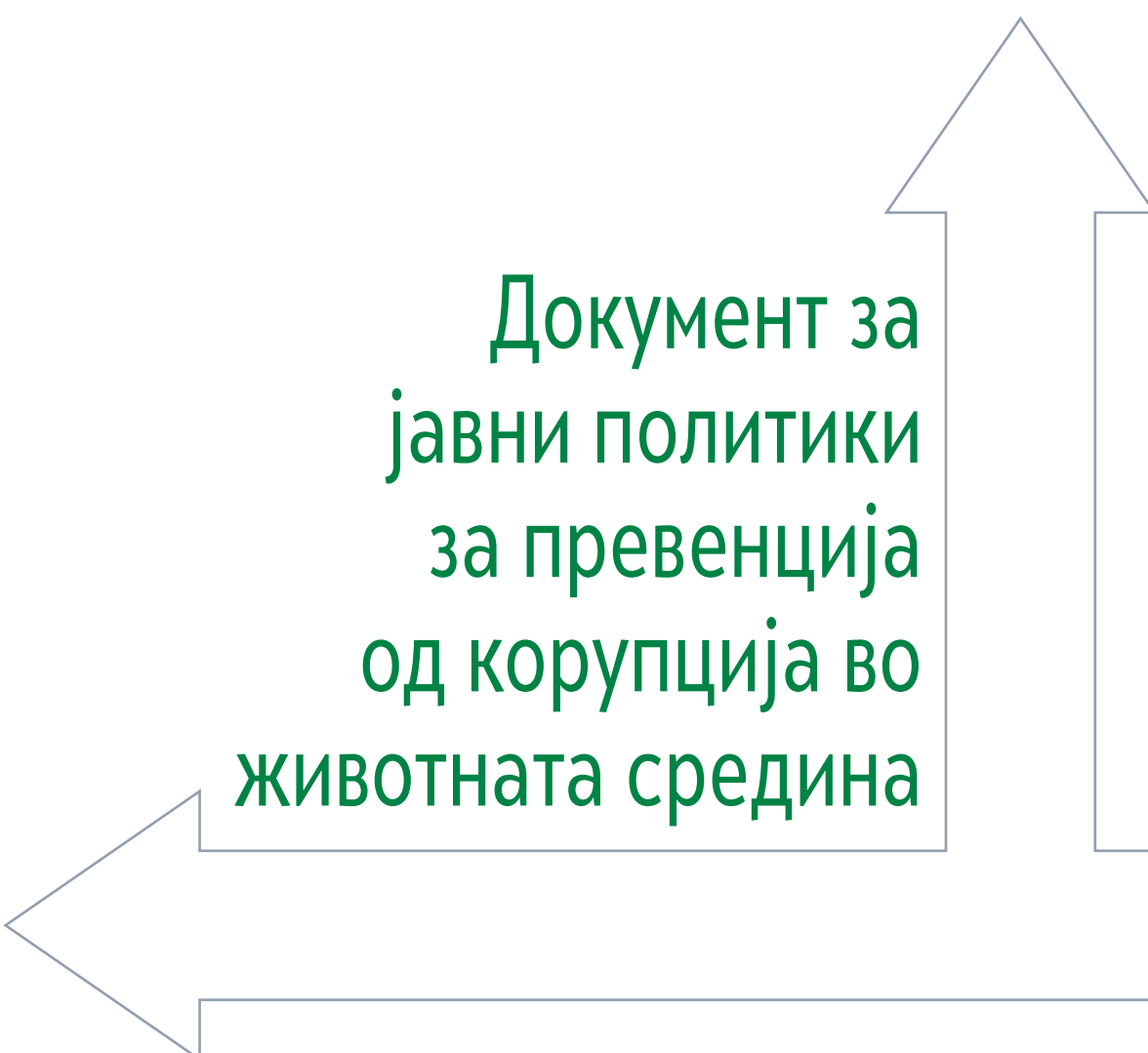


Документ за  
јавни политики  
за превенција  
од корупција во  
животната средина





Документ за  
јавни политики  
за превенција  
од корупција во  
животната средина

Скопје, декември 2023

Наслов:

Документ за јавни политики за превенција од корупција во животната средина

Изготвил:

Фросина Антоуска

Соработник:

Кирил Ристовски, ФЛОРОЗОН Центар за еколошка демократија

Нарачател:

Здружение на граѓани ФЛОРОЗОН Центар за еколошка демократија

Проект:

Механизам за превенција од корупција



Оваа публикација е развиена со поддршка на регионалниот проект СМАРТ Балкан - Граѓанско општество за поврзан Западен Балкан имплементиран од Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Центар за истражување и креирање политики (ЦИКП) и Институт за демократија и медијација (ИДМ), а финансиски е поддржан од Министерството за надворешни работи на Кралството Норвешка.

Содржината на публикацијата е единствена одговорност на здружението на граѓани ФЛОРОЗОН Центар за еколошка демократија и не мора да ги одразува ставовите на Министерството за надворешни работи на Кралството Норвешка, „Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Центар за истражување и креирање политики (ЦИКП) и Институт за демократија и медијација (ИДМ)“.

## Содржина

Извршно резиме.....	7
Вовед.....	9
1. Корупција во животната средина .....	10
2. Антикорупциските напори во Северна Македонија.....	12
3. Ризици за корупција во секторот животна средина.....	14
3.1. Корупција на ниво на развој на политики .....	14
3.2. Корупција на ниво на распределба на природните ресурси, издавање на дозволи и сертифицирање.....	16
Процес за оценка на влијанието врз животната средина .....	19
Интегрирани еколошки дозволи.....	20
Експлоатација на минерални сировини.....	22
3.3. Корупција која се јавува при спроведувањето на законите...	22
4. Заклучоци и препораки .....	25
Библиографија .....	28



## Извршно резиме

Корупцијата може да има застрашувачко влијание на животната средина, поткопувајќи ги напорите за заштита и зачувување на природните ресурси. Таа може да ги наруши процесите на креирање политики, да овозможи неодржливо управување со природните ресурси и да го попречи спроведувањето на прописите за животната средина. Испреплетеноста на корупцијата и кривичните дела кои влијаат на животната средина, како што се илегалното уништување на шумите и илегалното рударење, претставуваат огромна пречка за одржливиот развој, што го прави клучен одговорот на двете прашања заедно, за да се обезбеди поздрава планета за идните генерации.<sup>1</sup>

Основата на специфичната корупција во секторот животна средина лежи во конфликтот помеѓу приватниот интерес во комерцијалната вредност на природните ресурси (минерални сировини, води, земјиште, шуми, див свет итн.) и редукцијата на трошоците на производството со употреба на нееколошки технологии, на една страна, со јавниот интерес за здрави живеалишта, на друга страна.<sup>2</sup> Следствено, корупцијата во животната средина и корупциските влијанија може да се појават во голем број облици, почнувајќи од класичниот поткуп и кронизам на ниво на развивање на националните политики, до проневери при спроведување на еколошките програми и поткуп при издавање дозволи и лиценци, како и собирање „провизији“ при спроведување на прописите за животна средина. Корупцијата може да се јави во првите фази на експлорација на природните ресурси, како и за време на спроведување на операциите.

Напорите за справување со еколошката корупција се попречени поради недостатокот на систематизирани информации за релевантните случаи.<sup>3</sup> Низа на сектори се посебно ранливи на корупција, вклучувајќи го шумарството, незаконското тргување со заштитени видови, управувањето со водните ресурси, рибарењето, управувањето со отпадот. Во некои земји, вклучувајќи ја и Северна Македонија, земјите имаат донесено посебно законодавство кое ги регулира овие области и ги спроведува и обврските од релевантните мултилатерални договори од областа на животната средина. Но, корупцијата го попречува спроведувањето на овие закони. Во други случаи, слабата регулатива како во областа на анти-корупцијата, така и во заштитата на животната средина, дозволува неодржливите практики и активности да продолжат.<sup>4</sup>

Во Северна Македонија, и покрај постоењето на сè пообемна антикорупциска регулатива, нивната примена е недоволно ги таргетира манифестациите на корупција и во полето на животната средина. Многу од ризиците можат да бидат адресирани преку постојната правна рамка, како што е кривичното и граѓанското право. Овој документ за јавни политики со цел поконкретно разгледување на можностите за подобрување на правната рамка која ја регулира заштитата на животната средина и управувањето со природните ресурси, ги разгледува ризиците од корупција во Законот за животна средина, Законот за инспекциски надзор во животната средина и Законот за минерални сировини.

Причините за корупцијата во животната средина ги вклучуваат типичните причинители припишани на секој сектор, но при вршење на анализа треба да се земат предвид различните фази во кои може таа да се јави и спецификите на областа. Тоа би значело од носењето и развојот на политиките за заштита на животната средина и природни ресурси; до искористувањето на ресурсите на животната средина; понатаму процесите на издавање дозволи и сертификација; како и самото спроведувањето на прописите и заштитата на животната средина, што во себе ги вклучува инспекцискиот и полицискиот надзор и контрола. На овој начин се разгледани и ризиците во трите закони кои се предмет на оваа анализа.

1 Action Now: Combating Corruption to Protect the Environment - CoSP10, UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime, Dec 14 2023

2 Svetlana Winbourne, Corruption and the Environment November 2002 Management Systems International 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024 USA, стр. 6

3 <https://www.u4.no/blog/a-global-database-on-environmental-corruption-could-help-protect-nature-and-society>

4 UNDOC Special Event Impact of corruption on the environment and the United Nations Convention Against Corruption as a tool to address it 4th Conference of States Parties to the United Nations Convention Against Corruption, Wednesday 26 October 2011 Marrakech, Morocco

Стратегиите за справување со корупцијата во секторот на животната средина и природните ресурси вклучуваат комбинација од елементи за обезбедување примена на законодавството, превенција и подигање на свеста. Заради одржливост, антикорупциските напори треба да ги нагласат превентивните реформи и компонентите за подигање на јавната свест бидејќи тие на крајот ги намалуваат можностите за корупција.

Препорачаните стратегии вклучуваат: реформи за подобрување на транспарентноста и отчетноста, законодавство за намалување на празнините и бирократската дискреција, разумни еколошки стандарди и барања, намалена бирократија преку поедноставување и рационализирање на административните процеси вклучувајќи дигитализација, јакнење на квалитетот на кадрите, обезбедување на квалитетот на спроведените оценки на влијанието врз животната средина, учество и надзор на граѓаните, професионално и одговорно истражувачко известување во медиумите и сеопфатни кампањи за подигање на јавната свест за причините и трошоците за корупција со цел промовирање на нетолеранција на граѓаните кон корупцијата.<sup>5</sup>

---

5 Svetlana Winbourne, Corruption and the Environment November 2002 Management Systems International 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024 USA, стр. 2



## Вовед

Корупцијата е предизвик од глобален размер, за која навлегувајќи во сите нејзини специфичности, нема една прифатена дефиниција. Сепак, постои согласност дека на најопшто ниво, таа претставува злоупотреба на доверена моќ за приватни цели<sup>6</sup>. Корупцијата ја поткопува демократијата и го редуцира економскиот раст, а во денешен контекст на поставување на цели за одржлив развој, анализите покажуваат дека дополнително влијае и на зелениот развој<sup>7</sup>.

Силината на правниот систем на една земја игра важна улога во намалувањето на нивото на корупција. Ако никој не е над законот, тогаш инцидентата на коруптивни активности е најмалку веројатна. Силното владеење на правото, поддршката на граѓанското општество и јасните правила на однесување за луѓето на јавни функции ја спречуваат склоноста кон коруптивни активности.<sup>8</sup>

Корупцијата може да се јави на различни нивоа, односно национално, регионално или локално ниво. Облиците на корупцијата се повеќе и може да варираат значително, од злоупотреба, до омисија и присвојување. Една од најчестите форми на корупција во многу општества денес е токму омисијата, која обично се манифестира преку одбегнување на сторување или одбегнување да се искаже нешто што треба да се стори или искаже, со што се дозволува одредени проблеми да останат непредизвикани. Присвојувањето е поврзано со злоупотребата и се јавува кога некоја улога или ресурс, кој може да биде јавен или приватен, се присвојува од страна на оние кои го управуваат за сопствена корист.<sup>9</sup>

Корупцијата има вистинска политичка, економска и социјална цена, која често е тешко да се квантифицира, бидејќи корупцијата по својата природа е тешко мерлива. Сепак, она што е јасно е дека е штетна за општествата и луѓето, попречувајќи го развојот насекаде во светот. Во основа таа се јавува како пречка за демократијата и владеењето на правото, а потоа преку нарушување на распределбата на ресурсите, намалување на продуктивноста на јавните расходи, намалување на инвестициите, иновацијата и развојот на претприемништвото, го забавува и самиот економски раст. Дополнителна и не помалку важна цена на корупцијата е и деградацијата на животната средина, носејќи со себе и недостатоци во исполнување на потребите за домување, чиста вода и здравствена грижа, меѓу другото.<sup>10</sup>

6 <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> последно посетена на 15.3.2024

7 Tawiah, V., Zakari, A. & Alvarado, R. Effect of corruption on green growth. *Environ Dev Sustain* 26, 10429–10459 (2024)

8 Shabbir G, Anwar M (2007) Determinants of Corruption in Developing Countries. HWWI Research Paper 2-11. Hamburg Institute of International Economics

9 North Macedonia: Fostering Anti-Corruption in Environmental Governance Author: Ivan Stefanovski, PhD, NDI Introduction

10 Leitao A (2016) Corruption and the Environment . *J Socialomics* 5: 173. doi:10.41 72/2167-0358.1000173

# 1. Корупција во животната средина

Корупцијата може да има застрашувачко влијание на животната средина, поткопувајќи ги напорите за заштита и зачувување на природните ресурси. Таа може да ги наруши процесите на креирање политики, да овозможи неодржливо управување со природните ресурси и да го попречи спроведувањето на прописите за животната средина. Испреплетеноста на корупцијата и кривичните дела кои влијаат на животната средина, како што се илегалното уништување на шумите и илегалното рударење, претставуваат огромна пречка за одржливиот развој, што го прави клучен одговорот на двете прашања заедно, за да се обезбеди поздрава планета за идните генерации.<sup>11</sup>

Знаејќи дека корупцијата води и до фрустрација и апатија кај граѓаните кои живеат во корумпирани држави, често пати резултира и со непријавување на делата од областа на животната средина, што дополнително го отежнува спроведувањето на прописите од областа и ја нарушува состојбата на медиумите на животната средина.

Основата на специфичната корупција во секторот животна средина лежи во конфликтот помеѓу приватниот интерес во комерцијалната вредност на природните ресурси (минерални сировини, води, земјиште, шуми, див свет итн.) и редукцијата на трошоците на производството со употреба на нееколошки технологии, на една страна, со јавниот интерес за здрави живеалишта, на друга страна.<sup>12</sup>

Транспаренси Интернешенл уште одамна ја има идентификувано низата на трендови кои се причинети од коруптивни дејствија во најголемиот дел од случаите<sup>13</sup>:

- Корупцијата во животната средина е посебно доминантна онаму каде економскиот развој е низок,
- Корупцијата е силна во широк спектар на политички системи, но сепак е најсериозна во земјите со слаба демократија,
- Слабостите во владејачките структури го инхибираат доброто владеење и ја олеснуваат корупцијата во заштитата на животната средина,
- Монополите, било да се под државна контрола или од страна на корпорации, креираат можности за корупција во економските сектори во однос на животната средина,
- Земјите кои зависат од експлоатацијата на нивните природни ресурси имаат високо ниво на корупција, и следствено и слаба заштита на животната средина,
- Извозните партнери на корумпираните влади често ги влошуваат нелегалните активности кои ја деградираат животната средина преку обезбедување на побарувачка за природни ресурси,
- Институциите и владите кои обезбедуваат економска помош на земјите во развој, без разлика дали во форма на странски директни инвестиции или странска помош, имаат способност да влијаат на однесувањето.

Следствено, корупцијата во животната средина и корупциските влијанија може да се појават во голем број облици, почнувајќи од класичниот поткуп и кронизам на ниво на развивање на националните политики, до проневери при спроведување на еколошките програми и поткуп при издавање дозволи и лиценци, како и собирање „провизии“ при спроведување на прописите за животна средина. Корупцијата може да се јави во првите фази на експлорација на природните ресурси, како и за време на спроведување на операциите.

Низа на сектори се посебно ранливи на корупција, вклучувајќи го шумарството, незаконското тргување со заштитени видови, управувањето со водните ресурси, рибарењето, управувањето со

11 Action Now: Combating Corruption to Protect the Environment - CoSP10, UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime, Dec 14 2023

12 Svetlana Winbourne, Corruption and the Environment November 2002 Management Systems International 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024 USA, стр. 6

13 Transparency International (2006) Corruption and the Environment

отпадот. Во некои земји, вклучувајќи ја и Северна Македонија, земјите имаат донесено посебно законодавство кое ги регулира овие области и ги спроведува и обврските од релевантните мултилатерални договори од областа на животната средина. Но, корупцијата го попречува спроведувањето на овие закони. Во други случаи, слабата регулатива како во областа на анти-корупцијата, така и во заштитата на животната средина, дозволува неодржливите практики и активности да продолжат.<sup>14</sup>

Корупцијата исто така може да биде добро организирана од врвот до дното, и да се поврзе со организираниот криминал (на пример, во трговијата со минерални сировини, сеча и диви животни) и може да биде широко распространета низ голем број владини агенции и служби.<sup>15</sup>

Животната средина може да биде афектирана од корупција и во другите сектори, како на пример земјоделие, приватизација, јавните набавки, царински постапки, правосудство и слично. Така да речеме, преку приватизација спроведена низ коруптивни процеси, може да се дозволи на нови сопственици да користат приватизирано земјиште или објекти на начин кој штети на животната средина, или одредена регулатива и процедури во царинските служби може да отворат можности за илегална трговија со диви животни.<sup>16</sup> Од друга страна, вреди да се спомене и улогата на странските јавни и приватни партнери, кои мораат да прифатат дека експлоатацијата на природните ресурси не смее да се одвива на неодржлив и незаконит начин.<sup>17</sup>

Во тој контекст посебно е важно да се истакне дека во меѓународната заедница, сè повеќе се посветува внимание на коруптивните ризици во климатската акција. Имено, земајќи ги предвид климатските промени како еден од најголемите предизвици, честопати нарекуван и како дефинирачки аспект на денешницата, јасна е големата потреба од спроведување на мерки за ублажување и приспособување кон нив. Тоа изискува големи издвојувања на финансиски средства за таа намена, како и пренасочување на капитал од развиените во земјите во развој.

Оттаму, злоупотребата на финансиските текови е еден од идентификуваните ризици, кој подразбира опасност дека големите суми на јавни и приватни инвестиции потребни за градење на одржлива економија ќе бидат насочени кон приватните џебови, високо-загадувачки и активности со високо ниво на емисии на стакленички гасови оперирајќи под маската на „зелени иницијативи“, или криминални активности. Ова секако ги опфаќа и поткупот, перењето на пари, присвојувањето на средства и даночно затајување.<sup>18</sup> Друга таква опасност претставува лажното претставување на климатска акција, како и злоупотребата на процедурите кога актерите нечесно ги злоупотребуваат легитимните процеси како дел од имплементацијата на климатски решенија. Таквиот ризик на пример носи опасност од непостоење на „претходна и информирана“ согласност од локалните заедници, како и конфликт на интерес.<sup>19</sup>

Сепак, и покрај широката распространетост и влијание на корупцијата врз заштитата на животната средина на светско ниво, за првпат во дваесет годишната историја на Конференцијата на страните на Конвенцијата на Обединетите нации за борба против корупцијата, оваа година во фокус беа разговорите за сузбивање на корупцијата во животната средина.<sup>20</sup>

14 UNDOC Special Event Impact of corruption on the environment and the United Nations Convention Against Corruption as a tool to address it 4th Conference of States Parties to the United Nations Convention Against Corruption, Wednesday 26 October 2011 Marrakech, Morocco

15 Svetlana Winbourne, Corruption and the Environment November 2002 Management Systems International 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024 USA, стр. 4

16 Svetlana Winbourne, Corruption and the Environment November 2002 Management Systems International 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024 USA, стр. 4

17 UNDOC Special Event Impact of corruption on the environment and the United Nations Convention Against Corruption as a tool to address it 4th Conference of States Parties to the United Nations Convention Against Corruption, Wednesday 26 October 2011 Marrakech, Morocco

18 Chan T, Ford L, Higham C, Pouget S and Setzer J (2023) Corruption and integrity risks in climate solutions: an emerging global challenge. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science

19 Ibid.

20 <https://baselgovernance.org/blog/combating-corruption-protect-environment-attracts-high-level-support>, последно посетена на 30.3.2024

Напорите за справување со еколошката корупција се попречени поради недостатокот на систематизирани информации за релевантните случаи.<sup>21</sup> Во моментот постои глобална база на податоци за кривични дела во животната средина, која е воспоставена од Агенцијата за истраги за животната средина (EIA)<sup>22</sup>. Таа го основа Глобалниот следач за еколошки криминал<sup>23</sup>, кој се фокусира на случаи на илегална трговија со копнени и морски диви видови, како и нелегална сеча. Транспаренси Интернешнел, исто така, неодамна лансираше Атлас за случаи во областа на климата и корупција, кој ги обединува случаите, анализите и литературата за корупцијата во климатското финансирање и сродните проекти.<sup>24</sup> Интересно е што во рамките на ова мапирање може да се забележи случај од Северна Македонија. Имено, во мај 2021 година, истрага на Проектот за известување за организирал криминал и корупција открила како отпадни масла од ЕУ земјите, како Германија и Австрија, биле испратени во Северна Македонија и незаконски користени како масло за греење во училишта, болници и други јавни згради. Отровниот чад како последица го загадувал воздухот и загрозувал здравјето на илјадници во земја која веќе се бори со екстремно аерозагадување. Компаниите кои биле вклучени во шемата наводно имале блиски врски со влијателни политичари и бизнисмени, кои ги ставиле во позиција да увезуваат и продаваат супстандардни отпадни масла полни со тешки метали. Следејќи го известувањето, властите ги казнилe неколкуте вклучени компании, укинувајќи ги дозволите за четири од нив.

Овој случај е само еден показател како корупцијата во животна средина може да има исто така и прекуграничен ефект, и како и нашата земја не е изолирана во борбата со неа.

## 2. Антикорупциските напори во Северна Македонија

Во Извештајот на Европска Унија за Република Северна Македонија за 2023 година во врска со корупцијата се дава оценка дека земјата е помеѓу одредено и умерено ниво на подготовка во превенцијата и борба против корупцијата. Утврдено е дека не бил постигнат напредок.

„Корупцијата останува распространета во многу области и ова прашање е загрижувачко. Зголемен е бројот на одложувања и пресврти на судењата за случаи на корупција на високо ниво, што резултира во некои случаи со истекување на статутот на застареност. Кривичниот законик беше изменет по забрзана собраниска процедура. Максималната законска казна за конкретни кривични дела поврзани со корупција беше намалена, што имаше импликации за примената на застареноста и влијание, запирање или дури прекинување на голем број случаи на корупција на високо ниво, вклучително и од поранешното Специјално Јавно Обвинителство (СЈО). Амандманите, исто така, ја попречуваат способноста на властите да ги истражи и гони таквите дела. Ова прашање предизвикува сериозна загриженост. Државната комисија за спречување на корупцијата беше проактивна во обезбедувањето на јавните институции со политички насоки за спречување на корупцијата. Отвори неколку случаи, но препораките треба да се следат. Напорите за подобрување на функционирањето на ДКСК треба да продолжи, особено со доделување дополнителни средства за ангажирање на специјализиран персонал. На Јавното обвинителство, истражните центри и единиците за спроведување на законот задолжени за истрага за корупција, треба да им се стават на располагање дополнителни човечки и финансиски ресурси. Секторите кои се најранливи на корупција бараат насочени проценки на ризик и акции насочени кон борба со корупцијата. Врз основа на горенаведените заклучоци може да се констатира дека, за жал, во земјата нема адекватна борба против корупцијата, има многу отворени прашања и недостиг на конкретни мерки и активности за антикорупциско делување.“

И покрај постоењето на сè поопсежна антикорупциска регулатива, покрај општата состојба, нивната примена недоволно ги таргетира манифестациите на корупција и во полето на животната средина. Многу од ризиците можат да бидат адресирани преку постојната правна рамка, како што

21 <https://www.u4.no/blog/a-global-database-on-environmental-corruption-could-help-protect-nature-and-society>

22 <https://eia-international.org/>

23 <https://eia-international.org/global-environmental-crime-tracker/>

24 <https://www.transparency.org/en/projects/climate-governance-integrity-programme/climate-corruption-atlas>

е кривичното и граѓанското право. Овој документ за јавни политики нема да се занимава со општите прашања кои ја адресираат корупцијата на системско ниво.

Причините за корупцијата во животната средина ги вклучуваат типичните причинители припишани на секој сектор:

- Недоволно законодавство,
- Непочитување на владеењето на правото,
- Слаба демократија,
- Широки овластувања на јавните службеници,
- Минимална одговорност и транспарентност,
- Слаба примена на законодавството,
- Ниски нивоа на професионализам,
- Лошо обмислени поттикнувачки мерки.

Во проценката на ризиците од корупција за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси во Република Северна Македонија<sup>25</sup>, подготвена од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), ризиците од корупција во секторот заштита на животната средина главно се поврзуваат со издавањето на различни дозволи, посебно на интегрираните А и Б еколошки дозволи, јавните набавки, инспекцискиот надзор и вработувањата во Министерството за животна средина и просторно планирање како надлежен орган, како и другите непосредно поврзани институции.

Проценувајќи ја веројатноста критичните точки за генерирање на ризици да „произведат“ корупција ДКСК утврдува дека сите четири процеси се со висока веројатност да создадат околина за корупција, а притоа постои пракса на неказниност на корупциско однесување во овој сектор, што резултира општата веројатност на ризикот да биде висока.<sup>26</sup>

Исто така проценува дека влијанието што ризикот од корупција во секторот може да го има е големо, пред сè заради широкиот опсег на постапки што се во делокругот на работење на овој ресор. Издавањето на еколошки дозволи и други документи го вршат институциите од централната и/или локалната власт, а овие дозволи се најчесто поврзани со заштеда на трошоци кај економските ентитети (доколку се одложи примената на еколошката мерка) и повлекува интеракција помеѓу јавниот и приватниот сектор. Јавните набавки исто така имаат силна економска димензија и вклучуваат интеракција на договорен орган од јавниот сектор со друга институција од јавниот сектор или помеѓу јавна институција и субјекти од приватниот или граѓанскиот сектор, додека вработувањата во овој сектор и инспекцискиот надзор исто така имаат значење на ниво на целото општество. Поради комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот во секторот заштита на животната средина ризикот од корупција се оценува како многу силен.<sup>27</sup>

Со цел поконкретно разгледување на можностите за подобрување на правната рамка која ја регулира заштитата на животната средина и управувањето со природните ресурси, во понатамошната анализа подлабоко ќе бидат разгледани ризиците од корупција во Законот за животна средина, Законот за инспекциски надзор во животната средина и Законот за минерални сировини.

25 Проценка на ризиците од корупција за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси во Република Северна Македонија - септември 2019 – ДКСК, стр.71

26 Ibid 75.

27 Ibid 76.

### 3. Ризици за корупција во секторот животна средина

Во досегашните анализи, ризиците кои се најчесто препознавани во областа на животна средина, а кои произлегуваат од општите ризици за корупција се:

- Ризици поради непрецизни дефиниции,
- Ризици поради недоуредени прашања,
- Ризици поврзани со вклученоста на повеќе субјекти во одлучувањето и споделените надлежности,
- Ризици поврзани со јавноста, транспарентноста и инклузивноста,
- Ризици поврзани со издавањето на дозволи,
- Ризици поврзани со дискрециони овластувања,
- Ризици поврзани со финансирањето на активностите,
- Ризици поврзани со изборот и разрешувањето на директори,
- Ризици поврзани со инспекцискиот надзор.<sup>28</sup>

Сепак, при вршење на анализа на корупцијата во животната средина треба да се земат предвид различните фази во кои може таа да се јави и спецификите на областа. Значи почнувајќи од носењето и развојот на политиките за заштита на животната средина и природни ресурси; до искористувањето на ресурсите на животната средина; понатаму процесите на издавање дозволи и сертификација; како и самото спроведувањето на прописите и заштитата на животната средина, што во себе ги вклучува инспекцискиот и полицискиот надзор и контрола. На овој начин ќе бидат разгледани и ризиците во трите закони кои се предмет на разгледување во оваа анализа.

#### 3.1. Корупција на ниво на развој на џолиџики

Коруптивните влијанија можат да бидат одлучувачки уште во процесите на дефинирање и носење на политиките од областа на заштита на животна средина. Имајќи ја предвид комплексноста на областа, со цел постигнување на саканите резултати потребно е донесување на одлуки кои бараат сериозни промени во многу општествени сфери. Воспоставувањето на построги стандарди заради заштита на животната средина, влијаат на економските интереси, па често пати се јавува спрега помеѓу приватниот сектор и заложниците на повисокиот степен на заштита. Поради честите врски на бизнис елитите со владејачките структури, постои ризик за нивно влијание врз политичката волја за носење на поамбициозни законски решенија. Дури и кога надлежните органи за заштита на животната средина ќе се јават како предлагачи на построги режими на заштита, во процесот на консултации со засегнатите страни, како и утврдување на предлозите во комисиjsки, владини и собраниjsки расправи, под притисок на приватниот сектор, често пати се забележува релаксирање на обврските и ублажување на прво-предложените регулативи.

Владината законодавна постапка е сложена и транспарентна постапка која бара вклученост на голем број засегнати страни и на јавноста. Учеството на јавноста во подготовката и донесувањето на законодавството е вградена во процесот за оцена на влијанието врз регулативата (Regulatory impact assessment) кој бара задолжително вклучување на сите засегнати страни/јавноста во рана фаза на креирање на законодавството. Конкретно, во областа на животната средина, покрај општите прописи, доследното обезбедување на учеството на јавноста произлегува и од обврските во согласност со Архуската конвенција, кои се пресликани и во Законот за животната средина и Уредбата за учество на јавноста во текот на изработката на прописи и други акти, како и планови и програми од областа на животната средина<sup>29</sup>. Праксата покажува дека не секогаш се почитува

<sup>28</sup> Марина Малиш Саздовска, Анализа на антикорупциската правна рамка во областа на животна средина, Скопје декември 2023, стр. 28, 29

<sup>29</sup> Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописи и други акти, како и планови и програми од областа на животната средина ([Службен весник на РМ бр. 147/2008](#) и 45/2011)



постапката за процена на влијанијата врз животната средина, токму поради тоа што за нејзиното исполнување е потребен подолг временски период и спроведување на консултации со јавноста, соодветно вградување на исходот од нив, како и образложување на причините за евентуалното одбивање на добиените предлози. Подобрувањето на квалитетот на спроведувањето на процесот на процена на влијание на регулативата со обезбедување на ефективното учество на јавноста и изнесување на добро аргументирани и образложени предлози кои се во согласност со барањата на ЕУ законодавството, би значело намалување на можноста за коруптивни влијанија при носењето на политики од областа на животната средина.

За разлика од владината постапка за подготовка на законодавството, постапката за предложување на закони во законодавниот дом од останатите овластени предлагачи, не предвидува претходно подготвена соодветна проценка на влијанието на регулативата со која би се направила анализа како предложеното решение влијае врз економскиот и социјалниот развој, односно врз животната средина, како и задолжително мислење на засегнатата јавност. Дополнително, имајќи го предвид и фактот дека подготовката на прописите од областа на животна средина бара и соодветна техничка експертиза, често пати измените и дополнувањата на постојните закони од областа на животна средина резултираат со одредби кои не се во согласност со начелата за заштита на животната средина, контрадикторни и недоволно прецизни за спроведување. Со цел избегнување на ризиците од влијанија кои не се мотивирани од јавниот интерес врз креирањето на политиките во една комплексна и обемна област, препорачливо е да се спроведува проценка на влијанието на регулативата и консултации со засегнатите страни и јавноста, без разлика од кој овластен предлагач доаѓа законодавниот предлог.

Од друга страна, во политички контекст на усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ, слободата во уредувањето на прашањата од областа на заштита на животната средина е ограничена. Хармонизацијата со ЕУ законодавството е една од главните заложби на Република Северна Македонија. Меѓутоа, претходно-споменатите влијанија се препознаваат во долгите периоди за усогласување, постојаното одложување на примената на донесената регулатива, недоволно средства за спроведување на законската регулатива и за зајакнување на административните капацитети за спроведување на истите, како и отсуството на строга контрола на примената на одредбите.

Брзата промена на законодавството за животна средина и климатска акција во Европската унија поттикнати од Зелениот договор на ЕУ, наметнува потреба за позабрзано темпо и на усогласување на националните политики за животна средина и климатска акција со оние на ЕУ, кои стануваат се порестриктивни во однос на барањата и стандардите, и го реобмислуваат економскиот развој.

Во таков амбиент, дополнителен проблем претставува и недостатокот на дефинирани конкретни приоритети на политиките на државата за развој, или пак онаму каде што има дефинирани политики, недостигот на континуитет во следењето на дефинираните политики за развој од политичките елити. Во недостаток на јасни насоки и континуитет во спроведувањето, се случува да преовладаат економските интереси на мала група на луѓе наспроти вистинскиот јавен интерес и национални потреби, па дури и кога се во очигледна спротивност со зацртаните цели на развој на државата.

Во тој контекст, а како очигледен пример за поврзаноста на политиките за заштита на животната средина, со останатите државни политики и приоритети, се јавува врската со уредувањето на експлоатацијата на минералните сировини. Минералните сировини се добра од општ интерес кои се во сопственост на државата и се необновлив и ограничен ресурс, при што постапката за нивна експлоатација е уредена во Законот за минерални сировини<sup>30</sup>. Процесите за нивна експлоатација може да предизвикаат значително загадување на животната средина и загуба на ресурси како што се плодното земјиште, екосистемот и водите. Оттаму, одржливото искористување на минералните сировини се обезбедува преку постигнување на рамнотежа на доброто управување, односно јасна, структурирана национална политика за експлоатација на минералните сировини што ќе обезбеди достапност на сировините, а во исто време заштита на животната средина и други социјални и

<sup>30</sup> Закон за минерални сировини (Службен весник на Република Македонија бр. 136/2012, 25/2013, 93/2013, 44/2014, 160/2014, 129/2015, 192/2015, 39/2016, 53/2016, 120/2016, 189/2016, 7/2019 и Службен весник на Северна Македонија бр.99/2022, 129/2023, 253/2023)

културни вредности, овозможувајќи да се запазат основните принципи на одржлив развој.<sup>31</sup>

Од ревизорските извештаи на Државниот завод за ревизија констатирано е дека:

- Постои недостаток на долгорочен стратешки документ од областа на минералните сировини, кој ќе го определи обемот и начинот на реализација на геолошките истражувања, одржливото искористување и потребите за експлоатација на минералните сировини значајни за развојот на националната економија,
- Постои недоречена правна рамка односно отсуство на подзаконски акти и чести измени и дополнувања на законските одредби,
- Постои недоволна институционална соработка и нецелосно воспоставената електронската база на податоци,
- Непрецизирани рокови за одредени активности и ненавремено склучување на договорите за концесии со што се пролонгира времетраењето на постапките, што има негативни импликации врз економскиот интерес на субјектите, а непрецизно уредените договорни обврски за концесионерите не обезбедуваат правна заштита на концедентот, во случај на нивно непочитување,
- Воспоставениот систем за наплата и евиденција на концесиските надоместоци не обезбедува целосност на приходите и не дава можност за проверка на пресметките, што претставува ограничување на извршувањето надзор и контрола на целосноста и веродостојноста на приходите од концесиските надоместоци. Концесионерите за експлоатација на металичните минерални сировини користат различни пресметки на надоместоците, односно дел од нив прикажуваат и плаќаат надоместок за количеството на сребро метал само во едниот концентрат, наместо во двата: и во оловниот и во цинковиот концентрат.
- Вршењето на инспекциски надзор без дефинирани критериуми за избор на субјекти, нецелосно реализирање на планираните редовни инспекциски надзори, делумно извршени контролни надзори по издадените решенија за отстранување на неправилности, отсуството на независна акредитирана лабораторија, недостатокот на финансиски средства и опрема не обезбедуваат услови за ефективен контролен механизам<sup>32</sup>.

Сите наведени недостатоци во ревизорскиот извештај, претставуваат истовремено и ризик за злоупотреба и корупција. Често пати оспоруваното доделување на концесии за експлоатација на минерални сировини, не може да се врши во согласност со јавниот интерес без постоење на стратешка долгорочна рамка во државата. Отсуството на ваков стратешки документ остава простор за дискреционо одлучување и со тоа носи голем ризик за коруптивни активности. Државата мора да усвои стратешки документ, во согласност и со Просторниот план на државата, кој ќе ги даде долгорочните насоки во областа на целата територија, со што ќе се избегне и конфликтот со заштитата на животната средина, земјоделските активности и интересите на локалното население.

### **3.2. Корупција на ниво на распределба на природните ресурси, издавање на дозволи и сертифицирање**

За да се адресира корупцијата во однос на распределбата на природните ресурси, издавањето на дозволи, како и лиценцирање и сертифицирање, антикорупциските стратегии треба да бидат насочени кон неколку области: подзаконски акти и регулативи, реобмислување на процедурите и ефективен надзор.

Клучно е да се обезбеди подзаконските акти и регулативите да се јасни и да не оставаат многу простор за субјективни интерпретации и бирократска дискреција. Законите, а посебно подзаконските акти кои се од значителен технички карактер, мора да се напишани на прецизен јазик, за да се намали

31 Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „Ефективност на мерките и активностите за искористување на минералните сировини и наплата на надоместоците“, Скопје, јуни 2021 година стр. 19

32 Ibid, стр. 60 - 64



можноста за субјективни интерпретации. Вредно е да се забележи и дека од друга страна, во одредени ситуации токму таксативното и детално наведување на конкретни ситуации, технологии и субјекти во регулативата од областа на животната средина може да претставува проблем, затоа законодавецот никогаш не може во целост да ги предвиди сите можни идни случаи кои ќе се јават во праксата. Во област во која пререгулираноста е закана, а препознавањето на решението за ситуации кои не се конкретно регулирани во законот претставува исто така ризик за злоупотреба и ризик за коруптивно однесување, клучни за превенирање на овој тип на корупција се стручноста и професионалноста на државната администрација. Одговорот треба да се најде во изнаоѓање на решенија за одредедени проблеми согласно потребите на јавниот интерес, а со доследна примена на начелата на законодавството од областа (особено начелото на претпазливост, превенција, загадувачот-плаќа, интегрираност итн.). Притоа мора да се има предвид дека ова не се однесува само на првостепената државна администрација, туку и на сите останати органи кои ја играат улогата на надзорен и контролен механизам, и кои можат да влијаат на донесувањето на одлуки во областа на животната средина или областите кои имаат влијание врз животната средина. Во оваа насока особено е важно зајакнувањето на капацитетите и обуката на судските власти со компетентни кадри со познавања од областа на животната средина.

Рационализација на процесите е многу важен елемент за превенција на корупција во која било процедура поврзана со распределбата на ресурсите или издавањето на дозволи. Рационализацијата или упростувањето ги прави процедурите јасни и директни, со намалување на бројот на директни интеракции со службениците и намалување на бирократијата, за да се подобри транспарентноста на процесот и да се вградат внатрешни и надворешни контроли. Зајакнувањето на транспарентноста во бирократските процедури и процесот на донесување одлуки е многу суштинско за да се намалат можностите на службениците да манипулираат со правилата и прописите во нивни личен интерес. Законите и регулативите треба да бидат јавно достапни за операторите да можат да ги знаат и разберат правилата. Со тоа би се намалиле можностите за службена изнуда поради правната неписменост на граѓаните.<sup>33</sup>

Согласно анализата на ДКСК, формите на корупција кои се јавуваат при издавањето на еколошки дозволи и други документи се:

- Злоупотреба на службената позиција,
- Поткуп,
- Тргување со политичко влијание,
- Откривање на класифицирани информации заради лична корист.

Од анализата на ризикот произлегува дека при издавањето на еколошки дозволи и други документи во секторот има ризик од корупција заради недоречености во правната регулатива или пак поради неразбирање на правната регулатива и субјективен пристап при нејзината примена, и заостанување во имплементацијата на законите. Оттаму, интегритетот на човечките ресурси во јавните институции за имплементација на законската регулатива, заедно со праксата на (не)казниност во општеството има клучна улога дали ќе дојде до корупција или не.<sup>34</sup>

Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во ресорто заштита на животната средина во однос на издавањето на дозволи и други документи ДКСК ги сумира разгледувајќи три типа на предизвици.

Како први ги идентификува предизвиците што произлегуваат од правната и институционална рамка на постапките за издавање на еколошки дозволи и други документи:

- Широка и разнолика правна рамка која опфаќа многу потсектори од областа на заштитата на животната средина кои се карактеризираат со различно ниво на усогласеност со европското законодавство, што создава можност за „одлагање“ на примената на

33 Svetlana Winbourne, Corruption and the Environment November 2002 Management Systems International 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024 USA, стр. 26

34 Проценка на ризиците од корупција за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси во Република Северна Македонија - септември 2019 – ДКСК, стр.75

определени еколошки стандарди;

- Заостанување во однос на имплементацијата на законската регулатива од областа на заштитата на животната средина;
- Пракса на неказниност на коруптивното однесување поврзано со (не)примената на законската регулатива.

Потоа детектира предизвици што произлегуваат од човечкиот фактор и оперативните постапки за издавање на дозволи и други документи, односно примена на субјективен пристап и различно толкување на условите и потребните документи за издавање на определено решение и слично од страна на различни надлежни лица во односните институции; и „одлагање“ на примената на определени еколошки мерки за „избрани“ деловни ентитети.

Последниот тип на предизвици се оние што произлегуваат од други надворешни влијанија врз постапките за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи, односно проблемите во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество; и политичкото влијание и притисоци од приватниот сектор за одлагање на примената на законската обврска за поседување на еколошки дозволи и други документи од областа на заштитата на животната средина.<sup>35</sup>

Постапките во областа на животната средина се комплексни и бараат подолг период за спроведување. Должината на постапките произлегува од потребата за консултација со јавноста и потребата за да се обезбеди доволно време за таа да се произнесе, но од друга страна и на самата сложеност и задирање во повеќе области.

Еден од главните недостатоци претставува непостоењето на јасни упатства за правилно и навремено спроведување на постапките. При спроведување на постапките, а особено во контекст на намалување на коруптивните ризици, потребно е намалување на контактот странка/службено лице. Точно определени чекори за спроведување на постапката, како и електронското поднесување на барањата во голема мера ќе го редуцира овој ризик. Но, дигитализацијата не е значајна само во односот странка/службено лице, туку и во интерната работа на надлежните институции. Преголемата бирократизација на постапките го зголемува временскиот период, субјективните толкувања на службениците и носи ризик за постојано барање ургенции за завршување на предметите. Членот 24 од Законот за општата управна постапка<sup>36</sup> дава можност за овластување на службено лице, кое ќе биде надлежно за издавање на конкретните акти. Ваквата примена на законот и назначување на овластени службени лица за издавање на конкретните правни акти ќе придонесе кон професионализација на процесот на издавањето на конкретните правни акти, намалување на временскиот период за спроведување на постапките и професионализација на целиот процес со што ќе се намалат страничните влијанија. Доколку сепак постојат, секој службеник е одговорен за своето однесување и непрофесионално извршување на работните задачи, согласно прописите за административни службеници.

Донесувањето на одлуки со кои се доделува одредено право мора да биде јасно образложено и поткрепено со аргументите врз основа на кои се одлучило во постапката. На ваков начин ќе се овозможи избегнување и скратување на дискреционото овластување при одлучувањето. Кога надлежни за одлучување ќе бидат државните службеници, дискреционите овластувања ќе да бидат сведени на минимум.

Дигитализацијата ќе придонесе и кон избегнување на приоритизацијата за решавање на предметите врз основа на проценка на функционерот или субјективниот пристап на службеникот, ќе се зголеми транспарентноста и олесни контролата/следењето на предметите, со што значително се намали можноста за коруптивни влијанија.

Покрај претходно наведените аспекти, не помалку значајно е и постоењето на ефикасен контролен механизам од повисок надлежен орган, кој ќе реагира во случаите кога има злоупотреба на

35 Проценка на ризиците од корупција за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси во Република Северна Македонија - септември 2019 – ДКСК, стр. 76

36 Закон за општата управна постапка (Службен весник на РМ, бр. 124/2015)

постапките од страна на органите. Контролниот механизам е предвиден во законот, но истиот не е доволно ефикасен. За секое донесено решение од првостепениот орган постои можност за изјава на жалба или тужба до надлежен суд, но постапките се бавни, траат долго и делуваат одвраќачки кон странките. Постојењето на голем број институции со слични надлежности, бавното одлучување и долготраењето на постапките е причина поради која најчесто граѓаните се демотивирани и не ни бараат остварување на својата заштита.

### Процес за оценка на влијанието врз животната средина

Од аспект на конкретните процедури согласно законодавството од ресорто на животна средина, покрај самото издавање на дозволи, како специфичен процес за заштита на животната средина е оценката на влијанието врз животната средина која најчесто претходи на постапките за издавање на дозволи. Законот за животната средина ги уредува постапките за оценка на влијанието врз животната средина како што се постапките за оценка на влијанието врз животната средина од одредени јавни и приватни проекти (ОВЖС) и постапката за стратедиска оценка на влијанието врз животната средина од планови и програми (СОВЖС). Наведените постапки се постапки со кои се овозможува оценка на влијанието врз животната средина уште во рана фаза.

На примената на постапката за ОВЖС упатуваат сите останати закони од областа на животната средина, како и законите од други сектори, затоа што се работи за постапка која претходи на сите дејности и активности кои имаат значително влијание врз животната средина. Во извештаите за прогресот на Република Северна Македонија, редовно од страна на Европската Комисија се нотира забелешката дека е потребно дополнително подобрување на квалитетот на проценката на влијанието врз животната средина и процедурите за стратедиска оценка на животната средина. Во делот на ОВЖС особено се нагласува дека е потребно дополнително да се подобри квалитетот на студиите и процесите на јавни консултации<sup>37</sup>, особено за проектите поврзани со хидроенергија, рударство и инфраструктура. Наведените постапки се обемни постапки во чие спроведување е задолжително вклучувањето и на јавноста, но од посебно значење е претходната и информирана согласност на локалното население.

Спроведувањето на постапките за ОВЖС и СОВЖС често се перцепираат како кочничари на економскиот развој во државата, поради долготраењето и трошоците, па обично се бара можност за избегнување на обврската за нивно спроведување, или за намалување на роковите за завршување на истите. Со посебни законски прописи се случува да се пропишуваат пократки рокови за спроведување на овие постапки. Намалувањето на временскиот период за спроведување на наведените постапки влијае на квалитетот на постапките. Можноста за корупција постои особено во изнаоѓањето на различни креативни решенија за избегнување на обврската за спроведување на постапките за ОВЖС, преку примена на поедноставна постапка за изработка на елаборат за заштита на животната средина.

Постапките за ОВЖС и СОВЖС се интегрирани во другите секторски политики. Но, дискутабилно останува прашањето на квалитетот на спроведените постапки за оценка на влијанието врз животната средина. Недостигаат јавно достапни бази за податоци со кои ќе може да се оцени состојбата на релевантните медиуми и области на животната средина, вклучувајќи ги различните режими на заштита и спроведување на полесна проценка во однос на различните надлежности на органите кои се вклучени во постапката. Недостига и преку дигитализацијата да се спроведува јасна поделба на улогите во рамките на надлежниот орган, и почитување на временската рамка за издавање на потребните мислења од другите вклучени органи. Недостигаат робустни критериуми во процесот на проценка на потребата за спроведување на ОВЖС и СОВЖС, како и утврдување на обемот на ОВЖС и СОВЖС, со што би се спречиле проектите и плановите кои имаат значително влијаније врз животната средина уште во рана фаза, односно би се зајакнала соодветноста и квалитетот на проценката. Од друга страна раното издавање на соодветно мислење од страна на надлежниот орган за обемот на СОВЖС, би значело последователно ангажирање на компетентен експертски тим од страна на нарачателот кој ќе подготви соодветен извештај и ќе ги идентификува сите фактори на животната средина што

37 Југослава Дуковска, Извештај за ризиците од корупција во животната средина во Република Северна Македонија, ОБСЕ, 2022, стр. 19

би биле засегнати од проектот. Самите постапки бараат анализа на опции и избор на најповолна опција за што е потребна голема стручност, не само кај надлежните органи туку и на јавноста за да може да се разбере изборот на најсоодветно решение. Во контекст на ова потребно е зајакнување на стручноста на сите нивоа во државата, предвидување на можност за консултација со научни органи и понудување на аргументирано образложување на прифатеното решение.

За изработка на проценките, и покрај предвидениот процес на сертификација, очигледно е дека е потребна посоодветна стручност и експертиза и на експертите за ОВЖС и СОВЖС. Постапките за спроведување на испити треба да продуцираат квалитетен кадар. Она што недостасува е обврска и за дополнителни континуирани обуки на лицата кои се наоѓаат на листата на експерти. Досега не постои случај за губење на лиценца (во листата на експерти нема такви податоци) поради несоодветно подготвен извештај за СОВЖС и ОВЖС кој не е во согласност со прописите за заштитата на животната средина (мислења кои не се соодветни). Согласно членот 86 од Законот за животната средина, МЖСПП е должен да го подготви извештајот за соодветноста на студијата за оцена на влијанието на проектот врз животната средина, односно согласно членот 72 од Законот за животната средина, МЖСПП ја оценува соодветноста на извештајот за животна средина. МЖСПП може да ангажира лице од Листата на експерти за ОВЖС и СОВЖС за подготовка на извештајот, односно да ја оцени соодветноста на извештајот за животна средина. Во одредени случаи каде што постои особен интерес и реакции од јавноста, добро би било во транспарентна и постапка согласно закон да се консултира надворешен експерт, согласно соодветни правила и за адресирање на евентуален конфликт на интерес. Дополнителното ангажирање на експерти само би била во насока на потврда на објективноста на надлежниот орган со што ќе се отстрани можноста и сомнежот за евентуални злоупотреби во постапката. Исто така дополнителното ангажирање на експерти би можело да помогне во решавањето на дискрепанците кога различни експертски извештаи доаѓаат до различни заклучоци.

### Интегрирани еколошки дозволи

Издавањето на интегрираните еколошки дозволи е уредено со Законот за животна средина, чија цел е заштита на медиумите и областите на животната средина во целина, преку спречување односно намалување на емисиите во медиумите на животна средина, вклучувајќи ги и мерките за управување со отпад и мерките за енергетска ефикасност.<sup>38</sup> На издавањето на интегрирани еколошки дозволи најчесто претходи постапката за ОВЖС. Добивањето на А или Б интегрирана еколошка дозвола е услов за работа на инсталациите кои имаат значително влијание врз животната средина. Интегрираните еколошки дозволи ги уредуваат условите за работа на А или Б инсталацијата во поглед на нејзиното влијание врз медиумите и областите на животната средина. При издавањето на интегрираната еколошка дозвола, задолжително се води сметка за природата и за видот на активноста којашто треба да се врши во инсталацијата, состојбата на животната средина на локацијата на којашто е сместена инсталацијата, барањата за заштита на животот и здравјето на луѓето и на животната средина согласно прописите за животната средина, информациите содржани во студијата или во извештајот за ОВЖС, ставовите и мислењата доставени од јавноста и засегнатите страни, како и најдобрите достапни техники. Во постапката за издавање на дозволи е потребно прибавување на мислење од засегнати институции, јавноста и единицата на локална самоуправа на чија територија се наоѓа инсталацијата.

Сложеноста, обемноста и предметот на регулирање на интегрираната еколошка дозвола носи голем ризик за корупција. Самата постапка за издавање на дозволата е долга и опфаќа повеќе чекори, во кои се исполнуваат повеќе барања, поради што секогаш постои ризик за злоупотреби при нејзиното водење, особено преку нејзиното одолговлекување.

Во првиот Извештај во сенка како најголем недостаток во спроведувањето на законодавството во оваа област се утврдува одолговлекувањето на процесот на издавање на А и Б, како и дозволи за усогласување со оперативен план, при што неретко станува збор за периоди подолги од 2

<sup>38</sup> Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013, 187/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016, 99/2018, и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 89/2022, 171/2022)

години, но има и такви случаи каде дозволите се издадени и по повеќе од 4 или 5 години од кога е поднесено барањето до МЖСПП. Извештајот понатаму посочува дека од објавените информации на веб страницата на ресорното Министерство, може да се види дека за некои инсталации, дозволи за усогласување со оперативен план, се издадени и покрај тоа што рокот за постигнување на стандардите е истечен.<sup>39</sup>

Најеклатантен пример на одолговлекување на постапките е издавањето на А интегрираните еколошки дозволи за енергетските објекти во Република Северна Македонија како што се РЕК Битола, РЕК Осломеј и Подружница Енергетика<sup>40</sup>, чии апликации се поднесени во 2007 година<sup>41</sup> и се едни од најголемите загадувачи на воздухот. Согласно медиумското известување<sup>42</sup>, Дозволата за усогласување со оперативен план за РЕК Битола е издадена дури во 2022 година (нема податок на веб страницата на МЖСПП, дозволата е објавена без архивски број и датум).

Од друга страна, се забележува дискрепанца и во квалитетот на дозволите. Како во однос на А интегрираните дозволи, посебно во однос на Б интегрираните дозволи кои зависат од капацитетите на единицата на локалната самоуправа која ја издава.<sup>43</sup> На јавноста мора да и биде дадена можност за го даде своето мислење во однос на нацрт интегрираната еколошка дозвола, но јавноста не секогаш е стручна и може да го оцени вистинското и објективно влијание врз здравјето на луѓето и животната средина. Формалното спроведување на јавната расправа, не значи и ефективно учество на јавноста. Инвеститорите често знаат да користат најразлични ветувања за компензаторски мерки само да ја придобијат јавноста на своја страна, наспроти јавниот интерес. Во таа смисла, како баланс и кочничар што недостасува во овие постапки, е поголема ангажираност на стручната јавност (научните и образовните институции и експертската јавност од областа на животната средина) самоиницијативно да се вклучи во давањето на мислење по стручните компоненти кои се предмет на нацрт дозволата. Објективното мислење од стручната јавност е потребно како коректор на она што може да биде наведено од стручниот орган/Управата за животна средина при МЖСПП. При издавањето на дозволите, исклучително важно е да бидат аргументирани и образложени коментарите на јавноста и засегнатите страни кои не се прифатени при носењето на одлуките од страна на надлежниот орган.

Во поглед на самата содржина на дозволите, согласно прописите од областа, мора да се води сметка за примена на најдобрите достапни техники при работата на инсталацијата и предвиди постојан мониторинг на работата на инсталацијата. Во моментот нема јавно достапни упатства за примена на најдобри достапни техники (НДТ), ниту информации за актуелниот состав на Научно - техничката комисија за НДТ и актуелна програма за нејзината работа (последното донесено решение за оваа комисија е во 2010 година). Ваквиот пристап остава широка дискреција при изработка на дозволите и ризици за корупција.

Законот препознава можност за одземање и коригирање на дозволите по службена должност, како и по барање на операторот на инсталацијата, доколку одредена инсталација не ги исполнува условите во интегрираната еколошка дозвола. За да се отстрани сомнежот за корупција потребна е побрза реакција од надлежните институции и преземање на мерки и проверки, како и доследно информирање при секоја грижа на јавноста за последиците од работата на одредени инсталации и нивното влијание врз животната средина. Во таа насока потребно е постојано ажурирање и прегледност на јавно достапните Регистри за интегрираните еколошки дозволи. Во моментот нема податоци за тоа кои инсталации доставиле извештаи од спроведениот мониторинг што е утврден во дозволите, кои исто така би требало да бидат дел од предметните регистри.

Законот за животна средина предвидува и наплата на надоместоци за интегрираните еколошки дозволи (членови 121 и 125 од Законот за животната средина). Средствата добиени од надоместокот

39 Прв извештај во сенка за Поглавје 27 Република Северна Македонија 2021, Центар за климатски промени – Гевгелија, стр. 126

40 Податоци од веб страницата на МЖСПП (<https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2014/10/baranje%20za%20A-dozvola%20REK%20Oslomej.pdf>)

41 Извештај во сенка за поглавје 27, Платформа 27, 2022 година, стр. 27

42 <https://meta.mk/rek-bitola-dobi-a-integrirana-dozvola-za-namaluvanje-na-zagaduvanjeto-treba-da-investira-157-milioni-evra/>

43 Извештај во сенка за поглавје 27, Платформа 27, 2022 година, стр. 79



се приход на МЖСПП и единицата на локална самоуправа на чија територија се наоѓа инсталацијата. Прибавените средства се користат за покривање на трошоците за добивање, пренос или измена, како и контрола на интегрираните еколошки дозволи, за покривање на трошоците за мерките за ремедијација на локацијата на која се наоѓа инсталацијата која престанала со работа, како и за работата на Комисијата за најдобри достапни техники. Не постојат јавно достапни податоци за собраните средства и начинот на трошење на истите. Транспарентноста на податоците за собраните средства, како и начинот на нивното трошење, го намалува сомнежот за ризикот за злоупотреба при собирањето и користењето на средствата.

### Експлоатација на минерални сировини

Во поглед на конкретната поврзаност на постапките за експлоатација на минералните сировини со заштитата на животната средина, во Ревизорскиот извештај<sup>44</sup> изречно е нотирано дека условите за еднострано раскинување на договорот за концесија за експлоатација на минералните сировини од страна на Владата во случаите кога концесионерот не се придржувал кон решенијата и мерките за заштита на животната средина утврдени со прописите од областа на животната средина, нарушување на јавниот интерес, безбедноста и здравјето на локалното население се општи, не се доволно јасни и прецизни, што создава ризик од субјективизам при донесување на одлука за раскинување на договорите за концесија.<sup>45</sup>

Констатирано е исто така и дека при доделување на концесија за експлоатација на минерални сировини, одлуките за доделување на концесија за експлоатација и покрај дефинираната содржина, не содржат податоци за видот на постапката со техниките и супстанциите што ќе се применат, податоци за депонирана финансиска гаранција во случај на штетни ефекти како и должности на носителот на концесијата во поглед на санација и рекултивација на земјиштето. Донесувањето на одлуки за избор на најповолен понудувач за доделување на концесии за вршење на детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минерални сировини во кои не се содржани законски предвидените елементи не обезбедуваат целосни и прецизни информации на избраните најповолни понудувачи и останатите заинтересирани страни.

Дополнително проблематичен е фактот што не е донесен акт со кој ќе се уреди формата и содржината на плановите за управување со отпад поради што истите не се унифицирани. Отсуството на финансиска гаранција од страна на концесионерите, и несоодветните планови за управување со отпадот, не обезбедуваат надоместување на евентуално настанатите штетни последици врз животната средина<sup>46</sup>.

### 3.3. Корупција која се јавува при спроведувањето на законите

Корупцијата што се јавува при извршувањето на законите, односно инспекциското и полициското работење, бара сличен тип на одговори како претходните во однос на рационализација на процесите и воспоставување јасни регулативи. На ова ниво најчести се директните интеракции меѓу граѓаните и приватниот сектор, со претставниците на органите за спроведување на заштитата на животната средина.

Службениците кои вршат инспекциски надзор обично се недоволно платени и не им се даваат стимулации за спроведување правични инспекции. Треба да се воведат системи кој предвидува награди за професионални и фер инспекции, заедно со силни контролни и надзорни механизми.

Генерален закон кој го уредува работењето на инспекциските служби е Законот за инспекциски надзор<sup>47</sup>. Она што мора да се потенцира во однос на Законот за инспекциски надзор (во понатамошниот текст: ЗИН) е нееднаквиот третман на инспекциските служби на централно ниво и

44 Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „Ефективност на мерките и активностите за искористување на минералните сировини и наплата на надоместоците“, Скопје, јуни 2021 година стр. 60 - 64

45 Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „Ефективност на мерките и активностите за искористување на минералните сировини и наплата на надоместоците“, Скопје, јуни 2021 година стр. 20

46 Ibid, стр. 33

47 Закон за инспекциски надзор (Службен весник на Република Северна Македонија бр.102/2019)

на локално ниво, кои пак имаат обемни надлежности за спроведување на надзор над примената на прописите од областа на животната средина.

Имено, членот 2 од ЗИН пропишува дека „Одредбите на овој закон, кои се однесуваат на обврските на инспекциските служби кон Инспекцискиот совет, се применуваат на инспекциските служби организирани како органи во состав на министерствата или како организациски единици во рамки на органите на државната управа.“ Дополнително членот 18 од ЗИН пропишува дека надлежноста на Инспекцискиот совет да ја следи и координира работата на инспекциските служби, се однесува само на инспекциските служби организирани како органи во состав на министерствата и организациските единици за инспекциски надзор во состав на други органи на државната управа.

Согласно со членот 33 од ЗИН, обврска за подготовка на Годишен план за работа на инспекциска служба имаат сите инспекциски служби, најдоцна до крајот на тековната, за наредната година, кој се објавува на веб страницата на инспекциската служба. Инспекцискиот совет дава согласност само за плановите на инспекциските служби организирани како органи во состав на министерствата и организациските единици за инспекциски надзор во состав на други органи на државната управа. На ист начин е уредена работата и во однос на подготовката на месечниот план (член 34 од ЗИН).

Во членот 35 е уредена обврската за подготовка на Извештајот за работа на инспекциската служба кој го донесува директорот односно раководителот на инспекциската служба, и кој се објавува на веб страницата на инспекциската служба. До Инспекцискиот Совет се доставуваат само извештаите на инспекциските служби организирани како органи во состав на министерствата и организациските единици за инспекциски надзор во состав на другите органи на државната управа.

Со членот 18 став (1) точка 19 од ЗИН, Инспекцискиот совет: „постапува по претставки од физички или правни лица, поврзани со работата на инспекторите, инспекциските служби и/или субјектите на инспекциски надзор“. Но, во согласност со членот 2, став (2) од ЗИН, Инспекцискиот совет има надлежност која се однесува на инспекциските служби од централната власт, но, не и на инспекциските служби од локалната власт, и сите претставки поврзани со работата на општинските инспектори и инспекциските служби организирани во рамките на единиците на локалната самоуправа, е потребно да се достават до соодветната општинска администрација.<sup>48</sup> Можноста за поднесување на претставки електронски, не е овозможена за случаи што се однесуваат на општинските инспекциски служби. Отсуството за контрола на општинските инспекциски служби од Инспекцискиот Совет им дава поголема слобода и можност за непочитување на одредбите од ЗИН.

Напредок во областа претставува конечното донесување на Законот за инспекциски надзор во животната средина<sup>49</sup>, кој произлегува од потребата од координирано повеќегодишно планирање на инспекцискиот надзор на централно и локално ниво, кое ќе ги следи долгорочните стратешки цели и приоритети предвидени во стратешките документи од областа на животната средина, како и планирање на инспекцискиот надзор во согласност со воспоставени критериуми за процена на ризик и во согласност со влијанието кое субјектите на надзорот го имаат врз животната средина.

Донесувањето на Законот е во насока на надминување на сите досегашни проблеми со кои се соочуваат инспекторите во спроведувањето на инспекцискиот надзор во животната средина. Недостатокот на инспектори за животна средина е хроничен проблем со кој се соочува областа со години. За подобрување на состојбата со инспекцискиот надзор во животната средина мора да се преземат посеопфатни мерки. Имено потребно е зајакнување на административните капацитети, односно обезбедување на доволно човечки ресурси, како и континуирана едукација на инспекторите. Плановите кои се подготвуваат од страна на инспекторите за надзор мора да бидат во согласност со реалните потреби за инспекциски надзор и врз основа на определени воспоставени критериуми. Особено во контекст на ова треба да се одреди приоритизација во инспекцискиот надзор, согласно потребните критериуми и да се вложат напори за надзор на субјекти кои не се во системот на надзор.

При тоа мора да се имаат предвид контролните и надзорните механизми, но и можностите за мотивирање на инспекторите за успешно завршената работа. Имено, по спроведувањето на

<sup>48</sup> <https://is.gov.mk/cases/>

<sup>49</sup> Закон за инспекциски надзор во животната средина, (Службен весник на Република Северна Македонија бр.99/2022)

инспекцискиот надзор постојат второстепени органи кои се должни да го преоценат донесеното решение и да се отстрани секој сомнеж за коруптивно однесување и спречување на истото. Крајната инстанца е секако судската која е главен контролен механизам. Но, спроведувањето на оваа заштита често предолго трае, поради што нема интерес за продолжување на постапките и користење на сите правни средства кои им стојат на располагање на странките. Сето ова негативно се одразува во борбата со корупцијата и доведува до апатичност на граѓаните за решавање на проблемите.

Потребно е воспоставување на критериуми врз основа на кои ќе се цени обемот и оптовареноста на инспекторите (член 41 став 5). Ова особено е важно за зголемување на ажурноста на инспекторите за постапување по службена должност и преземање на активности по допрен глас, без да се чека на поднесување на соодветни пријави. Организацијата на инспекторатот на централно и локално ниво е систем кој треба да се преиспита, затоа што на локално ниво потребно е значително зајакнување на капацитетот на инспекциските служби.

Во однос на транспарентноста на инспекцискиот надзор, неизбежно е обезбедување на јавност на плановите и програмите врз основа на кои се врши инспекцискиот надзор, особено планираните инспекциски надзори на инсталациите кои имаат интегрирана еколошка дозвола. Тоа значи побрзо спроведување на членот 37 од Законот за инспекциски надзор во животната средина кој ќе овозможи поголема транспарентност на инспекцискиот надзор на инсталации кои поседуваат интегрирани еколошки дозволи со што ќе се овозможи потребните податоци да бидат достапни до јавноста.

Во моментов неопходно е дооформување на системот, односно донесување на сите подзаконски акти кои се предвидени со законот, имплементација на предвидените стандардни оперативни процедури, како и планирање на обврските согласно законот. Минимум стандардите за спроведување на инспекциски надзор во животната средина, се инкорпорирани во законот, но меѓу другото недостасува донесувањето на Национална стратегија за инспекциски надзор во животната средина, која се донесува за период од шест години (и е предвиден рок од 6 години од донесување на законот) и Програма за инспекциски надзор во животната средина на Република Северна Македонија, за која е предвиден рок од 3 години од донесување на законот

Со цел да се осигура професионалното постапување на инспекторите, избегне самоволието при спроведувањето на надзорот и формално-правно манипулирање со постапките, Инспекциски совет воведува значајна алатка во борбата против корупцијата при инспекцискиот надзор, воспоставување на е – инспектор. Е – инспектор претставува електронски систем за дигитализација и автоматизација на инспекциската постапка и надзор, како контролен механизам кој води до намалување на субјективното однесување на инспекторите при спроведување на инспекциските постапки.<sup>50</sup>

Овој систем треба да ја зајакне соработката помеѓу инспекциските служби и субјектите на надзор, и да создаде прецизна и точна евиденција за спроведените надзори што ќе служи како коректив во понатамошните надзори. Како дигитална алатка овозможува електронска размена на сите потребни податоци помеѓу инспекциските служби и другите органи, институции и корисници на системот, електронско поврзување на сите инспекциски служби на централно ниво, со можност за приклучување на општинските инспектори, автоматизирано планирање на инспекциските надзори врз основа на проценка на ризик и следење на претходното дејствување на субјектите на надзор, електронска распределба на предмети по инспектори по региони/подрачја, електронско генерирање на записници и решенија.<sup>51</sup>

Воведувањето на овој систем треба да ја зголеми одговорноста на инспекторите при вршењето на инспекцискиот надзор и да ја намали можноста од злоупотреба на инспекторската положба.

Националните прописи за животна средина во најголема мера се хармонизирани со европското законодавство за животна средина, произлегувајќи од обврската на Република Северна Македонија како земја со кандидатски статус за ЕУ, да го транспонира ЕУ *acquis*-то за животна средина и клима

50 Веб страница на Инспекцискиот совет, <https://is.gov.mk/%d0%b5-%d0%b8%d0%bd%d1%81%d0%bf%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%be%d1%80/>

51 *ibid.*



во националното законодавство. Она што значително се разликува, е тоа што законодавството не ги дава очекуваните ефекти. Оттука се наметнува прашањето зошто прописите не го постигнуваат истиот резултат кој што сличните мерки го имаат во ЕУ.

## 4. Заклучоци и препораки

Стратегиите за справување со корупцијата во секторот на животната средина и природните ресурси вклучуваат комбинација од елементи за обезбедување примена на законодавството, превенција и подигање на свеста. Заради одржливост, антикорупциските напори треба да ги нагласат превентивните реформи и компонентите за подигање на јавната свест бидејќи тие на крајот ги намалуваат можностите за корупција.

Препорачаните стратегии вклучуваат: реформи за подобрување на транспарентноста и отчетноста, законодавство за намалување на празнините и бирократската дискреција, разумни еколошки стандарди и барања, намалена бирократија преку поедноставување и рационализирање на административните процеси, учество и надзор на граѓаните преку формирање на групи за набљудување од страна на граѓани и јавно-приватни дијалози, професионално и одговорно истражувачко известување во медиумите и сеопфатни кампањи за подигање на јавната свест за причините и трошоците за корупција со цел промовирање на нетолеранција на граѓаните кон корупцијата.<sup>52</sup>

Во светски рамки, граѓанскиот активизам и здружување се покажале досега како ефективни во мониторингот на владата. Овие групи обично се состојат од професионалци во областа животна средина кои развиваат и имплементираат систем на следење на владините активности, вклучувајќи на пример и поставување на приоритетни политики и процеси на носење одлуки, и известување и објавување на кои било откриени погрешни практики. Друга алатка која може да биде ефикасна е воспоставување институционализиран дијалог меѓу групите засегнати страни и владата за рано адресирање и решавање на потенцијалните корупциски проблеми во еколошките програми. Ова може да се постигне со формирање на заеднички работни групи. Медиумите, исто така, можат да играат важна улога, работејќи заедно со групите за следење, за спроведување истраги за наводна корупција и објавување на нивните извештаи. Јавната свест е многу суштински елемент во развивањето на јавното разбирање и добивањето јавна поддршка за реформите.

На генерално ниво, воспоставувањето на механизам за пријавување на еколошка корупција, значително би ја олеснило комуникацијата помеѓу граѓаните и надлежните анти-корупциски институции. Во Државната комисија за спречување на корупцијата, потребно е екипирање на соодветен кадар кој ќе биде квалификуван да ја следи оваа комплексна област.

Со оглед на евидентираниите случаи на корупција<sup>53</sup>, неопходно е воведување на контролни механизми за превенција од корупција и во Државниот инспекторат за животна средина. Во однос на човечките ресурси може да се констатира дека има заложби за ефикасно и ефективно постапување на надлежните органи, со примена одредени современи методи на работа, донесување на стандардни оперативни процедури, постоење на етички кодекси, реализирање на обуки за интегритет и сл., но сепак нема адекватни резултати на терен.<sup>54</sup> Иако новиот закон за инспекциски надзор во животната средина предвидува меѓуопштинска соработка, неопходно е и во систематизациите на сите општини да се предвиди работно место за овластени општински инспектор и тоа да биде пополнето. Само на тој начин ќе се охрабри и користењето на можноста за пријава на корупција на локално ниво.

Треба да се посвети посериозно внимание на потребата од зајакнување на целокупните административни капацитети во областа на животна средина на одредени општини, бидејќи

52 Svetlana Winbourne, Corruption and the Environment November 2002 Management Systems International 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024 USA, стр. 2

53 <https://fosm.mk/gusta-e-mapata-na-riziczi-od-korupczija-vo-zhivotnata-sredina/>

54 Марина Малиш Саздовска, Анализа на антикорупциската правна рамка во областа на животна средина, Скопје декември 2023, стр. 29

постои неконзистентност во квалитетот и постапката и на издадените Б дозволи, во зависност од административниот капацитет на самите општини. Ваквата состојба доведува и до нарушување на економските услови на работа и конкуретност, со што на одредени инсталации им се овозможува да немаат воопшто или да имаат минимални трошоци поврзани со заштитата на животната средина, во споредба со општините каде постојат подобри капацитети за издавање на Б дозволи.<sup>55</sup>

Покрај слабостите во врска со систематизацијата и недостатокот на човечки ресурси на одредени работни места во надлежните органи, треба да се потенцира дека има потреба и за дополнителна и континуирана едукација на веќе постоечкиот кадар, со цел истиот да се стекне со знаења, вештини и компетенции за успешно работење.<sup>56</sup>

Во однос на постапките за СОВЖС И ОВЖС, треба да се преиспита можноста за воведување на одредени задолжителни обуки за експертите кои во одреден период не се активни во областа на вршење на ОВЖС/СОВЖС. Исто така, дополнително би требало да се преиспитаат критериумите за одземање на статусот експерт (лиценца) за СОВЖС/ОВЖС.

Од аспект на намалување на можноста за коруптивно мотивирани носења на политики, како и спроведување на постапките за оцена на влијанието на одредени проекти или планови, и интегрираните дозволи, од исклучителна важност е подобрување на пристапот до информациите од областа на животна средина со целосно транспарентно работење. Понатаму соодветно спроведување на консултациите со јавноста во рана фаза на започнување на постапките, а препорачливо е и елементите од Уредбата за учество на јавноста да бидат вградени во Законот за животната средина.

Неопходна е дигитализација на целокупните постапки за издавање на дозволи и спроведување на постапките за оцена на влијанието врз животната средина, со што би се овозможило транспарентно следење на предметите, намалување на контактот на странките со службениците и преку соодветно определување на чекорите на постапката, јасно распределување на улогата на секој орган. Притоа, сите документи, прописи и упатства мора да бидат јавно објавени и објаснети на веб страницата на органите, со цел да се намали потребата од комуникација странка/службеник. Дополнително, различната примена и толкување на прописите (посебно условите и потребните документи за донесување на определено решение и сл.) може да се надмине со јасните и прецизни норми, и постоење на јасни упатства за примена на одредени правила.

Целосната имплементација на едно-шалтерскиот систем, со што странката нема да има веќе потреба да оди од една институција во друга, и да ја надоместува бавноста на органите, значи дека одговорната институција е должна да се обрати до сите надлежни институции и да ги прибави сите потребни документи кои се во посед на државните органи за решавање на предметот. За таа цел, потребно е забрзување на процесот на целокупна дигитализација на државната администрација. Плановите за дигитализација постојат, но истите бавно се реализираат иако се клучна алатка за борба против корупцијата.

Во областа на животната средина се донесени голем број на стратешки документи кои недоследно се имплементираат, и кои не се соодветно интегрирани во другите секторски политики. При развојот на секторските долгорочни стратешки документи, треба редовно да се води сметка за нивната усогласеност со политиките за животна средина и секогаш да се имаат предвид начелата на интегрираност, циркуларна економија и одржлив развој. При донесувањето на одлуки, мора да се следат зацртаните стратешки национални цели. Изговорите за потребите за економски развој за сметка на животната средина и здравјето на луѓето, носат особен ризик од корупција.

Во таа насока, како што е и веќе наведено во ревизорскиот извештај, неопходна е изработка на долгорочна Стратегија за утврдување на обемот и начинот на реализација на геолошките истражувања, одржливото искористување и потребите за експлоатација на минералните сировини значајни за развојот на националната економија, вклучувајќи ги сите надлежни институции и

55 Прв извештај во сенка за Поглавје 27 Република Северна Македонија 2021, Центар за климатски промени – Гевгелија, стр. 127

56 Марина Малиш Саздовска, Анализа на антикорупциската правна рамка во областа на животна средина, Скопје декември 2023, стр. 29

засегнати страни. По нејзино донесување да се пристапи и кон изработка на акциски планови и плански документи на годишно ниво, во кои ќе се дефинираат активностите и мерките што треба да се преземат за постигнување на националните стратешки цели.

Неопходно е донесување на просторниот план на земјата со кој ќе се интегрираат сите стратешки цели, а посебно ќе се мапираат деградираните подрачја соодветни за инвестиции од областа на обновливите извори на енергија, како и други економски активности. Институциите треба да го користат ГИС системот, да ги објават јавно податоците од своја надлежност и помогнат создавањето на бази на податоци со кои поквалитетно ќе може да се врши размената на податоци, но и изработката на оценка на влијанието врз животната средина, како и стратешката оценка на влијанието врз животната средина.

Сериозната посветеност на власта на областа на животната средина подразбира поголем приоритет во донесувањето на прописите од областа на животната средина и обезбедување на доволно средства за спроведување на законодавството од областа. Исклучително важно е донесувањето на Закон за индустриски емисии, усогласен со законодавството на ЕУ, како и обезбедувањето на имплементацијата на заклучоци и упатства за најдобрите достапни техники. Неопходно е докомплетирање на подзаконската регулатива, а особено од областа на инспекцискиот надзор во животната средина.

Спроведувањето на законодавството бара воспоставување на соодветен финансиски и административен капацитет на јавните институции. Средствата кои се уплаќаат за животната средина мора да се вратат за остварување на потребите за заштита на животната средина, а не да се користат за други потреби во буџетот на државата. Од друга страна, мора да се следи трошењето на финансиските средства и нивната намена. Употребата на средствата мора да биде транспарентна и на тој начин да се спречи злоупотреба на средствата. На пример, при доделувањето на финансиски средства за заштита на животната средина согласно Законот за животната средина, преку Програмата за инвестиции во животната средина, мора особено да се цени дали програмите, проектите и активностите предизвикуваат забележителни и мерливи еколошки ефекти, дали истите се усогласени со стратегиите, плановите и програмите на државата и на Министерството за животна средина и просторно планирање, дали се во согласност со приоритетите и целите за заштита на животната средина односно приоритетите за заштита на определен медиум или унапредување на состојбата во определена област на животната средина, и дали истите се во согласност со обврските од меѓународните договори кои ги ратификувала Република Северна Македонија.

Во функција на јавниот интерес, односно креирањето и спроведувањето на политики за подобра заштита на животната средина, потребна е и поголема ангажираност на стручната јавност. Со тоа ќе се овозможи аргументиран притисок врз надлежните органи за прифаќање на вистинските решенија кои се во интерес на сите граѓани и заштитата на животната средина. Научните и образовните институции во својата област мора да бидат проактивни и да даваат придонес кој ќе биде поткрепа на надлежните органи за носење на соодветни одлуки. Стручните мислења во голема мера може да ѝ помогнат на јавноста, но и да влијаат на намалување на коруптивното однесување на поединци во органите. Надлежните органи треба во поголема мера да ги вклучуваат стручните и образовните институции, преку покани за учество на јавни и стручни расправи.

## Библиографија

- Svetlana Winbourne, Corruption and the Environment November 2002 Management Systems International 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024 USA
- Tawiah, V., Zakari, A. & Alvarado, R. Effect of corruption on green growth. *Environ Dev Sustain* 26, 10429–10459 (2024)
- Shabbir G, Anwar M (2007) Determinants of Corruption in Developing Countries. HWWI Research Paper 2-11. Hamburg Institute of International Economics
- North Macedonia: Fostering Anti-Corruption in Environmental Governance Author: Ivan Stefanovski, PhD, NDI
- Leitao A (2016) Corruption and the Environment . *J Socialomics* 5: 173. doi:10.41 72/2167-0358.1000173
- Action Now: Combating Corruption to Protect the Environment - CoSP10, UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime, Dec 14 2023
- Transparency International (2006) Corruption and the Environment
- Chan T, Ford L, Higham C, Pouget S and Setzer J (2023) Corruption and integrity risks in climate solutions: an emerging global challenge. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science
- Проценка на ризиците од корупција за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси во Република Северна Македонија - септември 2019 – ДКСК
- Марина Малиш Саздовска, Анализа на антикорупциската правна рамка во областа на животна средина, Скопје декември 2023,
- Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „Ефективност на мерките и активностите за искористување на минералните сировини и наплата на надоместоците“, Скопје, јуни 2021 година
- Југослава Дуковска, Извештај за ризиците од корупција во животната средина во Република Северна Македонија, ОБСЕ, 2022
- Прв извештај во сенка за Поглавје 27 Република Северна Македонија 2021, Центар за климатски промени – Гевгелија
- Извештај во сенка за поглавје 27, Платформа 27, 2022 година
- Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013, 187/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016, 99/2018, и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 89/2022, 171/2022)
- Закон за инспекциски надзор (Службен весник на Република Северна Македонија бр.102/2019)
- Закон за инспекциски надзор во животната средина, (Службен весник на Република Северна Македонија бр.99/2022)
- Закон за општата управна постапка (Службен весник на РМ, бр. 124/2015)
- Закон за минерални сировини (Службен весник на Република Македонија бр. 136/2012, 25/2013, 93/2013, 44/2014, 160/2014, 129/2015, 192/2015, 39/2016, 53/2016, 120/2016, 189/2016, 7/2019 и Службен весник на Северна Македонија бр.99/2022, 129/2023, 253/2023)

- Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописи и други акти, како и планови и програми од областа на животната средина ([Службен весник на РМ бр. 147/2008](#) и 45/2011)
- Податоци од веб страницата на МЖСПП (<https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/10/baranje%20za%20A-dozvola%20REK%20Oslomej.pdf>)
- <https://meta.mk/rek-bitola-dobi-a-integrirana-dozvola-za-namaluvanje-na-zagaduvanjeto-treba-da-investira-157-milioni-evra/>
- Веб страница на Инспекциски совет, <https://is.gov.mk/%d0%b5-%d0%b8%d0%bd%d1%81%d0%bf%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%be%d1%80/>
- <https://is.gov.mk/cases/>
- <https://fosm.mk/gusta-e-mapata-na-riziczi-od-korupczija-vo-zhivotnata-sredina/>
- <https://baselgovernance.org/blog/combating-corruption-protect-environment-attracts-high-level-support>
- <https://www.u4.no/blog/a-global-database-on-environmental-corruption-could-help-protect-nature-and-society>
- <https://eia-international.org/>
- <https://eia-international.org/global-environmental-crime-tracker/>
- <https://www.transparency.org/en/projects/climate-governance-integrity-programme/climate-corruption-atlas>
- <https://www.u4.no/blog/a-global-database-on-environmental-corruption-could-help-protect-nature-and-society>
- UNDOC Special Event Impact of corruption on the environment and the United Nations Convention Against Corruption as a tool to address it 4th Conference of States Parties to the United Nations Convention Against Corruption, Wednesday 26 October 2011 Marrakech, Morocco
- <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>





