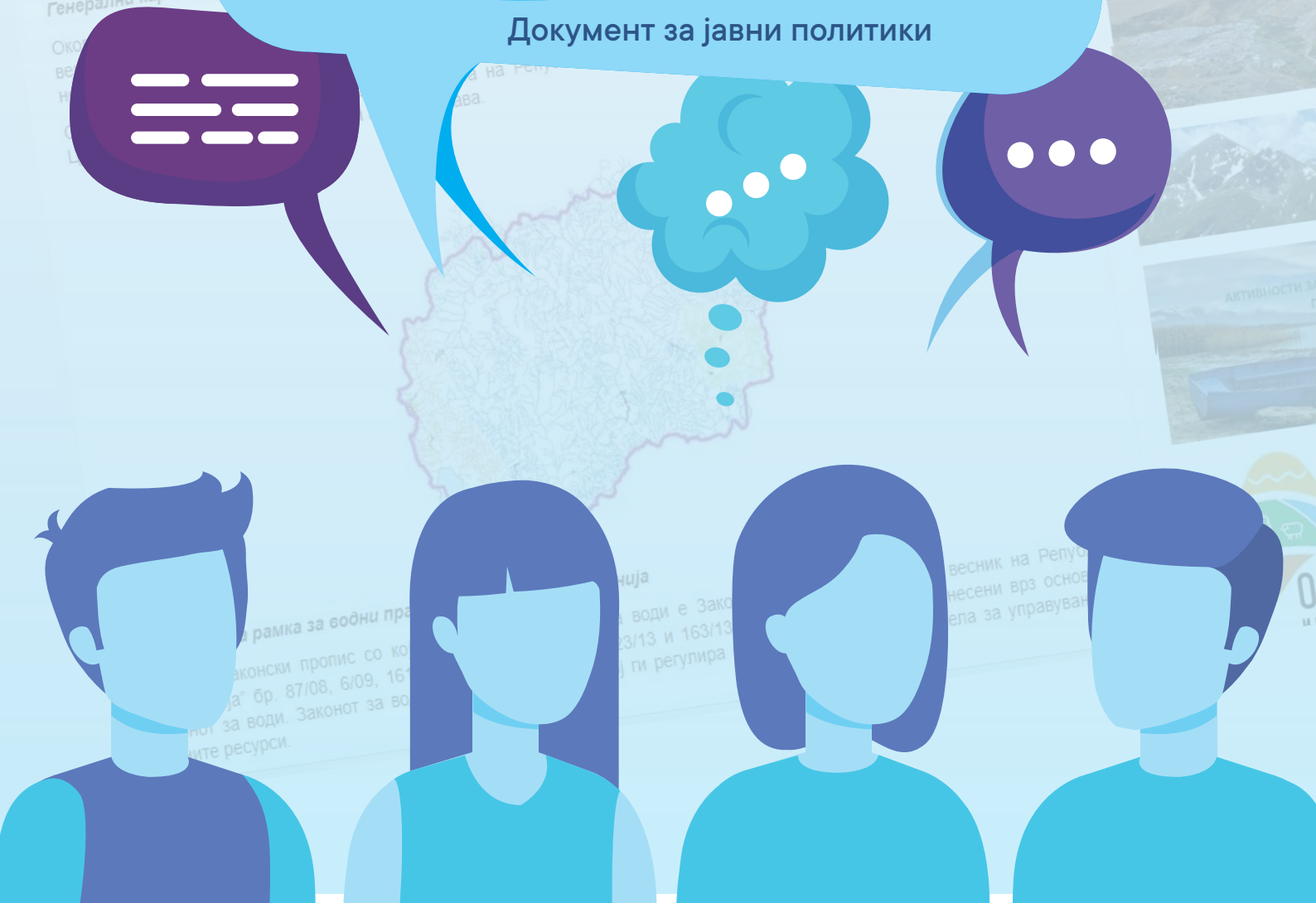


УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПОСТАПКИТЕ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ВОДИТЕ ЗА МАЛИТЕ ХИДРОЕЛЕКТРИЧНИ ЦЕНТРАЛИ

Документ за јавни политики





УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПОСТАПКИТЕ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ВОДИТЕ ЗА МАЛИТЕ ХИДРОЕЛЕКТРИЧНИ ЦЕНТРАЛИ

Документ за јавни политики

Скопје, 2022

Наслов: Учество на јавноста во постапките за користење на водите за малите хидроелектрични центри

Издавач: Македонско здружение на млади правници

Автор: Бојан Трпевски

Лектура: Абакус

Графичко уредување: Бригада дизајн



Проектот „Правото во одбрана од негативното влијение на малите хидроелектрани во Македонија“ е финансиран од Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество - Македонија.

Содржина

ЛИСТА НА СКРАТЕНИЦИ	4
ВОВЕД	5
МЕТОДОЛОГИЈА	6
МАКЕДОНСКОТО ПРАВО ЗА УЧЕСТВОТО НА ЈАВНОСТА	7
УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА НА СТРАТЕГИСКО НИВО	7
УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА НА НИВО НА ПРОЕКТ	10
МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО ЗА УЧЕСТВОТО НА ЈАВНОСТА	12
АНАЛИЗА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА УЧЕСТВОТО НА ЈАВНОСТА	15
<i>Стратегиска оцена</i>	15
<i>Водно право</i>	19
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	22

Листа на кратенки

ВО	Водостопанска основа
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДИЖС	Државен инспекторат за животна средина
ДКОУППРОВС	Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар на прописи на Република Северна Македонија
ЕУ	Европска Унија
ЗВ	Закон за водите
ЗЖС	Закон за животната средина
ЗКДОИ	Закон за концесии на добра од општ интерес
ЗКЈПП	Закон за концесии и јавно приватно партнерство
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МХЕ	Мали хидроелектрични централи
НСВ	Национална стратегија за води
ОВЖС	Оцена на влијанието врз животната средина
ПУРС	План(ови) за управување со речните сливови
РСМ	Република Северна Македонија
СОЖС	Стратегиска оцена на животната средина

Вовед

Учеството на јавноста во процесот на донесување одлуки има позитивен придонес од повеќе аспекти. Тоа овозможува јавноста, која е директно или индиректно засегната, да влијае на одлуката што ќе се одрази на секојдневието на локалното население. Учеството на јавноста може да го зголеми квалитетот на донесените одлуки, преку давање дополнителни и уникатни информации за локалните околности, потреби и посебности. Одлуките во кои јавноста имала можност да ги искаже своите ставови, забелешки и коментари, кои биле соодветно земени предвид, го зголемуваат легитимитетот на процесот. Одлуката што ги одразува потребите на локалното население би значела олеснување на процесот на нејзиното спроведување.

За да се остварат придобивките од учеството на јавноста, тоа учество мора да биде инклузивно и ефективно. Придонесот на јавноста нема да го подобри квалитетот на донесување на одлуките ако за процесот не се информирани засегнатите граѓани или ако носителите на јавни функции, односно службениците кои ги носат одлуките, не ги земат предвид искажаните мислења и ставови.

Проектите кои вклучуваат користење на природните ресурси, кои се ограничени, задолжително би требало да го земат предвид гласот на јавноста и истиот да биде отсликан во донесената одлука. Постојењето на законодавство кое предвидува учество на јавноста во процесот на донесување одлуки, само по себе не значи дека учеството е ефективно. Овој документ ја анализира правната регулираност на учеството на јавноста при планирањето и искористувањето на водите за проектите за мали хидроцентрали. Поради тоа што пристапот до информациите е претпоставка за ефикасно учество на јавноста, документот парцијално се осврнува и на овој аспект.

Методологија

Документот има за цел да ги постигне следниве истражувачки цели:

- Да се идентификуваат правните недостатоци во важечкото право што се однесува на учеството на јавноста во постапките за користење на водите за малите хидроелектрани;
- Да се идентификуваат правните правила кои не се усогласени со меѓународното законодавство и степенот на нивната неусогласеност, и
- Да се идентификуваат проблемите и предизвиците при спроведувањето на македонското законодавство за учество на јавноста во постапките за користење на водите за малите хидроелектрани.

Методолошкиот пристап при изработката на документот вклучува примена на повеќе истражувачки методи:

- **КАНЦЕЛАРИСКО ИСТРАЖУВАЊЕ** – консултирање на меѓународното и националното релевантно право и други документи за учество на јавноста во постапките за користење на водите за малите хидроелектрани;
- **СТУДИИ НА СЛУЧАЈ** – анализирање на постапувањето на надлежните државни институции и на примената на релевантните правни одредби;
- **БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР** – користење на алатката за слободен пристап до информациите од јавен карактер, со цел да се приберат релевантни информации.

Документот го опфаќа периодот до април 2022 година.

Македонско право за учество на јавноста

Од аспект на користењето на водите, работата на МХЕ е главно детерминирана на две нивоа:

- **Стратегиско ниво** (концесии, Национална стратегија за води, Водостопанска основа и планови за управување со речни сливови) – преку изготвување стратегиска оцена, и
- **Ниво на проект** – преку изготвување елаборат за заштита на животната средина и добивање дозвола за користење на водите.

Учество на јавноста на стратегиско ниво

Природните ресурси од општ интерес кои се во сопственост на државата можат да се користат со претходно доделување концесија на приватни субјекти. Доделувањето концесија е регулирано со **Законот за концесии и јавно приватно партнерство (ЗКЈПП)**. Законот ја регулира постапката за објавување и доделување концесии, вклучително и подготвителните активности пред објавувањето на повикот за доделување концесии, кои опфаќаат изработка на физибилити студија за оправданоста на доделувањето концесија на добра од општ интерес или договор за воспоставување јавно-приватно партнерство и проценка на влијанието на концесијата на добра од општ интерес врз животната средина (процес во кој е предвидено учество на јавноста, а е објаснет во натамошниот текст од овој документ).¹ ЗКЈПП не предвидува учество на јавноста во која било фаза од доделувањето концесија за користење на водите. На 8 февруари 2022 година на ЕНЕР е објавен **Предлог-Законот за концесии на добра од општ интерес (ЗКДОИ)**, кој го регулира доделувањето концесии за добрата од општ интерес, меѓу кои се и водите, и како специјален закон има предност во примената во однос на ЗКЈПП. Предлог-Законот за концесии на добра од општ интерес не предвидува учество на јавноста во постапката за доделување концесии.² Законот за водите (ЗВ) содржи дополнителни одредби за доделување концесија за користење на водите, кои имаат предност при применувањето во однос на одредбите од ЗКЈПП и би имале предност во однос на Предлог-ЗКДОИ, кој сè уште не е усвоен од страна на Собранието. Одредбите од важечкиот ЗВ не предвидуваат учество на јавноста во процесот на доделување концесија за користење на водите, но измените на ЗВ (објавени на ЕНЕР на 14 февруари 2022 година) предвидуваат измена во овој дел, односно покрај учеството на соодветните институции, предвидуваат и задолжително учество на здруженијата на граѓани формирани за заштита и унапредување на животната средина од подрачјето на кое се спроведува проектот, преку јавна расправа во рок од 30 дена од јавното објавување на физибилити студијата. Во рок од 30 дена од завршувањето на јавните консултации, МЖСПП треба да подготви извештај за спроведениот процес и поединечен или збиен одговор на пристигнатите забелешки, мислења и предлози по физибилити студијата.³

1 Закон за концесии и јавно приватно партнерство („Службен весник на Република Македонија“ бр. 6/2012, 144/2014, 33/2015, 104/2015 и 215/2015 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 153/2019 и 261/2019)

2 Предлог-закон за концесии на добра од општ интерес, објавен и достапен на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=72611

3 Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за водите, член 22, објавен и достапен на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=72850

Законот за животната средина (ЗЖС), како генерален закон во областа на животната средина, утврдува дека за стратегиите, плановите и програмите поврзани со енергетиката и управувањето со водите, со кои се создава основа за изведување проекти за кои се врши оценка на влијанието врз животната средина,⁴ се спроведува **стратегиска оценка** во која треба да се идентификуваат, опишуваат и оценуваат можните влијанија врз животната средина и здравјето на луѓето од спроведувањето на планскиот документ и изводливите алтернативи, имајќи ги предвид целите и географскиот опсег на планскиот документ. При изработката на стратегиската оценка задолжително се определуваат органите засегнати од имплементацијата на планскиот документ кои се консултираат при донесувањето на одлуката за (не) спроведување на стратегиската оценка, но и во текот на самото нејзино спроведување. Одлуката, формуларите и другите документи задолжително се објавуваат на веб-страницата на органот кој го подготвува или изменува планскиот документ, при што јавноста има право на жалба до ДКОУППРОВС во рок од 15 дена од објавувањето на одлуката за (не)спроведување на стратегиската оценка. ЗЖС предвидува дека јавноста, правните и физичките лица, МЖСПП и органите засегнати од имплементацијата на планските документи можат да ги достават своите мислења во врска со нацртот на планскиот документ и извештајот за животната средина до органот кој го подготвува планскиот документ. Доставените мислења задолжително се земаат предвид при изработката на планскиот документ, за што се составува посебен извештај за консултации со јавноста. Органот кој го усвојува планскиот документ е должен да ја објави одлуката за усвојувањето и да ги извести засегнатите страни и јавноста, на тој начин што ќе објави изјава во која ќе се сумира како се интегрирани влијанијата на планскиот документ врз животната средина и како подготвениот извештај за стратегиска оценка на животната средина ги зел предвид мислењата од учеството на јавноста, при што се објавува и усвоениот плански документ и мерките што се однесуваат на следењето на ефектите од спроведувањето на планскиот документ.

ЗВ е основниот закон кој го регулира третманот, управувањето и заштитата на водите, а со кој стратегиското управување со водите се врши преку Националната стратегија за води, Водостопанската основа и плановите за управување со речните сливови.

Националната стратегија за води (НСВ) ја определува долгорочната политика во однос на одржливиот развој на водите, рационалното и економичното користење на водите, заштитата на водите од загадување и контрола на загадувањето, заштитата и подобрувањето на крајбрежното земјиште и водните живеалишта и заштитата и ублажувањето на последиците од штетното дејство на водите и недостигот од вода.⁵ ЗВ упатува на ЗЖС, во поглед на учеството на јавноста во донесувањето на НСВ,⁶ кој пак упатува на подзаконските акти донесени од Владата⁷ според кои НСВ е предвидена како документ на кој се применуваат истите.⁸ МЖСПП⁹ треба да ги информира јавноста и граѓанските организации (засегнатата јавност) за процесот, преку објавување јавни известувања чијашто содржина

4 Уредба за стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оценка на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето („Службен весник на РМ“ бр. 153/2007)

5 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 62 став 1

6 Ibid, член 62 став 7

7 Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018, одлуки на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 151/2005 и 233/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2006), У. бр. 154/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2006), У. бр. 152/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2006), У. бр. 146/2009 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 1/2010), У. бр. 81/2017 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2018) и У. бр. 76/2017 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2018)), член 61 став 4 и 8

8 Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописите и другите акти, како и плановите и програмите од областа на животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 147/2008 и 45/2011) член 2 и Прилог 1 точка 1 и Уредба за стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оценка на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето („Службен весник на РМ“ бр. 153/2007 и 45/2011) член 3 став 1 точка 11

9 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 62 став 4

е точно определена, а кои треба да се објават во најмалку еден дневен весник достапен на целата државна територија и на веб-страницата и/или на електронските медиуми чијашто програма е достапна на целата територија на државата.¹⁰ Значајно е да се напомене дека известувањето треба да ги содржи следниве елементи:

- Редоследот на активностите во постапката поврзани со изработката на НСВ;
- Начинот на вклучување на засегнатата јавност во изработката на НСВ и роковите за давање забелешки, мислења и предлози;
- Роковите за јавен увид и местото и времето на одржување на јавната расправа, и
- Расположливите информации за животната средина и за здравјето на луѓето кои се релевантни за изработката на НСВ¹¹.

Иако прописите ги утврдуваат економските, социјалните и еколошките критериуми според кои се определува засегнатата јавност,¹² правните и физичките лица кои сметаат дека се засегнати од изработката на НСВ можат да побараат од МЖСПП, најдоцна 5 дена пред одржувањето, да бидат повикани на јавната расправа.¹³ МЖСПП треба да ја стави НСВ на јавен увид кој може да трае најмалку 30 дена, при што е должно да одржи јавна расправа најмалку 15 дена од денот на ставањето на НСВ на јавен увид, а најдоцна 5 дена пред истекувањето на рокот за јавен увид.¹⁴ Присутните на јавната расправа можат да дадат свои забелешки, мислења и предлози, при што МЖСПП е должно да води записник и список на сите присутни членови.¹⁵ Јавната расправа може да се пренесува директно на електронските медиуми или да се обезбеди електронски аудио или видеозапис и истите да ѝ бидат достапни на јавноста.¹⁶ Треба да се земат предвид забелешките, мислењата и предлозите, при што МЖСПП треба да подготви и да достави поединечен или збирен одговор на истите, како и извештај од консултациите кој ќе биде јавно достапен на неговата веб-страница.¹⁷

Водостопанската основа (ВО) се донесува заради интегрирано планирање и спроведување на програмите и мерките за развој на водите, во согласност со целите на националниот одржлив развој и усогласувањето на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина. ЗВ го определува начинот на учество на стручната јавност при изработката на ВО,¹⁸ додека во однос на учеството на јавноста упатува на одредбите од ЗЖС.¹⁹ Стручната јавност учествува преку стручна расправа што се одржува по изготвувањето на нацртот на ВО. Стручната расправа ја организира МЖСПП во рок од 60 дена по објавувањето на одлуката за ставање на нацртот на ВО на стручна расправа во Службен весник.²⁰ Врз основа на мислењата и ставовите добиени на стручната расправа, МЖСПП го изготвува предлогот на ВО кој го доставува до Владата.

Плановите за управување со речните сливови (ПУРС) претставуваат документи со кои подетално се уредува управувањето, користењето и заштитата на водните тела во рамките на четирите речни сливови во РСМ. Планот за управување со речен слив се изработува во две фази: нацрт на планот и предлог на планот.²¹ За разлика од ВО, каде што учеството на јавноста упатува на правилата од ЗЖС,

10 Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописите и другите акти, како и плановите и програмите од областа на животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 147/2008 и 45/2011), член 3 и 4

11 Ibid, член 4 став 2

12 Ibid, член 5 став 1

13 Ibid, член 7 став 2

14 Ibid, член 6

15 Ibid, член 8

16 Ibid

17 Ibid, член 10

18 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 64

19 Ibid, член 64 став 6

20 Ibid, член 64 став 2 и 3

21 Ibid, член 67 став 1

за ПУРС е карактеристично тоа што заради обезбедување на учеството на јавноста, ќе се објави и ќе се стави на јавен увид нацрт-планот, а особено следниве податоци:²²

- 1) временскиот распоред и работната програма за изготвување на нацрт-планот, вклучувајќи ја и изјавата (листата) за консултативните мерки што треба да се преземат - најмалку три години пред почетокот на периодот што е предмет на планот;
- 2) прегледот на важните прашања од областа на управувањето со водите идентификувани на ниво на речниот слив - најмалку две години пред почетокот на периодот што е предмет на планот, и
- 3) нацрт-планот - примероци на планот за управување со речниот слив - најмалку една година пред почетокот на периодот што е предмет на планот.

Значајно е да се напомене дека јавниот увид за ПУРС трае најмалку 6 месеци од денот на објавувањето на одлуката за ставање на нацрт-планот на јавен увид во Службен весник,²³ при што МЖСПП е должно во овој период да обезбеди услови и начин јавноста да ги искаже своите ставови и мислења.²⁴ Во периодот додека трае јавниот увид, МЖСПП е должно да организира стручна расправа и да изготви записник од јавниот увид и стручната расправа кон кој ќе бидат приложени стенографски белешки.²⁵ Врз основа на добиените мислења и ставови, МЖСПП го изработува предлогот на ПУРС што се доставува до Владата.²⁶

Учество на јавноста на ниво на проект

Процесот за изградба на МХЕ опфаќа изработка на **елаборат за влијанието врз животната средина и добивање дозвола за користење на водите.**

Пред поднесување на барањето за добивање дозвола за користење на водите, согласно Уредбата за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење стручни работи од областа на животната средина, за МХЕ задолжително се изработува елаборат за заштита на животната средина, кој го одобрува МЖСПП.²⁷ Целта на изготвувањето или измената на елаборатот е физичките и правните лица да го усогласат своето работење со стандардите за квалитет на животната средина и со пропишаните гранични вредности на емисии. Физичките и правните лица не можат да започнат со вршење на дејноста или активноста без притоа да имаат одобрен елаборат за заштита на животната средина.²⁸

Водното право претставува дозвола за користење на водите²⁹ која се дава по поднесено барање до МЖСПП. За производство на електрична енергија задолжително треба да се обезбеди дозвола за користење на водите.³⁰ По добивање на барањето, МЖСПП е должно веднаш да достави по еден приме-

22 Ibid, член 67 став 2

23 Ibid, член 67 став 3 и 4

24 Ibid, член 67 став 5

25 Ibid, член 67 став 6 и 7

26 Ibid, член 67 став 9 и 10

27 Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење стручни работи од областа на животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 80/2009 и 36/2012), член 2 став 1

28 Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018, одлуки на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 151/2005 и 233/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2006), У. бр. 154/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2006), У. бр. 152/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2006), У. бр. 146/2009 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 1/2010), У. бр. 81/2017 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2018) и У. бр. 76/2017 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2018)), член 24

29 Ibid, член 26

30 Ibid, член 28 став 1 точка 1 алинеја 5

рок до министерството кое е надлежно за дејноста што ќе се извршува со објектот и/или постројката и до градоначалникот на општината на чие подрачје ќе се изведува објектот/постројката.³¹ Градоначалникот е должен да достави мислење во однос на барањето во рок од 15 дена од приемот на истото, а доколку мислењето не го достави во тој рок, се смета дека се согласил со истото.³² Со цел да се овозможи вклучување на јавноста во постапката, МЖСПП е должно да го објави барањето во најмалку еден дневен весник достапен на целата територија на државата и на својата интернет страница, по што јавноста има рок од 15 дена за да достави мислења и забелешки. Мислењата и забелешките доставени од јавноста или од органите на кои им е доставено барањето (соодветното министерство и градоначалникот/градоначалниците), треба да се земат предвид при изготвувањето на дозволата, при што МЖСПП треба да ги образложи причините за нивното евентуално отфрлање.³³ Во постапката за консултации со општините, МЖСПП бара мислењето на општините да вклучува спроведување консултации со локалното население.³⁴

31 Ibid, член 33 став 4

32 Ibid, член 36

33 Ibid, член 38

34 Анализа на работењето на малите хидроцентрали, Македонско здружение на млади правници, 2022 година, стр. 110

Меѓународно право за учество на јавноста

Ратификуваните меѓународни договори се дел од македонскиот правен поредок,³⁵ па поради тоа е важно да се даде преглед на меѓународното законодавство од оваа област.

Декларацијата за животна средина и развој (Декларацијата од Рио) ги поставува принципите за заштита на животната средина. Принципот број 10 пропишува дека на национално ниво сите поединци треба да имаат можност да учествуваат во процесот на донесување на одлуките, додека државите треба да го олеснат и охрабрат зголемувањето на свеста и учеството преку објавување информации. Принципот 20 ја потенцира улогата на жените во управувањето со животната средина и развојот, упатувајќи дека нивното учество е неопходно за одржлив развој.³⁶

Донесена во 1998 година, **Архуската конвенција** претставува еден од најважните меѓународни документи за ова прашање. Еден од столбовите на конвенцијата е учеството на јавноста за прашањата од областа на животната средина. Учеството на јавноста опфаќа учество во: донесувањето одлуки, односно одобрувањето на функционирањето на инсталациите/активностите наведени во Анекс 1 на Конвенцијата;³⁷ подготвувањето на плановите и програмите што се однесуваат на животната средина³⁸ и општите правни правила и извршни одредби кои можат да влијаат и се однесуваат на животната средина.³⁹ Од особено значење за МХЕ е членот 6 од Конвенцијата. Учеството на јавноста е задолжително само во процесот на донесување одлука за дозволување на работата за активностите опишани во Анекс I,⁴⁰ во кој не се вброени МХЕ, додека за сите други активности учеството на јавноста се применува согласно националното право за оние активности кои можат да имаат значително влијание врз животната средина.⁴¹ Согласно македонското право,⁴² проектите за МХЕ не спаѓаат во групата активности кои имаат значително влијание врз животната средина, па следствено на тоа, за разлика од активностите опишани во Анекс I од Конвенцијата, за кои задолжително се спроведува ОВЖС,⁴³ за МХЕ се изработува елаборат за заштита на животната средина.⁴⁴ Иако постапката за ОВЖС не претставува постапка за одлучување, членот 6 од Архуската конвенција се применува и врз овој процес.⁴⁵

Конвенцијата за оцена на влијанието врз животната средина во прекуграничен контекст (Еспо конвенцијата) предвидува задолжително спроведување оцена на влијанието врз животната средина за проектите и активностите опишани во Анекс I од Конвенцијата, а кои имаат прекугранично влија-

35 Устав на Република Северна Македонија, член 118

36 Декларација за животна средина и развој (Декларација од Рио), 1992 година, достапна на:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151.26_Vol.I_Declaration.pdf

37 Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во процесот на донесување одлуки и пристап до правда во работите од областа на животната средина (Архуска конвенција), 1998 година, член 6, достапна на:

<https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

38 Ibid, член 7

39 Ibid, член 8

40 Ibid, член 6 став 1 точка (а)

41 Ibid, член 6 став 1 точка (б)

42 Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење стручни работи од областа на животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 80/2009 и 36/2012)

43 Уредба за определување на проектите и критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување на постапката за оцена на влијанијата врз животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 74/2005, 109/2009, 164/2012, 202/2016)

44 Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење стручни работи од областа на животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 80/2009 и 36/2012)

45 Анализа на работењето на малите хидроцентрали, Македонско здружение на млади правници, 2022 година, стр. 101-102

ние врз животната средина, додека слично како и Архуската конвенција, за другите проекти оваа обврска се применува доколку предложениот проект/активност не е во Анекс I, но има значително влијание врз животната средина. Конвенцијата детално го регулира спроведувањето на постапката, како и учеството на јавноста.⁴⁶

Правото на ЕУ во поглед на учеството на јавноста главно се состои од две директиви и една регулатива која се однесува конкретно на граѓаните од земјите членки.

Регулативата бр. 1367/2006 се однесува на спроведувањето на одредбите на Архуската конвенција од страна на институциите и телата на ЕУ. Членот 9 предвидува обврска за институциите и телата на ЕУ, преку практични или друг тип правила да предвидат можности за рано и ефективно вклучување на јавноста уште во фазата кога се применливи сите опции, во подготовката, изменувањето или ажурирањето на плановите и програмите кои влијаат на животната средина. Кога Комисијата предлага ваков план или програма која понатаму се поднесува на усвојување од друга институција или тело на ЕУ, јавноста треба да биде вклучена уште во подготвителната фаза.⁴⁷ Институциите и телата на ЕУ треба да ја идентификуваат јавноста која ќе биде консултирана и да обезбедат дека таа ќе биде информирана преку јавни известувања или преку други соодветни средства (електронски медиуми или слично) за: нацрт-планот/програмата (доколку има таков/таква); информации или проценки за животната средина за конкретниот план/програма (доколку има такви); практични информации за учеството (телото/институцијата од кои може да се добијат информации, телото/институцијата до која може да се доставуваат прашања, коментари и забелешки, разумни рокови кои ќе ѝ овозможат на јавноста доволно време за да се информира и подготви за ефективно учество во процесот на донесување одлуки).⁴⁸ Рокот за добивање коментари не може да биде пократок од 8 месеци, а доколку се организира јавна расправа, известувањето мора да биде објавено најмалку 4 недели пред нејзиното одржување. Ваквите рокови може да бидат скратени во итни случаи или доколку јавноста претходно веќе имала можност да даде коментари за конкретниот план или програма.⁴⁹ Мислењата од јавноста треба да се земат предвид при одлучувањето, при што телата и институциите на ЕУ треба да ја информираат јавноста за донесената одлука за планот/програмата, причините и аргументацијата на која се заснова одлуката, вклучително и информации за јавното учество.⁵⁰

Директивата 2001/42/ЕС се однесува на проценка на влијанието на одредени планови и програми врз животната средина. Сите планови и програми кои се однесуваат на земјоделството, шумите, риболовството, енергијата, индустријата, транспортот, управувањето со отпад, управувањето со води, телекомуникациите, туризмот, планирањето на градовите или државите или користењето на земјата, како и за оние за кои е веројатно дека имаат влијание врз живеалиштата, согласно Директивата за заштита на природните живеалишта и на дивите видови флора и фауна, задолжително се спроведува проценка на влијанието врз животната средина. Учеството на јавноста опфаќа ран пристап и ефективна можност во соодветен временски рок да се изразат мислењата за нацрт-планот/програмата и придружниот извештај за влијанието врз животната средина, пред овој план/програма да биде усвоен, односно да биде поднесен во законска постапка.⁵¹ Државите треба да ја идентификуваат јавноста која е засегната или има веројатност да биде засегната или јавноста која има интерес при одлучувањето, а ќе биде консултирана. Во ваквата јавност треба да бидат вклучени релевантните граѓански организации – како оние кои промовираат заштита на животната средина, така и другите засегнати

46 Конвенција за проценка на влијанието врз животната средина во прекуграничен концепт (Еспо конвенција), 1991 година, достапна на: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1991/02/19910225%2008-29%20PM/Ch_XXVII_04p.pdf

47 Регулотива бр. 1367/2006 на Европскиот парламент и на Советот за применување на одредбите од Архуската конвенција, член 9 став 1, достапна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1367-20211028>

48 Ibid, член 9 став 2 и 3

49 Ibid, член 9 став 4

50 Ibid, член 9 став 5

51 Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, член 6 став 2, достапна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0042&qid=1648129306667>

организации.⁵² Деталното регулирање на консултациите им е препуштено на државите, кои ова прашање треба да го уредат со националното законодавство.⁵³

Директивата 2011/92/EU се однесува на проценка на влијанието на одредени јавни или приватни проекти врз животната средина. Директивата ги дефинира термините „јавност“ и „засегната јавност“ кои во целост одговараат на дефинициите што се наоѓаат во ЗЖС. Проценката на влијанието врз животната средина задолжително се спроведува за активностите од Анекс I на Директивата, целосно транспонирана во подзаконските акти што произлегуваат од ЗЖС, додека за другите активности кои се наведени во Анекс II од директивата, треба да се направи проценка дали треба да се спроведе оцената на влијанието врз животната средина. Проценката дали некоја активност од Анекс II треба да биде предмет на оцена на влијанието врз животната средина, може да се врши од случај до случај или преку праг, односно критериуми кои се наведени во Анекс III.⁵⁴ Кога согласно критериумите од Анекс III ќе се оцени дека активноста не треба да подлежи на постапка за оцена на влијанието врз животната средина, за проектот не мора да се спроведе ваква постапка, доколку тоа негативно би се одразило на целта на проектот и доколку се исполнуваат целите на Директивата. Отстапувањето од Директивата не смее да биде спротивно на членот 7 (прекугранично влијание врз животната средина на предложениот проект) и притоа државата е должна да процени дали е соодветна друга форма на проценка на влијанието врз животната средина (различна од онаа регулирана во Директивата); да ѝ ги соопшти на засегнатата јавност информациите кои се прибрани во рамките на другата постапка за проценка на влијанието врз животната средина и информациите за исклучувањето на проектот од обврските во однос на Директивата, вклучувајќи ги и причините за таквата одлука, и пред да ја донесе одлуката за спроведување на активност да ја извести Комисијата за причините за исклучување на примената на Директивата врз конкретниот проект и за информациите кои биле објавени за јавноста во државата.⁵⁵ Учесството на јавноста и на засегнатите институции е регулирано со членот 6. Директивата предвидува рано вклучување на засегнатата јавност и јавноста во процесот и обврска за објавување на барањето за развој на проектот, природата на активност и други информации поврзани со нејзиното влијание, достапните информации и пристапот до нив, начинот на вклучување на јавноста и слично. Ваквите информации треба да ѝ бидат достапни на јавноста во разумно време, со цел рано вклучување на јавноста во процесот на донесување одлуки, преку овозможување тие да ги изразат своите коментари, мислења и забелешки уште во фазата кога се отворени сите опции, односно пред донесувањето на одлуката за дозволување на развојот и спроведување на проектот. Податоците треба да бидат објавени преку електронски средства, јавни известувања или на други соодветни начини. Деталното уредување на овие аспекти е оставено на националното право на државите, при што Директивата ги воспоставува следниве насоки:

- Државите треба да ги преземат неопходните мерки за да обезбедат дека релевантните информации се електронски достапни до јавноста, најмалку преку централен портал или точки за пристап до информациите кои се лесно пристапни на административно ниво.
- Разумното време за различните фази за учество на јавноста треба да овозможи доволно време за информирање на јавноста и доволно време за подготовка и ефективно учество на јавноста во процесот на донесување на одлуките.
- Роковите за консултации со јавноста за спроведување на оцените за влијанието врз животната средина не треба да бидат пократки од 30 дена.⁵⁶

52 Ibid, член 6 став 4

53 Ibid, член 6 став 5

54 Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, член 4 став 1 и 2, достапна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02011L0092-20140515>

55 Ibid, член 2 став 4

56 Ibid, член 6

Анализа на спроведувањето на законодавството за учество на јавноста

Овој дел од документот содржи анализа на практичното спроведување на законодавството од областа, преку анализа на јавните објави на веб-страницата на МЖСПП или преку студии на случај. Анализираниите документи не се ограничени на работи поврзани со МХЕ, туку на генерално спроведување на процесот.

Стратегиска оцена

Одредбите од ЗЖС не утврдуваат донесување посебен подзаконски акт со кој ќе се регулира постапката за спроведување на консултациите со јавноста или за содржината на известувањата што се објавуваат,⁵⁷ туку за одредени делови упатува⁵⁸ на општата уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописите и другите акти, како и плановите и програмите од областа на животната средина.⁵⁹

Би можело да се каже дека веб-страницата на МЖСПП е комплексна од аспект на навигацијата и систематизацијата на информациите и податоците. Веб-страницата нема посебен дел во кој би се објавувале сите информации и одлуки во врска со СОЖС, а известувањата се објавуваат во делот „Настани“ или може да се пребаруваат и преку делот за пребарување на содржините на веб-страницата. Во делот „Објави“ нема дел за ваков тип известувања, а единствено во делот „Сервиси“ има посебен дел за ОВЖС, каде што се систематизирани само информациите за ОВЖС. Од пребарувањето на известувањата на веб-страницата на МЖСПП се забележува дека тие се објавуваат во делот „Настани“ или „Соопштенија“, од што може да се заклучи дека нема воедначен начин, односно дел од веб-страницата каде што се објавуваат ваквите известувања. Истовремено, од пребарувањето се забележува дека известувањата за стратегиската оцена кои се однесуваат на периодот пред 2018 година во себе не содржат информации, па не може да се анализираат од суштински аспект.⁶⁰

57 Единствено изречно се наведува дека се објавуваат информациите кои се однесуваат на документите, местото каде што може да се разгледаат и информацијата за постапката за учество на јавноста; јавноста може да доставува мислења во рок од 30 дена од објавувањето на информациите во врска со нив; обврска да се земат предвид добиените мислења

58 Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018, одлуки на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 151/2005 и 233/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2006), У. бр. 154/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2006), У. бр. 152/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2006), У. бр. 146/2009 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 1/2010), У. бр. 81/2017 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2018) и У. бр. 76/2017 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2018)), член 69 став 5

59 Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописите и другите акти, како и плановите и програмите од областа на животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 147/2008 и 45/2011)

60 Соопштение за одржување јавна расправа за Извештајот за стратегиска оцена на животната средина за Националната стратегија за заштита на природата (2017-2027) од 25.10.2016 година, достапно на: <https://bit.ly/3tQBFSp>
Одлука за спроведување стратегиска оцена, објавена на 1.2.2016 година, достапно на: <https://bit.ly/3JVRLQd>
Одлука за спроведување стратегиска оцена за планскиот документ Национален план за справување со опустинувањето и ублажувањето на ефектите од суша, објавено на 19.6.2015 година, достапно на: <https://bit.ly/3Lwbwys>
Одлука за спроведување стратегиска оцена за планскиот документ Просторен план за Источниот плански регион, објавено на 15.6.2015 година, достапно на: <https://bit.ly/3tT5Jg5>
Информација за одржување јавна расправа по Извештајот за стратегиска оцена на животната средина од реализацијата на

На веб-страницата на МЖСПП беа анализирани шест (6) известувања/соопштенија поврзани со стратегиските оценки.⁶¹ Иако ЗЖС не уредува детално што треба да содржат известувањата, туку во одреден дел упатува на Уредбата, таа по аналогија би требало да се применува и за содржината на ваквите известувања. Во членовите 3 и 4 од Уредбата се наведени задолжителните елементи на известувањата. Генерално, во сите анализирани известувања недостига информација за бројот и за датумот на одлуката за спроведување на стратегиската оценка, согласно членот 65 став 6 од ЗЖС, за редоследот на активностите во постапката поврзани со изработката на прописот, информација за тоа дали планскиот документ може да има прекугранично влијание, идентификување на засегнатата јавност, органите засегнати од имплементацијата на планскиот документ, краток опис на содржината и опфатот на планскиот документ и расположливи информации за животната средина и за здравјето на луѓето, кои се релевантни за изработката на прописот. Иако некои од анализирани известувања се наменски (на пример, известувањето за одржување јавна расправа), сепак во воведот на известувањето покрај одредбите од ЗЖС и Уредбата, би требало да се наведе и Одлуката од членот 65 став 6 од ЗЖС. Генерално, во сите известувања е наведен хиперлинк преку кој може да се пристапи директно кон планот за кој се одржува јавната расправа или се бара доставување коментари, меѓутоа во некои од нив е само наведено дека нацрт-документот е објавен на веб-страницата на МЖСПП, без притоа да се прецизира во кој дел е објавен истиот. Имајќи предвид дека намерата и целта на меѓународните документи е општо вклучување на јавноста во процесот на донесување одлуки и пристап до доволно информации што би придонеле за ефективно вклучување во консултациите, за лицата од засегнатата јавност (на пример, лицата од руралните средини во кои најчесто се градат МХЕ) кои претходно немаат искуство со веб-страницата на МЖСПП, ваквото непрецизирано објаснување во кој дел точно е објавен документот, може да биде предизвик и пречка. На крајот, би можело да се заклучи дека не постои унифициран изглед и содржина на известувањата кои се објавуваат.

За поздравување е што МЖСПП интензивно ја користи можноста за одржување онлајн јавни расправи и увид во документите преку електронски пат, меѓутоа во информациите би требало изречно и јасно да биде наведено дека увидот може да се изврши и во просториите на МЖСПП, со цел и на лицата кои немаат постојан пристап до интернет и/или компјутер да им се овозможи да се запознаат со соодветните информации. Во известувањата би требало да има информации и за други податоци од животната средина, особено од областа во која се изработува документот, а кои би биле корисни за информирање и за запознавање на јавноста и би придонеле за нејзино суштинско вклучување во консултациите.

Националната стратегија за биолошка разновидност со акциски план, објавено на 1.4.2015 година, достапно на:

<https://bit.ly/3qRXOOH>

Јавен увид во врска со Националната стратегија за биолошка разновидност со акциски план за периодот до 2020 год. со визија до 2050 год. (нацрт-верзија) и Извештајот за стратегиска оценка на животната средина од реализација на Стратегијата (нацрт-верзија), објавено на 24.3.2015 година, достапно на: <https://bit.ly/3JWoC7L>

Јавна расправа за Извештајот за стратегиска оценка на животната средина од реализацијата на Стратегијата за животната средина и климатските промени (2014-2020) (нацрт), објавено на 22.1.2015 година, достапно на: <https://bit.ly/3IYROEK>

- 61 Известување за ставање на јавен увид и спроведување јавна расправа по Нацрт-извештајот за Стратегиска оценка на животната средина на Долгорочната стратегија за климатска акција на Република Северна Македонија за периодот 2020 – 2050 година, објавено на 29.3.2021 година, достапно на: <https://bit.ly/374v6Td>

Објавен Нацрт-извештај за стратегиска оценка на животната средина за нацртот на Националниот план за управување со отпад за период 2020 – 2030, објавено на 16.10.2020 година, достапно на: <https://bit.ly/38iwlJV>

Објава за одржување подготвителна информативна сесија за Нацрт-извештајот за стратегиска оценка на животната средина од спроведување на Планот за управување со природното и културното наследство во Охридскиот Регион, објавено на 17.5.2019 година, достапно на: <https://bit.ly/3LvFeU5>

Соопштение за Стручна расправа по просторниот план за Националниот парк Пелистер и Јавна расправа по Извештајот од спроведената стратегиска оценка за влијанието врз животната средина, објавено на 7.6.2018 година, достапно на: <https://bit.ly/3K1K5fp>

Информација за одржување Јавна расправа по Извештајот за стратегиската оценка на влијанието врз животната средина за Националниот акциски план за борба против опустинувањето во Република Македонија, објавено на 23.4.2018 година, достапно на: <https://bit.ly/3DzQo7G>

Јавен увид во врска со Националниот акциски план за борба против опустинувањето во Република Македонија (нацрт-верзија) и Извештајот за стратегиска оценка за животната средина (нацрт-верзија), објавено на 6.3.2018 година, достапно на: <https://bit.ly/3DpAA7o>

Студија на случај бр. 1

Национален акциски план за борба против опустинувањето во Република Македонија

На веб-страницата на МЖСПП се објавени вкупно четири (4) известувања за документот. Информацијата за Одлуката за спроведување стратегиска оцена е објавена на 19.6.2015 година,⁶² но самото известување не содржи никаков текст ниту упатува на одлуката, па не може да се оцени дали таа ги содржи сите елементи од членот 4 од Уредбата, а особено информации за: органите засегнати од имплементацијата на прописот и/или планскиот документ кои ќе бидат консултирани во текот на постапката за донесување на прописот; редоследот на активностите во постапката поврзани со изработката на прописот и/или планскиот документ; називот на субјектите кои ја претставуваат засегнатата јавност; начинот на вклучување на засегнатата јавност во изработката на прописот и/или планскиот документ, како и роковите за давање забелешки, мислења и предлози, роковите за јавниот увид и местото и времето на одржување на јавната расправа; расположливите информации за животната средина и за здравјето на луѓето кои се релевантни за изработката на прописот.⁶³

Следното известување е објавено на 6.3.2018 година и се однесува на јавниот увид во планот и извештајот за стратегиската оцена.⁶⁴ Известувањето во воведот не се повикува на Одлуката од членот 65 став 6 од ЗЖС, нема индикативни информации за периодот во кој се планира спроведувањето на јавната расправа, туку се укажува на тоа дека ќе се објави дополнителна информација за јавната расправа и се упатува на други материјали од областа на животната средина и областа за која се подготвува прописот, што би ѝ помогнале на јавноста за дополнително подготвување за консултациите. Известувањето ги содржи другите елементи од членот 3 став 2 од Уредбата, а периодот за увид е согласно минималниот рок од 30 дена, воспоставен со Уредбата⁶⁵ и со ЗЖС.⁶⁶ Во недостиг на Одлуката наведена погоре, во ова известување сепак би требало да се содржат и податоци од членот 4 став 2 на Уредбата.

Информацијата за одржувањето на јавната расправа е објавена на 23.4.2018 година⁶⁷, кога е објавена и поканата, односно агендата.⁶⁸ Членот 6 став 3 од Уредбата предвидува дека „Јавната расправа се одржува најмалку 15 дена од денот на ставањето на прописот и/или планскиот документ на јавен увид, а најдоцна пет дена пред денот на истекувањето на рокот за јавниот увид, од ставот 2 од овој член“. МЖСПП не ја испочитувало ваквата одредба, поради тоа што јавниот увид се одвивал од 6.3.2018 до 6.4.2018 година, па јавната расправа морала да се одржи во периодот од 20.3.2018 до 2.4.2018 година, а не на 3.5.2018 година, односно по завршувањето на јавниот увид. Од агендата се забележува дека за дискусија се предвидени 30 минути, па се поставува прашањето дали 30 минути се доволни за ефикасна и суштинска консултација и вклучување на јавноста во процесот.

62 Достапно на следниов линк: <https://bit.ly/3tUSNGP>

63 Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописите и другите акти, како и плановите и програмите од областа на животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 147/2008 и 45/2011), член 4 став 2 алинеи 4–8

64 Достапно на следниов линк: <https://bit.ly/3lXkMts>

65 Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописите и другите акти, како и плановите и програмите од областа на животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 147/2008 и 45/2011), член 6 став 2

66 Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018, одлуки на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 151/2005 и 233/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2006), У. бр. 154/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2006), У. бр. 152/2005 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2006), У. бр. 146/2009 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 1/2010), У. бр. 81/2017 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2018) и У. бр. 76/2017 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2018), член 69 став 3

67 Достапно на следниов линк: <https://bit.ly/3qTalBg>

68 Достапно на следниов линк: <https://bit.ly/3iT2kb6>

Во недостиг на Одлуката наведена погоре, во ова известување сепак би требало да се содржат и податоци од членот 4 став 2 на Уредбата.

Иако според член 10 став 2 од Уредбата, *органот треба да подготви извештај од консултацијата со јавноста и истиот да го објави на својата веб-страница*, на веб-страницата на МЖСПП не е објавено ниту едно друго известување во врска со овој документ.

Слични забелешки би можеле да се заклучат и во однос на известувањата што ги објавува МЖСПП во дневните весници, а кои се анализираа преку исечоци од дневните весници што се обезбедени во Нацрт-извештајот за стратегиска оцена на животната средина - Национален план за управување со отпад 2020–2030.⁶⁹

Студија на случај бр. 2

Национален план за управување со отпад 2020–2030

На веб-страницата на МЖСПП се објавени вкупно 4 известувања за документот. Информацијата за подготовката на Националниот план е објавена на 21.8.2020 година⁷⁰ и во истата МЖСПП наведува дека е донесена одлука, согласно членот 65 став 6 од ЗЖС, меѓутоа самото соопштение не содржи податоци за бројот и датумот на одлуката, ниту пак истата е јавно објавена. Во соопштението е даден хиперлинк до Нацрт-верзијата од планот и е посочено во кој дел од веб-страницата е објавен истиот, но не е наведен рокот за јавен увид, ниту пак е точно наведено до кого треба да се доставуваат забелешките и мислењата. Известувањето не содржи информација за местото и за времето на одржување на јавната расправа, информации за идентификуваната јавност што ќе биде консултирана, ниту пак информации за начинот на вклучување на засегнатата јавност или за редоследот на активностите за изработка на планот или други информации/материјали за подготовка на јавноста за ефикасно вклучување.

Втората информација е објавена на 16.10.2020 година⁷¹ и истата се повикува на Одлуката согласно членот 65 став 6 од ЗЖС и во неа е наведен нејзиниот број и датумот кога е донесена и истата е објавена во Нацрт-извештајот за стратегиска оцена⁷², на стр. 123. Иако рокот за јавен увид, според ЗЖС и Уредбата, е 30 дена, согласно членот 3 и 4 од Уредбата, информациите треба да ги содржат роковите за јавен увид и местото и времето на одржување на јавната расправа, но во наведената објава нема ваква информација. Објавата содржи краток опис на целта на планот. Иако Уредбата пропишува дека информациите треба да ги содржат називот на субјектите кои ја претставуваат засегнатата јавност, во самата информација и во Одлуката, согласно членот 65 став 6 од ЗЖС, ваквата обврска не е целосно спроведена поради тоа што во точката 3 од Одлуката, која инаку се однесува на идентификување на засегнатите страни од спроведувањето на планот, покрај државните институции и здруженијата на државните институции (вклучително и јавните претпријатија), генерички е наведено „невладините организации, научните установи при универзитетите, регионалните и локалните компании за управување со отпад и неформалните собирачи на отпад“. Во Нацрт-извештајот за стратегиска оцена (стр. 126) се дадени извадоци од објавите во два дневни весника, но ниту тие информации не ги содржат сите елементи кои се пропишани согласно членовите 3 и 4 од Уредбата, а по проверката на линкот што е наведен во известувањата во весниците за увид во документите за планот, се утврдува дека истиот е нефункционален. Иако е овозможен електронски увид во

69 Нацрт-извештај за стратегиска оцена на животната средина за Национален план за управување со отпад 2020-2030, страна 125 достапен на следниов линк: https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2020/10/Nacrt-SOZS-NPUO_14.10.2020_v02.pdf

70 Достапно на следниов линк: <https://bit.ly/3DtOSWe>

71 Достапно на: <https://bit.ly/3K4OHSO>

72 Достапен на: https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2020/10/Nacrt-SOZS-NPUO_14.10.2020_v02.pdf

документите, во ниту едно од овие две известувања не е наведена информација за местото и времето каде што може да се изврши увид во просториите на МЖСПП. Уредбата не утврдува дека е задолжителен физички увид во документите, но би требало да се овозможи и ваков вид увид, што би бил корисен за лицата кои немаат постојан пристап до интернет и/или компјутер.

Следната објава за планот е на 13.11.2020 година и се однесува на одржана јавна расправа,⁷³ меѓутоа на веб-страницата на МЖСПП претходно не беше пронајдено известување за датумот и времето на одржување на јавната расправа. Известувањето не нуди суштински информации за коментарите и забелешките добиени по нацрт-планот и нацрт-извештајот за стратегиска оценка, записник или видеоснимка од јавната расправа, ниту пак преглед на добиените забелешки и мислења.

Забелешка: Поради тоа што на веб-страницата на МЖСПП нема посебен дел посветен на ваквиот тип објави и пребарувањето е предизвикувачко, сепак е возможно пред одржувањето на јавната расправа да биде објавено известување за датумот, времето и начинот на одржување на истата, но пребарувањето да не може да го покаже.

Последното известување за планот е објавено на 18.10.2020 година⁷⁴ и претставува информација за тоа дека истиот е донесен со хиперлинк до усвоениот план.

Позитивна практика во однос на консултациите во поглед на стратегиската оценка претставува Долгорочната стратегија за климатска акција на Република Северна Македонија за периодот 2020–2050 година.⁷⁵

Водно право

По добивањето на барањето за дозвола за користење на вода, МЖСПП треба истото да го достави до државните институции кои се прецизно наведени во ЗВ и да го објави во најмалку еден весник и на својата веб-страница. Јавноста има право да доставува мислења и забелешки по барањето во рок од 15 дена од објавата на барањето.

Информациите, односно барањата за водно право се објавуваат на веб-страницата на МЖСПП во делот Министерство -> Сектор за води -> Објави.⁷⁶ Во наведениот дел од веб-страницата:

- Не е наведен датумот кога е објавено барањето, па јавноста не може да има точен увид во тоа кој е крајниот рок за поднесување коментари и забелешки.
- При отворање на наведениот дел од веб-страницата се покажуваат само последните шест прикачени барања и нема можност за пребарување на други барања. Со оглед на тоа дека дозвола за користење на води се прибавува за голем број економски активности и сите пристигнати барања се објавуваат единствено во овој дел од веб-страницата на МЖСПП, меѓу шесте барања кои се објавени ниту едно не е за дозвола за користење на вода за производство на електрична енергија и не постои можност преку пребарување да се дојде до пристап до овие барања.

73 Достапно на: <https://bit.ly/3NCJset>

74 Достапно на: <https://bit.ly/3qVf2KM>

75 Известување за ставање на јавен увид и спроведување јавна расправа по Нацрт-извештајот за стратегиска оценка на животната средина на Долгорочната стратегија за климатска акција на Република Северна Македонија за периодот 2020 – 2050 год, достапно на: <https://bit.ly/3JcsiHL>

Извештај за јавна консултација за Долгорочната стратегија за климатска акција на Република Северна Македонија за периодот 2020 – 2050 година, достапно на: <https://bit.ly/3K2vX5s>:

Усвоен Извештај за стратегиска оценка на влијанието врз животната средина за Долгорочната стратегија за климатска акција на Република Северна Македонија за периодот 2020 – 2050 год, достапно на: <https://bit.ly/373DYZp>

76 МЖСПП -> Министерство -> Сектор за води: <https://bit.ly/3DtNih2>

- Иако на веб-страницата на МЖСПП има објавено формулар за барање дозвола за користење на води, објавените барања не се во тој формат, туку се објавени само придружните писма во кои се наброени документите што се доставуваат до МЖСПП, но истите не се јавно објавени. Објавата на Барањето за издавање дозвола за вршење хидролошки истражувања е прикажана како тип на јавно известување од МЖСПП и во содржината на информацијата е наведена е-mail адреса на која може да се побараат дополнителни документи и информации за барањето.⁷⁷
- Последното објавено барање за издавање дозвола за користење на вода е од 2016 година и по тој датум не е објавено ниту едно барање.
- На веб-страницата не се објавуваат пристигнатите мислења за дозволите за водно право, ниту пак има преглед на аргументацијата за прифатените/одбиените мислења.

Студија на случај бр. 3

Решение за добивање дозвола за користење на вода за производство на електрична енергија од мала хидроелектрична централа

Користејќи го механизмот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, од МЖСПП беше прибавено Решение бр. УП111/5-908/2017 за дозвола за користење на вода за производство на електрична енергија. Иако се заснова на Законот за водите, содржината на решенијата што се издаваат во управна постапка, чиј дел е и оваа постапка, е регулирана во членот 88 од Законот за општата управна постапка.⁷⁸

Од анализата на решението може да се заклучи дека диспозитивот, анализиран во корелација со образложението, е неопределен и нејасен поради тоа што:

- Иако во диспозитивот има две точки со задолженија за континуиран мониторинг, не е прецизно и јасно определено каде треба да бидат поставени инструментите за мониторинг и колку мониторинг мерни станици треба да се постават за исполнување на задолжението. Во отсуство на подзаконски акти за мониторинг на водите⁷⁹, кои би требало детално да ги регулираат овие аспекти, решението за издавање дозвола би морало јасно и прецизно да го регулира овој аспект.
- Во две точки од диспозитивот е наведена обврската за меѓусебно известување на МЖСПП и носителот на дозволата во случај на промена на прописите или промена на режимот на работа, но не е прецизирано во кој рок треба да се спроведе меѓусебното известување.
- Во една точка од решението е наведена обврската за носителот на дозволата, по завршувањето на градењето отпадниот и помошен материјал да се однесе надвор од речното корито, но не е прецизно наведен крајниот рок во кој треба да се спроведе ваквото задолжение.

Би требало да се напомене дека во диспозитивот на решението е определено дека биолошкиот минимум што треба да се обезбедува треба да биде во количество од 1/10 од просечниот повеќегодишен средногодишен проток на соодветниот речен проток. Меѓутоа, во отсуство на методологија за пресметување на биолошкиот минимум, согласно Законот за заштита на

77 Објава на Барање за издавање дозвола за вршење хидрогеолошки истражувања на дел од КП 582/1 КО Беровци, во кој се опфатени ПЕБ-1, ПЕБ-2 и ПЕБ-3, во Општина Прилеп, достапно на: <https://bit.ly/38mpQLB>

78 Закон за општата управна постапка, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015, Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 94/2017 од 28.3.2018 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2018.

79 Наоди од Анализата за работата на малите хидроелектрани, Скопје 2022 година, Македонско здружение на млади правници и Еко свест, страна 76

природата, односно минималниот прифатлив проток на вода, согласно ЗВ,⁸⁰ не е јасно како МЖСПП го определило количеството на биолошкиот минимум, особено затоа што тоа не е наведено ниту во образложението на решението.

Во образложението на решението не се наведени прописите врз основа на кои е донесено решението. Со оглед на тоа дека според ЗВ дозволите за користење вода мора да бидат во согласност со ПУРС,⁸¹ а во државата сè уште не е донесен ниту еден ПУРС,⁸² во образложението не е наведено како е направена проценката дека наведената дозвола за користење на водата нема да има негативно влијание, вклучително и тоа дали конкретната дозвола ќе има/нема да има влијание врз остварувањето на другите приоритети за користење на водите, наведени во ЗВ, и дали дозволата влијае врз некој од аспектите поради кои може да се ограничи, измени или да се одземе. Во образложението на решението е наведен датумот кога барањето било објавено во два дневни весника, но не е наведен датумот кога тоа било објавено на веб-страницата на МЖСПП, иако ЗВ во членот 35 став 1 наведува дека барањето задолжително се објавува и на веб-страницата на МЖСПП.

Членот 88 од ЗОУП утврдува дека образложението на решението треба да содржи „... како и причините поради кои не се зеле предвид некои од изјавите дадени во текот на постапката.“ Во анализираниот случај, општината дала негативно мислење поради „...негативното влијание врз животната средина, односно нарушување на речното корито и на околната средина“. Согласно ЗВ, добиените мислења треба да бидат земени предвид, односно МЖСПП мора да ги образложи причините поради кои се отфрлени добиените мислења и ставови.⁸³ Во продолжение на решението, МЖСПП навело образложение зошто не е земено предвид негативното мислење на општината, генерално ги објаснило законските услови за заштита, односно навело дека дозволата се издава под строго утврдени услови и на начин утврден со ЗВ, дека таа ги пропишува критериумите што мора да се следат од страна на правното лице, кое е должно по завршувањето на изградбата да го отстрани отпадниот и помошен материјал, со цел да не дојде до нарушување на режимот на течењето, а природната околина да се доведе во првобитната состојба, и дека преку план за редовно одржување на објектите ќе се врши континуирано одржување на зафатните објекти, цевководите и хидроцентралата.

Со оглед на тоа дека пристигнатото мислење од општината не е јавно објавено, не може да се изврши анализа дали даденото генерално образложение од МЖСПП е доволно и соодветно во оваа насока. Истовремено, се добива впечаток дека образложението на МЖСПП во решението не е конкретно и прецизно. Во ситуација кога на веб-страницата на МЖСПП не е објавено целосното барање за конкретниот случај, ниту посебен документ за преглед на добиените мислења и детално образложение за нив, решението би требало да ја надомести ваквата празнина и да содржи прецизни, конкретни и јасни причини за тоа зошто добиеното негативно мислење не е основано, односно нема да придонесе за негативните ефекти кои се наведени во добиеното мислење. Практично, ова би значело дека наместо образложението да содржи „Концесионерот ќе се задолжи да ги преземе сите неопходни и современи технички мерки за да не дојде до нарушување на квалитетот на водата...“, би требало јасно и прецизно да бидат наведени конкретните технички мерки за заштита, а доколку со текот на времето се јават посовремени мерки за заштита, решението да биде променето, во согласност со новите технички достигнувања.

80 Ibid, страна 74

81 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 28 став 3

82 Наоди од Анализата за работата на малите хидроелектрани, Скопје 2022 година, Македонско здружение на млади правници и Еко свест, страна 71–72

83 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 38 став 3

Заклучоци и препораки

- 1) Законот за водите, како специјален закон во однос на ЗКЈПП, и Предлог-законот за концесии на добрата од општ интерес, ја надоместуваат празнината што ја имаат овие два закона во поглед на учеството на јавноста, на тој начин што предвидува задолжителна јавна расправа во фазата на изготвување, односно по објавувањето на физибилити студијата за доделување концесии за користење на водите. ЗКЈПП и ЗҚДОИ би требало да содржат одредби за учеството на јавноста, со цел јавноста да има право на учество при доделувањето на концесиите.
- 2) ЗЖС не предвидува задолжително објавување на документите од постапката за одобрување на елаборатите. Во оваа насока, потребно е да се измени членот 24 од ЗЖС.
- 3) Иако ЗЖС и подзаконските акти предвидуваат водење електронски регистар на одобрените елаборати за заштита на животната средина, тие не се јавно достапни, особено во однос на единиците на локална самоуправа.⁸⁴ Предвидено е ваквиот недостиг да се надмине со Електронскиот регистар што го изработува Државниот инспекторат за животна средина.⁸⁵
- 4) За разлика од постапката за оцена на влијанието врз животната средина, постапката за изработка и одобрување на елаборатите за заштита на животната средина не предвидува учество на јавноста. Иако Директивата 2011/92/EU предвидува дека државите имаат право да оценат дали за некои проекти наместо оцена на влијанието врз животната средина ќе се применуваат некои други форми, односно (во случајот на РСМ) елаборат за заштита на животната средина, Директивата не забранува оваа друга форма на проценка да вклучува учество на јавноста. Во насока на одредбите од Директивата се и одредбите од Архуската конвенција. Во ЗЖС, како и во Архуската конвенција, нема дефиниција за „значително влијание“, но во соодветните подзаконски акти ги имплементирал насоките⁸⁶ за определување на „значително влијание“, според кои МХЕ спаѓаат во проектите за кои не се спроведува ОВЖС. Сепак, имајќи ги предвид ефектите на МХЕ по животната средина, а кои ги утврдува и ДЗР, се доведува во прашање имплементацијата на релевантните правни правила. Иако Конвенцијата дозволува (член 6 став 1 точка б) за одредени проекти, врз основа на критериуми или одлучувајќи по принципот „случај по случај“, да не се применува членот 6, сепак разгледувајќи го системот „OVOS/expertiza“, кој е сличен на членот 24, утврдил дека државата треба соодветно да го измени законодавството во насока на целосна имплементација на Конвенцијата. Во поглед на документите што треба да се достават кон барањето за водно право, Законот за води предвидува да се достави решение за одобрување на елаборат за заштита на животната средина или ОВЖС, од што може да се заклучи дека македонските закони им даваат иста важност на ОВЖС и на елаборатот за заштита на животната средина, а разликата е единствено во постапката за изготвување и во обемот

84 Студија на случај: Побелените води на Брегалница, стр. 5, достапно на: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/pdf/studija-na-slucuj-bregalnica.pdf>

85 Анализа за работата на малите хидроелектрани, Скопје 2022 година, Македонско здружение на млади правници и Еко свест, страна 166

86 Водич за спроведување на Архуската конвенција, Комисија на ОН за економија за Европа, стр. 133, достапно на: <https://unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition>

на потребните истражувања. Гледајќи низ призмата на МХЕ за кои се изработува елаборат за заштита на животната средина, проекти кои имаат значително влијание врз животната средина, учеството на јавноста во процесот би било целисходно и оправдано. Иако јавноста е вклучена во процесот на издавање дозвола за водно право, сепак во таа постапка јавноста не би можела да ги даде своите мислења и забелешки во однос на содржината на елаборатот, туку во поглед на дозволата за водното право. Имајќи ги предвид наодите на ДЗР, во кои е наведено дека при изработката на елаборатите за заштита на животната средина се користат застарени податоци, односно дека истите не одговараат на состојбата на терен,⁸⁷ вклучувањето на јавноста при изработката на елаборатите очекувано би придонело за зголемување на нивниот квалитет. Поради сево ова, потребно е изменување на членот 24 од Законот за животната средина, во насока на предвидување на учеството на јавноста. Со цел да се задржи поедноставената постапка за изготвување и одобрување на елаборатите во однос на ОВЖС, учеството на јавноста може да се предвиди преку давање писмени мислења и коментари за кои треба да се даде соодветно образложение за нивното (не)прифаќање, за разлика од ОВЖС каде што е задолжително одржувањето јавна расправа

- 5) Имајќи ги предвид наодите на ДЗР во поглед на влијанието на МХЕ врз животната средина, би требало да се размисли за измена на Уредбата за определување на проектите и за критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување на постапката за оцена на влијанијата врз животната средина, на начин на кој за МХЕ би се предвидело задолжително спроведување на постапката за ОВЖС наместо изработка на елаборат за заштита на животната средина.
- 6) Потребно е значително подобрување на спроведувањето на одредбите за изработка на стратегиските оценки, на тој начин што на веб-страницата на МЖСПП навремено и редовно ќе се објавуваат информации поврзани со процесот. Со цел да се овозможи поедноставен и полесен пристап до информациите, би требало да се размисли за реструктурирање и подобрување на веб-страницата на МЖСПП, така што би се креирал посебен дел од веб-страницата кој ќе биде наменет исклучиво за стратегиска оцена.
- 7) Во поглед на изготвувањето на стратегиските документи воспоставени со ЗВ:
 - I. Потребно е да се дефинира поимот „стручна јавност“.
 - II. Во поглед на НСВ, начинот на изработката, ревидирањето и изменувањето на стратегијата ќе бидат уредени со методологија што ќе ја донесе МЖСПП. Истовремено, имајќи ги предвид одредбите за изготвување на ВО и ПУРС, ЗВ би требало да предвидува задолжително ревидирање/ажурирање на НСВ по изминување на одреден период.
 - III. Во однос на изготвувањето на ВО, иако ЗВ не го предвидува начинот на спроведување на стручната расправа, по аналогија би требало да се применува Уредбата за учеството на јавноста во текот на изработката на прописите и другите акти, како и плановите и програмите од областа на животната средина, согласно ЗЖС.
 - IV. Иако ЗВ не предвидува јавна расправа при изготвувањето на ПУРС, по аналогија би требало да се применува Уредбата за учеството на јавноста во текот на изработката на прописите и другите акти, како и плановите и програмите од областа на животната средина, согласно ЗЖС, поради тоа што јавната расправа е најдобриот и најефикасниот начин за комуникација.

87 Конечен извештај за извршена ревизија на усогласеноста на темата „Експлоатација на водните ресурси при производство на електрична енергија“, Државен завод за ревизија, достапно на: https://dzt.mk/sites/default/files/2021-12/1_70_RU_Eksploatacija_vodni_resursi_proizvodstvo_elektricna_energija_2021_KOMPLET.pdf

8) Во поглед на учеството на јавноста при издавањето на дозволите за користење вода:

- I. Потребно е значително подобрување на спроведувањето на одредбите за објавување на информациите во делот на објавувањето и ажурирањето на информациите поврзани со барањата за издавање дозвола, кои се објавуваат на веб-страницата на МЖСПП (тековно објавување на сите барања и можност за пребарување).
- II. Практиката со која на веб-страницата на МЖСПП се објавува единствено кратка информација дека е поднесено барање за дозвола за користење вода и список на документи поднесени кон барањето, оставајќи притоа контакт од лицето од кое може да се добијат подетални информации, не би можело да се смета дека е во согласност со целите поради кои се воспоставени меѓународните документи од аспект на ефикасното вклучување на јавноста. ЗВ предвидува дека на веб-страницата на МЖСПП се објавува барањето, а не информација дека е поднесено барањето или придружното писмо доставено од барателот до МЖСПП, па ваквата практика е спротивна на ЗВ. Ефикасното вклучување на јавноста подразбира таа да има пристап до информациите кои ќе ѝ овозможат соодветно подготвување и доволно време за запознавање со информациите. Практиката заедно со информацијата за доставеното барање/поднесениот формулар на барањето да не се објавуваат сите документи (вклучително и техничките, на пример елаборатите за заштита на животната средина), туку да се дава информација за контакт со лицето од кое може да се добијат ваквите информации, не овозможува ефикасно вклучување на јавноста поради: 1) комуникацијата со наведеното лице може да не е доволно брза, односно да трае еден, два или повеќе денови; 2) доколку документацијата е обемна, јавноста може да нема доволно време, во законски предвидениот рок од 15 дена, за поднесување коментари, запознавање со содржината, увидување и утврдување на евентуалните проблеми со барањето и подготвување аргументиран коментар/забелешка. Ваквиот предизвик може да се надмине на тој начин што истовремено ќе бидат објавени сите документи кои се од важност за подготвување на јавноста за ефикасно вклучување.
- III. ЗВ не е доволно јасен во делот на моментот кога се смета дека започнал да тече рокот од 15 дена за поднесување коментари и забелешки од страна на јавноста. ЗВ предвидува информациите, односно барањето, да се објавуваат во дневните весници и на веб-страницата на МЖСПП, меѓутоа не ја предвидел ситуацијата кога почнува да тече рокот доколку датумот на објавата на барањето на веб-страницата се разликува од датумот на објавата на барањето во дневен весник. Потребно е допрецизирање на ЗВ во овој дел, а истовремено потребна е измена на веб-страницата на МЖСПП на тој начин што јасно ќе биде наведен датумот кога е објавено барањето.
- IV. Треба да се размисли за зголемување на рокот во кој јавноста може да поднесува коментари и забелешки по барањето за дозвола за користење на водите (од 15 на 30 дена). Ваквата промена би ѝ оставила повеќе време на јавноста за подготовка за вклучување во процесот и повеќе време за поднесување аргументиран коментар или забелешка, што би придонело за поефикасно вклучување на јавноста во процесот на донесување одлуки.
- V. Потребно е да се зголеми квалитетот на донесените решенија за издавање дозвола за користење на водите.

- VI. Во ситуација кога ЗВ не предвидува задолжително јавно објавување на добиените мислења и забелешки, како и на причините поради кои истите (не)биле прифатени, би требало: 1) образложенијата на решенијата детално да се осврнат на овој аспект; 2) измена на ЗВ на тој начин што задолжително јавно ќе се објавуваат добиените мислења и причините поради кои истите (не)биле прифатени, или 3) по аналогија, да се применува Уредбата за учеството на јавноста во текот на изработката на прописите и другите акти.

