите на управување. Очигледно и многу актуелно е прашањето дека досегашниот начин на живот на човекот, особено во однос на животната средина, се покажа како исклучително деструктивен и потребни се сите можни напори како на институционално, така и на индивидуално ниво во надминување на ризиците кои постојат. Нормално дека човекот како единка има ограничен капацитет да влијае во менување на општо прифатеното однесување кое во голем дел е штетно за животната

<sup>86</sup> Хју, П., стр.162

<sup>87</sup> Hulme, K., page 3.



средина и оттука надзорот и особено присилниот механизам кој го ужива државата (како можност со примена на сила да ја спроведе својата волја, односно волјата на законот) е неопходен.

Едноставно, човекот сфаќа дека заканите по безбедноста стануваат побројни и во нив секако дека наоѓаат место повеќе прашања како што се: 1. Болести и суши; 2. Поплави и ургани; 3. Индустриско загадување; 4. Деградација на животната средина; 5. Како и закани по безбедноста на луѓето од конфликт, глад и недостаток на ресурси.

На глобално ниво значителен чекор се направи со признавањето во 90 – те на фактот дека климатските промени се тука и сега, биодиверзитетот е сериозно загрозен и ресурсите се експлоатираат на ниво кое долгорочно е неодржливо. Со овие факти изворите на загрозувања на безбедноста стануваат се побројни, а една од главните димензии на оваа безбедност е животната средина на човекот. Додека концептот за национална безбедност (концепт кој ги има предвид пред се загрозувањата на суверенитетот на државите од надворешни фактори – пример воена агресија, или внатрешни фактори, – пример социјални немири или граѓанска војна) е секогаш присутен и носителите на политиките секогаш го имаат предвид при креирањето на политиките, животната средина, го завзема своето место во безбедносната димензија во 70 – те години на 20 – от век, односно во времето кога Римскиот клуб ја објави „границите на растот“.<sup>88</sup> Оваа теорија тврди дека границите на економскиот раст на светот ќе биде ограничен од ограниченоста на ресурсите, и според авторите неодржливата експлоатација на ресурсите, заедно со растот на популацијата создава негрижа кон природата и средината, при што станува ирелевантен концептот за националниот суверенитет на државите и неповредливоста и одржливоста на нивните граници кога во суштина се заканува нешто многу посериозно и едноставно закана пред која човекот во даден момент е немоќен.

Бан Ки Мун вели дека „безбедноста секаде зависи од одржливиот развој секаде“.<sup>89</sup> Прашањата кои и тука се акцептираат како закани по безбедноста на глобално ниво, а имаат потенцијал да ја загрозат сечија индивидуална безбедност се однесуваат исто така на: борба против климатските промени, создавање на стабилни

<sup>88</sup> Hulme, K., page 4. Цитирано според: Meadows, D.H., Randers, J., Meadows, D.L., Behrens, W.W., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, 1972.

<sup>89</sup> Voigt, C., *Sustainable Security*, Yearbook of International Environmental Law (2009) 19(1), page 163, . Цитирано според: Ban Ki-moon, *The Right War*, Time Magazine, 16 April 2008.



економии, намалување на сиромаштијата, развивање на глобалниот југ, обезбедување на стабилен и сигурен пристап до енергетски ресурси секаде.<sup>90</sup>

Во потесна смисла загрозувањето на еколошката безбедност се однесува на човекот и елементите на флората и фауната, вредностите создадени со работа на човекот и природните ресурси (обновливи и необновливи). Заштитата на овие вредности е обезбедена со императивни норми.<sup>91</sup>

Поимот може да се определи и како: „состојба во која за живиот свет не постои закана или загрозување на животната средина“.<sup>92</sup> Ова претставува едно пошироко сфаќање на безбедноста, кое се врзува со негативно определување на својот предмет, во смисла на отсуство од загрозувања. Под еколошка безбедност може и да се подразбере: „јавна безбедност од опасностите по животната средина предизвикани од природни или човекови процеси. Еколошката безбедност претставува состојба на динамика помеѓу човекот и животната средина која вклучува обновување на животната средина оштетена од воените дејствија и подобрување на ресурсните недостатоци, еколошката деградација и биолошките закани кои можат да доведат до социјални тензии и конфликти. Односно, еколошката безбедност претставува поим кој теоретичарите и практичарите го употребуваат за да укажат на врската помеѓу условите на животната средина и безбедносните интереси“.<sup>93</sup>

Прашањето за заштита на животната средина кога **го разгледуваме како безбедносно прашање**, го разгледуваме како од аспект на материјални дејства на загрозување на животната средина, така и во смисла на остварување на правниот поредок преку механизмите на управување. Во таа смисла безбедноста можеме да ја сфатиме како функција, под што подразбираме **државно институционален третман на загрозувањата и ризиците** кои постојат и кои се секојдневни во сите сфери на човековото живеење. Очигледно и многу актуелно е прашањето дека досегашниот начин на живот на човекот, особено во однос на животната средина, се покажа како исклучително деструктивен и потребни се сите можни напори како на институционално, така и на индивидуално ниво во надминување на ризиците кои

<sup>90</sup> Види повеќе за безбедност на одржливиот развој како сегмент на еколошката безбедност кај: <sup>90</sup> Voigt, C., Sustainable Security, Yearbook of International Environmental Law (2009) 19(1), page 163 – 196.

<sup>91</sup> Zoran Todorovič, str. 17

<sup>92</sup> Малиш Саздовска, М., *Еколошка безбедност – состојби и предизвици*, „Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија“, Факултет за безбедност – Скопје, Скопје 2010, стр. 199.

<sup>93</sup> Милески, Т., *Еколошка безбедност*, Филозофски факултет, Скопје 2006, стр. 23 – 25.



постојат. Нормално дека човекот како единка има ограничен капацитет да влијае во менување на општо прифатеното однесување кое во голем дел е штетно за животната средина и оттука надзорот и особено присилниот механизам кој го ужива државата (како можност со примена на сила да ја спроведе својата волја, односно волјата на законот) е неопходен.

### 2.1.1 Ризици по безбедноста на животната средина

Проценката во однос на тоа што е во една држава приоритет во 21 – от век во најголем дел произлегува од заканите по истата. На национално ниво ризиците и заканите може да бидат различни како на пример: опустинување на земјата, опасност од раст на морињата и океаните, недостаток од свежа вода и тн. ООН изминатите децении се покажа како глобален лидер кој знае да понуди решенија за некои од глобалните прашања, а особено кога истите треба да бидат координирани и синхронизирани.

Современото управување со безбедноста станува разновидно во однос на овластувањето и обезбедувањето, меѓутоа постојат докази дека доаѓа до промена на неговата суштинска природа. Забележана е особена промена во однос на менталитетот, технологијата и праксата на управување со безбедноста кон проактивен пристап насочен кон ризик.<sup>94</sup>

Неколку групи на закани може да се издвојат со интензитет и димензија да можат да предизвикаат последици на глобално ниво, и за нив воглавно постои согласност дека поседуваат такви карактеристики. Такви се:

- **Недостаток на ресурси** (отварање на прашањата за јурисдикција над морињата и океаните, енеретската сигурност, свежа (питка) вода);
- **Сигурност на достапноста на храната** (тенденции на зголемување на сиромаштијата и недостатокот на храна, како и користење на храната за добивање на фосилни горива – пример биогориво);
- **Климатските промени и безбедноста** (Зголемениот број на поплави, суши и урагани сигурно ќе ги разорат земјите во развој. Овие држави

<sup>94</sup> Мегваер, М., Морган, Р., Рајнер, Р. (ур.), стр. 844. Цитирано според: Лодер, Ј., Спаркс, Р., *Современи контексти на криминалот, редот и контролата: управување, ризик и глобализација*, Мегваер, М., Морган, Р., Рајнер, Р. (ур.) *Оксфордски прирачник за криминологија*, НАМПИРЕС, Скопје 2010, стр. 851.



сигурно нема да можат да се справат со елементарни непогоди како тоа што можат да го направат развиените, а во тој случај голем дел од луѓето ќе останат без домови, храна, вода и здравствена заштита создавајќи огромен потенцијал на закани по безбедноста). Кај развиените држави гледаме сериозен потенцијал да се справат со последиците од вакви настани, а за тоа зборува на пример ураганот Катерина, земјотресот во Јапонија до 2011, наспроти на пример земјотресот на Хаити во 2010 година. Извесно е дека климатските промени во одредена проекција ќе придонесат кон недостаток на ресурси, како и миграции на населението.

- **Безбедноста на животната средина и војувањето** (самата употреба, разорна моќ на оружјето и потенцијалот од загрозување на животната средина е силен фактор и сериозна закана по безбедноста). Пример, користењето на бомби со осиромашен ураниум во Србија, 1999 година од страна на НАТО, користењето хемиско оружје во војната во Виетнам, или пак илјадниците нуклеарни проби во текот на постоењето на нуклеарното оружје, или поточно 2053 тестирања на нуклеарно оружје.<sup>95</sup>
- **Арктикот и Антарктикот** (Арктикот се претпоставува дека располага со значителен дел од енергетските ресурси и рибни богатства, кои можат да ги заострат спротивставеностите на заинтересираните држави, а пред се тука се САД, Русија, Канада, Скнадинавските држави, Исланд, Данска и др. Антарктикот, не пример може да биде загрозен од интензивирањето на туризмот и други закани);
- **Загадување на морињата и океаните** (Ресурсите на морињата се ограничени, а истовремено во водите живеат најголем дел од биодиверзитет на планетата. Да потсетиме на катастрофата со нафтената платформа во мексиканскиот залив 2010 година, кога енормни количини нафта се излеаја и беше загрозен целиот животински и растителен свет, а немоќта на човекот пред сопствената конструкција беше повеќе од очигледна);

---

<sup>95</sup> За статистички податоци за нуклеарни експлозии во периодот 1945 – 2006 година види податоци по година и држава поединечно на: *Nuclear Arms Control and non – Proliferation – Estimated number of nuclear explosions, 1945 – 2006*. Достапно на:  
[http://www.ctbto.org/fileadmin/user\\_upload/pdf/Sipri\\_table12b.pdf](http://www.ctbto.org/fileadmin/user_upload/pdf/Sipri_table12b.pdf) (03.04.2011. 13:35)



- **Биолошките ресурси на морињата** (Искористеноста и капацитетот за обнова на животот е ограничен. Пример за нерационално искористување на овие ресурси е ловењето на преку 1000 китови годишно од страна на Јапонија);
- **Био – сугурноста и генетски модифицираните организми** (сведоци сме дека овие организми се пуштија во синџирот на исхрана, често без учество или знаење на јавноста, како и пред да биде направена сериозна оценка за нивното влијание).<sup>96</sup>

Слични ризици констатира и Хју наведувајќи: 1. Почести и подолги топлотни бранови; 2. Почести суши; 3. Крајбрежни поплавувања поради зголемување на нивото на морињата; 4. Намалување на жетварското производство заради намалените врнежи од дожд; 5. Ширење на тропските болести Северно и Јужно; 6. Зголемена стапка на болести донесени од водата во поплавените региони; 7. Загадување на океаните поради влијанието на јаглеродниот диоксид на рибниот пазар; 8. Почести и поголеми речни поплавувања во врнежливите сезони поради топењето на глечерите/намалување на водоснабдувањето во сушните периоди; 9. Зголемена појава на пожари; 10. Почести и посилни бури.<sup>97</sup>

Ризиците по животната средина се исклучителни и несомнено се глобални по својот карактер. Оттука и напорите за неутрализирање и справување со истите треба да бидат глобални, но глобални во организирањето и координацијата, но локални, насочени и проблемско ориентирани во својата суштина. Оттука секој ако си го гледа и заштитува „својот двор“, придобивките заеднички секако дека ќе создадат глобален ефект. Ризиците по животната средина се инкриминирани во законодавствата за државите овозможувајќи го легитимитетот на постапување. Во понатамошниот дел ќе бидат објаснети конкретните противправни поведенија кои се резултат на ризикот и последиците кои ги поседуваат.

---

<sup>96</sup> Повеќе за ризиците, заканите и предизвиците во делот на еколошката безбедност види кај: Hulme, K., page 8 – 26.

<sup>97</sup> Хју, П., стр. 177.



### 3. Еколошки криминал

Криминалното однесување е дефинирано со правните акти во одредена општествена заедница па оттука во различни заедници имаме различни поимања на она што претставува криминалот.<sup>98</sup> Во основа сфаќањата за поимовното определување на криминалот можеме да го специфицираме во однос на ширината на самото сфаќање, во смисла на тоа што од негативното општествено однесување би било подведено како криминално. Негативни општествени однесувања кои можат да бидат поимани како криминал се: кривичните дела (најтешки облици на прекршување на заштитени вредности уврдени со закон), прекршоците (полесен степен и облик на прекршување на општествените норми, но истовремено доволно опасни за да бидат инкриминирани) и девијантното однесување (однесување кое често може да се оцени и како аморално, нечесно и сл, на пример: проституција, алкохолизам и сл.). Кривичните дела се неспорни и тука постои согласност дека истите влегуваат во поимот на криминал. Останатите гледишта во поимовното определување освен кривичните дела ги вклучуваат само прекршоците или прекршоците и девијантното однесување (најшироко гледиште).

Во однос на овој труд авторот под криминал ќе ги подразбира кривичните дела и прекршоците во важечкото законодавство во државата, а еколошки криминал ќе претставуваат оние дела кои за објект на заштита ја имаат животната средина. Кривичните дела и прекршоците претставуваат напад на определени вредности во општеството кои се оценети како релевантни за одржување на одреден степен на заштита. Па така, објектот на заштита е доброто кое се штити, а посредно преку тоа определување можеме да ја оцениме потенцијално загрозувачката позиција на безбедносната состојба, со анализа на вредноста која се загрозува кога објектот на заштита е доведен во состојба на неизвесност. **Нападот на заштитените добра во однос на животната средина ќе претставува отстапување на фактичкото однесување во однос на предвиденото (нормативно) и во тој дел ќе доведе до неизвесност во предвидените односи, па оттука ќе ја наруши и безбедноста.**

Во едно истражување на 6043 луѓе од 11 држави испитан е ставот на испитаниците кон прашањето: Што претставува за нив најголемата опасност по

<sup>98</sup> Bernard., J., T., "crime." Encyclopædia Britannica. *Encyclopædia Britannica Ultimate Reference Suite*. Chicago: Encyclopædia Britannica, 2010.



нивниот живот, при што резултатите се следни: 1. **27%** од луѓето сметаат дека тоа е криминалот; 2. **15%** дека е тероризмот; 3. **13%** дека тоа е здравствената/економска несигурност; 4. **12%** дека тоа се несреќи/природни катастрофи; 5. **8%** сметаат дека тоа се војните.<sup>99</sup>

Оттука, ставот на најголемиот дел од луѓето дека криминалот е најголемата опасност по нивниот живот (речиси секој трет човек го мисли истото) покажува дека криминалот е сериозен предизвик за современата држава. Еколошкиот криминал е дел од вкупниот криминал и една од неговите компоненти, настанат како резултат на општествениот развој. Разбирањето на еколошкиот криминал може да биде и прашање на нормативна уреденост при што под истото се подразбира: „кривични дела кои се инкриминирани во глава 22 од Кривичниот законик на Република Македонија, но и прекршоците од областа на заштитата на животната средина предвидени во други прописи“.<sup>100</sup> Еколошкиот криминалитет во криминолошката литература не е засебно третиран и издвоен од останатите облици на криминал. Истиот знае да биде и високо софистициран во одредени облици, при што може да се најде и врска помеѓу организираниот и еколошкиот криминал.<sup>101</sup>

Според Интерпол, Еколошки криминал претставува кршење на национални или меѓународни норми за животна средина или договор кој постои за да се обезбеди заштита и **одржливост** на животната средина во светот, **биолошката разновидност** или заштита за зачувување на **природни ресурси**.<sup>102</sup> Еколошкиот криминал според британскиот правен систем претставува противправно однесување одредено како такво според закон, или акт кој произлегува од закон, или, како такво одредено со обичајното право во врска со животната средина. Животната средина се дефинира како се она што не опкружува. Првиот дел од законот за заштита на животната средина од 1990 година ја дефинира средината како: сите, или било кој од медиумите, воздух, вода и земја.<sup>103</sup> Дефинирајќи ги поимите и категориите, овој акт

<sup>99</sup> Хју, П., *Поим за глобална безбедност*, Табернакул, Скопје 2009, стр.11.

<sup>100</sup> Малиш Саздовска, М., *Еколошка криминалистика*, График Мак Принт, Скопје 2007, стр. 26.

<sup>101</sup> Авторот наведува пример каде во Виена, Австрија, во 1996 година се пронајдени 8 килограми плутониум. Истите имале потекло од Украина, држава која била седиште на стратеско нуклеарно наоружување за време на СССР. Todorovič, Z., *Institucija ekološke bezbednosti*, “Zadužbina Andrejevič“, Beograd 2009, str. 25, наведено според: List „Borba“ od 22.02.1996 godina.

<sup>102</sup> *Environmental Crime Programme – Strategic Plan 2009 – 2010*, Interpol, Environmental Crime Programme, page 4, Достапно на: <http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Manual/strategicplan.pdf> (03.04.2011, 14:32).

<sup>103</sup> *Environmental Crime and the Courts, Sixth Report of Session 2003 – 04*, House of Commons – Environmental Audit Committee, London 12 May, 2004, page 7.





определува дека под загадување се подразбира: „секое ослободување на супстанции во било кој медиум на животната средина од било кој процес кои се способни/имаат потенцијал да му наштетат на човекот или на било кој друг жив организам во животната средина“.<sup>104</sup> Во Британија, исто како и во нашата држава, сите активности кои се однесуваат на животната средина не се кодификувани во еден акт. Според Агенцијата за истраги на криминал кон животната средина се работи за илегални активности/дејствија кои директно ја загрозуваат животната средина. Вакви дејствија вклучуваат: илегална трговија со дивиот животински и растителен свет; Криумчарење на супстанции кои се штетни по озонската обвивка (ODS); Забранета трговија со опасен отпад; Илегално, нерегулирано или непријавено рибарење; и илегална сеча на шуми како и трговија со дрва од такво потекло.<sup>105</sup>

Еколошкиот криминал претставува сериозен меѓународен проблем, кој може директно и индиректно да влијае на економијата, безбедноста, па дури и да го доведе во прашање нормалното функционирање на одредена држава. Последиците од овој вид на криминал може да се почувствуваат на многу начини и тоа почнувајќи од губење на ресурсите, па дури и човечка смрт. Според Интерпол, еколошкиот криминал од криминалистичка перспектива се карактеризира како високо професионален, а ниско ризичен криминал. Нискиот ризик може да биде резултат на несоодветно лоцирање како резултат на недостаток на стручност или професионалност на службите кои се задолжени за борба против овој тип на криминал, несоодветна правна рамка која не може да се справи со овој тип на криминал, или неефективна казнена политика, во смисла на мали казни за прекршителите на законите.<sup>106</sup> Сериозноста и профитабилноста на овој тип криминал многу често доведува до состојба кога при вршење на овие кривични дела со користење на одредени средства, мерки и методи на делување се извршуваат и засебни кривични дела, како на пример: фалсификување или измами со документи, фалсификување патни исправи, корупција, давање поткуп, поседување или употреба на илегално оружје и други предмети кои се шверцуваат, како што се дрога, оружје и криумчарење на луѓе, па дури и убиства. Во однос на овој тип на криминал присутни се исклучителни специфичности. На пример, сериозноста на овој вид на

---

<sup>104</sup> Ибид, page 7.

<sup>105</sup> Banks, D., and others, Edited by Mary Rice, *Environmental Crime, A threat to our future*, Environmental Investigation Agency (EIA), London October 2008, page 1.

<sup>106</sup> *Environmental Crime Programme – Strategic Plan 2009 – 2010*, Interpol, Environmental Crime Programme, page 4, Достапно на: <http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Manual/strategicplan.pdf> (03.04.2011, 14:40).



противправно однесување може да биде од наједноставно ниво (фрлање отпушок) па се до организирани тешки форми на криминал во организирана форма (трговија со радиоактивни материјали). Високата темна бројка на овој тип на криминал се претпоставува дека е огромна. Всушност, најголемиот дел на протиправни однесувања во овој дел остануваат непознати за правно – организираната реакција на општествените механизми. Според британските искуства се забележува дури и поврзаност помеѓу уништувањето на животната средина на локално ниво и зголемувањето на бројот на другите форми и облици на криминал.<sup>107</sup> Специфики на оваа форма на криминал, се и тоа дека на почеток можеби последиците не изгледаат толку сериозни, на некој начин се латентни, како и огромниот ризик кон здравјето на луѓето.

Еколошкиот криминал е во најмала рака сериозен како и секоја друга форма на криминал. Движечки мотив кај овој вид на криминал е можноста за исклучителна финансиска добивка, а се карактеризира со: организирани мрежи, несоодветно обезбедени државни граници, нерегуларна миграција, перење пари, корупција, како и експлоатација на неразвиените заедници.<sup>108</sup> Моментално овој вид на криминал претставува еден од најпрофитабилните форми на криминал и не изненадува што добива и одредени форми на организиран криминал. Вредноста на овој криминал е тешко да се процени, но Интерпол претпоставува дека само во делот на трговија со див свет се вртат милијарди долари. Интерпол има активности на овој план, особено во делот на идентификување на поврзаноста помеѓу еколошкиот и организираниот криминал.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> *Environmental Crime and the Courts, Sixth Report of Session 2003 – 04*, House of Commons – Environmental Audit Committee, London 12 May, 2004, page 8.

<sup>108</sup> Banks, D., and others, Edited by Mary Rice, *Environmental Crime, A threat to our future*, Environmental Investigation Agency (EIA), London October 2008, page 2.

<sup>109</sup> Види повеќе: *Assessing the Links between Organised Crime and Pollution Crimes*, Interpol, Pollution Crimes Working Group, June 2006. Достапно на:  
<http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Pollution/organizedCrime.pdf> (03.04.2011, 18:05).



### **3.1 Нормативни претпоставки за остварување на системот на заштита на животната средина**

Во почетокот на овој труд беше пишувано повеќе за потребата од нормирањето на однесувањето на луѓето, или со помаку зборови за регулативната функција. Воопштеноста на погледот и третманот кон прашањето за животната средина до сега е недоволен за целосна слика на деталите околу организацијата и начинот на заштита на животната средина во еден организиран правно – институционализиран систем. Објаснувањето и образложувањето на проблемот е неопходно. Може да кажеме дека се јавува потреба од конкретизирање на ризиците и заканите по животната средина. Имајќи предвид дека тие ризици во голем дел знаат да бидат и латентни (на пример не можеме да ја помирисаме радиоактивноста), а истовремено и исклучително квалитативно различни (во смисла на капацитет за загрозување на животната средина и природата, а посредно и човекот и целиот жив свет) нормирањето на овие противправни поведенија му задава исклучителна задача на правото. Имено, динамиката на оваа материја, особено имајќи го во предвид зголемувањето на критериумите на ЕУ на пример, (како релевантна потреба од хармонизација на законодавството на РМ) е исклучителна. Република Македонија припаѓа на континенталниот правен систем, кој во основа подразбира дека секое однесување кое е оценето како штетно и општествено опасно мора да биде како такво предвидено со закон.

Голем дел од општествените односи се предмет на уредување на уставите генерално, така е и во Република Македонија. Ова е од причина што Уставот претставува основата на нормативниот елемент од правниот поредок. Сепак, со оглед на просторот кој му стои на располагање, Уставот може само начелно да уреди некои прашања. Ова е многу логично имајќи ги предвид општествените ситуации кои треба да се предвидат со цел односите на луѓето да бидат уредени. Според тоа, Уставот во голем дел остава прашањата да се доуредат со законите. Она што е важно да се истакне е дека законите се единствените правни акти во Република Македонија кои можат да утврдат противправно поведение. Во голем дел нормите кои уредуваат една област се дифузни, а ова особено ќе се однесува на заштитата на животната средина, имајќи ги предвид областите кои истата ги покрива. Во делот на кривично правната заштита



работите стојат поедноставно поради постоењето на кодификацијата на казните дела, предвидувајќи и посебна глава на кривични дела, кривични дела против животната средина. Во делот со прекршоците како полесни облици на прекршување на забранетото однесување, работите стојат малку поинаку, особено што прекршоците не се кодификувани во еден акт, туку истите се дифузни и се составни делови од материјалните закони, обично регулирани во делот на казнени одредби.

Историски гледано, на ниво на поранешна Југославија, а со тоа индиректно и во Македонија, креирањето на политики во областа на животната средина започнало на крајот на шеесетите години. Прво, направен е нацрт на основи на политиките за просторно планирање и заштита на животната средина во 1969 година (усвоена 1971 година), за потоа почнува правно да се вообличува со подготвување на проектот за просторно уредување, животна средина и урбанизам. Тоа значи дека во поглед на припремата на законодавството во областа на животната средина не било повод учеството на Југославија на првата меѓународна конференција за заштитата на животната средина во Стокхолм.<sup>110</sup> По донесувањето на Уставот од 1974 година правени се одредени обиди да се донесе сојузен закон за заштита на животната средина, но со оглед на изразената децентрализација по Уставот од 1974 година оценето е дека истиот ги надминува надлежностите на Федерацијата.<sup>111</sup> Во Република Македонија во 1996 година е донесен закон за унапредување и заштита на животната средина. Во 2005 година е донесен ЗЖС кој е на сила, и истиот ги следи современите текови на нормативното уредување на оваа исклучително динамична и сложена област, а особено имајќи ја предвид потребата од хармонично и усогласено национално со европско законодавство.

<sup>110</sup> Stojanović, Z., Salma, J., Etinski, R., Đurđev, D., *Pravna zaštita životne sredine*, IDP „Naučna knjiga“, Novi Sad, 1991 godina, str. 19 – 20.

<sup>111</sup> Ибид, str. 20 – 21.



## 3.2 Уставни одредби

На национално ниво *заштитата на животната средина во Република Македонија е подигната на уставно ниво*. Имено во Уставот на Република Македонија<sup>112</sup> уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Во рамки на економските, социјалните и културните права на граѓаните Уставот го третира и прашањето на животна средина како право на човекот, кое по својот карактер е општо, но истиот утврдува и обврска за унапредување и штитење на животната средина. И третото споменување на животната средина во Уставот е во член 55, каде **во контекст на условен антагонизам во практични случаи, кога од една страна ја имаме „слободата на пазарот и претприемништвото“, а од друга „правото на животна средина“ се утврдува можност за третман на државата кон животната средина на повисоко ниво од она на економскиот субјект.**

### 3.2.1 Кривично – правна заштита на животната средина во Република Македонија

Кривичното дело го легитимира правото на казнување, зборуваме за законски тип неправо, но и реален криминален настан, кој по своите обележја одговара на формалниот, апстрактен тип на забрането однесување.<sup>113</sup> Формалната дефиниција е стриктна и вели дека се работи за противправно поведение што со закон е определено како кривично дело и чии обележја се определени со закон.<sup>114</sup>

Кривичниот законик како кодификуван правен акт кој ги содржи сите противправни поведенија утврдени како кривични дела, кои согласно општествената опасност која ја предизвикуваат имаат обележја на кривични дела и најтешка институционализирана реакција на општествените механизми. Во него делата се систематизирани според објектот на заштита. Како и други, така и животната средина претставува објект на заштита. Теоретските расправи одат до тоа дали животот на човекот е објект на заштита како

<sup>112</sup> Устав на Република Македонија (Сл.Весник на Р.Македонија бр.52 од 22.11.1992 година).

<sup>113</sup> Камбовски, В., *Казнено право – општ дел*, Култура, Скопје 2004, стр. 341.

<sup>114</sup> Каневчев, М., *Кривичен законик – интегрален текст, со кратки упаства, објаснувања и регистар на поимите*, 2 – ри Август, Скопје 2010, стр. 13.



непосредно загрозен објект, или животната средина, односно нејзините медиуми (воздух, вода, почва) се заштитеното добро. Во КЗ, во глава XII, се инкриминирани делата против животната средина (од член 218 - 234).<sup>115</sup> Согласно правната хиерархија, Уставот на РМ и заштитата која ја дава на животната средина, истовремено и како право на човекот, е донесен Законот за животната средина во 2005 година<sup>116</sup>, менуван и дополнуван повеќе пати, кој претставува системски закон во областа на заштитата на животната средина. Делата утврени во кривичниот законик на Република Македонија содржат бланкетни диспозии, а тоа практично значи дека противправното однесување инкриминирано со определено дело е направено со материјален закон од областа. Од областа на животната средина, закони кои утврдуваат противправно однесување со интензитет на загрозување на животната средина и природата како кривични дела се:

- ❖ Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10);
- ❖ Закон за управување со отпад (Службен весник на Република Македонија бр. 68/04, 107/07, 102/08, 143/08, 124/10);
- ❖ Закон за квалитет на амбиенталниот воздух (Службен весник на Република Македонија бр. 67/04, 92/07 и 35/10);
- ❖ Закон за заштита од бучава во животната средина (Службен весник на Република Македонија бр. 79/07 и 124/10);
- ❖ Закон за заштита на природата (Службен весник на Република Македонија бр. 67/04, 14/06, 84/07 и 35/10);
- ❖ - Закон за водите (Службен весник на РМ бр. 87/2008, 6/2009 и 161/2009)
- ❖ - Закон за управување со пакување и отпад од пакување (Службен весник на РМ бр. 161/2009);

Се работи за законски акти кои ги покриваат следните области: 1. Животна средина; 2. Заштита на природата; 3. Заштита од штетна бучава во животната средина; 4. Управување со отпад; 5. Управување со пакување и отпад од пакување; 6. Квалитет на амбиентен воздух; 7. Генетски модифицирани организми; 8. Просторно планирање; 9. Води; 10. Батерии и акумулатори и отпад од батерии и акумулатори.<sup>117</sup> Заедничко за сите нив е заштитата на животната средина, околината, односно се она што не опкружува.

<sup>115</sup> *Кривичен законик на Република Македонија - пречистен текст*, (Службен весник на Република Македонија бр. 19 од 30.03.2004 година).

<sup>116</sup> (Сл.Весник на РМ бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010 и 124/10);

<sup>117</sup> Достапно на: <http://www.moep.gov.mk/default->

[MK.asp?ItemID=B22EF3F504797B4DBA1360BEBFCSE102](http://www.moep.gov.mk/default-MK.asp?ItemID=B22EF3F504797B4DBA1360BEBFCSE102) (09.11.2010, 00:10)



Во овој дел од текстот, кривично правната заштита на животната средина ја претставуваме само како фактичка состојба, не навлегувајќи во теоретски расправи за кривично – правните аспекти на делата од оваа област (на пример што е објект на заштита, прашања за утврдување на вина, намера и слично), имајќи предвид дека темата се однесува на инспекцискиот надзор. Во КЗ на РМ се утврдени следните дела:

- Загадување на животната средина и природата – член 218;
- Загадување на вода за пиење – член 219;
- Производство на штетни средства за лекување добиток или живина – член 220;
- Несовесно укажување ветеринарна помош – член 221;
- Пренесување заразни болести кај животинскиот и растителниот свет – член 222;
- Загадување на добиточна храна или вода – член 223;
- Уништување насади со употреба на штетна материја – член 224;
- Узурпација на недвижности – член 225;
- Незаконска експлоатација на минерали суровини – член 225 – а;
- Пустошење на шума – член 226;
- Предизвикување шумски пожар – член 227;
- Незаконит лов – член 228;
- Незаконит риболов – член 229;
- Загрозување на животната средина и природата со отпадни материи – 2 член 30;
- Неовластено прибавување и располагање со нуклеарни материи – член 231;
- Внесување опасни материи во земјата – член 232;
- Мачење животни – 233;
- Тешки дела против животната средина и природата – 234;<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> *Кривичен законик* („Службен весник на Република Македонија“ бр.37/1996; 80/1999; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009). Одлуки на Уставниот суд на Република Македонија: У.бр.220/2000 од 30.05.2001 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.48/2001; У.бр.210/2001 од 06.02.2002 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.16/2002; У.бр.206/2003 од 09.06.2004 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.40/2004; У.бр.228/2005 од 05.04.2004 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.50/2006.



### 3.2.2 Прекршочно – правна заштита на животната средина во Република Македонија

Кодификацијата на казненото право која следи по завршување на француската револуција имала поделба на правните норми зависно од степенот на опасност и последици од одредено дело. Кривичните закони од тоа време, ги утврдуваат казнивите дела, воедно ги пропишуваат прекршоците како посебни, поблаги облици на повреда на општествената дисциплина.<sup>119</sup> Освен во Наполеониовиот кривичен законик, прекршоците се јавуваат уште со многу постар датум. Првите облици на прекршоци и постапка за нивно казнување се сретнуваат уште во Римското право. Римските магистрати казнувале за поединечни постапки кои и денес претставуваат прекршоци.<sup>120</sup>

Иако се работи за полесен облик на противправно однесување во однос на кривичните дела, сепак не треба да имаме во вид дека се работи за незначителни повреди. Токму нивната бројност, содржината (се работи за противправно), зачестеност, нарушувањето на јавниот поредок, ред и вообичаениот начин на живот ги прави сериозни и битни повреди на правниот систем.

Согласно важечкото право на Република Македонија, одредбите од прекршочното право (кое се изучува во рамки на Управното право, но има и додирни точки со казненото право) ги наоѓаме во голем број на правни акти, односно прописи. За разлика од некои држави, како на пример во Србија, **во РМ прекршок може да нормира или може да се предвиди само со закон. Според ова решение начелото на законитост кое се определува како едно од основните начела на правната држава истовремено и недвосмислено е јасно искажано.** Тоа значи дека никој друг акт освен законот не може да утврди прекршок ниту прекршочна санкција. Во случајот каде начелото на законитост е толкувано на начин каде само законот е основа на начелото на законитост зборуваме за потесно, односно формално сфаќање на начелото.

Она што е карактеристично за прекршоците е тоа дека материјалните норми (утврдување на одговорност, утврдување на казниво поведење) се исклучително бројни, истовремено дифузни и присутни во голем број на законски решенија. Истовремено познати се и случаи на кодификација на некои од прекршоците, но само

<sup>119</sup> Borković I.: *Upravno Pravo*, INFORMATOR, Zagreb 1995, str. 495.

<sup>120</sup> Ибид str. 495.





во определени области кои се слични по својата природа од една страна, но и организациски (институционално) можат да се третираат од друга страна. Примери за вакви кодификации во македонското прекршочно право се: Законот за прекршоци против јавниот ред и мир<sup>121</sup>, Законот за јавна чистота<sup>122</sup> кој е два пати изменуван и дополнуван, Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата<sup>123</sup> и други закони. Прекршоците што се предмет на нормирање на други закони се многубројни и можеме да ги најдеме речиси во сите закони кои предвидуваат определени обврски на правните субјекти. На пример во делот за внатрешни работи имаме законски решенија кои содржат прекршочни норми во Законот за странци<sup>124</sup>, Законот за јавни собири<sup>125</sup>, Законот за азил и привремена заштита<sup>126</sup>, Законот за надзор над државна граница<sup>127</sup> и други.

Малку поинаку стојат работите кај процесните аспекти во прекршочното право. Во овој дел работите се поедноставни од причина што процесен закон кој првенствено ги уредува прашањата на утврдување на одговорност, надлежност, изземање и други процесни и материјални институти е Законот за прекршоци<sup>128</sup> од 2006 година, кој пак е донесен как резултат на Уставните амандмани од 2005 година, истовремено со реорганизацијата на судскиот систем преку Законот за судови<sup>129</sup> и Законот за судски совет на Република Македонија. Од овој закон можеме да извлечеме заклучок дека прашањата за разлика помеѓу кривичните дела и прекршоците се само од формално правна природа, имајќи предвид дека според член 2 за прекршок и прекршочна одговорност сообразно се применуваат одредбите од општиот дел од Кривичниот законик, а во став 2 од истиот член уште повеќе се потврдува констатацијата.

<sup>121</sup> Сл.Весник на Р.Македонија бр.66 од 31.05.2007 година.

<sup>122</sup> Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 111 од 03.09.2008 година.

<sup>123</sup> Сл.Весник на Р.Македонија бр. 54 од 03.05.2007 година.

<sup>124</sup> Сл.Весник на Р.Македонија бр.35 од 23.03.2006 година.

<sup>125</sup> Сл. Весник на Р.Македонија бр.55/95 од 13.11.1995 година.

<sup>126</sup> Сл. Весник на Р.Македонија бр. 19 од 13.02.2009 година.

<sup>127</sup> Сл. Весник на Р. Македонија бр.88/09 од 16.07.2009 година.

<sup>128</sup> Сл.Весник на Р.Македонија бр.62/06 од 22.05.2006 година

<sup>129</sup> Во Законот за судови од 2006 година (Службен весник на Република Македонија бр. 58/2006) за првпат се предвидува постоење на специјализиран Управен суд кој има особена важност во делот на Прекршочното право со оглед на тоа дека е надлежен за постапување во втор степен по жалба за прекршочни санкции донесени во прв степен од органи на државна управа или организација со јавни овластувања. Со овие амандмани се овозможи орган на државна управа, Организација со јавни овластувања или друг орган со јавни овластувања да може да решава во првостепена прекршочна постапка.



Во однос на животната средина, прекршочните одредби се вклучени во материјалните закони кои се однесуваат посредно или непосредно на заштитата на животната средина, вообичаено во последниот дел од законот, кај казнени одредби. Воглавно тоа се законските акти кои ги наведовме претходно во овој труд.



## ГЛАВА II

### 1. Компаративен преглед на системи за заштита на животната средина

#### 1.1 Нормативно – институционални претпоставки за остварување на системот за заштита на животната средина во Република Србија

Како сите држави, така и Република Србија презема мерки за одржување на компатибилност во своите нормативни решенија и институционални капацитети во однос на меѓународните стандарди во оваа област. Не станува збор за неодамнешни активности во оваа насока. Поранешната држава СФРЈ е особено активна на меѓународен план во делот на кодификација на меѓународното право, па оттука и државите – сукцесори на неа имаат регулатива и искуство во таа област. Сепак динамиката на менување на условите условува и адекватен третман од страна на државата со цел да биде во тек со трендовите и меѓународната регулатива која има своја динамика. На пример, СФРЈ, има потпишано и ратификувано бројни меѓународни договори како што се: 1. Конвенција за меѓународна трговија за видовите на флора и фауна (потпишан во Вашингтон, 1973 година), со амандмани од 1979 и 1983 година; 2. Конвенција за забрана на употребата во воени и други непријателски цели техники на модификација на животната средина (потпишан во Женева 1976 година); 3. Конвенција за заштита на миграторните видови на животни (Бон, 1979 година); 4. Конвенција за заштита на европската дивина и природна средина (Берн, 1979 година); 5. Базелска конвенција за контрола на прекуграничното движење на опасниот отпад и негово складирање (Базел, 1989, со амандмани во Женева, 1995 година).<sup>130</sup> Во овој контекст можеме да напоменеме дека југословенскиот Устав од 1974 година е прв Устав во светот кој го предвидува правото на човекот на здрава животна средина. Се истакнува дека тоа е Устав кој најкомпетентно ја регулира материјата во однос на животната средина, дека се работи за решенија кои другите Устави не ги познаваат.<sup>131</sup> Според тоа

<sup>130</sup> Види повеќе: Popović, S., *O problemima zaštite životne sredine*, Pravni život br. 9/2004, UDRUŽENJE PRAVNIKA SRBIJE, Beograd 2004, str. 388 - 395.

<sup>131</sup> Stojanović, Z., Salma, J., Etinski, R., Đurđev, D., str.15.



сите држави сукцесори на поранешната држава не само што имаат континуитет во овој дел, туку на некој начин претставуваат и првенци во одредени решенија во областа на заштитата на животната средина vis a vis правото на човекот на здрава животна средина.

Загрозувањата на животната средина на Република Србија се вообичаени и не се разликуваат и во однос на загрозувањата на кои се изложени сите држави. Почнувајќи од природните извори на загрозувања кои можат да бидат со природно – географски, климатски и територијални карактеристики во однос на конкретната положба на одредена држава. Во овој дел можеме да ги истакнеме ефектите на глобалното затоплување и нивните конкретни последици како што се: вкупна количина на паднат дожд, зголемување на просекот на температурата, сончевото зрачење, сушите, пожари, пресушување на извори, одрони и поплави и сл. Вреди да се напомене дека државните граници на овие прашања немаат никакво значење, па оттука жртви на несторувањето или сторувањето во поглед на загрозување на животна средина сме сите. Друг тип на загрозување се техничко технолошките извори кои се производ на ризични техничко – технолошки процеси во кои неконтролирано и неадекватно се употребуваат хемиски и канцерогени средства чие разлагање е долготрајно, а кое преку размена на материи секако стигнува и до луѓето, растенијата и животните.

### **1.1.1 Нормативни претпоставки за заштита на животната средина**

Еколошко уставно – правната рамка во Република Србија постои. Истата е истакната во поглавјето за слободите, правата и должностите на човекот и граѓанинот според која: „секој има право на здрава животна средина и на благовремено и потполно известување за нејзината состојба; Секој, а посебно Република Србија и автономните покраини, е одговорен за заштитата на животната средина; Секој е должен да ја чува и унапредува животната средина“.<sup>132</sup> Освен ова, авторот продолжува со констатација во однос на тоа дека уставната концепција продолжува со регулирање на ова прашање на начин што: „државата обезбедува одржлив развој, систем на заштита и унапредување на животната средина, заштита и унапредување на растителниот и животинскиот свет,

<sup>132</sup> Todorovič Z., стр. 29, Цитирано според: Устав на Република Србија, член 74.



производството, промет и превоз на оружје, отровни, запаливи, експлозивни, радиоактивни и други опасни материи“.<sup>133</sup> Значи во Србија постојат уставно – правни норми кои регулираат прашања за заштита на животната средина на начин на кој секако еден Устав го прави тоа, воопштено и генерално. Но значењето на овие наведени права и обврски го утврдува темелот на кој се развива правниот систем разработувајќи систем на спроведување на политики согласно овие одредби, на тој начин обезбедувајќи напредок и развој на животната средина согласно принципот на одржлив развој кој претставува не само државен или регионален, туку глобален концепт на управување и искористување на планетата.

Воопштеноста на решенијата што ги содржи еден најопшт и највисок правен акт, како што е Уставот немаат значење без нивно деталзирање на материјално и процесно правните решенија со законски и подзаконски акти кои ги конкретизираат прашањата во нивното регулирање правејќи ги предвидливи. Од аспект на нормативното регулирање во Србија во следниот дел од текстот ќе биде претставена важечката правна рамка во однос на законските и подзаконските решенија.

Се работи за бројни решенија кои регулираат различни аспекти, но секако се во рамки на заштитата на животната средина. Станува збор за голем број на закони кои може да се најдат на веб страната на Министерството за животна средина и просторно планирање на Република Србија.<sup>134</sup> Можеби сеопфатноста и систематизираноста на прописите во однос на овој дел навистина е исклучителна, се работи за закони донесени од 1980 година па се до денес. Наведени се и останатите прописи како што се: уредби, правилници, наредби и останати прописи.

Сепак во овој дел можеме да ја истакнеме важноста на дел од прописите кои имаат клучно значење во градењето на нормативната рамка. Оваа рамка мора да се забележи дека е во контекст на стандардите кои пред се ги воспоставува меѓународната заедница<sup>135</sup>, а на овие простори (како заради геополитичката позиционираност, така и поради таквото решение на ниво на политика) особено има важност регулативата на ЕУ и воглавно овие држави (Србија, Македонија, Хрватска и др.) се движат во насоките кои се утврдени како критериуми од страна на ЕУ. Во контекст на претходно кажаното, Република Србија има донесено неколку закони со понов датум во областа

<sup>133</sup> Ибид, стр. 29, Цитирано според: Устав на Република Србија, член 97, став 1, точка 9.

<sup>134</sup> Достапно на: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/1-Usvojeni-propisi-112-document.htm> (26.03.2011, 12:46).

<sup>135</sup> За значењето на меѓународните акти и нивната имплементација во законодавството на Србија, особено во ЕУ контекст види повеќе: Petković, G., *Novi koncept o zaštiti životne sredine Republike Srbije*, Pravni život br. 9/2004, UDRUŽENJE PRAVNIKA SRBIJE, Beograd 2004, str. 375 – 380.



на заштита на животната средина и зачувување на животната средина со чија примена ќе биде значајно да се измени односот со државните органи, економските субјекти и јавноста спрема овој ресор (заштита и унапредување на животната средина).

Со Законот за стратедиска процена на влијанието на животната средина се уредуваат условите, постапката и начинот на вршење на процената на влијанието на одредени планови и програми на животната средина заради нејзина заштита. Како што вели Тодоровиќ, со спроведување на овој закон се врши унапредување на одржливиот развој преку интегрирање на начелото на заштита на животната средина и постапка на подготовка и усвојување на развојни планови и програми кои ги припремаат органите на републичко, покраинско или локално ниво.<sup>136</sup> Со законот за процена на влијанието на животната средина<sup>137</sup> предмет на процена се проекти кои се планираат и изведуваат во просторот, промена на технологијата, реконструкцијата, проширување на капацитетите, престанок на работата и отстранување на проекти кои можат да имаат влијание на животната средина.<sup>138</sup> Друг закон кој има посебно значење за остварување на заштитата на животната средина е Законот за интегрирано спречување и контрола на загадувањето на животната средина<sup>139</sup> кој всушност претставува имплементација на ИРПС директивата. Од истиот произлегуваат и повеќе подзаконски акти.<sup>140</sup> Споменатите закони во основа се согласни со Законот за заштита на животната средина<sup>141</sup> и претставуваат негова широка операционализација.<sup>142</sup> Се работи за системски закон кој интегрално ги уредува прашањата поврзани со животната средина, а елементите на самата реализација се воспоставуваат низ мерки, услови и инструменти за заштита со што би се овозможило одржливо управување, зачувување на природната рамнотежа, целовитост, разноврсност и квалитет на природните

<sup>136</sup> Todorovič Z., стр. 29.

<sup>137</sup> Закон о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС”, бр. 135/04), Закон о изменама и допунама Закона о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС”, бр. 36/09), Достапно на: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/1-1-6-Zakoni-od-1980-do-2005-godine-201-document.htm> (26.03.2011, 12:46).

<sup>138</sup> *Водич за оператере и друге кориснике кроз прописи из области заштите животне средине (II део)*, Министерство животне средине и просторног планирања, Београд, Новембар 2010, стр. 33.

<sup>139</sup> Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, (11.11.2008, 97.5 KB) „Службени гласник РС”, број 135/04, Достапно на: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/1-1-6-Zakoni-od-1980-do-2005-godine-201-document.htm> (26.03.2011, 12:46).

<sup>140</sup> Види повеќе во: *Водич за оператере и друге кориснике кроз прописи из области заштите животне средине (II део)*, Министерство животне средине и просторног планирања, Београд, Новембар 2010, стр. 35.

<sup>141</sup> Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/04), Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 36/09).

<sup>142</sup> Todorovič Z., стр. 31.



вредности и услови за опстанок на живите организми, спречување, контрола, намалување и санација на загадувањето на животната средина во Србија.

На сила во соседната држава се голем број на законски акти кои во широка смисла можеме да ги сместиме во прописи кои се однесуваат на заштитата на животната средина. Овие прописи постојат во делот на: заштита на населението од заразни болести, просторно и урбанистичко планирање, здравствена исправност на потрошувачките добра, заштита од јонизирачко зрачење, промет на лекови, заштита на водата и воздухот, растенијата и животните, прометот и превозот на експлозивни и опасни материи, заштита на воздухот итн. На сила се и голем број на уредби со законска сила, како и закони за ратификација со кои се превземени обврски во областа на заштитата на животната средина.<sup>143</sup>

### **1.1.2 Институционална рамка за остварување на инспекциски надзор во заштита на животната средина**

Уставот на Република Србија утврдува дека работите на државната управа ги извршуваат министерствата. Министерствата ги применуваат законите и другите прописи и општите акти на претставничкото тело и Владата, како и општите акти на претседателот на републиката, решаваат во управни работи, вршат управен надзор и извршуваат други управни работи утврдени со закон.<sup>144</sup> Инспекцискиот надзор во Србија е регулиран со Законот за државна управа кој истиот го дефинира како средство со кое органите на државната управа вршат увид во поглед на извршувањето на законите и другите прописи со непосреден увид и работење и постапување на физичките и правните лица, и зависно од резултатите на надзорот, изрекуваат мерки за кои се овластени. Законот за државна управа на Србија предвидува дека инспекцискиот надзор го вршат министерствата преку инспектори, односно други овластени лица согласно закон. Со овој закон се утврдени правата и должностите на инспекторите во врска со вршење на инспекцискиот надзор.<sup>145</sup> Со законот за заштита

<sup>143</sup> Ибид, стр. 32.

<sup>144</sup> Lilić, S., *Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i EU*, Tematski tbornik radova – pedeset godina Evropske Unije (Urednik, Ćirić, J.), Institut za uporedno pravo, Vlada Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd 2007, str.278.

<sup>145</sup> Zakon o državnoj upravi, (Službeni glasnik RS, br. 20/92; 6/93).



на животната средина како општ закон, кој всушност е основа на целиот нормативен систем за уредување на оваа област, постои и глава која се однесува на надзорот на спроведување на овој надзор. Според истиот, инспекциски надзор над примената на овој закон врши министерството за животна средина и просторно планирање преку инспекторите за заштита на животната средина. Во овој дел треба да се истакне спецификата во делот на внатрешно територијално организирање на националната политичка единица во смисла на децентрализација. Согласно тоа овластувањата се двостепени, на начин што постојат покрај единици на локална самоуправа кои се исто така овластени да вршат ИН постојат согласно овој пропис и автономни покраини кои вршат надзор во делот на работи кои се доверени со овој закон или прописи донесени врз основа на овој закон. Овој закон како *lex specialis* во однос на прашањата за животна средина ги утврдува и правата и должностите на инспекторите (член 110), овластувањата (член 111), како и институцијата на надзор во однос на донесените решенија од страна на инспекторите.

Министерството за животна средина и просторно планирање за извршување на своите надлежности потребно е да изврши внатрешна организација со цел соодветно се подели работата, а соодветно на тоа и се постигне тесна специјализација и професионалност. Во рамки на министерството за животна средина формирана е републичка инспекција која е организирана во осум одделенија. Секторот за контрола и надзор брои 122 инспектори. Републичката инспекција има значајна улога во изедначувањето на работата на инспекторите на сите нивоа и како еден од резултатите на таа работа во текот на 2010 година донесени се разни упатства, водичи, брошури.<sup>146</sup> Републичката инспекција согласно овластувањата располага со право да: нареди определени мерки, забрани работење, поднесе барање за покренување на постапка пред јавен обвинител, а исто така е овластена при извршување на своите активности да привремено одземе предмети, уреди кои се користат во незаконски активности, или чија употреба е забранета.

Во рамки на министерството, организирана е и Управа за заштита на животната средина која извршува работи на државната управа и стручни активности кои се однесуваат на системот на заштита и одржливоста на користењето на природните богатства, односно ресурси (вода, воздух, земја, минерални сировини, шуми,

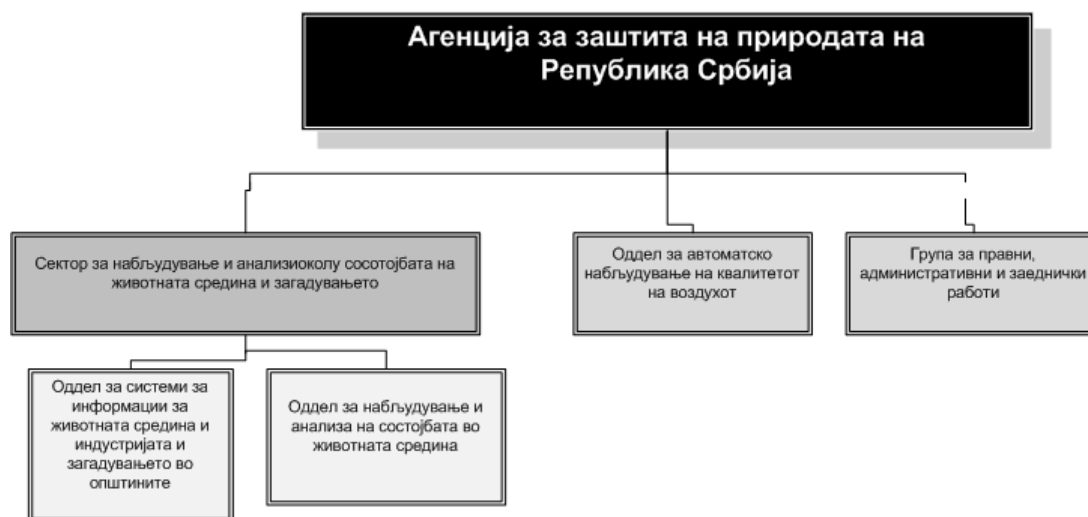
<sup>146</sup> Годишни извештај сектора за контролу и надзор за 2010 година, Достапно на: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/3-Izvestaji-123-document.htm> (26.03.2011, 15:15).





растителни и животински видови), изработува стратешки докементи, планови и програми за истражување во областа на одржливото користење на природните богатства и обновливите извори на енергија, изработи биланс на резервни подземни води, нормативи и стандарди за изработка на геолошки карти и др.<sup>147</sup> Орган во состав на министерството со својство на правно лице е Агенцијата за заштита на животната средина. Агенцијата ги извршува стручните работи кои се однесуваат на: прибирање и вршење на анализи на податоци за животната средина и природните ресурси, одговорна е за системот на надзор; информациски систем во областа на животната средина и припремата на националниот извештај за состојбата во животната средина; соработува со меѓународните надлежни органи и организации, посебно со Европската агенција за заштита на животна средина и Европската мрежа за информации и набљудување, како и останатите институции од таа област.<sup>148</sup>

Графички приказ 3.



149

Понатамошното разгранување на институционалната архитектура која е во систем на заштита на животната средина во Србија се движи во правец на одредување на функционално – организациона поставеност на инспекциските органи на локално ниво.

Во овој контекст распределбата на надлежности помеѓу инспекторите на ниво на држава, покраина (Војводина) и на локално ниво се пропишани со Законот за планирање и изградба. Надлежноста за инспекциски надзор во областа на заштита на животната средина е поврзана со надлежноста за издавање на градежни дозволи. Имено, доколку надлежноста за издавање на градежна дозвола за некој објект е на

<sup>147</sup> Todorovič Z., стр. 51.

<sup>148</sup> Lilić, S., str. 281.

<sup>149</sup>Превземено од: [http://epanet.ew.eea.europa.eu/european\\_epas/countries/cs](http://epanet.ew.eea.europa.eu/european_epas/countries/cs) (04.04.2011, 00:04).



републичко ниво, тогаш републичките инспектори за заштита на животната средина вршат надзор во таа област кај тие објекти. Истото важи и за автономната покраина и единицата на локалната самоуправа.<sup>150</sup> Животната средина може да се третира како своевиден „општествен стандард“, и истата по тој основ е обемно застапена во работата на општините. Работата на општините се извршува преку општински парламент (претставничко тело на општината) и преку општинска влада.<sup>151</sup>

Во Србија кога станува збор за поделба на надлежноста, за да се утврди кое ниво на власт за што конкретно е надлежно мора да ги анализираме сите закони поединечно. Она што е важно е да констатираме дека: на основ на хоризонталното законодавство, како што е Законот за локална самоуправа<sup>152</sup>

Република Србија може врз основа на закон да довери надлежност на единиците на локалната самоуправа и во рамки на својата надлежност, како што е на пример извршување на законите и другите прописи, а единиците се должни и одговорни за спроведување на овие работи како доверени и тоа квалитетно и ефикасно. Републиката врши надзор над законитоста на работењето и актите на органите на единиците на ЛС, согласно Уставот и законите. Во овој меѓусебен однос значајно е да се истакне дека врз основа на член 28 од законот за државна управа<sup>153</sup> кога е во прашање вршење на поедини инспекциски работи кои се доверени на органите на општините, градот Белград, градови и Автономната покраина, републичкиот инспектор има одредени овластувања кои му обезбедуваат супериорна улога на начин што истиот може: 1. Да издаде задолжителни инструкции за извршување на законите и другите прописи, како и да го контролира нивното извршување; 2. Остварува непосреден надзор над нивното работење; 3. Врши непосреден инспекциски надзор во сите работи и со сите

<sup>150</sup> Годишни извештај сектора за контролу и надзор за 2010 годину, Достапно на: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/3-Izvestaji-123-document.htm> (26.03.2011, 15:15 ч. ), стр. 6.

<sup>151</sup> На пример општина Панчево има посебен Секретаријат за заштита и унапредување на животната средина, кој, помеѓу другото, ги врши следните работи: програмирање и планирање на мерки и активности за санација, заштита и унапредување на животната средина, планирање на мерки за заштита на населението и материјалните добра и контрола над спроведувањето на планираните мерки, припремање и организирање на неопходни набљудувања и следења на елементите на животната средина (воздух, вода, земја, бучава, стока за широка потрошувачка, комунален отпад), водење на задолжителни и друг тип на документација за состојбата на животната средина, учество во изработка и дополнување о нови информации на катастарот за изворите на загадување на воздухот, водата и земјата, бучавата и радијацијата, опасните материи како потенцијални извори на еколошки инциденти. Види повеќе: Lilić, S., *Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i EU*, Tematski tbornik radova – pedeset godina Evropske Unije (Urednik, Ćirić, J.), Institut za uporedno pravo, Vlada Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd 2007, str.283.

<sup>152</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, (Sl. Glasnik RS, br. 129/07), član 52, tačka 5 i člen 6.

<sup>153</sup> („Сл. гл. РС, број 20/92, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 79/05)



овластувања доколку органите не ги извршуваат; 4. Одзема овластувања на одреден инспектор и предлага утврдување на одговорност на органот на општината, градот Белград, градовите и Автономната покраини, ако истите не ги извршуваат работите благовремено, стручно, законито и совесно; 5. Организира заеднички акции со инспекторите од наведените територијално – политички организации; 6. Бара податоци, извештаи и известувања за вршењето на доверените работи на инспекциски надзор.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> Годишни извештај сектора за контролу и надзор за 2010 годину, Достапно на:  
<http://www.ekoplan.gov.rs/src/3-Izvestaji-123-document.htm> стр. 6 – 7, (26.03.2011, 15:15).



## **1.2 Нормативно – институционални претпоставки за остварување на системот за заштита на животната средина во Република Хрватска**

Економскиот раст, индустрискиот развој, модерните потрошувачки навики се дел од факторите кои влијаат на загрозувањето на животната средина. Во овој дел Хрватска, како и целиот регион на југоисточна Европа, беше во процес на ослабена економија, или економија во опоравување, ограничен буџет за заштита на животната средина, недоволна примена на прописите во заштита на животната средина, органичено учество на граѓаните и секако растот на сиромаштијата. Во однос на состојбите во областа на животната средина, карактеристика за Хрватска со која се издвојува од Србија и Македонија е нејзиното крајбрежје со должина од 1777 километри, истовремено поседувајќи преку 1000 острови<sup>155</sup>, што несомнено претставува карактеристика која дополнително ја усложнува заштитата на животната средина, гледано во контекст на континенталните држави.

Она што Хрватска преку изградената институционална архитектура го зацртала во однос на животната средина е: „Одржување на развојот на Република Хрватска преку водење грижа за заштита и зачувување на просторот и околината“. Мисија на министерството за заштита на околината, уредување на просторот и градежништвото е создавање на услови за ефикасно, економично и целисходно управување со просторот и околината, подобрување на информирањето и подигнување на свеста на граѓаните за потребата од зачувување на просторот и заштита на околината во која живеат, како и унапредување на состојбата во делот на животот и градежништвото.<sup>156</sup>

Во принцип кога се зборува за заштита на животната средина можеме да генерализираме дека се работи за: подобрување на условите за спречување на сите видови на загадување; Обезбедување на предуслови за воспоставување на целосен состав за управување со отпадот и унапредување на состојбата во околината преку спроведување на инспекциски надзор.

<sup>155</sup> Macura, B., i drugi, *Izveštaja o stanju i konfliktim situacijama u životnoj sredini na području Jugoistočne Evrope: mogućnosti za saradnju između Organizacija civilnog društva i ekoloških ekonomista*, Instituto de Ciencia y Tecnología Ambientales – UAB, Juni 2009, str. 14.

<sup>156</sup> Достапно на: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=8922> (26.03.2011, 15:15).



Во однос на загрозувањата по животната средина на Хрватска не можеме да одвоиме специфичности, имајќи предвид дека тие опасности во најмала рака се на регионално ниво (на пример опасноста од нуклеарната централа – Кршко, не е опасност само за Словенија). *Споредено со Република Македонија Хрватска има и специфичност на ризиците и заканите со присуство на петрохемиска индустрија, поседувајќи извори на нафта. Исто така заштитата на животната средина има исклучително и клучно значење за Хрватска имајќи предвид дека туризмот учествува со значителен дел во бруто домашниот производ, а прашањето на туризмот и заштитата на животната средина се тесно поврзани.*

### 1.2.1 Нормативни претпоставки за заштита на животната средина

Хрватска како сукцесор на СФРЈ има преземено голем број на меѓународни документи, но уште повеќе е интензивирана таа активност имајќи предвид дека истата е земја кандидат за членство во ЕУ од 2004 година. Значи од една страна има активност на адаптација и прифаќање на меѓународни акти на глобално или регионално ниво, и од друга страна активност на хармонизација со европското законодавство кое и во глобални рамки претставува едно од најодговорните, ако не и најодговорно кога се има предвид прашањето за заштита на животната средина. Во однос на меѓународните договори, може да утврдиме начелна поделба по области па во таа смисла имаме повеќе видови на договори и тоа: **општи**<sup>157</sup>, такви кои се однесуваат на **климата**<sup>158</sup>, **атмосфера**<sup>159</sup>, **море**<sup>160</sup>, **земја** (конвенција на обединетите нации за сузбивање на дезертификација во државите погодени од суши и/или десерттификација, особено во Африка) и **отпад** (конвенција за надзор на прекуграничниот промет со опасен материјал и негово управување).

Правото на здрава животна средина влегува во таканаречената трета генерација на права, а хрватскиот Устав го утврдил местото во делот каде таксативно се набројуваат основните права на човекот кој ги истакнува и всушност како највисоки

<sup>157</sup> Види повеќе: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=3702> (26.03.2011, 22:56).

<sup>158</sup> Види повеќе: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=5919> (26.03.2011, 22:56).

<sup>159</sup> Види повеќе: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=3703> (26.03.2011, 22:56).

<sup>160</sup> Види повеќе: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=3704> (26.03.2011, 22:56).



вредности на уставниот поредок на Република Хрватска, истовремено претставувајќи темел за толкување на Уставот.<sup>161</sup> Правото на здрава животна средина и околина е императивно право кое може да ја супституира и неприкосновеноста на правото на сопственост. Имено, согласно член 50 од Уставот на Хрватска, сопственичката слобода и правото на владеење можат да се ограничат со закон заради интересите и безбедноста на Републиката, **природата, човековата околина** и здравјето на луѓето. Државата **има обврска** да овозможи услови за здрава животна средина, а секој е должен, во делот на своите овластувања и дејности, да преземе активности за заштита на здравјето на луѓето, природата и човековата околина (член 69). Во делот на организациско – функционално решение на проблемот, Уставот ги овластува и единиците на локалната самоуправа да вршат дејности, покрај останатите, и од областа на заштита и унапредување на природната околина.

Во однос на исполнување на законските претпоставки за остварување на системот за заштита на животната средина основен закон претставува **законот за заштита на околината**<sup>162</sup> врз основа на кој се донесени бројни акти, односно подзаконски акти кои произлегуваат од истиот на начин што ја доуредуваат материјата во рамките кои се утврдени во самиот закон. На пример некои од тие акти се: националната стратегија за заштита на околината, национален план за делување на околината, уредби, правилници, стратегии и тн.<sup>163</sup> Овој закон како основен закон уредува мошне комплексна материја, но и покрај тоа може да се издвојат неколку генерални насоки во кои истиот ја насочува својата заштита во однос на определени вредности и тоа: начела на заштита на околината и одржливиот развој, заштита на составот на околината и заштита на околината од влијание кон оптеретувањето, субјекти за заштита на околината, документи за одржлив развој и заштита на околината, инструменти за заштита на околината, следење на состојбите, информациски состав, осигурување на пристап до информции, соработка со јавноста, обезбедување на право на пристап на правосудството, одговорност за настаната штета, финансирање и инструменти за општа политика на заштита на околината, како и прашања на спроведување на управна и инспекциска постапка. Друг пропис кој е од исклучително значење во системот на

<sup>161</sup> Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), («Narodne novine» br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000), Članak 3.

<sup>162</sup> Zakon o zaštiti okoliša, (Narodne novine, бр. 110/07)

<sup>163</sup> Детално види ги подзаконските акти кои произлегуваат од Законот за животна околина на Република Хрватска на: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=3707> (26.03.2011, 23:15).



заштита на животната средина е **законот за заштита на воздухот**.<sup>164</sup> Бројни подзаконски акти се донесени врз основа на овој закон имајќи предвид дека треба да се адаптираат условите, начинот, постапката и други прашања на начин што ќе бидат прецизно, систематски и детално предвидени.<sup>165</sup> И трет системски закон кој уредува цела област и е еден од клучните во функција на заштита, одржување и унапредување на состојбите во областа на животната средина е **законот за отпад**.<sup>166</sup> Овие три претходно наведени законски акти ја преставуваат основата за работа на министерството за заштита на животната околина, просторно уредување и градежништвото, истите ги разработуваат, уредуваат уставните обврски на државата во делот на заштита на човековата околина и природата истовремено поставувајќи основа за остварување на функционалните и организациските предуслови за функционирање на системот за заштита и унапредување на овие области.

### **1.2.2 Институционална рамка за остварување на инспекциски надзор во заштита на животната средина**

Државната управа на Република Хрватска како и секоја извршна власт која треба материјално да операционализира решенија на власта има овластувања во делот на: 1. Непосредно спроведување на законите; 2. Спроведување на управен надзор; 3. Донесување на подзаконски акти; 4. Спроведување на инспекциски надзор и; 5. Други управни и стручни работи. Во Република Хрватска работат 36 инспекции и тоа:

- Министерствата;
- Централни државни органи на Владата на Република Хрватска;
- Државни управни организации;
- Уреди на државната управа и жупаниии.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> Zakon o zaštiti zraka, (Narodne novine 178/04, 60/08).

<sup>165</sup> Детално за подзаконските акти кои се донесени врз основа на законот за заштита на воздухот види: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=3708> (26.03.2011, 23:43).

<sup>166</sup> Zakon o otpadu (Narodne novine 178/04, 111/06, 60/08, 87/09). Види за подзаконските акти кои произлегуваат од законот за отпад на: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=3709> (26.03.2011, 23:43).

<sup>167</sup> Stipić, M., *Opći upravni postupak i postupak inspekciskog nadzora - odnos općeg upravnog postupka i specijalnih procedura*, Narodne novine d.d. i Institut za javnu upravu – Savjetovanje o Novi Zakon o općem upravnom postupku, Zagreb 25.11.2009, str. 3.



Инспекцискиот надзор за заштита на околината е во надлежност на министерството за заштита на околината и просторно планирање и градежништвото и согласно таа надлежност истото **врши инспекциски надзор на правните и физичките лица во однос на примена на законот за заштита на околината, законот за заштита на воздухот и законот за отпад**, и како што рековме претходно и на прописите кои се донесени врз основа на нив. Се работи за сложено министерство кое има надлежност и во други области освен во делот на заштита на животната средина и истото се стреми за зајакнување на капацитетите како на инспекцијата за заштита на околината, така и на градежната и урбанистичката инспекција, на тој начин остварувајќи (непосредно и посредно) комплементарна надлежност на контролните механизми. Со цел одговарање на предизвиците воспоставени се:

- **Управа за инспекциски работи;**
- **Управа за правни работи на инспекцискиот надзор и**
- **Управа за инструктивен и внатрешен развој на самостојната служба за координација на инспекциските служби.**

Графички приказ 4.



Значи инспекцијата за заштита на околината е заснована на првиот Закон за заштита на околината донесен во 1994 година. Развојот е интензивиран по 2000 година, а посебно од 2004 година, време од кога Хрватска е земја – кандидат за пристап кон ЕУ. ЕУ се јавува и како исклучително битен фактор кој остварува влијание и поради фактот дека секоја година го оценува административниот капацитет, како и динамиката на развој на администрацијата во државите кои сакаат да станат

<sup>168</sup> Превземено од: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=8328> (03.04.2011, 22:52).





полноправни членки, па оттука мотивацијата на Хрватска е условена и извештаи на напредок во областите на владеење. Во однос на ова прашање, поглавјето 27 од извештаите за напредок на Европската Комисија се однесуваат на заштитата на животната средина. Кадровските прашања се едни од најважните, имајќи предвид дека во ситуација кога не постојат кадри кои би биле професионални и образовани и стручни, би дошло до распаѓање на системот.

Фактичката состојба по ова прашање според објавените информации на министерството за заштита на животната околина, просторно уредување и градежништвото (МЗОПУГ) е следна: капацитетите за спроведување на инспекциски надзор за заштита на околината во април 2010 бројат: 79 инспектори за заштита на околината, од кои 20 од нив се инспектори и 1 е виш стручен соработник со средно образование во Загреб, додека 59 инспектори се вработени во подрачните единици.<sup>169</sup> И покрај незадоволителниот број на луѓе кои се сметани дека се потребни, може да се констатира дека постои тренд на сензибилизираност за решавање на ова прашање, особено имајќи предвид дека на пример во 2000 година биле вработени 20 – на инспектори, напроти сегашните 79. Како организација на работни места согласно систематизацијата постои определена хиерархија утврдено со закон. Во Хрватска постојат следните:

- **Главен инспектор** за заштита на околината;
- **Виш инспектор** за заштита на околината;
- **Инспектор** за заштита на околината;
- **Надзорник** на околината со **положба на инспектор** за заштита на околината.<sup>170</sup>

Внатрешната организација<sup>171</sup> на министерството, во делот надлежен за контрола и надзор е сложена и во таа насока не би било целесходно детално да се објасни истата. Доволно е да имаме во вид дека надлежен за спроведување на инспекциски надзор во овој дел е министерството преку овластени инспектори. Законот за заштита на околината предвидува дека инспекциски надзор над примената на тој закон спроведуваат државните службеници на министерството, Управата за инспекциски работи преку овластени лица извршуваат инспекциски надзор за заштита на околината

<sup>169</sup> *Godišnje izvešće o radu inspekcije zaštite okoliša*, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva – Uprava za inspekciski raboti, Zagreb 2010, str. 7.

<sup>170</sup> *Zakon o zaštiti okoliša*, (Narodne novine, бр. 110/07), članak 183, stav 1, 2, 3, 4.

<sup>171</sup> Види повеќе за внатрешната организација на инспекцискиот надзор кај: *Godišnje izvešće o radu inspekcije zaštite okoliša*, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva – Uprava za inspekciski raboti, Zagreb 2010, str.5.



во министерството и подрачните единици на министерството во седиштата и надзор од седиштата на жупаниите, односно во седиштето на град Загреб.

Важно е да ја наведеме двостепеноста и распределбата на надлежноста во однос на единиците на локалната самоуправа. Во овој дел можеме да забележиме дека инспекцискиот надзор во заштитата на животната средина во Република Хрватска се движи во следнава насока и постапка: Работите на инспекцискиот надзор за заштита на животната средина ги извршуваат инспекторите за заштита на животната средина кои претходно ги наведовме, како и други службеници на државната управа кои ќе ги овласти министерот. Во прв степен работите на инспекциски надзор ги извршуваат администрацијата на жупаниите, односно администрацијата на градот Загреб надлежни за работи за заштита на средината, а во втор степен решава Државната управа за заштита на животната средина/околината.<sup>172</sup>

Во однос на прашањата за кои се надлежни други инспекциски служби законот предвидува постоење на **координиран инспекциски надзор** со цел адекватно третирање на проблемот. Координираниот инспекциски надзор се извршува врз основа на Законот за заштита на околината<sup>173</sup>, во Управата за инспекциски работи на министерството, каде инспекцијата за заштита на околината донесува годишен извештај за работата, кој согласно членот 211 од тој закон, опфаќа и заеднички извештај за спроведени координирани инспекциски надзори и за други активности во рамки на меѓусебната соработка со другите инспекции од подрачјето на заштита на околината.<sup>174</sup> Координираниот инспекциски надзор се спроведува врз основа на договорот за соработка на инспекциските служби во областа на околината/животната средина. Овој договор го потпишуваат МЗОПУГ, министерството за култура, министерството за море, превоз и инфраструктура, министерството за регионален развој, шумарство и водно стопанство, министерството за земјоделство, рибарство и рурален развој, министерството за внатрешни работи, министерството за здравство и социјална работа и Државниот инспекторат. Се работи за договор кој ја уредува материјата на меѓусебна соработка во однос на координираниот инспекциски надзор во однос на обезбедување на услови за заштита на околината, инсталациите со опасни

<sup>172</sup> Достапно на:

[http://www.zastita.com.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1664&catid=71:zok-obrti&Itemid=461](http://www.zastita.com.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=1664&catid=71:zok-obrti&Itemid=461) (29.03.2011, 11:51).

<sup>173</sup> Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 110/07).

<sup>174</sup> *Godišnje izvešće o koordiniranim inspeksijskim nadzorima u području okoliša u 2009 godini*, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva – Uprava za inspekciski poslove, Zagreb 2010, str. 7.



материи кои можат да предизвикаат несреќи од големи размери, по потреба и на други правни субјекти чија дејност има влијание на околината и здравјето на луѓето.<sup>175</sup>

Организациски на ниво на државна управа во Хрватска постои и Агенција за заштита на околината која има својство на правно лице, со обврски и одговорности со кои располага согласно закон, статус и одлука на основачот.<sup>176</sup> Инаку делокругот на работа можеме да го воочиме од самата организациска структура но да забележиме дека **Агенцијата извршува работи за собирање и обединување на собраните податоци и информации за околината, заради осигурување и следење на спроведените политики за заштита на околината и одржливиот развој.** Истата е основана со Уредба донесена од Владата на РХ во октомври 2002 година. Истата се позиционира како средишно стручно тело и можеен промотор за одржлив развој. Надлежностите на истата се предвидени во член 37 од законот за заштита на животната средина на Република Хрватска.

### 1.2.3 Положба, права и обврски на инспекторите

Што се однесува до инспекцискиот надзор важно е да се истакнат овластувањата и задачите на инспекторите за животна средина. Се истакнуваат три задачи во вршењето на овој тип на надзор:

1. Надзор на примена на регулативата;
2. Санкционирање во случај на повреда на пропис;
3. Достапност на информациите на јавноста.

Според Законот за заштита на околината на Република Хрватска надлежностите при постапката за инспекцискиот надзор се:

<sup>175</sup> Sporazum o suradnji inspekcijских служби u području okoliša, Članak 1, 2, 3., Zagreb, 5 lipnja 2008.

<sup>176</sup> Со Агенцијата управува управен совет од 5 членови (4 именува министерот за ЗОПУГ, а еден самата агенција). Со неа раководи директор, а постојат и два негови помошници (за следење на состојбата во околината и развој на информатичките состави за општи работи на развојот, проектите и меѓународната соработка). Постојат и четири сектори: 1. Сектор за следење на состојбата на околината; 2. За развој на информатички состави; 3. Сектор за развој, проекти и меѓународна соработка и 4. Сектор за општи работи. Вкупно постојат 11 оддели. Достапно на: <http://www.azo.hr/Ustroj01> (27.03.2011, 01:08).



- Побара и прегледа исправа (лична карта, патна исправа и сл.) на основ на која може да го утврди идентитетот на лицето кое е предмет на надзор, како и други лица кои се во врска со спроведувањето на инспекцискиот надзор;
- Влезе во простории, згради, простори и објекти (индустриско – производни објекти, постројки со погони односно уреди кои се наоѓаат на градежно земјиште, станбени, деловни и станбено – деловни згради кои се наоѓаат на градежно земјиште) и да ги прегледаат, како и шумското, земјоделското и друго земјиште, привремени градилишта, изведување на работи, опрема, средства за работа и алат, мобилни уреди, возила и пловни објекти;
- Да изврши преглед на деловна документација која овозможува увид во работењето на надзираниот субјект во врска со примена на овој закон (деловни книги, регистри, документи, договори, исправи и тн.);
- Да побара изјава од одговорното лице заради прибавување на докази за факти кои не можат да се утврдат, како и од други лица кои се поврзани со вршењето на надзорот;
- Утврдување на фактичката состојба со визуелни средства (фотографирање, снимање со камера, видеозапис и сл.);
- Да изврши земање на примерок на почва, вода, воздух и отпад од овластено лице;
- Да побара писмен извештај од надзираниот субјект за преземените мерки наредени со инспекцискиот надзор;
- Да изврши и други работи согласно целта на инспекцискиот надзор.<sup>177</sup>

Вака поставени задачите се општи, апстрактни, а според тоа и тешко оперативно апликативни. Но наведувањето на истите во законот за заштита на околината (таксативно) го олеснува нивното материјализирање. Во овој дел Стипиќ дава една скратена слика за тоа како функционира инспекцискиот надзор. Според него се работи за повеќе чекори кои може да ги концентрираме во следните:

- Инспекторот покренува постапка по службена должност, по исклучок на барање на странка, кога е со закон истото предвидено;
- Инспекцискиот надзор во управна постапка се завршува со донесување на решение и контрола на неговото извршување;

<sup>177</sup> Zakon o zaštiti okoliša, (Narodne novine, бр. 110/07) член 181, став 1, точки 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9.



- Решението во управната постапка секогаш применува управни мерки, не може да има друга содржина, а исклучоците мора да бидат предвидени со закон;
- Инспекцискиот надзор има карактер на воочување (сетилно забележување), значи потребно е да се забележи од инспектор како овластено лице;
- Товарот на докажувањето при вршење инспекциски надзор е на инспекторот;
- Инспекторот во поглед на потпишувањето на актите кои ги донесува ужива полна самостојност.<sup>178</sup>

Во однос на процесните аспекти на постапувањето при вршење на инспекциски надзор во прашање е примена на управни мерки, бидејќи инспекциската постапка е всушност управна постапка, а системскиот закон за околината на РХ содржи одредби и во однос на инспекциската постапка, донесување на решение од страна на инспекторите, а и кои мерки може да се превземат (член 197).

Инспекцијата за заштита на околината има јасно одредени стратегиски цели за својата организација и развојот на човечките ресурси, кои секако се клучни елементи во тежнењето за оптимизација на нејзината структура и активност. Долгорочни стратегиски цели на инспекциските служби се определени како:

- Спроведување на редовни и други службени надзори;
- Наредување и по потреба да се извршуваат инспекциските и другите мерки;
- Проширување на предвидените општински цели на други општински цели;
- Осигурување да носителите на одлуките да добијат повратно искуство од својот делокруг;
- Воспоставува комплементарност помеѓу административното и криминалистичкото спроведување на регулативата;
- Има активна улога во заедничкото делување во мрежите на ЕУ;
- Констатна едукација и цели.

Инспекцискиот надзор, пред се како репресивен надзор на законитоста на работењето на правните субјекти е предуслов за остварување на системот на управување со определена активност. Пристапот кон решавање на ова прашање во

<sup>178</sup> Stipić, M., *Opći upravni postupak i postupak inspekciskog nadzora - odnos općeg upravnog postupka i specijalnih procedura*, Narodne novine d.d. i Institut za javnu upravu – Savjetovanje o Novi Zakon o općem upravnom postupku, Zagreb 25.11.2009, str. 4 – 5.



контекст на правна нормираност и во Хрватска е ист како и кај другите држави. Овде се мисли на општиот дел, односно на постоењето на нормативна претпоставка за остварување на системот, како услов за функционирање на правната држава. Иако, овој компаративен дел не може да ги опфати сите прашања кои се однесуваат на неговото регулирање, тој дава една слика за тоа како е поставен системот и кои се претпоставките (нормативни и организационо - институционални) за негово остварување.

### **1.3 Нормативно – институционални претпоставки за остварување на системот за заштита на животната средина во Република Словенија**

Република Словенија е држава која е лоцирана на Балканот и зафаќа територија и население која е приближна исто со онаа на нашата држава. Исто како и претходните држави, Словенија е сукцесор на поранешната СФРЈ, но истовремено оваа држава има уникатна карактеристика во однос на сите други држави кои произлегоа од заедничката држава, во однос на тоа дека истата е членка на ЕУ примена во полноправно членство од 01.01.2004 година во дотогаш најголемиот бран на проширување на ЕУ. Како држава – членка на ЕУ истата го има хармонизирано своето законодавство во однос на правилата и директивите на ЕУ, па оттука некои од податоците кои ќе ги добиеме од анализата на нормативно – институционалниот модел на заштита на животната средина може да има важност за овој труд како пример за држава која го има усогласено овој дел со она на ЕУ.

Долгорочна цел на Словенија во однос на заштитата на животната средина претставува справување со ризиците и неутрализирање на заканите во врска со одржливиот развој. Законот за животна средина на Република Словенија ја утврдува регулаторната рамка во однос на животната средина. Исто така резолуцијата на Националната програма за заштита на животната средина ги истакнува четирите области на: климатски промени, природата и биодиверзитетот, квалитетот на живот и отпадот и индустриското загадување.<sup>179</sup>

<sup>179</sup> [http://www.mop.gov.si/en/areas\\_of\\_work/](http://www.mop.gov.si/en/areas_of_work/) (08.05.2011, 20:08)



Специфичноста на Словенија во однос на нашата држава е фактичката состојба во која нуклеарната енергија претставува еден од енергетските капацитети на државата, и секако присуството на море, што претставува дополнителни барања за заштита на животната средина во однос на морските води.

Националната територија има значење на основа за развојот на нацијата и целата популација на државата, и тоа во: зајакнување на националниот идентитет, мудрата експлоатација на просторните потенцијали, заштитата на географскиот диверзитет и природните квалитети. Ресорното министерство ги утврдува своите цели во насока на охрабрување и насочување на просторното планирање, превзема активности за да се постигне социјална благосостојба и слобода на секоја индивидуа истовремено зачувувајќи ја животната средина, географскиот диверзитет и природните ресурси.

Словенија во моментот има неколку клучни прашања кои се однесуваат на животната средина. Имено, реката Сава е загадена со домашен и индустриски отпад; загадувањето на крајбрежните води со тешки метали и отровни материји; има штети на шумите близу Копер предизвикано од загадување на воздухот (кое е резултат на металуршката и хемиската индустрија) резултирајќи со кисели дождови.<sup>180</sup>

### **1.3.1 Нормативни претпоставки за заштита на животната средина**

Уставот на Словенија од 1991 година<sup>181</sup> ја споменува животната средина на неколку пати. Прво во контекст на управувањето со животната средина и просторот покрај земањето во предвид на социјалната и економската функција наведена е и потребата за земање во предвид и на влијанието на животната средина. Правото на животна средина како и повеќето држави во светот го гарантира и Уставот на Словенија (член 72), каде се вели дека: „секој има право на здрава животна средина, според кое државата се грижи за унапредување на истата, особено во контекст на урамнотежување на заштитата во однос на економските активности.“ Понатаму

<sup>180</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/si.html> (08.05.2011, 20:30)

<sup>181</sup> Прогласен и стаен во сила на 25 Јануари 1991 година (Сл. Весник на Република Словенија, бр. 1/91-I и 19/91). Достапен на: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1> (08.05.2011, 20:08).



Уставот на Словенија остава прашањата што се однесуваат на прецизирање да се доработат со закони.

Во однос на законската регулатива можеме да кажеме дека Словенија го има заокружено делот на нормативно уредување на прашањата во врска со заштита на животната средина. Се работи за следните законски проекти: 1) Законот за животната средина<sup>182</sup>; 2) Законот за води; Закон за заштита на природата; 3) Закон за управување со генетски модифицирани организми; 4) Закон за заштита од јонизирачко зрачење и нуклеарна безбедност; 5) Резолуција на Националната програма за заштита на животната средина 2005 – 2012 (НЕАП); 6) Конвенција за пристап до информации и учество на јавноста во донесување одлуки за животната средина – Аархуската конвенција.<sup>183</sup>

Структурен закон кој ја поставува генералната структура (материјана и организациска) е законот за животната средина. Врз основа на истиот се донесени и следните прописи:

- Прописи во врска со квалитетот на воздухот;
- Прописи во врска со управувањето со отпад;
- Прописи во врска со заштита на природата;
- Прописи за заштита на почвата;
- Прописи за заштита од бучава;
- Прописи за нуклеарна безбедност и прописи за заштита од радијација.<sup>184</sup>

ЗЖС ги уредува прашањата што се однесуваат на потешкотиите во врска со животната средина, што е основен услов за одржлив развој, и во таа рамка ја утврдува и основата за принципите за заштита на животната средина, мерките кои се преземаат во насока на остварување на истата, надгледување на состојбите во врска со ЖС и информациите во врска со неа, економските и финансиските инструменти за заштита на ЖС, надзорот, надлежните органи и други прашања во врска со ЖС.

Во делот на надзор и контрола на спроведување на законите од областа на ЖС во поглед на институционалната поставеност и организација имаме определени специфики кои се карактеристични за Словенија, а се јавуваат и сличности во однос на решенијата во РМ.

<sup>182</sup> (OJ RS, No. 41/04) Достапен на:

[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo\\_s.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo_s.pdf) (08.05.2011, 21:48)

<sup>183</sup> [http://www.mop.gov.si/en/legislation\\_and\\_documents/legal\\_acts\\_in\\_force/](http://www.mop.gov.si/en/legislation_and_documents/legal_acts_in_force/) (08.05.2011, 21:55)

<sup>184</sup> [http://www.mop.gov.si/en/legislation\\_and\\_documents/legal\\_acts\\_in\\_force/the\\_environment\\_protection\\_act/](http://www.mop.gov.si/en/legislation_and_documents/legal_acts_in_force/the_environment_protection_act/) (08.05.2011, 22:53).





Кога станува збор за инспекцискиот надзор во Словенија, во однос на овој надзор посебен пропис е донесен во 2002 година.<sup>185</sup> Истиот уредува прашања што се однесуваат на: општите принципи на инспекциите, организацијата на инспекциските канцеларии, позиции, права и обврски на инспекторите, надлежност, инспекциска постапка, инспекциски мерки и др. Во суштина поимовното определување на надзорот не се разликува од она во РМ, односно се подразбира надзор над спроведувањето и однесувањето на субјектите согласно законите и другите прописи.

Особено важно прашање кое законот го расчистува претставува прашањето за приоритет на примена на законите, особено именуваниот закон во однос на материјалните закони од областа и законот за општа управна постапка.<sup>186</sup> Имено, правните принципи се исти како и во Македонија и другите држави (логично и неопходно) со тоа што приоритет во однос на примена на законот има материјалниот закон од областа при вршење на инспекциски надзор (на пример законот за животната средина на Словенија има приоритет), понатаму, ако некои прашања не се решени со тој акт, се применува законот за инспекција, а доколку и со овие закони не е уредено прашањето се применува законот за општа управна постапка.

Основни принципи кој ги утврдува овој акт се: 1. Самостојност; 2. Начело на чување на јавниот интерес и интересот на странката; 3. Начело на јавност; 4. Начело на пропорционалност.

Организациони форми кои се задолжени за извршуваат инспекциски надзор се Инспекторати кои се формираат во рамки на министерствата, а по исклучок и други организациони единици со кои раководи директор. За потребите на координација на надзорот се формира и инспекциски Совет кој е постојано меѓуресорско тело задолжено за координација на операциите на инспекциските служби. Директорите на Инспекторатите и генералните инспектори (кои раководат со организационите форми за инспекциски надзор, а не се инспекторати).<sup>187</sup>

<sup>185</sup> Inspektion Act (Published in Official Gazette of the Republic of Slovenia, June 28, 2002). <http://www.ip-rs.si/index.php?id=326> (08.05.2011, 22:10)

<sup>186</sup> Види за прашањето на надлежност при вршење инспекциски надзор: Inspektion Act (Published in Official Gazette of the Republic of Slovenia, June 28, 2002), Article 3.

<sup>187</sup> Inspektion Act (Published in Official Gazette of the Republic of Slovenia, June 28, 2002), Article 12.



### **1.3.2 Институционална рамка за остварување на инспекциски надзор во заштита на животната средина**

Во рамки на министерството за животна средина и просторно планирање на Република Словенија функционира „Инспекторат на РС за животната средина и просторот“ и истиот извршува инспекциски надзор над спроведувањето на прописите од областа на животната средина. Истиот го вршат инспектори кои имаат посебни овластувања и одговорности и се самостојни во својата работа.<sup>188</sup> Инспекторатот врши надзор над: заштита на ЖС од промени од генетски модифицирани организми, водниот режим, стопанисување со водата, градежни објекти во градежни зафати, издавање на дозволи за објекти, геодетски дејности и за дозволи за домување.<sup>189</sup>

Во однос на законот за животната средина, освен Инспекторатот, за спроведување на инспекциски надзор надлежни се и соодветните органи за спроведување на инспекциски надзор што се однесуваат на: заштита на природата, хемиската индустрија, земјоделието, храната, шумство, ловство и рибарство, ветеринарната служба, заштита против природни и други катастрофи, потрошувачи и здравје, согласно нивните надлежности.

Контролата се однесува особено на: активности кои влијаат на ЖС, активности кои предизвикуваат потешкотии на ЖС; квалитетот на ЖС и отпадот; процени за состојбите на ЖС, особено во однос на исполнување на стандардите за заштита; имплементација на незадолжителните мерки за заштита на ЖС и имплементација на предвидените или наметнатите мерки за заштита на ЖС.

### **1.3.3 Положба, права и обврски на инспекторите**

Инспекторите се посебни кадри кои вршат инспекциски надзор. Истите треба да поседуваат Универзитетска диплома, да имаат 5 години работно искуство, и положен стручен испит за инспектор.<sup>190</sup> Истите треба да поседуваат петто ниво на

<sup>188</sup> Види повеќе за Инспекторатот за животна средина и простор на: <http://www.iop.gov.si/> (08.05.2011, 22:32).

<sup>189</sup> <http://www.iop.gov.si/> (08.05.2011, 22:40)

<sup>190</sup> Inspektion Act (Published in Official Gazette of the Republic of Slovenia, June 28, 2002), Article 12.



професионална квалификација, според ЗЖС, а надлежен за овластувањето е самиот министер.

Прашањето на самостојноста во извршувањето на власта, особено на механизмите на извршната власт иако е загарантирано на нормативно ниво, секогаш претставува предизвик неговото фактичко функционирање. Обезбедувањето на самостојноста е или треба да претставува предизвик на секоја правна држава. Во овој дел Словенија има интересно решение во насока на остварување на претпоставките за самостојно делување на инспекторите, генерално. Имено, инспекторот не може да биде преместен од работното место каде не се вршат работи во врска со вршење инспекциски надзор без негова согласност. Во поглед на овластувањата истите се однесуваат на:

- Вршење увид во јавни објекти, згради, инсталации, направи, опрема, објекти, предмети, материјали, книги, договори, писма и други документи како и операции и документација на државни власти, комерцијални компании, институции, други организации, и физички лица;
- Да ги истражи книгите, договорите, личните и другите податоци како и документација кога е снимена на електронска опрема и е побарана писмена форма, што треба да ја потврди електронската форма;
- Да ги испраша странките и сведоците во управна постапка;
- Да го провери идентитетот на лицата;
- Да задржи бесплатно примероци од добра и за спроведе проверка на примероците;
- Да задржи бесплатно примероци од материјали или опрема за процесот на тестирање;
- Фотографира или снима филм или друг тип на медиум обезбедувајќи визуелизација на лица, објекти, инсталации, и други објекти што се предмет на надзор;
- Да репродуцира документи, аудиовизуелни записи и други документи;
- Да извршува други должности согласно целите на инспекцискиот надзор.<sup>191</sup>

Мерки кои му стојат на располагање на инспекторот се:

---

<sup>191</sup> Ибид, Article 19.



- Да нареди мерки за отстранување на неправилности и пропусти и нивно имплементирање во рамки на временска рамка која ќе ја утврди;
- Да спроведе постапка на гонење ако противправно однесување е констатирано;
- Да поведе постапка за противправно поведение по службена должност;
- Да предложи на надлежни субјекти да превземат одредени мерки;
- Да нареди превземање на други мерки и да спроведе дејства за кој е надлежен согласно закон или друг пропис.<sup>192</sup>

На инспекторите им стојат на располагање и превентивни мерки (член 33), специјални мерки (34), мерки за забранување на активности (35), и безбедносни мерки за да се заштитат права на трети лица (член 36).

### **Совет за заштита на животната средина**

Спецификата на Словенија во однос на Србија, Хрватска и Македонија е нејзиното решение во ЗЖС каде постои обврската за формирање на Совет за заштита на животната средина (Советот). Советот го формира Собранието на Р. Словенија и се состои од 15 члена кои имаат мандат од 5 години со можност за повторен избор. Функцијата член на Советот е неспоива со вршење на друга јавна функција.<sup>193</sup> Дванаесет членови се експерти за заштита на животната средина, предложени од Словенската академија за науки и уметности и Универзитетите, при што мора да бидат вклучени лица од областа на природните, техничките, биотехнолошките, општествените, хуманистичките и медицинските науки. Останатите три членови се избираат од невладиниот сектор (при што невладината организација треба да исполнува услови предвидени со законот).

- Советот е надлежен да усвојува ставови, дава мислења и предлози и ја информира јавноста, особено за следните прашања:
  - Положба и процената за состојбата во животната средина (ЖС) и одржливиот развој (ОР);
  - Стратегија, програма и планови за ЖС и ОР;
  - Законска активност во делот на ЖС и ОР;
  - Државни и локални активности во полето на ЗЖС и ОР;
  - Одредени прашања во однос на ЖС и ОР;
  - Активности на соработка со други органи.

<sup>192</sup> Ибид, Article 32.

<sup>193</sup> [http://www.mop.gov.si/en/legislation\\_and\\_documents/legal\\_acts\\_in\\_force/the\\_environment\\_protection\\_act/](http://www.mop.gov.si/en/legislation_and_documents/legal_acts_in_force/the_environment_protection_act/) (08.05.2011, 22:53), член 150.



## Агенција за животна средина на Република Словенија (АЖСРС)

АЖСРС е орган во состав на МЖСПП која извршува работи на: експертски, аналитички, регулаторни, административни задачи поврзани со животната средина на национално ниво. Основна цел на овој орган е да биде водечка, ефективна и доверлива институција во однос на ЖС, способна да утврдува знаење во областа. Во основа Агенцијата анализира и прогнозира природни феномени и процеси во ЖС и ги намалува природните закани по луѓето и имотот. Задачи кои ги извршува се:

- Да ги чува природните ресурси, биодиверзитетот и одржливиот развој;
- Набљудува, анализира и предвидува природни феномени и процеси поврзани со ЖС;
- Намалува влијание на природни катастрофи;
- Обезбедува правна заштита и професионална помош за учесници во постапки за спроведување заштита на ЖС;
- Остварување на влијание на вредносните системи на лично и национално ниво во врска со ЖС, а исто така остварување на влијание за градење на критериумите за заштита на ЖС;
- Обезбедување на високо квалитетни податоци за ЖС во однос на сите корисници;
- Подигнување на свеста на луѓето и институциите за ЖС и прашањата во врска со неа.<sup>194</sup>

Од досега приложеното во однос на заштитата на животната средина во Р. Словенија во рамки на просторот кој е даден можеме да извлечеме неколку карактеристики по кои истата се разликува од Република Македонија.

1. **Прво**, во Словенија е формиран Совет за заштита на ЖС во рамки на Собранието кој се состои од 15 члена и истите се бираат по исклучително професионални критериуми занемарувајќи го политичкиот момент.
2. **Второ**, за работа на инспекторите не е потребно да поседува исклучиво технички, природни или биотехнолошки факултет, тука законот утврдил: „универзитетска диплома и работно искуство од 5 години, како и положен стручен тест“. Овде законот поголемата тежина ја става на стручниот тест. Ова не е случај во РМ.

<sup>194</sup> <http://www.arso.gov.si/en/> (08.05.2011, 22:53).



3. **Трето**, Инспекторатот за животна средина и простор има поширока надлежност во однос на ДИЖС во РМ, имајќи предвид дека врши и надзор на градежни и други дејства од таа област, издавање дозволи и сл.
4. **Чвртто**, постоењето на АЖСПП која ја врши наведената функција обезбедувајќи научен, емпириски пристап прво кон следење, проценка и можност за предвидување на процесите, појавите и настаните во однос на заштитата на животната средина.
5. **Петто**, инспекторите не можат да бидат прераспределни на друго работно место кое не е поврзано со вршење инспекциски надзор, без нивна согласност.

Можеби некои од решенијата во Словенија би биле добра основа за реорганизација на системот на РМ.



## ГЛАВА III

### 1. Држава

Кога зборуваме за држава зборуваме за еден од главните елементи на општественото уредување<sup>195</sup>. Според Хејвуд, под терминот „држава“ можеме да подразбереме: збир од институции, територијална единица, филозофска идеја, инструмент за принуда или за угнетување<sup>196</sup> Хејвуд го определува поимот на држава и утврдува пет клучни карактеристики при што констатира дека: 1. државата е суверена (применувајќи апсолутна и неограничена моќ со тоа што наоѓа над сите организации и групи во општеството); 2. државните институции се јавни, за разлика од „приватните“ институции на граѓанското општество; 3. државата е практикување на законодавството; 4. државата е инструмент на доминација, односно државниот авторитет е поддржан од принудата; и 5. државата е територијална асоцијација.<sup>197</sup>

Секако дека кога зборуваме за држава подразбираме и дизајн на институционална архитектура која управува со најзначајните дејности во организираниот живот на човекот, како на пример со економските, политичките, правните, образовните, здравствени, културни и многу други дејности. Во таа смисла можеме да ја перцепираме државата како костур на едно општество кое без неа (државата) би било аморфна маса чија основна карактеристика би било окарактеризирано како неодржливо и невитално како структура.

Според Лукиќ разликата помеѓу државата и другите општествени организации/типови/појави е принудата која истата ја врши. Имено тој говори за организација за принуда која опфаќа голем број на луѓе кои се меѓусебно поврзани и заштитени со вооружена сила со која располагаат и која е најголема во даденото општество. Во таа смисла државата ја дефинира како организација која го има најсилниот апарат за физичка принуда во даденото општество, односно организација која располага со монопол на физичка принуда.<sup>198</sup>

<sup>195</sup> За поимот на „општественото уредување“ види повеќе кај Цане Т. Мојаноски, *Основи на општественото уредување (основи на политичкиот систем)*, Педагошки факултет „Гоце Делчев“ Штип, 2-ри Август Штип, Штип 2002, стр.7-11.

<sup>196</sup> Хејвуд, Е., *Политика*, Академски печат, Скопје 2009, стр. 96.

<sup>197</sup> Ибид, стр. 97.

<sup>198</sup> Лукиќ Р., Кошутиќ Б., *Увод у право*, Научна книга, Београд 1981, стр. 33.



Во научната мисла се поаѓа од претпоставката дека државата како организација не би можела да постои без три нејзини елементи: **1. Население; 2. Територија; 3. Јавна власт.**<sup>199</sup> Имено, секоја држава мора да поседува одредена територија, како што секое тело во природата завзема некој простор. Имено, државата е претставена во власта, која мора да се простира (применува) на некоја територија и на некои луѓе (население).<sup>200</sup> Во теоретска смисла неспорно е дека ова се конститутивните елементи на една држава, но се поставува прашањето за тоа дали овие елементи можат да обезбедат функционалност на државните функции? Еден од одговорите кои се доста логични е дека покрај овие елементи, неопходно е постоење на правила кои би го направиле еден систем одржлив. Хобс, Лок и Русо на основ на договорна теорија го засноваат целиот државно – правен систем. Хобс, како претставник на англиската правна школа го дефинира правото како збир на правила кои ги применуваат судовите; Истите го поистоветуваат правото со законот, - и покрај таков вид на важечко право истата не признава никакво „природно право“ кое живее во нашата свест.<sup>201</sup> Џон Лок пак е на мислење дека по природа сите луѓе се слободни, еднакви, независни едни од други, - што значи да секој човек има од природно право на живот, слобода, сопственост. Надарен со разум, човекот уште во природата, вели Лок, морал да увиди дека природни права постојат. Истите и тогаш биле познати и признати, но, во недостаток на организирана власт, не уживале никаква општествена заштита. Оттука можеме да забележиме дека претпоставката на Лок е дека напостоењето на организирана власт која ќе може да ја реализира волјата е елемент од клучно значење. Констатацијата е фиксирана во тоа дека државната власт треба да обезбеди заштита на животот, слободата и сопственоста. Во духот на општествениот договор е и ставот на Лок дека поединецот ќе се потчини на волјата на државата во ситуација кога истата ги штити гореспоменатите вредности. Во оваа смисла можеме да го утврдиме неговото сфаќање за државата само како организација за заштита на правилата кои општеството ги утврдило како општокоорисни. Русо тргнува од претпоставката дека луѓето морале да се здружат во функција на остварување на цивилизацијата, не заменувајќи го неприкосновеното право на слобода. За Русо државата претставува збир на луѓе врзани за заеднички интереси, во суштина сфаќајќи ја како социјална заедница.<sup>202</sup> Во таа

<sup>199</sup> За елементите на државата види повеќе кај: Јовановић С., *Држава*, БИГЗ, Београд 1990, стр. 108-153.

<sup>200</sup> Perić B., *Država i pravni sustav*, Narodne novine, Zagreb 1990, str.151.

<sup>201</sup> Orcit, str. 46

<sup>202</sup> Јовановић С., *Држава*, БИГЗ, Београд 1990, стр.48-50.





смила Жан Жак Русо<sup>203</sup> го истакнува значењето на волјата за делегирање на власта, но истовремено и владеењето на правото со цел одржување на воспоставениот систем.

Теориите за потребата од постоење на правила се различни, но сите се согласно во тоа дека постоењето на правила (по облик и форма - ПРАВО) е комплементарна и наизменична потреба и основа за постоење на државата. Корените на владеењето на правото се протегаат барем до Аристотел и идеалот дека при соочување со наредбите на правото никој не смее да биде повисок од другите, мислењето на оние што се на власт не смее да влијае врз промената на позитивните закони во конкретниот случај.

**Според претходно кажаното можеме да тврдиме до ниво на извесност дека одржливоста и функционалноста на организациската архитектура на општеството во голем дел е условена од постоењето на правила.** Најразвиен вид на општествени правила, како по форма, така и по содржина познаваме во оние случаи кога како создавач на истите се јавува државата. Оттука, она што претставува интерес на државата, претставува и интерес на нејзина заштита. Постоењето на правото, односно правилата/нормите сами по себе не го гарантираат нивното почитување, туку напротив, автономното почитување на правилата е многу ретка појава. Оттука, почитувањето на нормите во голем дел се потпира на постоењето на реакција од страна на државата, односно во најгруба смисла таа реакција вообичаено во литературата се нарекува **монопол на државата во располагањето со можноста за примена на физичка присила**. Макс Вебер во оваа смисла зборува за „државно право“ односно право кое го гарантира државата, говориме само во оние случаи кога истото се гарантира, односно кога се применува правна принуда на специфичен начин, односно во нормален случај директно со принуда со физички средства на одредена политичка заедница.<sup>204</sup>

Можноста за примена на присила е последниот елемент во државно – правната реакција. Во суштина истиот претпоставува реализација на многу претходни елементи, како на пример постоење на однесување спротивно на правилата кои се нормирани, потоа констатирање на таквото однесување од страна на овластени државни органи, потоа спроведување на постапка на докажување на таквото материјално однесување од страна на поединецот.

<sup>203</sup> Достапно на: [http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_contract](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_contract) (01.11.2010, 21:06 ч. ).

<sup>204</sup> Вебер М., *Привреда и друштво – Том први*, Просвета, Београд 1976, стр. 254



Во сеопфатната анализа Слободан Јовановиќ утврдувајќи ја не/зависноста помеѓу правото и државата заклучува дека: „правото е државна волја; Тоа е збир на правила на кои државата им дала задолжителен карактер; Не може да постои право без држава, ниту држава без право; Право без држава не може да постои, бидејќи оние правила кои би постоеле без државата, би биле лишени од задолжителноста која може да ја обезбеди само државата. Држава без право, сепак би била држава која нема своја волја, која ништо не наредува, која не поставува никакви правила. Како правна личност, државата може својата егзистенција да ја обезбеди само со својата волја; државата која не би имала своја волја, не би постоела. Јовановиќ завршува со заклучокот со тоа дека прашањето е сосема излишно, што прво настанало, правото или државата; Правото и државата се нераздвојно врзани едни со други што единствено можеле да настанат истовремено.<sup>205</sup>“

## 1.1 Власт

Откако констатиравме дека власта е еден од битните елементи за постоењето на државата како организација неспорно е нејзиното исклучително значење или како што вели Вебер „власта е еден од најважните елементи на заедничкото делување“.<sup>206</sup> Во суштина се работи за постоење на авторитет чија волја треба да биде неприкосновена, секако во рамки на сфаќањата и рамките на основните човекови слободи и права. Власта како неприкосновен авторитет не е непозната во историјата. Не толку одамна шефови на држави (кралеви, цареви, и сл.) имаат неприкосновена власт врз определена територија и определени луѓе кои се наоѓаат на таа територија. Имено токму практикувањето на апсолутната власт е најголем мотив за развојот на општествената мисла која се темели на сфаќањата за правдата и логиката, како и општествените движења кои го менуваат текот на историјата засекогаш. Кога говориме за општествени движења и настани кои го смениле текот на историјата можеме да ги споменеме големата француска револуција при крајот на 19 – от век, понатаму, донесувањето на Декларацијата за независност на САД, со сите нејзини благородни идеи за правдата и слободата. Во суштина сите овие движења никогаш не се спротивставиле на постоењето на власта, тука на начинот на практикување на истата.

<sup>205</sup> Јовановиќ С., стр.68.

<sup>206</sup> Вебер М., *Привреда и друштво* – Том *drugi*, Просвета, Београд 1976, стр. 45.



Овие движења во голем дела подразбираат дека луѓето имаат право на непочитување на онаа власт која не им ја обезбедила заштитата која како таква се подразбира со молчешкото склучување на „општествениот договор“. Оттука, особено **развојот на општествената мисла во периодот на просветителството посветила сериозно внимание на создавање на замисла за механизми оптимално поставени со цел да ја спречат човечката тенденција за злоупотреба на власта во свои лични егоистични, мегаломански или друг вид на цели.**

Редот во една организирана заедница евозможен само кога повеќе поединци ќе се обединат и така ќе се организираат да со нивните заеднички напори може да се постигне заедничка цел. Според Тома Аквински „кога во некоја човечка заедница секој би се грижел само за она што му е нему потребно, истата би се распаднала на различни страни, освен ако некој не би се грижел за заедничкото добро на мноштвото...И логично е да е така. Зошто сопственото и заедничкото не е исто. По сопственото луѓето се разликуваат, а по заедничкото се обединуваат. Различни последици имаат различни причини. Затоа е потребно да освен она што секој поединец има тенденција за задоволување на сопственото добро, да постои и некој кој би мислел и на заедничкото добро на повеќето. Така во се што е насочено спрема една цел постои некоја управна сила“.<sup>207</sup>

Во литературата едно од прашањата на кое политичката наука, пред се, но и воопшто општествените науки (согласно својот предмет) се занимаваат е токму прашањето на власта. Власта е нераскинливо поврзана како со државата како институционална архитектура така и со граѓаните, особено ако е таква со демократски капацитет и основ. Во современа смисла може да се каже дека да се владее значи да се контролираат другите или да се управува со нив. Според тоа, власта може да се сфати како нешто што во себе вклучува каков било механизам преку кој се одржува воспоставената владеачка позиција и чии суштински особености се капацитетот за донесување колективни одлуки како и капацитетот за нивнотот спроведување...под поимот власт најчесто се подразбираат формалните и институционалните процеси кои функционираат на национално ниво со цел да се одржи јавниот ред и да се олесни колективното дејствување.<sup>208</sup>

Власта како категорија е третирана во општествената мисла или како што вели Ѓорѓевиќ: „сите големи философски системи на политиката, од Платоновата *Република*

<sup>207</sup> Akvinski T., *Država*, GLOBUS, Zagreb 1990, str. 16-17.

<sup>208</sup> Хејвуд Е., стр. 26.



и Аристотеловата *Политика*, преку Макивејалистичкиот *Принц (Владетелот)*, Русовиот *Општествен договор* и Монтеѕкјиевиот *Дух на законот*, до Марксовите *Политички сили* и *Капиталот*, и Лениновата *Држава и Револуција*, се занимаваат со сложениот комплекс на власта; покажуваат исто толкаво интересирање за политичката власт и во тесна и во широка смисла.<sup>209</sup>

Прашањето за организација на власта е едно од прашањата на кое политичката наука посветува сериозен напор во насока на осознавање и продлабочување на законитостите кои произлегуваат од функционирањето на сите аспекти поврзани со ова прашање. Како што вели Ѓорѓевиќ „особено од почетокот на 20 – от век, не само теоријата на уставното право туку и политичката теорија, првенствено ако не и исклучително, се занимаваат со организационите и функционалните прашања на власта“.<sup>210</sup> Централните политички институции, кои истовремено се и централни институции на државата го изразуваат политичкиот живот на граѓаните, на прв план на мислата и практиката е ставен проблемот на организацијата на власта; проблемот на конституирањето, функциите, односите и судирите меѓу таканаречената законодавна и извршна власт и заедно или одвоено во однос на „независното судство“. Во општествените односи организацијата на власта се поставува како проблем на конкретните односи кои се бројни и функционираат во рамки на одредена општествена организација. Во самата суштина власта е режисер на бројните конфликтни и кооперативни заеднички и општо корисни работи, односно работи од јавен интерес, односно ако сакаме оние работи кои според „општествениот договор“, кој ќе претпоставиме е склучен конклюдентно се пренесени. Самиот екстракт на прашањето околу пренесувањето на власта и општествениот договор е во тоа дека сувереноста припаѓа на граѓаните. Оттука општествениот договор веќе не се склучува „конклюдентно“, туку истиот се заверува преку процесот на избирање на власта. Имајќи предвид колку се повеќе животот и активностите на луѓето стануваат „заеднички“, неспорна е потребата за ограничување на власта. Тоа ограничување во себе ја содржи основата дека во однесувањето на луѓето постои тенденција на злоупотреба на власта во сопствени цели, па затоа исклучително силна е потребата за организација на функционалноста на власта со структурирање на механизми кои ќе оневозможуваат злоупотреба.

<sup>209</sup> Ѓорѓевиќ Ј., *Политички систем*, Самоуправна практика, Скопје 1981, стр. 93.

<sup>210</sup> Ибид, стр. 653.



### 1.1.1 Поделба на власта

Потребата од ограничување на власта е исклучително силна реакција на луѓето во историјата особено имајќи ги предвид апсолутистичките монархии во Европа се до револуциите во периодот на просветителството и силниот подем на општествената хуманистичка мисла. Прашањето за што претходно го споменавме Аквински, во смисла дека секогаш ќе постои заедничко и индивидуално секако дека има логичка основа. Пронаоѓањето на балансот во однос на практикувањето на државната власт од една страна и човековите слободи и права од друга страна е предизвик на секој носител на власта, а особено во таа смисла и на научната мисла.

Во однос на власта, државата, како и конкретните организациони прашања околу државата и власта умесно би било да наведеме некои од теоретските прашања на кои има одговорено општествената научна мисла. Денешните општествено - политички состојби во државите условуваат третман на човекот во најдоследна смисла на зборот кога велиме дека граѓанинот е носител на суверенитетот. Не можеме да тврдиме дека овие состојби се императив во реалните состојби во потполност, но можеме да кажеме дека индивидуалната, општествената и политичката свест е на ниво да го стави човекот во центарот на вниманието. Овие состојби во историјата не секогаш биле на ваков начин третирали.

Имено, во услови кога во западна Европа во текот на XVII и VIII век, сообено во Англија и во поедини земји во западна Европа, апсолутната власт оличена во монархот, постепено е ограничувана со учеството на претставниците на средното и помалото племство, а подоцна и во судир со буржоазијата, која барала свое учество во власта не станува збор за внимание кон граѓанинот. Алтазиус, Лок и Монтескје препорачуваат идејно – политички план на оваа општествена и уставна реорганизација. Тој план не е без интерес и денес, познат е под називот теорија за „поделба на власта“.<sup>211</sup> Без поделбата на власта не е можна „правната држава“. Кога сите функции ќе се обединат во еден човек или тело, тој човек или тело станува семоќен, односно државната власт е неограничена.<sup>212</sup> Станува збор за повеќе модели на поделба на власта па така станува збор за: троделна, но и за: **1. Дуалистичка** (законодавна и извршна) **2. Тријалистичка** (законодавна, извршна и судска); **3. Квадријалистичка**

<sup>211</sup> Ѓорѓевиќ Ј., *Уставно право*, Самоуправна практика, Скопје 1983, стр. 731.

<sup>212</sup> Мојаноски Ц., *Основи на општествено уредување*, Педагошки факултет „Гоце Делчев“, Штип 2002, стр. 269.



(законодавна, извршно – управна, извршно – политичка и судска власт) и **4. Петтоделна поделба на власта** (законодавна, извршна, судска, контролна и делиберато власт – јавно мислење).<sup>213</sup>

Теоријата за поделба на власта се засновува врз идејата за постоење на ефикасна и ограничена државна власт. Државната власт се ограничува со дисперзија на повеќе државни органи и меѓусебно ограничување на државните органи...зад оваа теорија, всушност стои недовербата на граѓаните во неограничената државна власт, независно на кому припаѓа.<sup>214</sup>

Наједноставно кажано начелото на поделба на власта значи дека за трите основни функции на државната власт треба да употреби различни органи: оној кој го донесува законот, не треба во исто време да суди и да го извршува (да управува), и обратно. Секоја функција мора да има посебни органи; не смеат да се соединат во рацете на ист човек или тело.<sup>215</sup> Јовановиќ објаснувајќи ја теоријата на поделба на власта понатаму истакнува дека можат да се издвојат две основни причини за поделба на власта и тоа: **првата е техничка** и во основа причината можноста за специјализација во функциите. Секоја функција во таа смисла има потреба од органи кои ќе се посветат единствено нејзе со сиот свој морален, технички, интелектуален и кадровски капацитет. Во таа смисла истрината и вештината која мора да биде карактеристика на службеникот на извршната власт во неговата работа не би била посакувана карактеристика на законодавецот. Исто така судијата не може да си го дозволи комодитетот на „креативна и вешта“ примена на законот. Имено судијата е тесно врзан со материјалните и процесните одредби на законодавецот. Јовановиќ констатира дека начелото на поделба на власта не е ништо друго освен поделба на работата, единствено применето на државна организација. **Втората причина** е правна и суштината на овој каузалитет е дека „правната држава“ не може да се воспостави кога немаме поделба на власта. Во таа смисла „поделбата на власта според Монтескје мора да биде во различни носители и тоа оние кои се носители на: законодавна, извршна и судска...Таа поделба мора да биде политичка, според обликот и методот на вршење на власта, а особено организациона и функционална – врз основа на постоењето на одвоени органи и самостојни институции“.<sup>216</sup>

<sup>213</sup> Мојаноски Ц., *Основи на општествено уредување*, стр. 270-275.

<sup>214</sup> Шкариќ С., Силјановска – Давкова Г., *Уставно право- второ, дополнето и изменето издание*, Култура, Скопје 2009, стр. 495.

<sup>215</sup> Јовановиќ С., 249.

<sup>216</sup> Ѓорѓевиќ Ј., *Уставно право*, стр. 731-732.



Претходно кажаното во никој случај не треба да се разбере во апсолутна смисла. Имено, државната власт е една и неделива бидејќи функциите на вршење на власта (законодавна, извршна и судска) колку и да ги одделуваме, сепак преку нив се изразува една иста државна волја. Поделбата во таа смисла не е апсолутна, инаку истите би претставувале различни правни субјекти. Во таа смисла колку и да се одвојуваат властите една од друга, сепак врските меѓу нив не може да се прекинуваат. И покрај самостојноста, потребата од координирање на „државната волја“ мора да припадне на еден од носителите на власта. Повеќето на државната волја, спроведувањето на политиките во најширока смисла на зборот е во рацете на законодавната власт. На тој начин истата ужива одредена супериорност во однос на другите носители. Сепак правниот поредок е урамен во рамки на правните акти на државата, а доносител на правните акти и истовремено творец на правниот поредок во нормативна смисла е – законодавната власт. Во потесна смисла може да се каже дека овие три облици на власт се тесно поврзани во однос на трите врски на донесување и извршување на правните норми. Организацијата на овие три основни облици на власт може да биде различно организирано. Како што вели Лукиќ „од начинот на организирањето зависи и обликот на државната власт, односно обликот на државната власт е начинот на кој е организирано законодавството, управувањето и судството, како и нивниот меѓусебен однос“.<sup>217</sup>

Во Република Македонија е прифатена поделбата на власта на законодавна, извршна и судска. Ваквиот принцип, односно тривијалистички систем е утврден и како една од темелните вредности на Уставот на Република Македонија од 17 ноември 1991 година<sup>218</sup>.

Законодавната власт ги опфаќа нормативните функции, како што се уставотворната, законодавната и уредбодавната власт. Со овие функции државата го создава нормативниот поредок на државната власт... егzekутивната или извршната власт ги опфаќа извршните функции на државната власт или извршувањето на законите при што оваа група опфаќа две групи функции: функции на владата и функции на управата...судската власт претставува дејност на државата на планот на одржувањето и остварувањето на правниот поредок во конкретен случај.<sup>219</sup> Во суштина

<sup>217</sup> Лукиќ Р., Кошутиниќ Б., *Увод у право*, Научна книга, Београд 1981, стр. 183.

<sup>218</sup> *Устав на Република Македонија*, (Службен весник на Република Македонија бр. 52 од 22.11.1991 година), член 8, алинеја 3.

<sup>219</sup> Шкарик С., Силјановска – Давкова Г., *Уставно право- второ, дополнето и изменето издание*, Култура, Скопје 2009, стр. 496 – 497.



потребата од постоење на законодавната власт денес сама по себе е категорична и апсолуно логична, без особена потреба за објаснување на истата. Но можеме да кажеме дека во главно причините за настанок на истата ги бараме во самата сложеност на општеството, бројните општествени односи и процеси кои се случуваат, нивната секојдневна промена доведува до потреба истите да бидат регулирани со стабилни правила кои имаат општ карактер, односно кои подеднакво ќе се сприменуваат на исти случаи, кои однапред ќе бидат донесени, а со тоа субјектите ќе бидат во можност да го усогласат сопственото делување во согласност со нив.

Извршната власт или управната дејност за разлика од законодавната е таква која секогаш постоела. Во почетокот таа, во главно се состоела од материјални дејства на самите државни органи, но подоцна се повеќе се развива во насока на донесување на конкретни и поединечни прописи од кои се бара вршење на материјални дејства од граѓаните. Без управата ниту една држава не може да постои, бидејќи секоја држава се сведува во крајна смисла на организациона сила, која врши, како основна дејност, материјални дејства на примена на принуда. Барем тие дејства мораат да бидат вршени секогаш и затоа држава без управа не може да постои ниту постоела.<sup>220</sup> Денес кога зборува општествената мисла за уредувањето и улогата на државата секогаш зборува од една благородна премиса а тоа е дека државата и нејзниот апарат служи како сервис за обезбедување на услуги на граѓаните во дадено општество. И тоа е така, секако декларативно и секако се до моментот додека граѓаните се во согласност со заповеданата волја на државата. Во спротивно, секогаш државата реагира со примена на сила. Оттука, монополот за располагање со физичка сила кој припаѓа на државниот апарат е нагласуван во трудот како посебна карактеристика.

Во делот на судството можеме да кажеме дека се развило паралелно со управата. Имено, имајќи ги предвид материјалните дејства на човекот кои имаат тенденција за отстапување од предвиденото однесување се јавила потребата да се оцени дали конкретното однесување од одреден субјект кое е констатирано од управната власт, е спротивно на заповедите? Потребата за правда кај човекот, потребата од непристрасност (која е реакција на вродената карактеристика на човекот - **пристрасноста**) веројатно ја неметнала потребата од создавање на посебен субјект – олицетворен во судската власт.

<sup>220</sup> Лукиќ Р., Кошутиќем Б., стр. 184 – 185.





Во Република Македонија носител на законодавната власт е Собранието на РМ. Истовремено Собранието е уставотворен орган, односно носител на уставотворната (супериорно - нормативна) власт. Со оглед на тоа дека извршната власт е најсложена и носител на најголем дел од активностите кои треба да се спроведат со цел остварување на правниот поредок можеме да кажеме дека мошне тешко е да дефинираме што се влегува во рамки на извршната власт, односно кои се носители на истата. Како и да е, она што е сигурно е дека Владата, органите на државната управа, јавната администрација воопшто се носители на извршната власт. Сепак, највисоко во хиерархијата на извршната власт, се јавува владата на Република Македонија во која централна улога има Претседателот на Владата. Носител на судската власт во РМ се судовите кои согласно важечките закони се делат на основни, апелациони, управен, виш управен суд и врховен суд. Уставниот суд не е дел од единствената судска власт во државата и тоа решение е принципиелно. Имено, судската власт по дефиниција претставува власт која решава по однос на конкретни случаи. Уставниот суд пак, од друга страна решава за усогласеноста на општите правни акти во рамки на утврдената хиерархија на правниот систем. Или како вообичаено можеме да кажеме дека решава за уставноста и законитоста на пониските општи правни акти со повисоките. Зборуваме за принципот на уставност на законитост, кој подразбира усогласеност на пониските со повисоките правни акти.

### **1.1.2 Извршна (управна) власт**

Извршната власт или функција се термини и поими кои се создадени во традицијата на поделбата на власта и се прифатени во оние историски ситуации кога на овој принцип му се даваше идеолошка и политичка вредност. Овие термини најмногу се употребуваат во францускиот и американскиот политички речник и уставно право. Напоредно со овие два денес се употребуваат и други два термини кои имаат уште поголема употреба. Тоа се термините: влада и администрација...влада во главно подразбира и она што подразбира и поимот извршна власт и со тоа ги опфаќа: сите органи и функции кои не и припаѓаат на структурата која не врши законодавна власт, а



не се судови. Терминот администрација, пак, главно се сфаќа како синоним за извршната грана или за владата.<sup>221</sup>

Извршната власт е врзана со терминот извршување, а извршувањето е една од основните функции на секој систем на одлучување и со тоа, на секој политички систем. И не само на политички систем, тоа е функција на секоја организација, но истовремено претставува еден од основните односи во општествата. Извршувањето подразбира процес и акција; почеток и крај; остварување и ликвидација; односно, својствен и декларативен акт. Само во областа на правото, каде што најчесто се употребува, тоа има десетина различни значења.<sup>222</sup> Во бирократската организација тоа добива техничко и идеолошко значење и ја изразува функцијата на управувањето и водењето. Законодавната власт претставува одредена волја на интересните групи кои се на власт, претставени во политичките партии. Волјата која ја изразува законодавната власт (преку нормирање на однесување кое е дозволено, уредено, забрането, организирано) би била празни гласови доколку немаме извршување на истата. Оттука извршната власт (често нарекувана и управна) поседува политичка моќ на владеење која треба да се операционализира. **Операционализацијата е возможна единствено ако имаме организациска архитектура, односно структура.** Организациската структура е составена од односи и врски. Исто така, операционализацијата е врзана со бирократијата, односно појавата на овластени луѓе во името на највисоките власти да ја спроведуваат волјата. Во денешна смисла, под бирократија во ваква смисла би подразбирале државна управа како дел од извршната власт, која покрај државната управа (која спроведува закони) има и политичка компонента.

Пусиќ нагласува дека во политичкото управување донесувањето на политичките одлуки е издиференцирано од нивното извршување, легислативата од егзекутивата. Во рамки на извршната власт, како што вели Пусиќ, се разликува општо извршување или „владино работи“ и на управа како на конкретна дејност и остварување на државниот суверенитет.<sup>223</sup>

Во основа општествено – политичкото значење на управата е нејзината техничка предност пред секој друг алтернативен метод на управување...Вебер продолжува со констатацијата: власта и управата се поврзани по самата своја

<sup>221</sup> Ѓорѓевиќ Ј., *Политички систем – прилог кон науката за човекот и за самоуправувањето*, Скопје 1981, стр. 759.

<sup>222</sup> Ибид, стр. 744-745

<sup>223</sup> Види: Geršković, L./Pusić, E./Smailagić, N.(ур.), Pusić,E., *Problemi upravljanja – Hrestomatija političke znanosti*, NAPRJED, Zagreb, 1946-1071, стр.107.



дефиниција. Целата власт се воочува и функционира како управа. Секоја управа треба е на некој начин власт бидејќи за нејзино водење некој има во рацете некакво овластување на заповедување/командување.<sup>224</sup>

Кога зборуваме за власта, зборуваме за исклучително сложен систем кој во крајна линија има за цел да извршува контрола над воспоставен организиран систем наречен општество. Во однос на контролата Пусиќ пишува дека и политиката и правото се регулаторни механизми потребни поради постоењето на спротивставеностите и судирите во општеството.<sup>225</sup> Извршниот дел од власта, како што пишува Пусиќ, го носи главниот товар на секојдневното регулирање во општеството, поконкретно управниот апарат...Во поглед на внатрешната структура и функционирањето на управата, програмите, организацијата и кадрите претставуваат трите главни елементи.<sup>226</sup>

Кога ќе споменеме бирократија во нашиот секојдневен говор обично подразбираме непотребни процедури, гломазност, неефикасност... Воглавно впечатокот за терминот е негативен. Во суштина самиот термин има поинаква конотација, особено ако ја имаме во предвид доктрината и основата која ја утврдил Макс Вебер.<sup>227</sup> Вебер ја смета бирократијата (државна управа) како дистинктивен облик на организација која не само што се наоѓа во власта туку и во сите сфери на модерното општество.<sup>228</sup> Во функција на подобро определување во контекстот на овој труд е да го прифатиме ставот на Ендрју Хејвуд<sup>229</sup> кој го утврдува значењето на бирократија како синоним за државна управа. Истиот понатаму констатира дека „организацијата и контролата на бирократската моќ е еден од најсложените проблеми во модерната политика, проблем за кој во ниту еден политички систем не се смета дека може да се реши“.

Историски, одвојувањето на структурата на управата (бирократијата) од структурата на власт, во текот на 18 и 19 век, станува основа на нивниот меѓусебен однос. Ова во суштина претставува првата деконцентрација на државната власт во

<sup>224</sup> Pusić E., *Društvena regulacija*, GLOBUS, Zagreb, 1989, str. 96; Цитирано според: Niklas Lihman, *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1984, str. 39.

<sup>225</sup> Pusić E., str. 96; Цитирано според: Niklas Lihman, *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1984, str. 493; 530.

<sup>226</sup> Ибид, стр. 71 – 72.

<sup>227</sup> Достапно на: [http://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucracy#Max\\_Weber](http://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucracy#Max_Weber) (01.11.2010, 21:06 ч. ), Понатамошно читање: Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons. London: Collier Macmillan Publishers, 1947

<sup>228</sup> Хејвуд Е., стр. 405

<sup>229</sup> Ибид, стр. 405



демократските реформи и револуции. Со самата појава на двојството на политиката и управата, наместо претходно единственоста на врвот од пирамидата, продолжува да се развива во состав кој е карактеристичен однос на релативната самостојност на двата сегменти кои истовремено имаат и релативно единство во целината.<sup>230</sup>

**Извршната власт е најразвиениот и најсложениот механизам на субјекти на државата со прерогативни овластувања.** Носител на извршната власт во нашиот политички систем е владата како највисоко тело, а истовремено во рамки на овој сегмент од власта се наоѓаат и бројните управни органи кои заедно претставуваат сложен комплементарен систем. Кога зборуваме за извршување на волјата на законодавецот (и во таа смисла управната власт), **не треба да ги забораваме и облиците на децентрализација кои здобиваат бројни надлежности во извршувањето на законите.**

**Во однос на обврските на локалната самоуправа се пренесуваат и контролно – надзорни овластувања** во делот на извршување на законите.

Во денешни услови не можеме да замислиме остварување на правниот поредок без постоење на она што постојано го нарекуваме „институционална архитектура“ задолжена за спроведување на правото. Во Република Македонија, Уставот утврдил дека извршната власт е посебна власт, и поединечно го разгледува местото и улогата на Владата од една и државната управа, од друга страна. Ова е логична поделба имајќи предвид дека овие две компоненти се различни, особено во делот дека Владата ја поседува политичката моќ во државата, имајќи предвид дека истата е избрана од мнозинството во законодавната власт, односно Собранието на РМ.

Она што претставува динамика и движење на општествените процеси и односи во демократските (западни) политички системи и општествени уредувања е тенденцијата на преземање на овластувањата на извршната власт од страна на поголем број на субјекти во општеството, кои не секогаш го носат атрибутот на „државни“ ниту по сопственичка структура, ниту во организациска смисла. Во таа смисла со поимот на извршна власт тесно поврзани се и поимите вршење на дејности во јавен (и покрај тоа што овој термин „јавен“ интерес е широко употребуван исто толку соодветен би бил и терминот „заеднички интерес“) интерес, а со овој термин непосредно поврзана е категоријата на администрација. Во таа смисла организациско – функционалната слика

<sup>230</sup> Pusič E., *Odnos uprave i vlasti - strukturna rješenja*, објавено во: *Javna Uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006, str. 37.



на органи со јавни овластувања во Република Македонија кои вршат активности се следните:

- Државна управа; (Министерства, органи во состав, управни организации);
- Јавни служби (болници, училишта, факултети, кина, пензионерски домови и сл.);
- Фондови (патишта, води, шуми, еколошки, здравствени, пензиски...);
- Јавни претпријатија (сообраќај, водовод, железници, комунална хигиена, урбанизам, шуми, води...);
- Трговски друштва со јавни овластувања (Телефонски, интернет компании, ЕВН, ЕЛЕМ, МЕПСО...);
- Невладини организации со јавни овластувања (Лекарска, нотарска, адвокатска комора, АМСМ, Здружение на возачи...).<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Давитковски Б., Павловска – Данева А., Гризо Н., Гелевски С., *Управно право* „Правен факултет Јустинијан I - Скопје“, Скопје 2008, стр. 18.



## 2. Државна управа (Бирократија)

Терминот бирократија за првпат се употребува во 1745 година во *Литревиот* речник. Подоцна Хегел за првпат изградува систематски приод со кој го третира прашањето на бирократијата определувајќи го нејзиното место во политичкото општество, односно во структурата на државата. Бирократизацијата ги подразбира, најпрвин, определените улоги, односи и постапувања во една организација или установа (воспоставување на бирократите и бирократските модели), доколку и самата организација не се сфати како основа и облика на бирократизацијата. Во бирократизмот општествените односи се потчинуваат на командата на централизираните бирократски центри, на механизмот на администарцијата, која на човечките односи им наметнува надворешни, административни канони...<sup>232</sup>

Децентрализацијата на власта е процес кој се појавува во историјата пред се од практични причини. Зголемувањето на бројот на населението, диверзификацијата и галопирачкиот развој на сите области од општествениот живот наметнува инсталација на власт на пониските нивоа, на тој начин практично овозможувајќи доближување на граѓаните до одлуките кои се носат во однос на прашањата од заеднички интерес. Во суштина бирократијата, или владеењето на бироата е операционализација на власта. Политичката власт несомнено ја (зло)употребува ефикасноста и „моќта“ на бирократските механизми. Бирократијата со тек на времето, а особено во Европа во 17 – от и 18 –от век создава и своја „машинерија“ која ја сочинуваат: полицијата, даночниците, судовите, војската, министрите, ополномоштениците, инспекторите и други слични „функционери на јавната власт“.

Терминот бирократија е употребуван на толку многу различни начини што обидот да се усоврши една сеопфатна дефиниција речиси изгледа безнадежен. Алброу дефинира седум концепта на бирократијата:

1. Бирократијата како рационална организација;
2. Бирократијата како организациска неефикасност;
3. Бирократијата како владеење од страна на службениците;
4. Бирократијата како јавна администрација;
5. Бирократијата како раководење од страна на службениците;
6. Бирократијата како организација;

<sup>232</sup> Ѓорѓевиќ Ј., *Политички систем*, стр. 937-942.



## 7. Бирократијата како модерно општество;<sup>233</sup>

За потребите на овој труд под овој поим ќе подразбираме мрежа на институции и луѓе што играат клучна улога во генерално насочување, координирање и спроведување на владините политики. Во овој дел освен насочување и координирање клучна улога има и операционализацијата, односно материјализацијата на политиките и волјата на власта. Во оваа смисла невозможно е хируршко одвојување на административниот апарат од политичкиот дел од власта. Според тоа организационските капацитети на административниот механизам, односно бирократската организација во определено општество имаат исклучителен удел во практикувањето на власта, односно како во искажувањето на нејзината волја, така и во спроведувањето на нејзината волја, имено како доброволно, така и присилно. Сепак, како што вели Ѓорѓевиќ, „во своето општо и просечно значење, бирократијата се јавува како извршен апарат на развиениот државен механизам...но и како таква, во нормални ситуации, таа со самата своја положба и функција, претставува фактор на одлучувањето и дел од механизмот на политичката власт, па со оглед на тоа, и кога е трансмисија, таа е дел од власта, бидејќи често, извршувањето е практика на одлучувањето.“ Располагајќи со извршни и управни овластувања и влијанија, бирократијата има извесна самостојност и кога не е целосно политички самостојна, односно кога не успеала во определена мерка од „средство“ да стане своја „цел“ и таа цел да ја втисне во самата власт, односно во државата.<sup>234</sup>

Најсистематично кон поимот и значењето на бирократијата се однесува Макс Вебер. Имено, тој при определувањето на повеќе типови на легитимна власт определува и „**легална власт со бирократски управен апарат**“. Истиот ја определува како најчист тип на легална власт. Во определувањето тој подразбира дека целиот управен апарат се состои од службеници кои се:

- Лично и слободно и се покоруваат само на објективните службени должности;
- Се поставуваат (не се избираат) по строго утврдена хиерархија во службата;
- Се строго компетентни во она што го работат;
- Работат врз основа на сопствен избор почитувајќи ја автономијата на волјата;
- Со стручни квалификации (докажани со диплома и проверки);
- Се платени, со право на пензија;
- Службениците се однесуваат кон својата служба како спрема свое основно и главно занимање;

<sup>233</sup> Хејвуд Е., стр. 406, Наведено според: Albrow M., *Bureaucracy*, Macmillan, London 1970, page 84-105.

<sup>234</sup> Ѓорѓевиќ Ј., *Политички систем*, стр.964-965.



- Имаат можност да напредуваат во кариерата; (врз основа на времетраење на работниот однос или резултати на работата, или и двете);

- Во својата работа се потполно одвоени од власта врз средствата за управување;

- Се подвргнати на строга дисциплина и контрола при вршењето на службата;

Вебер за бирократијата определил место во извршувањето, притоа потполно одделувајќи ја од политичката власт. Така според него, бирократијата и во окупација треба да продолжи да работи со иста активност, дисциплина, едноставно да продолжи да управува. Како предуслови кои ги наведува за остварување на овие цели се: **финансиска самостојност** (имање на располагање потребен број на парични средства), потребни **комуникациско – технички услови**.<sup>235</sup> Она што е актуелно и денес, и покрај тоа што се поминати децении од пишувањето на трудот на Вебер е во состојбата каде тврди дека „**моќта на бирократската управа е во нејзиното знаење!** Имено, според него, идеалната бирократија подразбира и „*стручно знаење, познавање на својата служба, познавање на фактите до кои се доаѓа во тек на вршење на службата и актите кои и се достапни*“.

И покрај тоа што во текот на 18 – от и 19 – от век бирократијата била напаѓана како процес, а особено од либералната мисла, сепак денес не би можеле да си го замислиме животот и одржливоста без она што се нарекува бирократија или државна управа. Во таа смисла Vincent Wright напишал: „Повеќе од било кога, државата стана работодавач на луѓето, и сопственик на имот, заштитник на државните граници, гарант за социјален мир...“<sup>236</sup>

Констатацијата на Еуген Пусиќ дека „од политичката одлука до нејзиното остварување патот поминува преку управата, а политичката цел добива неизбришлив печат на управниот апарат, со чија помош и единствено може да се реализира“<sup>237</sup>, е апсолуно одржлива и точна. Во смисла на теоретско определување на потребата од организација сеопфатни се размислувањата на Тодоровиќ каде се вели дека претпоставка за функционирање на општеството е неговата организираност и подразбира постоење на согласност на различни општествени групи и структура заради постигнување одредена општествена цел. Функционалност на општеството се постигнува со организирање и делување на повеќедимензионални општествени

<sup>235</sup> Вебер М., *Приврета и друштво*- Том први, стр. 170-178.

<sup>236</sup> L. Neville Brown Obe, John S. Bell, *French Administrative Law*, Oxford University Press Inc., New York 1993, стр 22.

<sup>237</sup> Pusić E., *Odnos uprave i vlasti - strukturna rješenja*, str. 38.





системи сочинети од различни потсистеми на макро и микро план. И покрај тоа, невозможно е сите општествени интереси да се задоволат со воспоставениот општествен систем, што ја потврдува историската развојност на трансформираните и менуваните општествени институти и форми. Артикулираните општествени цели исто така имаат своја еволутивност и разнородност. Во оваа смисла, една од современите општествени цели е зачувување и заштита на еколошките вредности преку воспоставениот безбедносен систем.<sup>238</sup>

Погрешен би бил впечатокот дека авторот пишува за управата како исклучиво авторитативна активност со авторитативни овластувања, односно прерогативи. Ако говориме во таа смисла, тогаш говориме за сфаќање за управа за кое зборуваат Маркс и Енгелс. Имено, истите управата ја подразбираат како организиран систем за угнетување на масите народ од страна на владеачката класа. Сфаќањето на управата од страна на утопистичкиот комунизам е негирано од реалноста. Спротивно на социјалистичкото учење (дека управата, односно бирократскиот апарат ќе исчезне), можеме да кажеме дека социјалистичките држави се негираа самите себе градејќи неверојатен бирократски механизам за одржување на општествените состојби.

Денес, во современа смисла под управа ќе подразбереме две јадра. Едното јадро останува такво каде државната управа ја карактеризира располагањето на монополот за примена на физичка сила, но она другото јадро е такво кое особено ја истакнува карактеристиката на државата да биде носител на општествено неопходните дејности, дејности без кои современите општества не можат да функционираат. Во таа смисла дејноста на државната управа во областите: образование, здравство, социјални служби, информативни активности, дирекното ангажирање на државата во економските активности (на пример кога се јавува како инвеститор и сл.) и воопшто се поголемиот број на активности на се поголемо подрачје на делување значително се разликуваат од класичните ресори како на пример: армија, надворешни работи, полиција, оданочување, владеење и судење. Или како што вели Пусиќ кога говори како ја подразбираат управата Вудро Вилсон и Владимир Ленин: „Управата како власт нормално, не престана да постои кога се појави улогата на управата како служба. Напротив, едната се служи со другата и со тоа добива нова димензија на влијание во

---

<sup>238</sup> Todorovič Z., *стр.* 39



општеството. Целиот однос на луѓето во општеството спрема државната управа со тоа станува посложен и амбивалентен.<sup>239</sup>

Секојдневното мултиплицирање на општествените активности, како по нивниот број, така и по нивната природа и содржина условуваат диверзификација на надлежните во спроведувањето на управните активности. Од аспект на власта и бирократскиот апарат најважен дел од тоа е државната управа. Во однос на поимовното определување на државната управа, како што вели Христов „од некои автори се сфаќа како облик и димензија на извршната функција или како мнозинство на органи и организации кои имаат во своја надлежност управни работи и управни овластувања. Во првиот случај управата се дефинира во субјективна или функционална смисла, во вториот пак случај во објективна или организациона“.<sup>240</sup>

## 2.1 Функција на државната управа

Во најширока смисла, функцијата на државната управа Гершковиќ ја гледа како одредена дејност која се состои во вршење на одредени државни работи и управување со државните служби во најширока смисла. Гершковиќ продолжува и вели дека во функционална смисла државната управа ги применува прописите и другите стручни функции (државна управа во потесна смисла), како и оние политичко - извршни работи кои се состојат во водењето на државните политики и усмерувањето на работата на државните органи (државна управа во поширока смисла).<sup>241</sup> Во организациска смисла под државна управа општо прифатен е ставот дека се работи за збир на органи на државната управа, кои по правило вршат дејности на државна управа во потесна смисла, во контекст на категоризацијата која ја прави Гершковиќ.

Државната управа претставува еден систем кој по својата структура е исклучително комплексен и воглавно ги поседува следниве карактеристики:

- Се состои од многубројни елементи;
- Елементите кои го сочинуваат или збирот на елементите најчесто се разликуваат едни од други;

<sup>239</sup> Види: Geršković, L./Pusić, E./Smailagić, N.(yp.), стр. 23.

<sup>240</sup> Види: Христов А., *Управно право*, Универзитет во Скопје, Скопје 1967, стр. 20.

<sup>241</sup> Geršković, L., *Problemi društvene uprave*, Geršković, L./Pusić, E./Smailagić, N.(yp.), Pusić, E., *Problemi upravljana – Hrestomatija političke znanosti*, NAPRJED, 1946-1071, стр. 175.



- Тие елементи можат да претставуваат различни состојби, положба или конфигурација; или со други зборови – тие се променливи;
- Помеѓу нив постои силна меѓусебна врска, а најчесто тоа е комплексен систем врзан со други системи, кои самите се помалку или повеќе комплексни.<sup>242</sup>

Кога зборуваме за управата во државата, не можеме да се задржиме само на овие прашања, иако истите се клучни за положбата на управната власт, особено од аспект на нивната положба и улога во општествениот систем. За доследен и целосен третман на управата потрено е да се обрне внимание на мноштво прашања покрај за овие за кои досега зборуваме, како дел од извршувањето, операционализацијата, односно материјализацијата на политиките изразени во нормативни решенија кои го градат правниот поредок во државата. Некои од прашањата кои се од исклучителна важност кога зборуваме за управата се: прашањата за одговорност на управата, принципи на управување, организација на управата, статус и положба на вработените во управата, акти кои ги донесува, дејности кои ги врши и особено за **контролата и надзорот кој го врши управата.**

Нормативната дефиниција на управната функција на државната управа е утврдена како таква во нормативниот поредок на државата, почнувајќи од највисокиот акт во државата. Имено, Уставот утврдува постоење на органи на државна управа кои за својата работа одговараат пред Владата (на тој начин обезбедувајќи единство на политичката волја и власт), самостојни се во својата работа и деполитизирани.

Функцијата на управата е единствена и неделива и во основа се манифестира како власт и како стручна служба, а овие два аспекта на управната функција содржат во себе неколку елементи. Кога се јавува како власт тогаш управната функција ги содржи следните елементи: решавање на управни предмети со донесување на конкретни управни акти, вршење на управен надзор, и преземање на мерки и материјални операции со примена на принуда. Во овој домен спаѓа и нормативна дејност на администрацијата кога донесува општи управни акти, иако нормирањето не е суштинска карактеристика на државната управа.<sup>243</sup> Во однос на другиот дел, односно кога се јавува како вршење на служба, воглавно функцијата на управата се сведува на: следење на состојбите во одредени области; организирање и вршење на

<sup>242</sup> Mehl L., *Za kibernetiku teoriju upravnog djelovanja*; Види: Geršković, L./Pusić, E./Smailagić, N.(yp.), Pusić, E., *Problemi upravljanja – Hrestomatija političke znanosti*, NAPRJED, 1946-1071, стр. 120.

<sup>243</sup> Давитковски Б., Павловска – Данева А., ... стр. 307



одредени служби; подготвување на акти и вршење на други стручни работи за Собранието и за извршните органи како и за другите субјекти во општеството.

Сконцентрирана дефиниција за она што претставува функција на управата во Република Македонија можеме да видиме во системскиот ЗОРДУ, кој ги поставува основите на организацијата на содржинското и организациското овозможување на поставување на институционална инсталација за спроведување на управната функција, односно функцијата на државната управа. Според овој закон органите на државната управа постапувајќи во рамките на своите надлежности во согласност со Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори ги извршуваат следните надлежности:

- ја спроведуваат политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието на Република Македонија и прописите на Владата на Република Македонија;
- одговорни се за извршување на законите и другите прописи;
- ги извршуваат насоките и ставовите на Владата за работата на органите на државната управа;
- ја следат и се одговорни за состојбата во областите за кои се основани;
- даваат иницијатива за решавање на прашањата во областите за кои се основани;
- решаваат во управни работи;
- вршат надзор над законитоста на актите и работењето на трговските друштва, установите и другите правни лица кога за тоа се овластени со закон;
- вршат управен и инспекциски надзор и други управни работи кога за тоа се овластени со закон;
- ги подготвуваат предлозите на законите чиј овластен предлагач е Владата;
- ги подготвуваат прописите што ги донесува Владата и
- вршат и други работи утврдени со Уставот и со закон.<sup>244</sup>

Претходно рековме дека една од функциите на управата е и вршењето на управен надзор. Се работи за функција која ја нагласува авторитативната положба на управата во делот на спроведување на законите во државата. **Контролата и надзорот како процеси во општеството и државата, е во надлежност на мноштво субјекти и механизми** (на пример: контрола од Собранието врз Владата или управата, или контрола на Владата врз управата, или контрола на судството, на пример оценка на

<sup>244</sup> Закон за организација и работа на органите на државната управа, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000; 44/2002; 82/2008 и 167/2010), член 13.



установоста и законитоста на општите акти од страна на уставниот суд, контрола од страна на народниот правобранител и тн.), со заеднички именител на сите нив - остварување на правниот поредок во државата. За поимот на контролата различни автори дале свој придонес во утврдувањето на нејзиното значење. Во суштина се работи за еден од цуклусите во процесот на управување, односно менаџирање на процесите и односите. Во таа смисла и функционирањето на општеството може да се сфати како управување со бројните активности, процеси и односи во општеството.

Во делот на контрола на надзор органите на државната управа на Република Македонија се надлежни за спроведување на следните видови на контрола и надзор:

- Надзор над законитоста над општи акти (превентивен и дополнителен);
- Надзор над законитоста на конкретни акти (инстанционен);
- Надзор над законитоста на работењето (инспекциски);
- Надзор (ревизија) врз законитоста на материјалното и финансиското работење (финансиски),<sup>245</sup>

## 2.2 Организација на државната управа

Една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија согласно Уставот од 1991 година е и поделбата на власта на законодавна, извршна и судска. Во Република Македонија, Уставот утврдил дека извршната власт е посебна власт, и поединечно го разгледува местото и улогата на Владата од една и Државната управа, од друга страна. Ова е логично имајќи предвид дека овие две компоненти се различни, особено во делот дека Владата ја поседува политичката моќ во државата, имајќи предвид дека истата е избрана од мнозинството во законодавната власт, односно Собранието на РМ.

Кога зборуваме за организација тогаш секако дека имаме предвид исклучително сериозен комплементарен процес составен од бројни односи, субјекти кои се носители на тие односи, поделена надлежност, контрола итн. Под организација воопштено можеме да подразбереме адекватно, целеисходно и трајно поврзана група луѓе која е формирана и работи како самостојна целина, со посебни средства заради остварување на одредени цели.<sup>246</sup> Дел од прашањата кои се отвараат во однос на организација на конкретна организациона структура се и прашањата околу степенот на

<sup>245</sup> Давитковски Б., Павловска – Данева А..., стр. 357.

<sup>246</sup> Ибид, стр. 116.



централизиција/децентрализиција, самостојност и независност, одговорност, положба во однос на надлежност и сите овие прашања заслужуваат подеднакво внимание. Историски, Република Македонија има определено државно – правно искуство во организација на органите на државната управа почнувајќи од 1946 година, по донесувањето на Уставот на ФНРЈ во 1946 година. Донесувањето на амандманите на Уставот од 1946 година, донесувањето на Уставот во 1963 година, Уставот во 1974 година утврдуваат и определени промени во делот на организација на управата и тоа како во однос на самостојноста, така и во однос на надлежност и меѓусебна контрола. На пример уставот од 1946 година, а особено законот за државна управа од 1956 година утврдува постоење на организациони облици формирани со следни називи: секретаријати, комитети, секретаријати на извршни совети, републички совети на управата, , управи, дирекции, управни установи, инспекторати, комисии и стручни совети.<sup>247</sup>

Според претходно наведената појмовна определба на организацијата, се извлекува заклучок дека како таква ја детерминираат неколку основни атрибути и тоа:

- **Нормативен елемент** кој е претставен преку целта или целите заради чие остварување е формирана и постои организацијата;
- **Субјективен елемент**, изразен во луѓето, односно кадрите на организацијата и кој претставува основен фактор од кој зависи успехот на организацијата;
- **Материјален елемент** кој е составен од средствата на организацијата, како: технички, така и финансиски средства. Секако дека успехот на најголем број на организации, овој елемент има големо значење;
- **Структурен елемент** или организациона култура, а тоа значи поврзување на целите, луѓето и средствата. Значи, потребно е и поврзување и синхронизација на сите овие претходно наведени елементи; и
- **Статусен елемент** кој означува одреден степен на автономија, односно самостојност на организацијата во процесот на нејзиното работење.<sup>248</sup>

Во однос на организацијата на управата, освен тоа што има индивидуални карактеристики секој орган, во смисла на надлежности, зависно од конкретната улога која ја извршува, се јавуваат и заеднички карактеристики кои имаат влијание на фактор кој се однесува како принцип во формирање на организацијата. Овие принципи извесно

<sup>247</sup> Види: Христов А., *Управно право*, Универзитет во Скопје, Скопје 1967, стр. 46.

<sup>248</sup> Давитковски Б., Павловска – Данева А..., стр. 116 - 117.



е дека формираат единственост и комплементарност во организацијата на државната управа. Се работи за реалниот принцип, кој има свои два подвигови (ресорен и функционален), инокосниот и колегијалниот принцип (во зависност од тоа кој раководи со органот), принципите на хиерархија и субординација (кои овозможуваат единственост на волјата, дисциплина, контрола од повисоките врз пониските органи, извршување на наредбите итн.), принцип на централизација и децентрализација (кои го одредуваат степенот на тенденција на контрола кон еден центар на моќ), и принципот на контрола (постојано следење на реализацијата на поставените задачи и работи и спроведување на остварените резултати).<sup>249</sup>

### **2.3 Организација на државната управа во Република Македонија**

За положбата и функцијата на Државната управа (бирографијата) во РМ Уставот определи дека: 1. Државната управа ја сочинуваат министерства и други органи на државната управа и организации утврдени со закон; 2. Се забранува политичко организирање и дејствување во органите на државната управа (со што посредно се одвојува управно – извршната, од политичко – извршната власт во државата); 3. Организацијата и работата на органите на државната управа се уредуваат со закон; 4. Органите на државната управа се самостојни и за својата работа се одговорни пред Владата (политизација на бирократската – извршна власт); 5. Органите на државна управа во област на полиција и одбрана ги раководат цивилни лица (биле цивили најмалку три години пред да бидат избрани).<sup>250</sup> Уставот на РМ е краток во делот на уредување на положбата и улогата на државната управа во Република Македонија препуштајќи ова прашање да се регулира со закон. ЗОРОДУ е донесен 2000 година и е изменуван и дополнуван 2002, 2008 и 2010 година.<sup>251</sup> На овој закон претходи законско решение од 1990 година, односно се работи за законот за организација на органите на управата донесен согласно начелото на единство на власта, согласно уставната поставеност на системот од 1974 година. Во таа смисла, постоењето на начелото на

<sup>249</sup> Види повеќе: Давитковски Б., Павловска – Данева А., ..., стр. 117 – 122.

<sup>250</sup> Устав на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 52 од 22.11.1991 година), член 95, 96, 97.

<sup>251</sup> Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија бр. 58/00, 44/02, 82/08 и 167/2010).



поделба на власта како темелна вредност на уставниот поредок од 1991 година е во суштинска колизија со законот со кој се организираат органите на управата. Организацијата на управата во РМ покрај генералниот закон ја определуваат и други закони кои содржат одредби во соодветните прописи кои регулираат нејзина положба, конкретни организациони облици, но и од внатрешната организациона структура, статусот на вработените, меѓусебниот однос и тн.

Министерствата<sup>252</sup>, како органи на државната управа се основаат за вршење на функциите на државната управа групирани по области за еден или повеќе истородни управни ресори. Тие се најзначаен и основен вид на органи на државната управа. Особено што носителот на извршната власт – Владата на РМ е колективно тело составено токму од инокосните носители на функцијата на старешина во министерствата. Оттука, практичната поврзаност помеѓу политичката волја и нејзината материјализација и токму преку ова највисоко ниво. Во принцип министерствата се стабилни органи на кои повремени укинувања и основања зависно од личниот, партискиот или друг ирелевантен фактор влијае негативно.

Во Република Македонија постојат:

- 1. Министерство за одбрана;
- 2. Министерство за внатрешни работи;
- 3. Министерство за правда;
- 4. Министерство за надворешни работи;
- 5. Министерство за финансии;
- 6. Министерство за економија;
- 7. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство;
- 8. Министерство за здравство;
- 9. Министерство за образование и наука;
- 10. Министерство за труд и социјална политика;
- 11. Министерство за локална самоуправа;
- 12. Министерство за култура;
- 13. Министерство за информатичко општество и администрација;
- 14. Министерство за транспорт и врски; и
- 15. Министерство за животна средина и просторно планирање.<sup>253</sup>

<sup>252</sup> Министерствата претставуваат најзначајни и основни видови на органи на управата во Република Македонија. За нив е значајно што тие се основаат за цели гранки на државната управа, односно за оние области од општествениот живот кои се од посебно значење за државата. Во однос на степенот на самостојност министерствата се самостојни органи на државната управа кои снесат одговорност пред Владата на Република Македонија.

<sup>253</sup> Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија бр. 58/00, 44/02, 82/08 и 167/2010), член 11.





Согласно решенијата во законот еден од критериумите за поделба на органите е степенот на самостојност и видот на организацијата, па така според овие критериуми постојат самостојни органи и органи во состав. Самостојни органи се дирекција, архив, агенција и комисија, а органи во состав се управа, биро, служба, инспекторат и капетанија. Органите во состав се формираат за вршење на определени стручни, управни и други работи во надлежност на министерството.

Управните организации, како посебен тип на органи на државна управа во РМ се основаат за вршење на определени стручни и други работи кои бараат примена на научни и стручни методи и со нив поврзани управни работи од областите за кои се основаат министерствата (институт и завод).<sup>254</sup>

Дирекциите се самостојни органи на државната управа кога за вршење на управните дејности потребно е да се вршат и стопански дејности, а таквите дејности невозможно е да се предадат на стопански субјекти. Агенциите се организациони облици, кои исто така се самостојни и истите вршат стручни и со нив поврзани административни работи, преку примена на пазарните принципи, односно принципите на пружање на услуги, а истовремено се задолжени да обезбедуваат унапредување и развој во врска со прашањата што се ставени во нивниот делокруг.

Во однос на органите во состав покрај претходно споменатите, значајно е да ги определиме инспекторатите како организациони облици. Организациониот облик веќе не е единствен, односно во процесот на децентрализација определени надлежности се префрлени на локално ниво и во таа насока инспекторатите се органи во состав на органи на државната управа, а поширокото значење би било значењето на инспекциски служби. Според важечкото решение: инспекциски служби се инспекторатите, организационите единици во рамките на другите органи на државната управа и организационите единици во рамките на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје кои имаат инспекциски надлежности. Оттука дефиницијата во овој дел повеќе ја поврзуваме со инспекцискиот надзор (ИН) како функција и тука забележуваме законска можност за формирање на вакви служби на различно хиерархиско ниво, но и за различен тип на надзор.

---

<sup>254</sup> Ибид, член 5, став 4.



### 3. Локална самоуправа

Потребата од децентрализација на власта и приближување на одлуките во врска со заедничкиот живот на граѓаните на микро ниво е општ впечаток и уверување. Во Република Македонија во 1995 година е донесен Закон за локална самоуправа.<sup>255</sup> Локалната самоуправа претставува уставна категорија, на начин што истата е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, а дополнително и петтата глава од Уставот на РМ од 1991 година е посветена на ова прашање. Покрај ова, амандманите на Уставот на РМ од ноември 2001<sup>256</sup> година во добар дел се однесуваат на регулирање на прашањето на децентрализација на власта врз основа на решенијата предвидени во Рамковниот договор од август 2001 година.

Законот за локална самоуправа од 1995 година е прво системско решение на прашањето на уредување на политичката и правна рамка на децентрализација на власта во државата, но општ впечаток е дека решенијата повеќе се организациски отколку функционални. Општ впечаток е дека со таквата законска поставеност функционално повеќе се постигнува деконцентрација на власт, отколку вистинска децентрализација, а особено тоа се однесува на реалната можност за постоење на изворна надлежност на општините, како и нивната реална финансиска не/моќ, односно самостојност.

Воопштено можеме да кажеме дека локалната самоуправа е политичка и правна рамка на раководење на одредена територија и група на луѓе кои заеднички ги поврзува определена географска, територијална, природна, економска целина. Локалната самоуправа велите дека е политичка рамка бидејќи истата има сопствен суверенитет.

<sup>255</sup> Давитковски Б., Павловска – Данева А., ..., стр. 104-105.

<sup>256</sup> Амандмани IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII на Уставот на Република Македонија, (Сл.Весник на Р.Македонија бр.91 од 20.11.2001 година). Донесени како последица на решенијата во охридскиот рамковен договор од 12.08.2001 со кој се постигна решение помеѓу политичкиот врв од страна на политички претставници на македонците и албанците. Децентрализацијата во овој дел е директно резултат на овој договор, но треба да забележиме дека и претходно забележлива е видна слабата позиција на единиците за локална самоуправа согласно законот за локална самоуправа од 1995 година (на основ на што е донесена стратегија за реформа на системот на локалната самоуправа во 1999 година). Со овие амандмани бројни прашања се препуштија во надлежност на единиците на локалната самоуправа. Генерален впечаток е дека децентрализацијата се одвива бавно и инертно. Другите клучни закони: „Законот за територијална организација на единиците на локална самоуправа – кој се донесе на стаклени нозе со референдумско изјаснување во 2004 година“ и „Законот за финансисрање на единиците на локалната самоуправа – 2006 година“ се донесени неколку години по законот за локална самоуправа – 2002 година. Воочувајќи го временскиот период за нормативно уредување на областа (4 години, а кои дополнително трпат измени и дополнувања) можеме само да препоставиме колку операционализацијата е навремена и целосна.



Изворниот суверенитет кој припаѓа на граѓаните и кои непосредно е предаден на претставниците од локалната самоуправа не ја прави локалната самоуправа независна во своето дејствување. Сепак, таа е дел од националната политичка организација – државата. Во однос на природата на надлежноста на децентрализираната власт можеме да кажеме дека се работи за типична извршна власт. Како во поглед на донесувањето на општите акти (статус, одлука, план итн.), така и во донесувањето на конкретните акти (решение, дозвола) општините и градот Скопје работат во рамки на Уставот и законите донесени од националната политичка организација.

Можеме да напоменеме дека вертикалната власт (национална, државна) има структурни и вродени слабости во можноста од интервенција во голем број области на политиките на локалната власт; на пример, меѓу еколошките прашања, а тука би можеле да ги наведеме: квалитетот на водата од локалниот водовод, емисиите за загадувачки гасови од фабриките лоцирани на територијата на општината и издувните гасови од автомобилите, како и складирањето и отстранувањето на опасниот отпад.<sup>257</sup>

Законот за локална самоуправа ја утврдува надлежноста на општините<sup>258</sup> и притоа во членот 22 ги наведува: 1. Урбанистичкото и руралното планирање, 2. **заштита на животната средина и природата**; 3. Локалниот економски развој; 4. Комуналните дејности, кои опфаќаат една широка лепеза на дејности од што се гледа и значењето на локалната самоуправа; 5. Културата, придонес и можност за унапредување и помагање на развојот на културните вредности; 6. Спортот и рекреацијата; 7. Социјалната заштита и заштитата на децата (аспектот каде Македонија се декларира помеѓу другото и како социјална држава;), 8. Средното и основното образование; 9. Здравствена заштита – примарната здравствена заштита и друго; 10. Спроведување на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и матерејални добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани во нив; 11. Противпожарната заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици; Покрај овој тип на општа надлежност на општините постои уште еден вид наречен **делегирана надлежност**, односно пренесена надлежност. Имено, согласно член 23 ст.1 од Законот за локална самоуправа: „Органот на државната управа може да го делегира извршувањето на определени работи од своја надлежност на градоначалникот, во согласност со закон и во тие случаи се пренесуваат и средствата предвидени за тоа извршување, притоа начинот на

<sup>257</sup> Група автори, *Менаџирање на локалната власт*, Магор, Скопје 2009, стр. 164.

<sup>258</sup> Закон за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија број 05/02).



извршувањето може да се приспособи на локалните услови“, при тоа: „органот на државната управа е супсидијарно одговорен за извршувањето на делегираните работи.“

Смислата на локалната самоуправа нема да биде целосно постигната ако граѓаните не можат и непосредно да донесуваат одлуки на ниво на својата локална заедница, па според тоа законот го регулира и самото право на непосредно учество на граѓаните. Како облици на непосредно учество на граѓаните се предвидени: Граѓански иницијативи, граѓански собири, референдум, претставки и предлози, јавни трибини, анкети и предлози. Како органи кои се основни и кои раководат со општината се утврдени: Градоначалникот и Советот на општината. Надлежностите на општините предвидени со законот за локална самоуправа од 2002 година се суштински и нивниот карактер и суштина всушност сериозно влијае на квалитетот на живеење на граѓаните, односно квалитетно и доследно извршување на овие надлежности значи и подобар живот на граѓаните и обратно. Она што може да се констатира е дека овој процес создава услови да општините во иднина изградат една суштинска надлежност и одговорност во начинот на вршење на власта, решавање на конкретните прашања од локално и пошироко значење, при што системски овие прашања кумулативно се уредени главно во: (законот за локална самоуправа, законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија и законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа). Заради остварување на целите и целосната замисла предвидени се сите неопходни услови истото да се исполни, почнувајќи од основното: политичка самостојност и сувереното право на граѓанинот како субјект на власта и субјект од кого произлегува власта на слободни, непосредни, демократски и општи избори ги определи граѓаните кои ќе ги извршуваат јавните функции во советите на општините и градоначалничките места во локалната самоуправа; Понатаму релативна финансиска самостојност со приходи од сопствени извори како и средства од буџетот на РМ; Добивањето на правен субјективитет на самите општини; Изворната надлежност за одредени прашања кои претходно беа наведени што всушност и значи дека истата не може да им биде одземена; Непосредното учество на граѓаните преку референдум и други облици на непосредно учество во донесувањето на одлуки.



## ГЛАВА IV

### 1. Кон поимот контрола и надзор

За контролата се говори во различни прилики и околности. На пример: политичка контрола, општествена контрола, финансиска, инспекциска, царинска, пасошка, радарска, контрола на летање, контрола на раѓање и тн. Слична употреба има зборот надзор: старателски, технички, воспитен, управен, заштитен, медицински, воен и тн.<sup>259</sup> Во македонскиот јазик, а особено во правната терминологија изразите контрола и надзор се сметаат за синоними.

Контролирањето претставува процес преку кој менаџерите следат и регулираат колку една организација ефективно и ефикасно ги извршува активностите неопходни за постигнување на организациските цели. Контролата истовремено не подразбира само реакција на ситуации откако ќе се случат. Тоа подразбира и одржување на организацијата и предвидување на настани кои може да се случат.<sup>260</sup>

Контролната функција е практично т.н. повратна врска која го овозможува управувањето на кој било процес. Основна задача на контролирањето како работна и менаџерска функција е мерење и корегирање на резултатите со цел да се постигнат поставените цели и да се исполнат плановите поставени за тие цели.<sup>261</sup>

Системот на контрола има три карактеристики: тој е доволно флексибилен да им овозможи на менаџерите доколку е доволно, да одговора на неочекуваните настани; обезбедува точни информации и им дава на менаџерите вистинска слика за организациското извршување; и обезбедува на менаџерите навремени информации, бидејќи донесувањето на одлуки врз основа на задоцнети информации е рецепт за неуспех.<sup>262</sup> Државата со својата институционална организација претставува систем на контрола со мноштво потсистеми во својата структура.

Под поимот контрола Теодора Станковиќ ги подразбира активностите на утврдување, мерење, следење, проверување на реализираните оценки на

<sup>259</sup> Tomić, Z., *Upravno pravo, Upravna kontrola uprave - teorijski modeli i pozitivno – pravna analiza*, Savremena administracija, Beograd 1989, str. 7.

<sup>260</sup> Наумовска, Л., Димков, Д., *Организација и управување со економските процеси – Менаџерска економија*, Прв приватен Универзитет - Европски Универзитет, Скопје 2007, стр.304.

<sup>261</sup> Кралев, Т., *Основи на менаџментот, второ издание*, Центар за интернационален менаџмент, Скопје 1996, стр. 389 – 392.

<sup>262</sup> Jones, G., George, J., *Современ менаџмент*, Глобал комуникации, Скопје 2008, стр.433.



квалитативните и квантитативните резултати односно остварување на целите на сите организациски елементи, имено контролата е еден од организациските елементи, помеѓу планирањето и извршувањето.<sup>263</sup> Контролата е неизбежна за односите, за спроведувањето и за оценувањето и дека контролата следи дали стварното извршување е во согласност со определени норми или стандарди.<sup>264</sup>

Во контекст на регулативната функција на државата контролата би можела да се разгледува на различно ниво и од различен аспект. Во овој дел се наметнува контрола на заедницата или општеството, под што всушност се подразбира насочување на вниманието врз начините на кои контролните системи стануваат дел од темелите на заедницата, кога заедниците и индивидуите се контролираат меѓусебно со посредство на механизмите на надзор, регулацијата и известувањето за прекршување на правилата.<sup>265</sup>

Инаку терминот надзор, во секојдневниот говор, семантички најчесто се одредува како дејност на утврдување дали одредено однесување е во сообразност со нормите кои истото го регулираат и примена на санкции ако тоа не е така, а во правото, тој претставува утврдување дали одредено однесување е во склад со правната норма која го регулира и ако не е, тогаш доаѓа до примена на правни санкции.<sup>266</sup>

Поимот контрола претставува битна компонента од процесот на управување. Истата се состои од проверување, односно споредување на нечија работа (најчесто на резултатите на таа работа) со однапред утврдени мерила (одредени правила, стандарди, завземени ставови, издадени налози и слично); Потоа доаѓа до оценување на таа работа и на крај (евентуално) со соодветна интервенција. Истовремено, контролата е општествен процес помеѓу вршителите на контролата и контролираните, при што содржината на тој однос во голем дел го одредува делот на опсег и дејство на контролата.<sup>267</sup>

Од наведените елементи во однос на поимовното определување на поимот на контрола и надзор, според авторот под контрола може да се подразбере: Акција, процес, постапка, воочување преку непосредно и посредно забележување на постапки,

<sup>263</sup> Бакрески, О., *Контрола на безбедносниот сектор*, Филозофски факултет – Скопје, Скопје 2008, стр. 41.

<sup>264</sup> Ибид, стр. 42.

<sup>265</sup> Маршал, Г., *Оксфордски речник по социологија*, МИ – АН, Скопје 2004, стр. 226.

<sup>266</sup> Селовски, Г., *Инспекциски надзор – со посебен осврт врз девизниот надзор*, Магистерски труд, Правен факултет – Скопје, Скопје 2002, стр. 10. Цитирано според: Јовановиќ, Ј., Тодоровиќ, С., *Речник на правни термини*, Београд 1990.

<sup>267</sup> Tomić, Z., str. 9.



дејствија, активности, предмети, процеси, настани. Како синоним во македонскиот јазик се користи и поимот „контрола“. Контролата или надзорот претставува еден од основните елементи на управувањето. Всушност тоа е процесот каде се воочува степенот на согласност (компактност, усогласување, преклопување) помеѓу планираните и спроведените активности. На пример ИН претставува процес на воочување на согласноста на материјалните дејства на субјектите во општеството во однос на нормативните претпоставки за тоа како истите треба да се одвиваат.

Контролата е процес кој е клучен кон утврдување на отстапувањето на фактичкото однесување на луѓето во однос на пропишаните „стандарди“ во општеството утврдено како несоодветно согласно регулираните општествени односи. Во принцип државата поседува најразвиен механизам и институционална рамка за остварување на контрола во општеството.

Контролата како поим подразбира активност на утврдување, мерење, следење, проверување на реализираните оценки на квалитативните и квантитативните резултати односно остварување на целите на сите организациски елементи.<sup>268</sup>

Во суштина прифатливо е да се каже дека контролата е заокружување на процесот на управување и истата помеѓу другото има и оценувачка функција. Потребата од вршење на контрола е прашање со кое сите би се согласиле, особено во делот на контрола на примена и почитување на правните повелби во едно општество, контрола која ја вршат органите на државната управа, односно бирократскиот механизам. Имено, автономното почитување на правните норми во општеството, колку и да е најдобро и посакувано, едноставно не претставува нешто врз основа на кое може да се заснова/темели системот на организирање на човековиот живот. Оттука корективот на однесувањето на луѓето во општеството во смисла на контролно – надзорна функција е неопходност за постоење на организираниот живот.

Во овој труд акцентот е ставен на контролата и надзорот кој го врши управата во рамки на своите надлежности и овластувања – поточно во делот на инспекциски надзор, или како што се нарекува, репресивен надзор.

---

<sup>268</sup> Види: Бакрески, О., стр. 41. Цитирано според: Станковиќ, Т., *Планирање*, Факултет за цивилна одбрана, Белград 2004, стр. 303.



## 2. Управен надзор

Еден од најизразените облици на општествена интервенција во општествените односи е преку вршењето контрола која најчесто се остварува преку органите на управата и која е карактеристична како функција за истите во современиот развој на општеството. Целта на било кој надзор, односно контрола е воспоставување на правниот поредок, односно согласност на материјалните дејства на субјектите на правото со правните повелби кои ги содржат правните норми и акти. Оттука основна цел на контролните активности на било кој надлежен субјект е да воспостави уставност и законитост, односно почитување на волјата на законодавецот. Под уставност и законитост се подразбира принцип на согласност на пониските со повисоките правни акти, што создава еден тип на пирамидален однос на чие дно е човековото однесување (кое мора да биде согласно сите акти без разлика на нивото место во хиерархијата, односно нивната правна сила). Исто така под уставност и законитост се подразбираат и сите оние појави, или точно сите оние принципи кои се насочени на обезбедување на положбата на човекот во општеството, основните општествено – политички односи, како и уставниот поредок во државата. Вака применет принципот на уставност и законитост е предуслов за спроведување на принципот на владеење на правото и правната држава.

Власта како категорија во голем дел се олицетворува во органите на управување. Имено, кога зборуваме за функција на управата, не би биле целосни во нашето дефинирање доколку изостанува делот на контрола и надзор која истиот го врши. Управниот надзор е севкупен надзор во однос на материјалното однесување на правните субјекти во определена држава. Во зависност од бројните форми на општествени активности се развиле и различни типови на надзор кои се различни како по својата материјална смисла (односно типот на надзорот кој го вршат), така и во организациска смисла – односно специјализацијата на органи кои вршат различни видови на надзор.

Во однос на контролните активности на управата можеме да кажеме дека истите претставуваат исклучително важен дел од нејзината работа. Контролата и надзорот во смисла за која зборуваме како поими претставуваат сининими и во суштина означуваат: **„следење проверка и оценка на дејност, акти и однесувања, дали актите се во согласност со општо прифатените правила и прописи и нивно**





**извршување и за нивната законитост.**<sup>269</sup> Според Стеван Мијучиќ контролата има посебно значење во развојот на општествените односи и специфично место во современите политички системи и истата се состои во настојување да се обезбеди следење, односно оцена на примената и почитувањето на позитивните законски норми. Според него оваа дејност, која со оглед на начинот на кој се остварува најчесто се нарекува контролна дејност, а органите кои непосредно и исклучиво се бават со неа – „контролни органи“...истовремено вршејќи функција на насочувач на општественото движење, односно составен дел на механизмот на управување на општеството.<sup>270</sup>

Согласно правниот поредок во нашата држава уставноста и законитоста како основни принципи на правната држава и владеењето на правото се доверени на бројни општествени чинители кои посредно или непосредно беа разгледувани во овој текст. Во таа смисла администрацијата во целост (согласно класификацијата која беше претходно направена) секако дека е чинител на остварувањето на уставно – правниот поредок, потоа тука се судовите, претставничките органи на граѓаните, како и носителите на јавни и други општествени функции. Како што претходно беше напоменато по својата содржина и овластувања, функцијата на управата, е повеќе или помалку синхронизација на голем број „служби“ во вршењето на административни работи, од една страна и вршењето на власта, односно можноста на влијание па дури и вршење на принуда во делот на правата и слободите на човекот и граѓанинот, нивните потреби и интереси, од друга страна.

Управата во својата природа мора да биде активна, иницијативна и одговорна. Во суштина, уставниот принцип на самостојност, можеме да го разбереме и објасниме во таа смисла. Ако управата не е во можност да ги следи и открива проблемите во остварувањето на правниот поредок и согласно тоа да предлага можни решенија, законодавецот, односно носителот на политичката и државната волја се лишува од еден од важните извори и неопходен партнер во поставување и решавање на задачите од својата надлежност, а општеството од услугата, која скапо ја плаќа. Управниот надзор е една од дејностите на управата. Дејностите на управата се бројни, сложени и клучни. Се работи за општата обврска за спроведување на законите, другите прописи и општите акти, спроведување на политиките, односно извршување на авторитативна дејност во која решаваат управни работи, извршуваат управен надзор, преземаат

<sup>269</sup> Давитковски Б., Павловска – Данева А..., стр. 353

<sup>270</sup> Мијучиќ С., *Osnovi i oblici ostvarivanja kontrolno – nadzorne delatnosti skupština društveno – političkih zajednica i njihovih organa uprave*, Savremena administracija, Beograd 1977, str. 21



управни мерки, и извршуваат други управни работи. Покрај овие дејности истите имаат обврска да ги следат работите од областа за која функционираат, и да даваат иницијатива за решавање на прашања во тие области, да припремаат прописи и општи акти и да извршуваат други стручни работи.

Управниот надзор претставува исклучително сложена и клучна активност на управата. Се работи за мноштво од бројни и различни дејства кои имаат особено значење во спроведување на државната волја. Особено ова е вистинито ако имаме предвид дека контролата, односно надзорот (ги користиме како синоними) е последниот дел кој го заокружува процесот на управување, а во овој контекст управниот надзор го заокружува управувањето со државата, односно општеството.

Управниот надзор подразбира следење на дејности, активности, акти во смисла на контрола на законитоста на општите акти, вршење на инспекциски надзор, вршење на друг непосреден надзор, преземање мерки на обезбедување, преземање на други мерки кога се овластени за тоа, решавање во управна постапка, покренување на постапка за оцена на уставноста и законитоста на општи акти. Оттука гледаме дека се работи за сложена активност која не може математички да се прецизира.

За успешно извршување и доследно применување на законските и другите норми, потребен е организиран и државен и општествен ангажман во најширока смисла на зборот. На сегашниот степен на развој на Република Македонија постојат најразновидни облици на надзор од правен и вонправен карактер кои според своите носители, предметот на надзорот и надзорните средства, го изразуваат богатството на форми и облици, но и сложеноста и суптилноста на нивното спроведување.<sup>271</sup>

Надзорот и контролата можат да се разгледуваат од различни гледишта, со оглед дека истите се јавуваат на различни степени и начини кога управата е во прашање. Имено, самата управа е подложна на различни видови на надзор и контрола. Потребата е повеќе од очигледна со оглед на нејзините извршни и реални овластувања во можноста да решава за права и обврски на граѓани. Па така на пример можеме да зборуваме за вонсобраниска (контрола на повисоките над пониските органи; управно – судска контрола; контрола на уставниот суд над управните акти, јавен обвинител и јавен правобранител во остварување на контрола врз управата) и собраниска контрола врз управата.<sup>272</sup> Понатаму, очигледна е тенденцијата на зголемување на одговорноста

<sup>271</sup> Давитковски Б., Павловска – Данева А... стр. 353 – 354.

<sup>272</sup> Види повеќе: Џемазије, И., *Контрола врз работата на управата и нејзината политичка одговорност – магистерски труд*, Правен факултет „Јустинијан први“, Скопје 2006, стр. 9.



на управата пред општата јавност, особено политичката, градење на механизми каде граѓаните директно можат да превземат чекори кон утврдување на одговорност (на пр. покренување на дисциплинска постапка, постапка за утврдување на материјална одговорност, претставки и сл.).

Во однос на положбата на управата во врска со вршење на контрола истата може да се јави како активен и пасивен субјект. Оваа поделба е врз основа на критериумот кој ја врши, односно врз кого се врши контролата. Нашиот домен на интерес во вој труд е во рамки и опсег во однос на контролата која ја врши управата, односно кога врши управен надзор, значи кога истата има активна улога и се јавува во улога на вршење на определена власт во таа смисла.

Во однос на управниот надзор кој се спроведува во нашата држава можеме да зборуваме за општа поделба на следните видови на надзор:

- надзор над законитоста над општите акти (кој може да биде превентивен и дополнителен);
- надзор над законитоста над конкретни акти (инстанционен);
- надзор над законитоста на работењето (инспекциски); и
- надзор над материјално – финансиското работење (финансиски).



## 3. Инспекциски надзор

### 3.1 Поим

Инспекцискиот надзор по својот карактер е изразено управно – оперативна дејност која на брз начин авторитативно спречува и отстранува незаконитост во работата, со цел состојбата и извршувањето, како и однесувањето на субјектите биде согласно законите, општите акти и другите прописи. Значењето на овој тип на надзор особено се истакнува со конкретните овластувања со кои располагаат овластените службеници кои го вршат инспекцискиот надзор.

Инспекцискиот надзор е типичен облик на класичен државен надзор каде што доаѓаат до израз принудните овластувања на државните органи во воспоставувањето на правниот поредок и во доследното почитување на начелото на законитост. Терминот инспекциски се користи поради постоењето на специјализирани државни органи во рамки на државната управа, таканаречени инспекторати. Терминот инспекциски се користи во литературата и актите (нормирањето на управно – правните односи во врска со инспекцискиот надзор), како во Македонија, така и во опкружувањето (на пр. Србија, Хрватска, Црна Гора, БИХ). Етимолошки, значењето на поимот инспекциски можеме да го изведеме од стар француски јазик датирајќи од 14 век (*inspection*) кој потекнува од латинскиот назив *Inspectio*, што значи „бара, проверува“. Или како што вели Селовски самиот збор *inspector* значи „да се прегледа, гледање внатре, преглед, надзор, вршење преглед на лице место, исцрпен званичен преглед.“<sup>273</sup>

Инспекцискиот надзор е еден од видовите на надзор кој ги врши управата и истиот теоретски е проучуван во рамки на управното/административното право и според тоа истиот претставува вид на правен надзор. Истиот претставува надзор врз определени активности регулирани со правото, конкретно управно – правни односи, односно општествени односи кои се регулирани со правна норма. Истиот се нарекува и репресивен и инспекциски. Групата автори велат дека називот репресивен се доаѓа ако се тргне од карактерот и природата на средствата и санкциите со кои се служат овластените органи во случај на констатирани незаконити дејства, при што санкцијата и репресијата можат да се применат во спречувањето на кршењето на законите и

<sup>273</sup> Селовски, Г., *Инспекциски надзор – со посебен осврт врз девизниот надзор*, Магистерски труд, Правен факултет – Скопје, Скопје 2002, стр. 10., Цитирано според: Вујаклија, М., *Лексикон на странски зборови и изрази*, Београд 1980.



другите прописи.<sup>274</sup> ИН традиционално воглавно се занимава со последиците на противправните поведенија на човекот и на располагање има механизми за примена на санкции или покренување на постапка за примена на санкција, но истовремено ќе видиме дека на истиот овој надзор му стојат на располагање и исклучително превентивни мерки и дејствија, особено во делот на заштита на животната средина.

Инспекцискиот надзор, како составен дел на контролно – надзорната дејност на органите на државната управа и уставна категорија, за прв пат се појавува во Уставот на СФРЈ од 1963 година. До тогаш Уставот на ФНРЈ од 1946 и Уставниот закон од 1953 година непосредно не го споменуваат инспекцискиот надзор, туку ова прашање било препуштено на регулирање на Законот за државна управа и со посебни прописи кои се донесени за поедини инспекциски органи донесени 1945 година.<sup>275</sup> Во Република Македонија инспекцискиот надзор исто така не е уставна категорија на Уставот од 1991 година, а денес, во правниот поредок на самостојна Македонија инспекцискиот надзор е регулиран пред се со ЗОРОДУ<sup>276</sup> каде се утврдени повеќе прашања како на пример: кој врши инспекциски надзор, во какви организациони единици и на тоа дека инспекциските служби се упатени на меѓусебна соработка и помош со другите органи на државна управа. Покрај со ЗОРОДУ, прашањето на инспекцискиот надзор системски е третирано и со донесениот Закон за инспекциски надзор на 13.04.2010, кој неодамна (01.04.2011) започна да се применува.<sup>277</sup> Овој пропис содржи материјални одредби (поими и категории поврзани со инспекцискиот надзор), но и процесни одредби (за спроведување на инспекциска постапка, права и обврски на субјекти – учесници во инспекциска постапка, овластувања на инспектори и сл.). Другите материјални прописи се исклучително важни и би рекол неопходни за спроведување на инспекцискиот надзор, особено што истите би претставувале *lex specialis* за определно прашање. Тоа значи дека материјалните закони кои уредуваат определена област, а се предмет на управен надзор, конкретно – инспекциски надзор, содржат одредби и за спроведување на инспекциска постапка, надлежни органи,

<sup>274</sup> Гелевски, С., Гризо, Н., Давитковски, Б., *Управно право*, Скопје 1997.

<sup>275</sup> Мијуџиќ С., *Инспекциски надзор и право SFRJ*, Savremena administracija, Beograd 1976, str.13

<sup>276</sup> Член 13, став 8, член 42,43,44,45,46, 53.

<sup>277</sup> Првичното решение во законот предвидуваше истиот да стапи на сила од 01.01.2011 година, но веројатно поради неподготвеност на државната управа Собранието на РМ донесе измени на првичното решение и сега истиот се применува од 01.04.2011 година. Ваквото решение за одлагање на примената на законите не е исклучок и потребата од тоа е поврзана со неопходноста за создавање на материјално – технички, кадровски и организациски прилагодувања кон примена на одреден закон. имајќи предвид дека истиот претставува новина во законодавството, и како акт и делумно по содржина, логично е решението на законодавецот.



односно и одредби од делот на спроведување на ИН. На пример со законот за животната средина се утврдува формирање на Управа за животна средина, како и ДИЖС. Државниот инспекторат е орган во состав на министерството за животна средина и просторно планирање кој спроведува ИН во насока на контрола на законитоста на работењето на субјектите во однос на почитување на законот за животна средина, како и другите прописи кои се однесуваат на заштитата на животната средина, или прописите донесени врз основа на законот за животна средина.

Воглавно во теоријата на ИН му се придаваат две значења и тоа: материјално (функционално) и организационо. Организационото се донесува на таа организациона институционална архитектура на специфичните државни органи – инспекторати, кои се одредуваат спрема видот и надлежностите на органите кои го извршуваат истиот, како и посебноста на постапката по која се спроведува. Материјалното значење, се однесува на сфаќањето според кое инспекциите се сфаќаат според содржината на своите дејствија, како специфичен облик на надзорна дејност, односно содржината на самите акти кои се донесуваат при вршење на овој тип на управен надзор. Во однос на определувањето на субјектите кај вршењето на овој, како и кај секој друг вид на управен надзор во литературата се забележува поделба во однос на тоа каква положба имаат субјектите кои се вклучени во инспекцискиот надзор. Во оваа смисла секогаш ќе имаме состојба каде едниот од субјектите ќе го врши надзорот (тоа е по правило инспекциската служба од позиција на власт, вршејќи авторитативна дејност), и субјект врз кој се врши надзорот, односно субјект кој го трпи надзорот. Според претходно наведениот критериум субјектите можат да имаат активна и пасивна улога, односно субјектот кој го врши надзорот е активен, а оној кој го трпи надзорот е пасивен субјект.

Генерално, кога се работи за управниот надзор, а особено за ИН, се работи за однос помеѓу активниот и пасивниот субјект заснован врз принципот на субординација. Субординацијата како принцип во своја апсолутна форма значи должност за почитување на наредбите на потчинетиот во однос на претпоставениот орган. Во рамки на ИН забележливи се три фази на надзорниот процес и тоа:

2. Набљудување и следење на надзираниот субјект;
3. Давање на оценка за работата; и
4. Интервенција.

Селовски наведува некои општи и посебни карактеристики кои се јавуваат кај ИН. Како општи карактеристики ги наведува: **специфичниот однос** на ИН (процес со неколку фази), **неговите елементи** (субјект, објект, предмет, овластувања), **целта на**



**надзорот** и остварувањето со различни **средства**. Како посебни карактеристики на ИН можат да се истакнат: извршувањето со специфични методи, во повеќе различни области на општествениот живот, се остварува врз активностите на надзираните субјекти и се извршува преку посебни кадри – инспектори.<sup>278</sup> Во таа смисла зборува и Милков кога вели дека: во однос на ИН основен метод е инспекцискиот преглед кој се состои од непосредно сетилно забележување на одредени објекти, простории, документи, уреди, ствари и сл. Понатаму продолжува со констатацијата дека субјектите кои се носители на инспекцискиот надзор имаат посебни овластувања, кои се неопходни во остварување на нивните основни улоги<sup>279</sup>, (а согласно авторитативната природа на самите дејствија на ИН).

Согласно важечките законски решенија во нашата држава, под ИН се подразбира: надзор над примената на законите и прописите донесени врз основа на закон во работењето на државните органи, единиците на локалната самоуправа и градот Скопје, јавните претпријатија, трговските друштва, установите и правните и физичките лица над кои се врши надзор, како и изрекување на инспекциски мерки и санкции со цел за остварување на утврдените неправилности.<sup>280</sup> Од оваа законска дефиниција произлегува дека пасивните субјекти, односно оние врз кои се врши надзорот можат да бидат сите субјекти (физички и правни) во државата, секако ако имаат определени обврски во однос на определена државна волја преточена во закон. Според Милков инспекциски надзор претставува „надзор на инспекторите во поглед на законитоста на работењето и постапувањето на организациите и поединците, кој се остварува преку непосреден увид.“<sup>281</sup>

**Инспекциската контрола** е непосредна контрола која ја вршат органите на управата во границите на своите овластувања и истата има за цел остварување **на увид врз состојбите на односите и делувањето, односно законитоста во работата на државните органи и граѓаните и правните лица со управни мерки**, со што би се воспоставило состојба и односи ускладени со закон.<sup>282</sup> ИН го извршуваат органи на управата и истите тие органи во извршувањето на надзорот, во рамки на своите права

<sup>278</sup> Ибид, стр. 39.

<sup>279</sup> Милков, Д., *Управно право II, Управна делатност*, Универзитет у Новом Саду 'Правни факултет, Нови Сад, 1997, стр. 292.

<sup>280</sup> Закон за инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија, бр. 50 од 13.04.2010 година), член 2, став 2.

<sup>281</sup> Милков, Д., стр. 292 - 293.

<sup>282</sup> Stjepanović N. Lilić S. *Upravno pravo - opšti deo*, Zavod za udžebnike i nastavna sredstva, Beograd 1991, стр. 162



и должности остваруваат непосреден увид во работата и постапувањето на субјектите на надзорот (физички и правни лица) во поглед на почитување на законите, другите прописи и општи акти, превземаат управни и други мерки за кои се овластени со закон.<sup>283</sup> Непосредниот увид е една од основните карактеристики на овој вид на управен надзор од причина што истиот подразбира утврдување на фактичка состојба. Утврдувањето на фактичката состојба може да биде во однос на утврдување на вистинитост ( на документи, исправи, правни акти, договори и сл.), може да биде во насока на утврдување на фактичка состојба на терен (зрачење, обезбедни услови за работа, безбедност при работа), па оттука непосредниот увид е неопходност при водењето на инспекциската постапка.

### 3.2 Организација на инспекциските служби

**Инспекциските органи** кои постојат во рамки на органите на државна управа и остваруваат надзор над законитоста на работењето на субјектите се **исклучително важна алка во спроведувањето на контролните и надзорните активности на државата**. Се работи за голем број на инспекциски служби кои настанале согласно спецификата на предметот на контролата која ја вршат па така на пример имаме: санитарна инспекција, пазарна, трудова, здравствена, земјоделска, ветеринарна, повеќе типови на технички инспекции и тн. Не постоењето на контрола и надзор во вршењето на активности кои се предмет на претходно наведените инспекции би создало хаос во општеството. Оттука важноста на овој тип на контрола во функција на спроведување на законите како и остварување на безбедносната компонента на државата е исклучителен.

Со оглед на тоа дека во рамки на извршната власт во Република Македонија имаме состојба каде таа е децентрализирана во определен сегмент и домен, истата децентрализација се однесува и на правата и обврските во делот на спроведување на законите, помеѓу другото и во однос на извршување на инспекцискиот надзор. Оттука, ИН можеме условно да го поделиме на двостепен, односно инспекциски служби организирани на централно ниво во организациски единици – инспекторати и други органи на државна

<sup>283</sup> Borković I., *Upravno pravo*, „INFORMATOR“, Izdavačka kuća, Zagreb, 1981, стр. 233





управа што извршуваат ИН (на пример тако орган би била фитосанитарната управа)<sup>284</sup> и на ниво на локална самоуправа каде општините може да организираат општински инспекторат заради вршење на ИН врз вршењето на работите од нејзина надлежност.<sup>285</sup>

Согласно законот за организација и работа на органите на државната управа во Република Македонија на централно ниво се формирани следните инспекторати:

- Државен девизен инспекторат, во состав на Министерството за финансии. (член 19, став 3);
- Државен пазарен инспекторат и ДИЖС за техничка инспекција во состав на Министерството за економија (член 20, став 2);
- Државен инспекторат за земјоделство и Државен инспекторат за шумарство и ловство во состав на Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (член 21, став 2);
- Државен санитарен и здравствен инспекторат во состав на Министерство за здравство (член 22, став 3);
- Државен просветен инспекторат во состав на Министерството за образование и наука (член 23, став 2);
- Државен инспекторат за труд, во состав на Министерството за труд и социјална политика (член 24, став 2);
- Државен инспекторат за локална самоуправа, во состав на Министерството за локална самоуправа (член 25, став 2);
- Државен управен инспекторат, во состав на Министерство за информатичко општество и администрација (член 10)<sup>286</sup>;
- Државен инспекторат за транспорт, Државен инспекторат за градежништво и урбанизам, и Државен комунален инспекторат, во состав на Министерството за транспорт и врски (член 27, став 2);
- ДИЖС, во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање (член 28, став 2).

Она што претставува специфика во можноста за организација на инспекциските

<sup>284</sup> Според Законот за организација и работа на органите на државната управа инспекторатите можат да се формираат и истите претставуваат органи во состав, како што по својата природа се: управа, биро, капетанија, и служба. Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000; 44/2002; 82/2008 и 167/2010), член 5, став 3.

<sup>285</sup> Закон за локална самоуправа (Сл. Весник на Република Македонија бр. 05 од 29.01.2002 година), член 57, став 3.

<sup>286</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.167/2010)



служби во спроведување на ИН е можноста која ја дава Законот за инспекциски надзор<sup>287</sup> каде покрај претходно наведените модалитети на организациони единици (инспекторати во рамки на Министерство или општински инспекции во рамки на општинската администрација во општините и градот Скопје) податлива е можноста која ја нормира во однос на тоа дека инспекциските служби може да се организираат „**како организациони единици во рамките на другите органи на државната управа.**“ Со инспекторат како организациона единица раководи Директор кој го именува и разрешува Владата на Република Македонија. Овој начин на именување на функционер кој раководи со инспекторат зборува за политичкото значење на позицијата, а смислата е комплетна, со оглед на тоа дека овој сегмент на организацијата на власта е во делот на извршниот механизам, а помеѓу другото органите на управата ја спроведуваат политиката на Владата. Сепак, со право можеме да го поставиме прашањето за потребата од стручност и компетентност на функционерите кои раководат со инспекциски служби, особено што истите имаат својство на „одговорно лице“ кое помеѓу другото се грижи и за заштита на законитоста. Со останатите два модалитети на организација (општински инспекциски служби и служби формирани „како организациони единици во други органи на државната управа“) раководи службеник чие звање одговара на организациониот облик на инспекциската служба утврдено со закон.<sup>288</sup> Со оглед на тоа дека органите на управата помеѓу другото ги спроведуваат законите, ја извршуваат политиката на Владата и Собранието, следат состојби, вршат нормативна дејност, решаваат управни работи може да се каже дека истите треба да ги обединува заедничка унифицирачка политика. Особено оваа политика треба да биде унифицирана во областите каде управата врши авторитативна дејност, а по таа природа особено се истакнува управниот надзор, а секако и ИН како еден од видовите на управен надзор. Па според тоа Владата како носител на извршната власт во насока на овозможување на услови за унифицирачка функција и улога на контролните механизми, а особено што во голем дел тоа значи и спроведување на нејзините политики направила едно организационо решение. Имено координативната улога во оваа смисла, во насока на подобрување на ефикасноста ја презема новоформираното тело „Инспекциски совет“.<sup>289</sup> Членови на овој совет се директорите на инспекторатите и функционерите на органите на државната управа кои имаат инспекциски надлежности. Законски

<sup>287</sup>Закон за инспекциски надзор, (сл. весник на Република Македонија, бр. 50 од 13.04.2010 година), член 13, став 2.

<sup>288</sup> Ибид, член 14, став 2.

<sup>289</sup> Ибид, член 16, став 1.



сконцентрираната надлежност на овој совет се состои во тоа да ја координира работата на инспекциските служби, да разгледува во врска со работењето на инспекциските служби и стручното оспособување и усовршување на инспекторите, како и примената на законите и другите прописи кои се однесуваат на инспекцискиот надзор. Стручно – административните работи во функција на инспекцискиот совет ги извршува државниот управен инспекторат, орган во состав на Министерството за информатичко општество и администрација.

Како што рековме претходно, со Законот за инспекциски надзор на Република Македонија има обид да се изврши **определен степен на кодификација<sup>290</sup> на работата на инспекциските органи, како и централизација на контролата и надзорот на нивната работа.** Покрај ова, законот ги уредува основните начела на инспекцискиот надзор, организацијата на инспекциските служби, координацијата, правата и должностите на инспекторите, правата и должностите на субјектите на надзорот, постапката за вршење на инспекциски надзор и други прашања кои се однесуваат на инспекцискиот надзор.<sup>291</sup> Една од главните цели на истиот е **постигнување на хомогена, компактна и комплементарна државна управа,** поконкретно во делот на инспекциските служби. Потребата за координација на активностите произлегува како од големиот број на инспекциски служби во рамки на државната управа на Република Македонија, така и од постоењето на органи со инспекциски овластувања во рамки на локалната самоуправа согласно процесот на децентрализација. Оттука, меѓусебната институционална и ресорска соработка на овие органи е од клучно значење поради повеќе причини како што се: **преклопување на надлежност, соработка во извршување на заеднички контроли со цел подобрување на ефикасност и ефективност, економичност и тн.** Она што е специфика за инспекциските служби е дека се до донесувањето на законот за инспекциски надзор од 2010 година истите работеа врз основа на материјални закони кои се донесени согласно спецификата и областа на својата работа на конкретната област, како и законот за општа управна постапка, законот за прекршоци и законот за кривична постапка. Законот за инспекциски надзор од 2010 покрај другото почнува да елаборира и термини како што се *„инспекциска постапка“*, **„координација на инспекциски надзор“** и други нови обиди кое

<sup>290</sup> За духот на кодификација на законот за инспекциски надзор во однос на инспекциските служби во определени надлежности зборува и Искра Аќимовска – Малетиќ, *Заштитата на животната средина и инспекцискиот надзор во Република Македонија*, Зборник на трудови на тема „Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија“, Факултет за безбедност – Скопје 2010, стр. 236.

<sup>291</sup> Закон за инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија, бр. 50 од 13.04.2010 година), член 1.



имаат цел инспекциските служби да ги направат поефикасни, економични и координирани. Сепак, во однос на таканаречената инспекциска постапка, се применува бројна легислатива, а тоа практично значи дека посебноста на определени инспекциски органи и постапки се задржува во рамки на материјалните прописи од областа. На пример, се применуваат **материјалните закони од конкретната област** (на пример закон за заштита на животна средина), **законот за инспекциски надзор како основен закон** (со примена од 01.04.2011 година), кој содржи и одредби кои се однесуваат на постапката, **законот за прекршоци** (кога се работи за покренување на соодветна постапка), **законот за општа управна постапка** (ЗОУП - како генерален закон за управните постапки кој важи за државната управа на Република Македонија), **закон за кривична постапка** (кога се работи за покренување на соодветна постапка). Станува за збор за член 2, став 3<sup>292</sup> каде се вели: **инспекциска постапка е посебен вид на постапка** уредена со овој закон, со ЗОУП или со **друг закон која го регулира постапувањето** на инспекторите при вршењето на инспекцискиот надзор. Третиот дел од ставот „или со друг закон кој го регулира постапувањето“ е доста широк и остава многу мала можност за кодификација на инспекцискиот надзор. Според римското правило: „постоењето на посебен закон ја исклучува примената на општиот“ се претпоставува дека значењето на „друг закон“ е токму посебен закон од конкретната област.

Како што наведовме претходно, активни субјекти, односно носители на инспекцискиот надзор според важечките решенија во Република Македонија се: инспекторати, организациони единици во рамки на други органи на државната управа и организациони единици во рамки на единиците на локалната самоуправа, односно општините и градот Скопје. Во рамки на процесот на децентрализација кој е дефиниран во денешниот облик во 2001 година, со Законот за локална самоуправа<sup>293</sup> значителни надлежности и обврски се пренесени на локалната самоуправа. Истите надлежности (урбанистичко планирање, **заштита на животна средина**, комунални дејности, култура, спорт, социјална заштита, здравствена заштита, образование итн.)<sup>294</sup> произлегуваат/се засновани на Устав и закон и претставуваат таканаречени изворни надлежности кои не можат да бидат одземени.<sup>295</sup> Оттука изворот на одредбата на законодавецот дека покрај инспекторатите во рамки на органите на државната управа и

<sup>292</sup> Закон за инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија, бр. 50 од 13.04.2010 година)

<sup>293</sup> Закон за локалната самоуправа, (“Сл. весник на Р Македонија” бр.5 од 29.01.2002 год.).

<sup>294</sup> Ибид, член 22.

<sup>295</sup> Ибид, член 21, став 3.



единиците на локалната самоуправа можат да вршат инспекциски надзор во рамки на своите надлежности е јасен и недвосмислен.

### 3.3 Кадри на инспекциски надзор

Една од посебните карактеристики на инспекцискиот надзор која можеме генерално да ја забележиме е состојбата каде покрај посебноста, авторитативноста, непосредниот увид, задолжително се наведува и прашањето за тоа дека ИН го вршат посебна категорија на државни службеници, со звање инспектори. Потребата од посебен статус на овие службени лица произлегува од нивните овластувања, создавајќи посебна состојба на градење на интегритет, како на психолошки, така и на планот на овластувања и положба. Имено, психолошката состојба кај луѓето со посебни овластувања е значаен фактор во функција на извршување на нивните задолженија.

Претходно во текстот ги определивме организационите единици што можат да се формираат со цел да вршат ИН, а сега природно, останува да се определи и персонификацијата на овие органи. ЗОРДУ определува дека инспекцискиот надзор го спроведуваат инспектори. Статусот на инспекторите е утврден со законот за инспекциски надзор каде се определува дека инспекторите треба да ги исполнуваат општите услови утврдени со законот за државни службеници или со друг закон и посебните услови утврдени со закон и со актот за систематизација на работните места во инспекциската служба. Ваквото решение на законодавецот законот за инспекциски надзор во однос на „другиот пропис – однесувајќи се на материјалниот закон од односната материја“ го става во ситуација на генерален закон. Во однос на општите услови можеме да наведеме дека согласно важечките закони во Република Македонија тие се следните:

- Да е државјанин на Република Македонија;
- Да е полнолетен;
- Да има општа здравствена способност;
- Да не му е изречена казна со правосилна судска пресуда за забрана на вршење професија, дејност или должност,<sup>296</sup>

<sup>296</sup>Закон за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/2000; 112/2000; 34/2001; 103/2001; 43/2002; 98/2002; 17/2003; 40/2003; 85/2003; 17/2004; 69/2004; 81/2005; 61/2006; 36/2007; 161/2008; 6/2009; 114/2009; 35/2010 и 167/2010). Одлуки на Уставниот суд на Република



Во однос на прашањето за посебните услови, истите се определени со посебен закон, како и со актот за систематизација на работни места. Инаку актот за систематизација на работни места е подзаконски акт – правилник, кој го донесува органот на државна управа по претходна дозвола од страна на Агенцијата за администрација, која на тој начин создава унифицирачка активност во однос на посебниот статус на вработени лица во јавната администрација, лицата со статус на државни службеници.

Посебните услови подразбираат конкретни познавања кои се потребни за конкретното работно место, како на пр.: работно искуство, познавање на јазици, работа со компјутери итн. На пример, државни инспектори за животна средина можат да бидат: „лица со најмалку три години работно искуство и високо образование од следниве области: дипломиран инженер за заштита на животната средина, дипломиран машински инженер, дипломиран инженер технолог, дипломиран инженер металург, дипломиран рударски инженер, дипломиран инженер хемичар, дипломиран инженер метеоролог, доктор по медицина, дипломиран географ, дипломиран градежен инженер, дипломиран инженер по биологија, дипломиран инженер агроном, дипломиран инженер за заштита при работа, дипломиран шумарски инженер, дипломиран електроинженер, дипломиран инженер физичар, дипломиран биотехнолог, дипломиран биолог, дипломиран инженер архитект, дипломиран инженер по хортикултура и дипломиран инженер геолог.<sup>297</sup>

Не е докрај јасно зошто Законот за животна средина во делот на посебните услови за вработување кај Државниот инспекторат ги наведува само техничките факултети како соодветни за вработување. Имено, во овој дел можеби во правилникот

---

Македонија: У.бр.186/2000 од 04.04.2001 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.30/2001; У.бр.132/2001 од 18.12.2002 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.100/2002; У.бр.37/2003 од 17.12.2003 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.84/2003; У.бр.37/2008 од 10.09.2008 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.118/2008; У.бр.66/2008 од 24.09.2008 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.128/2008 и У.бр.206/2008 од 23.12.2009 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.1/2010. Закон за дополнување на Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.10/2010), член 13, став 2.

<sup>297</sup>ЗЖС („Службен весник на Република Македонија“ бр.53/2005, 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010 и 124/2010). Одлуки на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.151/2005 и 233/2005 од 21.06.2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.79/2006, У.бр.154/2005 од 13.09.2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.101/2006, У.бр.152/2005 од 28.09.2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.109/2006 и У.бр.146/2009 од 23 декември 2009 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.1/2010. Закон за управување со пакување и отпад од пакување („Службен весник на Република Македонија“ бр.161/2009), член 196, став 1.



за систематизација на работните места треба да се размисли за проширување на оваа листа со некои од факултетите до областа на општествените науки. Кон оваа можност може да се постават неколку аргументи. На пример на Државните и овластените инспектори им се потребни правни, истражни и криминалистички знаења, методи и вештини имајќи предвид дека истите водат управни (инспекциски) постапки, прават увиди на лице место располагаат со определени овластувања (покренуваат прекршочни и кривични постапки, постапки на порамнување и други овластувања согласно ЗЖС).

### 3.4 Овластувања на инспекторите

Во правото постоењето на право на определена активност речиси секогаш подразбира и обврска во дадениот контекст. Во таа смисла постоењето на овластувања е корелатив на постоење на обврски. Границата помеѓу тоа што претставува право, а што обврска на инспекторите е ретко определена. Така на пример, инспекторот има овластување да го спроведува инспекцискиот надзор во животната средина, а истовремено ова негово општо поставено овластување, односно право истовремено значи и бројни обврски во таа насока.

И покрај вака поставените тези во однос на правата и обврските, сепак можеме според вообичаеното значење на зборовите и природата на дејствата кои се преземаат можеме да определиме што претставува овластување на инспекторот согласно Законот за инспекциски надзор во Република Македонија.

Потребата од посебни овластувања на кадрите кои спроведуваат ИН произлегува како од самата природа на истиот (како авторитативна и генерално репресивна дејност), така и од потребата преку примена на посебни правни, технички и стручни постапки се утврди фактичка сосотојба која одговара на материјалната стварност и се преземат мерки на воспоставување на правниот поредок во државата. Посебите овластувања на кадрите на државната управа во голем дел претставуваат и олицетворение на регулаторно надзорно супериорната положба на државата во однос на сите други субјекти во општеството.

Овластувања со кои располагаат инспекторите во инспекциските служби при вршење на ИН во Република Македонија се:

- да проверува општи и поединечни акти, фајлови, документи, докази и



информации во обем според предметот на ИН, како и да побара од субјектот на надзорот или неговите овластени вработени да подготват потребни копии и документи изработени на странски јазик да бидат преведени на македонски јазик и неговото кирилско писмо и да бидат заверени од овластен судски преведувач;

- да врши надзор во деловните простории и други објекти што не се користат како живеалиште, над превозни средства и производи;
- да проверува идентификациски документи на лица поради потврдување на нивниот идентитет во согласност со закон;
- да бара од субјектот на надзорот или од неговите вработени писмено или усно објаснување во врска со прашања од делокругот на *ИН*;
- да бара од субјектот на надзорот или неговите вработени да ги достават податоците за нивните добавувачи со кои располагаат;
- да бара стручно мислење кога е тоа потребно за ИН;
- да зема примероци без надоместок за натамошни тестови или проверки во случаи определени со закон или друг пропис;
- да ги контролира активностите на субјектот на надзорот при продажба на производи или давање услуги;
- да обезбеди звучни и видео записи кои можат да бидат искористени во инспекцискиот надзор;
- да врши попис на затекнатите стоки во деловниот објект и
- да обезбеди други потребни докази.

Ако оправдано се јави потреба да се одземат или привремено да се чуваат производите, досиејата или документите, инспекторот во согласност со закон може да:

- побара од субјектот на надзорот или од лице вработено кај него, кое има овластување за тоа, да отвори и дозволи пристап во која било просторија, затворен сад, машина или средства; и
  - побара од кое било лице кое има овластување за тоа, да обезбеди пристап до кое било досие, вклучително и компјутерско досие, простории, затворен сад или машина.
- Идентичноста на копијата со оригиналот на фајловите, документите, доказите и информациите ја потврдува субјектот на надзорот со свој печат и потпис или неговиот вработен со потпис.
  - Инспекторот е овластен да покрене и води постапка за порамнување,





посредување, медијација и прекршочна постапка во согласност со закон.<sup>298</sup>

### 3.5 Инспекциска постапка

Кога се работи за било каква правна постапка вообичаено се работи за определена процедура преку која се врши реализација на правните прописи кои се изразени во материјална смисла. Кај постапките се работи за правила кои регулираат надлежност, тек и форма на дејствија, облик и содржина на акти кои се донесуваат од страна на органи кои вршат јавни овластувања. На пример Законот за кривична постапка содржи правила кои регулираат вакви прашања со цел да се утврди конкретна вина и одговорност на определено лице/лица кои извршиле определено казниво поведење согласно материјалните одредби содржани во кривичниот законик. Или пак, бројните, дифузни материјални одредби кои регулираат управна материја, се операционализираат согласно таканаречената управна постапка.

Можеме да кажеме дека гледано од теоретски аспект, постапките претставуваат надворешни дејности кои се извршуваат по одреден редослед и тие се истовремено и облици со кои државните органи и организации го овозможуваат остварувањето на правните правила во конкретни случаи.<sup>299</sup> Кога органите на управата се надлежни и спроведуваат постапка одлучувајќи за права и интереси на правни субјекти применувајќи материјални управно – правни норми се работи за управна постапка. Управната постапка резултира со донесување на поединечни управни акти, со кои општото нормативно правило (правната норма) добива своја индивидуализација изразена во конкретна правна ситуација и кон конкретен правен субјект.

Со оглед на тоа дека инспекциската постапка ја извршуваат административни органи (на централно или на локално ниво) истата претставува генерално – управна постапка. Од друга страна бројноста на самите управно – правни норми, како и различните односи кои ги регулираат не може да се очекува дека управните постапки за различните предмети се исти. Според тоа, инспекцискиот надзор, како специфично контролно – надзорна дејност на управата, покрај останатите специфики, се води во посебна, односно специјализирана управна постапка (ќе ја нарекуваме инспекциска постапка), која во суштина претставува: **збир на правно уредени активности,**

<sup>298</sup> Закон за инспекциски надзор (Сл. Весник на РМ бр. 50/2010), член 24.

<sup>299</sup> Селовски, Г., стр. 10. Цитирано според: Stepanović, N., Lilić, S., *Upravno pravo*, Beograd 1991 godina.



**специфични овластувања, тек и форма на дејствија, надлежност на инспекциските органи при применувањето на законите и другите прописи на конкретни ситуации.**

Она што треба да имаме вид кога се работи за управната постапка е дека истата може да биде општа и посебна. Општата управна постапка е генерална и се однесува на најголем број на управни постапки, постигнува и е во насока на генерализирање на определени вредности, начела и процесни одредби и во правниот поредок на Република Македонија е материјализирана со Законот за општа управна постапка.<sup>300</sup> Како што рековме, покрај општа, управната постапка може да биде и посебна. Со посебната постапка се регулираат надлежноста, формата на дејствијата и актите само за одредени органи и за одредени области. Старото римско правило во однос на постоење на два закони кои регулираат иста материја, а според предметот на регулирање може да ги поделиме на општ и посебен е дека „*Lex specialis derogat lex generalis*“, што значи дека посебната постапка се применува и ја исклучува примената на општата постапка. Она што е важно да го утврдиме е дека инспекциската постапка е ***посебна управна постапка и таа секогаш ќе се применува и ќе има предност во однос на одредбите од законот за општа управна постапка.***

Законот за инспекциски надзор е конкретен во утврдувањето на посебноста на инспекциската постапка, велејќи дека инспекциската постапка е посебен тип постапка уредена со тој закон, законот за општа управна постапка или со друг закон кој го регулира постапувањето на инспекторите при вршењето на инспекцискиот надзор. Римското правило кое ја утврдува хиерархијата на примена на актите за содржано во законот за инспекциски надзор каде се вели дека: во постапката на инспекцискиот надзор се применуваат одредбите на законот за општа управна постапка, ***доколку со овој или друг закон поинаку не е уредено. Одредени прашања во врска со инспекцискиот надзор може да се уредуваат со посебни закони.***<sup>301</sup>

Основните водилки, патоказ за спроведување на постапките обично претставуваат начелата, кои обично се нарекуваат и основни начела. Во однос на инспекциската постапка, при вршењето на ИН, инспекторот е должен да постапува согласно начелата во законот за општа управна постапка, а дополнително некој од нив

<sup>300</sup>Закон за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/2005 и 110/2008). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија, У.бр.102/2008 од 10.09.2008 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.118/2008.

<sup>301</sup> Закон за инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија, бр. 50 од 13.04.2010 година), член 12.



повторени/потврдени и во законот за инспекциски надзор. Имено се работи за: начелата на: законитост, заштита на јавниот интерес, еднаквост, непристрасност и објективност, материјална вистина, сослушување на субјектите на надзорот, самостојност, јавност, пропорционалност, превенција, и субсидијарност.

Во однос на тоа кој ја поднесува иницијативата, дали се врши согласно предвиден план и програма и дали е во насока на утврдување дали е постапено согласно донесени мерки од страна на инспектор, надзорот се врши како: **редовен, вонреден и контролен надзор.**

Прво, што треба да се знае дека субјектот на надзор (тоа е пасивната страна, односно онаа врз која се врши надзорот) е должен на инспекторот да му овозможи непречено вршење на инспекцискиот надзор, да стави на увид исправи и податоци кои се потребни, понатаму, услови за утврдување на фактичка состојба, пристап до простории, производи, документи и други активности кои во крајна намера имаат за цел да утврдат фактичка состојба согласно начелото на материјална вистина и на тој начин ја проверат законитоста на работењето на правниот субјект. Инспекцискиот надзор се најавува и за спроведување на истиот во оваа фаза потребно е да биде обезбедено присуството на одговорното лице кај субјектот на надзорот, во спротивно инспекторот остава покана во определено време да биде присутен со цел да се спроведе самиот надзор и ова се смета за соопшто доставување на покана, па според тоа во најавениот термин инспекторот може да спроведе надзор и без негово присуство. Заради правилно утврдување на фактичката состојба инспекторот може да побара мислење и соработка од стручни институции, доколку тоа е потребно за правилно утврдување и процена на фактичката состојба. Утврдената фактичка состојба се констатира во записник кој го потпишуваат инспекторот и субјектот на надзорот, освен кога се работи за поголем обем и сложеност на надзорот па записникот се прави во рок од три дена.

Една од карактеристиките на управната постапка е и донесувањето на управни акти при решавање на конкретен управно – правен однос. Во таа смисла и при вршење на инспекцискиот надзор инспекторот донесува заклучок и решение како поединечни акти. Со заклучок се решава за тековни прашања кои се јавуваат во текот на постапката. Решението, пак, се донесува во следните случаи: 1. Ако при вршењето на надзорот, се утврди дека е повреден закон или друг пропис, констатирајќи ја на записник фактичката состојба, а со решение го определува рокот во кој треба да се отстрани недостатокот. 2. Ако за утврдената неправилност е предвидена можност да се



определи инспекциска мерка, инспекторот е должен со решение да ја определи. Решението се донесува најдоцна 8 дена од денот на спроведување на надзорот, а против истото субјектот има право на жалба по која решава комисија во состав од три члена која ја формира функционерот на органот на државната управа или градоначалникот на општината.

До овој дел од трудот само начелно се претставува инспекциската постапка, како посебен тип на управна постапка, а дополнително и повеќе ќе се разработува кон разработка на инспекциската постапка во делот на инспекцискиот надзор во областа на заштита на животната средина во Република Македонија.



## 4. Инспекциски надзор во заштитата на животната средина

Последниве децении во светот се повеќе може да се конкретизира загриженоста во однос на тоа како луѓето ја чуваат и како ја третираат околината во која живеат. Активизмот во таа насока е особен и истиот има активности како на глобално, така и на државно ниво, истовремено со силно настојување за вградување во свеста на луѓето. Сепак, би рекле дека државната волја е незаменлива кога сакаме да постигнеме определен резултат, па во таа смисла животната средина навистина ја ужива заштитата, како декларативно, така и конкретно, како на меѓународно, така и на регионално и национално ниво.

За управувањето со квалитетот на животната средина е неопходно организирање на посебен набљудувачки систем кој ќе укажува на промените и состојбите кои се случуваат под влијание на антропогената активност. Организираниот систем подрабира во себе вклученост на повеќе институции, организации, на повеќе нивоа, и тоа како на хоризонтално, така и на вертикално. Организираниот систем, нарекуван и еколошки мониторинг, ќе овозможи следење на: природата на полутите, квалитетот, изворите, нивните ефекти врз биотичките и абиотичките компоненти на животната средина, прогнозирање и насочување на заштитни мерки...следењето на овие состојби е поврзано со голема ангажираност на повеќе субјекти, почнувајќи од најниско ниво на организираност во една работна организација, населба, општина, град и на крај во цела држава. Поврзувањето на овој систем помеѓу државите би помогнало и во утврдување на методологија за следење на проблемот на регионално или глобално ниво.<sup>302</sup>

Инспекцискиот надзор неопходно е врзан со професионалците кои го вршат, како и до инспекциската служба – чиј дел се. За да биде истиот успешен потребна е правилна подготовка и спроведување на истиот. Инспекцискиот надзор се спроведува според однапред зададени обрасци, предлози и стратегии, истовремено истиве овие активности извршени од посебни кадри – инспектори, кои се во состојба професионално да се носат со непредвидени ситуации во кои имаат високо ниво на

<sup>302</sup> Види повеќе за надзор на животната средина: Мулев, М., *Заштита на животната средина*, Ворлдбук, Скопје 1997, стр. 275 – 284.



техничко, законско и управно знаење, како на материјалните, така и на процесните одредби.

Во литературата се јавуваат определени константи во однос на тоа како треба да се одвива инспекцискиот надзор при што можеме да истакнеме некои од истите. Имено, предуслов за секој надзор, па така и за инспекцискиот надзор е да постои регистер на субјекти и ситуации, истовремено со развиена методологија за одредување на приоритетот и планирањето на инспекцискиот надзор. Службите надлежни за спроведување на овој тип на надзор треба да бидат **одговорни пред јавноста** за активностите на регулирање, **процена на конкретен ризик** за конкретно однесување на одреден субјект, **соодветно реагирање** согласно однесувањето во однос на законските норми. Во овој дел во организациска смисла најдобро решение, кое воедно претставува и најчест случај во државите е постоењето на посебни организациони единици во рамки на ресорните министерства за животна средина. На пример во нашата држава тоа е Државниот инспекторат за животна средина. Во Хрватска таква организациона единица е Државна управа за заштита на околината, односно Инспекторатот за заштита на околината.<sup>303</sup> Понатаму во овој дел забележителна е неопходноста од постоење на развој на механизам за проценка и споредба на ризиците. Во таа смисла можат да постојат високоризични локации (на пр. големи хемиски погони или постројки за уништување на отпад) врз кои инспекцискиот надзор би требало да се спроведува редовно со што инспекторатот би бил сигурен дека со ризиците се управува ефикасно и соодветно.

Понатаму, инспекциските служби задолжени за заштита на животната средина вообичаено развиваат *стандардизирани протоколи и формулари (образци)* со што би имале структуриран пристап кон ИН, како и кон известувањето за самиот надзор. Протоколите би требало да ги пропишуваат чекорите од кои се состои инспекцискиот надзор (од подготовка до реализација на ИН на лице место, се до известување и одлучување за понатамошни мерки и постапување). Ова овозможува подобро размислување за трендовите кои се јавуваат, имајќи предвид и можност за извлекување на лонгитудинални пресеци, овозможува полесна размена на податоци и искуства.<sup>304</sup>

<sup>303</sup> Достапно на:

[http://www.zastita.com.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1664&catid=71:zok-obrti&Itemid=461](http://www.zastita.com.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=1664&catid=71:zok-obrti&Itemid=461) (20.03.2011) 15:52.

<sup>304</sup> *Priručnik za inspekcijски nadzor*, str.20.



Важноста на инспекцискиот надзор во заштита на околината помеѓу другото, можеме да ја видиме и од нагласувањето на Препораката 2001/331/EZ за одредување на минималните критериуми за инспекциски надзор од страна на Европскиот парламент и Совет во заштита на околината во државите членки на ЕУ. Оваа препорака се осврнува на планирањето на ИН и известувањето за инспекциските надзори, како и барањето да државите – членки осигураат редовно спроведување на инспекциски надзор од страна на надлежните инспекциски служби применувајќи ги следните критериуми:

- Да се истражи целокупниот распон на значителни влијанија на околината, согласно важечките правила на ЕУ, со програми за инспекциски надзор за заштита на околината и организациски решенија за инспекциските служби;
- Ваков ИН треба да има за цел промоција и зацврстување на оперативни познавања и разбирање за релевантните правни услови на ЕУ и чувствителните подрачја во околината во врска со оперативните активности во околината.<sup>305</sup>

## 4.1 Фази во спроведување на инспекциски надзор

Секоја организирана активност, а дотолку повеќе активност на спроведување на контрола и надзор подразбира определени чекори кои треба да се направат во таа насока. ЕУ во своите официјално издадени документи<sup>306</sup> во однос на надзорот во животната средина нагласува одредени чекори: 1. Планирање на инспекцискиот надзор; 2. Подготовка за изведување на увид на лице место (непосредно сетилно забележување на правно – релевантните факти во однос на спроведувањето на конкретниот надзор); 3. Увид на лице место; 4. Извештај на инспекторатот; 5. Мерки и активности како резултат на спроведениот надзор.<sup>307</sup>

**Планирањето** е првата од важните елементи на управувањето, односно менаџментот. Воглавно се работи за активности кои се однесуваат на правење на

<sup>305</sup> *Priručnik za inspekcijски nadzor IPPC postrojenja*, Zagreb, ožujak, 2009 godine, str.18 – 19.

<sup>306</sup> Види повеќе: W. Maaskant / R.J.W. Hoeve / A.L.M. Rutten / J.G. Ruhaak, *IMPEL Reference Book for Environmental Inspection*, EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, Nijmegen, March 1999.

<sup>307</sup> Ибид, page 57.



временски рамки, организација, извршување, како и мерки и активности кои следат по спроведување на надзор. Најважни аспекти во овој дел се: Општ пристап кон проблемот/ предметот на надзор, информации кои се актуални и вистински, категории на инспекции и френкфенција на спроведување на инспекциски надзор. Како што можеме да воочиме се работи за активности кои во секое управување на сложена активност мора да бидат преземани како преуслов за спроведување на инспекцискиот надзор.

Во однос на **подготовката на лице местото** клучно за истото претставува свеста на инспекторот за ситуацијата, активностите и процесите, историјата и другите аспекти на самото место со цел истите да не останат незабележани. Ова е исклучително важен дел, особено ако имаме предвид дека инспекторот кој е добро информиран за самиот субјект на надзор ќе биде и соодветен партнер за менаџментот на компанијата, а секако дека тоа ќе придонесе кон впечаток на почитување кон истиот. Како што се вели во хрватскиот прирачник за ИН, често инспекторите не сфаќаат дека правилно изведен ИН значи дури и половина од вкупното време потребно за спроведување на надзорот. Самата подготовка подразбира прибирање на повеќе типови на податоци: познавање на технолошките постапки во субјектот; Извршување на ефикасен надзор; Избегнување на прибирање на податоци од субјектот на надзор кои веќе инспекциската служба ги има во своите бази на податоци; Разјаснување на техничките проблеми и правните прашања пред почетокот на спроведување на надзорот врз субјектот; Изготвување на обемен извештај за спроведениот инспекциски надзор на основ на вистински факти.<sup>308</sup> Во оваа фаза исклучително важни се изработката на детален план за инспекција врз конкретниот субјект, како и избор на алатки за спроведување на самиот надзор.

**Увид на лице место** е следната фаза и се состои во непосредно сетилно забележување на стручно и правно – релевантните факти и околности кои се во врска со утврдување на фактичката состојба за самиот инспекциски надзор.

По добивањето на информација за појава на загадување која укажува на постоење еколошко кривично дело, потребно е преземање на збир од мерки, активности со цел обезбедување докази и пронаоѓање на сторителот. Во таа насока е и постапувањето според начелата на оперативност и на брзина на постапување, односно

<sup>308</sup> *Priručnik za inspekcijски nadzor IPPC postrojenja*, Zagreb, ožujak, 2009 godine, str. 64., Исто види кај: W. Maaskant / R.J.W. Hoeve / A.L.M. Rutten / J.G. Ruhaak, page 64 – 69.





преземањето мерки за обезбедување на самото место и вршење увид од страна на вештаците од одреден профил.<sup>309</sup>

Во оваа фаза уште поважно е што не само што се врши сетилно забележување, туку и се земаат примероци од материјали и предмети, хемиски супстанции и се она што е потребно за утврдување на евентуално однесување спротивно на нормираните во делот на животна средина, односно она во која што врска е самиот надзор. Во овој дел концентрацијата на активностите на инспекторот се однесуваат на: 1. Жив организам, процеси или емисии; 2. Опрема за животна средина (вклучување на нејзино одржување); 3. Мерки, административни податоци и службени документи (извештаи, налози, мерења и сл.). Во овој дел ако е потребно се земаат примероци и се носат на испитување. Личните квалификации и вештини на инспекторот во овој дел се исклучително важни, покрај оние професионалните и стручните. Така, на пример, од важност се вештините на инспекторот во делот на комуникациски способности, познавање на истрагата и техниките на преговарање како и справување и решавање на конфликти. Останати аспекти во однос на увидот на лице место вклучуваат и принцип на интегриран инспекциски надзор, со неопходна координација на ваков вид на надзор, притоа секое лице место треба да биде снимено/документирано, а истовремено таквите снимки/документации да бидат административно заведени.

Завршувањето на оваа фаза треба да се карактеризира со неколку чекори. Истите би се однесувале на: организирање на краток состанок со одговорното лице на компанијата; Правење на документиран извештај со генералите и улогите на претставниците на субјектот на надзорот кои биле интервјуирани; Проверка и правење на пишани/документирани извештаи од документите кои биле дадени на располагање од страна на компанијата; Сумирање на активностите кои биле превземани од страна на инспекторот; Објаснување на процедурите во однос на активностите кои следат по извршениот инспекциски надзор; Да се биде пријателски настроен и отворен, но да се одбие да се дадат било какви изјави кои можат да бидат интерпретирани како формални изјави од страна на инспекторатот. Ова особено се однесува во делот на односот кон документите и службената кореспонденција кои ќе произлезат после спроведувањето на надзорот.<sup>310</sup>

<sup>309</sup> За вршење увид на лице види повеќе кај: Малиш Саздовска, М., *Еколошка криминалистика*, График Мак Принт, Скопје 2007, стр. 146 – 151.

<sup>310</sup> W. Maaskant / R.J.W. Hoeve / A.L.M. Rutten / J.G. Ruhaak, page 78.



**Подготовката на извештајот** е следната фаза која природно се надоврзува на досега преземените активности. Во однос на овој документ самиот извештај треба да обезбеди определени податоци кои ќе се карактеризираат со: точност, релевантност (особено правна - релевантност), потребен квантум и квалитет на податоци кои ќе утврдуваат одредена состојба на ниво на фактичка состојба, координиран (во смисла дека сите информации мора да бидат збирни во однос на субјектот на надзорот), да има одредена цел (извештајот во овој дел треба да биде објективен и да ја утврдува фактичката ситуација, притоа не извлекувајќи заклучоци), јасен и разбирлив.

Овој извештај понатаму е во функција на донесување на заклучоци врз основа на кои се преминува во следната фаза, а тоа е фазата каде се размислува за мерки кои следат после извршениот инспекциски надзор, како и дејствата што следат како резултат на утврдената фактичка состојба. Во овој дел општо можеме да кажеме дека инспекторот може да постапи на повеќе начини – генерално, како на пример да го информира субјектот за новите трендови, да даде забелешки на дејствија кои следат во понатамошни точки, како и забелешки во однос на временската рамка.

Во однос на остварувањето на институционалните претпоставки различни држави имаат различни решенија по ова прашање. Одредени автори наведуваат дека во повеќето од државите постои посебен орган надлежен за животна средина и во рамки на тој орган се спроведува политиката на Владата, односно државата, остварува меѓународна соработка, и врши законодавна, управна и надзорна функција...така многу држави имаат Агенција за заштита на животната средина (Швајцарија, Германија, Канада, Австралија и други) како стручна и независна државна организација.<sup>311</sup>

Во делот каде можеме да генерализираме за процесот на спроведување на инспекциски надзор можеме да кажеме дека се издвојуваат три фази и тоа:

1. Подготовка;
2. Спроведување на инспекцискиот надзор;
3. Завршување.

Ако сакаме да ги разложуваме овие елементи можеме да дојдеме до подетални расклопувања на самиот процес. Тоа би биле следните фази:

- Анализирање на релевантните/важни податоци во врска со субјектот на надзор;
- План за инспекција и формирање на тим на инспектори;

<sup>311</sup> Petković, G., *Novi koncept Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije*, Pravni život br. 9/2004, UDRUŽENJE PRAVNIKA SRBIJE, Beograd 2004, str. 375.



- Подготовка на обрасци и контролни листи за вршење на надзорот;
- Доколку е потребно да се извести субјектот на надзор (според законот за инспекциски надзор видовме дека е потребно известувањето);
- Обезбедување на опрема и инспекцискиот тим;
- Почетен состанок на тимот;
- Спроведување на инспекцискиот надзор на лице место;
- Завршен состанок и донесување заклучоци по однос на спроведениот надзор;
- Завршување, ревизија и доставување на извештајот за инспекцискиот надзор;
- Анализа на ревизијата, планирање на понатамошни активности.<sup>312</sup>

Практичната слика да ја доведеме до момент на акцептирана теоретизирана појава во однос на контролата и надзорот, треба да кажеме дека инспекцискиот надзор е прашање кое може да се изведе од бројните елаборирани наводи во овој труд, и тоа и кога зборуваме за нормирањето на поведението, а уште повеќе за конкретните контролно – надзорни механизми за практикување на државната волја. Пусиќ управувањето на општеството го објаснува на детален начин, назначувајќи ја клучната улога на државата во овој процес во делот на регулација на општествените односи.“ Кога зборуваме за регулаторниот процес, можеме да истакнеме дека истиот е цикличен. Истиот започнува со планирање на политиките, а тоа значи и целите кои произлегуваат од самите политики. Како што би се рекло: инспекцискиот надзор и примената на мерките се бескорисни ако не постои одредена цел на политиката.<sup>313</sup> Политиките, како што на неколку наврати нагласивме стануваат државна волја кога ќе преминат преку процесот на законодавството и официјално станат правен пропис на одредена држава. Во голем дел законодавството кое се однесува на животната средина е рамковно законодавство, оставајќи на секундарното (преку нормативна дејност на органи на управа носејќи подзаконски правни акти) да ги допрецизира условите, како и дозволите кои се однесуваат на заштитата на околината кои се поврзани со вршење на одредена дејност или активност. На овој процес се надоврзува надгледувањето на субјектите во поглед на почитување на воспоставените правила.

<sup>312</sup>Ministry of Environment and waters management Romania, *Ta for the implementation of the IPPC directive guidelines for inspection of ippc activities, 360039.19.RP.144 Final Report*, EC Delegation to Romania, 08 June 2005, page 7.

<sup>313</sup> *Priručnik za inspekcijски nadzo*, str.11.



Постоење на активност која се коси со правилата воспоставени со нормите, констатирана со инспекциски надзор води кон примена на мерки за заштита на животната средина. Секако дека законодавството мора да одговара на постоечките услови и околности, во смисла дека субјектите можат да ги исполнат таквите критериуми и се придржуваат до тие правила. Практичните податоци добиени во текот на инспекцискиот надзор и примената на мерки за заштита на околината можат да доведат до подобрување на законските одредби и дозволи со што би се оствариле целите на политиките и како законите и делувањето на инспекциските служби би останале уверливи и прифатени од целата јавност.<sup>314</sup>

Околу поимите „инспекциски надзор“ и „примена на мерки за заштита на животната средина“ постојат разлики, особено во делот на постоење на извесност дали постои прекршување на одредена одредба. На пример, примената на мерка веќе значи дека таква фактичка состојба е утврдена.

### **Индикатори за вршење инспекциски надзор**

Што се однесува до заштитата на животната средина во овој дел, кога зборуваме конкретно за определен организациско – структуриран модалитет можеме да кажеме дека се издвојуваат определени начела кои секако дека е неопходност да се почитуваат во делот на заштита на животната средина. Она што е карактеристично е дека определени начела органите на управата се должни да ги почитуваат кои како такви се предвидени во законот за општа управна постапка, законот за инспекциски надзор, како и материјалните закони кои ги спроведуваат, а кои често знаат и да ја уредуваат самата постапка, како и овластувањата и мерките кои може да се преземаат. Воопштено кажано, **пропорционалноста, доследноста, транспарентноста, цврстината** поткрепена со **праведноста** треба да обезбедат легитимитет на инспекцискиот надзор, како на оној во областа на животната средина, така и на било кој друг вид на надзор. Во вакви услови примената на законот се повеќе би можеле да ја доближуваме до онаа посакувана точка според која правните норми би се почитувале автономно од страна на правните субјекти.

Во однос на инспекцискиот надзор битно е да се наведат одредени критериуми во однос на варијаблите кои би ги имале во предвид и кои би биле релевантни за утврдување на стратегија за вршење на надзор. Во оваа смисла за надзорот во животната средина важни се:

<sup>314</sup> *Priručnik za inspekcijski nadzor*, стр. 12.



- Бројот на инспекции кои треба да се извршат; Бројот на поплаки по кои треба да се постапи; Загадувачкиот капацитет, односно ризикот предизвикан од инсталација; Типот на емисијата; Типот на примачот - вода, вода, почва; Тип на инсталација; Географско подрачје; Интензитет на користење на природни ресурси; Годишна сезона; Достапност на управувачки систем во однос на животната средина или друг тип на управувачки систем; Други инспекциски програми, како на пример координирани инспекциски надзори со други инспекциски или други државни служби; Договори/конвенции во рамки на ЕУ или други меѓународни или локални власти; Специјални (или нови) закони од областа на животната средина; Информации за промени, обезбедени од инсталациите; Актуелни состојби во животната средина; Договори во однос на животната средина;<sup>315</sup>

## 4.2 Надлежни субјекти за вршење на инспекциски надзор во животна средина во Република Македонија

Она што може да се забележи до овој дел од трудот е состојбата каде инспекцискиот надзор игра една од централните улоги во почитувањето на одредбите од областа на животната средина. Трудот невозможно е, а нема ниту амбиција да одговори на сите прашања поврзани со инспекцискиот надзор. Сепак голем дел од прашањата кои по својата природа беа доста прецизни се покренати и во одредена мера го задржуваат вниманието, генерално дефинирајќи ги прашањата во однос на инспекцискиот надзор, како еден од главните видови на управен надзор кој ја карактеризира авторитативната дејност на органите на управата и во голем дел е задолжен и не/заслужен за спроведување на прописите. Сфаќањето за правната држава во современото општество не подразбира само утврдување на определени права и обврски, а уште помалку нивна автономна примена.

Постоењето на процедурите е предуслов за законско и легитимно однесување на државата, во спротивно постапувањето на државните органи преку овластените лица може да стане самоволие. Оттука, постапките во сериозна мера се во состојба да ги

<sup>315</sup>W. Maaskant / R.J.W. Hoeve / A.L.M. Rutten / J.G. Ruhaak, page 35.



заштитат правата и слободите, истовремено обезбедувајќи легитимитет и одобрување од страна на граѓаните во една држава.

Инспекциската постапка е посебен вид на постапка која може да повлече сериозна одговорност на одреден субјект (иако го има префиксот - управна). Животната средина од друга страна неспорно е една од најважните прашања на кое човештвото треба да одговори со нејзина заштита и унапредување. Меѓународните декларации, конвенции, договори, резолуции и други акти на меѓународната заедница, понатаму, уставните, законските и другите одредби во општествата кои ја утврдуваат потребата од заштита на животната средина не би значеле ништо без конкретна и детализирана разработка на овластувањата и процедурите кои се наметнуваат при вршењето на државната авторитативна дејност. Инспекцискиот надзор во овој дел е исклучително важен како механизам и на истиот и особена важност му дава ЕУ, како и Обединетите нации.

Заштитата на животната средина во Република Македонија можеме да кажеме дека е обезбедена на нормативно ниво (Уставна категорија, системски закони, подзаконски акти), а обезбедена е и заштита со создадените институционални предуслови и капацитети кои постојат за спроведување на заштитата во ефективна смисла. Државните органи кои се надлежни да обезбедат заштита се бројни, но во овој труд ќе се осврнеме на делот на заштитата на животната средина преку инспекцискиот надзор.

Во Република Македонија инспекцискиот надзор во животната средина се остварува од повеќе органи, како на централно ниво (хоризонтално поделена надлежност), така и на вертикално ниво (надлежност да вршат инспекциски надзор општините, градот Скопје и општините во градот Скопје), на тој начин создавајќи двостепеност на инспекцискиот надзор во поглед на животната средина. На централно ниво централна улога во спроведување на инспекцискиот надзор има Државниот инспекторат за животна средина за кој веќе претходно спомнавме дека е орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање кој патем работи согласно општите прописи (уставни, законски и други правни акти) со кои се регулирани прашања од сферата на заштита и инспекциски надзор во животната средина и природата. ДИЖС конкретно врши инспекциски надзор и контрола во поглед на спроведување на следните акти:

- ЗЖС (Сл.Весник на РМ бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010 и 124/10);



- Закон за заштита на природата (Сл. Весник на РМ бр. 67/2004, 14/2006, 84/2007 и 35/2010);
- Закон за управување со отпадот (Сл. Весник на РМ бр. 68/2004, 107/2007, 102/2008, 143/2008, 124/10 и 9/2011-пречистен текст);
- Закон за управување со пакување и отпад од пакување (Сл. Весник на РМ бр. 161/2009);
- Закон за батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори (Сл. Весник на РМ бр. 140/2010);
- Закон за квалитет на амбиентниот воздух (Сл. Весник на РМ бр. 67/2004, 92/2007 и 35/2010);
- Закон за водите (Сл. Весник на РМ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009 и 83/2010);
- Закон за заштита од штетна бучава во животната средина (Сл. Весник на РМ бр. 79/2007 и 124/10);
- Закон за генетски модифицирани организми (Сл. Весник на РМ бр. 35/2008);
- Закон за заштита на потрошувачите (Сл. Весник на РМ бр. 38/2004, 77/2007 и 103/2008);
- Закон за хемикалии (Сл. Весник на РМ бр. 113/2007);
- Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води (Сл. Весник на РМ бр. 68/2004, 28/2006 и 103/2008);
- Закон за општа управна постапка (Сл. Весник на РМ бр. 38/2005 и 110/2008);
- Закон за инспекциски надзор (Сл. Весник на РМ бр. 50/2010);
- Закон за постапување по претставки и предлози (Сл. весник на РМ бр. 82/2008);
- Кривичен Законик (Сл. Весник на РМ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008 и 114/2009) и
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Сл. Весник на РМ бр. 13/2006, 86/2008 и 6/2010) и останати закони од областа на



заштитата на природата за прогласување на локалитети за споменици на природата и прогласување на национални паркови во РМ.<sup>316</sup>

Неспорна е извонредната сложеност на контролно – надзорните активности кои треба да ги извршат државните органи, а во таа смисла најповикан е ДИЖС. Инаку што се однесува за ИН во областа на животната средина се работи за можност за адекватна примена на правилата кои беа наведени претходно. Претходно наведената регулатива претставува ја регулира релевантната материја од областа на ЖС, а ДИЖС е надлежен за спроведување на одредбите. Правниот основ за формирање на ДИЖС како орган на државната управа во РМ е ЗОРОДУ. Што се однесува до надзорот во заштита на животната средина поаѓајќи од разликите во природата на надзорот и специфичноста на предметот на надзор освен Државниот инспекторат согласно законот за животна средина, инспекциски надзор вршат и други органи на државната управа согласно законот. Се работи за: Државниот пазарен инспекторат, Државниот санитарен и здравствен инспекторат, Фитосанитарната управа, Државниот инспекторат за земјоделство, и Дирекцијата за храна.

## **5. Инспекциски надзор во заштита на животната средина во Република Македонија - ДИЖС**

ДИЖС врши инспекциски надзор над примената на техничко-технолошките мерки за заштита на воздухот, водите, земјиштето, флората и фауната од деградирање и загадување, заштита на гео и биодиверзитетот, посебното природно богатство (национални паркови, споменици на природата, парк шуми, орнитолошки резервати и др. заштитени со закон подрачја), заштита на озонската обвивка, заштита од штетна бучава во животна средина и заштита од нејонизирачки зрачења во заштитетни подрачја, превенција од еколошки инциденти.

ДИЖС е раководен од Директор, а согласно постоечката систематизација од крајот на март 2007 година истиот е поделен на две одделенија. Првото одделение е одделение за инспекциски надзор кое во моментот нема раководител и располага со 19 државни инспектори (6 во Скопје, 3 во Тетово, 2 во Гостивар, по 1 во Битола, Велес,

<sup>316</sup> Министерство за животна средина и просторно планирање, ДИЖС за животна средина, *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2010 година*, Скопје, февруари, 2011, стр. 2 – 3.





Штип, Охрид, Куманово, Кавадарци, Гевгелија и Струмица), од кои 16 се државни инспектори за животна средина, а 2 се државни инспектори за заштита на природата, а 8-мина државни инспектори за животна средина согласно Законот за животната средина и Законот за заштита на природата и истите ги извршуваат и работите во делот на инспекциски надзор за заштита на природата како државни инспектори за заштита на природата на централно ниво.<sup>317</sup> Заедно со техничкото одделение инспекторатот брои 22 вработени.

Функцијата на документирање, анализа, подготовка на стратешки документи, планови, препораки, следење на состојбите со нивно квантифицирање во нумерички изрази во Република Македонија ја врши македонскиот информативен центар за животна средина<sup>318</sup> основана со цел да биде во состојба да може да управува со ризиците по животната средина во Република Македонија. Истата организациски е во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање и нејзината работа ја пропишува Владата на РМ по предлог на ресорниот министер.

Во Хрватска ваквата функција ја има Агенцијата за заштита на животната средина каде истата е формирана заради прибирање и обединување на податоците и информациите за животната средина, заради осигурување и следење на спроведувањето на прописите што се однесуваат на животната средина и одржливиот развој и нејзината работа е регулирана со посебен пропис.<sup>319</sup> Исто така и во Словенија наоѓаме вакво решение.

Она што може да биде предмет на размислување во однос на споредбата на решенијата во двете држави е предноста на самостојноста на ова тело на државната управа на Хрватска и Словенија. Во завршниот дел ќе бидат изнесени определени размислувања на кандидатот со цел да се предложи подобро оптимална организирана структура која ќе овозможи организациски предуслови и поголема заштита на животната средина.

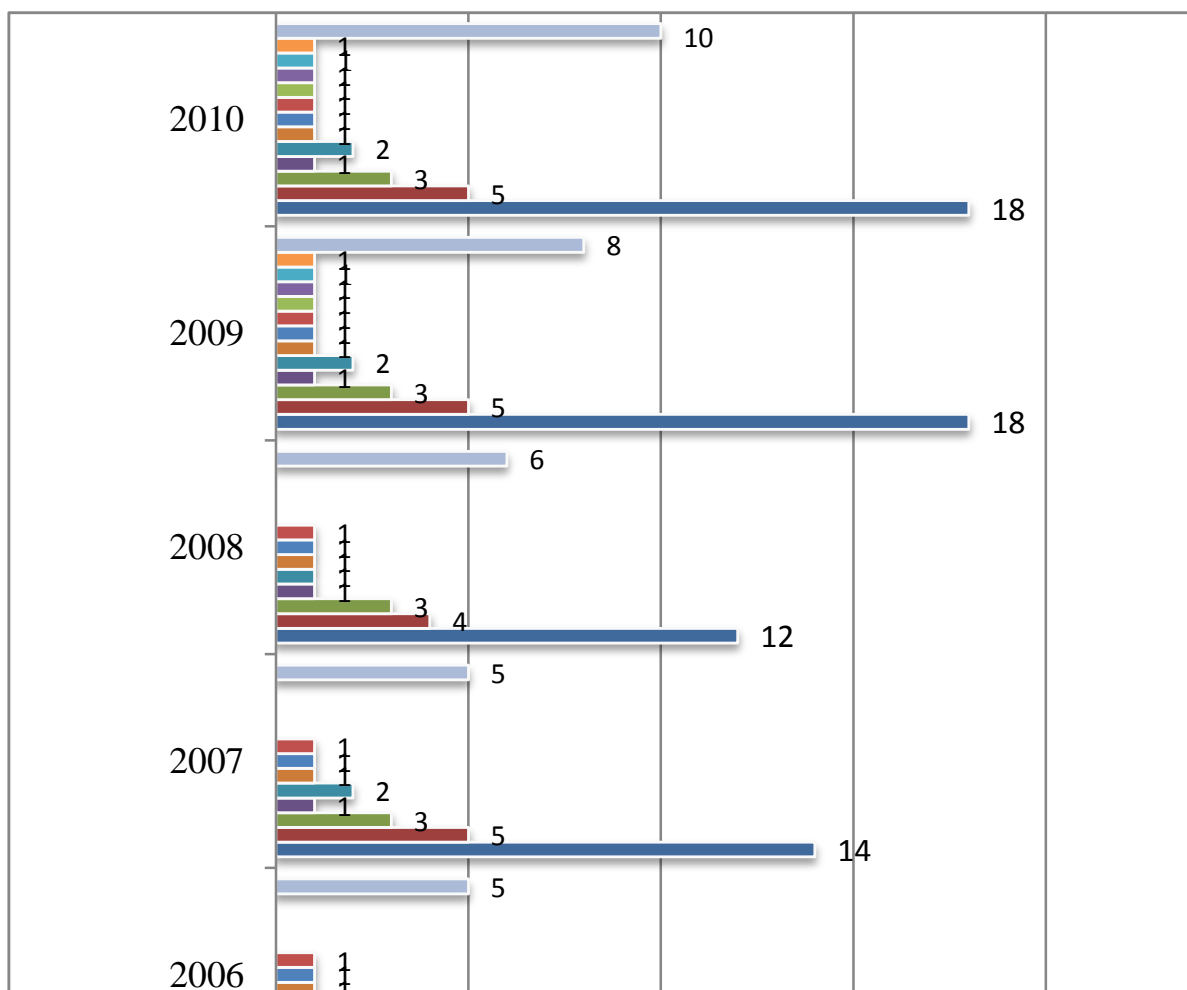
<sup>317</sup> *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2010 година*, Министерство за животна средина и просторно планирање – ДИЖС за животна средина, подготвено од Блинков, Д., Скопје, Февруари, 2011, стр. 3.

<sup>318</sup> ЗЖС, (Сл.Весник на РМ бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/10), член 40, 40 –а.

<sup>319</sup> *Zakon o zaštiti okoliša*, (Narodne novine, бр. 110/07) член 37.



Графички приказ бр. 5; Број и дистрибуцијата на Државни инспектори за животна средина и заштита на природата во периодот 2005 – 2010

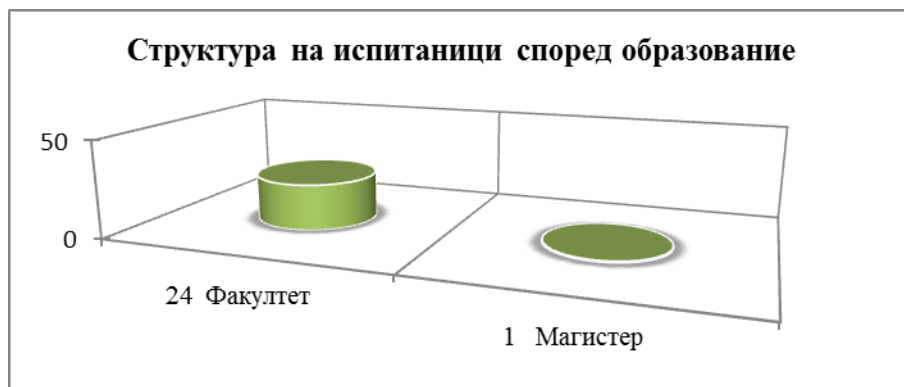


Графичкиот израз го изразува бројот на Државни инспектори во периодот од 2005 до 2010 година. Забележливо е дека во текот на 2009 година, државниот инспекторат значително ги зголемува своите кадровски потенцијали, со вработување на нови 6 инспектори, што всушност значи зголемување на потенцијалите за 50% во однос на претходните години. Таквата промена на состојбата може да претставува независна варијабла во однос на состојбата за бројот на извршени контроли и надзор врз објекти прикажани во графичкиот приказ подолу кој се однесува на интензитет на надзор, и преземени мерки по однос на истиот. Според тој табеларан приказ, бројот на извршени надзори е скоро удвоен. Оттука, може да канстатираме дека кадровскиот потенцијал на државниот инспекторат по основ на број на вработени има влијание на надзорот врз состојбите во животната средина, особено преку интензивирање на бројот на извршени надзори. Има определен нагорен тренд и во однос на двојното својство што го имаат дел од државните инспектори, односно истовремено извршувајќи ја и должноста за заштита на природата, согласно законот за природата. Овој број континуирано се зголемува, односно



бележи нагорен тренд, па така во 2006 година имало 12 Државни инспектори за животна средина, од кои 5 истовремено биле и државни инспектори за заштита на природата. Во 2010 година, има 18 инспектори за животна средина, од кои десет се и инспектори за заштита на природата.

Графички приказ б.



На втората табела е претставена структурата на испитаниците по образование, кое е согласно законот за животната средина, односно не постои испитаник кој има пониска или поинаква форма на образование од таа предвидена во законот.

Со оглед на овластувањата кои стојат на располагање на инспекторите, со класични авторитативни прерогативи, неопходност во нивниот професионален идентитет покрај постоењето на соодветно образование е и ултимативната потреба од постојана спремност, како во поглед на стручноста согласно спецификата на конкретен надзор, така и во поглед на познавање на прописи и регулатива. Во оваа смисла законодавецот утврдил потреба од полагање на стручен испит во рок од една година од денот на засновање на работниот однос. Овој испит се состои од писмен и усен дел. Начинот на спроведување го пропишува министерот за правда, додека програма за полагање на овој испит ја донесува функционерот кој раководи со органот во чиј состав е инспекциската служба. Освен еднаш положениот испит, кој рековме се полага најдоцна една година по засновањето на работен однос, исклучително важна е одредбата со која се утврдува обврска на инспекторите за полагање на стручен испит на секоја четврта наредна година. Во овој дел, можеби забелешка на авторот е дека подобро е решението кое е определено за полициските службеници, кои согласно законот за полиција, законот за внатрешни работи, како и соодветните подзаконски акти, се оценуваат секоја година.



Во поглед на условите, инспекторите мора да бидат државјани на Република Македонија кои имаат завршено високо образование, и истите можат да ги имаат следните звања:

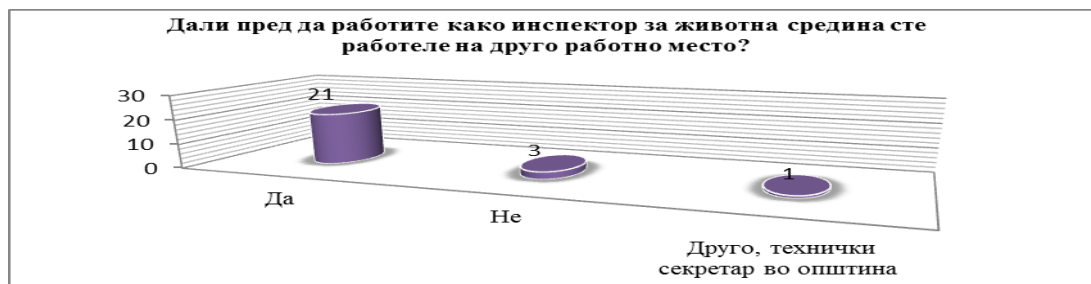
- Помлад инспектор (соодветно на „соработник согласно ЗДС“);
- Инспектор (соодветствува со „советник“);
- Виш инспектор (соодветствува со раководител на одделение);
- Главен инспектор (соодветствува со раководител на сектор);
- Генерален инспектор(соодветствува на државен советник).<sup>320</sup>

Дали во досегашна работа сте биле упатени на специјализација од областа на животната средина?

Графички приказ 7.



Графички приказ бр. 8.



Графички приказ бр.9.



<sup>320</sup> Закон за инспекциски надзор (Сл. Весник на РМ бр. 50/2010), член 22.



*Претходните резултати со контролно прашање се потврдени и тоа е воочливо од прикажаниот графички приказ. Имено, висок процент од испитаниците (60 % или 3 од 5 (3/5) испитаници) се изјасниле дека не се посветува доволно внимание на континуирана обука. Три од испитаниците, заокружиле „други“ и навеле во објаснување дека се посветува внимание, но тоа треба да добие на интензитет и значење. Во овој дел, испитаниците беа и прашани, во отворено прашање, доколку одговориле со не, што е тоа што би можело да се организира како најттно? Во овој дел, одговорите се навистина значајни, при што ќе наведеме дел од нив: имено, испитаниците предлагаат како најттно да се организира: **1. Обука од постари колеги на лице место; 2. Практична обука за затварање на предмет (се мисли на тек и реализација на инспекциска постапка, на пример: Давање на барање на одговорно лице на прекршочна комисија, постапка до пишување глоба, водење на постапка до затворање на одредена инсталација која загадува или не почитува пропишани норми); 3. Во овој дел, според одговорите на дел од испитаниците, односно овластените инспектори за животна средина се наоѓаат во состојба да бидат оневозможени физички да извршат надзор, со оглед на тоа што истите вршат инспекциски надзор во заштита на животната средина според овластување, односно тоа е само дел од описот на нивното работно место, потребата од обуки е нагласена во тој дел, со конкретизирање на овие активности на: практични примени на мерки на терен, стручно тематско усовршување, панел дискусии за решавање на проблемите, размена на искуства и тн.***

Надзорните овластувања и положбата на државниот инспекторат, како и овластените инспектори во општините произлегуваат непосредно од Законот за животната средина.<sup>321</sup> Се нагласува и постоењето на останати органи надлежни за вршење на инспекциски надзор, согласно законот за животна средина (ветеринарна, фитосанитарна, пазарна и др. Инспекциски органи утврдени согласно ЗЖС). Овластувањата во поглед на тоа на што се може да се врши инспекциски надзор, како и самата постапка се пропишани во законот (член 198, 199, 200, 201, 202), дел од законот кој всушност содржи одредби со кои се уредуваат овластувањата, делокругот на работа, постапката при вршење на надзорот како и одговорноста на инспекторите.

Зајакнувањето на капацитетите на животната средина се предмет на барања како на институциите кои работат во областа (во овој дел особени зајакнувања се потребни

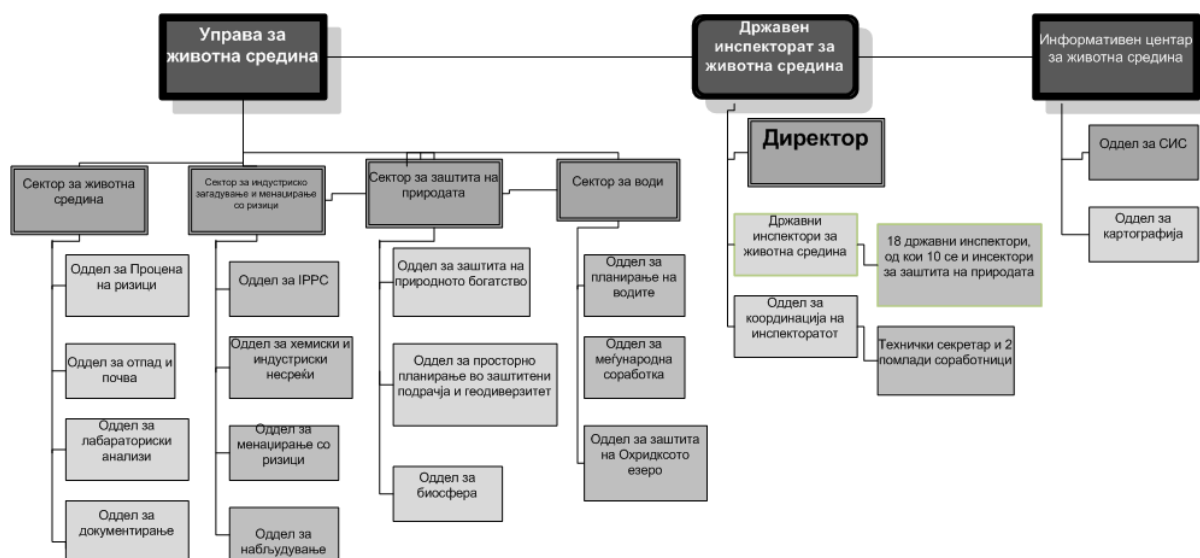
---

<sup>321</sup> ЗЖС, член 194.



во административниот капацитет на локално и централно ниво), ситуација која е забележана во извештаите на Европската Комисија. Критикувана е во овој дел и координацијата помеѓу административните тела.<sup>322</sup>

Графички приказ 10. Органограм Македонија



323

ДИЖС во последните години се екипира, но сеуште на незадоволително ниво. Нормативниот дел секогаш побрзо се заокружува, но истиот може да не биде соодветно следен од практиката, односно да остане неприменет во практиката. Она што е константа е дека Европската Комисија секогаш ја нагласува потребата од зајакнување на капацитетите на службите кои вршат инспекциски надзор во заштита на животната средина. Она што се истакнува како предизвик за овој орган е комплексноста на задачата да го подобри применувањето на законодавството истовремено постапувајќи пред се со превентивни мерки. Во овој дел ќе видиме како стојат состојбите со општините, особено имајќи предвид дека истите преземаат голем дел од обврските во сроведување на законите, односно се дел од институционалната архитектура во рамки на извршната власт. Дотолку повеќе што заштитата на животната средина е во рамки на изворните надлежности на општините.

Во овој дел, активностите на ДИЖС се движат во насока која треба да ги подобри состојбите, како во однос на нормативните решенија кои ќе обезбедат оптимално

<sup>322</sup> Република Македонија, *Извештај за напредокот 2009*, Брисел, 14 октомври, 2009. Стр. 73.

<sup>323</sup> Направена според објавениот органограм достапен на:

[http://www.eea.europa.eu/soer/countries/mk/soertopic\\_view?topic=country%20introduction](http://www.eea.europa.eu/soer/countries/mk/soertopic_view?topic=country%20introduction) (03.04.2011, 23:26).



уредена заштита на животната средина, како во материјалните одредби, така и во делот на постапката, но исто така и во однос на решенија во однос на решавање на прашањето за кадровското екипирање. Акти кои се подготвуваат во оваа насока, а сеуште се во работна верзија се: нацрт верзија на посебен Закон за инспекциски надзор во животната средина и природата кој ги следи Европските акти од таа област. Со ова решение инспекторатот би добил статус на правен субјект, а согласно тоа и самостојноста повеќе ќе дојде до израз. Во однос на кадровките решенија во тек е донесување на нов акт за систематизација на работните места.<sup>324</sup>

Главна активност на ДИЖС е да спроведе **проверки, истраги и ревизии на локациите**. Тие се три типа активности:

- **превентивни** (во процесот на одобрение на ИСКЗ, т.н еколошки дозволи, авторизации, гранични вредности на емисии);
- **казнени** (наметнување казни, декомисионирање на операциите или активностите);
- **ремедијативни** (наметнување активности за ремедијација за елиминирање на недостатоците и нивните причини).

ДИЖС преку управни постапки утврдува повреди на прописите од областа на животната средина, а тие постапки можеме да ги поделиме согласно нивната функција на:

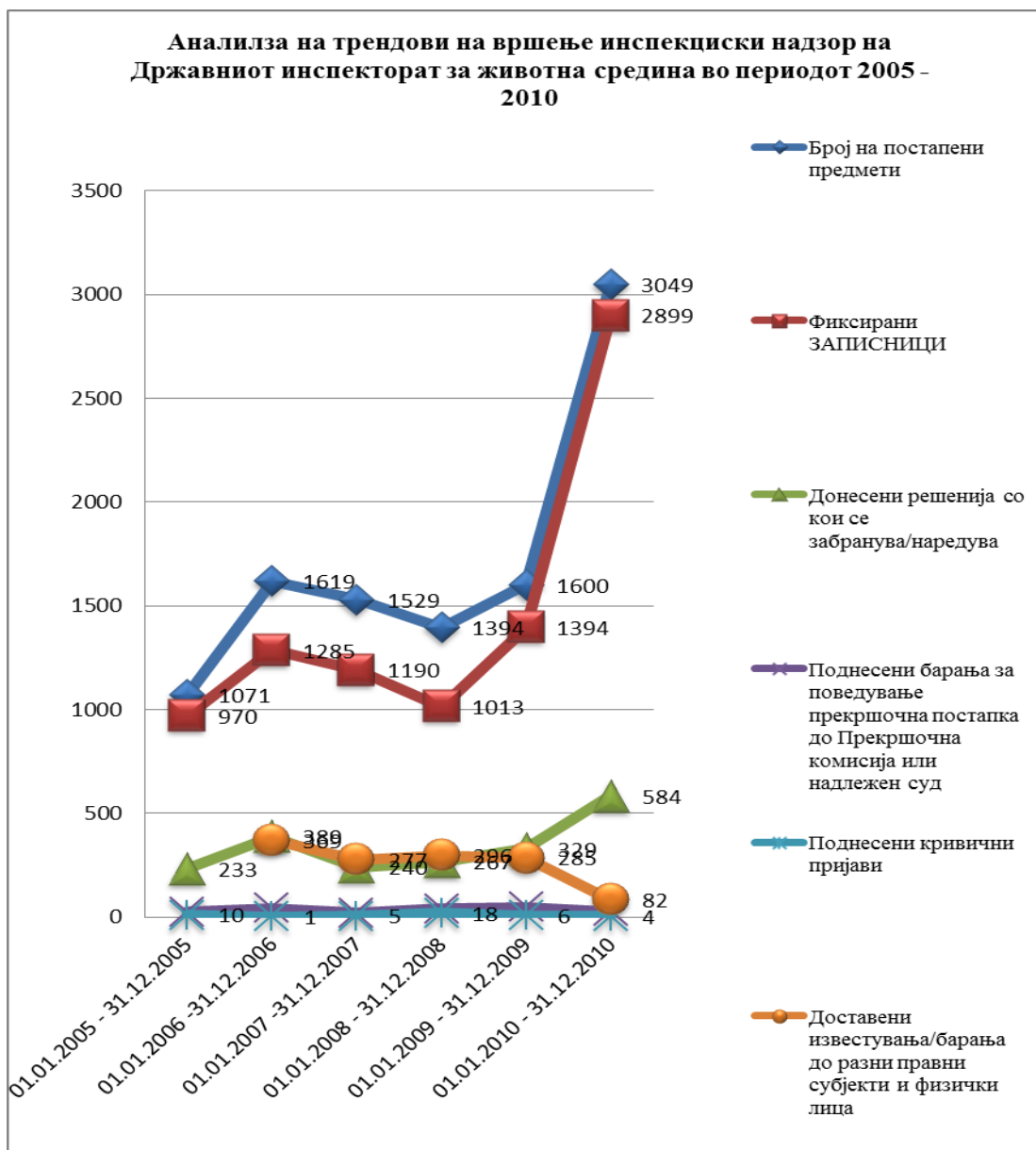
- **казнена** (казни);
- **ремедијативна** (акции за ремедијација, отстапување/ка).<sup>325</sup>

<sup>324</sup> Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2010 година, Министерство за животна средина и просторно планирање, ДИЖС за животна средина, Скопје, февруари, 2011, стр. 15.

<sup>325</sup> Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2010 година, Министерство за животна средина и просторно планирање – ДИЖС за животна средина, подготвено од Блинков, Д., Скопје, Февруари, 2011, стр. 4.



Графички приказ 11.



Графичкиот приказ кој е претставен претходно ги отсликува трендовите на вршење на инспекциски надзор од страна на ДИЖС, во временски период од 6 години, што соодветствува со донесувањето и стапувањето во сила на Законот за животната средина. Воглавно може да се забележат два периоди во остварувањето на надзорните активности, и тоа еден кој може да упатува на одредена предвидливост на постапувањето на инспекторатот, што може да се воочи од нумеричките прикази за периодот од 2005 – 2009 година, и втор временски интервал кој значително отстапува од предвидливата динамика која важи за претходниот интервал, а станува збор за 2010 година.

Класификацијата на постапувања која е земена во предвид (број на надзори, фиксирани записници, покренати прекршочни/кривични пријави, донесени решенија, доставени





*известувања/извештаи) генерално зборува за овластувањата и задачите кои ги врши Државниот инспекторат, при што можеме да констатираме значително поголем број на превентивни мерки. На пример бројот на поднесени прекршочни и кривични пријави се исклучително малубројни ако имаме во предвид дека се работи за временски период од една година, што укажува на тоа дека превентивните активности се изразени, што секако дека е во духот на законот за заштита на животната средина, а особено и со духот на генералниот закон за прекршоци. Она што може со сигурност да се констатира е невообичаениот зголемен број на надзори во текот на 2010 година, а и значително зголемениот број на решенија со кои се забранува/наредува определена активност, а сето тоа со ист капацитет на кадар, што секако е позитивен тренд, имајќи ја предвид самата психолошко – превентивна димензија на надзорот.*

ДИЖС партиципира во решавање на инциденти кои ја загрозуваат животната средина, како и нивна превенција, вклучен е во процесот на издавање/преговори за ИСКЗ дозволи во процесот на прифаќање на најдобро достапни техники, учествува со експертски мислења, ставови и извештаи за останати државни институции и други организации, остварува тесна соработка со Полицијата и Царината како и со другите партнер инспекторати на централно и локално ниво, обезбедува пристап на информациите за животната средина до јавноста, согласно законската рамка. Потребно е да се одбележи неопходноста во соработката со другите државни органи и институции. Царината и МВР можеме да ги истакнеме со оглед на спецификата на координацијата и соработката што се однесува на потребата за примена на истражни и специјални истражни мерки согласно ЗКП. Имено, ваков тип на мерки можат да преземаат овие органи на државната управа, а во овој дел значителна улога има и јавното обвинителство. Ваквата соработка особено е потребна имајќи предвид дека еколошкиот криминал многу често е прекуграничен, како во поглед на фактичко извршување на истиот, така и во поглед на последиците од одредено однесување. Имено, потребните специфични знаења кое го поседуваат инспекторите за животна средина се неопходност во утврдување на ваков тип на криминал, имајќи го во предвид нивното образование на самите нив, специфичните знаења и вештини кои ги поседуваат, како и техниката и опремата со која располагаат.



Графички приказ 12.



На графичкиот приказ е претставен ставот на испитаниците од емпириското истражување во однос на оцената за соработката помеѓу ДИЖС и ОИЖС со инспекциските служби кои вршат инспекциски надзор над примената на законот за животната средина. Можеме да забележиме дека единствено Државниот пазарен инспекторат единствено е оценет „одлично“, но само од три испитаници. Врз основа на повие податоци можеме да кажеме дека состојбите во однос на соработката е незадоволителна, со оглед на тоа дека дистрибуцијата на одговорите е воглавно на оцените: „постои на ниско ниво“, „незадоволително“ и „добро“, што за државни органи кои координирано и кохерентно треба да го спроведуваат законот, на што се должни според закон, е недозволиво. Особено се истакнува ниското ниво на соработка со фитосанитарната управа, агенцијата за храна и ветеринарство и државниот инспекторат за земјоделство.

## 5.1 Делокруг на работа на Државниот инспекторат за животна средина

Што се однесува до предметот на инспекцискиот надзор во животната средина од страна на ДИЖС можеме да кажеме дека се работи за извонредно сложена надлежност која се состои од голем број на овластувања, односно обврски. Во овој дел (се мисли на делокруг на надлежност на државните инспектори) се работи за бројни надлежности од



кои некои се однесуваат на утврдување на: подобност на инсталации кои се градат, дали се надминуваат дозволените количини на загадувачки материи, утврдување дали постои елаборат за животна средина, дали субјектите кои постапуваат согласно законот за животната средина постапуваат согласно правилата за информирање на јавноста, увид и контрола во сите фази на работа итн.<sup>326</sup> Државните инспектори се надлежни и во однос на вршење на надзорот над примената на мерките за заштита на почвата од загадување и пренамена на користење на почвата во делот на: преземање на мерки за спречување на загадување, почитување на попишани проекти за рекултивирање на почвата, преземање на мерки за заштита на почвата од загадување, исправност на апарати за мониторинг и др. Исто така важни се надлежностите на Државните инспектори во делот на надзор на спроведувањето на мерките за заштита од нејонизирачко зрачење, како и надзор над спроведување на мерките за заштита од непријатна миризба од инсталации со А- интегрирана еколошка дозвола и Б – интегрирана еколошка дозвола.<sup>327</sup>

Во однос на надлежноста, интересно е да се погледнат одговорите на државните инспектори за животна средина во однос на прашање: **доколку можат да променат нешто во надлежноста, што би направиле? Одговорите следат во табеларниот приказ, изворно според начинот на одговарање на испитаниците.**

1.	Би ги исклучила или намалила преклопувањата во надлежностите со другите инспекции.
2.	Некои од ингеренциите би се спуштиле од централно на локално ниво.
3.	Некои од надлежностите кои ги имаат ДИЖС да се десентрализираат и да се префрлат на овластените инспектори во општините.
4.	Преку ЗЕЛС да се разговара околу евентуални преклопувања на централно и локално ниво за сите закони, можеби треба да се размислува за соработка помеѓу повеќе општини во еден регион за подобрување на ефикасноста на службите и намалување на трошоците.
5.	Тема за поширока елаборација, надлежности од уредбите за елаборати од централно да одат на локално ниво, посебен закон за ЕИА, за хаварии и пречување на хаварии, регионален пристап на инспекцијата.
6.	Обемот на надлежности е огромен, не би имала предлог за приклучување на уште некоја надлежност. Јас би предложила надлежноста во делот на бучавата да се пренасочи на другите органи (МВР, Здравство)
7.	Отпад за сек.суровини/ пазарна инспекторатска полиција

*Одговорите на инспекторите, се различни во некои делови, но со квалитативна анализа можеме да забележиме дека во најголем дел државните инспектори сметаат дека треба да се направи прераспределба на надлежноста со општините во смисла на намалување на надлежноста на ДИЖС (смислата е дека ќе има помалку надлежности). Инаку на ова отворено прашање одговориле 7 од 9 државни инспектори за животна средина. Несомнено*

<sup>326</sup> Види целосно во Законот за животната средина, Опцит, член 198.

<sup>327</sup> ЗЖС, член 199.



дека бројот на инспектори и сложеноста и интензитетот на работа бара или пристап на доеквипирање на инспекторатот или децентрализација на дел од надлежностите. Тоа не би било проблем, доколку овластените инспектори би ја извршувале функцијата на вршење на инспекциски надзор, но поради финансиската состојба и можности голем дел од општините не се во состојба и немаат вработено ОИЖС, а останатите, покрај тоа што се ОИЖС работат и други работи. Во оваа смисла забележителен е одговорот на еден од испитаниците од овластените инспектори за животна средина според кој освен инспекцискиот надзор од областа на животна средина ги извршува уште:

- *Комунален инспектор во две општини; Градежен инспектор во две општини; Советник за издавање Б-ИСКЗ дозволи; Советник за одобрување на елаборати за животна средина во две општини; Член на комисија за утврдување на данок на промет; Одговорно лице за проектите што ги финансира министерството за транспорт и врски. Испитаникот продолжува со објаснувањето и вели: дека во голем дел ваквата состојба условува слаби и недоволни резултати што во голем дел го лоцира во прешироката законска регулатива што треба да ја следи и спроведува, но и фактичка неможност физички да постигне да стигне на сите локации. Како дополнителен проблем го наведува и пишувањето на Б- дозволи или одобренија за елаборати и инспекцискиот надзор од страна на исто лице, при што укажува дека е спротивно на законот!*

*Ваквата состојба тешко остава можност за реално прераспределување на надлежностите. Можноста за таква прераспределба во голем дел може да се лоцира во изградба на капацитетите како на централно, така и на локално ниво.*

Со оглед на тоа дека инспекциската постапка претставува посебен тип на управна постапка, една од нејзните главни карактеристики претставува донесувањето на решението како конкретен правен акт со кое се определуваат определени права и обврски за конкретни правни субјекти. Во овој дел, државните инспектори при вршење на надзор се овластени да донесуваат решенија во управна (инспекциска) постапка при што можат: **да определат мерки за отстранување на причините** за настанување на загадување, **отстранување на штетни последици, определат мерки за превенција, забрана** за изградба или реконструкција на инсталација, **ограничување на работа** на објекти, постројки и инсталации, како и да изречат забрана на нивна работа. Понатаму главните прашања од кои можеме да ја воочиме авторитативноста на инспекцискиот надзор од страна на ДИЖС е во делот дека при изрекување на решенијата мерките можат да бидат: **забрана, ограничување, одземање, задолжување**. Мерките за превенција се мерки кои подразбираат превентивна активност. Она што е воочливо во



законот за животната средина е дека репресивните мерки кои се претходно наведени се побројни и навидум можеби и поефикасни.

Во однос на овластувањата кои стојат на располагање при вршење инспекциски надзор како што видовме, на инспекторите (и државните и овластените) им стојат на располагање широка лепеза на мерки. Во истражувањето на испитаниците им беше поставено отворено прашање да наведат, кои мерки најчесто ги користат при донесување на решение. Во продолжение ќе бидат претставени изворните одговори на испитаниците.

Табеларен приказ бр. 13.

<b>Согласно законот за животната средина, при донесување на решенија по завршен инспекциски надзор Вие како државни или овластени инспектори најчесто какви мерки преземате?</b>	
1.	Налагам превземање на мерки за отстранување на причините за загадувањето.
2.	Совети.
3.	Корективни мерки: забрана за работа на определено време.
4.	Пред се нерепресивни мерки како на пример: едукативни информации со рокови за исполнување на одредени насоки и задолженија со решенија во управна постапка, таму каде што треба да се носи забрана, а понекогаш и глоба, платни налози или барање до прекршочна комисија.
5.	Пред се со решение задолженија, едукативен пристап, а доколку е крајно нужно и прекршочни одредби, на пример забрана и сл.
6.	Превентивни и со рок на отстранување на недостатоците.
7.	Превентивни, информативни, едукативни.
8.	Увид дали се превземаат препораки и мерки предвидени со решението.
9.	Во малкуте инспекциски надзори што сум ги извршила, најчесто стравот од големите казни ги натерал пријавените да постапат по моите укажувања (согласно со законот). Во тој случај ги затварам постапките со записник од дополнителниот увид и констатација дека случајот е решен.
10.	Во определен временски период да се отстранат недостатоците односно загадувањето на животната средина. Мандатни мазни. Прекршочни пријави.
11.	Задолжение да се извршат некои активности или забрана доколку има прекршување на законски одредби.
12.	Задолжение да се завршат некои дејности.
13.	Во краен случај превземам прекршочни мерки. Во најголем случај се мерки за отстранување на прекршокот со одреен даден рок.
14.	Зависи од констатираните состојби при увидот.
15.	Задолженија.
16.	Задолжување за отстарнување на неправилност.
17.	Мерки во урбана постапка.
18.	Мерки и начин за надминување на последиците од сторување на прекршокот.
19.	Определени согласно законот по кој постапувам: порамнување, посредување, поведување на прекршочна постапка, а кои се прецизирани во диспозитивот на предметното решение.
20.	Превентивни мерки.
21.	Со решение и даден рок за отстранување на проблемот, а потоа прекршочна постапка.
22.	Со решение се задолжува странката да ја отстрани аномалијата доколку е констатирано неправилност.

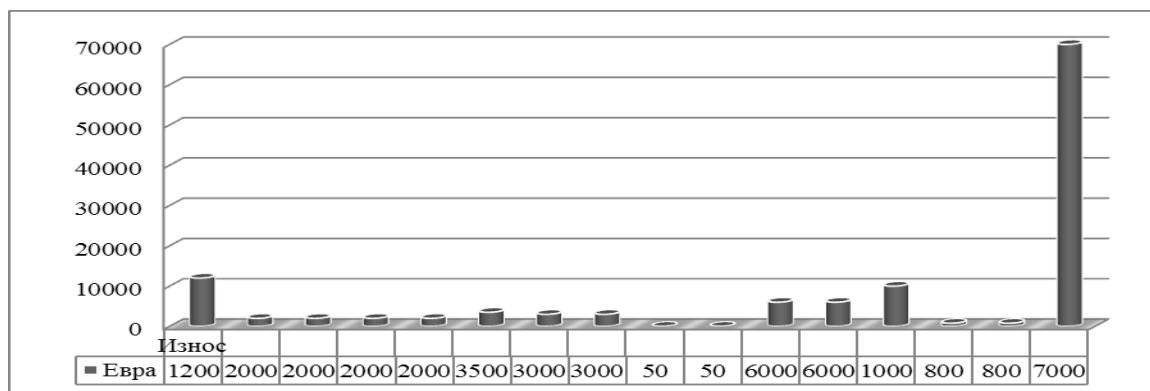


Од табеларниот приказ може да се увидат одговорите на секој од испитаниците. Она што може да се коментира во овој дел, е состојбата дека најголем дел од испитаниците (88%) одговориле на прашањето. **Прво**, тоа кажува на состојба каде испитаниците знаат за лепезата на мерки со која располагаат согласно законот за животна средина. **Второ**, она што може да се констатира од квалитативна анализа на резултатите е дека воглавно инспекторите користат превентивни и корективни мерки, исто толку и информативни, што секако е во согласност со духот на законот за животната средина и вршењето на инспекцискиот надзор, воопшто. Имено, ваквата состојба е многу логична, особено имајќи предвид дека интензитетот на промена на законодавството, во контекст на хармонизација со европската легислатива диктира различни критериуми и норми за состојбите во областа на животната средина. **Трето**, позитивен е и фактот дека во голем дел од одговорите може да се препознае и волјата за покренување на соодветна постапка (вообичаено – прекршочна, но и кривична), што упатува на тоа дека согласно законот инспекторите се подготвени да делуваат и репресивно, што претставува и основна карактеристика на инспекцискиот надзор.

Во однос на утврдување на репресивното делување, беше поставено прашање на инспекторите:

**Која е најголемата казна која ја изрекле како глоба по извршен инспекциски надзор?** Одговорите се претставени во следниот приказ:

Графички приказ бр. 14



Податливо во оваа табела е сознанието дека 9 од испитаниците **воопшто не изрекле парична казна!**, односно 16 од нив изрекле парични казни. Исто така во оваа табела можеме да воочиме практично во однос на дисперзијата која беше споменувана во теоретскиот дел од текстот во однос на тоа дека еколошкиот криминал може да биде релативно незначаен (на пример фрлање отпушок) или од посебна важност (трговија со радиоактивни материјали). Според тоа казните кои ги поднеле инспекторите со износ од 50 евра значително се разликуваат од онаа што се однесува на покрената прекршочна постапка за која е предвидена казна од 70 000 – 200 000 евра. Тоа секако зависи од потенцијалот за



загрозување на животната средина. Ова претставува конкретна манифестација на една од карактеристиките на еколошкиот криминал.

**Постапката за едукација** е посебна превентивна мерка која се истакнува со своето превентивно делување. Истата може да биде изречена само за определен број на прекршувања на прекршочните одредби во однос на животната средина. Постапката за едукација подразбира дека доколку се појави неправилност во однос на прекршување на делата кои се како такви наведени во член 204- а од законот за животната средина. Кога ваквата мерка ја изрекува државен инспектор истата се спроведува во ДИЖС. Неотстранувањето на овие недостатоци резултира со поведување на прекршочна постапка пред Прекршочната комисија.

Графички приказ бр. 15.



Постапката за едукација е мерка која има за цел да го одбегне класично – репресивниот пристап кој е карактеристичен за инспекцискиот надзор. Истата претставува нова мерка во нашето законодавство, и со оглед на тоа што надзорот и свеста за заштитата на животната средина е на општо ниско ниво, истата го оправдува своето постоење. Во оваа смисла се изјасниле и најголем дел од испитаниците на истражувањето, односно дека е



апсолутно корисна и неопходна мерка, која на долг рок треба да донесе стабилни и одржливи решенија се изјасниле 15 испитаници, кои претставуваат 60% од вкупниот број испитаници. Од друга страна, не е мал бројот на инспекторите кои се изјасниле дека истата се јавува во некоја форма на злоупотреба (повеќе или помалку). Пет, односно 20% од испитаниците забележале дека забележлива е злоупотреба во смисла на свесно и намерно спроведување на таква постапка и покрај тоа што субјектот очигледно поседува услови за остварување на стандардите. Тројца сметаат дека репресијата би донела подобри резултати, а дел од испитаниците се изјасниле надзор од понудените одговори при што навеле дека „сеуште е рано да се констатира состојба на успешност/неуспешност на мерката“.

Графички приказ бр. 16.



Графичкиот приказ во најголем дел ја потврдува состојбата претставена во претходната табела. Имено, најголем дел, 12 испитаници, што претставуваат 48 % од вкупниот број се изјасниле дека во најголем дел од случаите постапката за едукација е успешна, односно неправилностите биле отстранети. Оваа бројка соодветствува на претходната, според која сличен број на испитаници апсолутно ја оправдуваа оваа мерка двајца од испитаниците не се согласуваат со оваа констатација, а останатиот дел, на некој начин делумно или целосно се согласува со дадената констатација. Според ова, постапката





*за едукација претставува нова мерка, но прифатена од страна на инспекторите за животна средина, која за почеток и дава задоволителни резултати. Немањето на резултати, пак, од друга страна не би имало значење на неуспех, заради тоа што потоа следи покренување на барање на прекршочна постапка.*

## 5.2 Овластувања на инспекторите

Во однос на овластувањата на инспекторите поврзани со пристапот до одреден субјект на надзор, според одредбите на ЗЖС, во однос на тоа дека истите имаат право каде што смета дека е неопходно и во секое време, простории и деловни простории, локации и транспортни средства, увид во целокупната документација.<sup>328</sup> Станбените простории се предмет на судска дозвола за непречен пристап, односно судски налог. Во вршењето на надзорот се обезбедува и слободен пристап до технолошки, производствени и други процеси, а инспекторите имаат право и да запечатат простории и/или предмети. Доколку инспекторите бидат оневозможени да обезбедат пристап, тогаш истите имаат право да обезбедат асистенција од МВР согласно законот за Полиција.<sup>329</sup> Пасивниот субјект на надзорот (физички лица кое се нашло на лице место) е должен да се легитимира и да ги даде своите лични податоци, а истовремено да ги направат и достапни сите потребни информации и документи неопходни за спроведување на инспекцискиот надзор. Посебна одговорност во поглед на обезбедување на услови имаат одговорните лица, овластените лица и вработените во правните и физички лица кои се субјекти на надзор.

Со оглед на спецификите на овој тип на надзор во поглед на неопходноста од обезбедување на цврсти материјални докази, законот ја предвидел можноста за мерење и земање примероци и собирање на докази кое се состои во:

- да побара да му се достават резултатите од извршените испитувања, анализи и мерења извршени од правното или физичкото лице,
- да земе примероци, да ги анализира и да ги измери супстанциите и

<sup>328</sup> ЗЖС, член 205, став 1.

<sup>329</sup> Закон за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр.114/2006 и 6/2009). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.211/2006 од 05.11.2008 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.148/2008. Закон за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 92/2009), член 7.

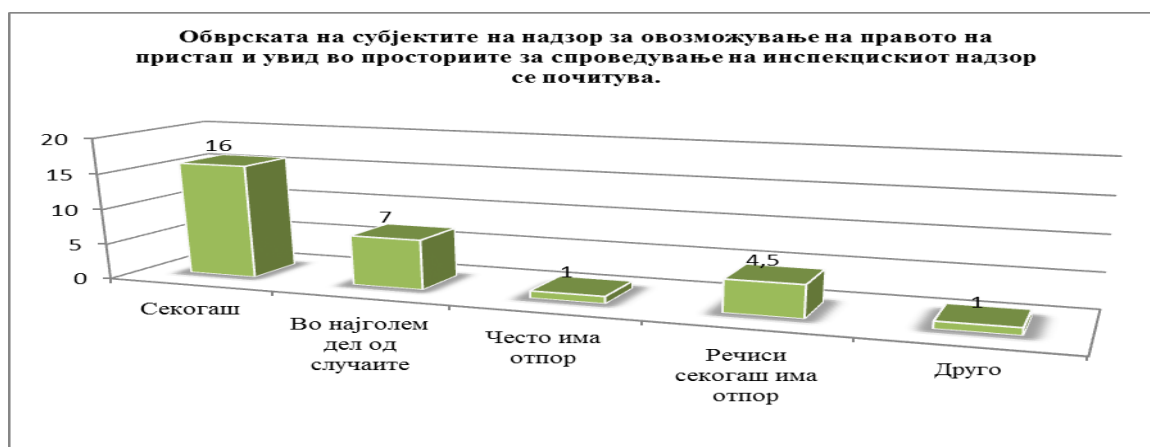


материите што се испуштаат во животната средина, како и бучавата и енергијата,

- да земе примероци и да ги анализира материјалите и производите, употребени или процесирани, како и отпадните производи, доколку има такви,
- да врши фотографирање или на друг начин да спроведува забележување на настанатата состојба,
- да ги разјасни причините кои предизвикуваат загадување и деградација на животната средина,
- да земе изјави од одговорните, службените, овластените и лицата затекнати, како и од други лица, што се релевантни за утврдување на нивото и видот на загадувањето,
- да побара спроведување на пробна работа или активност заради утврдување на ниво или вид на минато или идно загадување,
- да побара расклопување на производи или спроведување на тест заради утврдување на загадување и
- да преземат и други дејствија или активности со цел за обезбедување на докази кои се релевантни за утврдување на нивото и видот на загадувањето.<sup>330</sup>

Во графичкиот приказ можеме да ја увидиме дистрибуцијата на одговори во однос на почитувањето на обврските при спроведување на инспекциски надзор.

Графички приказ бр. 17.



Според графичкиот приказ, можеме да констатираме дека инспекторите уживаат авторитет при вршењето на надзорот. Имено, 16 испитаници што претставуваат повеќе од

<sup>330</sup> Опцит, член 206.



*3/5, односно повеќе од 60% од вкупно испитаните инспектори се изјасниле дека никогаш немаат проблем од субјектите под надзор во однос на обезбедување на пристап и увид во просториите со цел спроведување на инспекцискиот надзор. 7 од испитаниците се изјасниле дека во најголем дел од случаите е така, а 1 дека редовно се соочува со проблем. Ваквата состојба укажува на тоа дека овластувањата на инспекторите се во определени рамки во кои можат непречено да ја извршуваат својата функција, односно во рамки на општо прифатлив отпор, кој отпор е природен во најмала рака.*

### 5.3 Постапка за вршење инспекциски надзор

Кога се зборува за постапките по кои постапуваат државни органи, едно од прашањата е: на чија иницијатива треба да започнат определни дејствија? Во правото постојат две начела во однос на ова прашање и тоа официјалното и приватното начело. Овие две начела не се исклучуваат меѓусебно. Официјалното начело значи дека постапката започнува по иницијатива на органот или како што обично се нарекува – „по службена должност,“. Приватното начело се однесува на ситуација кога започнувањето на постапката зависи од иницијативата на странката, односно извесно правно или физичко лице. Во однос на инспекцискиот надзор во животната средина можеме да констатираме дека според важечките законски решенија истиот се врши **редовно (во рамки на предвиден план и програма согласно официјалното начело)**, како и по добиена пријава и/или сознание на други државни органи, организации, институции, правни и физички лица (странечко начело), како и од средствата за јавно информирање (јавноста е најсериозната контрола во демократските општества и истата не смее да биде игнорирана). Во однос на официјалното начело, а особено во контекст на законската обврска дека надзорот се врши редовно, потребно е да надлежните органи донесат план за инспекциски надзор. Планот го донесува директорот на ДИЖС, односно градоначалникот на општината или градот Скопје.



Графички приказ 18.



Графичкиот приказ покажува колку од субјектите кои одговарале на прашањата имаат донесено план за спроведување инспекциски надзор, што е обврска согласно законот за животна средина, и тоа најдоцна со крајот на календарската година, за следната година. Една петтина од испитаниците се изјасниле дека план не е донесен, што претставува високи 20 % од вкупниот број на испитаници. Ваквата состојба не само што оневозможува работење, особено вршење на редовен инспекциски надзор, туку и е спротивна на законските обврски. Според ова, ова е еден фактор кој придонесува кон намалување на квалитетот и потребниот интензитет за вршење на инспекциски надзор.

За одбележување е законската можност државниот или овластениот инспектор да можат да вршат надзор во секое време и место, без претходна најава во деловни простории, инсталации, објекти, како и на средствата за вршење на активност за која е потребно А или Б – интегрирана еколошка дозвола. Во оваа фаза инспекторите можат да преземат определени мерки за кои стана збор претходно, додека институцијата (надзор над законитоста на поединечен акт од страна на повисок надреден орган, на пример институционален надзор на решение донесено од Царинската управа на РМ врши министерството за финансии, орган во чиј состав е Царинската управа) надзор во овој дел го врши министерот за животна средина и просторно планирање. Тоа значи дека законитоста на решението на Државниот, односно овластениот инспектор ја оценува министерот за животна средина и просторно планирање. Ваквото решение е принципиелно во однос на сите управни постапки каде се решава со решение од страна на органи пониски од самостоен орган на државна управа. Против решението на министерот како и секое друго конечно решение донесено во управна постапка може да се поведе управен спор.

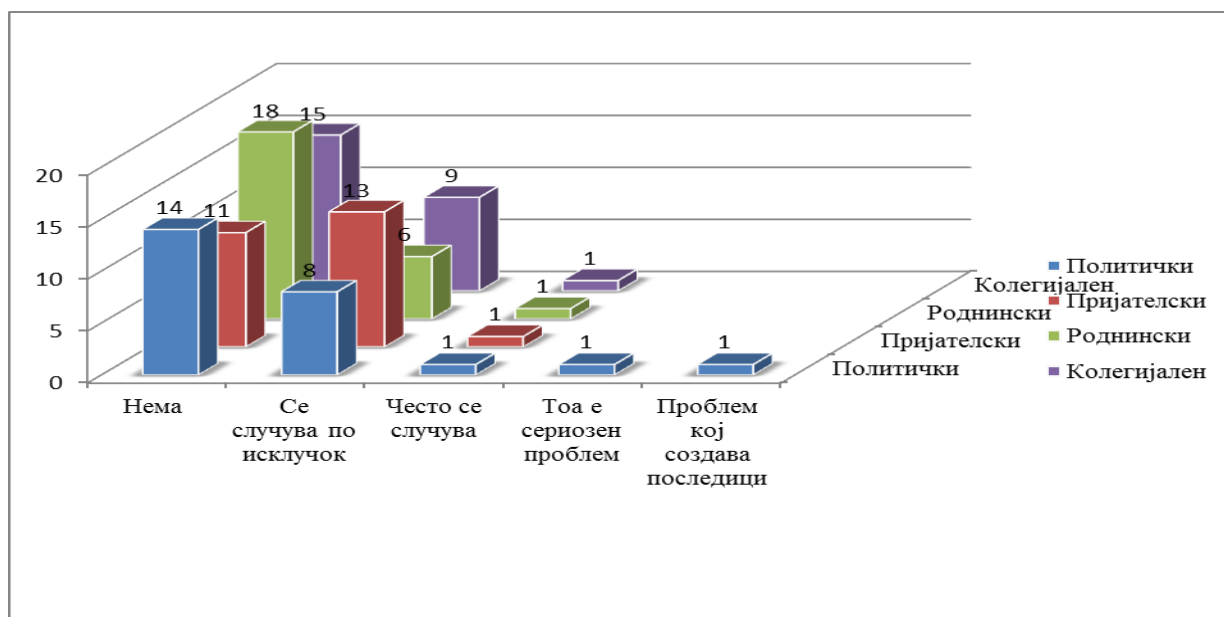
Во истражувањето беа поставени и прашања во однос на постоење на определени притисоци врз инспекторите при извршувањето на нивната работа. Исклучителната важност на овој тип на прашања е да се утврди дали во остварувањето на еден од



уставните принципи на работа на органите на државната управа на Република Македонија, а тоа е принципот на самостојност, се соочуваат инспекторите со пречки од било кој тип, разнебитувајќи ја доследноста во примената на принципот на законитост, како еден од основните на правната држава. Во овој дел резултатите од одговорите се претставени во следниот графички приказ:

Графички приказ бр. 19.

**Дали при работењето се соочувате со некаква форма на притисок?**



Од графичкиот приказ можеме да воочиме една дистрибуција на податоци која генерално не треба да создаде високо ниво на загриженост, особено имајќи предвид дека значителниот дел од испитаниците се изјасниле за одговор дека: нема никаква форма на притисок при вршење на инспекциските постапки и примената на инспекциските овластувања. Сепак, не е небитен податокот дека значителен дел од испитаниците се изјасниле и дека некоја од формите на притисок се случуваат „по исклучок“. Загрижува податокот дека повеќе од половината се соочуваат со притисок од пријатели, а уште посериозен е податокот дека значителен дел (9 испитаници, односно 36%) се изјасниле дека тоа знаат да го направат и колегите. Како и да е, во најмала рака ова се очекувани вредности, кои не покажуваат фрапантни податоци во однос на постоење на високо ниво на корупција по било кој основ.



## 5.4 Постапување на државниот инспектор по пријава од физичко или правно лице

Пријавата од правно или физичко лице за постоење на одредено противправно однесување претставува значаен поттик за органите на управата, особено имајќи предвид дека на овој начин се обезбедува автономно почитување на нормите. Оттука значењето на овие претставки е особено. Карактеристично за овие пријави е начинот на постапување кој се извршува на начин што пријавата се пренасочува кон органите на локалната самоуправа (градоначалникот на општина, град Скопје или општините во Скопје). Доколку во оваа постапка општината или градот Скопје не одговори на пријавата (институтот – молчење на администрација), а ДИЖС е известен за ова, тогаш истиот му определува рок (кој не може да биде подолг од 30 дена) за постапување, а доколку и тогаш изостане активност на општината, тогаш ДИЖС презема мерки.

Демократските политички режими вообичаено подразбираат информирање на јавноста за дејностите од јавен/заеднички интерес. Ваквата потреба во последно време вообичаено се дефинира како „потреба од транспарентност“, односно прозирност на нештата, а особено кога се работи за владеење во државата. Во таа насока, законот за животна средина<sup>331</sup> покрај тоа што наметнува обврска инспекторите кои вршат инспекциски надзор во животната средина (државните и овластените) да водат евиденција за надзорите и увидите, наметнува и обврска за објава на овие податоци на веб страните на надлежните субјекти на секои три месеци. Инспекторите исто така се задолжени да изготват извештај за изминатата календарска година во однос на извршен инспекциски надзор со наодите од истиот, за управните мерки, како и за поднесените пријави и резултите од истиот.

Во делот на одговорноста на службените лица (државните и овластените инспектори) правните субјекти кои подлежат на надзор имаат право да го известат функционерот на органот кој врши надзор, а тоа во ситуацијата е министерот за животна средина и просторно планирање или градоначалникот на соодветната општина. Во ваков случај функционерот може да покрене соодветна постапка (прекршочна, кривична, дисциплинска) за утврдување на фактите во врска со утврдување на конкретна одговорност.

<sup>331</sup> ЗЖС, член 209.



Графички приказ бр. 20.



Графичкиот приказ кој го прикажува одговорот на прашањето за тоа како инспекторите за животна средина би оцениле во однос на тоа колку често се случува да се добие пријава од физички или правни лица за дејствија или активности со кои се загрозува животната средина. Дистрибуцијата на резултатот поеднакво е распоредена во средните вредности на самата зачестеност, при што по 11 испитаници одговориле дека: „Многу често се случува 44%“ и исто толку испитаници дека „Ретко се случува 44%“, што претставува 88% од одговорите. Останатите 3 испитаници не се ослучиле за ниту еден од понудените избори. Во однос на овој резултат за очекување е резултатот дека нема такви случаи каде не се случува пријавување од страна на граѓаните, но индикативен е резултатот според кој секојдневно не се случува да се пријавуваат дела од областа на животната средина. Тоа во голем дел зборува за општествената, особено граѓанската свест за постоењето прво, а потоа и за интересот кон заштитата на животната средина. Вклучувањето на јавноста и нејзиното информирање ќе придонесе за што поголемо освестување, а според тоа и повеќе информации за самите инспектори. Притисокот на јавноста во демократските општества секогаш е најдобриот механизам за да се постигнат определени цели.



## 6. Инспектори за заштита на животната средина во рамки на општините

Децентрализацијата на власта е сложен и комплексен процес кој се однесува на мноштво од заедничките работи во една национална политичка организација како што е државата. Во Република Македонија за локалната самоуправа се зборува доста, а особено од донесувањето на законот за локална самоуправа во 2002 година со кој значително се проширија надлежностите на општините, како органи кои ја вршат децентрализираната власт во државата.

Една од наележностите на општините утврдени како такви во законот за локална самоуправа претставува и заштитата на животната средина и природата. Оттука, нормирањето на ваква надлежност во овој *lex specialis* за локалната самоуправа е основа за понатамошно утврдување на механизми за операционализација на самата надлежност. Во делот на животната средина, надзорот и контролата во однос на одредбите од законот за животната средина се пренесени и надлежности за вршење на инспекциски надзор во заштита на животната средина.

Законот за инспекциски надзор од 2010 година, како едни од организационите единици кои вршат инспекциски надзор во заштита на животната средина ги предвидува и инспекциските служби во рамки на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје.<sup>332</sup> Општината за работи од рамки на нејзината надлежност организира општинска администрација. Општината може да организира општински инспекторат заради вршење на инспекциски надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност.<sup>333</sup> За работите на надлежност на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, утврдени со законот за животна средина, инспекциски надзор над примената на истиот и прописите донесени врз основа на него вршат ОИЖС на општините, овластени инспектори на градот Скопје и овластени инспектори на општините во градот Скопје.<sup>334</sup> Во однос на условите кои треба да ги исполнат за да имаат својство и статус на овластен инспектор релевантни се истите услови како и кај Државните инспектори, односно три години работно искуство во структурата, како и образование кое е предвидено во член 196, став 1 од законот за животната средина.

<sup>332</sup> Закон за инспекциски надзор (Службен весник на РМ, бр. 50 од 13.04.2010 година), член 13.,

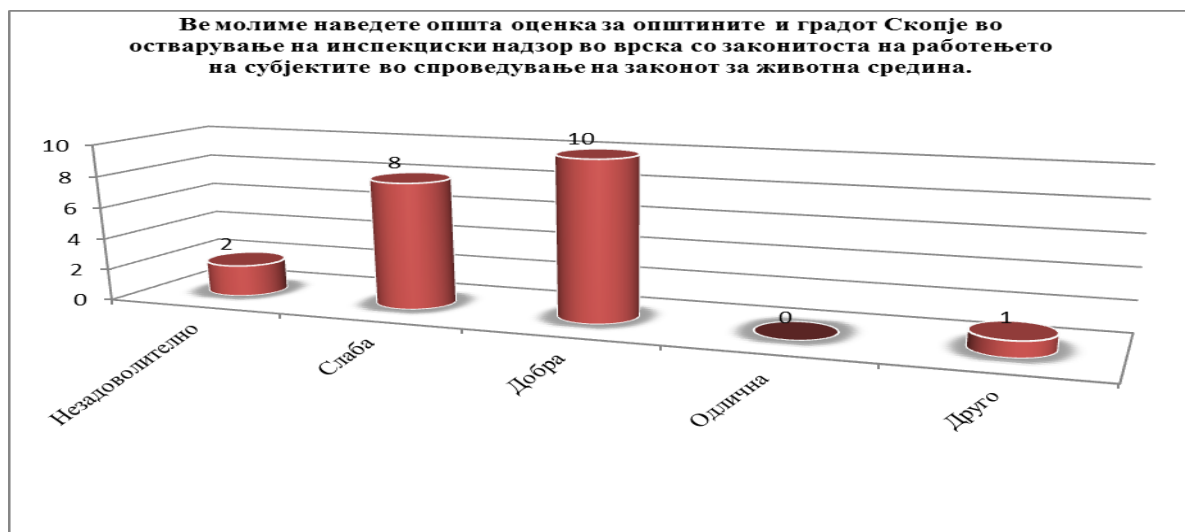
<sup>333</sup> Закон за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија број 05/02), член 57, став 1, став 3.

<sup>334</sup> ЗЖС, член 194, став 3.





Графички приказ бр. 21.



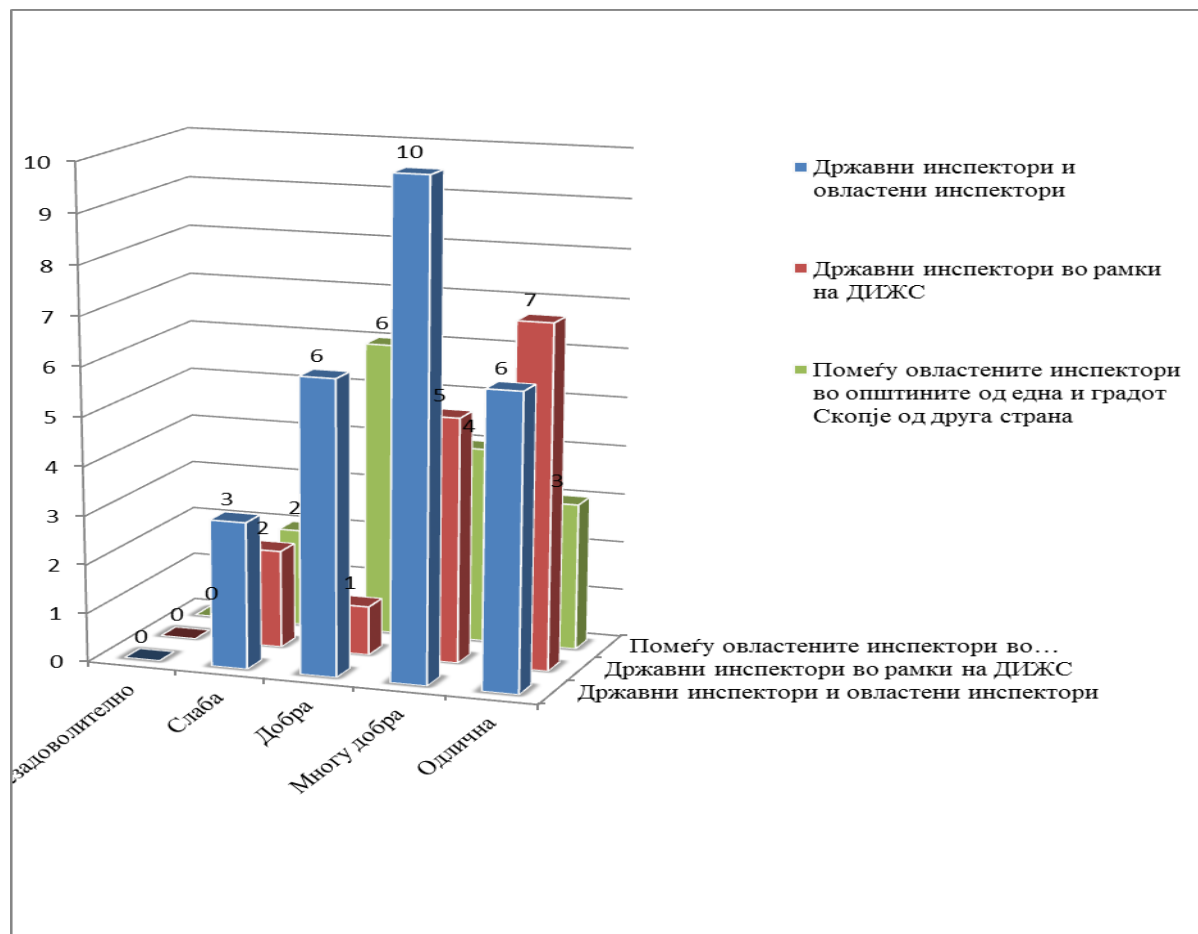
Графичкиот приказ ја покажува оцената за подготвеноста на општините за примена на ЗЖС. Според дистрибуцијата на одговори, најголем дел од испитаниците (40%) одговориле дека состојбата е добра. Исто така во ист број на испитаници – 10, што исто претставува 40% од испитаниците ја оцениле состојбата како слаба (8 од нив, што на скалата е како оцена 2, од 5) и двајца од нив дека не задоволува. Оваа состојба е индикативна и укажува на тоа дека во голем дел општините во најмала рака се недоволно спремни, обучени, технички и материјално опремени за успешен спроведување на инспекцискиот надзор. Како потврда на овој став е и тоа дека ниту еден од испитаниците не ја оценил состојбата со оцена „одлично“!

Овластените инспектори немаат исто ниво на надлежности во однос на Државните инспектори, а особено немаат право да вршат инспекциски надзор во инсталации и објекти каде е потребно **А- интегрирана еколошка дозвола**. Овластените инспектори своите овластувања во делот на надзор ги извршуваат во однос на контрола на обврските на субјектите на надзор кои треба да исполнат услови за Б – интегрирана и В- интегрирана еколошка дозвола и изработка на елаборат за заштита на животната средина. Оваа категорија на инспектори располага со овластувања и во делот на вршење на инспекциски надзор заштита на очвата, преземање на мерки во случај на пречекорување на загадување, и спречување на непријатна миризба во човековата околина.



Графички приказ бр. 22.

Како ја оценувате соработката помеѓу следните категории на инспектори?



Од графичкиот приказ можеме да ја констатираме состојбата на задоволството или впечатокот на испитаниците во однос на соработката помеѓу инспекторите за животна средина на сите нивоа и форми. Трендот и дистрибуцијата на податоците во голем дел е во рамки на горната половина на оцените, односно значителниот дел е оценет со многу добро, добро или одлично.

Овластените инспектори се надлежни и да донесуваат решенија како конкретни правни акти во однос на решавање на конкретни случаи врз основа на констатирана фактичка состојба. Во овој дел воочлив е авторатативниот момент особено во ситуациите кога со решението инспекторот ќе: **нареди, определи мерки за превенција, забрани, одземе, задолжи.** Наведените мерки претставуваат реакција на определено однесување кое отстапува од пропишаното согласно законот за животна средина. Спроведување на постапка за едукација исто како и кај Државниот инспекторат е овластување и кај овластените инспектори. Во делот на право на пристап на локации, објекти и сл. состојбата е идентична како и кај Државните инспектори. Во однос на прашањата за права и обврски на субјекти на надзор,



постапка, мерење и земање примероци, може да се каже дека нема разлика во овластувањата, односно правата и обврските на овластените инспектори и Државните инспектори.

Графички приказ 23.



Графичкиот приказ отсликува состојба која може да предизвика загриженост, особено имајќи предвид дека општините во процесот на децентрализацијата веќе подогл временски период согласно децентрализацијата се овластени да вршат инспекциски надзор. Според оваа бројка, можеме да кажеме дека повеќе од 2/5, односно 43% од испитаниците од општините се изјасниле дека немаат исполнето услови. Ваквиот висок процент на општини, комбинирано со фактот дека повеќе од половина општини немаат ОИЖС, едноставно го прави спроведувањето на инспекцискиот надзор во насока на примена и заштита на ЗЖС и другите закони од областа на животната средина, тешко, дури и незамисливо остварлив.

Инаку во однос на фактичката состојба во однос на кадровското екипирање на општините може да се каже дека сеуште не е на задоволително ниво имајќи предвид дека околу 40 овластени инспектори се на работни места во општините ширум државата. Значи според официјалниот податок од 85 општини околу 45 % имаат назначено овластен инспектор за животна средина.<sup>335</sup>

<sup>335</sup> Министерство за животна средина и просторно планирање, ДИЖС за животна средина, *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2010 година*, Скопје, февруари, 2011, стр. 5 – 6.



## 7. Постапка по констатација на извршено кривично дело од областа на заштита на животната средина

Во однос на констатирање на дејствијата кои ги содржат законските битија на кривичните дела предвидени во глава XXII од КЗ на РМ (наведени во делот на кривично – правна заштита на животната средина во РМ, стр. 61 од овој труд) можеме да кажеме дека може да се јават повеќе државни органи, а не само ДИЖС. При вршење на инспекциски надзор во инспекциска постапка може да дојде до констатација на однесување кое ги исполнува претпоставките на битието на одредено кривично дело. Во овој дел кога ДИЖС ќе утврди состојба во која некое лице извршува некои од делата кои се горенаведени, тогаш согласно овластувањата утврдени со ЗКП ќе поднесе кривична пријава.<sup>336</sup> Не секогаш ДИЖС е тој кој е надлежен за постапување, но секако ако воочи некоја состојба каде се врши некое од кривичните дела, во најмала рака ќе го извести органот кој е надлежен, а тоа би биле или органите кои вршат инспекциски надзор согласно законот за животната средина, или министерството за внатрешни работи или евентуално друг државен орган или институција со јавни овластувања.

Поднесувањето на кривичната пријава воглавно подразбира веќе утврдена фактичка состојба и постои извесност за тоа дека е сторено одредено дело. Околу инструментариумот кој стои на располагање на надлежните државни органи во овој дел, можеме да кажеме дека истиот е предвиден со законот за кривичната постапка каде се предвидени сите инструменти и процедури потребни за да се дојде до сознанија, а виновниот сторител се казни. Особено треба да се олесни координацијата и кохерентноста на државните органи при спроведување на инспекцискиот надзор со примената на законот за инспекциски надзор. Имено, во првиот дел зборувавме за специфичностите кои ги обезбедува овој тип на надзор, особено „алатката“ која ја обезбедува во однос на таканаречениот „координиран инспекциски надзор.“ во прибирање на сознанија кај сложени настани и состојби, каде се потребни посебни

<sup>336</sup> Закон за кривичната постапка (Служен весник на Република Македонија бр. 15/97; 18/99; 44/02; 27/04; 74/04; 75/05; 83/08; 53/09; 67/09), член 141. Согласно овие државните органи, институции што вршат јавни овластувања и други правни лица се должни да пријават кривични дела за кои се гони по службена должност, за кои се известени или за тоа ќе усознаат на некој друг начин. Точка 2 ја утврдува обврската за наведување и на доказите, односно преземање мерки за да се сочуваат трагите, предметите и сл.



стручни знаења и вештини од различни области заради комплексноста на одредено дело, овој механизам би бил исклучително корисен.

Инаку во делот на овластувања во предистражна постапка, доколку се потребни координирани напори но и посебни овластувања, ДИЖС согласно ЗКП е упатен на соработка со МВР, доколку со овластувањата кои се ставени на располагање со материјалниот закон (материјален закон во делот на заштита на животна средина кој помеѓу другото ги утврдува и овластувањата на инспекторите, како што се увид во документи, деловни простории и сл. види повеќе поглавје „овластувања на инспекторите“) не може да ги обезбеди предметите и трагите кои му се неопходни. Посебно сите државни органи и институции што имаат јавни овластувања се упатени на соработка со министерството за внатрешни работи (МВР ги има сите овластувања согласно ЗКП и во предистражната фаза и во истрага<sup>337</sup>) или Царинската управа<sup>338</sup> доколку е потребно примена на специјални истражни мерки. Инаку, МВР може да се вклучи во предистражна постапка или воспроведување на истрага за сите дела од областа на животната средина (ако ништо друго, секогаш е должно да даде асистенција доколку е побарано), а Царинската управа е овластена да примени овластувања согласно ЗКП (член 142 – а, точка 1), кога постапува по сознанија за спречување, откривање и докажување на кривичните дела: Неовластено прибавување и располагање со нуклеарни материи – член 231 од КЗ и внесување опасни материи во земјата – член 232 од КЗ на Република Македонија.

<sup>337</sup> Закон за кривичната постапка (Служен весник на Република Македонија бр. 15/97; 18/99; 44/02; 27/04; 74/04; 75/05; 83/08; 53/09; 67/09), член 142 , точка 2 и 142 – б.

<sup>338</sup> Царинската управа располага со овластувања но само за откривање и спречување на определени кривични дела (редуцирана надлежност во предистражна и истражна постапка), исто како што има и Финансиската полиција, види: Закон за кривичната постапка (Служен весник на Република Македонија бр. 15/97; 18/99; 44/02; 27/04; 74/04; 75/05; 83/08; 53/09; 67/09), член 142 – 2, точка 1 и 2.



## 8. Прекршочната постапка при заштитата на животната средина

Правните норми не секогаш заштитуваат вредности во општеството со иста важност. Можеме да кажеме дека се она што е предмет на регулирање на правна норма заштитува определена општествена вредност, но не можеме да генерализираме еднаквост на последиците и вредноста која се заштитува со самите норми.

Наполеновиот кривичен закон ги утврдува казните дела, воедно ги пропишува прекршоците како посебни, поблаги облици на повреда на општествената дисциплина.<sup>339</sup> Освен во Наполеониовиот кривичен законик, прекршоците се јавуваат уште со многу постар датум. Првите облици на прекршоци и постапка за нивно казнување се сретнуваат уште во Римското право. Римските магистрати казнувале за поединечни постапки кои и денес претставуваат прекршоци.<sup>340</sup>

Иако се работи за полесен облик на противправно однесување во однос на кривичните дела, сепак не треба да имаме во вид дека се работи за незначителни повреди. Токму нивната бројност, содржина (се работи за противправно), зачестеност, нарушувањето на јавниот поредок, ред и вообичаениот начин на живот ги прави сериозни и битни повреди на правниот систем

Во нашата држава релевантни прописи за водење на прекршочна постапка се:

- **Законот за прекршоци** како општ, рамковен закон;
  - Самиот закон содржи **бланкетни норми** за употреба на норми од општиот дел на кривичниот законик на Република Македонија (член 2, став 1) и Законот за кривична постапка (член 2, став 2);
    - Битно е да се напомене дека овие одредби се користат само од судовите за на тој начин доследно се задржи начелото за поделба на власта;
- **Законот за општа управна постапка**, само кога е надлежен прекршочен орган;
  - Самиот закон содржи бланкетни норми за употреба на одредби од Законот за општа управна постапка (член 66);

<sup>339</sup> Borković I.: *Upravno Pravo*, INFORMATOR, Zagreb 1995 : 495

<sup>340</sup> Ибид, стр. 495



- Битно е да се напомене дека овие одредби се користат само од органите на државна управа и организациите со јавни овластувања, односно овластените да решаваат во прв степен за прекршоци;
- **Законот со кој е пропишан прекршокот;**
  - Материјален закон со кој е основан или по кој работи прекршочниот орган или организација со јавни овластувања.
    - На пример: Министерството за животна средина и просторно планирање е надлежно да постапува по прекршоците предвидени со законот за животна средина од прва и втора категорија. Исто така министерството за внатрешни работи е надлежно да постапува по прекршоците против јавниот ред и мир, надзор над државна граница, превоз на експлозивни материји, безбедност во патниот сообраќај и тн.

Оние прашања што кај нас се решени со упатувачки (бланкетни норми) таму се таксативно наведени. И покрај тоа што во најголем дел работите се решени со генералните закони во овие држави тоа не значи дека се е уредено, односно и во тој случај посебните закони ќе го дерогираат генералниот.

Во однос на прашањето за надлежност во решавањето во прекршочна постапка имаме исто така определени специфики во Македонија.

Според законското решение постојат два вида на органи кои се надлежни за водење на прекршочна постапка во прв степен:

- Во првиот случај тоа е **судот**. Тој е надлежен за водење на прекршочна постапка за прекршоци за кои е предвидена судска надлежност во прв степен и во тој случај постапката ја води судија поединец (член 70).
- Во вториот случај тоа е **прекршочен орган** кој може да се јави во два облика:
  - **Орган на управа или организација со јавни овластувања и**
  - **Друг орган што врши јавни овластувања на надзор над спроведување на законите со кои се пропишани прекршоците (член 53, став 2).**

Во однос на прекршоците во областа на животната средина можеме да кажеме дека се бројни и утврдени со законите кои беа наведени претходно во текстот. Она што е карактеристика за прекршоците, како што беше наведено е дека се утврдуваат во



материјалните закони од одредена област, вообичаено во завршната глава од законот, каде под наслов „прекршочни одредби“ се наведени самите поведенија, како и казните кои следат во случај на непочитување на истите. Како што беше наведено претходно, покрај законот за прекршоци (кој е *lex generalis*) и законот за општа управна постапка, се применува и материјалниот закон. Вообичаено и материјалните закони ги содржат специфичностите во делот на постапување по прекршоци во одредена област. Во таа смисла, законот за животната средина е материјален закон кој содржи кои однесувања ќе имаат обележја утврдени како прекршоци, како одредби од делот на постапката на надлежните органи при констатирање на истите.

Генерално во законот за животна средина имаме поделба на три категории на прекршоци, зависно од сериозноста на самите последици и опасноста која можат да ја нанесат.

- **I категорија на прекршоци** (член 212 - г). Се изрекува за дејствија и активности наведени во овој член за кои може да се изрече максимален износ на глоба од 3000 евра во денарска противвредност. Надлежна за постапување за оваа категорија на прекршоци е *Прекршочната комисија*. Инаку прекршочната комисија е формирана од надлежниот министер во определено министерство, во случајот министерот за животна средина и просторно планирање. За оваа категорија на прекршоци може да се спроведе постапка за порамнување<sup>341</sup>. Може да се предложи надминување на последиците од прекршокот и со вршење или сторување на општо корисна работа.<sup>342</sup> За одредени прекршоци (член 212 – г, точка 10) од оваа категорија државните и овластените инспектори може да изречат прекршочна санкција на лице место со врачување на глоба, која сторителот е должен да ја плати во рок

<sup>341</sup> **Постапката за порамнување** (член 212 - в) се прелага на сторителот на прекршокот пред да се поднесе барање за прекршочна постапка. Се составува записник кој содржи битни елементи за прекршокот и лицата кои се затекнати. Се констатира во записникот и начинот на кој ќе се отстранат последиците од прекршокот, како и начинот на надминување на последиците од стирувањето. Државниот и овластениот инспектор се овластени да водат ваква постапка, а истите можат во постапката на сторителот да му дадат платен налог.

<sup>342</sup> **Општо корисната работа** (212 - д) може да бидат повеќе субјекти (заедничко за нив е што треба да вршат дејност од јавен интерес) со кои министерството има склучено договор за римање на општокорисна работа. **Со општо корисна работа може да се замени глобата изрезена со одлука од Прекршочната комисија или утврдена со спогодбата донесена од Комисијата за посредување.** Замената на глобата со општокорисна работа се врши со донесување на решение на Прекршочната комисија. Општо корисната работа може да се состои од: 1. Вршење или сторување на општокорисна работа како реална работа; 2. Додување на средства за вршење на општокорисна работа.





од осум дена. Доколку не ја плати истите се должни да поднесат барање за поведување на прекршочна постапка.

- **II категорија на прекршоци (212 - е).** Се работи за категорија каде за дествија со обележја на прекршоци, може да се изрече глоба до 6000 евра во денарска противвредност. И за оваа категорија на прекршоци **надлежна е Прекршочна комисија**. И за оваа категорија на прекршоци **може да се спроведе постапка за порамнување**. За определени постоечки прекршоци од оваа категорија може да се изрече и дополнителна санкција забрана за вршење на дејност на правното лице во траење од најмногу 30 дена, или во други околности привремена забрана на вршење одделна дејност во траење од најмногу 30 дена. За прекршоците од оваа категорија директно се покренува барање за поведување на прекршочна постапка пред Прекршочната комисија.
- **III категорија на прекршоци (212 - г)** Категорија на прекршоци каде може да се изрече глоба во вредност од 70 000 до 100 000 евра во денарска противвредност. Основните судови кои имаат месна надлежност се надлежни за постапување на оваа категорија на прекршоци. За оваа категорија на прекршоци можа да се спроведе постапка за посредување<sup>343</sup>. За сериозноста на оваа категорија на прекршоци зборува и тоа дека ако настанат тешки последици врз животот и здравјето на луѓето може да се изрече и санкција до 700 000 евра. Во однос на новината во македонскиот систем (согласно реформите на правниот систем кои настанаат согласно амандманите на Уставот на Република Македонија од 2005 година), односно формирањето на прекршочните комисији

<sup>343</sup> **Посредување** (член 212 - г) може да се понуди на сторител на прекршок од трета категорија со која треба да се постигне согласност со која сторителот на прекршокот треба да ја плати глобата, другите давачки или да ги отстрани последиците од прекршокот. Според ова, за прекршок од трета категорија може да се дојде до состојба преку постапката за посредување со која само би се отстраниле последиците од прекршокот, согласно терминологијата на член 212 – г, точка 1, според кој „...или да ги отстрани последиците“, всушност укажува на тоа дека може да остана и само на отстранување. Државните и овластените инспектори составуваат записник со кој се констатира согласноста на двете страни за покренување на постапка за посредување на кој се потпишува и сторителот на прекршокот. Постапката се активира според официјалното начело, односно со барање на државниот и овластениот инспектор. Согласноста треба да се постигне во рок од осум дена од почетокот на посредувањето. Постапката за посредување се води пред **Комисија за посредување** која е составена од три члена, кои се избираат од редот на вработени во органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина од кои еден е дипломиран правник. Кога е постигната спогодба за посредување, глобата може да биде намалена најмногу за една половина од максимум пропишаната глоба за прекршокот.



во рамки на управната власт, можеме да ја прикажеме бројката на водени прекршочни постапки за 2008, 2009 и до средината на 2010 година.

*Табеларен приказ бр. 24.*

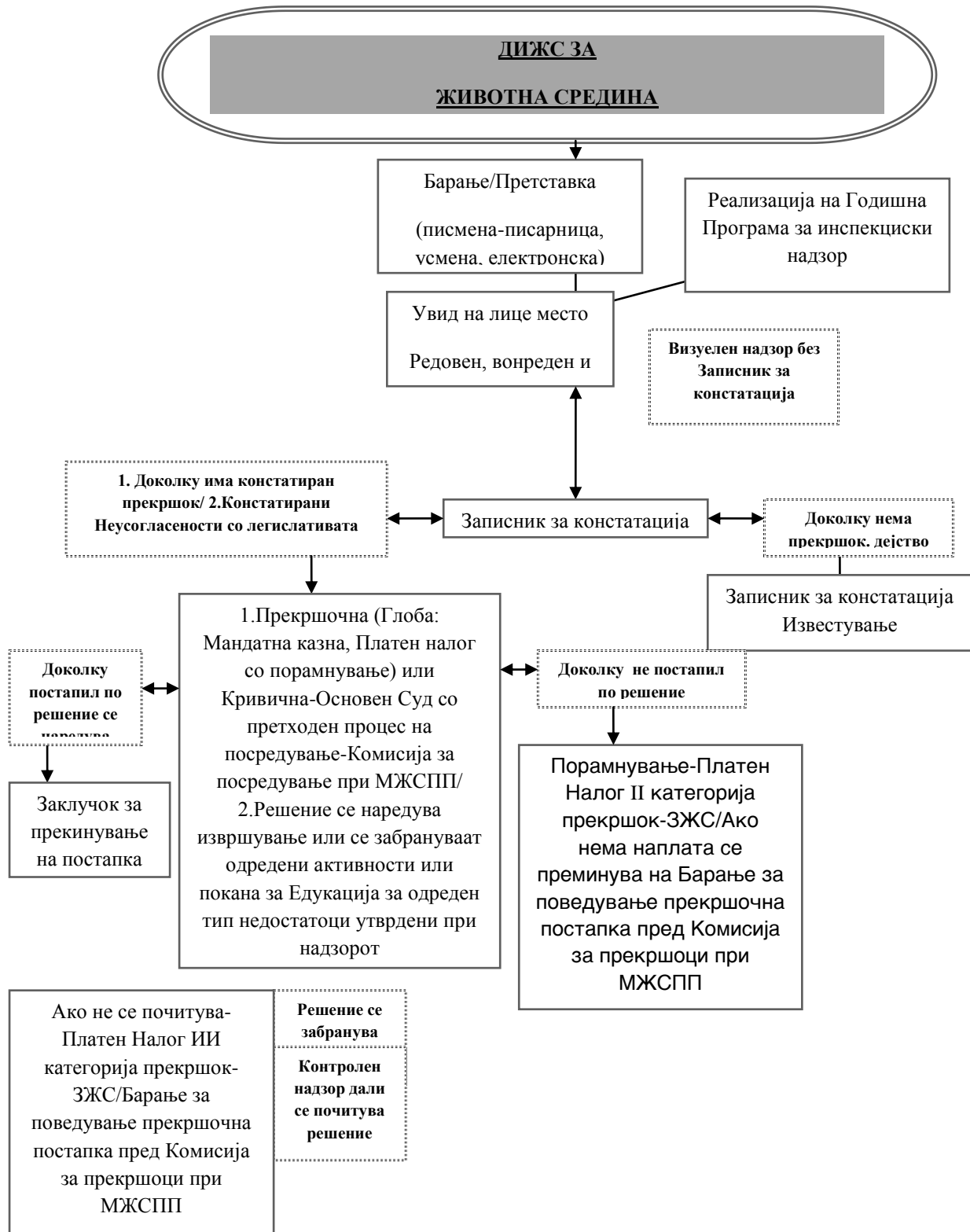
Преглед на прекршочни предмети од ДИЖС за 2008, 2009 и 2010 година	
<b>Решени прекршочни предмети</b>	<b>33</b>
<b>Во постапка (прекршочни предмети)</b>	<b>4</b>
<b>Вратени (прекршочни предмети)</b>	<b>2</b>
<b>Вкупно</b>	<b>39</b>

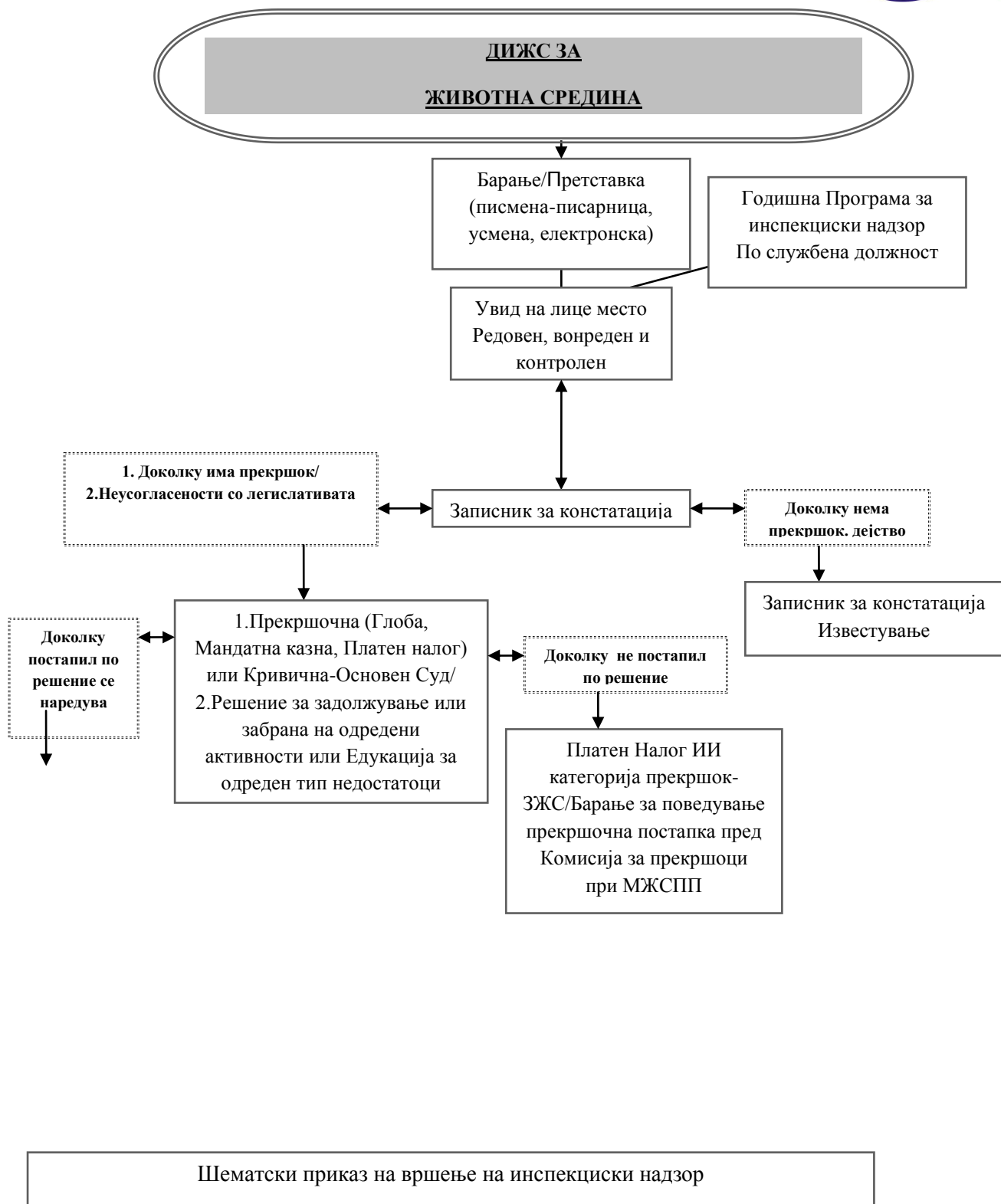
*Табеларен приказ бр. 25.*

Детален преглед за висината на изречени глоби во прекршочна постапка од септември 2009 до јуни 2010 за предмети добиени од страна на Државните инспектори за животна средина		
	Висина на прекршок	Вкупен број
1.	опомени	2
3.	Глоба 200 евра	4
4.	Глоба од 400 евра (одговорно лице во правно лице)	3
5.	Глоба од 2000 евра (депонии)	5
6.	Глоба од 3000 евра (елаборати)	4
7.	Вкупно	18 <sup>344</sup>

*Табеларните прикази кои се прикажани ја прикажуваат работата на комисијата за прекршоци во рамки на министерството за животна средина и просторно планирање за периодот: 2008, 2009 и до 01.07.2010 година. Можеме да се согласиме дека казнената политика на Комисијата за прекршоци при МЖСПП е во најмала рака блага и соодветствува со духот на законот за животна средина и законот за прекршоци кои секако ги земаат во предвид особено превентивните, корективните, ремедијативните и информативните мерки пред репресивните.*

<sup>344</sup> Преглед на прекршочни постапки на прекршочната комисија при министерството за животна средина и просторно планирање по основ на поднесени барања за поведување на прекршочна постапка на Државниот инспекторат за животна средина. *Информација за работата на Комисијата за одлучување по прекршок во Министерството за животна средина и просторно планирање доставена до Владата на Република Македонија, стр. 2 – 3.*





345

<sup>345</sup> Извор: Работни материјали на ДИЖС, МЖСПП, Скопје 2011.



## ГЛАВА V

### ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

1. Животната средина навистина ја ужива заштитата, како декларативно, така и конкретно, како на меѓународно, така и на регионално и национално ниво. ЕУ врши значително влијание на меѓународно и регионално ниво во однос на стандардите за заштита на животната средина и особено во овој дел нејзината регулативна активност е изразена. Истата има особено значење за Република Македонија како држава кандидат за членство како во однос на хармонизација на националното законодавство со она на ЕУ, така и во однос на имплементацијата. Активностите на ЕУ во овој дел се глобални, регионални и локални со точно утврдени програми и динамика на реализацијата со изграден систем на евалуација. ЕУ редовно во главата 27 од извештајот за напредокот на Република Македонија се осврнува на состојбите во Република Македонија, притоа констатирајќи одреден напредок, кој може да се оцени како недоволен, бидејќи во најголем дел тој напредок е врз основа на усвојување на нормативните решенија, а не и она што значи нејзино практично спроведување.
2. Правото на заштита на животната средина е декларирано од меѓународната заедница (на различно ниво), загарантирано со Уставот на Република Македонија, односно уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина на природата како и законите и подзаконските акти во државата. Правото на животна средина е од таканаречената трета генерација човекови слободи и права. Интересно да се напомене дека како такво за прв пат во уставен текст е втемелено во Уставот на СФРЈ од 1974 година. Важноста на животната средина мора да се истакне, особено имајќи ги во предвид предупредувањата на релевантни научно – истражувачки субјекти во светот за круцијалноста на нејзиното значење за одржување на природниот биланс и одржливост на планетата.
3. Во Република Македонија инспекцискиот надзор во животната средина е организиран во рамки на организационите принципи на државната управа утврдена со важечкото законодавство утврдувајќи постоење на ДИЖС на



централно ниво и овластени инспектори на локално ниво, со оглед на изворната надлежност на општините во однос на заштитата на животната средина. За функционирање на организационите структури за имплементација на законите и остварување на контрола и надзор од особена важност се финансиските средства, а состојбата до 2009 година во рамки на овој инспекторат биле такви да не постоеле посебни ставки во буџетот, оставајќи ја распределбата на средствата на повисоките организациони единици (управа за животната средина или министерството за животна средина). Буџетот на ДИЖС за прв пат во 2010 година предвидувал посебна ставка во министерството (2,2 милиони денари), но тоа не придонело за наменска реализација на истиот, односно истиот повторно е распределен од министерството. За 2011 година повторно е предвидена посебна ставка (1,65 милиони денари). Ова е позитивен тренд во развојот на настаните, но сеуште премал за да ефективно и ефикасно се извршуваат активностите, односно правата и обврските. Единствено со целосно трошење на наменските буџетски средства за реализација на плановите на ДИЖС би имале ефикасен систем за спроведување на законодавството во пракса. Истражувањето покажа дека особено проблем на Државниот инспекторат се јавува во делот на располагање и пристап до возила, лабораториска опрема и воопшто материјално – технички средства.

Инспекцискиот надзор по својот карактер е изразено управно – оперативна дејност која на најбрз начин авторитативно спречува и отстранува незаконитост во работата, со цел состојбата и извршувањето, како и однесувањето на субјектите да биде согласно законите и другите прописи. Значењето на овој тип на надзор особено се истакнува со конкретните овластувања со кои располагаат овластените лица кои го вршат инспекцискиот надзор. Во овој дел овластувањата на инспекторите се во рамки на потребните граници имајќи предвид дека во истражувањето не беше забележано одговор од испитаниците со кои би се навеле било какви проблеми во законодавството, како од материјално – правен, така и од процесен аспект. Репресивниот карактер на инспекцискиот надзор укажува на тоа дека овој надзор се занимава со последиците на противправните поведенија на човекот и на располагање има механизми за примена на санкции или покренување на постапка за примена на санкција, иако анализата



на истражувањето покажа дека на истиот овој надзор му стојат на располагање и исклучително превентивни мерки и дејствија, особено во делот на заштита на животната средина. Информативните, едукативните и корективните мерки кои стојат на располагање согласно Законот за животна средина наоѓаат на одобрување од страна на инспекторите и воедно се користени во убедливо најголем дел од постапките, што можеме да го видиме од графичкиот приказ во текстот кој ја анализира оваа состојба во периодот од 2005 – 2010 година. Постапката за едукација претставува нова мерка, но прифатена од страна на инспекторите за животна средина. Имено, согласно генералниот закон за прекршоци, законот за животна средина ги усогласува своите мерки, истовремено предвидувајќи постапка за едукација. Потребата на едукацијата во оваа област е несомнена, особено имајќи го во предвид интензитетот и динамиката на промената на законодавството во поглед на усогласување со она на ЕУ, истовремено тапкајќи во состојба каде во имплементацијата и свеста за потребата од заштита на животната средина сме застанати на некое ниво од пред децении.

4. *Еколошката димензија на безбедноста станува еден од клучните варијабли и индикатори кон структурирање на предизвиците и заканите не само на национално, но и на глобално ниво. Во организациона смисла, кога зборуваме за безбедноста како функција, всушност всушност зборуваме за постоење на **институционална архитектура** со точно утврдени органи, односно субјекти кои ја извршуваат безбедносната функција.* Еколошкиот криминал е еден од факторите кој како ризик делува со одреден потенцијал на загрозување доведувајќи ја во прашање извесноста на процесите, а на тој начин придонесувајќи кон создавање на чувство на несигурност/небезбедност. Во однос на овој специфичен, современ и се поактуелен тип на криминал можеме да зборуваме и за висока темна бројка на истиот. Всушност, најголемиот дел на противправни однесувања во овој дел остануваат непознати за правно – организираната реакција на општествените механизми. Овој тренд е правопрпорционален со типот на делото и неговиот потенцијал да предизвика интензитет на општествена негативна последица, или поинаку кажано, делата кои имаат „релативно мало значење“, на пример прекршоците, имаат поголема темна бројка во однос на кривичните дела. Специфика на оваа



форма на криминал, претставува и фактот дека на почеток можеби последиците не изгледаат толку сериозни, не можејќи да се воочи потенцијалот за загрозување, истовремено присуство на висок степен на ризик кон здравјето на луѓето. Латентноста и несогледувањето сепак може да има огромен потенцијал кон загрозување на животната средина и здравјето на луѓето. Ризиците во голем дел знаат да бидат и невидливи (на пример не можеме да ја помирисаме радиоактивноста), а истовремено и исклучително квалитативно различни (во смисла на капацитет за загрозување на животната средина и природата, а посредно и човекот и целиот жив свет). Нормирањето на овие противправни поведенија му задава исклучителна задача на правото. Во делот на **кривично – правната заштита** работите се поедноставни поради постоењето на кодификацијата на казните дела, предвидувајќи и посебна глава на кривични дела, кривични дела против животната средина. Во делот со **прекршочно – правната заштита** како полесни облици на прекршување на забранетото однесување, работите се малку поинакви, особено што прекршоците не се кодификувани во еден акт, туку истите се дифузни и се составни делови од материјалните закони, оставајќи простор за истите во делот на казнени одредби.

5. Мора да се прави баланс помеѓу економските, социјалните и регионалните политики, со цел и да биде воопшто можна функцијата на операционализација на концептот и политиките на заштита на животната средина. Имено, не може да стане за активирање на сите капацитети на државата во насока на остварување на целите на заштита на животната средина, колку и да е тоа посакувано. Ваквиот пристап би направил удар како на вообичаениот живот на луѓето, така и на економскиот систем. Балансот, односно компромисот помеѓу заштитата на животната средина и потребата од економски просперитет е секогаш присутна и мора да се постигнува.

6. Во делот на континуирано образование генерално состојбите не се задоволителни. Законот за животна средина предвидел полагање на стручен испит, кој се преполога на секои три години, што претставува решение кое е соодветно на потребата од целосна и редовна подготвеност и административна стручност на инспекторите. На стручно ниво потребно е





организирање на конференции/семинари/тркалезни маси, со цел утврдување на обем, динамика и начин на распределба на надлежноста помеѓу државниот инспекторат за животна средина и општините. Имено, испитаниците во емпириското истражување во најголем дел сметаат дека треба да се изврши прераспределба на надлежностите, на начин што дополнително би се растеретил државниот инспекторат. Ваквата состојба, иако посакувана, според сегашните капацитети на општините (пред се кадровски и финансиски) е во најмала рака нереална, имајќи предвид дека сегашната состојба е таква да ниту половината од општините немаат ОИЖС, па обично тоа прашање е решено со тоа што еден инспектор покрај тоа што е овластен инспектор за животна средина во повеќе општини, обично тоа му е само дел од работата. Имено, работи на пример уште и инспекциски надзор во урбанизам, градежништво и сл. Особено загрижува фактот дека не се посветува внимание на континуирана обука на инспекторите. Дури 60 % од испитаниците го сметаат тоа. Континуираното обучување претставува основа на надградувањето на личните, образовните и стручните капацитети на инспекторите за животна средина. Ваквиот пристап особено корисен ќе биде на овластените инспектори за животна средина, имајќи предвид дека истите имаат располагаат со поголем број на надлежности, и треба да следат навистина обемна легислатива. Но покрај овој тип на контрола, мора да се има предвид потребата од континуирана обука за стручни и темаски усовршувања на инспекторите. Истите не се испраќаат на стручно усовршување и специјализации. Ова е дополнително усложнето и уште повеќе потребно ако земеме во предвид дека најголем дел од инспекторите се вработени, или со преземање од други органи (кога зборуваме за ДИЖС) или со давање на специфично овластување (кога се работи за овластените инспектори за животна средина во рамки на општините). Истражувањето покажа дека најголем дел од инспекторите (18 од 25) никогаш не биле испратени на специјалистичка обука, а било каков облик на размена на искуства (семинари, панели) се случува инцидентно. Истовремено инспекторите придаваат исклучително значење на ваквите облици на едукација и стекнување со определени вештини. Истите наведуваат сериозна потреба од вакви активности.



7. Општините не поседуваат ниту кадровски, ниту финансиски ниту технички капацитет за спроведување на надлежностите определени како такви со Законот за животната средина. Потврдата на оваа констатација ја обезбедува и емпириското истражување, каде ниту еден од испитаниците немаше дадено оцена „одлично“ за подготвеноста на општините во спроведување на инспекцискиот надзор. Ова може да се заклучи и од одговорите на прашањата во емпириското истражување во однос на тоа со кои проблеми се соочуваат инспекторите, или што би навеле како проблем. Дobar дел од одговорите се упатени на тоа за постоење на потреба од пре/распределба на надлежности и немање на капацитет за извршување на надлежностите кои произлегуваат од надлежноста во областа на заштита на животната средина. Голем дел од општините не ја исполниле обврската за издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи. Речиси половината од испитаниците од општините се изјасниле негативно. Ова претставува состојба која загрижува. Издавањето на Б-интегрираните еколошки дозволи е исклучива надлежност на општините и според тоа состојбата каде скоро половината од испитаниците се изјасниле дека не ги исполниле условите е во најмала рака непосакувана. Дополнително се усложнува работата доколку го земеме во предвид и фактот дека повеќе од половина од општините немаат инспектори за животна средина. Законот оставил можност дозволата да ја издава овластено лице од општината кое има завршено високо образование од областа на техничките науки.

8. Не е на задоволително ниво соработката која треба да ја имаат ДИЖС и општините. Имено, нивната соработка мора да биде одлична, затоа што истата не трпи импровизации. Оцената која ја дале испитаниците за меѓусебната соработка е на ниско ниво. Иако на некој начин е двостепен надзорот во областа на животната средина од аспект на организациски пристап (централно и локално), мора истиот да се гледа како остварување на иста цел, а тоа е заштита на животната средина, односно медиумите на животната средина да бидат ставени во ниво на загрозување во рамки на одреден праг на толеранција, односно релевантно (технички и научно заснован) утврден степен на загрозување. Соработката помеѓу инспекторите мора да биде активност на помош и поддршка, а никако ригидно разграничување на законски обврски и состојба на надреденост и



подреденост. Ова особено треба да се има предвид со оглед на тоа дека општините се во определена фаза на децентрализација **каде само делумно се подготвени** да одговорат на нивните надлежности, и тоа како од организациски, така и од кадровски и финансиски аспект. Соработката помеѓу инспекциските органи на централно ниво, оние кои се утврдени како вршители на надзор согласно законот за животната средина, исто така е на незадоволително ниво, а тоа особено се однесува на фитосанитарната управа и инспекторатот на земјоделство. Државните органи, институциите што вршат јавни овластувања се упатени на меѓусебна соработка и помош, согласно законот за организација и работа на органите на државната управа. Секако дека **ваквата соработка треба, пред се, да утврди единство на државната волја, особено во поглед на спроведување на своите политики**, што е оличено со прописите. Недозволива е состојба каде инспекторите нивото и степенот на меѓусебната соработка ќе го оценат како: „постои, на ниско ниво“, а особено ваквата состојба е недозволива помеѓу органи кои законот ги утврдил да контролираат и вршат надзор над спроведување на еден законски акт, како што е на пример ЗЖС и инспекциските служби наведени со истиот.

9. Немањето возила претставува исклучителен проблем кој исто така се наведува од секој од инспекторите. Се поставува прашање, како може инспектор да стигне на лице место, доколку нема возило за да се упати до таму. Редовно во годишните извештаи (2005 – 2010 година) се наведува континуираната состојба на Државниот инспекторат во однос на состојбите каде: не постои сеуште генерално животна осигурување, недостасуваат возила, заштитни средства, технички помагала (компјутери, печатари)... Состојбата е во најмала рака иста и кај општините. Недостатокот на возила во најголем дел, а понатаму и технички средства и опрема едноставно го оневозможува вршењето на контролата и надзорот. Овој проблем особено се истакнува кога имаме дојава за надзор, пријавена од граѓанин или средства за јавно информирање. Имено, кога се работи за редовен надзор, можеби и ќе испланираме начин за користење на возило, но кога се работи за инцидентни надзори, доаѓа до израз самата суштина на проблемот. Особено на сето ова ако го ставиме проблемот на спецификата на еколошкиот криминал, односно потребата од итно реагирање, со цел да се задржат полутите и се констатира фактичка состојба на загрозување, загадување или уништување на некои од



медиумите на животната средина! Проблемот кој најголемиот дел од инспекторите, што се однесува на немање лабораториска опрема, технички средства, како и материјални средства е исто толку сериозен проблем, кој значително ја отежнува работата на Инспекторатот.

10. Граѓаните не се јавуваат во доволна мера како иницијатори на определен надзор. Ваквата состојба може да се смени со едукативен пристап во рамки на образованието и културно – информативните емисии пред се, како и информирање на граѓаните дека државата им должи објаснување, информирање и учество во креирањето на политиките во областа на животната средина.

11. Информативниот, превентивниот и едукативниот пристап е општо прифатен од страна на инспекторите, како на локално, така и на државно ниво.

12. Заштитата на животната средина мора да се обезбеди преку структурен и интегрален пристап, на начин што „еколошката димензија“ ќе се вгради преку систематски пристап, во конципирањето, градењето и спроведувањето на општите и целокупните политики во државата, а особено во енергетските, инфраструктурните, економските и финансиските проекции и стратегии. Ваквиот пристап треба да се сведе преку примена на механизми на: упатства, препораки и други акти и правни средства ќе се предвидат активностите на субјектите при преземање на дејства и активности со цел истите да имаат во предвид почитување на регулатива, која не секогаш директно можеме да ја поврземе со заштитата на животната средина.

13. Раководењето со Инспекцискиот совет да биде од Директор именуван од Собранието на Република Македонија. Истиот би бил во состав од директори на инспекторати и овластени лица од органи на државна управа кои вршат инспекциски надзор, како и претставник од ЗЕСЛ. Имајќи го предвид концептот дека извршната власт треба да има прерогативи во однос на органите и организациите кои се под нејзина вертикална команда, ваквото решение не би требало да се коси со принципот на поделба на власта. И онака законодавната е највисока претставничка власт која ја поседува регулаторната функција во општеството и ја изразува државната волја. Ваквото решение би создало дополнително втемелување на стабилност и неприкосновеност на принципот на самостојност на органите на државната управа и институциите



кои вршат овластувања од јавен интерес. Принципот на уставност и законитост би ја утврдувал рамката (границите) на делување, не оставајќи можност на овој инокосен орган да се здобие со самостојна власт, која би ја пре/насочувал во политичка смисла. Принципот на одговорност на органите на државна управа би се задржал пред Владата, особено во однос на нивната ефективност и ефикасност, но само директорот би одговарал пред Собранието. Нашиот систем познава вакви решенија како на пример: Директор за дирекција за заштита на лични податоци, Директор на Агенција за администрација, Директор на Дирекција за заштита на класифицирани информации и други носители на јавни функции кои се именувани од Собранието.

14. Државните инспекторати да добијат својство на правно лице и именувањето на директорот стане процедура во која политичките критериуми при изборот ќе се избегне. Имено, решението би било во следната насока: директорот да има соодветно образование и соодветно искуство од областа на инспекторатот каде би бил именуван. Дополнително да се загарантира финансиска самостојност на органите со постоење на посебна ставка од буџетот. На тој начин би можел органот да одговори најсоодветно на спецификите и потребите на конкретниот инспекторат. Доколку финансиската автономија не е обезбедена на надзорниот орган, тогаш самостојноста е загрозна во сериозна мера.

15. На ваквото организациско решение може да се надоврзе и инкорпорирањето на македонската информативна агенција за животна средина која би станала составен дел од самостојните организациони единици за инспекциски надзор, на пример тоа може да биде и формирање на самостојна Агенција за животна средина со својство на правно лице каде работите документирање, анализа, препораки, подготовка на извештаи, планови и планови би било поделена на внатрешни организациони единици, како што се на пример: сектори, одделенија и сл. Самостојноста на ваквата организациона единица е присутна во Република Хрватска, а положбата е објаснета во делот од трудот каде се објаснува за институционалната поставеност на Хрватска и Словенија. Нивните искуства можат да се искористат.



16. Интензивирање на соработката помеѓу Инспекциските служби предвидени со законот за животната средина. (ДИЖС, Државен пазарен инспекторат, Фитосанитарна управа, Државен инспекторат за земјоделство и Агенција за храна). Во овој дел максимална примена на одредбите со кои се обезбедува можност за спроведување на „Координиран инспекциски надзор“ согласно Законот за инспекциски надзор. Доколку се јави потреба може да се потпишат меморандуми за соработка кои ќе ги предвидат активностите во детали.

17. Интензивирање на соработката помеѓу Државните инспекторати и овластените инспектори. Вршење на заеднички надзор заради обуки и координација.

18. Организирање на стручни средби кои ќе обезбедат стручно, професионално, тематско развивање на вештините, знаењата на инспекторите при вршење на инспекциски надзор. Покрај техничко – технолошкиот дел, во овие обуки треба да се има предвид потребата од обуки при спроведување на постапката (донесување решенија, составување записници, барање за поведување прекршочни постапки, постапки при порамнување, спогодување и сл.).

19. Екипирање на општините со ОИЖС. По можност инспекцискиот надзор во животната средина да биде единствена нивна надлежност на која целосно би се посветил.

20. Промена на правилникот за систематизација на работните места, овозможувајќи на високообразовните институции од сите области (покрај техничките, природните и медицинските) да бидат во можност да се вработат како инспектори. Ова решение да се постави начелно за органите на државната управа кои вршат инспекциски надзор. Во оваа смисла решението од Република Словенија изгледа прифатливо и треба да се размисли.

21. По примерот на Словенија да се формира Национален Совет за Животна средина и одржлив развој. Овластувањата на овој совет да бидат советодавни, истиот да изготвува стратегија за заштита на животната средина и применување на принципот на одржлив развој.



Согласно заклучоците кои беа претставени можеме да кажеме дека хипотезите на овој труд беа потврдени. Во заклучоците се вклучени аргументите кои одат во прилог на горекажаното. Сепак во овој завршен дел ќе кажеме во еден концентриран дел за секоја хипотеза поединечно.

### Главна хипотеза:

- Ефикасноста и ефективноста на остварувањето на инспекцискиот надзор за заштита на животната средина зависи од општествено – политичките и финансиско организационите состојби во државата.
  - *Според заклучоците кои беа претходно наведени земајќи ги во предвид сите поединечни индикатори можеме да кажеме дека главната хипотеза е потврдена. Имено, вкупните општествено политички состојби секако дека влијаат кон ефективноста на заштитата на животната средина, тргнувајќи од капацитетот на регулативната функција на државата, политичката волја како за регулирање така и за имплементација на решенијата кои треба да обезбедат заштита на животната средина, понатаму, свеста на граѓаните – која свест треба да создаде обврска на власта. Организациско – финансиските состојби во голем дел претставуваат основ за градење на капацитет за имплементација на самите решенија во законите.*

### Посебни хипотези:

- Располагањето со материјално – техничките средства влијае на ефикасноста и ефективноста во извршување на инспекцискиот надзор врз животната средина;
  - *Оваа хипотеза беше потврдена во истражувањето. Ваквата состојба во најголем дел е изразена во негативна конотација при што се наведува дека инспекторите се наоѓаат во ситуација редовно да им се јавува недостиг од возила, техничка опрема, средства за работа, материјално – технички материјали и сл. Негативна е состојбата исто така на намалување на буџетот на Државниот инспекторат за тековната 2011 на 1,65 милиони денари од 2,2 колку што изнесуваше за 2010 година. Исто така дополнително е усложнета состојбата при која Државниот инспекторат фактички*



*не располага со средствата туку истото го прави Министерството за животна средина и просторно планирање.*

- Бројот на вработени како на централно, така и на локално ниво, заедно со мотивацијата на инспекторите не овозможува докрај ефикасно и ефективно остварување на инспекцискиот надзор;
  - *Хипотезата е потврдена. 19 – те инспектори на централно ниво во никој случај не можат да одговорат во целост на сложените и бројните активности и тоа се наведува во секој од извештаите на инспекторатот. Иако состојбите се подобруваат во текот на 2009 година и континуирано се подобруваат од 2005 наваму, сепак состојбата е незадоволителна, а ова во краен случај има исклучително значење имајќи предвид дека кадровскиот капацитет е еден од клучните фактори за успешно остварување на било кој општествен процес, а особено контролно – надзорен. Состојбата кај општините исто така е незадоволителна имајќи предвид дека 45 % од општините имаат назначено ОИЖС, што значи дека само 40 – на од 85 општини имаат поставено ОИЖС. Дополнително овие инспектори извршуваат и други работни задачи, како на пример инспекција на урбанистички работи, комунални инспекции и сл.*
- Инспекцискиот надзор во заштитата на животната средина на локално ниво не може да се оствари во целост поради немањето на доволен капацитет и знаење на единиците на локалната самоуправа;
  - *Со оглед на тоа дека поголемиот дел од општините не располагаат со посебни кадрови кои како такви се предвидени со Законот за животна средина од 2005 година, со оглед на тоа дека децентрализацијата сè уште не е докрај завршена, во најголем дел поради финансиска неодржливост на општините, можеме да кажеме дека општините не поседуваат капацитет во моментот за докрај ефективно остварување на инспекциски надзор согласно законот за животна средина. Дополнително кон ова тврдење оди во прилог состојбата која беше утврдена во емпириското истражување каде помеѓу другото беше во огромен процент нагласена потребата од посетување на обуки, специјализации, разни форми на пренесување на искуство од страна на пред се, Државните*





*инспектори за животна средина. Исто така фактот дека најголем дел од анкетираниите (22/25) се изјасниле дека претходно работеле на друго работно место говори за потребата од специјализација и обука. Истовремено изјаснувањето на 18/25 испитаници дека не биле упатени на одредена обука говори за контрадикторност кој секако мора да резултира со немање на детални познавања од областа.*



## ПРИЛОЗИ

### АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК

2. Заокружете на кое работно место сте распределени, а дополнително наведете ја категоријата на државен службеник согласно систематизацијата на работни места.

- a. ДИЖС
- b. Општина \_\_\_\_\_

3. Пол

- a. Машки
- b. Женски

4. Образование

- a. Средно
- b. Вишо
- c. Факултет
- d. М-р на науки
- e. Д-р на науки
- f. Друго \_\_\_\_\_

5. Дали во досегашна работа сте биле упатени на специјализација од областа на животната средина? 1) Да 2) Не

Ако одговоривте со Да, Ве молиме наведете кои специјализации, кога и каде и колку време? \_\_\_\_\_

6. Националност

- a. Македонец
- b. Албанец
- c. Турчин
- d. Ром
- e. Србин
- f. Влав
- g. Бошњак
- h. Друго \_\_\_\_\_
- i.

7. Вкупен животен Работен стаж \_\_\_\_\_ години

8. Дали пред да работите како инспектор за животна средина сте работеле на друго работно место?

- a. Да \_\_\_\_\_ –  
што? \_\_\_\_\_
- b. Не
- c. Друго \_\_\_\_\_

Колку години сте инспектор? \_\_\_\_\_ години



**9. Наведете дали во рамки на работното време имате на располагање телефонска линија за остварување на службени активности?**

1) Да

2) Не

Ако одговоривте со Да, во кои случаи?

- a. Секогаш
- b. Во најголем број случаи
- c. Многу често се случува да немаме пристап
- d. Тоа претставува сериозен проблем
- e. Нема
- f. Друго \_\_\_\_\_

**10. Дали при вршење на службени активности имате на располагање возило за потребите на вршење на надзор и контрола.**

1) Да

2) Не

Ако одговоривте со Да, во кои случаи?

- a. Секогаш
- b. Во најголем број случаи
- c. Многу често се случува да немаме пристап
- d. Тоа претставува сериозен проблем
- e. Друго \_\_\_\_\_

**11. Дали имате компјутер на Вашето работно место кој го користите самостојно?**

a. Да

b. Не

c. Друго \_\_\_\_\_

**12. Дали имате пристап до интернет на Вашето работно место?**

a. Да

b. Не

c. Друго \_\_\_\_\_

**13. Дали службената комуникација (независно дали работите во општина, град Скопје или ДИЖС) се одвива преку електронска пошта?**

a. Најчесто

b. До голем дел од случаите

c. Ретко

d. НЕ

e. Друго \_\_\_\_\_

**14. Наведете неколку клучни проблеми со кои се соочувате во остварување на инспекцискиот надзор поврзани со пристап до технички и материјални средства, возила, објекти, канцеларии и слично.**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**15. Ве молиме наведете во која категорија влегуваат Вашите нето примања по основ на работниот однос кој го имате воспоставено?**

a. 10 000 – 12 000 денари \_\_\_\_\_

b. 12001 – 15 000 денари \_\_\_\_\_

c. 15001 – 18 000 денари \_\_\_\_\_

d. 18 001 – 21 000 денари \_\_\_\_\_



- e. 21 001 – 25 000 денари \_\_\_\_\_
- f. 25 001 – 30 000 денари \_\_\_\_\_
- g. Друго, што? \_\_\_\_\_

**16. Дали според Вас во нашата земја генерално гледано се посветува доволно внимание на континуирано обучување на инспекторите?**

- a. Да
- b. Не
- c. Друго, што \_\_\_\_\_

Ако одговоривте со ДА кои облици посебно би ги издвоиле?

Ако одговоривте со НЕ, што би предложили како најитно да се организира?

**17. Оценете ве молам колку обуките што се спроведуваат имаат ефективно значење во градење на Вашиот професионален капацитет?**

- a. Сметам дека имаат клучно значење
- b. Сметам дека имаат значење на начин што вработените во тој случај мораат да се ангажираат во совладување на содржините
- c. Сметам дека немаат никакво значење
- d. Друго, што? \_\_\_\_\_

**18. Според Вас, дали Вашиот труд е соодветно награден?**

- a. Сметам дека соодветно сум награден и заслужено работам на позицијата каде работам.
- b. Сметам дека несоодветно сум награден, како во поглед на лични примања, така и во поглед на работното место каде работам.
- c. Воопшто не сум соодветно третиран и првата можност да најдам друга работа, макар и со еднакви лични примања би си заминал/заминала.
- d. Друго, што? \_\_\_\_\_

**19. Во остварување на инспекцискиот надзор органите на државната управа се упатени на меѓусебна соработка и помош. Како Вие би ја оцениле соработката со следните органи:**

	Нема	Недоволна	Добро	Многу добро	одлично
Државен пазарен инспекторат	1	2	3	4	5
Државен санитарен и здравствен инспекторат	1	2	3	4	5
Фитосанитарна управа	1	2	3	4	5
ДИЖС за земјоделство	1	2	3	4	5
Агенција за Храна и Ветеринарство	1	2	3	4	5

**20. Дали сметате дека некои од исказите наведени во ова прашање би биле ваш став? Ако е, Ве молиме заокружете го, а доколку не е би Ви биле особено благодарни за евентуално оригиналниот ваш став кој може да го напишете на редовите подолу. Прашањето се однесува на Вашата оценка на соработката помеѓу органите надлежни за контрола и надзор, во рамки на правата и обврските кои ги имате согласно закон.**

(Може да се заокружат и повеќе можности)

- a. Соработката помеѓу органите надлежни за контрола и надзор е уредена со закон и други прописи и истата претставува само применување на истиот.



- b. И покрај тоа што самиот закон налага меѓусебна соработка, сметам дека исто толку голема важност и улога имаат непосредните контакти помеѓу вработените во органите на управата и општините на лично (неформално ниво).
- c. Сметам дека исклучиво благодарение на меѓучовечките односи и контакти помеѓу вработените во различни органи на неформално (лично, пријателско) ниво се остварува меѓуинституционалната соработка.
- d. Неформалните контакти кои ги остваруваме на обуки, работилници, семинари, работни групи и други облици на организирани настани и слично се всушност најважната работа за остварување на ефективна и ефикасна меѓуинституционална работа.
- e. Друго,  
што? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- 21. Дали се согласувате со следните исказ: „Соработката помеѓу општините и градот Скопје од една и Државниот инспекторат за животна средина од друга страна, е однос заснован на хиерархија и субординација и просторот за соработка е сведен на надреден и подреден во областа на заштита на животната средина.“?**
- a. Се согласувам  
b. Делумно се согласувам  
c. Не се согласувам  
d. Друго \_\_\_\_\_
- 22. Оценете ја соработката помеѓу инспекторите за заштита на животна средина**
- a. Помеѓу Државните инспектори и Овластените инспектори во општините:
- 1) Незадоволително 2) Слаба 3) Добра 4) Многу добра 5) Одлична 6) Друго,  
што \_\_\_\_\_
- b. Помеѓу Државните инспектори во рамки на ДИЖС:  
1) Незадоволително 2) Слаба 3) Добра 4) Многу добра 5) Одлична 6) Друго,  
што \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- c. Помеѓу овластените инспектори во општините и градот Скопје:  
1) Незадоволително 2) Слаба 3) Добра 4) Многу добра 5) Одлична 6) Друго,  
што \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- 23. Дали општината го исполнила условот за издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи?**  
(за инспектори од општините)
- a. Да  
b. Не  
c. Друго
- 24. Дали општината го донела локалниот акционен план за животна средина согласно со методологијата ? (за инспектори од општините)**
- a. Да  
b. Не  
c. Друго
- 25. Ве молиме наведете општа оценка за подготвеноста на општините и градот Скопје во остварување на инспекциски надзор во врска со законитоста на работењето на субјектите во спроведување на законот за животна средина.**



1) Незадоволително 2) Слаба 3) Добра 4) Многу добра 5) Одлична 6) Друго,  
што \_\_\_\_\_.

Која (кои) општина(и) според Вас заслужуваат оценка незадоволително:

-

А кои оценка одлична: -----

**26. План за спроведување на инспекциски надзор за 2011 година е донесен.**

- a. Да
- b. Не
- c. Друго \_\_\_\_\_

**27. Наведете некои индикатори врз основа на кои се изготвува планот за инспекциски надзор?**

- a. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**28. Сметате ли дека предвидениот план и програма за надзор и контрола над објекти под надзор и спроведувањето на истиот во доволна мера влијае превентивно за спречување на непочитување на законот за животна средина?**

- a. Сметам дека го исполнува неопходното дејство на превенција
- b. Сметам дека недоволно се остварува контрола и надзор која би имала задоволително ниво на превентивна улога во спречување на прекршување на законот за животна средина
- c. Сметам дека спроведувањето на овој план само по себе воопшто нема превентивна улога доколку тоа не е придружено со репресивни мерки и средства (мерки кои стојат на располагање согласно законот за животната средина)
- d. Друго,  
што \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

**29. Во рамки на надзорот и контролата согласно овластувањата превентивното работење има исклучително значење и речиси секогаш превентивните мерки кои немаат карактер на репресија ги применувам.**

- a. Се согласувам
- b. Во поголем дел од случаите (само по исклучок применувам репресивни мерки)
- c. Не се согласувам
- d. Друго \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

**30. Наведете какво е Вашето искуство во врска со постапките за надзор и контрола над прописите од областа на животната средина. Тие најчесто се извршени:**



- a. По пријава на граѓани
- b. По однапред предвиден план и програма
- c. По јавно поговарање
- d. Преку актуелизација на медиуми
- e. Пријава од државни институции
- f. Друго \_\_\_\_\_

**31. Ве молиме наведете го Вашиот просечен број на контроли месечно:**

- a. 1-3
- b. 4-7
- c. 7-10
- d. 10-15
- e. Друго,  
што? \_\_\_\_\_

**32. Како е Вашето искуство при вршењето на надзорот. При вршење на инспекциски надзор имате потреба од асистенција на Министерството за внатрешни работи?**

- a. Секогаш
- b. Се случува, но само по исклучок
- c. Не ми се случило досега
- d. Друго,  
што: ? \_\_\_\_\_

**33. При вршење на инспекциски надзор, неопходно е обезбедување на судски налог, без разлика каде треба да се спроведе истиот.**

- a. Точно
- b. Неточно

Друго, што? \_\_\_\_\_

**34. Колку често може да кажете дека се случува да добиете пријава од физички или правни лица за дејствија или активности со кои се загрозува животната средина?**

- a. Секојдневно
- b. Многу често
- c. Ретко се случува (обично луѓето не се доволно информирани)
- d. Не се случува
- e. Друго,  
што? \_\_\_\_\_

**35. Колку квартални извештаи имате објавено кои се однесуваат на извршен надзор и увиди на веб страниците на Министерството за животна средина и просторно планирање, односно општините, односно градот Скопје.**

- a. МЖСПП \_\_\_\_\_
- b. Општини \_\_\_\_\_
- c. Град Скопје \_\_\_\_\_

**36. Согласно законот за животната средина, при донесување на решенија по завршен инспекциски надзор Вие како државни или овластени инспектори најчесто какви мерки преземате?** \_\_\_\_\_

**37. Кој е најголемиот износ на парични средства што сте го изрекле како глоба по извршен инспекциски надзор?**

- a. \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ )



38. Дали може да се каже дека решение со кое се определува мерка за превенција и за отстранување на загадувањето и враќање на животната средина во задоволителна состојба е најчесто користена мерка?
- Да
  - Не
  - Друго,  
што? \_\_\_\_\_
39. Колку често како инспектори донесувате дополнителен рок со кој правните и физичките лица треба да превземат мерки со кои ќе се придржуваат кон законите и другите прописи, технички стандарди и други општи акти?
- Во сите случаи
  - Во најголем дел од случаите
  - Се случува по исклучок
  - Не се случува
  - Друго,  
што? \_\_\_\_\_
40. Кој е Вашиот став околу постапката за едукација согласно законот за животната средина како превентивна мерка во заштитата на животната средина?
- Апсолутно корисна и неопходна мерка која на долг рок треба да донесе стабилни и одржливи решенија и состојби во областа на заштита на животната средина.
  - Потребна мерка, но во дел од случаите забележлива е злоупотреба во смисла на свесно и намерно спроведување на таква постапка и покрај тоа што субјектот очигледно поседува услови за остварување на стандардите.
  - Мерка која многу често се злоупотребува, па оттука сметам дека репресијата би можела да донесе поефикасни резултати со тоа што субјектите ќе се дисциплинираат и не ќе можат да калкулираат со можностите од одолговлекување на заштитата на животната средина.
  - Друго,  
што? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.
41. По спроведена едукација субјектите на надзор во најголем дел ги отстрануваат неправилностите кои биле забележани.
- Се согласувам
  - Во најголем дел од случаите се случува таква состојба
  - Делумно ги отстрануваат, но сепак поголем дел од нив не го прават тоа
  - Не се согласувам  
Друго, што? \_\_\_\_\_.
42. Дали при вршење на инспекциски надзор имате донесено решение за запечатување простории и/или предмети во временски период потребен за обезбедување на докази потреби за спроведување на прекршочна или кривична постапка?
- Да
  - Не





- c. Друго,  
што? \_\_\_\_\_.

**43. Обврската на субјектите под надзор за овозможување на правото на пристап и увид во просториите за спроведување на инспекцискиот надзор се почитува.**

- a. Секогаш  
b. Во најголем дел од случаите  
c. Често има отпор  
d. Речиси секогаш има отпор од страна на субјектите под надзор  
e. Друго,  
што? \_\_\_\_\_.

**44. Ве молиме наведете дали се соочувате со некоја форма на притисок во извршување на инспекцискиот надзор во рамки на овластувањата и обврските кои ги имате како државни/ОИЖС.**

- a. Се соочувам  
1) Политички ( \_\_\_\_\_ ) 1) Да 2) Не  
2) Пријателски ( \_\_\_\_\_ ) 1) Да 2) Не  
3) Роднински ( \_\_\_\_\_ ) 1) Да 2) Не  
4) Колегијален ( \_\_\_\_\_ ) 1) Да 2) Не  
5) друго, што? \_\_\_\_\_
- b. Ретко \_\_\_\_\_ се случило (само по исклучок),  
каков? \_\_\_\_\_
- c. Не се соочувам  
d. Друго,  
што? \_\_\_\_\_

**45. Дали во вашата кариера сте се соочиле со некаква форма (макар и суптилна) форма на поткуп?**

- a. Да  
(Ве молам објаснете) \_\_\_\_\_.
- b. Не сум се соочил  
c. Друго,  
што? \_\_\_\_\_

**46. Доколку Од Вас се побара да предложите промени во надлежноста на ДИЖС што би:**

a) вклучиле во негова надлежност:

b) исклучиле од неговата надлежност

**47. Доколку од Вас се побара да предложите кои надлежности од други органи или инспекции би ги приклучиле кон ДИЖС**

А Кои би ги пренеле на други органи



48. Доколку Од Вас се побара да предложите промени во надлежноста на ДИЖС општините/односно градот Скопје, што би предложиле?

49. Доколку нешто сметате дека треба да го истакнете, односно да додадете, нешто што може да има важност во стварно претставување на состојбите во заштита на животната средина ве молам наведете го на следниве редови.

Ви благодараме на соработката

## Записник



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
REPUBLIC OF MACEDONIA

Даночен бр. \_\_\_\_\_  
Taxation no. \_\_\_\_\_

МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И  
ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ  
MINISTRY OF ENVIRONMENT AND SPATIAL PLANNING

ЕМБС \_\_\_\_\_  
ж.с-ка \_\_\_\_\_  
Company ID no. \_\_\_\_\_  
Bank account \_\_\_\_\_

-ДИЖС- Депонент \_\_\_\_\_  
Бр. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_20\_ година

тел/факс \_\_\_\_\_

- State Inspectorate for environment  
No. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_20\_\_year

Deponent \_\_\_\_\_  
phone/fax \_\_\_\_\_

## ЗАПИСНИК MINUTES

За извршениот инспекциски надзор во \_\_\_ часот на ден \_\_\_\_\_20\_\_ год. во \_\_\_\_\_

on the carried out inspection supervision at \_\_\_ hour on \_\_\_\_\_20--year in -----

Деловно седиште на ул. \_\_\_\_\_ бр. \_\_\_\_\_ во \_\_\_\_\_  
во присуство на:



Headquarter at street \_\_\_\_\_ no. \_\_\_\_\_ in \_\_\_\_\_

In the presence of:

1. \_\_\_\_\_, државен инспектор за животна средина

2. \_\_\_\_\_,

3. \_\_\_\_\_,

1. \_\_\_\_\_, *state inspector for environment*

2. \_\_\_\_\_,

3. \_\_\_\_\_,

**ОДГОВОРНО ЛИЦЕ:** Име \_\_\_\_\_ и презиме \_\_\_\_\_, работно место \_\_\_\_\_, роден-а во \_\_\_\_\_ на \_\_\_\_\_ год.со стан на ул. \_\_\_\_\_ бр. \_\_\_\_\_, во \_\_\_\_\_, ЕМБГ \_\_\_\_\_, л.к. \_\_\_\_\_, издадена од МВР \_\_\_\_\_, државјанин на \_\_\_\_\_, занимање \_\_\_\_\_.

**RESPONSIBLE PERSON:** Name and surname \_\_\_\_\_, working place \_\_\_\_\_, born in \_\_\_\_\_ on \_\_\_\_\_ year with domicile address \_\_\_\_\_, ID number \_\_\_\_\_, personal card no. \_\_\_\_\_, issued by MIA \_\_\_\_\_, citizen of \_\_\_\_\_, profession \_\_\_\_\_.

Надзорот е вршен врз основа на чл.71 од Законот за општата управна постапка ("Сл.весник на РМ" бр.38/05 и 110/08) и чл.194 од Законот за животната средина ("Сл.весник на РМ" бр.53/05;81/05;24/07;159/08, 83/09, 48/10 и 124/10).

*Supervision was carried out in accordance with article 71 of the Law on common administrative procedure ("Official Gazette of RM no.38/05 and 110/08) and article 194 from Law on environment ("Official Gazette of RM no. 53/05;81/05;24/07;159/08, 83/09, 48/10 and 124/10).*

Присутни: \_\_\_\_\_

Инспектори: 1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_

Present : \_\_\_\_\_

Inspectors : 1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_



## Решение

Архивски бр. 1527/186116

Дата: \_\_.02.2010

**БЕНЗИНСКА ПУМПА**

Г-дин \_\_\_\_\_

Ул. \_\_\_\_\_

(Општина Гази Баба, Нас. Место М.А. Ченто)

1000, Скопје

**Предмет: РЕШЕНИЕ**

Врз основа на членовите 198 и 200 од Законот за животната средина (Сл.Весник на РМ бр.53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/08 и 83/09) и Уредбата за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува Елаборат а за чие одобрување е надлежен органот за вршење на стручни работи од областа на животната средина (Сл. Весник на РМ бр. 80 од 26.06.2009), Државниот Инспекторат за животна средина при Министерството за животна средина и просторно планирање, донесе:

### РЕШЕНИЕ

1. **СЕ НАРЕДУВА во рок од 30 дена** по приемот на решението, на правниот субјект Бензинска Пумпа \_\_\_\_\_, Скопје со местоположба на Ул. \_\_\_\_\_ б.б, а претставувана од одговорното лице Г-дин \_\_\_\_\_, Раководител на пумпа во правниот субјект, да го изработи претходно цитираниот Елаборат согласно Уредбата и согласно Правилникот за формата и содржината на Елаборатот за заштита на животната средина, постапката за нивно одобрување, како и начинот на водење на Регистарот за одобрени елаборати (Сл. Весник на РМ бр.50/2009). Елаборатот може да биде изработен и од самиот правен субјект.

2. Доколку во определениот рок не се постапи според задолженијата од точката 1, Државниот Инспекторат за животна средина ќе постапи согласно членовите 198, 199, 200 и 213 од Законот за животната средина (“Сл. Весник на РМ” бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08 и 83/09).

3. Жалбата против ова решение не го одлага неговото извршување.



О Б Р А З Л О Ж Е Н И Е

Државните Инспектори за животна средина, \_\_\_\_\_ и \_\_\_\_\_, постапувајќи по службена должност, на ден 23.02.2010 година извршија непосреден редовен инспекциски увид на лице место кај правниот субјект Бензинска Пумпа \_\_\_\_\_, Скопје, 007.

При увидот се изготви Записник за Констатација бр. 1308-2280 при што се констатираше дека досега правниот субјект како инвеститор нема изработено никаква документација од аспект на заштита на животната средина.

За сите свои понатамошни активности правниот субјект редовно да го известува надлежниот Државен Инспектор за животна средина при Министерството за животна средина и просторно планирање.

Со евентуално неизвршување на наведените задолженија ќе биде сторена повреда на Законот за животната средина (“Сл.Весник на РМ” бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08 и 83/09), па според тоа се донесе Решение како во диспозитивот.

**ПОУКА ЗА ПРИМЕНА НА ПРАВНИ СРЕДСТВА:**

Против ова решение може да се поднесе жалба преку овој орган до Министерот за животна средина и просторно планирање во рок од 8 (осум) дена од денот на приемот на Решението.

Жалбата не го одлага неговот извршување на решението согласно член 208 став 13 од Законот за животната средина (“Сл.Весник на РМ” бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08 и 83/09).

Жалбата се таксира со 250 (двестотини и педесет) денари таксени марки.

**ДОСТАВЕНО ДО:**

- Архива

- Бензинска пумпа \_\_\_\_\_,

Скопје

**ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОР  
ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА**

\_\_\_\_\_



## Посредување



Република Македонија  
ДИЖС

Бр. \_\_\_\_\_ од \_\_\_\_\_ 200\_\_ год.

Сериски број 001 \_\_\_\_\_

До  
Министерство за животна средина и  
просторно планирање  
- КОМИСИЈА ЗА ПОСРЕДУВАЊЕ -  
Ул Дрезденска бр. 52 - Скопје

Врз основа на член \_\_\_\_\_ од Законот \_\_\_\_\_ (“Службен Весник на РМ бр. \_\_\_\_\_”),  
државниот инспекторат за животна средина поднесува :

### БАРАЊЕ ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ПОСРЕДУВАЊЕ

1. На лицето \_\_\_\_\_  
со даночен \_\_\_\_\_ со седиште во \_\_\_\_\_  
број \_\_\_\_\_

Адреса и број \_\_\_\_\_

согласно член \_\_\_\_\_ од Законот \_\_\_\_\_  
(„Службен весник на \_\_\_\_\_ на ден \_\_\_\_\_  
РМ бр. \_\_\_\_\_)

врз основа на записник за посредување бр. \_\_\_\_\_  
посредување за прекршокот сторен согласно  
член \_\_\_\_\_  
кој е доставен во прилог на барањето.

е постигната согласност за  
поведување на постапка за  
од Законот за \_\_\_\_\_

Име и презиме на  
државниот  
инспектор за  
животна средина

Потпис


М.П.

Место и датум

\_\_\_\_\_,  
\_\_\_\_\_ 200\_\_ г.



## Записник за започнување на постапка за посредување

 Република Македонија ДИЖС Бр. _____ од _____ 200__ год. _____	Сериски број 001 _____
---	------------------------

Врз основа на член 212 –г од Законот за животна средина (“Службен Весник на РМ бр.53/05,81/05 и 24/07”) и член \_\_\_\_\_ од Законот за \_\_\_\_\_ (“Службен Весник на РМ \_\_\_\_\_,„) државниот инспектор за животна средина на ден \_\_\_\_\_ 200\_\_ год. состави

### ЗАПИСНИК ЗА ЗАПОЧНУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ПОСРЕДУВАЊЕ

На ден \_\_\_\_\_ 20\_\_ година по извршен увид со записник за констатација бр. \_\_\_\_\_ од \_\_\_\_\_ 200\_\_ год. од државниот инспектор за животна средина вработен \_\_\_\_\_ во \_\_\_\_\_ и \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ утврдено е дека од страна на \_\_\_\_\_ согласно член \_\_\_\_\_ од Законот за \_\_\_\_\_ е сторен прекршок \_\_\_\_\_, при што

гореименуваниот сторител е согласен за поведување на постапка за посредување согласно Законот за животна средина.

Со потпишување на овој записник сторителот се согласува за поведување на постапка за посредување согласно член 212 г од Законот за животна средина.

Во случај кога записникот се доставува по пошта, а сторителот не се согласува да се започне постапка за посредување е должен во рок од два дена од денот на приемот на записникот за тоа да го извести државниот инспектор за животна средина на адреса \_\_\_\_\_.

#### Напомена:

Овластениот инспектор за животна средина е должно да покрене постапка за посредување до Комисијата за посредување при Министерството за животна средина и просторно планирање во рок од 8 дена од денот на составувањето на овој записник

Сторителот на прекршокот е должен да присуствува на седницата на комисијата за посредување.

Потпис на државниот инспектор  
за животна средина

\_\_\_\_\_

Потпис на сторителот на прекршокот

\_\_\_\_\_



## Барање за поведување на прекршочна постапка



Република Македонија  
ДИЖС

Бр. \_\_\_\_\_ од \_\_\_\_\_ 200\_\_ год.

Сериски број 001 \_\_\_\_\_

До  
Министерство за животна средина и  
просторно планирање  
- ПРЕКРШОЧНА КОМИСИЈА -  
Ул Дрезденска бр. 52 - Скопје

Врз основа на член 80 од Законот за прекршоци и \_\_\_\_\_ од Законот \_\_\_\_\_ (“Службен Весник на РМ бр. \_\_\_\_\_”), државниот инспекторат за животна средина поднесува :

### БАРАЊЕ ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА за сторен прекршок од физичко лице

1. На лицето \_\_\_\_\_  
со ЕМБГ \_\_\_\_\_ Место и датум на раѓање \_\_\_\_\_

Место на живеење \_\_\_\_\_ Адреса и број \_\_\_\_\_

државјанство \_\_\_\_\_ занимање \_\_\_\_\_

2. Согласно член \_\_\_\_\_ од Законот \_\_\_\_\_  
(„Службен весник на \_\_\_\_\_ на ден \_\_\_\_\_  
РМ бр. \_\_\_\_\_  
во \_\_\_\_\_ сторил \_\_\_\_\_

3. Согласно Законот \_\_\_\_\_ Сторителот го сторил следниот прекршок \_\_\_\_\_

4. Како доказ кон тоа се приложува \_\_\_\_\_

5. На сторителот му е понудена:  
- постапка за порамнување со врачување на платен налог бр. \_\_\_\_\_, односно му е понудено составување на записник за порамнување бр. \_\_\_\_\_ кои не се реализирани заради \_\_\_\_\_  
- постапка за посредување со составување на записник за посредување бр. \_\_\_\_\_ кон не е реализиран заради \_\_\_\_\_ односно за кој не е постигнат договор за посредување \_\_\_\_\_

Име и презиме на  
државниот  
инспектор за  
животна средина

Потпис

М.П.

Место и датум

\_\_\_\_\_ г.





## Библиографија

1. Akimovska Maletič I., *Javne ustanove, Zadužbina Andrejevič*, Beograd 2009.
2. Akvinski T., *Država*, GLOBUS, Zagreb 1990.
3. Ацески, И., *Социјална екологија*, Филозофски факултет – Скопје, Скопје 2000.
4. Ацески, И., Наумов, Т., *Социјална екологија*, Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола, Битола 1994.
5. Banks, D., and others, Edited by Mary Rice, *Environmental Crime, A threat to our future*, Environmental Investigation Agency (EIA), London October 2008.
6. Бакрески, О., *Контрола на безбедносниот сектор*, Филозофски факултет – Скопје, Скопје 2008.
7. Бингам Р. и група автори, *Менаџирање на локалната власт*, Магор, Скопје 2009.
8. Borković I.: *Upravno Pravo*, INFORMATOR, Zagreb 1995.
9. Borković I., *Upravno pravo*, „INFORMATOR“, Izdavačka kuća, Zagreb 1981.
10. Encyclopædia Britannica. *Encyclopaedia Britannica Ultimate Reference Suite*. Chicago: Encyclopædia Britannica, Ultimate Edition DVD 2010.
11. Вебер М., *Привреда и друштво – Том први*, Просвета, Београд 1976.
12. Вебер М., *Привреда и друштво – Том други*, Просвета, Београд 1976.
13. Вајденфелф В., Веселс В., „Европа од А до Ш“ - Прирачник за европска интеграција, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden – Baden, 2009.
14. *Водич за оператере и друге кориснике кроз прописи из области заштите животне средине (II део)*, Министерство животне средине и просторног планирања, Београд, Новембар 2010.
15. Geršković, L./Pusić, E./Smailagić, N.(ур.), Pusić, E., *Problemi upravljana – Hrestomatija političe znanosti*, NAPRJED, Zagreb.
16. *Depleted Uranium in Serbia and Montenegro – Post – Conflict Environmental Assessment in the Federal Republic of Yugoslavia*, United Nations Environmental Programme, Switzerland 2002.
17. *The European Environment, State and outlook 2010 – Adapting to Climate Change*, European Environment Agency, Copenhagen 2010.
18. *EU Environmental Policy Handbook – A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, European Environmental Bireau (EEB), Brussels, September 2005.
19. *Environmental Performance Reviews, Former Yugoslav Republic of Macedonia – Second Review*, UNITED NATIONS Economic Commission for Europe, New York and Geneva 2011.
20. Давитковски Б., Павловска – Данева А., Гризо Н., Гелевски С., *Управно право „Правен факултет Јустинијан I - Скопје“*, Скопје 2008.
21. Drašković R. *Upravni nadzor nad zakonitost rada samoupravnih organizacija i zajednica u SFRJ s posebnim osvrtom na upravni nadzor nad zakonitost samoupravnih opštih akata - Doktorska disertacija*, Skoplje 1984.
22. Ѓорѓевиќ Ј, *Уставно право*, Самоуправна практика, Скопје 1983.
23. Ѓорѓевиќ Ј, *Политички систем – прилог кон науката за човекот и за самоуправувањето*, Скопје 1981.



24. Илиќ М.: *Управно право*, Balkanski centar za izučavanje lokalne samouprave, Niš 2006.
25. Иванов, А., *Локалната самоуправа и вршењето на полициските работи во Република Македонија*, Годишник на факултет за безбедност, Скопје 2008/2009.
26. *From Conflict to Sustainable Development – Assessment and clean – up in Serbia and Montenegro*, United Nations Environmental Programme, Switzerland 2004.
27. Јанкоски Д., *Организација на образованието*, Педагошки факултет – Битола, Битола 2002.
28. Jacobini H.V., *An introduction to comparative Administrative Law*, Southern Illinois University – Carbondale, New York/London/Rome 1991.
29. Jones, G., George, J., *Современ менаџмент*, Глобал комуникации, Скопје 2008
30. Камбовски, В., *Казнено право – опит дел*, Култура, Скопје 2004, стр. 341.
31. Каневчев, М., *Кривичен законик – интегрален текст, со кратки уапства, објаснувања и регистар на поимите*, 2 – ри Август, Скопје 2010.
32. Кралев, Т., *Основи на менаџментот, второ издание*, Центар за интернационален менаџмент, Скопје 1996
33. Јовановиќ С., *Држава*, БИГЗ, Београд 1990.
34. Macura, V., i drugi, *Izveštaja o stanju i konfliktim situacijama u životnoj sredini na području Jugoistočne Evrope: mogućnosti za saradnju između Organizacija civilnog društva i ekoloških ekonomista*, Instituto de Ciencia y Tecnologia Ambientales – UAB, Juni 2009.
35. Малиш – Саздовска М., *„Еколошка криминалстика“*, Скопје 2008.
36. Малиш Саздовска М., Дујовски Н., *Безбедносен менаџмент*, Факултет за безбедност – Скопје, Скопје 2009.
37. Малиш Саздовска М., *Меѓународни стандарди за заштита на животната средина*, Факултет за безбедност – Скопје, Скопје 2010.
38. Маршал, Г., *Оксфордски речник по социологија*, МИ – АН, Скопје 2004.
39. Мегваер, М., Морган, Р., Рајнер, Р, (ур.), Џонс, Т., *Владеењето на безбедноста: плурализацијата, приватизацијата и поларизацијата во контролата на криминалот*, НАМПРЕС, Скопје 2010.
40. Мијучиќ С., *Inspekcijski nadzor u pravo SFRJ*, Savremena administracija, Beograd 1976.
41. Мијучиќ С., *Osnovi kontrolno – nadzorne delatnosti skupština društveno političkih organa uprave*, Savremena administracija, Beograd 1977.
42. Милески, Т., *Еколошка безбедност*, Филозофски факултет, Скопје 2006.
43. Мишчевиќ Ѓ., *Inspekcijski nadzor*, Informator, Zagreb 1987.
44. Милков, Д., *Управно право II, Управна делатност*, Универзитет у Новом Саду 'Правни факултет, Нови Сад, 1997.
45. Ministry of Environment and waters management Romania, *Ta for the implementation of the IPPC directive guidelines for inspection of ippc activities, 360039.19.RP.144 Final Report*, EC Delegation to Romania, 08 June 2005.
46. Мулев, М., *Заштита на животната средина*, ВОРЛДБУК, Скопје 1997.
47. Мојаноски, Ц., *Методологија на научно-истражувачката работа* (избор на текстови), подготвил: д-р “2-ри Август С“, Штип, Скопје, 1998.
48. Мојаноски Ц. *Методологија на истражување на безбедносните појави (интерна скрипта)*, Полициска академија Скопје, Скопје 2007.



49. Мојаноски Ц. *Основи на општествното уредување*, Педагошки факултет „Гоце Делчев“, Штип 2002.
50. Мојаноски, Ц., *Социјално – политичкиот и интересен идентитет на политичките партии во Македонија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј – Скопје“ Филозофски Факултет – докторска дисертација, Скопје 1994.
51. Наумовска, Л., Димков, Д., *Организација и управување со економските процеси – Менаџерска економија*, Прв приватен Универзитет - Европски Универзитет, Скопје 2007.
52. L. Neville Brown Obe, John S. Bell, *French Administrative Law*, Oxford University Press Inc., New York 1993.
53. *Organization profile*, United Nations Environment Programme, Достапно на: <http://www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf> (31.03.2011, 14:30 ч. ).
54. Stjepanović Nikola, Lilič Stevan, *Upravno pravo*, Zavod za udbenike i nastavna sredstva, Beograd (1991).
55. Правен факултет – Скопје, *Зборник на трудови, Конституирање на Република Македонија како модерна правна држава*, Скопје 1995.
56. Поповић Б. С., Марковић Б., Петровић М., *Управно право – општи део*, Службени гласник, Београд 2002.
57. Petković G., *Regulatorna reforma u oblasti zaštita životne sredine*, Pravni život, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Pravo i međunarodne integracija, TOM I - broj 9, UDRUŽENJE PRAVNIKA SRBIJE, Beograd 2008.
58. Pusić E., *Upravni sustavi*, „Јавна управа - nastavni materijali“, Друштвено veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006.
59. Pusić E., *Društvena regulacija*, GLOBUS, Zagreb, 1989.
60. *Priručnik za inspeksijski nadzor IPPC postrojenja*, Zagreb, ožujak, 2009 godine.
61. Ристески К. Давитковски Б. *Еколошко право*, НИП „Студентски збор“, Скопје 1997.
62. Саскинд Е. Л., *Дипломатија на животната средина*, Табернакул 2008.
63. Селовски, Г., *Инспекциски надзор – со посебен осврт врз девизниот надзор, Магистерски труд*, Правен факултет – Скопје, Скопје 2002.
64. Стојановски Т. *Полицијата во демократско општество*, „2 Август С“ Штип, „Астор“ Д.о.о. Скопје 1997.
65. Stojanović, Z., Salma, J., Etinski, R., Đurđev, D., *Pravna zaštita životne sredine*, IDP „Научна knjiga“, Novi Sad 1991.
66. Спасески Ј., *МАКЕДОНИЈА – столб на безбедноста и мирот на Балканот*, Полициска академија – Скопје, Скопје 2005.
67. *Статистика на животната средина - 2007*, Република Македонија, Државен завод за статистика, Скопје 2007.
68. Селмани, А., *Заштита и унапредување на животната средина*, Универзитет „Кирил и Методиј“ – Скопје, Скопје 1991.
69. Todorović Z. *Institucija ekološke bezbednosti*, “Zadužbina Andrejevič“, Beograd 2009.
70. Tomić, Z., *Upravno pravo, Upravna kontrola uprave – teorijski modeli i pozitivno ’ pravna analiza*, SAVREMENA ADMINISTRACIJA, Beograd 1989.
71. Фишер Ф., Хајер А. М., *Живеење со природата*, Табернакул “, Скопје 2009.



72. Фрчкоски, Љ., Тупурковски, В., Ортаковски, В., *Меѓународно јавно право*, Табернакул, Скопје 1995.
73. Хејвуд Е. *Политика*, „Академски печат“, Скопје 2009.
74. Хју П., *Поим за глобална безбедност*, Табернакул, Скопје 2009.
75. Шкариќ С., *Уставно македонско и споредбено право*, Матица македонска, Скопје 2004.
76. Шкариќ С., Силјановска – Давкова Г., *Уставно право- второ, дополнето и изменето издание*, Култура, Скопје 2009.
77. Цемазије, И., *Контрола врз работата на управата и нејзината политичка одговорност – магистерски труд*, Правен факултет „Јустинијан први“, Скопје 2006.
78. Đorđević Đ.: *Prekršajno pravo*, Policiska Akademija, Beograd, 2004.
79. W. Maaskant / R.J.W. Hoeve / A.L.M. Rutten / J.G. Ruhaak, *IMPEL Reference Book for Environmental Inspection*, EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, Nijmegen, March 1999.
80. Wieringa, K., Editor, *Environment in the European Union, Report for the Review of the Fifth Environmental Action Programme*, European Environment Agency, Copenhagen 1995.

## Статии

1. Акимовска – Малетиќ И., *Заштита на животната средина и инспекциски надзор во Република Македонија*, *Зборник на трудови – објавено во:*, Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија“, „Факултет за безбедност“, Скопје 2010.
2. Акимовска Малетиќ, И., *Кон законот за инспекциски надзор*, *Правник 226/XXX*, Скопје Февруари 2011.
3. Blagojević M., Karkalić R., *Globalni ekološki problemi, - Pravni život Tom I*, Beograd 9/08.
4. Blagojević, D., M., *Improvement of the living and working Environment in Accordance with the EU Legislative*, *Зборник на трудови:*, Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија“, „Факултет за безбедност“, Скопје 2010.
5. Брејшир Л., *Зборник на трудови на правниот факултет во Скопје – Конституирање на Република Македонија како модерна правна држава*, Скопје 1995.
6. Voigt, C., *Sustainable Security*, Oxford Yearbook of International Environmental Law (2009) 19(1).
7. *Environmental Crime Programme – Strategic Plan 2009 – 2010*, Interpol, Environmental Crime Programme, page 4, Достапно на:  
<http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Manual/strategicplan.pdf>  
(03.04.2011, 14:32 ч. ).
8. *Environmental regulation and governance: increasing fragmentation and convergence*, Assessment of global megatrends, The European environment, State and outlook 2010. Достапно на: <http://www.eea.europa.eu/soer/europe-and-the->



- world/megatrends/environmental-regulation-and-governance-increasing (02.04.2011, 09:49 ч. ).
9. *Guide to Electronic Resources for International Law*, American Society of International Law; Достапно на: <http://www.asil.org/env1.cfm> (31.03.2011, 22:52ч. ).
  10. Малиш Саздовска М., *Еколошка безбедност – состојби и предизвици – објавено во: „Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија“*, Зборник на трудови, „Факултет за безбедност“, Скопје 2010.
  11. Мојаноски, Ц., *Дилеми во дефинирањето на методологијата на асфалиологијата*, Зборник на трудови на научно – стручна конференција на тема: „Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија“, Факултет за безбедност – Скопје, Скопје 2010
  12. Vučković B., *Krivično – pravna zaštita životne sredine*, - *Pravni život Tom I*, Beograd 9/08.
  13. Dabić L., *Procena uticaja na životnu sredinu*, - *Pravni život Tom I*, Beograd 9/04.
  14. Lilić, S., *Ekološka inspekcija u zakonodavstva Srbije i EU*, Tematski zbornik radova – pedeset godina Evropske Unije (Urednik, Ćirić, J.), Institut za uporedno pravo, Vlada Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd 2007.
  15. Pusić E., *Globalno i lokalno: lokalne edinice u procesu globalizacije*, „Javna uprava - nastavni materijali“, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006.
  16. Pusić E., *Odnos uprave i vlasti – strukturna rješenja*, „Javna uprava - nastavni materijali“, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006.
  17. Koprić I., *Razna ahvaćanja o organizaciji*, „Javna uprava - nastavni materijali“, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006.
  18. Kostoić M., *Aarhuska konvencija i zaštita životne sredine u Evropskoj Uniji*, - *Pravni život Tom I*, Beograd 9/08.
  19. Ivanišević S., *Teritorijalna osnova lokalne samouprave*, „Javna uprava - nastavni materijali“, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006.
  20. Petković G., *Novi koncept Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije*, - *Pravni život Tom I*, Beograd 9/04.
  21. Petković G., *Regulatorna gilotina u oblasti zaštite životne sredine*, - *Pravni život Tom I*, Beograd 9/08.
  22. Prošić S., *Bezbednost i životna sredina*, - *Pravni život Tom I*, Beograd 9/08.
  23. Popović S., *O problemima zaštite životne sredine*, - *Pravni život Tom I*, Beograd 9/04.
  24. Stipić, M., *Opći upravni postupak i postupak inspekciskog nadzora - odnos općeg upravnog postupka i specijalnih procedura*, Narodne novine d.d. i Institut za javnu upravu – Savjetovanje o Novom Zakonu o općem upravnom postupku, Zagreb 25.11.2009.
  25. Hulme, K., *Environmental Security: Implications for International Law*, Yearbook of International Environmental Law (2009) 19(1).
  26. *What is International Environmental Law?*, Global Change Instruction Program, достапно на: <http://www.ucar.edu/communications/gcip/m3elaw/m3pdfc1.pdf> (31.03.2011, 11:18 ч. ).
  27. Werner, S., *Collective (Environmental) Security: The Test for the Refinement of International Law*, Yearbook of International Environmental Law (2009) 19(1).



**Извештаи, водичи и други официјални документи кои се публикувани од официјални владини или невладини агенции на државно, регионално или глобално ниво**

- 1) *Environmental Crime and the Courts, Sixth Report of Session 2003 – 04*, House of Commons – Environmental Audit Committee, London 12 May, 2004.
- 2) Годишњи извештај сектора за контролу и надзор за 2010 година, Достапно на: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/3-Izvestaji-123-document.htm> (26.03.2011, 15:15 ч. ).
- 3) *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2010 година*, Министерство за животна средина и просторно планирање – ДИЖС, Скопје, Февруари, 2011.
- 4) *Godišnje izvešće o koordiniranim inspekcijskim nadzorima u području okoliša u 2009 godini*, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva – Uprava za inspekcijske poslove, Zagreb 2010.
- 5) *Godišnje izvešće o radu inspekcije zaštite okoliša*, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva – Uprava za inspekcijske poslove, Zagreb 2010.
- 6) *Final Report for the Assessment of the sixth Environment Action Programme, Executive Summary*, Ecologic Institute, Berlin and Brussels in co-operation with Institute for European Environmental Policy, London and Brussels and Central European University, Budapest, Budapest 21 February 2011.
- 7) *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2005 година*, Министерство за животна средина и просторно планирање, ДИЖС, Скопје 2006.
- 8) *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2006 година*, Министерство за животна средина и просторно планирање, ДИЖС, Скопје 2007.
- 9) *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2007 година*, Министерство за животна средина и просторно планирање, ДИЖС, Скопје 2008.
- 10) *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2008 година*, Министерство за животна средина и просторно планирање, ДИЖС, Скопје 2009.
- 11) *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2009 година*, Министерство за животна средина и просторно планирање, ДИЖС, Скопје 2010.



- 12) *Годишен извештај за извршен инспекциски надзор за спроведувањето на мерките за заштита на животната средина и природата за 2010 година*, Министерство за животна средина и просторно планирање, ДИЖС, Скопје, февруари, 2011.
- 13) Frostestad Kuehl, H., *A Basic Guide to International Environmental Legal Research*, Hauser Global Law School Program, Достапно на:  
[http://www.nyulawglobal.org/Globalex/International\\_Environmental\\_Legal\\_Research\\_1.htm#Blogs](http://www.nyulawglobal.org/Globalex/International_Environmental_Legal_Research_1.htm#Blogs) (31.03.2011, 13:40 ч. ).
- 14) *Nuclear Arms Control and non – Proliferation – Estimated number of nuclear explosions, 1945 – 2006*. Достапно на:  
[http://www.ctbto.org/fileadmin/user\\_upload/pdf/Sipri\\_table12b.pdf](http://www.ctbto.org/fileadmin/user_upload/pdf/Sipri_table12b.pdf) (03.04.2011, 13:35 ч.).

### Интернет извори:

1. <http://www.eea.europa.eu/>
2. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
3. [http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_contract](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_contract) (01.11.2010, 21:06 ч. )
4. [http://www.legalnorms.com/constitutional\\_separation\\_of\\_powers.php](http://www.legalnorms.com/constitutional_separation_of_powers.php) (01.11.2010, 21:06)
5. <http://www.ip-rs.si/index.php?id=326>
6. <http://www.iop.gov.si/>
7. [http://www.mju.gov.si/en/areas\\_of\\_work/inspectorate\\_of\\_the\\_republic\\_of\\_slovenia\\_or\\_public\\_administration/](http://www.mju.gov.si/en/areas_of_work/inspectorate_of_the_republic_of_slovenia_or_public_administration/)
8. [http://www.mop.gov.si/en/areas\\_of\\_work/](http://www.mop.gov.si/en/areas_of_work/)
9. [http://www.mop.gov.si/en/legislation\\_and\\_documents/legal\\_acts\\_in\\_force/](http://www.mop.gov.si/en/legislation_and_documents/legal_acts_in_force/)
10. <http://www.arso.gov.si/en/about%20the%20agency/agency%20structure/>
11. [http://www.zastita.com.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1664&catid=71:zok-obrti&Itemid=461](http://www.zastita.com.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=1664&catid=71:zok-obrti&Itemid=461) (20.03.2011) 15:52 ч. .
12. <http://www.moep.gov.mk/defaultMK.asp?ItemID=36F1AE3CFC214A40ABF62C25D4EE7AE4> (02.11.2010, 20:39 )
13. <http://www.moep.gov.mk/default-MK.asp?ItemID=84F1C8FBC7AC644E9546F523C7B81FBC> (09.11.2010, 20:54 )
14. <http://www.moep.gov.mk/default-MK.asp?ItemID=B22EF3F504797B4DBA1360BEBFCCE102> (09.11.2010, 00:10 )
15. <http://www.moep.gov.mk/default-mk.asp?ItemID=36F1AE3CFC214A40ABF62C25D4EE7AE4> (09.11.2010, 00:47 )
16. <http://www.moep.gov.mk/WBStorage/Files/Prezentacija%20za%20Drzaven%20Inspektorat%20za%202009%20-mkd.pdf> (10.11.2010, 14:59 )
17. <http://www.propisi.com/prvi-put-u-vasem-gradu-komunalna-policija.html> (11.11.2010, 12:04 )
18. <http://www.ekoplan.gov.rs> (26.03.2011, 12:46 ч. ).



19. <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=4716> (28.03.2011, 16:49).
20. <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=7639> (28.03.2011, 16:49).
21. <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=3654>(28.03.2011, 16:49).
22. <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=3684>(28.03.2011, 16:49).
23. [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/status\\_of\\_ratification/items/2631.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php) (01.04.2011, 22:12).
24. [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/items/5257.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php)
25. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&l=en> (31.03.2011, 22:35).
26. <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (31.03.2011, 22:36).
27. [http://www5.imo.org/SharePoint/blastDataHelper.asp/data\\_id%3D21278/LC-LPbrochure.pdf](http://www5.imo.org/SharePoint/blastDataHelper.asp/data_id%3D21278/LC-LPbrochure.pdf) (31.03.2011, 22:36).
28. <http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml#texttop> (31.03.2011, 22:45).
29. <http://www.basel.int/text/17Jun2010-conv-e.pdf> (31.03.2011, 22:47).
30. <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> (31.03.2011, 22:48).
31. <http://www.unccd.int/main.php> (31.03.2011, 22:49).
32. [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf) (31.03.2011, 22:49).
33. <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/SearchResults;DIDPFDSIjsessionid=18B81B22868C5EF91E65F36313F3B9C2?sortField=searchDate&index=treaties&query=environmental+law> (31.03.2011, 23:27).
34. [http://europa.eu/pol/env/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/env/index_en.htm) (02.04.2011, 14:05).
35. [http://www.eea.europa.eu/soer/countries/mk/soertopic\\_view?topic=country%20introduction](http://www.eea.europa.eu/soer/countries/mk/soertopic_view?topic=country%20introduction) (03.04.2011, 23:26).
36. [http://epanet.ew.eea.europa.eu/european\\_epas/countries/cs](http://epanet.ew.eea.europa.eu/european_epas/countries/cs) (04.04.2011, 00:04).
37. <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> (02.04.2011, 23:51).

## Регулатива

1. *Устав на Република Македонија*, (Службен весник на Република Македонија бр. 52 од 22.11.1991 година).
2. *Кривичен законик* („Службен весник на Република Македонија“ бр.37/1996; 80/1999; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009). Одлуки на Уставниот суд на Република Македонија: У.бр.220/2000 од 30.05.2001 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.48/2001; У.бр.210/2001 од 06.02.2002 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.16/2002; У.бр.206/2003 од 09.06.2004 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.40/2004; У.бр.228/2005 од 05.04.2004 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.50/2006.
3. *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, (Official Journal of the European Union 2010/C 83/01, 30 March 2010).





4. Constitution of the Republic of Slovenia, Adopted and entered into force on 25 June 1991 (Official Gazette of the Republic of Slovenia Nos. 1/91-I and 19/91) Достапен на: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1>.
5. Закон за кривичната постапка (Служен весник на Република Македонија бр. 15/97; 18/99; 44/02; 27/04; 74/04; 75/05; 83/08; 53/09; 67/09).
6. Закон за прекршоци на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр. 62/06 од 22.05.2006 година).
7. Zakon o Prekršajima Republike Hrvatske, članak 2, <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/309221.html> (14.10.2010) 16:00 h, .
8. Zakon o Prekršajima ("Sl. glasnik RS", br. 101/2005).
9. Амандмани IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII на Уставот на Република Македонија, (Сл.Весник на Р.Македонија бр.91 од 20.11.2001 година).
10. ЗЖС (Сл.Весник на РМ бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010 и 124/10).
11. Закон за заштита на природата (Сл. Весник на РМ бр. 67/2004, 14/2006, 84/2007 и 35/2010).
12. Закон за управување со отпадот (Сл. Весник на РМ бр. 68/2004, 107/2007, 102/2008, 143/2008, 124/10 и 9/2011-пречистен текст).
13. Закон за управување со пакување и отпад од пакување (Сл. Весник на РМ бр. 161/2009).
14. Закон за батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори (Сл. Весник на РМ бр. 140/2010).
15. Закон за квалитет на амбиентниот воздух (Сл. Весник на РМ бр. 67/2004, 92/2007 и 35/2010).
16. Закон за водите (Сл. Весник на РМ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009 и 83/2010).
17. Закон за заштита од штетна бучава во животната средина (Сл. Весник на РМ бр. 79/2007 и 124/10).
18. Закон за генетски модифицирани организми (Сл. Весник на РМ бр. 35/2008).
19. Закон за заштита на потрошувачите (Сл. Весник на РМ бр. 38/2004, 77/2007 и 103/2008).
20. Закон за хемикалии (Сл. Весник на РМ бр.113/2007).
21. Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води (Сл. Весник на РМ бр. 68/2004, 28/2006 и 103/2008).
22. Закон за општа управна постапка (Сл. Весник на РМ бр. 38/2005 и 110/2008).
23. Закон за инспекциски надзор (Сл. Весник на РМ бр. 50/2010).
24. Закон за постапување по претставки и предлози (Сл. весник на РМ бр. 82/2008).
25. Кривичен Законик (Сл. Весник на РМ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008 и 114/2009).
26. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Сл. Весник на РМ бр. 13/2006, 86/2008 и 6/2010).
27. Закон за локалната самоуправа, ("Сл. весник на Р Македонија" бр.5 од 29.01.2002 год.).
28. Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија бр. 58/00, 44/02, 82/08).
29. ЗЖС, (Сл.Весник на РМ бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/10).



30. Закон за општата управна постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 38/05, 110/08).
31. Закон за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр.114/2006 и 6/2009). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.211/2006 од 05.11.2008 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.148/2008.
32. Закон за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“бр. 92/2009).
33. Правилник за содржината, формата и начинот на донесување на планот за вршење на инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија број 128 од 19.10.2007 година).
34. Правилник за содржината на годишниот извештај за извршениот инспекциски надзор како и начинот и рокот за негово доставување (Службен весник на Република Македонија број 53/05, 81/05).
35. Правилник за образецот, формата и содржината како и начинот и постапката за издавање и за одземање на легитимацијата на државниот инспектор за животна средина, инспектор за заштита на природата и овластенито инспектор за животна средина (Службен весник на Република Македонија број 53/05).
36. Закон о процени утицаја на животну средину , („Службени гласник РС”, бр. 135/04).
37. Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst) («Narodne novine» br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000,124/2000).
38. Zakon o zaštiti okoliša, (Narodne novine, бр. 110/07).
39. Zakon o zaštiti zraka, (Narodne novine 178/04, 60/08).
40. Zakon o otpadu (Narodne novine 178/04, 111/06, 60/08, 87/09).
41. Sporazum o suradnji inspekcijских službi u području okoliša, Zagreb, 5 lipnja 2008.
42. Zakon o zaštiti životne sredine (Službeni glasnik br. 135/04)
43. *Treaty of Lisbon, Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, Достапно на: [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en\\_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306) (17.10.2010) 22:41.